



TRIBUNAL DE CUENTAS

Nº 1.335

**INFORME DE FISCALIZACIÓN DE LAS ACTUACIONES EN
MATERIA MEDIAMBIENTAL LLEVADAS A CABO POR
AYUNTAMIENTOS DE MÁS DE 10.000 HABITANTES DE LAS
COMUNIDADES AUTÓNOMAS SIN ÓRGANO DE CONTROL
EXTERNO PROPIO**

EL PLENO DEL TRIBUNAL DE CUENTAS, en el ejercicio de su función fiscalizadora establecida en los artículos 2.1), 9 y 21.3.a) de la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, y a tenor de lo previsto en los artículos 12 y 14 de la misma disposición y concordantes de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, ha aprobado en sesión de 25 de julio de 2019 el **INFORME DE FISCALIZACIÓN DE LAS ACTUACIONES EN MATERIA MEDIOAMBIENTAL LLEVADAS A CABO POR AYUNTAMIENTOS DE MÁS DE 10.000 HABITANTES DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS SIN ÓRGANO DE CONTROL EXTERNO PROPIO** y ha acordado su elevación a las Cortes Generales para su tramitación parlamentaria, así como a los Plenos de las Corporaciones Locales, según lo prevenido en el art. 28 de la Ley de Funcionamiento.

ÍNDICE

I. INTRODUCCIÓN	13
I.1 INICIATIVA DEL PROCEDIMIENTO	13
I.2 ÁMBITO DE LA FISCALIZACIÓN	15
I.2.1 Ámbito subjetivo	15
I.2.2 Ámbito objetivo	15
I.2.3 Ámbito temporal.....	15
I.3 TIPO DE FISCALIZACIÓN, OBJETIVOS Y PROCEDIMIENTO	16
I.4 ANTECEDENTES	17
I.5 MARCO LEGAL.....	18
I.5.1 Normativa medioambiental general.....	18
I.6 RENDICIÓN DE CUENTAS	21
I.7 TRÁMITE DE ALEGACIONES	22
II. RESULTADOS DE LA FISCALIZACIÓN	22
II.1 REFERIDOS A LA ACTIVIDAD GLOBAL DE LOS AYUNTAMIENTOS EN MATERIA MEDIOAMBIENTAL	22
II.1.1 Planificación medioambiental llevada a cabo por los Ayuntamientos	23
II.1.1.1 La Agenda 21 Local	23
II.1.1.2 Sistemas de gestión medioambiental	29
II.1.1.3 Adhesión a redes de municipios con objetivos medioambientales	33
II.1.1.4 Otras actuaciones de planificación medioambiental	34
II.1.2 Actuaciones medioambientales llevadas a cabo por los ayuntamientos.....	36
II.1.2.1 Organización de los ayuntamientos en relación con el medio ambiente	36
II.1.2.2 Aprobación de normativa	38
II.1.2.3 Acciones medioambientales desarrolladas por los ayuntamientos en su funcionamiento interno	39
II.1.2.4 Medidas adoptadas para la difusión entre la población de hábitos personales y sociales para la defensa y protección del medio ambiente	40
II.1.2.5 Actuaciones de inspección y control.....	42
II.1.2.6 Análisis de los programas presupuestarios relativos a la protección y mejora del medio ambiente e indicadores medioambientales.....	43
II.1.2.7 Ingresos por actuaciones medioambientales.....	48
II.1.2.8 Concesión de subvenciones.....	50

II.2 REFERIDOS A LAS ACTUACIONES DE LOS AYUNTAMIENTOS EN RELACIÓN CON LAS CONTAMINACIONES ACÚSTICA, ATMOSFÉRICA LUMÍNICA Y CON LA RECOGIDA SELECTIVA DE RESIDUOS SÓLIDOS URBANOS	52
II.2.1 Actuaciones específicas llevadas a cabo por los ayuntamientos en relación con la contaminación acústica	52
II.2.1.1 Marco legal específico.....	52
II.2.1.2 Actuaciones desarrolladas por las entidades para la protección de la contaminación acústica	54
II.2.1.3 Actuaciones de inspección y control.....	59
II.2.1.4 Actuaciones desarrolladas por las entidades en su gestión interna.....	61
II.2.1.5 Ejecución de programas presupuestarios.....	63
II.2.2 Actuaciones específicas llevadas a cabo por los ayuntamientos en relación con la contaminación atmosférica	63
II.2.2.1 Marco legal específico.....	63
II.2.2.2 Actuaciones desarrolladas por las entidades para la protección de la contaminación atmosférica.....	65
II.2.2.3 Actuaciones de inspección y control.....	70
II.2.2.4 Actuaciones desarrolladas por las entidades en su gestión interna.....	71
II.2.2.5 Ejecución de programas presupuestarios.....	71
II.2.3 Actuaciones específicas llevadas a cabo por los ayuntamientos en relación con la contaminación lumínica	72
II.2.3.1 Marco legal específico.....	72
II.2.3.2 Actuaciones desarrolladas por las entidades para la protección de la contaminación lumínica.....	73
II.2.3.3 Actuaciones de inspección y control.....	76
II.2.3.4 Actuaciones desarrolladas por las entidades en su gestión interna.....	77
II.2.3.5 Prestación del servicio de alumbrado publico.....	77
II.2.3.6 Ejecución de programas presupuestarios.....	80
II.2.4 Actuaciones específicas llevadas a cabo por los ayuntamientos en relación con la recogida selectiva de residuos	81
II.2.4.1 Marco legal específico.....	81
II.2.4.2 Actuaciones desarrolladas por las entidades en relación con la recogida de residuos	83
II.2.4.3 Prestación del servicio de recogida separada de residuos	84

II.2.4.4	Actuaciones de inspección y control.....	95
II.2.4.5	Actuaciones desarrolladas por las entidades en su gestión interna.....	97
II.2.4.6	Ejecución de programas presupuestarios.....	97
III.	CONCLUSIONES	101
III.1	SOBRE LA ACTIVIDAD GLOBAL DE LOS AYUNTAMIENTOS EN MATERIA MEDIOAMBIENTAL.....	101
III.1.1	Sobre la planificación medioambiental llevada a cabo por los ayuntamientos....	101
III.1.2	Sobre las actuaciones medioambientales llevadas a cabo por los ayuntamientos	101
III.1.2.1	Organización de los ayuntamientos en relación con el medio ambiente....	101
III.1.2.2	Aprobación de normativa	102
III.1.2.3	Acciones medioambientales desarrolladas por los ayuntamientos en su funcionamiento interno.....	102
III.1.2.4	Medidas adoptadas para la difusión entre la población de hábitos personales y sociales para la defensa y protección del medio ambiente...	102
III.1.2.5	Actuaciones de inspección y control.....	102
III.1.2.6	Análisis de los programas presupuestarios relativos a la protección y mejora del medio ambiente e indicadores medioambientales.....	103
III.1.2.7	Ingresos por actuaciones medioambientales.....	103
III.1.2.8	Concesión de subvenciones.....	103
III.2	SOBRE LAS ACTUACIONES, EN RELACIÓN CON LAS CONTAMINACIONES ACÚSTICA, ATMOSFÉRICA, LUMÍNICA Y CON LA RECOGIDA SELECTIVA DE RESIDUOS SÓLIDOS URBANOS, LLEVADAS A CABO POR LOS AYUNTAMIENTOS	103
III.2.1	Sobre las actuaciones específicas, en relación con la contaminación acústica, llevadas a cabo por los ayuntamientos	103
III.2.1.1	Marco legal específico.....	103
III.2.1.2	Actuaciones desarrolladas por las entidades para la protección de la contaminación acústica	104
III.2.1.3	Actuaciones de inspección y control.....	104
III.2.1.4	Actuaciones desarrolladas por las entidades en su gestión interna.....	104
III.2.1.5	Ejecución de programas presupuestarios.....	104
III.2.2	Sobre las actuaciones específicas, en relación con la contaminación atmosférica, llevadas a cabo por los ayuntamientos	105
III.2.2.1	Marco legal específico.....	105

III.2.2.2	Actuaciones desarrolladas por las entidades para la protección de la contaminación atmosférica.....	105
III.2.2.3	Actuaciones de inspección y control.....	106
III.2.2.4	Actuaciones desarrolladas por las entidades en su gestión interna.....	106
III.2.2.5	Ejecución de programas presupuestarios.....	106
III.2.3	Sobre las actuaciones específicas llevadas a cabo en relación con la contaminación lumínica por los ayuntamientos	106
III.2.3.1	Marco legal específico.....	106
III.2.3.2	Actuaciones desarrolladas por las entidades para la protección de la contaminación lumínica	106
III.2.3.3	Actuaciones de inspección y control.....	107
III.2.3.4	Actuaciones desarrolladas por las entidades en su gestión interna.....	107
III.2.3.5	Prestación del Servicio de Alumbrado Publico	107
III.2.3.6	Ejecución de programas presupuestarios.....	108
III.2.4	Sobre las actuaciones específicas llevadas a cabo en relación con la recogida selectiva de residuos por los ayuntamientos	108
III.2.4.1	Marco legal específico.....	108
III.2.4.2	Actuaciones desarrolladas por las entidades en relación con la recogida de residuos	108
III.2.4.3	Prestación del servicio de recogida separada de residuos	108
III.2.4.4	Actuaciones de inspección y control.....	109
III.2.4.5	Actuaciones desarrolladas por las entidades en su gestión interna.....	109
III.2.4.6	Ejecución de programas presupuestarios.....	109
IV.	RECOMENDACIONES	111
IV.1	SOBRE LA ACTIVIDAD GLOBAL DE LOS AYUNTAMIENTOS EN MATERIA MEDIOAMBIENTAL.....	111
IV.1.1	Sobre la planificación medioambiental llevada a cabo por los ayuntamientos....	111
IV.1.2	Sobre las actuaciones medioambientales llevadas a cabo por los ayuntamientos	111
IV.2	SOBRE LAS ACTUACIONES, EN RELACIÓN CON LAS CONTAMINACIONES ACÚSTICA, ATMOSFÉRICA, LUMÍNICA Y A LA RECOGIDA SELECTIVA DE RESIDUOS SÓLIDOS URBANOS, LLEVADAS A CABO POR LOS AYUNTAMIENTOS	111
IV.2.1	En relación con la contaminación acústica.....	112
IV.2.2	En relación con la contaminación atmosférica	112

IV.2.3 En relación con la contaminación lumínica	112
IV.2.4 En relación con la recogida selectiva de residuos	113

ANEXOS

SIGLAS Y ABREVIATURAS UTILIZADAS EN EL INFORME

EMAS	Reglamento (CE) nº 1221/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de noviembre de 2009, relativo a la participación voluntaria de organizaciones en un sistema comunitario de gestión y auditoría medioambientales.
EMAS II	Reglamento Comunitario nº 761/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de marzo de 2001, por el que se permite que las organizaciones se adhieran con carácter voluntario a un sistema comunitario de gestión y auditoría medioambientales.
EMAS III	Reglamento Comunitario nº 1221/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de noviembre de 2009, relativo a la participación voluntaria de organizaciones en un sistema comunitario de gestión y auditoría medioambientales.
LCAPA	Ley 34/2007, de 15 de noviembre, de Calidad del Aire y Protección de la Atmósfera.
LCSP	Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público.
LOTCu	Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas.
LR	Ley 37/2003, de 17 de noviembre, del Ruido
LRBRL	Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local.
LRSC	Ley 22/2011, de 28 de julio, de Residuos y Suelos Contaminados.
OCEx	Órgano de Control Externo.
PIB	Producto Interior Bruto.
PGE	Presupuestos Generales del Estado.
REEIAE	Reglamento de Eficiencia Energética en Instalaciones de Alumbrado Exterior y sus instrucciones técnicas complementarias EA-01 a EA-07, aprobados por el Real Decreto 1890/2008.
SGM	Sistema de gestión medioambiental
TRLCAP	Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio.
TRLRHL	Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales.
TRRL	Texto Refundido de Disposiciones Legales vigente en materia de Régimen Local, aprobado por Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril.

RELACIÓN DE CUADROS

Cuadro 1:	Número de ayuntamientos sobre los que se han llevado a cabo las actuaciones fiscalizadoras.....	15
Cuadro 2:	Rendición de cuentas y retraso medio.....	21
Cuadro 3:	Adhesión de los ayuntamientos a agrupaciones de ciudades con objetivos comunes en materia medioambiental.	34
Cuadro 4:	Existencia en los ayuntamientos de unidades o departamentos con competencias en medio ambiente	36
Cuadro 5:	Existencia en los ayuntamientos de técnicos especialistas en medio ambiente.....	37
Cuadro 6:	Canales de difusión de información y sensibilización medioambiental	41
Cuadro 7:	Ejecución presupuestaria del Área de Gasto 1 y Política de Gasto 17 por tramos de población	44
Cuadro 8:	Ejecución presupuestaria del Área de Gasto 1 y Política de Gasto 17 por comunidades autónomas	44
Cuadro 9:	Ejecución presupuestaria Grupo de Programa 172 por tramos de población.....	46
Cuadro 10:	Ejecución presupuestaria Grupo de Programa 172 por comunidades autónomas	46
Cuadro 11:	Importancia relativa de los principales conceptos de gasto en medio ambiente	48
Cuadro 12:	Ayudas recibidas por las entidades durante 2017	49
Cuadro 13:	Ayudas recibidas por las entidades durante 2017 según el territorio	50
Cuadro 14:	Líneas de ayuda concedidas por las entidades	51
Cuadro 15:	Obligaciones reconocidas netas por las entidades en los Programas 1621. Recogida de residuos y 1622. Gestión de residuos sólidos urbanos en el ejercicio 2017.	98
Cuadro 16:	Derechos reconocidos netos e importe recaudado por la tasa por la prestación del servicio de recogida de residuos en el ejercicio 2017	100

RELACIÓN DE GRÁFICOS

Gráfico 1: Cumplimiento de las fases de la Agenda 21 Local.....	29
---	----

I. INTRODUCCIÓN

I.1 INICIATIVA DEL PROCEDIMIENTO

La “*Fiscalización de las actuaciones en materia medioambiental llevadas a cabo por ayuntamientos de más de 10.000 habitantes de las comunidades autónomas sin órgano de control externo propio*” se incluyó, a iniciativa del propio Tribunal de Cuentas, en el Programa Anual de Fiscalizaciones para el año 2018, aprobado por el Pleno de la Institución en su sesión de 21 de diciembre de 2017. El inicio de las actuaciones se acordó por el Pleno el 26 de febrero de 2018.

La relevancia del control medioambiental en las actuaciones fiscalizadoras del Tribunal de Cuentas ha alcanzado rango normativo, tras la modificación de la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas (LOTCu), por la Ley Orgánica 3/2015, de 30 de marzo, de control de la actividad económico-financiera de los partidos políticos, y otras medidas, que modifica el artículo 9.1 de la LOTCu incluyendo en el ámbito de la función fiscalizadora el sometimiento de la actividad económico-financiera a la sostenibilidad ambiental (*La función fiscalizadora del Tribunal de Cuentas se referirá al sometimiento de la actividad económico-financiera del sector público a los principios de legalidad, eficiencia, economía, transparencia, así como a la sostenibilidad ambiental y la igualdad de género*).

Esta fiscalización se enmarcó en el Documento Base que dio lugar a la aprobación por el Pleno, el 25 de abril de 2018, del Plan Estratégico del Tribunal de Cuentas 2018-2021, en concreto, en la medida 3 del Objetivo específico 1.1), esto es, la dirigida a *contribuir a la implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas mediante la realización de actuaciones fiscalizadoras específicas relativas al buen gobierno del sector público*; así como en las medidas 1 y 3 del Objetivo específico 1.2): *el desarrollo de fiscalizaciones en las que se determinen las irregularidades y deficiencias detectadas en la organización, gestión y control de las entidades públicas fiscalizadas, así como de los progresos y buenas prácticas de gestión observadas y en la fiscalización de actuaciones económico-financieras de relevancia y actualidad*.

De igual forma, se encuadra la fiscalización en la medida 4 del Objetivo específico 1.3), esto es, *en el refuerzo de la coordinación con los OCEX acerca de los criterios de elaboración de los programas anuales de fiscalización en lo relativo a las Entidades Locales y Comunidades Autónomas*; así como en las medidas 2 y 4 del Objetivo específico 1.4) *el incremento de las fiscalizaciones operativas que contribuyan al buen gobierno y a orientar la toma de decisiones en la gestión de la actividad económico-financiera pública y la ejecución de los programas de ingresos y gastos y el impulso en la realización de fiscalizaciones medioambientales*. Asimismo, la fiscalización se enmarca en las medidas 1 y 3 del Objetivo específico 2.2) *el intercambio de información con los OCEX sobre la programación anual de fiscalizaciones, teniendo en cuenta sus informes para la planificación y ejecución de la actividad fiscalizadora del Tribunal y en el impulso de la coordinación y colaboración con dichos órganos en el ejercicio de actuaciones fiscalizadoras y en el establecimiento de criterios, herramientas y técnicas comunes de fiscalización*.

Esta actuación ha sido desarrollada de forma coordinada entre el Tribunal de Cuentas y los Órganos de Control Externo de las comunidades autónomas (OCEX)¹, siendo esta materia identificada como de interés prioritario para el desarrollo de fiscalizaciones conjuntas en 2018 por la Comisión de Coordinación en el ámbito local del Tribunal de Cuentas y los OCEX. Para ello se establecieron unas líneas básicas para dar homogeneidad a los trabajos fiscalizadores. En el desarrollo de esta fiscalización han sido comunes para todas las entidades fiscalizadoras partícipes: el ámbito subjetivo, objetivo y temporal, los objetivos específicos de la fiscalización, las

¹ Participaron todos los OCEX excepto la Cámara de Cuentas de Andalucía y la Sindicatura de Comptes de las Illes Balears.

solicitudes base para pedir información y documentación –de modo que estas sean homogéneas y comparables-, y la estructura del informe. Cada OCEX ha llevado a cabo la misma sobre los ayuntamientos del ámbito territorial en el que desarrollan su competencia fiscalizadora, y el Tribunal de Cuentas sobre las entidades locales de las Comunidades Autónomas de Cantabria, Castilla-La Mancha, Extremadura, La Rioja y Región de Murcia, que no disponen de órgano de control externo autonómico.

La actuación de los ayuntamientos en materia medioambiental se ha desarrollado, fundamentalmente, en dos líneas. Por una parte, en el ejercicio de las competencias de carácter normativo que les corresponden, esto es: en el desarrollo y adaptación a su ámbito de la legislación estatal y autonómica existente, mediante la aprobación de reglamentos, ordenanzas u otras disposiciones municipales; en la adopción de disposiciones para el ejercicio de sus competencias propias que afecten o conlleven efectos medioambientales; así como mediante la regulación de tasas, exacciones y medidas de naturaleza análoga para proteger y restaurar el medio, y la previsión de multas y sanciones para el caso de contravención de la normativa.

La segunda línea de actuación de los ayuntamientos en materia medioambiental se dirige al desarrollo de sus competencias de gestión y a la supervisión y control de su ejecución, tanto en lo que se refiere a la actividad desempeñada en el municipio y para la prestación de los servicios municipales, como en lo relativo a la gestión llevada a cabo por los ayuntamientos en su propio desenvolvimiento interno.

I.2 ÁMBITO DE LA FISCALIZACIÓN

I.2.1 Ámbito subjetivo

El ámbito subjetivo de la fiscalización está constituido por los 96 ayuntamientos de municipios de población superior a 10.000 habitantes de las comunidades autónomas sin OCEX propio. En el cuadro 1 se recoge el número de ayuntamientos de municipios de más de 10.000 habitantes, agrupados por provincia y comunidad autónoma, sobre los que este Tribunal de Cuentas ha llevado a cabo los trabajos de fiscalización. En el Anexo I se relaciona el detalle de las referidas entidades locales.

Cuadro 1: Número de ayuntamientos sobre los que se han llevado a cabo las actuaciones fiscalizadoras

Comunidad Autónoma	Provincia	Nº Ayuntamientos con población superior a 10.000 habitantes
Cantabria		10
	Albacete	6
	Ciudad Real	13
	Cuenca	2
	Guadalajara	4
	Toledo	13
Castilla-La Mancha		38
	Badajoz	9
	Cáceres	4
Extremadura		13
La Rioja		4
Región de Murcia		31
TOTAL		96

I.2.2 Ámbito objetivo

El ámbito objetivo se refiere a las actuaciones en materia medioambiental llevadas a cabo por las entidades que constituyen el ámbito subjetivo de la fiscalización, bien en el periodo al que se refiere su ámbito temporal, bien con anterioridad a este pero con vigencia en el mismo.

I.2.3 Ámbito temporal

El ámbito temporal comprende el ejercicio 2017 y hasta mayo de 2018 inclusive. Por su parte, los ingresos y gastos se han analizado respecto del último ejercicio cuyas cuentas se han rendido, esto es, 2017. Todo ello, sin perjuicio de que se hayan realizado comprobaciones y análisis referidos a ejercicios anteriores con el fin de cumplir adecuadamente con los objetivos previstos.

I.3 TIPO DE FISCALIZACIÓN, OBJETIVOS Y PROCEDIMIENTO

Esta fiscalización tiene carácter horizontal. Se trata de una fiscalización de cumplimiento, de acuerdo con la clasificación realizada en la Norma Técnica 6 de las Normas de Fiscalización del Tribunal de Cuentas, de 23 de diciembre de 2013, en cuanto que se ha verificado la aprobación por los ayuntamientos de normas en materia medioambiental. También es operativa, en la medida que se han realizado análisis de las medidas adoptadas y examinado la ejecución del programa o programas presupuestarios destinados a la protección y mejora del medio ambiente y, en su caso, de aquellos otros con posibles efectos en el mismo.

Los objetivos generales de esta fiscalización, de acuerdo con las Directrices Técnicas aprobadas por el Pleno el 25 de abril de 2018, han sido los siguientes:

- **Referidos a las actuaciones de los ayuntamientos en materia medioambiental, de forma global:**
 - 1) Analizar en qué medida las entidades locales desarrollan actuaciones en materia medioambiental, si las mismas se llevan a cabo en el marco de una planificación específica, las principales áreas a las que afectan, la aprobación de normativa referida a la materia, así como las medidas más relevantes adoptadas para su ejecución.
 - 2) Revisar los programas presupuestarios relativos a la protección y mejora del medio ambiente, así como, en su caso, la existencia de objetivos e indicadores en los mismos.
 - 3) Analizar las acciones desarrolladas en el seno de los ayuntamientos dirigidas a dar cumplimiento, en su propio funcionamiento interno, a la defensa y protección del medio ambiente y a mantener el equilibrio ecológico.
 - 4) Determinar la adopción por los ayuntamientos de medidas para la difusión entre la población de hábitos personales y sociales dirigidos a la defensa y protección del medio ambiente y a mantener el equilibrio ecológico.
- **Referidos a las actuaciones de los ayuntamientos en relación con las contaminaciones atmosférica, lumínica y acústica y con la recogida selectiva de residuos sólidos urbanos (sobre muestras de ayuntamientos):**
 - 5) Verificar el efectivo ejercicio por las entidades locales de las obligaciones legalmente establecidas en el ejercicio de sus competencias en relación con la contaminación atmosférica, contaminación lumínica, contaminación acústica y con la recogida selectiva de residuos sólidos urbanos.
 - 6) Examinar las actuaciones y medidas específicas adoptadas en materia medioambiental por las entidades locales para el desarrollo de la gestión del municipio y la prestación de los servicios públicos en relación con la contaminación atmosférica, contaminación lumínica, contaminación acústica y con la recogida selectiva de residuos sólidos urbanos.
 - 7) Evaluar la ejecución de los programas presupuestarios destinados a la protección contra la contaminación atmosférica, contaminación lumínica, contaminación acústica y con la recogida selectiva de residuos sólidos urbanos, y en su caso, de aquellos otros con posibles efectos en las mismas.

De acuerdo con los objetivos generales, la presente fiscalización se ha abordado desde una doble perspectiva. Por una parte, se ha realizado un examen global de las actuaciones y medidas adoptadas en materia medioambiental por las entidades locales que constituyen el ámbito subjetivo y, por otra, sobre una muestra de ayuntamientos, se ha desarrollado un análisis concreto de las

actuaciones llevadas a cabo para la promoción, protección y restauración medioambiental respecto de cuatro áreas específicas de actuación medioambiental (contaminación atmosférica, contaminación lumínica, contaminación acústica y recogida selectiva de residuos sólidos urbanos).

En la presente fiscalización se han aplicado las Normas de Fiscalización del Tribunal de Cuentas, aprobadas por su Pleno en sesión de 23 de diciembre de 2013, y para la consecución de los objetivos se han llevado a cabo todas las pruebas y actuaciones que se ha considerado precisas y empleado los procedimientos y técnicas de auditoría necesarias.

I.4 ANTECEDENTES

La repercusión sobre el medio ambiente de la actividad humana es cada vez mayor y la valoración y toma en consideración de su alcance e impacto es una necesidad. La sociedad se enfrenta a una situación generalizada de deterioro ambiental del planeta que le obliga a tomar conciencia del carácter finito de los recursos naturales y a buscar un nuevo modelo de relación entre el ser humano y su entorno dirigida hacia el desarrollo sostenible.

Este concepto, acuñado por primera vez en 1987 (Informe Brundtland), alude a un desenvolvimiento económico que permita satisfacer las necesidades del presente sin comprometer las de generaciones futuras, lo que implica la introducción de un elemento de solidaridad intergeneracional y la exigencia moral de garantizar unos niveles mínimos de calidad de vida y de justicia social para todos.

La Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, celebrada en Río de Janeiro en junio de 1992, aprobó la *Declaración de Río* con el objetivo de establecer una alianza mundial nueva y equitativa mediante la creación de nuevos niveles de cooperación entre los Estados, los sectores claves de las sociedades y las personas, procurando alcanzar acuerdos internacionales en los que se respeten los intereses de todos y se proteja la integridad del sistema ambiental y de desarrollo mundial, reconociendo la naturaleza integral e interdependiente de la Tierra.

En esta Conferencia también se aprobó el Programa XXI o Agenda 21, con objeto de promover el desarrollo sostenible, que constituyó un plan detallado de actuaciones a emprender por los gobiernos de los estados miembros de la ONU para integrar medio ambiente y desarrollo económico y social en el horizonte del siglo XXI.

Las consecuencias de la acción humana sobre el equilibrio ecológico del planeta ya se han puesto de manifiesto, lo que ha llevado a instituciones públicas y privadas a arbitrar medidas dirigidas a eliminar o siquiera paliar este deterioro y a concienciar a las personas de la necesidad de adquirir nuevos hábitos con la voluntad de intentar resolver o, al menos, minimizar, este problema.

Los poderes públicos juegan un papel fundamental en esta coyuntura en la medida en que les corresponde la acción normativa y la puesta en práctica de medidas preventivas y restauradoras, en colaboración con las entidades privadas y con la ciudadanía, cumpliendo un papel ejemplificador ante estos.

Han sido numerosos los tratados y protocolos internacionales que se han adoptado dirigidos a la protección del medio ambiente y a la asunción de compromisos por los Estados para hacerlo posible. También es abundante la normativa dictada en el ámbito de la Unión Europea, que vincula a las instituciones comunitarias y a los Estados miembros, habiendo procedido estos a su transposición a las respectivas normativas nacionales. Resultan relevantes a estos efectos la Decisión Nº 1386/2013/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de noviembre de 2013, relativa al *Programa General de Acción de la Unión en materia de Medio Ambiente hasta 2020: Vivir bien, respetando los límites de nuestro planeta* y el Acuerdo de París, aprobado en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, y firmado a partir de la

Decisión (UE) 2016/1841 del Consejo, de 5 de octubre de 2016, con objeto de sustituir al Protocolo de Kioto de 1997, a fin de reforzar la respuesta mundial a la amenaza del cambio climático, en el contexto del desarrollo sostenible y de los esfuerzos por erradicar la pobreza.

Es fácil relacionar la prestación de los servicios municipales con posibles efectos medioambientales que conlleva y que con facilidad pueden originar algún tipo de contaminación. Así, por ejemplo, los servicios obligatorios de protección de la salubridad pública, cementerios y servicios funerarios, abastecimiento y saneamiento de agua, alumbrado público, limpieza viaria y recogida y tratamiento de residuos están directamente relacionados con algunos de los problemas medioambientales más comúnmente denunciados tales como la contaminación del aire derivada de emisiones nocivas, la contaminación lumínica, la contaminación acústica, la contaminación de los acuíferos, la contaminación por la generación de residuos y la necesidad de reducir la producción de estos, la contaminación de suelos, y la necesidad de ahorro y eficiencia en la utilización de recursos, tales como el agua y la energía.

Los municipios deben ser proactivos, asimismo, en la difusión entre su población de hábitos personales y sociales surgidos de la voluntad de resolver los problemas generados en el equilibrio ecológico del planeta, a la vez que han de servir de modelo para aquellos llevando a cabo sus actividades propias con respeto a las normas medioambientales, empleando de forma eficiente los créditos presupuestarios dedicados a actuaciones y programas de protección y rehabilitación medioambiental, así como acordando y aplicando medidas y buenas prácticas que incentiven la protección y desincentiven las actuaciones que perjudican al medio ambiente.

I.5 MARCO LEGAL

I.5.1 Normativa medioambiental general

La introducción de la protección y mejora del medio ambiente entre los objetivos de la política de las naciones e instituciones es un hecho relativamente reciente. Es a partir de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano, celebrada en Estocolmo en 1972, cuando los gobiernos empezaron a reconocer que la destrucción del entorno y el agotamiento de los recursos podrían interferir con las perspectivas de desarrollo económico y constituir una amenaza para la supervivencia de los habitantes de la tierra, acordándose, como resultado de dicha Conferencia, una declaración que contenía 26 principios sobre el medio ambiente y el desarrollo y un plan de acción con 109 recomendaciones.

También, bajo el auspicio de las Naciones Unidas, se celebró en 1992 en Río de Janeiro la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y Desarrollo (Cumbre para la Tierra) en la que se suscribió por los países participantes un Plan de Acción de las Naciones Unidas en el que se establecieron de forma detallada las acciones a emprender por los gobiernos para integrar el medio ambiente y el desarrollo económico y social en el horizonte del siglo XXI. Esta Conferencia de Río fue el impulso definitivo para el desarrollo sostenible, lo que se materializó en una sucesión de reuniones internacionales que ha dado lugar a la aprobación de diversa normativa para la protección del medio ambiente.

A nivel europeo, la protección del medio ambiente pasó a formar parte del Derecho Comunitario desde la entrada en vigor en 1987 del Acta Única Europea, en la que se estableció el fortalecimiento del sistema de cooperación política europea en varios campos, entre otros, el medio ambiente, definiéndose a partir de este momento los objetivos de la Comunidad Europea en materia medioambiental y comprometiendo a los Estados miembros a la adopción de medidas. Posteriormente, en 1992, el Tratado de Maastricht supuso la incardinación de la protección del medio ambiente como una de políticas centrales de la Unión Europea estableciendo entre sus objetivos la potenciación del desarrollo sostenible de la economía con respeto del medio ambiente.

A partir del reconocimiento de la protección del medio ambiente entre los objetivos comunitarios, la Unión Europea ha dictado numerosos reglamentos, directivas, decisiones y dictámenes en relación

con el medio ambiente que los Estados miembros están obligados a respetar y ser transpuestos a sus legislaciones nacionales. Entre ellos hay que destacar por tener por objeto la protección general del medio los siguientes:

- Reglamento (CE) nº 1221/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de noviembre de 2009, relativo a la participación voluntaria de organizaciones en un sistema comunitario de gestión y auditoría medioambientales (EMAS), y por el que se derogan el Reglamento (CE) nº 761/2001 y las Decisiones 2001/681/CE y 2006/193/CE de la Comisión.
- Reglamento (CE) nº 66/2010 del Parlamento Europeo y del Consejo de 25 de noviembre de 2009, relativo a la etiqueta ecológica de la Unión Europea.
- Reglamento (UE) nº 1293/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2013, relativo al establecimiento de un Programa de Medio Ambiente y Acción por el Clima (LIFE) y por el que se deroga el Reglamento (CE) nº 614/2007.
- Directiva 2001/42/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de junio de 2001, relativa a la evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente.
- Directiva 2003/87/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de octubre de 2003, por la que se establece un régimen para el comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero.
- Directiva 2004/35/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de abril de 2004, sobre responsabilidad medioambiental en relación con la prevención y reparación de daños medioambientales.
- Directiva 2011/92/UE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de diciembre de 2011, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente (modificada por Directiva 2014/52/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 16 de abril).
- Decisión 1386/2013/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de noviembre de 2013, relativa al Programa General de Acción de la Unión en materia de Medio Ambiente hasta 2020 “Vivir bien, respetando los límites de nuestro planeta”.

Además de la normativa anterior, se puede encontrar en el derecho comunitario normativa general en relación con el uso de la energía y el cambio climático y el desarrollo sostenible, así como normativa de carácter sectorial con objeto de proteger aspectos específicos del medio ambiente, tales como la protección y gestión de las aguas, la protección de la naturaleza y la biodiversidad. Asimismo se ha aprobado normativa específica relativa a la gestión de residuos y a las contaminaciones acústica y atmosférica, aspectos que serán desarrollados en los epígrafes específicos en los que se analizan las actuaciones llevadas a cabo por los ayuntamientos en dichas áreas.

A nivel nacional, la defensa y restauración del medio ambiente se encuentra contemplada, de forma general, en la Constitución Española de 1978 cuyo artículo 45 establece que *“todos tienen el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, así como el deber de conservarlo”* configurando al medio ambiente como un derecho-deber cuya tutela corresponde a los poderes públicos, a los que en el apartado segundo se les confiere el mandato de velar por una utilización racional de todos los recursos naturales *“con el fin de proteger y mejorar la calidad de vida y defender y restaurar el medio ambiente, apoyándose en la indispensable solidaridad colectiva”*.

Asimismo, la Constitución Española atribuye en su artículo 149 competencias al Estado en relación con la legislación básica para establecer los principios fundamentales que deberían observar las comunidades autónomas sobre protección del medio ambiente, así como sobre montes, aprovechamientos forestales y vías pecuarias, sin perjuicio de las facultades de estas de establecer

normas adicionales de protección para completar la normativa estatal, de acuerdo con las competencias a ellas atribuidas en el artículo 148, en distintas materias relacionadas con el medio ambiente, como la ordenación del territorio, el urbanismo, las obras públicas, carreteras, montes y aprovechamientos hidráulicos, entre otras.

De esta forma, en relación con la normativa estatal, y en virtud de dichas competencias, hay que citar como principales normas generales aprobadas en materia medioambiental las siguientes:

- Ley 1/2005, de 9 de marzo, por la que se regula el régimen del comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero.
- Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible.
- Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de Evaluación Ambiental.
- Real Decreto Legislativo 1/2016, de 16 de diciembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Prevención y Control Integrados de la Contaminación.

Además de la normativa anterior, se puede encontrar en el derecho nacional otra normativa general en relación con el uso de la energía, el cambio climático, la protección de las aguas, y de la biodiversidad y determinadas áreas naturales. Asimismo se ha aprobado normativa específica relativa a la gestión de residuos y a las contaminaciones acústica y atmosférica, que serán desarrolladas en los epígrafes específicos en los que se analizan las actuaciones llevadas a cabo por los ayuntamientos en dichas áreas.

Por su parte, las comunidades autónomas han dictado normas de carácter general para la protección del medio ambiente de acuerdo con las competencias en la materia que la Constitución y sus Estatutos de Autonomía les atribuyen. A estos efectos hay que destacar, en Cantabria, la Ley 17/2006, de 11 de diciembre, de Control Ambiental Integrado, en Castilla-La Mancha, la Ley 4/2007, de 8 de marzo, de Evaluación ambiental, en Extremadura, la Ley 16/2015, de 23 de abril, de Protección Ambiental de la Comunidad Autónoma de Extremadura, en La Rioja, la Ley 5/2002, de 8 de octubre, de protección del medio ambiente de La Rioja y la Ley 6/2017, de 8 de mayo, de protección del medio ambiente de dicha Comunidad, que derogó la anterior, y en la Región de Murcia, la Ley 4/2009, de 14 de mayo, de Protección Ambiental Integrada.

Además de la normativa anterior, dichas comunidades han aprobado normativa específica de carácter sectorial y, en especial, relacionada con la gestión de residuos y con las contaminaciones acústica, atmosférica y lumínica, que serán desarrolladas en los epígrafes específicos en los que se analizan las actuaciones llevadas a cabo por los ayuntamientos en dichas áreas.

En relación con las entidades locales, sus competencias medioambientales se establecen en la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL), que en su artículo 25 establece como competencias propias de los municipios el medio ambiente urbano, en particular referido a parques y jardines, gestión de los residuos sólidos urbanos y protección contra la contaminación acústica, lumínica y atmosférica en las zonas urbanas, estableciendo en su artículo 26 la obligatoriedad de la prestación de servicios en estas materias para los municipios de acuerdo con su población.

De esta forma, todos los municipios deben prestar los servicios de alumbrado público, cementerio, recogida de residuos, limpieza viaria, abastecimiento domiciliario de agua potable, alcantarillado, acceso a los núcleos de población y pavimentación de las vías públicas; los de población superior a 5.000 habitantes, además, deben prestar los servicios de parques públicos y tratamiento de residuos; los de población superior a 20.000 habitantes, además, la extinción de incendios, y los de población superior a 50.000 el transporte colectivo urbano de viajeros y el medio ambiente urbano. De igual forma se establece que en los municipios con población inferior a 20.000 habitantes será la diputación provincial o entidad equivalente la que coordinará la prestación de determinados servicios, como la recogida y tratamiento de residuos, el abastecimiento de agua potable a domicilio y evacuación y tratamiento de aguas residuales, la limpieza viaria, el acceso a los núcleos de población, la pavimentación de vías urbanas y el alumbrado público.

Para la prestación de dichos servicios, las entidades locales disponen de capacidad reglamentaria, pudiendo ejercer sus competencias mediante la aprobación de ordenanzas generales para la protección del medio ambiente o mediante la aprobación de ordenanzas específicas para la prestación de los distintos servicios y la regulación de los distintos factores contaminantes. En el subepígrafe II.1.2.2 se analiza la aprobación por las entidades de ordenanzas en materia medioambiental y en los epígrafes relativos a la gestión de residuos y a las contaminaciones acústica, atmosférica y lumínica, las aprobadas particularmente para dichas áreas.

I.6 RENDICIÓN DE CUENTAS

La sujeción al régimen de contabilidad pública establecida legalmente para las entidades locales en el artículo 114 de la LRBRL, desarrollado en el Capítulo III, Título VI del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (TRLRHL), supone la obligación de rendir cuentas de sus operaciones, cualquiera que sea su naturaleza, al Tribunal de Cuentas, según establece el artículo 201 de dicho Real Decreto Legislativo. En iguales términos se manifiesta la Orden HAP/1781/2013, de 20 de septiembre, por la que se aprueba la Instrucción del modelo normal de contabilidad local, vigente en el ejercicio 2017, último ejercicio cuyo plazo legal de rendición ha concluido a fecha de finalización de los trabajos de fiscalización.

El plazo legal de rendición de las cuentas del ejercicio 2017 finalizó el 15 de octubre de 2018. En el Anexo II de este Informe se presentan los datos sobre el cumplimiento de la obligación de rendición de las cuentas generales de las entidades fiscalizadas². De los 96 ayuntamientos fiscalizados, nueve no habían rendido su cuenta general del ejercicio 2017 al Tribunal de Cuentas, destacando por su población los Ayuntamientos de Alhama de Murcia, Seseña y Villarrobledo que contaban con más de 20.000 habitantes.

Por tramos de población, el nivel de cumplimiento de la obligación de rendición al Tribunal de Cuentas y el retraso medio de las rendidas fuera del plazo legal, considerando la fecha señalada en el TRLRHL y el 21/06/2019, era el que se indica en el siguiente cuadro:

Cuadro 2: Rendición de cuentas y retraso medio

Ayuntamientos (habitantes)	Nº Entidades	Número de Ayuntamientos				Retraso medio en la rendición de la Cuenta General Nº días
		En Plazo		Total a 21/06/2019		
		Nº	%	Nº	%	
Más de 100.000	6	3	50	6	100	81
Entre 50.001 y 100.000	10	5	50	10	100	61
Entre 20.001 y 50.000	31	15	48	28	90	61
Entre 10.001 y 20.000	49	21	43	43	88	70
TOTAL	96	44	46	87	91	67

Fuente: Cuentas generales rendidas al Tribunal de Cuentas a 31 de marzo de 2019.

El porcentaje de rendición de las entidades con población superior a 50.001 habitantes alcanzó el 100%. El porcentaje más bajo de rendición se produjo entre las entidades comprendidas en el tramo de entre 10.001 y 20.000 habitantes, en el que habían rendido el 88% de las mismas.

El retraso medio en la rendición de su cuenta general de las entidades, que lo hicieron con posterioridad a la finalización del plazo legal establecido en el TRLRHL, fue de 67 días. Destaca el

² Fuente: Cuentas generales rendidas al Tribunal de Cuentas a 21 de junio de 2019.

mayor retraso de los ayuntamientos de más de 100.000 habitantes a causa de las fechas en que rindieron sus cuentas los Ayuntamientos de Badajoz y Guadalajara, con 155 y 157 días de retraso respectivamente.

I.7 TRÁMITE DE ALEGACIONES

En cumplimiento del artículo 44 de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, el Anteproyecto de Informe se remitió a los representantes legales de las entidades de las Comunidades Autónomas de Cantabria (diez entidades), Castilla-La Mancha (38 entidades), Extremadura (trece entidades), La Rioja (cuatro entidades) y la Región de Murcia (31 entidades) sobre las que se han realizado actuaciones fiscalizadoras, para que alegasen y presentasen los documentos y justificantes que estimasen pertinentes. Además, el Anteproyecto se envió a los que fueron representantes legales de dichas entidades entre 1 de enero de 2017 y 31 de mayo de 2018 cuando no coincidían con los actuales.

Dentro del plazo concedido, se recibieron alegaciones de los actuales representantes de los Ayuntamientos de Albacete, Cehegín, Consuegra, Fuente Álamo de Murcia, Lorca, Murcia, San Pedro del Pinatar, Socuéllamos, Torrelavega y Valdepeñas. Asimismo, ha formulado alegaciones quien había ocupado el cargo de Alcalde del Ayuntamiento de Albacete. El plazo inicialmente concedido fue objeto de ampliación a solicitud de los Ayuntamientos de Laredo, Plasencia, Quintanar de la Orden, Santander y Totana, recibándose dentro del mismo alegaciones de todas ellas, excepto del Ayuntamiento de Plasencia.

Todas las alegaciones han sido objeto de tratamiento, lo que ha dado lugar a que se hagan en este Informe las modificaciones y matizaciones que se han considerado procedentes. No se han valorado aquellas alegaciones que explican, aclaran o justifican determinados resultados sin rebatir su contenido; plantean opiniones sin soporte documental o normativo; tratan de explicar, aclarar o justificar determinadas actuaciones sin contradecir el contenido del Informe; o señalan que las deficiencias o irregularidades se han subsanado con posterioridad al periodo fiscalizado.

II. RESULTADOS DE LA FISCALIZACIÓN

II.1 REFERIDOS A LA ACTIVIDAD GLOBAL DE LOS AYUNTAMIENTOS EN MATERIA MEDIOAMBIENTAL

En este apartado del Informe se exponen los resultados obtenidos del análisis de la actividad global de los ayuntamientos en esta materia.

En primer lugar se muestran los resultados referidos a la evaluación de la planificación de la gestión medioambiental llevada a cabo por las entidades que, fundamentalmente, se ha concretado en la adhesión a la Agenda 21 Local y en la implantación de sistemas de gestión medioambiental que, en caso de cumplir los requisitos establecidos en reglamentos o protocolos internacionales, les han permitido obtener la certificación u homologación oficial de sus servicios o proyectos de protección del medio ambiente, así como en la adhesión a agrupaciones de municipios con objetivos medioambientales específicos con la finalidad de impulsar actuaciones coordinadas para alcanzarlos.

En segundo lugar se exponen los resultados del análisis de las principales actuaciones medioambientales llevadas a cabo por las entidades derivadas de la planificación realizada, a partir de la organización de unidades o servicios específicos con competencia medioambiental, de su actividad normativa, de inspección y control y sancionadora, así como los resultados de la evaluación de las medidas específicas llevadas a cabo por ayuntamientos en su funcionamiento interno y la ejecución de programas presupuestarios relativos a la protección del medio ambiente.

II.1.1 Planificación medioambiental llevada a cabo por los Ayuntamientos

Como se ha señalado, las actuaciones de planificación medioambiental analizadas se han llevado a cabo, fundamentalmente, a través de la adhesión de las entidades a la Agenda 21 Local de la Organización de las Naciones Unidas y a la realización de actuaciones encaminadas a la implantación de sistemas de gestión medioambiental, en su caso, adaptados a reglamentos o protocolos internacionales, así como a través de la adhesión a redes de municipios con objetivos medioambientales.

Asimismo, se exponen los resultados de otras actuaciones específicas encaminadas a la protección del medio ambiente llevadas a cabo por las entidades no enmarcadas en una planificación general.

II.1.1.1 La Agenda 21 Local

Las Conferencias de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo son encuentros internacionales entre Jefes de Estado de los países del mundo con el fin de alcanzar acuerdos sobre el medio ambiente, desarrollo, cambio climático, biodiversidad y otros temas relacionados. En su segunda reunión, celebrada en Río de Janeiro en junio de 1992, se aprobó el Programa XXI o Agenda 21, con objeto de promover el desarrollo sostenible. Dicho Programa XXI constituye un plan detallado de actuaciones a emprender por los gobiernos de los estados miembros de la ONU para integrar medio ambiente y desarrollo económico y social en el horizonte del siglo XXI.

El Programa es un documento estructurado en 40 capítulos organizados en cuatro secciones y redactado en forma de plan de acción. En lo que respecta a las entidades locales hay que destacar el capítulo 28 de la Sección III, que establece las iniciativas de las autoridades locales en apoyo del Programa XXI y crea la institución llamada "Programa 21 Local" o "Agenda 21 Local" (en adelante Agenda 21). El programa de implantación de esta requiere que cada municipio, comarca o región elabore, con el apoyo de su respectivo gobierno, su propio plan de desarrollo sostenible a partir del análisis de sus recursos, otorgando a los municipios un papel esencial en el fomento e iniciativa de acciones y modelos de desarrollo sostenible.

Como consecuencia de esta iniciativa mundial, el 27 de mayo de 1994, se celebró en la localidad danesa de Aalborg, la primera Conferencia Europea de Ciudades Sostenibles y se aprobó la Carta de las Ciudades y Pueblos Europeos hacia la Sostenibilidad (Carta de Aalborg), en la que se recogen los principios y recomendaciones que han de seguir los pueblos y ciudades de Europa para lograr los objetivos de la sostenibilidad. La adhesión de las entidades a dicha Carta de Aalborg supone el compromiso de éstas con el medio ambiente y el inicio del proceso de Agenda 21, como herramienta de planificación participativa de la gestión municipal que permita a los Ayuntamientos y a los distintos actores sociales trabajar conjuntamente para el avance hacia el desarrollo sostenible. Dicha Agenda 21 constituye un plan estratégico municipal basado en la integración con criterios sostenibles de las políticas ambientales, económicas y sociales de la entidad, que surge de la participación y toma de decisiones consensuada entre los representantes políticos, personal técnico municipal, agentes implicados y ciudadanía.

Las sucesivas Conferencias Europeas de Ciudades Sostenibles celebradas posteriormente en distintas ciudades han ido madurando el proyecto y la iniciativa europea de la campaña original y evaluando los avances producidos en el camino hacia la sostenibilidad de las ciudades y municipios desde los comienzos de la misma. La última Conferencia tuvo lugar en Bilbao en abril de 2016.

De las entidades analizadas, las primeras que se adhirieron a los compromisos de la Agenda 21 fueron los Ayuntamientos de Murcia y Talavera de la Reina en el año 1999. Entre 2001 y 2005 se produjo la incorporación de 38 entidades, y las últimas incorporaciones fueron los Ayuntamientos de Villanueva de la Serena y Villarrobledo, en 2012 y 2015, respectivamente. En total suscribieron los compromisos de la Agenda 21 de la ONU 61 entidades de las 96 fiscalizadas, el 63,5%.

Por el contrario, 35 entidades³ no se adhirieron a los compromisos de la Carta de Aalborg, como punto de partida para la creación y desarrollo de una conciencia medioambiental y para la asunción de compromisos hacia la sostenibilidad. La falta de adhesión se produjo, fundamentalmente, entre las entidades con población comprendida entre 10.001 y 20.000 habitantes, en las que el 55% no estaban adheridas. Por su tamaño, destaca la falta de interés en adherirse de dos de las entidades de mayor población analizadas, los Ayuntamientos de Badajoz y Logroño, que superan cada una los 150.000 habitantes. Tampoco se han adherido a dichos compromisos otras entidades de gran población, como los Ayuntamientos de Mérida y Cáceres, con casi 60.000 habitantes la primera y 100.000 la segunda.

Por comunidades autónomas, ninguna de las entidades de La Rioja han firmado los compromisos de la Agenda 21 y únicamente el 23% de las de Extremadura lo hicieron. Por su parte, la adhesión fue mayoritaria entre las entidades de Cantabria, Castilla-La Mancha y la Región de Murcia, destacando las de Cantabria, al encontrarse adheridas la totalidad de las entidades analizadas. En el Anexo III se indican las entidades que se han adherido y las que no a los compromisos de la Agenda 21.

Una vez establecido el compromiso político por parte de las entidades y plasmado en la firma de los compromisos de la Carta de Aalborg, el proceso de implantación y desarrollo de la Agenda 21 comienza con la necesidad de diagnosticar la situación específica y los problemas de sostenibilidad a los que se enfrenta cada entidad. Se trata de establecer los pasos necesarios para conocer la realidad del municipio, identificando sus fortalezas, debilidades y potencialidades, para poder definir un proceso adecuado de actuación en función de dicha realidad mediante el establecimiento de objetivos y estrategias.

Por ello, el primero de los ejes en la implantación de la Agenda 21 lo constituye la realización de una **auditoría medioambiental** formada por un conjunto de estudios, análisis y propuestas de actuación que sintetizan el estado medioambiental de todo el ámbito territorial de cada entidad. Dicha auditoría debe incluir un diagnóstico de la situación del medio ambiente y una propuesta de acciones de mejora para la resolución de los problemas detectados, integradas en un plan de acción ambiental. Asimismo debe establecerse un plan de seguimiento de los resultados y la creación de un sistema de indicadores que permitan la medición y el control del mismo.

El 39% de las 61 entidades adheridas a los compromisos de la Carta de Aalborg no llevaron a cabo o no finalizaron los trabajos de diagnóstico de su situación con objeto de conocer el estado inicial del medio ambiente del municipio. Destacaron por su población los Ayuntamientos de Ciudad Real y Torrelavega, ambas con más de 50.000 habitantes.

Sin embargo, tres entidades (Alhama de Murcia, Las Torres de Cotillas y Puerto Lumbreras) que no se habían adherido a la Agenda 21 Local y por tanto no habían asumido sus compromisos, realizaron una diagnosis de su situación medioambiental, en dos de ellas en cumplimiento del Pacto de los Alcaldes, y en la otra según su plan de ordenación urbana.

En el Anexo III se indican las 24 entidades cuya adhesión a la Carta de Aalborg quedó limitada a la mera formalidad de su firma por no iniciar siquiera los trabajos de diagnosis de la situación medioambiental de sus municipios.

³ Las 35 entidades que no se adhirieron a los compromisos de la Carta de Aalborg fueron las siguientes: Alcázar de San Juan, Arnedo, Badajoz, Bargas, Bolaños de Calatrava, Cáceres, Calahorra, Calasparra, Campo de Criptana, Ceutí, Consuegra, Coria, Don Benito, El Casar, Fortuna, Fuensalida, Fuente Álamo de Murcia, Haro, La Unión, Logroño, Los Alcázares, Mérida, Miguelturra, Montijo, Navalmoral de la Mata, Ocaña, Olivenza, Plasencia, Quintanar de la Orden, Santomera, Socuéllamos, Sonseca, Torrijos, Yuncos y Zafra.

Por otra parte 34 de las 35 entidades que no se adhirieron a la Agenda 21 tampoco llevaron a cabo ninguna actuación de diagnóstico de su situación del medio ambiente, destacando por su tamaño y recursos, los Ayuntamientos de Badajoz, Cáceres, Logroño y Mérida, todas ellas con una población superior a 50.000 habitantes.

A partir del diagnóstico inicial del medio ambiente, las entidades debían definir **las líneas estratégicas a seguir** para la mejora ambiental local y la progresión hacia un modelo de desarrollo sostenible. El 19% de las entidades que se adhirieron a los compromisos de la Carta de Aalborg y llevaron a cabo dicha diagnosis inicial del estado del medio ambiente, no definieron posteriormente líneas estratégicas para la mejora del mismo a partir de las conclusiones y recomendaciones derivadas de esta⁴. Esto supuso que el compromiso adquirido por los Ayuntamientos de Cartagena, Cuenca, Jumilla, Talavera de la Reina y Yecla, todos ellos de población superior a 25.000 habitantes, con la firma de dicha Carta, fue suspendido durante las primeras etapas de su implantación, quedando sin valor el diagnóstico inicial realizado y los recursos empleados para ello. Por su parte el Ayuntamiento de Alovera desarrolló unas líneas que no se referían a la totalidad del municipio, cuya explicación se expone más adelante.

El desarrollo de las líneas estratégicas definidas por las entidades para la mejora del medio ambiente requiere del diseño de programas de actuación para cada objetivo específico en ellas definido, lo que se produjo en el 83% de las entidades que establecieron dichas líneas, 25 entidades, de las que todas excepto los Ayuntamientos de Las Torres de Cotillas y Valdepeñas desarrollaron por escrito proyectos para cada uno de los programas de actuación. Sin embargo los Ayuntamientos de Alcantarilla, Caravaca de la Cruz, Murcia, Puerto Lumbreras y San Pedro del Pinatar no definieron programas de actuación para los objetivos previstos en cada línea estratégica.

Los programas del Ayuntamiento de Las Torres de Cotillas se hicieron en desarrollo de las líneas estratégicas y la diagnosis llevada a cabo en el marco del indicado Pacto de los Alcaldes. En el Ayuntamiento de Guadalajara los programas también se desarrollaron en el marco del citado Pacto, si bien la diagnosis y las líneas estratégicas se llevaron a cabo en relación con la Agenda 21 Local.

La fase de planificación medioambiental debe culminar con el desarrollo de un **Plan de Acción Ambiental** en el que se integran las líneas estratégicas, los programas de actuación y los proyectos desarrollados para cada uno de ellos. Este Plan se establece a partir de las conclusiones y recomendaciones derivadas del diagnóstico medioambiental, constituye la hoja de ruta a seguir por la entidad e incluye un calendario de actuaciones a lo largo del tiempo de acuerdo con la priorización establecida.

Todas las entidades que llevaron a cabo el diagnóstico de la situación medioambiental del municipio, establecieron líneas estratégicas, programas y proyectos de actuación, han enmarcado estos instrumentos en Planes de Acción Ambiental estableciendo las líneas estratégicas para la mejora del medio ambiente local. Además, los Ayuntamientos de Las Torres de Cotillas y Murcia elaboraron Planes de Acción, aun cuando no dispusieron de proyectos para cada programa de actuación, por lo que el número de entidades que dispusieron de Planes de Acción ascendieron a 26. A 31 de mayo de 2018, el 57% de las entidades que desarrollaron dichos Planes de acción no habían dado por finalizada la fase de planificación medioambiental (16 entidades⁵). El periodo medio desde que se inició el Plan de Acción en estas entidades fue más de 8 años por lo que se puede concluir que dichas entidades no van a disponer de él y que los recursos empleados no se han gestionado eficientemente.

⁴ Las líneas estratégicas de las entidades de Las Torres de Cotillas y de Puerto Lumbreras se hicieron en desarrollo de la diagnosis llevada a cabo en el marco del indicado Pacto de los Alcaldes.

⁵ Las dieciséis entidades que desarrollaron Planes de Acción pero no habían dado por finalizada la fase de planificación medioambiental fueron los Ayuntamientos de Azuqueca de Henares, Beniel, Camargo, Caudete, Cieza, Daimiel, Guadalajara, Illescas, Lorca, Molina de Segura, San Pedro del Pinatar, Seseña, Toledo, Tomelloso, Totana y Villarrubia de los Ojos.

El proceso de revisión y actualización que permite comprobar periódicamente si el Plan de Acción se está desarrollando según lo previsto se recoge en un **Plan de Seguimiento** del mismo, que tiene por objeto detectar posibles desviaciones y plantear alternativas. Este Plan de Seguimiento debe basarse en indicadores cuantificables a través de los cuales se puedan medir los logros alcanzados. Para llevar a cabo este seguimiento es necesaria la creación de **Comisiones de Seguimiento**, pudiendo estar integradas únicamente por técnicos municipales o implicar también a agentes externos a las entidades. El 60% de los ayuntamientos que enmarcaron sus proyectos, programas y líneas estratégicas en Planes de Acción Ambiental, no crearon Comisiones de Seguimiento para la evaluación y control del desarrollo de dichos Planes. Los Ayuntamientos que no las crearon fueron los de Almansa, La Solana, Las Torres de Cotillas y Santa Cruz de Bezana. La composición de dichas Comisiones en cinco de las seis entidades que las constituyeron fue mixta de empleados municipales y otros agentes externos y en otra de ellas, el Ayuntamiento de Santander, estaba compuesta en su totalidad por empleados municipales.

La valoración de los resultados de las actuaciones de los Planes de Acción Ambiental requiere del uso de sistemas de medida y evaluación estandarizados y coherentes con las acciones que se llevan a cabo. Para ello es conveniente la creación de un **sistema de indicadores** cuya función sea realizar un seguimiento eficaz de la aplicación del Plan de Acción Ambiental con objeto de proporcionar, a lo largo del tiempo, información sobre los avances en la protección del medio ambiente, así como de un programa sistemático y continuado en el tiempo de seguimiento que impulse el cálculo regular de los indicadores siguiendo las mismas pautas y unidades de medida con objeto de obtener datos comparables.

Los Ayuntamientos de Las Torres de Cotillas y Santa Cruz de Bezana no crearon sistemas de indicadores para evaluar su cumplimiento, lo que limita el análisis que dichas entidades realizaran respecto del cumplimiento de los Planes, al no diseñar elementos que permitieran su evaluación.

Por su parte, tres de las ocho entidades que diseñaron sistemas de indicadores, los Ayuntamientos de La Solana, Puertollano y Santander⁶, no crearon planes o programas para el seguimiento posterior de los indicadores establecidos, lo que limita la utilidad de los mismos al no disponer de datos comparables que permitan realizar un seguimiento eficaz de la aplicación del Plan de Acción Ambiental y evaluar la mejora del medio ambiente. Las entidades que dispusieron de tales programas de seguimiento de los indicadores establecidos llevaron a cabo un cálculo periódico de los mismos, al menos cada tres años.

Por último, para la implantación y desarrollo de la Agenda 21 debe elaborarse un **Plan de Participación Social** que incorpore la participación ciudadana dentro de la gestión del medio ambiente local con la finalidad de obtener que las distintas partes implicadas se corresponsabilicen. Los grandes retos sociales, económicos y medioambientales actuales requieren de un amplio debate público y de voluntad de iniciar soluciones innovadoras en el marco del consenso, siendo los ciudadanos los receptores directos del estado medioambiental de los municipios y de la gestión que cada entidad realiza. El Plan de Participación Social permite un vínculo bidireccional entre los ciudadanos y las entidades y define claramente los cauces e instrumentos para promover e incentivar la participación ciudadana como vía para alcanzar un plan de acción consensuado, debiendo representar a tantos sectores como sea posible.

De esta manera, las entidades pueden conocer las necesidades e intereses de la población, información imprescindible para proponer acciones concretas que requieran la colaboración de los ciudadanos, haciendo aumentar las posibilidades de que los proyectos propuestos alcancen sus objetivos y contribuyendo al establecimiento de formas y estructuras de colaboración de las

⁶ El Ayuntamiento de Santander informó en el trámite de alegaciones de la aprobación del "Plan Estratégico Santander 2010-2020" que contiene las principales líneas de actuación a desarrollar en la entidad durante ese horizonte temporal, sin embargo dicho Plan no tiene por finalidad ni contiene un seguimiento específico de los indicadores establecidos.

entidades con sus ciudadanos para la consecución de objetivos de promoción y protección del medio ambiente que en una actuación separada no podrían alcanzarse.

La ausencia de Planes de Participación Social fue significativa en las entidades adheridas a los compromisos de la Carta de Aalborg, entre las que casi la mitad de las mismas (el 44%) no consideró necesario establecer dichos planes con objeto de implicar a los agentes socioeconómicos en el conocimiento y resolución de los problemas medioambientales de los municipios, a pesar de que la participación ciudadana en la gestión del medio ambiente se establece como uno de los ejes fundamentales en relación con la implantación de la Agenda 21. Entre ellas destacan, por su población, los Ayuntamientos de Cartagena, Cuenca, Torrelavega y Torre-Pacheco, todas ellas con una población superior a 50.000 habitantes. En el Anexo III se indican las 26 entidades⁷ adheridas a los compromisos de la Carta de Aalborg que no establecieron dichos mecanismos de participación.

La participación en las entidades que establecieron dichos planes de participación social se llevó a cabo, en el 65% de las entidades, mediante la creación de **Consejos Municipales de medio ambiente**. Estos Consejos son órganos sectoriales complementarios incardinados en la organización local con funciones de consulta, información y propuesta, cuya finalidad es la de canalizar la participación, iniciativas, propuestas y demandas de los ciudadanos y sus asociaciones en asuntos relativos al medio ambiente. Su establecimiento es acordado entre los representantes políticos de cada entidad y su organización y regulación se lleva a cabo mediante un Reglamento que aprueba el Pleno de cada una de ellas.

Por su parte, en el 35% de las entidades en las que se establecieron Planes de Participación Social, esta se llevó a cabo mediante la creación de **Foros municipales de medio ambiente**, constituidos como lugar para el debate, intercambio de ideas, opiniones y visiones, así como para la divulgación de información, en los que, una vez que las autoridades locales deciden su uso como instrumento de participación ciudadana, deben determinar su composición y constitución. Además, el 47% de las entidades en las que se establecieron dichos Planes aprobó Reglamentos de participación que regulaban la intervención de los ciudadanos en el desarrollo local, con el objetivo principal de implicar a los ciudadanos en el buen funcionamiento del municipio.

En el desarrollo de estas actuaciones, se requiere la creación de **planes de comunicación** concebidos como sistemas ágiles de comunicación que permitan a las entidades aportar información comprensible para los ciudadanos y que sirva para estimular e impulsar la educación ambiental. Dichos planes, previstos en la Agenda 21 Local y necesarios para mantener un flujo de información continua sobre el medio ambiente entre las entidades y los agentes que muestren interés o estén implicados en el tema, no fueron establecidos por el 25% de las entidades adheridas a la Agenda 21. Entre ellas destacan, por su población, los Ayuntamientos de Cuenca y Torrelavega, ambas con una población superior a 50.000 habitantes, que no establecieron un plan de comunicación organizado para facilitar información de carácter medioambiental a sus ciudadanos.

La mayor parte de las entidades que no establecieron planes de comunicación tampoco contaban con planes de participación social, excepto los Ayuntamientos de Caudete e Illescas, que si bien disponían de planes de participación social, no tenían establecidas líneas de comunicación con los ciudadanos para la transmisión de dicha información. En el Anexo III se indican las 15 entidades⁸

⁷ Las entidades adheridas a los compromisos de la Carta de Aalborg que no establecieron dichos mecanismos de participación fueron los Ayuntamientos de Abarán, Águilas, Alovera, Archena, Bullas, Caravaca de la Cruz, Cartagena, Castro-Urdiales, Cehégín, Cuenca, El Astillero, La Roda, La Solana, Laredo, Las Torres de Cotillas, Madridejos, Mazarrón, Mula, Piélagos, Santoña, Seseña, Tarancón, Torrelavega, Torre-Pacheco, Villafranca de los Barros y Villanueva de la Serena.

⁸ Las entidades que no han establecido planes de comunicación estructurados para facilitar información de carácter medioambiental a sus ciudadanos han sido los Ayuntamientos de Águilas, Alovera, Archena, Bullas, Caudete,

que no han establecido planes de comunicación estructurados para facilitar información de carácter medioambiental a sus ciudadanos.

Las 40 entidades que establecieron planes de comunicación de carácter formativo han llevado la difusión, fundamentalmente, a través de medios tradicionales de comunicación (radio, prensa y televisión), el 85% de ellas, el 83% a través del portal web del Ayuntamiento, el 83% mediante redes sociales y el 63% a través de boletines divulgativos.

Además, otra información medioambiental de carácter más técnico puede también ponerse a disposición de los ciudadanos interesados en la problemática medioambiental. El 58% de las 36 entidades que establecieron planes de información activa y específica han dispuesto de centros de documentación e información de carácter técnico que ha permitido a los ciudadanos tener acceso a información en la materia -21 entidades-. Por su parte, el 97% de las entidades que establecieron dichos planes han contado además con sistemas de atención al ciudadano para informarles en cuestiones relacionadas con el medio ambiente.

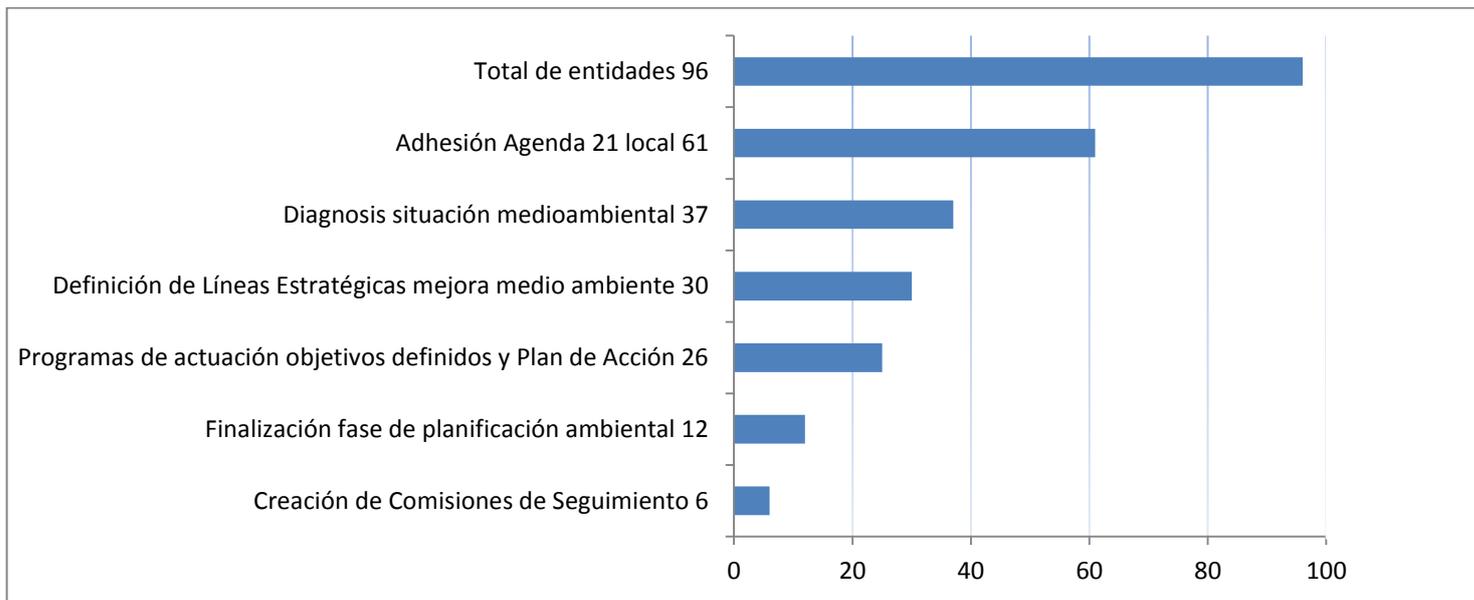
Como culminación de las actuaciones anteriores, las entidades debían elaborar un documento resumen de carácter divulgativo a partir de las conclusiones extraídas del diagnóstico ambiental inicial, de las actuaciones establecidas en el Plan de Acción Ambiental y de los resultados más relevantes obtenidos. El objetivo principal de dicha **declaración ambiental** es su difusión por parte de la entidad para informar a la población en general, en aras de la transparencia, y a otras administraciones en particular, pudiendo esta llevarse a cabo por cualquier medio que permita su transmisión. Únicamente doce entidades han emitido dicha declaración ambiental, los Ayuntamientos de Albacete, Almansa, Azuqueca de Henares, Cieza, Hellín, Illescas, La Solana, Lorca, Molina de Segura, Puertollano, Toledo y Totana, si bien tres de ellas (Ayuntamientos de Almansa, La Solana y Molina de Segura) no han llevado a cabo la difusión de la misma entre la población, objetivo principal de la emisión de dicho documento. Las nueve entidades que si difundieron el mismo lo hicieron, fundamentalmente, a través del sitio web municipal, de medios de comunicación y en actos públicos.

En resumen, de las 96 entidades analizadas, 61 se adhirieron a la Agenda 21 Local, de ellas. 24 no realizaron un diagnóstico de su situación medioambiental inicial por lo que la suscripción de los compromisos de la Carta de Aalborg se redujo a una declaración de intenciones. De las restantes, siete no definieron líneas estratégicas de actuación; y únicamente 25 de las 61 que suscribieron los compromisos identificaron las medidas a tomar para mejorar el medio ambiente en su ámbito territorial y de ellas solo cinco diseñaron sistemas de indicadores para el seguimiento de los planes de acción. En definitiva solo de doce⁹ entidades se puede afirmar que culminaron el procedimiento previsto en la Agenda 21 Local. En el gráfico siguiente se refleja el grado de cumplimiento de las distintas fases de la Agenda 21 Local por las entidades que se adhirieron a él.

Cehegín, Cuenca, Illescas, La Roda, La Solana, Madridejos, Piélagos, Torrelavega, Torre-Pacheco y Villanueva de la Serena.

⁹ El Ayuntamiento de Santander manifestó, en el trámite de alegaciones, haber culminado el procedimiento previsto en la Agenda 21 Local. No obstante, no realizó la correspondiente declaración medioambiental.

Gráfico 1: Cumplimiento de las fases de la Agenda 21 Local



II.1.1.2 Sistemas de gestión medioambiental

Dentro de la planificación de la gestión medioambiental, las entidades han dispuesto de reglamentos o protocolos internacionales para la implantación de sistemas de gestión cuyo cumplimiento les ha permitido obtener certificaciones u homologaciones oficiales de acuerdo con la norma UNE-EN ISO 14001 y el Reglamento Comunitario de Ecogestión y Ecoauditoría (EMAS), que se desarrollan en el presente subepígrafe.

La implantación de un sistema de gestión medioambiental (en adelante SGM) en una entidad supone el reconocimiento oficial del compromiso del Ayuntamiento respecto del medio ambiente y permite que la organización controle todas sus actividades, servicios y productos que pueden causar algún impacto sobre el medio ambiente.

El sistema debe estar capacitado para identificar los aspectos medioambientales de la actividad, de la entidad, identificar los requisitos legales y reglamentarios aplicables, fijar los objetivos y metas medioambientales, establecer programas para alcanzar dichos objetivos y metas, planificar el control y establecer una política ambiental adecuada para la entidad.

La creación de una política medioambiental es el primer paso hacia la implantación de un SGM, al conformar el marco para el establecimiento de las metas y objetivos medioambientales de la entidad. Se trata de un documento transversal en el que deben establecerse los objetivos, estrategias e implicaciones a asumir por la entidad en relación con el medio ambiente adaptada a la naturaleza de cada entidad. La política debe establecer los principios medioambientales básicos que orienten la actividad de la misma, correspondiendo a la dirección de la organización su aprobación y el establecimiento de una periodicidad para su examen y revisión. Su implantación requiere su comunicación a todos los empleados municipales y a los vecinos del municipio.

Las dos normas internacionales homologadas existentes para la implantación de un SGM en una entidad son: la norma UNE-EN ISO 14001, estándar internacional, editada por primera vez en el año 1996, y revisada por última vez en 2015, y el *Eco-Management and Audit Scheme* o Reglamento Comunitario de Ecogestión y Ecoauditoría (EMAS), que fue publicado inicialmente en 1993 y revisado posteriormente en dos ocasiones para incorporar las modificaciones que la política ambiental de la Unión Europea iba requiriendo, la primera por el Reglamento Comunitario nº 761/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de marzo de 2001, por el que se permite

que las organizaciones se adhieran con carácter voluntario a un sistema comunitario de gestión y auditoría medioambientales (EMAS II), y la segunda por el Reglamento Comunitario nº 1221/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de noviembre de 2009, relativo a la participación voluntaria de organizaciones en un sistema comunitario de gestión y auditoría medioambientales (EMAS III).

No obstante, desde la publicación del Reglamento Comunitario nº 761/2001 -EMAS II, la Unión Europea asumió como herramienta para la implantación del SGM la norma UNE-EN ISO 14001, si bien, a pesar de seguir ambas normas la misma filosofía, el reglamento EMAS es más exigente en cuestiones tales como el mayor grado de compromiso que toma el Ayuntamiento con la sociedad respecto a la protección del medio ambiente y el compromiso que asumen las entidades de realizar una declaración medioambiental anual. También difiere el ámbito de cada norma, en tanto que la UNE-EN ISO 14001 es de aplicación internacional, el reglamento EMAS es de aplicación únicamente a los miembros de la UE.

Un SGM puede referirse a una entidad en su conjunto o a departamentos, áreas o servicios específicos dentro de la organización. De las seis entidades fiscalizadas de población superior a 100.000 habitantes (Murcia, Cartagena, Albacete, Santander, Logroño y Badajoz), únicamente el Ayuntamiento de Santander ha dispuesto de SGM y referidos solamente a dos servicios municipales, el Servicio de parques y jardines y el Servicio de playas.

El Servicio de Parques y Jardines había registrado su SGM en EMAS en septiembre de 2007 y certificado en UNE-EN ISO 14001 desde marzo 2007. Su política medioambiental fue aprobada por la Concejalía de Medio Ambiente y registrada en el Registro Comunitario de Gestión y Auditoría Medioambiental EMAS desde el 7 de septiembre de 2007. El Servicio de Playas se encontraba certificado en UNE-EN ISO 14001 desde julio de 2013 y registrado en EMAS desde noviembre de 2008. Este servicio contaba además con el certificado "Q de calidad", certificación voluntaria de servicios turísticos desde julio de 2016. Su política medioambiental fue aprobada por la misma Concejalía y también se encontraba registrada en el Registro Comunitario de Gestión y Auditoría Medioambiental EMAS desde el 20 de noviembre de 2008.

Los SGM y las políticas medioambientales de ambos servicios han sido objeto de revisión y actualización con carácter anual por el Ayuntamiento. Asimismo, ambas políticas se encontraban documentadas e implantadas y han sido difundidas en aras de un objetivo de transparencia, entre la ciudadanía a través de la página web municipal y mediante folletos informativos, si bien no fueron comunicadas a los trabajadores de la entidad, pese a que establecen las responsabilidades de cada persona implicada en su implantación y contienen el compromiso de mejora continua de prevención de la contaminación, el compromiso de cumplir con la legislación vigente y la reglamentación ambiental y con lo dispuesto en los convenios a los que está suscrito el Ayuntamiento en materia de medio ambiente.

Dichas políticas conforman el marco para el establecimiento de las metas y objetivos medioambientales de los servicios implicados e incluyen el compromiso de tomar las medidas oportunas para que las empresas que contraten con el Ayuntamiento apliquen medidas y principios medioambientales equivalentes a las de éste.

Respecto de las diez entidades con población comprendida entre 50.000 y 100.000 habitantes, entre las que están los Ayuntamientos de Lorca, Guadalajara, Toledo, Talavera de la Reina, Ciudad Real o Molina de Segura, todos con más de 70.000 habitantes, ninguna de ellas ha contado con SGM ni políticas medioambientales, ni referidas a la Entidad en su conjunto ni a servicios o departamentos específicos de las mismas, a pesar de que por su elevado tamaño disponían de un mayor volumen de recursos para la protección ambiental de sus municipios.

Del resto de entidades, con población entre 10.000 y 50.000 habitantes, únicamente contaba con SGM y política medioambiental el Ayuntamiento de Laredo, que a pesar de contar con poco más de

11.000 habitantes, disponía de un SGM adaptado a la UNE-EN ISO 14001 respecto de una playa del municipio, cuya aprobación se produjo el 8 de abril de 2008, y de política medioambiental, que fue aprobada por la Concejalía de Medio Ambiente. Dicha política se encontraba documentada e implantada en la Entidad, y había sido difundida entre la ciudadanía a través de la página web municipal y las redes sociales. Como en el Ayuntamiento de Santander, no se llevó a cabo la valoración con objeto de verificar el grado de cumplimiento de los objetivos ni se preveía la realización de actualizaciones ni establecían las responsabilidades de cada persona implicada en su implantación.

Para poder aplicar adecuadamente las políticas medioambientales definidas, un SGM debe establecer procedimientos para la determinación de los aspectos medioambientales de sus actividades y servicios que puedan producir impactos significativos sobre el medio ambiente. Estos impactos pueden ser directos, los derivados de la actividad y los servicios de la entidad sobre los que tiene el control de la gestión, o bien indirectos, los producidos por la actividad y los servicios sobre los que la entidad no tiene pleno control de la gestión, tales como el comportamiento ambiental de contratistas, subcontratistas y proveedores.

Para la identificación de los aspectos medioambientales de las actividades y la evaluación de los impactos, las entidades deben identificar los servicios, instalaciones y actividades susceptibles de generar impacto ambiental con objeto de determinar cuáles resultan significativos. Debe valorarse, entre otras cosas, el riesgo de provocar daños medioambientales, la fragilidad del medio ambiente local, la amplitud, el número, la frecuencia y la reversibilidad del aspecto o impacto, así como la existencia y los requisitos de la legislación medioambiental. Los aspectos que resulten significativos tras la valoración deberán tener prioridad a la hora de establecer los objetivos y metas medioambientales. En todo caso, el objetivo final para las entidades debe ser establecer un registro de los aspectos relevantes que sirva para poder estudiar la evolución que tienen de acuerdo con la gestión que la entidad realiza de los mismos y determinar el grado de cumplimiento de los objetivos y metas medioambientales que sobre estos se marcaron.

Una adecuada gestión ambiental requiere, además, que las entidades conozcan en todo momento la legislación medioambiental, tanto nacional como internacional de aplicación, así como aquellos otros requisitos voluntarios asumidos formalmente por cada entidad, tales como códigos de buenas prácticas o acuerdos, lo que requiere el establecimiento de un fondo documental que recoja los requisitos aplicables a sus actividades, productos y servicios. Dado que la legislación ambiental se encuentra en continuo cambio, deben articular, además, un sistema que permita mantener actualizado el fondo documental, incorporando la nueva normativa que se vaya aprobando en la materia.

Para aplicar adecuadamente su política medioambiental local, las entidades deben definir y documentar los distintos objetivos, identificando los fines que la entidad local se proponga alcanzar de acuerdo con lo establecido en los principios generales de dicha política. Los objetivos fijados se concretan en metas que son actuaciones concretas en las que se desglosan los distintos objetivos. Los objetivos y las metas deben ser coherentes con la política medioambiental, alcanzables y ser revisados periódicamente. Su establecimiento debe partir de la decisión de los puntos débiles prioritarios para la organización y para su determinación se debe tener en cuenta la política medioambiental de la entidad, los resultados de la revisión medioambiental inicial, los aspectos ambientales significativos y sus impactos asociados y los requisitos legales aplicables. Es recomendable que dichos objetivos y metas cuenten con indicadores de medida que sean utilizados como base del sistema de evaluación del comportamiento medioambiental y del grado de su cumplimiento y el progreso realizado.

Las entidades deben establecer unos programas de gestión medioambiental encaminados a la consecución de los objetivos y las metas anteriores, que contengan la descripción de las acciones específicas para cada objetivo y meta, las áreas afectadas, los responsables de llevar a cabo cada acción, las principales acciones a realizar, el calendario para su consecución, los recursos

humanos y económicos necesarios y el método de revisión de su contenido. Los programas deben estar adecuadamente documentados, ser aprobados por el Pleno municipal u órgano equivalente y darse a conocer a todos los niveles de la organización implicados en su realización.

Únicamente los Ayuntamientos de Santander y Laredo han dispuesto de políticas medioambientales mediante SGM para alguno de sus servicios, el Servicio de Parques y Jardines y el Servicio de Playas en el Ayuntamiento de Santander y el Servicio de playas del Ayuntamiento de Laredo. Asimismo han dispuesto de un fondo documental con los requisitos legales de aplicación a sus actividades con objeto de conocer en cada momento la legislación medioambiental europea, estatal, autonómica y local vigente, así como otros compromisos medioambientales asumidos. En dichos servicios se habían definido objetivos medioambientales para los que se habían determinado metas concretas en las que se desglosan los mismos y disponían programas de gestión encaminados a la consecución de dichos objetivos y metas.

Por último las organizaciones que implantan un SGM de acuerdo al Reglamento EMAS deben formular una Declaración medioambiental que es el documento mediante el cual dan a conocer a todas las partes interesadas la información sobre el impacto ambiental causado y el comportamiento ambiental de la entidad. Esta Declaración debe ser validada por un verificador medioambiental antes de su puesta a disposición del público y debe contener la indicación clara e inequívoca del registro de la organización en el EMAS, la política medioambiental de la organización y una breve descripción del sistema de gestión medioambiental, así como la descripción de los aspectos medioambientales significativos que tengan como consecuencia impactos medioambientales relevantes y los objetivos y metas sobre dichos aspectos e impactos medioambientales. Debe contener asimismo el resumen de la información disponible sobre el comportamiento de la organización respecto de sus objetivos y metas y la identificación del verificador medioambiental y su fecha de validación.

La Declaración constituye un requisito obligatorio para las entidades que implanten sistemas de gestión medioambiental adaptados al Reglamento EMAS, no teniendo este carácter para aquellas entidades que opten por la implantación de sistemas de acuerdo con la UNE-EN-ISO 14001. La organización deberá actualizar anualmente la información mínima requerida y hacer validar cada año por un verificador medioambiental los cambios que se produzcan, debiendo estar a disposición de las partes interesadas la información actualizada.

De las dos entidades que han dispuesto de SGM con procedimientos certificados en algunos de sus Servicios o Áreas, únicamente el Ayuntamiento de Santander ha contado con Declaraciones Medioambientales para sus dos Servicios, el de Parques y Jardines y el de Playas, emitidas de acuerdo con los requisitos establecidos en el Reglamento Comunitario nº 1221/2009 -EMAS III. La playa del Ayuntamiento de Laredo que contaba con SGM y política medioambiental certificada de acuerdo con la UNE-EN ISO 14001, no ha dispuesto de Declaración Medioambiental al no estar adaptada al Reglamento EMAS.

Los SGM son procedimientos de planificación medioambiental que cuentan con sistemas homologados internacionalmente, protocolos en los que deben enmarcarse los objetivos y metas a alcanzar, programas de gestión a desarrollar, mecanismos de seguimiento de las medidas a ejecutar y métodos de evaluación de los resultados obtenidos. Constituyen por tanto instrumentos muy importantes para la planificación y ejecución de las políticas de mejora del medio ambiente. Sin embargo 94 de los 96 ayuntamientos analizados no han optado por esta posibilidad de establecer un SGM en sus ámbitos territoriales, en el marco de reglamentos y procedimientos internacionales que les hubieran posibilitado la certificación de sus proyectos y solamente dos entidades y para proyectos parciales han acudido a estos instrumentos de planificación.

II.1.1.3 Adhesión a redes de municipios con objetivos medioambientales

Los protocolos que se han analizado en los subepígrafes anteriores (la Agenda 21 local y los SGM) constituyen instrumentos de planificación medioambiental que establecen procedimientos en los que las entidades adheridas deben realizar un diagnóstico de su situación medioambiental, fijar los objetivos a alcanzar y desarrollar planes de acción en los que deben especificarse las medidas concretas a ejecutar. Además deben dotarse de indicadores de seguimiento de los hitos alcanzados y difundir entre los distintos agentes sociales y la ciudadanía información comprensible que sirva para estimular e impulsar la educación ambiental.

Junto a estos protocolos, en el ámbito asociativo local se han constituido diferentes foros con objetivos comunes de protección del medio ambiente que han constituido instrumentos de difusión de políticas medioambientales, instrumentos de intercambio de experiencias entre las entidades locales adheridas y un medio para coordinar y difundir los objetivos de la política nacional en relación con el medio ambiente al ámbito local.

A nivel nacional las asociaciones más relevantes son “Red Española de ciudades por el clima”, la “Red Española de Ciudades Saludables” y la “Red de Gobiernos Locales +Biodiversidad”, creadas como secciones de la Federación Española de Municipios y Provincias para promover la lucha contra el cambio climático y los efectos que de este se derivan, para la promoción y protección de la salud y el bienestar de los ciudadanos, en concordancia con los principios de actuación de la Organización Mundial de la Salud y para la promoción de políticas locales para la conservación y uso sostenible de la biodiversidad y la conservación del patrimonio natural, respectivamente.

La adhesión de las entidades a estas redes españolas no requiere el cumplimiento de mayores requisitos formales que la designación de representantes y el pago de unas cuotas anuales, pero no se establecen planes de actuación ni se exige el diagnóstico de la situación medioambiental de los ayuntamientos, ni la elaboración y ejecución de proyectos para la mejora del medio ambiente. Tampoco constan estudios sobre los resultados obtenidos para la mejora del medio ambiente por las entidades adheridas ni la red realiza un seguimiento de los logros obtenidos.

Las 55 entidades, de las fiscalizadas, que se han integrado en ese tipo de redes lo han hecho, fundamentalmente, a la “Red Española de ciudades por el clima” y la “Red Española de ciudades saludables”, a las que se encontraban adheridas el 47% y el 44% respectivamente de las que participaban en este tipo de agrupaciones.

A nivel europeo se destaca la iniciativa de la Comisión Europea denominada “Pacto de los Alcaldes para el clima y la energía”, en funcionamiento desde 2008. Esta red se constituyó con el propósito de reunir a los gobiernos locales que voluntariamente se comprometían a alcanzar y superar los objetivos de la UE en materia de clima y energía y de constituir una red permanente de intercambio de información para la aplicación de buenas prácticas con objeto de mejorar la eficiencia energética y reducir las emisiones de CO₂. Tras sucesivas ampliaciones a otros territorios y fusiones con otras iniciativas, desde junio de 2016 se integra en el “Pacto Mundial de los Alcaldes por el Clima y la Energía” de acuerdo con los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la ONU y con los principios de justicia climática, cuyos objetivos principales están constituidos por la mitigación del cambio climático, la adaptación a los efectos adversos del cambio climático y el acceso universal a una energía segura, limpia y asequible. Al contrario que en las redes españolas no se exigían cuotas de adhesión.

De las 96 entidades fiscalizadas se adhirieron a esta red 36 ayuntamientos que se comprometían a actuar para respaldar la implantación del objetivo europeo de reducción de los gases de efecto invernadero en un 40 % para 2030 y la adopción de un enfoque común para el impulso de la mitigación y la adaptación al cambio climático.

El cuadro siguiente muestra, por tramos de población, la adhesión de entidades a agrupaciones de ciudades con objetivos comunes en materia medioambiental.

Cuadro 3: Adhesión de los ayuntamientos a agrupaciones de ciudades con objetivos comunes en materia medioambiental.

Ayuntamientos	Total	Integración				% Entidades integradas en la Red Española de ciudades por el clima	% Entidades integradas en la Red Española de ciudades saludables	% Entidades integradas en Red de Gobiernos Locales+Biodiversidad	% Entidades integradas en el Pacto de los Alcaldes para el clima y la energía
		No		Sí					
		Nº	%	Nº	%				
Mayor de 100.001	6	0	0	6	100	67	83	50	83
De 50.001 a 100.000	10	3	30	7	70	86	0	29	57
De 20.001 a 50.000	31	8	26	23	74	57	48	26	52
De 10.001 a 20.000	49	28	57	21	43	19	43	19	52
Total	96	39	41	57	59	47	44	26	63

Fuente: Elaboración propia a partir de la información aportada en la fiscalización

Ha existido una relación directa entre el tamaño de las entidades y la integración en algún tipo de asociación de entidades con fines medioambientales, aumentando la proporción de entidades agrupadas a medida que aumenta el tamaño de las mismas, oscilando entre el 43% en las entidades de menor población, el 70 y el 74% de las comprendidas entre 20.001 y 100.00 habitantes y hasta el 100% en las de mayor población.

A la vista de las actuaciones desarrolladas no se aprecia una relación directa entre la pertenencia a estos colectivos y las actuaciones de planificación desarrolladas para la mejora de las condiciones medioambientales. Estas redes han actuado como foros de difusión de medidas de protección medioambiental, de impulso a la concienciación sobre la necesidad de actuar coordinadamente en estas políticas y de puesta en común de objetivos medioambientales, aunque su mera pertenencia pudiera transmitir la idea de políticas activas en la materia.

Por último hay que señalar que veinte de las 96 entidades no se encontraban adheridas ni a los compromisos establecidos en la Agenda 21 ni integradas en ninguna agrupación de ciudades con objetivos comunes en materia medioambiental ni firmado ningún acuerdo o convenio en materia medioambiental que permita avanzar hacia el desarrollo sostenible. En el Anexo III se indican las entidades que se encontraban en dicha situación.

II.1.1.4 Otras actuaciones de planificación medioambiental

Algunas entidades locales llevaron a cabo actuaciones parciales de planificación medioambiental de las contempladas en la Agenda 21 Local o a los de los procedimientos o protocolos internacionales descritos sin asumir formalmente los compromisos.

Dos entidades, el Ayuntamiento de Plasencia y el de Logroño, desarrollaron actuaciones establecidas en la Agenda 21 Local sin adherirse a la misma. El Ayuntamiento de Plasencia desarrolló todas las actuaciones de diagnóstico establecidas en la Agenda 21 Local y llevó a cabo el establecimiento de líneas estratégicas y programas de actuación, así como de un sistema de indicadores para su seguimiento. El Ayuntamiento de Logroño definió líneas estratégicas para la mejora del medio ambiente local y programas de actuación para los objetivos definidos en cada línea, que dieron lugar a la elaboración de un Plan de Acción ambiental y al establecimiento de un sistema de indicadores.

Por lo que se refiere a los Planes de participación social, también previstos en la Agenda 21 Local, los Ayuntamientos de Plasencia y Socuéllamos que no suscribieron la carta de Aalborg establecieron este tipo de planes para implicar a los agentes socioeconómicos en el conocimiento y resolución de los problemas medioambientales del municipio. Ambos aprobaron Reglamentos de participación ciudadana, que regulaban la intervención de los ciudadanos en el desarrollo local, con el objeto principal de implicar a los ciudadanos en el buen funcionamiento de municipio, y crearon Consejos Municipales de Medio ambiente.

Por otra parte, catorce entidades¹⁰ no adheridas a la Agenda 21 Local dispusieron de planes de comunicación con sus ciudadanos para estimular e impulsar la educación ambiental. La difusión se llevó a cabo, fundamentalmente, a través de medios tradicionales de comunicación (radio, prensa y televisión), del portal web del Ayuntamiento y de las redes sociales. De ellas, cuatro entidades dispusieron de centros específicos de documentación e información que ha permitido a los ciudadanos tener acceso a información en la materia y seis dispusieron de sistemas de atención al ciudadano para informarles en cuestiones relacionadas con el medio ambiente.

Por lo que se refiere a los SGM, también algunas entidades fiscalizadas que no contaban con estos sistemas ni habían definido políticas medioambientales, han dispuesto de algunos de sus elementos, como es el caso de fondos documentales sobre la materia de medio ambiente o la definición de objetivos o programas medioambientales en su ámbito. Entre las entidades de población superior a 100.000 habitantes, el Ayuntamiento de Murcia disponía de un fondo documental y los de Albacete y Logroño habían definido objetivos y programas de gestión medioambientales. De las entidades entre 50.000 y 100.000 habitantes, únicamente el Ayuntamiento de Molina de Segura contaba con fondos documentales y había definido objetivos y programas y los Ayuntamientos de Cuenca, Guadalajara, Lorca y Toledo algunos de ellos.

Por su parte, de las 31 entidades con población comprendida entre 20.001 y 50.000 habitantes, únicamente el Ayuntamiento de Camargo disponía de procedimientos escritos para la determinación de los aspectos medioambientales de sus actividades y servicios, seis entidades¹¹ disponían de un fondo documental completo y, en otras dos, dicho fondo recogía únicamente los requisitos legales de aplicación a sus actividades¹².

¹⁰ Las catorce entidades no adheridas a la Agenda 21 Local que dispusieron de planes de comunicación con sus ciudadanos para estimular e impulsar la educación ambiental fueron los Ayuntamientos de Alcázar de San Juan, Arnedo, Badajoz, Calasparra, Coria, Fortuna, Fuensalida, Fuente Álamo de Murcia, La Unión, Logroño, Olivenza, Plasencia, Santomera y Torrijos.

¹¹ Las seis entidades que disponían de un fondo documental completo eran los Ayuntamientos de Castro-Urdiales, Jumilla, Seseña, Torre-Pacheco, Totana y Valdepeñas.

¹² Las dos entidades cuyo fondo documental recogía únicamente sus requisitos legales de aplicación a sus actividades eran los Ayuntamientos de Las Torres de Cotillas y Villarrobledo.

II.1.2 Actuaciones medioambientales llevadas a cabo por los ayuntamientos

Una vez analizadas las actuaciones adoptadas por las entidades en relación con la planificación medioambiental y el diagnóstico de su situación en la materia, se exponen en el presente epígrafe los resultados del análisis de la ejecución de sus políticas o proyectos medioambientales, fundamentalmente a través de su organización en relación con el medio ambiente, del ejercicio de su capacidad normativa y de las actividades de inspección y control llevadas a cabo para verificar su cumplimiento, así como de las acciones específicas llevadas a cabo para la protección del medio ambiente, tanto en el desarrollo de su propia actividad como para el fomento entre la ciudadanía del cambio de sus hábitos personales y sociales, y la concesión de ayudas a los distintos agentes económicos para la creación de una conciencia medioambiental.

II.1.2.1 Organización de los ayuntamientos en relación con el medio ambiente

La capacidad de organización atribuida a las entidades locales por la LRBRL permite a cada Ayuntamiento diseñar la mejor estructura con objeto de dar cumplimiento a las facultades otorgadas por la citada ley en materia de protección del medio ambiente. La mayor parte de las entidades, el 59%, han creado unidades o departamentos específicos con competencias en materia de medio ambiente. El número medio de trabajadores adscritos a dichas unidades en las 56 entidades que disponían de las mismas y aportaron dicha información¹³ ascendió a once personas, oscilando entre los 32 trabajadores de media en las entidades entre 50.001 y 100.000 habitantes y los 4 de media en las de población entre 10.001 y 50.000.

Las 39 entidades restantes no disponían de unidades específicas con competencias medioambientales, si bien, el 62% contaba con personal con algún tipo de competencia en materia medioambiental, disponiendo de dos trabajadores con dichas funciones de media por entidad. El cuadro siguiente muestra, por tramos de población, la existencia de unidades o departamentos específicos con competencias en medio ambiente en las entidades, con indicación del número de trabajadores.

Cuadro 4: Existencia en los ayuntamientos de unidades o departamentos con competencias en medio ambiente

Ayuntamientos	Existencia de unidades con competencias ambientales			Entidades con unidad con competencias ambientales			Entidades sin unidad con competencias ambientales			
	Nº	Sí	No	Nº Aytos.	Nº trabjs.	Media de trabjs.	Aytos. con personal con competencias	Aytos. sin personal con competencias	Nº personal con competencia	Media de personal
Mayores de 100.000	6	5	1	5	124	25	1		2	2
De 50.001 a 100.000	10	10		10	322	32				
De 20.001 a 50.000	31	24	7	24	106	4	5	2	10	2
De 10.001 a 20.000	49	18	31	18	74	4	18	13	40	2
TOTAL	96	57	39	57	626	11	24	15	52	2

Fuente: Elaboración propia a partir de la información aportada en la fiscalización

Por población, de las seis entidades con más de 100.000 habitantes la única que no disponía de alguna unidad o departamento específico con competencias en medio ambiente ha sido el

¹³ El Ayuntamiento de Socuéllamos no aportó información del número de trabajadores adscritos al Departamento.

Ayuntamiento de Badajoz que, a pesar de tener una población superior a 150.000 habitantes, únicamente contaba con dos trabajadores con alguna competencia en materia medioambiental destinados en otras unidades o servicios de la organización municipal, dotación insuficiente para una entidad de ese tamaño, frente a los 25 trabajadores de media de las otras entidades de dicho tramo de población que sí disponían de unidad o departamento específico con competencias en medio ambiente. Por su parte, todas las entidades con población comprendida entre 50.001 y 100.000 habitantes contaron con unidades o departamentos específicos con competencias en medio ambiente.

Las entidades con población comprendida entre 20.001 y los 50.00 habitantes dispusieron mayoritariamente de unidades o departamentos específicos con competencias en la materia, no contando con ellas el 23% de las mismas, los Ayuntamientos Plasencia, Don Benito, Torre-Pacheco, Águilas, Piélagos, Calahorra y Seseña. A pesar de no contar con dicha unidad específica, cinco de las siete entidades sí que dispusieron de personal con competencias en medio ambiente en otras unidades o servicios de la organización municipal. El número medio de trabajadores con competencias medioambientales en las entidades que disponían de unidades específicas duplicó al de aquellas que no contaban con dichas unidades, cuatro en las primeras respecto a dos en las segundas.

Las entidades de menor población, comprendida entre 10.001 y 20.000 habitantes, han sido las que en menor proporción han dispuesto de unidades o servicios específicos con competencias medioambientales, careciendo de las mismas el 63% de ellas -31 entidades-. Aunque no contaban con unidad específica, dieciocho de esas 31 entidades sí dispusieron de personal con competencias medioambientales en otras unidades o servicios. Al igual que en las entidades del tramo poblacional anterior, el número medio de trabajadores con competencias medioambientales en las entidades que disponían de unidades específicas duplicó al de aquellas que no contaban con dichas unidades, cuatro en las primeras respecto a dos en las segundas. En el Anexo IV se indican las entidades que no han creado unidades o departamentos específicos con competencias medioambientales.

Con independencia de la existencia en las entidades de unidades especializadas en materia medioambiental, 56% de las entidades fiscalizadas no contaba entre sus trabajadores con personal técnico especializado en medio ambiente, desempeñando las funciones otros trabajadores sin especialización en la materia. Esta situación se ha producido, fundamentalmente en las entidades de menos de 20.000 habitantes, en las que el 80% no ha dispuesto de este personal especializado. El cuadro siguiente muestra, por tramos de población, la existencia de técnicos especialistas en medio ambiente.

Cuadro 5: Existencia en los ayuntamientos de técnicos especialistas en medio ambiente

Ayuntamientos	Total	Técnicos especialistas en medio ambiente			
		No	%	Sí	%
Mayores de 100.000	6	2	33,33	4	66,67
De 50.001 a 100.000	10	3	30,00	7	70,00
De 20.001 a 50.000	31	10	32,26	21	67,74
De 10.001 a 20.000	49	39	79,59	10	20,41
Total	96	54	56,25	42	43,75

Fuente: Elaboración propia a partir de la información aportada en la fiscalización

La existencia en la organización interna de las entidades de unidades o departamentos específicos con competencias en medio ambiente no ha garantizado que las mismas hayan dispuesto de técnicos especialistas en la materia, puesto que 18 entidades de las 57 que disponían de dichas

unidades o departamentos específicos no contaban entre el personal adscrito a las mismas con ningún técnico especializado en medio ambiente, destacando, por su población los Ayuntamientos de Cáceres, Logroño, Mérida o Torrelavega, todas ellas con más de 50.000 habitantes. El personal técnico en materia de medio ambiente supuso el 22% del total en aquellas entidades que disponían de unidades especializadas (107 de 495 trabajadores¹⁴). La carencia de dicho personal técnico fue más acusada en las entidades que no disponían de dichas unidades especializadas, puesto que el 93% de las mismas no dispusieron de personal especializado. En el Anexo IV se indican las entidades que disponían de unidades o departamentos específicos con competencias en medio ambiente y no disponían de personal técnico especializado en la materia.

II.1.2.2 Aprobación de normativa

Para la prestación de los servicios atribuidos por el artículo 26 de la LRBRL, las entidades locales disponen de capacidad reglamentaria pudiendo ejercer sus competencias mediante la aprobación de ordenanzas, tanto de carácter general para la protección del medio ambiente como específico en relación con la prestación de los distintos servicios y la regulación de los distintos factores contaminantes.

Por ello, la mayor parte de las entidades han aprobado algún tipo de normativa cuyo objeto es la protección del medio ambiente, bien mediante la aprobación de disposiciones específicas en la materia o bien incluida en otras disposiciones sectoriales en las que la regulación de la protección del medio ambiente no constituye su objetivo único ni principal. Únicamente tres entidades, los Ayuntamientos de Los Corrales de Buelna, Ocaña y Quintanar de la Orden¹⁵, no han aprobado ningún tipo de normativa con esta finalidad.

Además de la regulación específica aprobada por las entidades relativa a las contaminaciones acústica, atmosférica y lumínica, así como a la recogida selectiva de residuos, cuyos resultados se exponen en los subepígrafes específicos relativos a las actuaciones llevadas a cabo por las entidades en relación con dichos factores contaminantes y con la prestación del servicio, todos los ayuntamientos han regulado, además, otros aspectos medioambientales en sus ordenanzas. De esta forma, la totalidad de las entidades disponían de normativa reguladora relativa a la limpieza viaria del municipio, a la red de alcantarillado y a la realización de vertidos a la red de saneamiento.

Junto con las áreas anteriores, las entidades regularon en mayor proporción la administración electrónica y la gestión de los residuos de construcción y demolición. No obstante, el 55% de las entidades no dispuso de ordenanzas reguladoras de la administración electrónica que entre otras muchas ventajas contribuye a ahorrar un elevado volumen de papel en su gestión ordinaria, destacando la ausencia de tal regulación en los Ayuntamientos de Badajoz, Logroño y Santander todos ellos con población superior a 100.000 habitantes, y de Cáceres, Ciudad Real, Cuenca, Mérida, Talavera de la Reina y Toledo, todos ellos con más de 50.000. Además, el 57% no aprobó normativa reguladora de los residuos de construcción y demolición, no disponiendo de ella, entre otros, los Ayuntamientos, Cartagena o Logroño, los tres con población superior a 100.000 habitantes, y de Ciudad Real, Cáceres, Cuenca, Guadalajara, Lorca y Talavera de la Reina, todos ellos con más de 50.000.

Por su parte, el 61% de los municipios no han regulado mediante ordenanzas sus zonas verdes, parques y arbolado urbano, entre ellos los Ayuntamientos de Cáceres, Ciudad Real, Lorca y Molina de Segura, todos ellos con población superior a 70.000 habitantes. El 74% tampoco reguló las radiaciones ionizantes procedentes de tecnologías de radiocomunicación y el 79% la protección de

¹⁴ Datos de 37 de las 39 entidades con técnicos especialistas en las unidades especializadas (los Ayuntamientos de Coria y Santander no han aportado los datos solicitados).

¹⁵ El Ayuntamiento de Quintanar de la Orden, en el trámite de alegaciones, manifestó tener aprobada una ordenanza reguladora de la limpieza y el vallado de solares, si bien no acreditó su existencia.

los caminos rurales y de las vías pecuarias, destacando, por su población, los Ayuntamientos de Cáceres, Ciudad Real y Lorca, todos ellos con más de 70.000 habitantes, y Molina de Segura, también con población superior a 70.000 habitantes pero únicamente respecto de la protección de los caminos rurales y de las vías pecuarias.

Además, el 80% de los ayuntamientos no aprobó ordenanzas para la protección de la flora y fauna y los espacios naturales, entre los que destacaron cinco de las seis entidades con población superior a 100.000 habitantes, los Ayuntamientos de Badajoz, Cartagena, Logroño, Murcia y Santander y los Ayuntamientos de Cáceres, Ciudad Real, Molina de Segura, Talavera de la Reina y Toledo, todos ellos con más de 70.000 habitantes. Por su parte, el 85% tampoco aprobó normativa referida a huertos ecológicos.

En el Anexo V se detallan las entidades que han carecido de ordenanzas en estas materias.

En los subepígrafes específicos relativos a las actuaciones llevadas a cabo por las entidades en relación con las contaminaciones acústica, atmosférica, lumínica, y con la recogida selectiva de residuos, se exponen resultados del análisis efectuado sobre la aprobación de normativa reguladora en dichos ámbitos, en especial el establecimiento de tasas u otros tributos.

II.1.2.3 Acciones medioambientales desarrolladas por los ayuntamientos en su funcionamiento interno

Las Administraciones Públicas deben promover en su funcionamiento interno la protección del medio ambiente con objeto de minimizar la huella ecológica derivada de su actividad ordinaria, teniendo como punto de partida una adecuada formación de los trabajadores municipales que permita extender la concienciación colectiva sobre el objetivo de protección del medio ambiente como base para el éxito de las distintas medidas de ahorro de consumo de energía, agua, papel, etc.

Veinte entidades de las fiscalizadas manifestaron no haber adoptado medidas para la protección del medio ambiente en el desarrollo de su propia actividad entre 1 de enero de 2017 y 31 de mayo de 2018. Entre ellas, destacaron los Ayuntamientos de Cáceres, Las Torres de Cotillas, Mérida y Villarrobledo, todos ellos con una población superior a 20.000 habitantes. Además, veinte de las 76 entidades que indicaron haber adoptado tales medidas no justificaron su realización. En el Anexo IV se indican las entidades que no adoptaron medidas para la protección del medio ambiente en el desarrollo de su propia actividad y las que indicaron haber adoptado tales medidas, pero no justificaron su realización.

De las 56 entidades que justificaron haber adoptado medidas para la protección del medio ambiente en el desarrollo de su propia actividad, solo diez llevaron a cabo actividades de formación y concienciación en materia medioambiental entre sus trabajadores, destacando por su población entre las que no llevaron a cabo tal formación los Ayuntamientos de Albacete, Badajoz, Logroño, Lorca, Santander¹⁶, Talavera de la Reina y Torrelavega, todos ellos con una población superior a 50.000 habitantes.

Las medidas más habituales llevadas a cabo por las entidades para la protección del medio ambiente en el desarrollo de su propia actividad han sido actuaciones encaminadas a la reducción del consumo de energía y a la mejora energética de los edificios e instalaciones municipales, que fueron adoptadas por 42 y 33 entidades de las fiscalizadas, respectivamente. Entre ellas destacaron, fundamentalmente, actuaciones para la mejora de la eficiencia energética del alumbrado público de las entidades, así como la mejora del aislamiento térmico de los edificios y la sustitución de bombillas por luminarias led. Respecto de las entidades que no desarrollaron

¹⁶ El Ayuntamiento de Santander, en el trámite de alegaciones, alude a la participación en actividades de concienciación en materia medioambiental sin concretar la realización de ninguna actividad formativa destinada a sus trabajadores.

ninguno de los dos tipos de actuaciones destacaron por su tamaño los Ayuntamientos de Almendralejo, Ciudad Real, Cuenca, Mazarrón, Molina de Segura y Talavera de la Reina, todos ellos con una población superior a 30.000 habitantes.

Además 25 entidades de las 96 fiscalizadas adoptaron medidas para la reducción del consumo de papel y el fomento del reciclaje, mediante actividades de impulso de la administración electrónica y la incorporación a plataformas de gestión electrónica de expedientes administrativos que entre otras ventajas coadyuvan a la minoración de estos factores contaminantes. Respecto de las entidades que no desarrollaron ninguno de los dos tipos de actuaciones destacaron por su tamaño los Ayuntamientos de Badajoz, Cuenca, Hellín, Mazarrón y Santander¹⁷, todos ellos con una población superior a 30.000 habitantes.

El 27% de las entidades fiscalizadas -26 entidades- adoptaron medidas para la reducción del consumo de agua, fundamentalmente actuaciones de renovación de elementos de la red de distribución para la reducción de pérdidas de agua. Entre las entidades que no desarrollaron tales actuaciones destacaron por su población los Ayuntamientos de Badajoz, Cuenca, Santander y Talavera de la Reina, todos ellos con una población superior a 50.000 habitantes.

Por último hay que indicar que la contratación pública se configura actualmente como uno de los instrumentos básicos al servicio de los poderes públicos para el cumplimiento de sus fines y sus políticas públicas, permitiendo la obtención de objetivos, entre otros, medioambientales mediante el establecimiento de distintas cláusulas al efecto. Esta situación ha quedado reforzada mediante la aprobación de la Directiva 2014/23/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, y de la Directiva 2014/24/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, y en transposición de las mismas, por la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, que estableció un nuevo marco jurídico en que se pretende una Administración más concienciada con el medio ambiente mediante la introducción de cláusulas medioambientales en la contratación pública. De las entidades fiscalizadas, solo quince entidades emplearon la contratación pública como instrumento para la realización de este tipo de políticas, al incluir cláusulas medioambientales en los pliegos que rigieron su contratación administrativa durante el periodo, si bien no las incluyeron para la totalidad de contratos celebrados. Entre las entidades que no incluyeron cláusulas medioambientales en los pliegos que rigieron sus contrataciones destacaron los Ayuntamientos de Cáceres, Cartagena, Ciudad Real, Guadalajara, Mérida, Torrelavega y Talavera de la Reina, todos ellos con una población superior a 50.000 habitantes. En el Anexo IV se indican las entidades que no incluyeron cláusulas medioambientales en los pliegos que rigieron sus contrataciones.

En resumen la mayor parte de las entidades, 56 de las 96 fiscalizadas, justificaron la realización de actuaciones en su funcionamiento interno para la mejora del medio ambiente aunque no las desarrollaron de una forma generalizada y sistemática, sino con carácter puntual.

II.1.2.4 Medidas adoptadas para la difusión entre la población de hábitos personales y sociales para la defensa y protección del medio ambiente

El concienciar a los ciudadanos sobre los problemas medioambientales existentes con objeto de generar un cambio en sus hábitos personales y sociales para revertir o disminuir los impactos negativos que sus actos generan sobre el mismo contribuye al cumplimiento de los objetivos de una entidad en relación con la protección del medio ambiente, atribuidas a los municipios en el artículo 25 de la LRBRL.

¹⁷ El Ayuntamiento de Santander, en el trámite de alegaciones, indicó, de forma genérica, haber reducido el uso de papel, así como haber avanzado en la implantación de la administración electrónica, si bien no concretó los avances realizados ni aportó justificación de los mismos.

Por ello, además de las acciones desarrolladas por los ayuntamientos en su funcionamiento interno para la protección del medio ambiente, las entidades deben impulsar otras con objeto de difundir entre la población hábitos personales y sociales dirigidos a la defensa y protección del medio ambiente y al mantenimiento del equilibrio ecológico. Se ha solicitado información relativa a estas actuaciones a todas las entidades fiscalizadas y el 33% de ellas ha manifestado que, entre 1 de enero de 2017 y 31 de mayo de 2018, no han llevado a cabo ninguna actuación de difusión entre la ciudadanía de información y sensibilización medioambiental con objeto de fomentar en ella hábitos personales y sociales para la protección del medio ambiente. Entre estas entidades destacaron por su población los Ayuntamientos de Azuqueca de Henares, Camargo, Don Benito, Mérida y Torre-Pacheco, todos ellos con una población superior a 30.000 habitantes.

La ausencia de dichas actuaciones de difusión en aras de la transparencia, se produjo, fundamentalmente, entre las entidades de menor población, el 53% de las mismas no las llevó a cabo, proporción que se fue reduciendo a medida que aumentó el tamaño de las entidades, el 16% entre las de 20.000 y 50.000 habitantes y el 10% en las de población comprendida entre 50.001 y 100.000. Todas las de población superior a 100.000 habitantes las llevaron a cabo. Desde un punto de vista territorial, los ayuntamientos de La Rioja son los que en menor proporción realizaron estas actuaciones de difusión, información o sensibilización, solo un 50%. Por el contrario, el 81% de las entidades de la Región de Murcia ha puesto en marcha campañas de difusión o desarrollado tareas de formación. En el resto de comunidades estas actividades se realizaron entre el 60% y el 62% de las entidades. El Anexo IV se indican las 32 entidades que no han desarrollado actuaciones de difusión de información y sensibilización medioambiental entre la ciudadanía con objeto de fomentar en ella hábitos personales y sociales para la protección del medio ambiente.

Las actuaciones de difusión llevadas a cabo entre 1 de enero de 2017 y 31 de mayo de 2018 por las 64 entidades que realizaron dichas actuaciones han consistido, fundamentalmente, en campañas e información a través de medios masivos de comunicación, el portal web de las entidades, redes sociales y medios de comunicación tradicionales (radio, prensa y televisión), el 86%, el 72% y el 72% respectivamente de las mismas. En menor medida se han llevado a cabo campañas mediante el uso de boletines, folletos o revistas divulgativas, y actuaciones formativas específicas en materia medioambiental, en el 66% y el 39% de entidades respectivamente y a través del correo ordinario, en el 20% de las mismas. El cuadro siguiente muestra, por tramos de población, los medios empleados por las entidades para la difusión entre la ciudadanía de información y sensibilización medioambiental con objeto de fomentar en ella hábitos personales y sociales para la protección del medio ambiente.

Cuadro 6: Canales de difusión de información y sensibilización medioambiental

Tramos población	Nº entidades con difusión información y sensibilización medioambiental	% Portal web	% Medios comunicación	% Redes sociales	% Boletines folletos	% Formación	% Correo ordinario
Entre 10 001 y 20 000	23	87	39	78	61	17	13
Entre 20 001 y 50 000	26	92	92	81	69	46	19
Entre 50 001 y 100 000	9	67	100	56	67	44	33
Mayores 100 000	6	83	83	33	67	83	33
TOTAL	64	86	73	72	66	39	20

Fuente: Elaboración propia a partir de la información aportada en la fiscalización

La utilización del portal web municipal para realizar las actuaciones de difusión ha sido el principal medio empleado por las entidades de todos los tramos de población excepto en el de las entidades comprendidas entre 50.001 y 100.000 habitantes, en el que utilizaron en mayor proporción los medios de comunicación tradicionales (prensa, radio y televisión). Dichos medios tradicionales

fueron empleados en más del 83% de las entidades de todos los tramos, excepto en las entidades de menor población, utilizándola sólo el 39% de las mismas. Por su parte, el uso de redes sociales ha sido mayoritario en todos los tramos excepto en el de las entidades de mayor población, en el que únicamente el 33% de las mismas lo utilizó; el uso de boletines informativos ha sido empleado de forma homogénea por las entidades con independencia de su tamaño.

Desde un punto de vista territorial, los ayuntamientos de La Rioja no han dado preferencia a la utilización de ninguno de los medios en particular, mientras que los de Cantabria y los de la Región de Murcia han priorizado por igual el uso de su portal web y de las redes sociales, 67% y 92%, respectivamente. Por su parte, las entidades de Extremadura han empleado mayoritariamente y por igual sus portales web y los boletines y folletos, el 75%, y en las de Castilla-La Mancha, el portal web ha sido el medio más empleado, lo que se produjo en el 91% de las entidades.

Hay que destacar que tres de los ayuntamientos no han utilizado ninguno de los tres medios de comunicación masivos, Almendralejo y Logroño, en los que se ha utilizado la formación medioambiental exclusivamente o, en el caso del segundo de ellos, junto con campañas mediante documentos divulgativos tales como boletines, folletos o revistas. Por su parte, el correo ordinario ha sido el medio menos utilizado, y únicamente lo han usado entidades de Castilla-La Mancha, el 26%, y de la Región de Murcia, el 28%, y siempre en concurrencia con otros medios adicionales.

II.1.2.5 Actuaciones de inspección y control

La LRBRL atribuye a las entidades locales potestad sancionadora en relación con la ordenación de las relaciones de convivencia de interés local y del uso de sus servicios, equipamientos, infraestructuras, instalaciones y espacios públicos. Dicha potestad se regula en los artículos 4.1.f y 139 a 141, permitiendo a las entidades el establecimiento de los tipos de infracciones en defecto de normativa sectorial específica, y la imposición de sanciones por el incumplimiento de deberes, prohibiciones o limitaciones contenidos en sus correspondientes ordenanzas, de acuerdo con los criterios establecidos el citado articulado.

Esta potestad sancionadora se establece como complemento necesario a la competencia normativa atribuida a las entidades, con objeto de garantizar su cumplimiento, a través del establecimiento de infracciones y sanciones.

Para asegurar el cumplimiento de la normativa y detectar las infracciones de las ordenanzas vigentes, es necesario desarrollar por las entidades las correspondientes actuaciones de inspección y control medioambiental.

El 56% de las entidades fiscalizadas no realizaron ninguna actuación de inspección y control medioambiental, entre 1 de enero de 2017 y 31 de mayo de 2018, con objeto de detectar posibles infracciones de la normativa vigente. Entre estas 54 entidades destacaron por su población los Ayuntamientos de Cáceres y Talavera de la Reina, ambos con una población superior a 50.000 habitantes, y los de Águilas, Alcázar de San Juan, Almendralejo, Azuqueca de Henares, Camargo, Cieza, Don Benito, Hellín y Valdepeñas, con una población superior a 30.000 habitantes. Además, otras seis de las 42 entidades que manifestaron haber desarrollado tales actuaciones no aportaron ningún documento acreditativo de su realización a pesar de habérselo solicitado, los Ayuntamientos de Alhama de Murcia, Almansa, El Astillero, Fortuna, Tomelloso y Torre-Pacheco. En el Anexo IV se relacionan las 54 entidades que no desarrollaron ninguna actuación de vigilancia e inspección medioambiental.

Las entidades que llevaron a cabo actuaciones de inspección y control fueron las de mayor población; la totalidad de las de más de 100.000 habitantes y el 80% de las de entre 50.001 y 100.000, frente al 25% de las de población entre 10.001 y 20.000 habitantes.

Las entidades que llevaron a cabo dichas tareas de inspección y control contaron con una media de 3 trabajadores con competencia en la materia¹⁸. Existió una relación directa entre el tamaño de las entidades y el número medio de trabajadores dedicados a dicha inspección, desde dos trabajadores de media en las entidades de hasta 50.000 habitantes, hasta los 6 trabajadores de media en las de más de 100.000 habitantes. Las entidades que mayor número de trabajadores dispusieron para la realización de actuaciones de inspección y control fueron los Ayuntamientos de Logroño, Cuenca y Toledo, con 8, 7 y 6 trabajadores respectivamente, si bien no aportaron datos sobre el número de sanciones totales acordadas ni su importe. Respecto de los resultados de las actuaciones de inspección y control en las quince entidades que aportaron datos de los procedimientos sancionadores iniciados, el número de sanciones acordadas entre 1 de enero de 2017 y 31 de mayo de 2018 ascendieron a 2.468, siendo los Ayuntamientos de Albacete y Ciudad Real, con 751 y 730 cada uno, los ayuntamientos en los que más sanciones se impusieron, el 60% del total de sanciones acordadas.

En los subepígrafes relativos a las actuaciones llevadas a cabo por las entidades en relación con las contaminaciones atmosférica, lumínica, acústica, y con la recogida selectiva de residuos, se exponen resultados específicos del análisis efectuado sobre las actividades de inspección y control realizadas por las entidades en dichos ámbitos.

II.1.2.6 Análisis de los programas presupuestarios relativos a la protección y mejora del medio ambiente e indicadores medioambientales

Este subepígrafe tiene por objeto ofrecer magnitudes agregadas de los gastos realizados por las entidades en el ejercicio 2017 para la protección del medio ambiente y evaluar su importancia en relación con los gastos totales de cada una de ellas.

La estructura presupuestaria establecida por la Orden EHA/3565/2008, de 3 de diciembre, por la que se aprueba la estructura de los presupuestos de las entidades locales establece una clasificación por programas del gasto de acuerdo con la cual los créditos se ordenarán por su finalidad y los objetivos que con ellos se proponga conseguir, con arreglo a una división por áreas de gasto, políticas de gasto, grupos de programas y programas establecidos.

Los gastos efectuados por las entidades en relación con sus actuaciones medioambientales se incluyen, de acuerdo con dicha clasificación por programas, en el Área de Gasto 1 “*Servicios Públicos Básicos*”, área que comprende todos aquellos gastos originados por los servicios públicos básicos que, con carácter obligatorio, deben prestar los municipios, con arreglo al artículo 26 de la LRRL. Dentro de dicha área de gasto, la Orden incluye cuatro políticas de gasto básicas, una de las cuales se refiere a la protección del medio ambiente, la Política de gasto 17 “*Medio Ambiente*”, en la que las entidades deben incluir todos los gastos relativos a la protección y mejora del medio ambiente así como, entre otros, los de inversión y funcionamiento de los servicios de protección del medio natural, repoblación forestal, para lo cual se tipifican los siguientes tres grupos de programas: “*170. Administración general del medio ambiente*”, “*171. Parques y jardines*” y “*172. Protección y mejora del medio ambiente*”, y dentro de este último se tipifica, además, un programa relativo a la protección contra la contaminación acústica, lumínica y atmosférica en las zonas urbanas, el programa “*1721. Protección contra la contaminación acústica, lumínica y atmosférica en las zonas urbanas*”.

Los cuadros siguientes recogen los datos de las 87 entidades que a la finalización de los trabajos de fiscalización, 21 de junio de 2019, habían rendido sus cuentas generales referidas al ejercicio 2017, agregados por tramos de población y por comunidades autónomas, de las obligaciones reconocidas netas del área de gasto 1 de “*Servicios Públicos Básicos*”, el porcentaje de ejecución

¹⁸ Datos de 17 de las 31 entidades que aportaron información específica sobre el personal asignado a las tareas de inspección y control.

en dicha área, la importancia de las obligaciones reconocidas netas en dicha área respecto de las obligaciones reconocidas totales, las obligaciones reconocidas netas en la Política de gasto 17. "Medio ambiente" y su importancia respecto del Área de Gasto 1 y de las obligaciones reconocidas totales.

Cuadro 7: Ejecución presupuestaria del Área de Gasto 1 y Política de Gasto 17 por tramos de población

(Euros)

Tramos de entidades	ORN Total Área gasto1	% ejecución	% total Área gasto 1 / Total Liquidación Ppto	Oblig Recon Política de gasto 17. Medio ambiente	% Pol.17 / Área 1 gasto	% Pol.17 / Total Liquidación Ppto
Más de 100.000	462.787.007,99	68	42	52.547.685,71	11	5
De 50.001 a 100.000	296.097.115,27	76	47	57.297.862,84	19	9
De 20.001 a 50.000	286.211.027,54	74	36	25.159.711,30	9	3
De 10.001 a 20.000	183.267.874,96	82	38	12.134.160,74	7	2
TOTAL	1.228.363.025,76	73	41	147.139.420,59	12	5

Fuente: Elaboración propia a partir de las cuentas rendidas a este Tribunal

Cuadro 8: Ejecución presupuestaria del Área de Gasto 1 y Política de Gasto 17 por comunidades autónomas

(Euros)

Comunidad Autónoma	ORN Total Área gasto 1	% ejecución	% total Área Gasto 1 / Total Liquidación Ppto.	Oblig. Recon. Política de gasto 17. Medio ambiente	% Pol.17 / Área gasto 1	% Pol.17 / Total Liquidación Ppto.
Cantabria	147.444.798,57	60	39	18.102.124,25	12	5
Castilla-La Mancha	370.012.595,42	77	42	66.963.976,59	18	8
Extremadura	161.703.588,14	73	41	17.411.331,96	11	4
La Rioja	59.607.812,04	60	36	7.908.687,53	13	5
Región de Murcia	489.594.231,59	77	41	36.753.300,26	8	3
TOTAL	1.228.363.025,76	73	41	147.139.420,59	12	5

Fuente: Elaboración propia a partir de las cuentas rendidas a este Tribunal

El total de las obligaciones reconocidas netas por las 87 entidades que habían rendido sus cuentas generales en dicha Área de Gasto 1 ascendió a 1.228.363.025,76 euros, de los que el 38% correspondieron a las seis entidades con población superior a 100.000 habitantes. El nivel de ejecución fue de un 73%, produciéndose una relación inversa entre el tamaño de las entidades y el grado de ejecución, desde el 68% en las de mayor población hasta el 82% en las de menor población. Por comunidades autónomas, la menor ejecución correspondió a las entidades de Cantabria y de La Rioja, en las que únicamente alcanzó el 60%, frente a las de Castilla-La Mancha y Región de Murcia en las que alcanzó el 77%.

El Área de gasto 1 supuso, de media, el 41% de las obligaciones reconocidas totales de los ayuntamientos seleccionados, siendo las entidades de población superior a 50.000 e inferior a 100.000 habitantes donde dicha área tuvo mayor importancia, el 47% de las obligaciones reconocidas totales, y las de población comprendida entre 20.001 y 50.000 las de menor importancia, el 36%. Por comunidades, en las entidades de Castilla-La Mancha tuvo más relevancia, el 42% del total de gastos y en las de La Rioja solo el 36%.

En esta área de gasto, el importe de las obligaciones reconocidas netas para la Política que recoge el gasto en medio ambiente ascendió a 147.139.420,59 euros, el 12% del total del Área 1, de los que el 39%, correspondieron a las entidades con población entre 50.001 y 100.000 habitantes. Se produjo una relación directa entre el tamaño de las entidades y la importancia de la Política de gasto 17 "Medio Ambiente" respecto del total del Área de gasto 1; desde el 7% para las entidades de menor población hasta el 11%, en las de población superior a 100.000 habitantes y el 19%, para las entidades con población entre 50.001 y 100.000 habitantes.

Por comunidades autónomas, las entidades de Castilla-La Mancha fueron aquellas en las que mayor peso tuvo dicha política respecto del Área 1, el 18%, frente el 8% en las de la Región de Murcia. Comparando las obligaciones reconocidas netas de dicha Política de Gasto en Medio Ambiente respecto del total de obligaciones de la entidad, los gastos en dicho Programa supusieron el 9% de las obligaciones totales en las entidades de población entre 50.001 y 100.000 habitantes, el 5% en las de más de 100.000 habitantes y entre el 2 y 3% en el resto.

Los cuadros siguientes recogen los datos en las 87 entidades que a la finalización de los trabajos de fiscalización habían rendido sus cuentas generales referidas al ejercicio 2017, agregados por tramos de población y por comunidades autónomas, de las obligaciones reconocidas netas del Grupo de programa 172. "Protección y mejora del medio ambiente", el porcentaje de ejecución en dicho grupo de programas y la importancia de las obligaciones reconocidas netas en este grupo de programas respecto de las obligaciones reconocidas en la Política de gasto 17. "Medio ambiente" y en el Área de Gasto 1.

Cuadro 9: Ejecución presupuestaria Grupo de Programa 172 por tramos de población

(Euros)

Tramos de entidades	ORN Total Grupo de programa 172	% ejecución	% Grupo de Programa 172/ Total Política 17	% Grupo de Programa 172/ Total Área 1
Más de 100.000	6.426.320,71	48	12	1
De 50.001 a 100.000 h	1.466.681,72	67	5	0
De 20.001 a 50.000 h	3.423.723,05	68	14	1
De 10.001 a 20.000 h	823.025,00	95	7	0
TOTAL	12.139.750,48	56	10	1

Fuente: Elaboración propia a partir de las cuentas rendidas a este Tribunal

Cuadro 10: Ejecución presupuestaria Grupo de Programa 172 por comunidades autónomas

(Euros)

Tramos de entidades	ORN Total Grupo de programa 172	% ejecución	% Grupo de Programa 172/ Total Política 17	% Grupo de Programa 172/ Total Área 1
Cantabria	924.132,12	26	5	1
Castilla-La Mancha	2.345.667,35	55	6	1
Extremadura	272.715,74	62	2	0
La Rioja	1.432.525,88	86	18	2
Región de Murcia	7.164.709,39	62	19	1
TOTAL	12.139.750,48	56	10	1

Fuente: Elaboración propia a partir de las cuentas rendidas a este Tribunal

El grupo de programa 172 supuso el 10% del total del gasto ejecutado en relación con el medio ambiente en la Política de Gasto 17, siendo las entidades con población entre 20.001 y 50.000 y las mayores de 100.000 habitantes aquellas en las los gastos medioambientales tuvieron mayor peso en sus presupuestos, el 14% y el 12% respectivamente de las obligaciones reconocidas en dicha Política, frente al 5% y 7% que supuso en las de población entre 50.001 y 100.000 habitantes y en las de menor población, respectivamente. Por comunidades autónomas, el mayor peso se produjo en las entidades de la Región de Murcia y de La Rioja, en las que el gasto ejecutado en el grupo de programa 172 ascendió al 19% y al 18% respectivamente.

El total de las obligaciones reconocidas netas por las 87 entidades que habían rendido sus cuentas generales en el Grupo de Programa 172 relativo a la protección y mejora del medio ambiente ascendió a 12.139.750,48 euros, de los que más de la mitad -el 53%-, correspondieron a las seis entidades con población superior a 100.000 habitantes. Por comunidades autónomas, las entidades de la Región de Murcia agruparon el 59% del total de obligaciones reconocidas en dicho Grupo de programa. Especialmente llamativo es el escaso importe de las obligaciones reconocidas en dicho Grupo de Programa por las entidades de Extremadura, que ascendía a 272.715,74 euros entre las trece entidades incluidas, lo que evidencia una insuficiencia de recursos destinados a la protección del medio ambiente por las entidades de dicha Comunidad Autónoma.

El nivel de ejecución fue de un 56%, destacando el elevado nivel en las entidades de menor población –el 95%-, y produciéndose una relación inversa entre el tamaño de las entidades y el grado de ejecución, desde el 48% en las de mayor población hasta el citado 95% en las de menor. Por comunidades autónomas, las entidades de La Rioja fueron las que presentaron un nivel más elevado –el 86%-, frente a las de Castilla-La Mancha en las que la ejecución presupuestaria en el Grupo de Programa 172 apenas llegó al 55% y Extremadura con un 62%.

Por último hay que poner de manifiesto la escasa importancia de los gastos medioambientales en relación con el total de gastos del Área 1 –Servicios Públicos Básicos- ya que los gastos imputados al grupo de programas 172 supusieron el 1% del total del Área 1.

Además, ninguna entidad a excepción del Ayuntamiento de Murcia definió ni objetivos presupuestarios ni indicadores para el seguimiento de los resultados de los gastos ejecutados en el grupo de programas “172. Protección y mejora del medio ambiente” (siete Ayuntamientos afirmaron haber definido objetivos o indicadores para dicho grupo de programas, pero no justificaron su establecimiento).

Por otra parte, ante la escasa importancia relativa de los gastos medioambientales en el Programa 172 y con objeto de realizar una estimación más ajustada de los realizados por las entidades para la protección del medio ambiente, se ha calculado, a partir de las cuentas rendidas a este Tribunal, la representatividad de los gastos incurridos relacionados con la protección del medio ambiente imputados a otros programas presupuestarios en el ejercicio 2017 en relación con el gasto municipal total. Para ello se han tenido en cuenta las obligaciones reconocidas por las entidades para la gestión de residuos y limpieza viaria¹⁹, los gastos en relación con la contaminación atmosférica y acústica y con la protección y gestión del medio natural, los gastos en relación con la gestión del agua, los incurridos en jardinería y espacios verdes, para el fomento del ahorro energético y el uso de energías alternativas, para la mejora de la movilidad, para la formación ambiental y la investigación en medio ambiente, así como en la colaboración con otras instituciones de carácter supranacional y el gasto derivado de acciones vinculadas con la Agenda 21 Local y el desarrollo sostenible.

El gasto total en los conceptos indicados anteriormente por las 87 entidades que rindieron sus cuentas a este Tribunal ascendió a 519.878.402,43 euros, lo que supuso, de media, el 17% del gasto total de las mismas. Las principales partidas de gasto fueron las relativas a la gestión de residuos, 243.309.072,01 euros, que supuso el 46,80% de la cuantía calculada para las 87 entidades y el 8% del gasto total ejecutado por las mismas, y los gastos ocasionados por la limpieza viaria y las actividades de jardinería y cuidado de espacios verdes, que supusieron 104.258.591,66 y 96.309.735,68 euros, el 3,44% y 3,18%, respectivamente, del gasto total.

La importancia de estos gastos respecto del gasto total incurrido por las entidades fue directamente proporcional a su tamaño, suponiendo el 15% del gasto total en las entidades de menor dimensión, aquellas con población entre 10.001 y 20.000 habitantes y entre 20.001 a 50.000 habitantes, y el 18% en las de entre 50.001 y 100.000 habitantes. Por su parte, en las de mayor población el gasto en medio ambiente supuso el 19% del gasto total incurrido. Por comunidades autónomas, las entidades de Castilla-La Mancha fueron las que la ratio del gasto en medio ambiente fue menor, el 15%, frente al 17% y 18% de Cantabria, La Rioja y Región de Murcia, y el 19% de Extremadura.

El cuadro siguiente recoge los datos, por tramos de población y por comunidades autónomas, de la importancia relativa de los principales conceptos de gasto respecto del gasto total de las entidades

¹⁹ Hay que tener en cuenta que la recogida de residuos y la limpieza viaria son servicios municipales de prestación obligatoria, a los que se dedican importantes recursos, que si bien deben gestionarse con criterios de protección medioambiental no siempre es así.

en las 87 entidades que a la finalización de los trabajos de fiscalización habían rendido sus cuentas generales referidas al ejercicio 2017

Cuadro 11: Importancia relativa de los principales conceptos de gasto en medio ambiente

Concepto	Tramos de población				Comunidades Autónomas				% Región de Murcia
	% Más de 100.000	% De 50.001 a 100.000 h	% De 20.001 a 50.000 h	% De 10.001 a 20.000 h	% Cantabria	% Castilla La Mancha	% Extremadura	% La Rioja	
Gestión del agua	1	3	2	4	1	2	2	2	1
Gestión residuos	11	5	7	6	5	3	9	5	12
Limpieza viaria	3	5	3	2	6	4	3	5	2
Jardinería y espacios verdes	4	4	2	2	4	3	4	4	2
Protección y gestión medio natural	0	0	0	0	0	0	0	1	0
Gasto total Medio Ambiente	19	18	15	14	17	12	19	17	18

Fuente: Elaboración propia a partir de las cuentas rendidas a este Tribunal y la información aportada durante la fiscalización

Por tramos de población, el gasto en gestión del agua supuso el 4% del gasto total de la entidad en las entidades de población entre 10.001 y 20.000 habitantes, destacando la reducida importancia que tuvieron dichos gastos en las entidades de mayor población, las de más de 100.000 habitantes, en las que alcanzó el 1% de media. El importe gastado por los Ayuntamientos de dicho tramo de población en la gestión de residuos supuso, de media, el 11% del total de sus gastos, frente a una media del 6% en el resto de los tramos de población. Por su parte, los gastos de limpieza viaria tuvieron mayor peso en las entidades de entre 50.001 a 100.000 habitantes, en las que representaron, de media, un 5%, frente al 2 o 3% del resto de tramos. Por último, los gastos en jardines y espacios verdes supusieron, de media, un 4% en las entidades de población superior a 50.000 habitantes y el 2% en el resto.

Por comunidades autónomas, los gastos de gestión del agua supusieron entre el 1% y el 2% de sus gastos totales en todas en las entidades; los gastos de gestión de residuos oscilaron entre el 12% del total del gasto de las entidades de la Región de Murcia y el 3% en las entidades de Castilla-La Mancha y los de limpieza viaria entre el 6% en las entidades de Cantabria frente al 2% en las entidades de la Región de Murcia. Por su parte, los gastos en jardines y espacios verdes supusieron, de media, entre un 2% y un 4%.

II.1.2.7 Ingresos por actuaciones medioambientales

Se han analizado los ingresos obtenidos por las entidades vinculados a actuaciones medioambientales, en concreto, la percepción de ayudas o subvenciones, fundamentalmente, provenientes de otras administraciones, destinadas a la financiación de proyectos de carácter medioambiental, así como los ingresos obtenidos por las entidades en el ejercicio de su competencia sancionadora.

El 68% de las entidades no recibieron durante el ejercicio 2017 subvenciones u otras ayudas destinadas a la financiación de proyectos medioambientales en su territorio. Entre estas 65 entidades destacaron los Ayuntamientos de Albacete, Badajoz, Cáceres, Logroño, Cartagena y Toledo, todas ellas con población superior 75.000 habitantes.

De las 31 entidades que recibieron dichos fondos, las de población entre 50.001 y 100.000 habitantes fueron las que en mayor proporción dispusieron de ellos –el 50% de las mismas-, mientras que en el resto de tramos la proporción de entidades que recibieron ayudas osciló entre el 33% en las de población superior a 100.000 habitantes y el 29% de las de menor tamaño. Las entidades de Cantabria y de Castilla-La Mancha fueron las que en mayor proporción recibieron ayudas para la financiación de proyectos medioambientales, suponiendo el 40% y el 37% de las mismas, respectivamente. En cambio, ninguna entidad de La Rioja recibió tales ayudas. En el Anexo IV se indican las entidades que recibieron durante 2017 ayudas destinadas a proyectos medioambientales.

Las 31 entidades reconocieron derechos en el ejercicio 2017 por importe de 2.402.506,64 euros para la financiación de 42 proyectos, de los que se recaudaron el 92%, lo que supuso 2.219.297,88 euros. La mayor parte de los mismos tuvieron su origen en fondos procedentes de la Unión Europea, el 27% de los derechos que se destinaron a la financiación de ocho proyectos. Por su parte, las Diputaciones Provinciales, comunidades autónomas y el Estado aportaron, casi a partes iguales, el 63% de los recursos para la financiación de 25 proyectos. Además, se reconocieron 251.390,53 euros procedentes de otros agentes para la financiación de 9 proyectos. En el cuadro siguiente se indican, según su origen, los derechos reconocidos y las cantidades efectivamente recaudadas por las entidades durante 2017.

Cuadro 12: Ayudas recibidas por las entidades durante 2017

(Euros)

Procedencia fondos	NºAytos.	NºProyectos	Derechos reconocidos		Importe Recaudado	
			Importe	%	Importe	%
Unión Europea	5	8	652.464,55	27	652.464,55	29
Estado	4	4	477.985,21	20	429.572,50	19
Comunidad Autónoma	9	10	502.058,14	21	454.021,04	21
Diputación Provincial	8	11	518.608,21	22	470.815,36	21
Otros	6	9	251.390,53	10	212.424,43	10
Total	32 (*)	42	2.402.506,64	100	2.219.297,88	100

(*) El Ayuntamiento de Tomelloso recibió fondos procedentes tanto del Estado como de la Diputación Provincial de Ciudad Real.

Fuente: Elaboración propia a partir de la información aportada en la fiscalización

La mayor parte de los fondos anteriores, el 54%, fueron recibidos por entidades de Castilla-La Mancha. Las entidades de la Región de Murcia recibieron el 20% y las de Cantabria y Extremadura el 14% y el 12% respectivamente. En el cuadro siguiente se indica, por comunidad autónoma y según su procedencia, los derechos reconocidos por las entidades durante 2017.

Cuadro 13: Ayudas recibidas por las entidades durante 2017 según el territorio

(Euros)

Comunidad Autónoma	Nº Aytos.	Derechos reconocidos					Total	%
		Unión Europea	Estado	Comunidad Autónoma	Diputación Provincial	Otros		
Cantabria	4	106.337,65	0,00	69.787,50	0,00	171.898,14	348.023,29	14
Castilla-La Mancha	14	438.126,90	477.985,21	47.297,25	312.998,59	16.000,00	1.292.407,95	54
Extremadura	4	0,00	0,00	15.206,25	205.609,62	55.597,40	276.413,27	12
La Rioja	0	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0
Región de Murcia	9	108.000,00	0,00	369.767,14	0,00	7.894,99	485.662,13	20
Total	31	652.464,55	477.985,21	502.058,14	518.608,21	251.390,53	2.402.506,64	100

Fuente: Elaboración propia a partir de la información aportada en la fiscalización

Respecto de los principales agentes financiadores en las entidades de cada comunidad autónoma, los Ayuntamientos de Castilla-La Mancha recibieron fondos, fundamentalmente, del Estado y de la Unión Europea, representando el 37% y el 34% respectivamente del total de los recibidos. La mayor parte de los recibidos por los ayuntamientos de Extremadura provinieron de las Diputaciones Provinciales de su ámbito territorial –el 74%- y, por último, las entidades de la Región de Murcia recibieron el 76% de los fondos de su comunidad autónoma.

Los proyectos para los que más ayudas se recibieron fueron tres referidos al ahorro y a la mejora de la eficiencia energética en las redes de alumbrado público: el Ayuntamiento de El Casar, que recibió 417.458 euros de la Unión Europea, el de Tomelloso, que recibió 337.369,83 euros del Estado y el de San Pedro del Pinatar, que recibió 177.076 euros de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia.

Sesenta y cinco entidades no recibieron ayudas o subvenciones de otras administraciones u otras entidades, no utilizando la posibilidad de contar con un mayor volumen de recursos que les permitiera abordar proyectos para la mejora del medio ambiente local.

Respecto de los ingresos derivados de las actuaciones de inspección y control realizadas, como se ha indicado en el subepígrafe en el que se han analizado las mismas, únicamente quince entidades facilitaron datos de los procedimientos sancionadores iniciados entre 1 de enero de 2017 y 31 de mayo de 2018, ascendiendo el importe de las 2.468 sanciones acordadas a 1.199.641,26 euros, de los que, al final del indicado periodo había recaudado tan solo 80.907,77 euros, lo que representa el 7%. En los subepígrafes relativos a las actuaciones llevadas a cabo por las entidades en relación con las contaminaciones atmosférica, lumínica, acústica, y con la recogida selectiva de residuos, se exponen resultados del análisis efectuado sobre los ingresos derivados de las actividades de inspección y control realizadas por las entidades en dichos ámbitos.

II.1.2.8 Concesión de subvenciones

Con objeto de crear entre los distintos agentes económicos una conciencia medioambiental y de motivar para que se conviertan en motores del desarrollo sostenible en cada territorio, dentro de sus competencias medioambientales, las entidades pueden establecer líneas de ayudas para la realización de distintos proyectos cuyo objetivo final sea la protección y mejora del medio ambiente.

Se ha solicitado información relativa a estas actuaciones a todas las entidades fiscalizadas y el 93% de ellas respondió que no establecieron líneas de subvenciones para la protección del medio ambiente entre 1 de enero de 2017 y 31 de mayo de 2018. En dicho periodo, únicamente siete entidades de dos Comunidades Autónomas, Castilla-La Mancha y la Región de Murcia, concedieron tales líneas de ayuda para el fomento de la protección del medio ambiente. De ellas, casi la mitad fueron entidades de población superior a 100.000 habitantes, Albacete, Cartagena y

Murcia. Las otras cuatro fueron los Ayuntamientos de Alhama de Murcia, Guadalajara, Jumilla y Manzanares. En el cuadro siguiente se indican las líneas de ayuda otorgadas por las siete entidades, su objeto e importe concedido, así como el régimen de concesión.

Cuadro 14: Líneas de ayuda concedidas por las entidades

(Euros)

Entidad	Objeto	Importe concedido	Régimen de concesión
Albacete	Actividades para la protección del medio ambiente	15.000,00	Concurrencia
Alhama de Murcia	Proyectos de difusión y sensibilización ambiental	1.702,50	-
Alhama de Murcia	Proyectos de promoción de actividades solidarias en el medio natural o rural	496,10	-
Cartagena	Ayudas al fomento de la protección del medio ambiente mediante la concertación de convenios para la realización de actuaciones y proyectos específicos	9.000,00	Convenio
Guadalajara	Mantenimiento de zonas urbanas de titularidad privada destinadas a uso público	61.329,56	Concurrencia
Jumilla	Ayudas al fomento de la protección del medio ambiente mediante la concertación de convenios para la realización de actuaciones y proyectos específicos	42.000,00	Convenio
Manzanares	Adquisición de bicicletas de pedaleo asistido por motor eléctrico	100,00	Concurrencia
Murcia	Subvenciones destinadas al fomento de la movilidad sostenible y la eficiencia energética	163.384,53	Concurrencia
Murcia	Ayudas de fomento de la protección del medio ambiente mediante la concertación de convenios para la realización de actuaciones y proyectos específicos	97.598,00	Convenio

Fuente: Elaboración propia a partir de la información aportada en la fiscalización y de la información disponible en la Base de Datos Nacional de Subvenciones del Ministerio de Hacienda

Las entidades con mayor volumen de ayudas concedidas fueron los Ayuntamientos de Murcia y Guadalajara, que en el periodo indicado otorgaron subvenciones por 260.982,53 y 61.329,56 euros, respectivamente. El primero de ellos distribuyó el 63% del total concedido para el fomento de la movilidad sostenible y la eficiencia energética durante el ejercicio 2017 mediante un procedimiento de concurrencia competitiva. El 37% restante se concedió a través de la celebración de convenios con distintas asociaciones para la realización de proyectos específicos, tales como actividades de investigación y desarrollo y actividades de recuperación y de adecuación ambiental, la gestión de la custodia de fincas forestales municipales, la recuperación ambiental de un corredor fluvial o la realización de actividades de asesoramiento, divulgación, formación educación e información en materia de sostenibilidad ambiental, entre otras. El importe concedido por el Ayuntamiento de Guadalajara tuvo como finalidad proyectos relacionados con el mantenimiento de zonas urbanas verdes destinadas al uso público de titularidad privada, otorgadas mediante procedimientos de concurrencia competitiva.

Por su parte, los Ayuntamientos de Jumilla y Albacete distribuyeron 42.000 y 15.000 euros respectivamente en distintos proyectos específicos para la protección del medio ambiente, que se concedieron a distintas asociaciones y entidades sin ánimo de lucro mediante la celebración de convenios en la primera de las entidades y de concurrencia competitiva en la segunda. El importe concedido por las otras tres entidades, Alhama de Murcia, Cartagena y Manzanares, no superó los 10.000 euros, destacando por su baja cuantía el otorgado por la última de ellas, 100 euros, para la adquisición de bicicletas eléctricas.

En los subepígrafes relativos a las actuaciones llevadas a cabo por las entidades en relación con las contaminaciones atmosférica, lumínica, acústica, y con la recogida selectiva de residuos, se exponen resultados del análisis efectuado sobre las subvenciones concedidas por las entidades en dichos ámbitos.

II.2 REFERIDOS A LAS ACTUACIONES DE LOS AYUNTAMIENTOS EN RELACIÓN CON LAS CONTAMINACIONES ACÚSTICA, ATMOSFÉRICA LUMÍNICA Y CON LA RECOGIDA SELECTIVA DE RESIDUOS SÓLIDOS URBANOS

En este epígrafe del Informe se exponen los resultados obtenidos del análisis de la actividad específica llevada a cabo por los Ayuntamientos en relación con las contaminaciones atmosférica, lumínica, acústica y a la recogida selectiva de residuos. Para ello se ha seleccionado una muestra compuesta por quince de las 96 entidades entre las que se han incluido a las seis de población superior a 100.000 habitantes, esto es, los Ayuntamientos de Albacete, Badajoz, Logroño, Cartagena, Murcia y Santander, y tres entidades de cada uno de los restantes tramos poblacionales, teniendo en cuenta para ello el equilibrio entre los distintos territorios; los Ayuntamientos de Lorca, Mérida y Toledo entre los de población comprendida entre 50.001 y 100.000 habitantes, los Ayuntamientos de Azuqueca de Henares, Plasencia y San Javier, entre los de población comprendida entre 30.001 y 50.000 habitantes y los Ayuntamientos de Illescas, Laredo y Tarancón entre los de menor población.

Para cada factor contaminante y cada entidad se ha verificado el marco legal regulador y a las actuaciones llevadas a cabo por dichas entidades en el ejercicio de sus competencias.

II.2.1 Actuaciones específicas llevadas a cabo por los ayuntamientos en relación con la contaminación acústica

II.2.1.1 Marco legal específico

La Unión Europea tomó conciencia de la necesidad de homogeneizar el entorno normativo del ruido en 1996 a partir del Libro Verde de la Comisión Europea sobre "Política Futura de Lucha Contra el Ruido". Como consecuencia de ello se aprobó la Directiva 2002/49/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de junio de 2002, sobre evaluación y gestión del ruido ambiental, que supuso un marco legislativo común para la gestión y control del ruido ambiental en todos los Estados miembros y les impuso la obligación de designar las autoridades y entidades competentes para elaborar mapas de ruido y planes de acción, así como la recopilación de información para ser transmitida por los Estados miembros a la Comisión y puesta a disposición de la población. Asimismo se aprobó el Reglamento (UE) nº 540/2014 sobre el nivel sonoro de los vehículos de motor y los sistemas de silenciadores de recambio.

Derivada de la normativa anterior, se aprobó en el ámbito nacional la Ley 37/2003, de 17 de noviembre, del Ruido (LR), que determina sujetos a sus principios a la totalidad de emisores acústicos con independencia de su titularidad, excluyendo a las actividades domésticas o los comportamientos de los vecinos, cuando la contaminación acústica producida por aquéllos se mantenga dentro de los límites tolerables de conformidad con las ordenanzas municipales y los usos locales.

La citada Ley se complementa mediante el Real Decreto 1513/2005, de 16 de diciembre, por el que se desarrolló dicha LR en lo referente a la evaluación y gestión del ruido ambiental, que creó el Sistema Básico de Información sobre la Contaminación Acústica, y el Real Decreto 1367/2007, de 19 de octubre, que la desarrolló en lo referente a zonificación acústica, objetivos de calidad y emisiones acústicas que constituye la guía fundamental para la delimitación de las Áreas Acústicas. Este segundo Real Decreto fue modificado posteriormente por el Real Decreto 1038/2012.

Por último, el Real Decreto 1371/2007, de 19 de octubre, aprobó el documento básico "DB-HR Protección frente al Ruido" del Código Técnico de la Edificación, suponiendo un desarrollo tanto de la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación, como un desarrollo complementario de la Ley 37/2003, del Ruido.

Por su parte, corresponde a las comunidades autónomas el desarrollo de la normativa estatal con el fin de satisfacer el interés territorial de la comunidad autónoma estableciendo una política propia y adecuada a cada una de ellas. La carencia de este desarrollo normativo para el ámbito autonómico deja sin un marco de referencia, adaptado a las características de cada territorio, la protección frente a este factor contaminante.

La normativa aprobada por las comunidades autónomas es la siguiente:

- En Cantabria no se ha aprobado normativa autonómica específica en materia de contaminación acústica, únicamente la Resolución de la Consejería de Obras Públicas y Vivienda de 19 de octubre de 2016 por la que se aprueban los Mapas Estratégicos de Ruido de los grandes ejes viarios de la red de carreteras autonómicas.
- En Castilla-La Mancha no se ha aprobado normativa autonómica específica en materia de contaminación acústica; la Resolución de 24 de abril de 2002 de la Consejería de Agricultura y Medio Ambiente aprobó el modelo tipo de ordenanza municipal sobre normas de protección acústica con objeto de que las entidades de dicho territorio dispusieran de un instrumento normativo homogéneo y promover el establecimiento de medidas preventivas y correctivas en otras disposiciones normativas.
- En Extremadura se aprobó la Ley 16/2015, de 23 de abril, de protección ambiental de la Comunidad Autónoma de Extremadura que contiene, en el Capítulo II del Título II, prescripciones relativas a este tipo de contaminación, y el Decreto 19/1997, de 4 de febrero, que aprobó la reglamentación de ruidos y vibraciones, y que fue aprobado con anterioridad a la legislación comunitaria y estatal vigente en el periodo fiscalizado y por tanto no adaptado a dicha normativa.
- En La Rioja no se ha aprobado normativa autonómica específica en materia de contaminación acústica; la Resolución 1370/2012, de 27 de noviembre, del Consejero de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente, aprobó los mapas estratégicos de ruido de la red Autonómica de La Rioja y la Resolución 1044/2016, de 20 de octubre, de la Consejería de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente, aprobó los Planes de Acción contra el ruido de los grandes ejes viarios de dicha Comunidad Autónoma.
- En la Región de Murcia, el Decreto 48/1998, de 30 de julio, de Protección del Medio Ambiente frente al ruido, fue aprobado con anterioridad a la legislación comunitaria y estatal vigente en el periodo fiscalizado y por tanto no está adaptado a dicha normativa.

El marco legal para este tipo de contaminación se completa con las ordenanzas aprobadas por cada ayuntamiento de acuerdo con lo establecido por el artículo 6 de la LR. Casi todas las entidades seleccionadas aprobaron normativa para la protección acústica de su territorio, la mayor parte de ellas mediante la aprobación de ordenanzas específicas para dicho factor contaminante – once entidades- y otras tres -Ayuntamientos de Albacete, Plasencia y Toledo- mediante la aprobación de ordenanzas de carácter general en las que se incluía la regulación de dicha contaminación. El Ayuntamiento de Illescas fue la única, de las entidades seleccionadas, que no dispuso de dicho instrumento normativo para la regulación del ruido. La normativa aprobada por las catorce entidades que dispusieron de ella contenía, en general, regulación específica sobre las áreas acústicas, el establecimiento de objetivos de calidad acústica y límites máximos de ruido y el régimen de infracciones y el procedimiento sancionador.

Las ordenanzas aprobadas en cuatro de las catorce entidades, los Ayuntamientos de Albacete, Badajoz, Laredo²⁰ y Lorca, no se habían actualizado para adaptarlas a dicha normativa, a pesar de

²⁰ El Ayuntamiento de Laredo informó, en el trámite de alegaciones, la actualización en el año 2005 de su Ordenanza Municipal para la protección del medio ambiente contra la emisión de ruidos y vibraciones. Tal actualización no supuso su adaptación a la Ley 37/2003 del Ruido.

haber transcurrido más de trece años entre la aprobación de la normativa estatal y el comienzo del periodo fiscalizado. Las ordenanzas de estos cuatro ayuntamientos aunque establecían límites de ruido y vibraciones, estos no se ajustan a los procedimientos de medición y evaluación de los niveles de ruido y vibraciones ni a las especificaciones de la Ley 37/2003 del Ruido ni a los dos Reales Decretos que la desarrollaron.

II.2.1.2 Actuaciones desarrolladas por las entidades para la protección de la contaminación acústica

Con objeto de medir, valorar y mejorar la calidad acústica de las entidades, la LR contiene determinados preceptos en relación con la delimitación de áreas acústicas en sus territorios, el establecimiento de índices acústicos para la medición del impacto sonoro en cada una de ellas y la elaboración de mapas de ruido para poder evaluar globalmente la exposición al ruido en una zona determinada derivado de la existencia de distintas fuentes de ruido. También se deben determinar las acciones prioritarias a realizar en caso de superación de los valores límite de emisión, inmisión o de incumplimiento de los objetivos de calidad acústica, deben dotarse de elementos para la medición del ruido para cada una de las áreas acústicas definidas y en su caso deben declararse zonas de protección acústica especial.

a) *Zonificación acústica*

Las áreas acústicas se definen, en el artículo 3, como el ámbito territorial delimitado que presenta el mismo objetivo de calidad acústica, entendiéndose por calidad acústica el grado de adecuación de las características acústicas de un espacio a las actividades que se realizan. La zonificación acústica es el procedimiento incluido en los instrumentos de planeamiento urbanístico por el cual se delimitan sobre el territorio áreas de sensibilidad acústica sobre las cuales se deben fijar unos objetivos de calidad acústica de acuerdo con el uso predominante del suelo. De acuerdo con el artículo 7, los tipos de áreas acústicas se determinarán por cada comunidad autónoma, debiendo prever, al menos, las categorías indicadas en el dicho artículo. Por su parte, el Real Decreto 1367/2007 por el que se desarrolla la LR en lo referente a zonificación acústica, objetivos de calidad y emisiones acústicas establece, para cada tipo de área acústica, los niveles a alcanzar o mantener y los valores límites a respetar por cada emisor acústico, que hagan posible el cumplimiento de los correspondientes objetivos de calidad acústica.

El artículo 6 de la LR establece la obligatoriedad para los ayuntamientos de adaptar sus ordenanzas y el planeamiento urbanístico a las disposiciones de la Ley y sus disposiciones de desarrollo, además, el artículo 13 del Real Decreto 1367/2007, establece que todas las figuras de planeamiento deben incluir de forma explícita la delimitación correspondiente a la zonificación acústica de la superficie de actuación, así como que la zonificación del territorio que tienen que realizar las entidades debía estar terminada, con carácter general, en un plazo de cinco años desde la entrada en vigor del Real Decreto, esto es, antes de octubre de 2012.

Todas las entidades de población superior a 100.000 habitantes llevaron a cabo la zonificación de su territorio en áreas acústicas de acuerdo con el uso predominante del suelo. Los Ayuntamientos de Albacete, Badajoz, Cartagena y Murcia llevaron a cabo la zonificación con anterioridad a octubre de 2012, como establecía el Real Decreto, mientras que los Ayuntamientos de Logroño y de Santander aprobaron su zonificación con posterioridad al plazo indicado, en los años 2014 y 2016, respectivamente.

Respecto de las nueve entidades restantes, que no llevaron a cabo la zonificación de su territorio en áreas acústicas, los Ayuntamientos de Azuqueca de Henares, Mérida y Toledo contemplaban en sus ordenanzas municipales la previsión de realizar la zonificación de su territorio, a pesar de lo cual no fue realizada. Las ordenanzas de las seis restantes, los Ayuntamientos de Illescas, Laredo,

Lorca²¹, Plasencia, San Javier y Tarancón, no preveían la realización de la zonificación de sus territorios.

Una vez realizada la zonificación acústica de sus territorios, corresponde a las entidades elaborar mapas de ruido de su término municipal con la finalidad de permitir la evaluación global de la exposición a la contaminación acústica de una determinada zona, la realización de predicciones globales para la misma, posibilitar la adopción fundada de planes de acción en materia de contaminación acústica y, en general, de las medidas correctoras adecuadas. La obligatoriedad de elaborar mapas de ruido para los municipios con una población superior a 100.000 habitantes se establece en el artículo 14 de la LR, que exige como requisito para su aprobación el establecimiento de un trámite de información pública.

Los mapas de ruido deben contener información, entre otros aspectos, sobre el valor de los índices acústicos existentes o previstos en cada una de las áreas acústicas afectadas, los valores límite y objetivos de calidad acústica aplicables a dichas áreas, la superación por los valores existentes de los índices acústicos de los valores límite aplicables, y cumplimiento o no de los objetivos aplicables de calidad acústica y del número estimado de personas, de viviendas, de colegios y de hospitales expuestos a la contaminación acústica en cada área acústica.

De las quince entidades seleccionadas, han determinado la exposición al ruido ambiental mediante la aprobación de mapas de ruido de su territorio las de población superior a 100.000 habitantes: los Ayuntamientos de Albacete, Badajoz, Cartagena, Logroño, Santander y Murcia. Todos dieron cumplimiento al trámite de información pública y dieron difusión a dicha aprobación, fundamentalmente, a través de sus páginas web y de los medios tradicionales de comunicación, y, en menor medida, de las redes sociales.

Los mapas de ruido de los Ayuntamientos de Albacete y de Santander contenían delimitadas las zonas de servidumbre acústica para los sectores del territorio afectados al funcionamiento o desarrollo de las infraestructuras de transporte viario, ferroviario, aéreo, portuario o de otros equipamientos públicos de su término municipal, no existiendo tales zonas delimitadas en las cuatro entidades restantes.

Los mapas de ruido del Ayuntamiento de Badajoz, por su parte, incumplieron el artículo 12 del Real Decreto 1513/2005 que establece la obligatoriedad, en el caso de zonas fronterizas con otro estado miembro de la UE, de remisión del borrador del mapa estratégico de ruido, antes de su aprobación, al Ministerio de Medio Ambiente para su remisión al Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación con objeto de ser enviado a dicho Estado afectado para que emita una opinión al respecto.

Los mapas de ruido aprobados por las seis entidades que los elaboraron contenían, al menos, la información exigida en el artículo 15 de la LR, que como se ha señalado, incluye, entre otras, el valor de los índices en cada una de las áreas acústicas, los valores límite y los objetivos de calidad acústica aplicables a dichas áreas.

Por su parte, el artículo 16 de la citada Ley exige que los mapas de ruido sean revisados y, en su caso, modificados cada cinco años a partir de la fecha de aprobación. Se ha verificado la revisión llevada a cabo de tales instrumentos por las seis entidades que dispusieron de ellos, resultando que los Ayuntamientos de Badajoz, Albacete y Murcia no procedieron a la revisión de sus mapas a pesar de haber transcurrido más de cinco años desde su aprobación en abril, junio y diciembre de 2012, respectivamente. El Ayuntamiento de Logroño aprobó su mapa en diciembre de 2014, por lo que a la finalización de los trabajos de fiscalización no procedía haber realizado tal revisión. El

²¹ La ordenanza de protección del medio ambiente contra la emisión de ruidos y vibraciones del Ayuntamiento de Lorca no preveía la zonificación general del municipio en áreas acústicas, aunque regulaba la posible delimitación por la entidad de zonas de especial protección.

Ayuntamiento de Cartagena llevó a cabo la revisión aunque se excedió en diez meses del plazo establecido. Por su parte, el Ayuntamiento de Santander elaboró en 2001 un mapa de ruido, que estuvo vigente hasta agosto de 2017, fecha en la que se aprobó uno nuevo, incumpliendo por tanto la obligación de revisar los mapas de ruido establecida en la LR y en el Real Decreto 1367/2007.

El Ayuntamiento de Toledo no aprobó mapas de ruido y dispuso de otros instrumentos para la determinación de la exposición al ruido en el municipio, mediante la elaboración de estudios de los niveles sonoros ambientales en determinadas zonas acústicas con incumplimiento de los correspondientes objetivos de calidad acústica. Si bien dichos estudios contenían gran parte de la información exigida en el artículo 15 de la LR para los mapas de ruido, el ayuntamiento no ha dado cumplimiento a las obligaciones establecidas legalmente en esta materia.

Entre las ocho entidades restantes, que no elaboraron y aprobaron de mapas de ruido, hay que destacar al Ayuntamiento de Mérida, en el que su ordenanza reguladora de la contaminación acústica preveía la aprobación de dicho mapa y no ha procedido a su elaboración, habiendo transcurrido más de 8 años desde la aprobación de la ordenanza.

En definitiva, de las quince entidades de la muestra solo las de población superior a 100.000 habitantes llevaron a cabo la zonificación acústica de su territorio y elaboraron los correspondientes mapas de ruido para evaluar la exposición a este factor contaminante y ninguna de las cinco entidades efectuó su revisión a los cinco años de su aprobación como establece la norma. Los Ayuntamientos de Azuqueca de Henares, Mérida, Toledo, Illescas, Laredo, Lorca, Plasencia, Tarancón y San Javier no llevaron a cabo la delimitación de las áreas acústicas y la aprobación de los mapas de ruido.

b) Planes de acción correctores

Una vez delimitadas las zonas acústicas de los territorios, y con objeto de afrontar globalmente las cuestiones concernientes a la contaminación acústica en la correspondiente área o áreas acústicas, determinar las acciones prioritarias a realizar en caso de superación de los valores límite de emisión o inmisión o de incumplimiento de los objetivos de calidad acústica y de proteger a las zonas tranquilas en las aglomeraciones y en campo abierto contra el aumento de la contaminación acústica, la LR prevé en su artículo 22, como mecanismos para la corrección de la contaminación acústica, la aprobación por las entidades de planes de acción, previo trámite de información pública, correspondientes a los ámbitos territoriales de los mapas de ruido.

De las seis entidades que habían realizado la determinación de la exposición al ruido ambiental mediante mapas de ruidos, cuatro dispusieron durante el periodo fiscalizado de planes de acción aprobados en materia de contaminación acústica en los ámbitos territoriales de los mapas de ruido; el Ayuntamiento de Albacete, que lo aprobó en 2013, el de Murcia, que lo aprobó en 2014 y los de Cartagena²² y Logroño que los aprobaron durante el primer semestre de 2017. Al igual que en los mapas de ruido, la difusión de la aprobación de los planes de acción se llevó a cabo, fundamentalmente, a través de las páginas web de los ayuntamientos y de los medios tradicionales de comunicación, así como, en menor medida, de las redes sociales, boletines y publicaciones. Los planes aprobados identificaban, expresamente, las acciones a corto, medio y largo plazo y las actuaciones de carácter específico, y las de carácter general.

De las cuatro entidades que dispusieron de planes de acción, únicamente el Ayuntamiento de Cartagena dispuso de memorias u otros documentos que permitieran medir y valorar los resultados de la aplicación de la totalidad del plan de acción en materia de contaminación acústica en los ámbitos territoriales de los mapas de ruido. Los Ayuntamientos de Logroño y de Murcia no

²² El 23 de noviembre de 2018, con posterioridad al periodo fiscalizado, el Ayuntamiento aprobó una revisión del mapa de ruido de 2013.

dispusieron de dichos instrumentos y el de Albacete dispuso de ellos pero únicamente para algunos de los planes.

La elaboración y aprobación de planes de acción en materia de contaminación acústica en los ámbitos territoriales de los mapas de ruido estaba prevista de forma expresa en las ordenanzas reguladoras de la contaminación acústica de los Ayuntamientos de Badajoz y de Santander, por lo que su ausencia supuso un incumplimiento tanto de sus propias ordenanzas reguladoras como de lo establecido en la LR y en el Real Decreto 1513/2005.

c) Estaciones para la medición del ruido

La medición del ruido para valorar el cumplimiento de los objetivos de calidad acústica establecidos para cada una de las áreas acústicas requiere de estaciones o puntos de medición. De las quince entidades seleccionadas únicamente cuatro contaban a 31 de mayo de 2018 con puntos o estaciones para la medición acústica. Los Ayuntamientos que dispusieron de más puntos de medición fueron el de Badajoz, que contaba con diecisiete y el de Toledo, que dispuso de seis, cuatro fijos situados en las zonas de protección acústica y dos móviles en las zonas de ocio de la ciudad. Por su parte, el Ayuntamiento de Murcia dispuso de cinco puntos móviles que se empleaban, fundamentalmente, en las zonas de ocio y el Ayuntamiento de Albacete contaba con dos puntos fijos que estaban ubicados de forma estable en las zonas de ocio de la ciudad.

El resto de entidades no dispusieron de puntos o estaciones de medición acústica que permitieran evaluar la contaminación acústica en la entidad. En las tres entidades con población superior a 100.000 habitantes, los Ayuntamientos de Cartagena, Logroño y Santander, que habían elaborado mapas de ruido y planes de acción correctores, la ausencia de puntos o estaciones de medición del ruido supuso una limitación a la actividad de evaluación del cumplimiento de los objetivos de calidad acústica establecidos.

Respecto del proceso de recopilación y agregación de las mediciones realizadas, tres de las cuatro entidades con puntos de medición -los Ayuntamientos de Albacete, Badajoz y Toledo- pusieron de manifiesto la realización de mediciones periódicas del ruido y la existencia de sistemas automatizados para su registro y agregación, no requiriendo el funcionamiento del sistema en los dos primeros Ayuntamientos la intervención de personal especializado. Por su parte, el Ayuntamiento de Murcia no llevó a cabo mediciones periódicas sino que realizó mediciones en zonas de ocio durante periodos específicos de entre 3 y 6 semanas, y no ha dispuesto de un sistema automatizado para su registro. Los Ayuntamientos de Albacete y Toledo emitieron informes individualizados y recopilatorios de las mediciones realizadas.

De las cuatro entidades que dispusieron de puntos o estaciones de medición acústica, los Ayuntamientos de Murcia y Toledo contaban con protocolos específicos de actuación para los casos de superación de los objetivos de calidad acústica determinados en la normativa reguladora y el Ayuntamiento de Albacete tenía reguladas en una ordenanza municipal medidas para los casos de superación de los objetivos de calidad acústica.

En algunas de las mediciones acústicas realizadas en dos de las entidades que dispusieron de puntos o estaciones de medición, los Ayuntamientos de Murcia y Toledo²³, se superaron los límites establecidos, lo que supuso el incumplimiento de los objetivos de calidad acústica determinados en la normativa reguladora, fundamentalmente en horario nocturno durante los días de jueves a domingo en zonas de ocio. La superación de los límites establecidos dio lugar a la aplicación de las

²³ El Ayuntamiento de Albacete puso también de manifiesto la superación de los límites establecidos y el incumplimiento de los objetivos de calidad acústica, si bien los datos aportados y la documentación justificativa se refería a mediciones anteriores al periodo fiscalizado. Como consecuencia de tal superación se llevó a cabo una campaña específica de sensibilización en la zona de ocio donde se superaron dichos límites y el reforzamiento del control acústico de los establecimientos de ocio de la zona.

medidas establecidas en los protocolos existentes. En Murcia se llevaron a cabo campañas de concienciación y sensibilización entre la población sobre la problemática del ruido y se intensificó el control del orden público y de los locales de ocio y en Toledo se actuó sobre los horarios de las actividades y locales de ocio que dieron lugar a la superación de los límites acústicos, se denegó la autorización sobre actividades y se modificó el tráfico de algunas zonas. No obstante, el Ayuntamiento de Toledo incumplió lo establecido en el artículo 14 de la LR en tanto que el incumplimiento de los objetivos de calidad acústica debería haber dado lugar a la elaboración y aprobación de mapas de ruido para, al menos, dichas zonas acústicas.

De las cuatro entidades que dispusieron de puntos o estaciones de medición acústica, los Ayuntamientos de Albacete, Murcia y Toledo pusieron a disposición de la ciudadanía, en aras de la transparencia, la informaron de los resultados de las mediciones obtenidas en cada punto o estación de medición. El Ayuntamiento de Albacete lo hizo a través de asociaciones vecinales y afectados en la Mesa del Ruido del Consejo Social y de Sostenibilidad, el Ayuntamiento de Murcia lo hizo mediante su página web municipal con actualizaciones quincenales de los datos, notas de prensa y semestralmente a través del Consejo Sectorial de Ruido y el Ayuntamiento de Toledo a través de asociaciones vecinales, la página web municipal y de los Consejos de participación, especialmente en las sesiones del Consejo Municipal de Medio Ambiente. En las tres entidades los canales de difusión usados han sido gestionados por personal del Ayuntamiento.

Resultó muy insuficiente, en definitiva, la dotación de puntos o estaciones de medición acústica por parte de las entidades analizadas, once de ellas no disponían de ninguno de estos instrumentos necesarios para evaluar la contaminación acústica: los Ayuntamientos de Cartagena, Santander, Logroño, Lorca, Mérida, Plasencia, Azuqueca de Henares, San Javier, Illescas, Tarancón y Laredo.

d) Zonas de protección especial

Otro elemento para el control de la contaminación acústica a disposición de las entidades es la declaración de zonas de protección acústica especial, reguladas en el artículo 25 de la LR. De esta forma, las áreas acústicas en las que se incumplan los objetivos de calidad acústica, aun observándose por los emisores acústicos los valores límite aplicables²⁴, serán declaradas zonas de protección acústica especial. La especial protección se plasma en la elaboración de planes zonales específicos para la mejora acústica progresiva del medio ambiente hasta alcanzar los objetivos de calidad acústica que les sean de aplicación, que contengan las medidas correctoras que deban aplicarse, con identificación de los responsables de su adopción y la cuantificación económica de aquéllas.

Cuatro de las entidades seleccionadas han declarado en su territorio alguna zona de protección acústica especial por incumplimiento de los objetivos aplicables de calidad acústica; los Ayuntamientos de Albacete y Lorca declararon una zona de protección acústica especial, el Ayuntamiento de Murcia declaró tres zonas, y el de Toledo, dos zonas. En todos los casos tal declaración se produjo con anterioridad al periodo fiscalizado. Las tres entidades elaboraron planes zonales específicos con medidas concretas para la mejora acústica, si bien, únicamente el Ayuntamiento de Toledo ha llevado a cabo una valoración del impacto de los planes mediante la elaboración durante el primer trimestre de cada año de informes de valoración de la mejora acústica producida.

Además, en los Ayuntamientos de Cartagena, Murcia y Toledo existieron áreas en las que, como consecuencia del incumplimiento de los objetivos aplicables de calidad acústica hubiese procedido la declaración de zona de protección acústica especial pero no fue declarada, lo que supuso un incumplimiento del citado artículo 25 de la LR. Esta situación se produjo en el Ayuntamiento de Cartagena en una zona urbana en el entorno de las calles Príncipe de Asturias, Jiménez de la

²⁴ Los objetivos de calidad acústica establecen para ciertas zonas valores inferiores a los límites generales aplicables.

Espada y Pintor Balaca, en el Ayuntamiento de Murcia en las principales arterias de tráfico con mayor intensidad y en el Ayuntamiento de Toledo en el área del casco histórico con concentración de actividades de ocio.

En caso de que las medidas correctoras incluidas en los planes zonales específicos desarrollados en las zonas de protección acústica especial no consiguieran evitar el cumplimiento de los objetivos de calidad acústica, las entidades debían declarar dicha área acústica como zona de situación acústica especial y aplicar medidas correctoras específicas. Ninguna de las entidades que declararon zonas de protección acústica especial realizó tal declaración.

II.2.1.3 Actuaciones de inspección y control

Además de la potestad sancionadora general atribuida a las entidades locales por la LRBRL, la LR dedica el Capítulo IV a la regulación de la inspección en materia de contaminación acústica. El artículo 30 de la citada Ley otorga a los ayuntamientos, con carácter general, potestad sancionadora en materia de contaminación acústica, sin perjuicio de los supuestos atribuidos a las comunidades autónomas y a la Administración General del Estado en el ejercicio de sus competencias exclusivas. Por su parte, el artículo 28 relaciona, con carácter general y sin perjuicio de las infracciones que puedan establecer las comunidades autónomas y los ayuntamientos, una clasificación de las infracciones administrativas de acuerdo con su gravedad y el artículo 29 establece las sanciones aplicables según la gravedad de la infracción cometida, que pueden ser tanto de tipo pecuniario como relativas a la clausura de instalaciones, precinto de equipos y máquinas o la prohibición de desarrollo de actividades.

Todas las entidades seleccionadas llevaron a cabo entre el 1 de enero de 2017 y 31 de mayo de 2018 actuaciones de vigilancia e inspección en materia de contaminación acústica para garantizar el cumplimiento de las prescripciones en dicha materia, con la única excepción del Ayuntamiento de Azuqueca de Henares en el que, a pesar de que su ordenanza reguladora de la protección contra la contaminación acústica, aprobada en 2009, regulaba dichas actuaciones en su articulado, no llevó a cabo tales actuaciones, incumpliendo su deber de garantizar el cumplimiento de la normativa reguladora de dicha contaminación en el municipio.

Las actuaciones realizadas por las catorce entidades restantes han consistido, fundamentalmente, en la vigilancia y control de las actividades de restauración, el control de los limitadores registradores instalados en algunos locales de ocio, la inspección y medición de los valores de inmisión de ruido transmitido por otras actividades al medio ambiente exterior y a viviendas colindantes, la comprobación del aislamiento en nuevas actividades o en actividades que previamente habían cometido infracciones, así como la puesta a disposición de información en la materia a los ciudadanos, la comprobación de denuncias e incidencias ambientales y la elaboración de informes o expedientes sancionadores. En concreto, los Ayuntamientos de Albacete, Badajoz, Laredo, Lorca, Logroño, Murcia, Santander y Toledo realizaron actuaciones de control del ruido provocado por el ocio nocturno mediante el reforzamiento de la vigilancia y control por parte de la policía local en los establecimientos de restauración con actividad musical, en las terrazas autorizadas y sobre el consumo multitudinario de alcohol en las vías públicas.

El artículo 27 de la LR atribuye la realización de labores de inspección en materia de contaminación acústica a funcionarios a los que reconoce el carácter de agentes de la autoridad en el ejercicio de tales funciones y obliga a los titulares de los emisores acústicos a prestar toda la colaboración necesaria. En nueve de las catorce entidades con actuaciones de vigilancia e inspección, las funciones fueron llevadas a cabo exclusivamente por personal funcionario, bien por policías locales, inspectores de medio ambiente, ingenieros o técnicos ambientales. Sin embargo, en los Ayuntamientos de Illescas, Laredo y Plasencia se incumplió lo establecido en el artículo 27, al realizar dichas funciones exclusivamente personal laboral en el primero de ellos y personal externo en los otros dos. Por su parte, en los Ayuntamientos de Cartagena y de Lorca las tareas de inspección se realizaron tanto por personal funcionario como por personal de empresas

especializadas en el primero de ellos y, de forma eventual, por personal laboral en el segundo. En todos los casos, las actuaciones fueron llevadas a cabo a iniciativa del personal de las concejalías de medio ambiente o como consecuencia de denuncias presentadas.

El total de expedientes sancionadores iniciados en el periodo fiscalizado por las entidades que realizaron tareas de inspección y control²⁵ ascendió a 1.961, de los que el 71%, 1.391 expedientes, lo hicieron en el año 2017 y el resto, 570, se iniciaron entre 1 de enero y 31 de mayo de 2018. La mayor parte de los expedientes, el 86%, se iniciaron por denuncias, mientras que el 14% restante se iniciaron por los ayuntamientos de oficio. Los expedientes tramitados en los Ayuntamientos de Badajoz, Cartagena, Lorca, Murcia, Plasencia, Santander y Tarancón se iniciaron exclusivamente a través de denuncias, mientras que en el Ayuntamiento de Illescas se iniciaron exclusivamente de oficio. En el resto de entidades se llevaron a cabo tanto de oficio como por denuncias.

Las entidades que más expedientes iniciaron fueron el Ayuntamiento de Murcia, que tramitó 904 expedientes, lo que representa el 46% del total de los expedientes iniciados por las trece entidades que aportaron información, y el de Albacete, que tramitó 294 expedientes, el 15% del total de los iniciados. En el extremo contrario, los Ayuntamientos de Illescas, de Laredo y de Plasencia, únicamente iniciaron dos, cinco y un expediente, respectivamente.

De los 1.961 expedientes iniciados en dicho periodo, se resolvieron el 81%, 1.581 expedientes, de los cuales 1.193 dieron lugar a la imposición de sanciones. El Ayuntamiento de Albacete resolvió la totalidad de los iniciados y también los de Illescas y Plasencia aunque estas dos entidades solo habían iniciado tres expedientes en total y ninguno dio lugar a sanción. El Ayuntamiento de Laredo, que inició cinco expedientes, resolvió dos y no dieron lugar a sanción. En el extremo contrario hay que destacar el Ayuntamiento de Tarancón, que no resolvió ninguno de los diez expedientes que se iniciaron en dicho periodo.

Además, el 90% de los expedientes dieron origen a sanciones, el Ayuntamiento de Albacete, en el 76% de sus expedientes iniciados, Lorca, en el 93%, Murcia, en el 72% y Santander en el 62%.

De las entidades que tramitaron expedientes sancionadores todas obtuvieron ingresos relacionados con actuaciones en materia de contaminación acústica en 2017 provenientes de la imposición de sanciones por incumplimientos de la normativa municipal, excepto los Ayuntamientos de Illescas, Laredo, Plasencia y Tarancón. El importe total reconocido ascendió a 627.051,82 euros de los que únicamente se recaudó el 18%, un total 111.471,26 euros. Los Ayuntamientos de Badajoz, Cartagena y Murcia no recaudaron cuantía alguna referida a las sanciones impuestas que totalizaban 178.639 euros y el Ayuntamiento de Toledo recaudó únicamente el 3% del total que ascendía a 4.203 euros. Por el contrario, los Ayuntamientos de Logroño, Mérida y Santander recaudaron la totalidad de las sanciones impuestas en dicho periodo.

Por otra parte cuatro entidades resolvieron en el periodo fiscalizado expedientes iniciados con anterioridad al mismo. Los Ayuntamientos de Albacete y de Laredo resolvieron en 2017 cuatro y un expediente, respectivamente, iniciados todos ellos en el año anterior y que dieron lugar a la imposición de sanciones por un importe de 1.970 y 601 euros. En el Ayuntamiento de Illescas se resolvió un expediente en el que se impuso una sanción de 200 euros importe que, a la finalización del periodo fiscalizado, se encontraba pendiente de cobro. Además, durante dicho periodo, se produjo la caducidad, archivo o prescripción de otros catorce expedientes iniciados los años anteriores. El Ayuntamiento de Badajoz resolvió cinco expedientes iniciados en los ejercicios anteriores, que dieron lugar a la imposición de sanciones por importe de 138.100 euros que, a la finalización del periodo fiscalizado, se encontraban pendientes de cobro.

²⁵ El Ayuntamiento de San Javier indicó la realización de actividades de inspección y control pero no aportó datos del número de expedientes iniciados y resueltos.

Todas las entidades pusieron de manifiesto haber valorado el cumplimiento de la normativa vigente en materia de prevención de la contaminación acústica en la concesión de licencias. No obstante, de las quince entidades únicamente cinco denegaron licencias por incumplimiento de la normativa vigente en materia de contaminación acústica entre el 1 de enero de 2017 y el 31 de mayo de 2018, fundamentalmente, referidas a licencias de actividad de locales donde se desarrollan actividades del sector hostelero y de ocio. El número de licencias denegadas fue de cuatro en Logroño y dos en Toledo. Las tres entidades restantes, los Ayuntamientos de Laredo, Lorca y Murcia, no aportaron datos del número de licencias denegadas.

Una vez concedidas las licencias para actividades calificadas y puestas en funcionamiento las mismas, resulta recomendable la realización de inspecciones posteriores con objeto de verificar el efectivo cumplimiento de la normativa acústica en su funcionamiento. Dichas actuaciones de comprobación posterior fueron realizadas por todas las entidades excepto en los Ayuntamientos de Illescas, Mérida, Plasencia y Tarancón, en los que una vez valorado el cumplimiento de dicha normativa para la concesión inicial de las licencias, no se llevaron a cabo verificaciones posteriores con objeto de comprobar el cumplimiento de dicha normativa.

Por último, además de los ingresos obtenidos por las entidades en el ejercicio de su potestad sancionadora, se ha verificado la obtención de otros ingresos vinculados a actuaciones medioambientales, los provenientes, en su caso, de ayudas o subvenciones, así como otros ingresos derivados del establecimiento de tasas por inspección.

Respecto de posibles ingresos por subvenciones u otra línea de ayuda en relación con la contaminación acústica, ninguna entidad recibió durante 2017 ingresos por dichos conceptos.

Por su parte, de acuerdo con el artículo 4 de la TRLRHL y la Disposición Adicional sexta de la LR, las entidades pueden regular el establecimiento de tasas por la prestación de servicios de inspección para verificar el cumplimiento de la normativa sobre la contaminación acústica, con objeto de repercutir el coste de dichos servicios sobre el titular del correspondiente emisor acústico. De las quince entidades únicamente los Ayuntamientos de Cartagena y de Murcia han establecido alguna tasa por la prestación de servicios de inspección. No obstante, el Ayuntamiento de Murcia no liquidó dicha tasa en ninguna de las 54 actas emitidas durante 2017 que alcanzan 3.803,85 euros. Por su parte, el Ayuntamiento de Cartagena liquidó la tasa en catorce de las actas emitidas en dicho ejercicio, ascendiendo el importe reconocido por dicho concepto a 1.556 euros, si bien, a 31 de diciembre de 2017 no se había recaudado nada.

II.2.1.4 Actuaciones desarrolladas por las entidades en su gestión interna

Además de velar por la protección acústica de las distintas zonas de su territorio, las entidades deben adoptar medidas para minimizar el impacto sonoro de sus actividades y de los servicios que prestan a los ciudadanos. Para valorar este aspecto, se han analizado las actuaciones específicas realizadas por éstas para la mejora acústica de sus inmuebles y las realizadas para la mejora del impacto sonoro de sus actividades.

Respecto de las actuaciones para la mejora de la calidad acústica de sus inmuebles, únicamente los Ayuntamientos de Illescas y Santander de las quince entidades seleccionadas, desarrolló entre 1 de enero de 2017 y 31 de mayo de 2018 actuaciones de este tipo, dirigidas al aislamiento externo de algunos edificios municipales, fundamentalmente, mediante la sustitución de puertas y ventanas para la reducción del efecto del ruido exterior y del ruido emitido al exterior. Dichas medidas se llevaron a cabo de forma aislada, no disponiendo los Ayuntamientos de ningún Plan de acción específico para la mejora de la calidad acústica general de sus instalaciones municipales ni de normas internas aprobadas para la prevención, control y/o disminución de la contaminación acústica en los edificios municipales.

El resto de entidades no llevaron a cabo actuación alguna para la mejora de la calidad acústica de sus inmuebles, tanto en relación con el efecto del ruido exterior en ellas, como del ruido generado por las actividades realizadas en dichas instalaciones municipales, ni han aprobado normas internas para la prevención, control y/o disminución de la contaminación acústica en los edificios municipales.

Respecto a las actuaciones para la mejora del impacto sonoro de los servicios que prestan a los ciudadanos, los Ayuntamientos de Cartagena, Laredo, Logroño, Lorca²⁶, Mérida, Plasencia, Tarancón y San Javier no realizaron entre 1 de enero de 2017 y 31 de mayo de 2018 ninguna actuación para la reducción de la contaminación acústica derivada de estas actividades.

Los Ayuntamientos de Azuqueca de Henares, Badajoz, Murcia, Santander y Toledo adoptaron medidas para el control del ruido generado por los vehículos de su servicio público de transporte - autobuses, tranvía, etc.- como el adecuado mantenimiento de los vehículos y la sustitución de los vehículos antiguos por otros híbridos o de gas, así como la incorporación de microbuses para su circulación por el centro de algunas ciudades.

Además, los Ayuntamientos de Albacete, Murcia, Santander y Toledo adoptaron medidas para reducir y controlar el ruido generado por la realización de eventos, conciertos, fiestas patronales, cabalgatas, etc., como la limitación de los horarios de las actividades y del número de actuaciones en las zonas incluidas dentro de las Zonas de Protección Acústica Especial. De los cuatro Ayuntamientos, los de Albacete y Toledo realizaron mediciones específicas cuando se llevan a cabo este tipo de eventos con objeto de verificar el cumplimiento de la normativa vigente, y tan sólo el de Albacete ha llevado a cabo alguna acción correctora o sancionadora en caso de superación de los límites establecidos.

Los Ayuntamientos de Badajoz, Murcia, Santander y Toledo adoptaron medidas para el control del ruido generado por los vehículos pertenecientes a la flota municipal, como el adecuado mantenimiento de los vehículos y la sustitución de los vehículos más antiguos por otros con menos emisión acústica, algunos de ellos híbridos o eléctricos, y la adquisición de bicicletas para desplazamientos del personal funcionario. Por su parte, los Ayuntamientos de Albacete, Badajoz, Murcia y Santander adoptaron medidas para el control del ruido generado por los vehículos del servicio de limpieza, como la renovación del parque de vehículos y maquinaria y el replanteo de recorridos y de horarios de recogidas de los distintos residuos.

Asimismo, los Ayuntamientos de Badajoz, Santander y Toledo adoptaron medidas para el control del ruido generado por la maquinaria empleada en la realización de obras públicas, mediante la renovación del parque de maquinaria, la sustitución de los elementos antiguos por otros con menos emisión acústica y el adecuado mantenimiento de los vehículos. El Ayuntamiento de Illescas procedió a la sustitución de algunas herramientas de mano de jardinería con motor de gasolina por otras eléctricas.

Por último, ocho de las quince entidades han establecido canales de comunicación con los vecinos en materia de contaminación acústica -Ayuntamientos de Albacete, Badajoz, Logroño, Cartagena, Murcia, Laredo, Illescas y Toledo-. Los medios utilizados han sido el correo ordinario, las páginas web municipales y las redes sociales. Además, se emplearon otros canales de comunicación entre los que destacaron sistemas de sugerencias y reclamaciones en los Ayuntamientos de Albacete, de Logroño y de Murcia, el establecimiento de una Mesa del Ruido en Logroño, la realización de reuniones temáticas con asociaciones de vecinos ante la celebración de eventos en la vía pública potencialmente generadores de contaminación acústica en Cartagena o la posibilidad de realizar consultas al Servicio Técnico de Medio Ambiente del Ayuntamiento de Illescas de forma presencial

²⁶ El Ayuntamiento de Lorca justificó, en el trámite de alegaciones, con posterioridad al periodo fiscalizado la adquisición de vehículos menos contaminantes vinculados con la prestación de servicios municipales.

o por vía telefónica . De las ocho entidades que dispusieron de canales de comunicación con los vecinos, únicamente en los Ayuntamientos de Albacete, Logroño y Murcia el sistema diseñado permitía a los vecinos reportar incidencias en tiempo real.

Además, los Ayuntamientos de Logroño y Murcia llevaron a cabo campañas de educación y sensibilización contra el ruido y los de Albacete y Murcia, crearon brigadas contra el ruido formada por una patrulla de la policía local en las zonas de ocio en horario nocturno.

En definitiva, la mayor parte de Ayuntamientos realizó alguna actuación con objeto de mejorar la calidad acústica de sus municipios y la mejora en la incidencia de este factor contaminante, fundamentalmente, mediante la realización de actuaciones para la reducción de la contaminación acústica generada tanto por su propia actividad como por la ciudadanía. No obstante, los Ayuntamientos de Lorca, Mérida, Plasencia, Tarancón y San Javier no llevaron a cabo ninguna actuación para la mejora de la calidad acústica y la reducción de la contaminación en sus municipios.

II.2.1.5 Ejecución de programas presupuestarios

El presente subepígrafe tiene por objeto ofrecer magnitudes agregadas de los gastos realizados por las entidades en el ejercicio 2017 relacionados con la contaminación acústica y evaluar su importancia en relación con los gastos totales de cada una de ellas. Como se indicó en el subepígrafe III.1.2.6, los gastos efectuados por las entidades en relación con sus actuaciones medioambientales se encuentran agrupados en el programa “1721. Protección contra la contaminación acústica, lumínica y atmosférica en las zonas urbanas, incluida en el Área de Gasto 1 “Servicios Públicos Básicos”.

De las quince entidades, únicamente los Ayuntamientos de Cartagena y Murcia pudieron identificar los gastos relativos a contaminación acústica imputados en 2017 al indicado programa presupuestario. La entidad que mayores recursos destinó fue el Ayuntamiento de Murcia, con un gasto total de 248.875,74 euros y fue la única entidad de las quince que estableció indicadores presupuestarios para dicho Programa 1721 en relación con la contaminación acústica. Por su parte el Ayuntamiento de Cartagena gastó 4.784,77 euros.

Asimismo, cuatro entidades no pudieron delimitar los gastos relativos a contaminación acústica dentro del indicado programa (los Ayuntamientos de Albacete, Lorca, Tarancón y Toledo), otras ocho no imputaron gastos en dicho programa (Azuqueca de Henares, Illescas, Laredo, Logroño, Mérida, Plasencia, San Javier y Santander) y el Ayuntamiento de Badajoz, si bien imputó gastos en dicho programa, no realizó gastos en relación con dicha contaminación acústica.

Además, los Ayuntamientos de Cartagena, Illescas, Logroño, Murcia y Toledo imputaron gastos relacionados con la contaminación acústica en otros programas presupuestarios.

Por último se señala que ninguna entidad concedió durante 2017 subvenciones u otra línea de ayuda en relación con la contaminación acústica.

II.2.2 Actuaciones específicas llevadas a cabo por los ayuntamientos en relación con la contaminación atmosférica

II.2.2.1 Marco legal específico

En el ámbito de la Unión Europea hay que destacar 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, entre otras cosas, estableció medidas destinadas a definir y establecer objetivos de calidad del aire ambiente para evitar, prevenir o reducir los efectos nocivos para la salud humana y el medio, y a obtener información sobre dicha calidad del aire y su

evaluación en los Estados miembros, introduciendo, además, regulación para nuevos contaminantes. También deben citarse dos Directivas, la 2004/107/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de diciembre de 2004, relativa al arsénico, el cadmio, el mercurio, el níquel y los hidrocarburos aromáticos policíclicos en el aire ambiente y la 2015/1480/CE, de la Comisión, de 28 de agosto de 2015, por la que se modifican varios anexos de las dos Directivas anteriores, en los que se establecen las normas relativas a los métodos de referencia, la validación de datos y la ubicación de los puntos de muestreo para la evaluación de la calidad del aire ambiente.

Procede también citar la Directiva 2015/2193 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de noviembre de 2015, sobre la limitación de las emisiones a la atmosfera de determinados agentes contaminantes procedentes de las instalaciones de combustión medianas, que forma parte del Programa “Aire Puro” para Europa, presentado el 18 de diciembre de 2013, y que estableció Valores Límite de Emisión tanto para las citadas instalaciones medianas nuevas, como para las instalaciones ya existentes y la Directiva 2016/2284 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de diciembre de 2016, relativa a la reducción de las emisiones nacionales de determinados contaminantes atmosféricos, por la que se modifica la Directiva 2003/35/CE y se deroga la Directiva 2001/81/CE, que impone a los Estados miembros de la Unión Europea la obligación de adoptar antes del 1 de julio de 2018 las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas necesarias para dar cumplimiento a lo establecido en la propia Directiva y de presentar a la Comisión su primer Programa Nacional de Control de la Contaminación Atmosférica antes de 1 de abril de 2019.

En el ámbito nacional destacan, fundamentalmente, tres normas: la Ley 34/2007, de 15 de noviembre, de Calidad del aire y protección de la atmosfera (LCAPA), que tuvo como objetivo principal alcanzar unos niveles óptimos de calidad del aire para evitar, prevenir o reducir riesgos o efectos negativos sobre la salud humana, el medio ambiente y demás bienes de cualquier naturaleza, y habilitó al Gobierno español para definir y establecer los objetivos de calidad del aire y los requisitos mínimos de los sistemas de evaluación de la calidad del aire, y sirvió de marco regulador para la elaboración de los planes nacionales, autonómicos y locales para la mejora de la calidad del aire. El Real Decreto 102/2011, de 28 de enero, relativo a la mejora de la calidad del aire, que transpuso al ordenamiento jurídico español el contenido de las mencionadas Directivas 2008/50/CE, de 21 de mayo de 2008 y 2004/107/CE, de 15 de diciembre de 2004; dicho Real Decreto ha sido modificado por el Real Decreto 39/2017, de 27 de enero, por el que se alteran los criterios de ubicación de los puntos de medición y los métodos de referendo para la medición de los contaminantes, se actualizan los objetivos de calidad de los datos medidos, y se unifican los diferentes flujos de información de calidad del aire existentes en España. Por último, el Real Decreto Legislativo 1/2016, de 16 de diciembre, por el que se aprobó el Texto Refundido de la Ley de prevención y control integrados de la contaminación.

Asimismo, en desarrollo de lo previsto en el artículo 16 de la LCAPA se elaboraron a nivel estatal dos planes nacionales de calidad del aire, estando vigente durante el periodo fiscalizado el segundo de ellos, el Plan Nacional de Calidad del Aire 2017-2019 (Plan Aire II).

Por otra parte, en el ámbito autonómico hay que destacar la siguiente normativa que regula aspectos específicos en la materia y Planes de Calidad del Aire en las Comunidades Autónomas de Cantabria, Extremadura, La Rioja y La Región de Murcia y su ausencia en la de Castilla-La Mancha. En concreto, la normativa aprobada y los planes indicados son los siguientes:

- En Cantabria, el Decreto 50/2009, de 18 de junio, por el que se regula el control de la contaminación atmosférica industrial en dicha Comunidad Autónoma y el Plan de Calidad del Aire de Cantabria 2006-2012, si bien dicho plan no fue actualizado, no existiendo ninguno vigente durante el periodo fiscalizado.
- En Extremadura, la Ley 16/2015, de 23 de abril, de protección ambiental de la Comunidad Autónoma de Extremadura. Esta Comunidad Autónoma no dispuso durante el periodo fiscalizado de un Plan de mejora de la calidad del aire, aprobándose el 3 de agosto de 2018.

- En La Rioja, la Ley 5/2002, de 8 de octubre, de protección del medio ambiente de La Rioja, y la Ley 6/2017, de 8 de mayo, de protección del medio ambiente de La Rioja, que derogó la anterior y el Plan de mejora de Calidad del Aire de La Rioja 2010-2015, si bien dicho plan tampoco fue actualizado, no existiendo ninguno vigente durante el periodo fiscalizado.
- En la Región de Murcia, la Ley 4/2009, de 14 de mayo, de protección ambiental integrada y el Plan de Mejora de la Calidad del Aire para el periodo 2016-2018.

El marco legal para este tipo de contaminación se completa con las ordenanzas aprobadas por cada entidad local, de acuerdo con las competencias atribuidas en el artículo 25 de la LRBRL y con lo establecido en el artículo 5 de la LCAPA. De las quince entidades, únicamente el Ayuntamiento de Murcia dispuso de una ordenanza específica relativa a esta materia, que se encontraba adaptada a las prescripciones de la LCAPA y sus normas de desarrollo. Por su parte, los Ayuntamientos de Albacete y Toledo dispusieron de ordenanzas generales que contenían algún tipo de regulación referida a la contaminación atmosférica. La del Ayuntamiento de Albacete fue aprobada en el año 1993 y aunque ha sido modificada en varias ocasiones, ninguna de ellas actualizó el contenido de la ordenanza a lo establecido en la citada LCAPA, misma situación en la que se encuentra el Ayuntamiento de Toledo, cuya ordenanza fue aprobada en 2005 y en ninguna de las modificaciones realizadas se adaptó a las prescripciones de la citada Ley.

En definitiva, los Ayuntamientos de Albacete, Azuqueca de Henares, Badajoz, Cartagena, Illescas, Laredo, Logroño, Lorca, Mérida, Plasencia, San Javier, Santander, Tarancón y Toledo no dispusieron, en el periodo fiscalizado, de instrumentos normativos específicos adaptados a las previsiones de la LCAPA y sus normas de desarrollo.

II.2.2.2 Actuaciones desarrolladas por las entidades para la protección de la contaminación atmosférica

Se exponen en el presente subepígrafe los resultados del análisis de las actuaciones desarrolladas por las entidades para la protección contra la contaminación atmosférica en relación con la aprobación de planes y programas para la protección de la atmósfera y con la determinación de objetivos de calidad del aire y verificación de su cumplimiento. Asimismo, se exponen los resultados del análisis del cumplimiento por las entidades del deber de suministro de información adecuada y oportuna al público acerca de la calidad del aire de sus territorios y de la concurrencia durante el periodo fiscalizado de eventos relacionados con la calidad del aire y la superación de los umbrales de información y de alerta en las mediciones realizadas. Por último, se exponen las principales medidas adoptadas por las entidades para la mejora de la calidad del aire en sus territorios.

a) Planes y programas para la protección de la atmósfera

El artículo 16 de la LCAPA habilita al Gobierno, en el ámbito de sus competencias, a aprobar planes y programas de ámbito estatal necesarios para prevenir y reducir la contaminación atmosférica y sus efectos transfronterizos, así como para minimizar sus impactos negativos que contengan los objetivos específicos, las medidas necesarias para la consecución de los mismos y el procedimiento para su revisión. Su elaboración y actualización contará con la participación de las respectivas comunidades autónomas. Como se ha indicado, en desarrollo de lo previsto en dicho artículo estuvo en vigor durante el periodo fiscalizado el segundo Plan Nacional de Calidad del Aire 2017-2019 (Plan Aire II).

Para la consecución de los objetivos de calidad del aire, dicho artículo 16 de la LCAPA establece la obligación para las comunidades autónomas de adoptar dos tipos de planes para la mejora de la calidad del aire; por un lado, planes de mejora de la calidad del aire para alcanzar los objetivos determinados de calidad del aire en los plazos fijados en las zonas en las que los niveles de uno o más contaminantes regulados superen los objetivos fijados y, por otro lado, planes de acción a

corto plazo en los que se determinen medidas inmediatas y a corto plazo para las zonas y supuestos en que exista riesgo de superación de los objetivos de calidad del aire y los umbrales de alerta. Todas las comunidades autónomas a las que pertenecían los ayuntamientos seleccionados, excepto la de Castilla-La Mancha, dispusieron de planes regionales de calidad de aire aprobados²⁷.

Asimismo, dicho artículo 16 establece la posibilidad de que las entidades locales elaboren, además, sus propios planes y programas para la mejora de la calidad del aire, teniendo en cuenta los planes de protección de la atmósfera de sus respectivas comunidades autónomas de pertenencia, y prevé la posibilidad de adopción de medidas de restricción total o parcial del tráfico, incluyendo restricciones a los vehículos más contaminantes, a ciertas matrículas, a ciertas horas o a ciertas zonas, entre otras. Además, establece la obligación para los municipios con población superior a 100.000 habitantes y para las aglomeraciones de adoptar planes y programas para el cumplimiento y mejora de los objetivos de la calidad del aire.

En ninguna de las quince entidades seleccionadas, excepto en el Ayuntamiento de Murcia, se elaboraron planes ni programas de protección de la atmósfera para la mejora de la calidad del aire en su territorio, lo que supuso el incumplimiento del indicado precepto por los Ayuntamientos de Albacete, Badajoz, Cartagena, Logroño, y Santander, al tener todos ellos unas poblaciones superiores a 100.000 habitantes. Asimismo, el artículo 101 de la Ley 16/2015, de 23 de abril, de protección ambiental de la Comunidad Autónoma de Extremadura, extendió la obligación de elaboración de dichos planes a los ayuntamientos de su territorio con población superior a 25.000 habitantes, lo que supuso el incumplimiento del citado precepto en los Ayuntamientos de Mérida y Plasencia.

b) Determinación de objetivos de calidad del aire y verificación de su cumplimiento

De acuerdo con el artículo 9 de la LCAPA, el Gobierno, con la participación de las comunidades autónomas, debe establecer los objetivos de calidad del aire así como las condiciones y plazos para alcanzarlos, estableciendo la definición de dichos objetivos como la cuantía de cada contaminante en la atmósfera, aisladamente o asociado con otros, cuyo establecimiento conlleva a una serie de obligaciones conforme las condiciones que se determinen para cada uno de ellos.

En cumplimiento de dicho precepto se aprobó el Real Decreto 102/2011, de 28 de enero, donde se definieron y establecieron objetivos de calidad del aire respecto a las concentraciones de los contaminantes de dióxido de azufre, dióxido de nitrógeno y óxidos de nitrógeno, partículas, plomo, benceno, monóxido de carbono, ozono, arsénico, cadmio, níquel y benzo(a)pireno en el aire ambiente y se determinaron las fechas a partir de las cuales los valores límite²⁸ y los valores críticos determinados no debían ser superados.

La verificación del cumplimiento de los objetivos fijados de calidad del aire requiere la evaluación regular de la misma para determinar el cumplimiento de dichos objetivos y la superación de los valores límite y críticos establecidos. De acuerdo con el artículo 5 de la LCAPA, las comunidades autónomas evaluarán la calidad del aire y podrán establecer objetivos de calidad del aire y valores límite de emisión más estrictos que los que establezca la Administración General del Estado. Asimismo, el artículo 10 establece que las comunidades autónomas y, en su caso, las entidades locales, tienen que llevar a cabo la evaluación regular del aire de su ámbito territorial y dispone,

²⁷ En Extremadura fue aprobado con posterioridad al periodo fiscalizado.

²⁸ El artículo 3 de la LCAPA define los valores límite como la cuantía de uno o más contaminantes en emisión que no debe sobrepasarse dentro de uno o varios periodos y condiciones determinados, con el fin de prevenir o reducir los efectos de la contaminación atmosférica.

además, que las aglomeraciones²⁹ deben contar por sí mismas o en colaboración con las comunidades autónomas, con estaciones y redes de evaluación de la calidad del aire.

Los resultados de las mediciones y evaluaciones realizados por las comunidades autónomas se integran por la administración estatal en el Sistema español de información, vigilancia y prevención de la contaminación atmosférica, a los efectos del cumplimiento de sus obligaciones y compromisos comunitarios e internacionales según se establece en el artículo 27 de la LCAPA.

Las mediciones de la calidad del aire para su evaluación se han realizado, fundamentalmente, por las comunidades autónomas a partir de la información obtenida en sus propias estaciones de medición y redes de evaluación, control y vigilancia de dicha calidad del aire. En este contexto, las comunidades han llevado a cabo una distribución de su territorio en unidades de gestión de calidad del aire o zonas en las que distribuyeron sus estaciones de medición. En doce de las quince entidades seleccionadas las comunidades autónomas dispusieron alguna de sus estaciones de medición de la calidad del aire, lo que se produjo en los términos municipales de los Ayuntamientos de Albacete, Azuqueca de Henares, Badajoz, Cartagena, Illescas, Lorca, Logroño, Mérida, Murcia, Plasencia, Santander y Toledo. Además, el Ayuntamiento de Logroño dispuso desde 2016 de otra instalación de su propiedad de medición de los contaminantes indicados, que formaba parte de un proyecto financiado con fondos de la Unión Europea³⁰. En las tres entidades restantes, los Ayuntamientos de Laredo, San Javier y Tarancón, no estaba situada ninguna estación de la comunidad autónoma, por lo que las mediciones relativas a las mismas han sido las efectuadas por las estaciones situadas en municipios cercanos integradas en las mismas áreas en las que las comunidades autónomas dividieron su territorio.

En definitiva, todas las entidades han dispuesto de la información sobre las mediciones realizadas por cada comunidad autónoma en sus estaciones referidas a las áreas o zonas en las que quedaron encuadradas.

De acuerdo con las evaluaciones de la calidad del aire realizadas, el artículo 11 de dicha LCAPA establece que las comunidades autónomas, con la participación de las entidades locales, deben zonificar su territorio de acuerdo con los niveles de contaminantes para los que se hayan establecido objetivos de calidad del aire. Conforme a las mismas, se elaborarán listas diferenciadas de zonas y aglomeraciones. Las cinco comunidades autónomas de pertenencia de las entidades seleccionadas han llevado a cabo la zonificación de su territorio, sin que en su realización participase ninguno de los Ayuntamientos seleccionados. Además, ninguna de las quince entidades llevó a cabo ninguna zonificación específica de su territorio en relación con la contaminación atmosférica, ni ha elaborado protocolos para los casos de superación de los objetivos de calidad atmosférica³¹.

²⁹ El artículo 3 de la LCAPA define las aglomeraciones como una “conurbación de población superior a 250.000 habitantes o bien, cuando la población sea igual o inferior a 250.000 habitantes, con la densidad de población por km² que se determine por las comunidades autónomas”.

³⁰ Además, el Ayuntamiento de Albacete estaba desarrollando actuaciones para la implantación de un sistema municipal de monitorización y evaluación de la calidad del aire compuesto por entre ocho y diez estaciones de medición, estando prevista su entrada en funcionamiento en el año 2020.

³¹ El Ayuntamiento de Murcia, en el trámite de alegaciones, puso de manifiesto la aprobación en febrero de 2018 de un protocolo de medidas a adoptar durante episodios específicos de contaminación atmosférica por superación de los umbrales establecidos para determinados contaminantes, si bien no dispuso de un protocolo para los casos de superación de los objetivos de calidad atmosférica en el que se incluyesen medidas a medio y largo plazo para la consecución de dichos objetivos en el municipio.

c) Información al público

La información que las Administraciones deben poner a disposición del público se regula en el artículo 8 de la LCAPA, estableciendo el deber de tomar las medidas necesarias para garantizar que el público en general y las entidades interesadas reciban información adecuada y oportuna acerca de la calidad del aire, entre otros extremos, y que, además, esta información se suministre de forma clara y comprensible a través de medios de difusión fácilmente accesibles, incluido Internet. Las comunidades autónomas están obligadas a comunicar de forma periódica a la población el nivel de contaminación y, de forma específica, cuando se sobrepasen los objetivos de calidad del aire, y los municipios con población superior a 100.000 habitantes y los que formen parte de una aglomeración, de acuerdo con la definición de esta ley, deben disponer igualmente de datos para informar a la población sobre los niveles de contaminación y la calidad del aire.

La mayor parte de las entidades llevaron a cabo la comunicación periódica a la población de los niveles de contaminación de forma adicional a la realizada por las comunidades autónomas. No obstante, los Ayuntamientos de Badajoz, Laredo, Mérida, Plasencia y Tarancón no establecieron canales de comunicación para la puesta a disposición del público de información en materia de contaminación atmosférica, destacando la ausencia de comunicación en el Ayuntamiento de Badajoz, que a pesar de contar con una población superior a 100.000 habitantes, no llevó a cabo tales actuaciones.

Las diez entidades restantes difundieron la información sobre las mediciones realizadas por la administración autonómica en la materia o la obtenida por sus propios medios. En la mayor parte de ellos -los Ayuntamientos de Albacete, Azuqueca de Henares, Cartagena, Logroño, Murcia, Santander y Toledo- se realizó a través de su portal web municipal donde se enlazaban los distintos sitios web de los gestores medioambientales autonómicos, excepto el Ayuntamiento de Logroño, que publicaba los datos obtenidos en su estación de medición. En todos los casos, dichos canales fueron administrados por el personal municipal.

En los Ayuntamientos de Azuqueca de Henares, Illescas, Toledo y Murcia dicha información se publicó en sus perfiles en las redes sociales. Por su parte, los Ayuntamientos de Lorca y San Javier utilizaron para dicha comunicación otras páginas web, como la del Consejo de Medio Ambiente y Sostenibilidad de Agenda 21 y los de Illescas, Murcia y Toledo utilizaron, además, los medios tradicionales de comunicación. El Ayuntamiento de Logroño contaba, además, con una aplicación propia para móviles que facilitó a la población acceso en tiempo real de las mediciones que su estación propia de medición proporcionaba.

d) Concurrencia de eventos relacionados con la calidad del aire

Respecto de la concurrencia de eventos relacionados con la calidad del aire y la superación de los umbrales de información y de alerta en las mediciones realizadas que debían dar origen a su comunicación por las entidades a la población, durante el periodo fiscalizado únicamente el Ayuntamiento de Azuqueca de Henares puso de manifiesto la superación de los valores de alguno de los contaminantes medidos y evaluados por encima del umbral de información a la población, episodio producido el 3 de agosto de 2017 respecto del ozono troposférico. La duración de dicho episodio fue de tres horas procediéndose a informar a la población a través de la web municipal y de las redes sociales del Ayuntamiento, a partir del aviso originado por la red de medición de la Comunidad de Castilla-La Mancha.

Los Ayuntamientos de Albacete, Cartagena, Illescas, Logroño, Murcia, Santander y Toledo informaron que, durante el periodo fiscalizado, no se habían superado los valores de los contaminantes lo que hubiese motivado la necesidad de informar de tal circunstancia a su población. No obstante, tanto el Ayuntamiento de Azuqueca de Henares como en los de Murcia y Toledo informaron de episodios con elevados valores de algunos de los contaminantes, si bien

estos se produjeron con posterioridad al periodo fiscalizado y no alcanzaron los límites establecidos en el Real Decreto 102/2011 que hubiesen motivado la necesidad de información a la población. Por último, los Ayuntamientos de Badajoz, Laredo, Lorca, Mérida, Plasencia, San Javier y Tarancón no disponían de información sobre la superación de dichos valores en sus ámbitos territoriales durante el periodo fiscalizado.

De las quince entidades seleccionadas, el Ayuntamiento de Murcia es la única entidad que ha dispuesto en algún momento del periodo fiscalizado de un instrumento de planificación para los casos de riesgo de superación de los umbrales que requieran la adopción de medidas de acción inmediatas. Se trata de un Protocolo de medidas a adoptar durante episodios de contaminación atmosférica por dióxido de nitrógeno, dióxido de azufre, ozono y partículas PM10, que fue aprobado el 23 de febrero de 2018 en el marco de los instrumentos autonómicos de planificación. Además, el Ayuntamiento de Santander informó, en el trámite de alegaciones, de la elaboración, en marzo de 2017, de un borrador de protocolo municipal de información para casos de superación de umbrales de información o alerta a la población. Dicho protocolo, a la finalización de los trabajos de fiscalización, no estaba aprobado.

Por su parte, el Ayuntamiento de Azuqueca de Henares, a pesar de haber registrado episodios recurrentes de altos niveles de ozono troposférico, no dispone de ningún protocolo de medidas a adoptar durante episodios de contaminación atmosférica, lo cual se justificó en que estos episodios tienen su origen en otros componentes de la atmósfera que se localizan en áreas distintas del municipio, tales como cinturones de grandes ciudades y áreas rurales cercanas, recibiendo la entidad los gases emitidos en otros lugares, y cuya emisión es la que se precisaría disminuir. Esta situación se produce también en el Ayuntamiento de Toledo, que argumenta la falta de aprobación de dichos planes de acción inmediata por su ineficiencia en el corto plazo al depender de factores externos sobre los que no se podía actuar directamente.

e) Medidas adoptadas por las entidades para la mejora de la calidad del aire

Se ha evaluado la adopción entre el 1 de enero de 2017 y el 31 de mayo de 2018 de medidas para la mejora de la calidad del aire y para favorecer el cumplimiento de los objetivos establecidos en el Real Decreto Legislativo 102/2011, de calidad del aire y para la reducción de dichas concentraciones.

De las quince entidades, los Ayuntamientos de Badajoz, Laredo, Logroño, Mérida, San Javier y Tarancón no adoptaron medidas para la mejora en sus territorios de la calidad del aire y favorecer el cumplimiento de los objetivos establecidos en el Real Decreto Legislativo 102/2011. Las otras nueve entidades -los Ayuntamientos de Albacete, Azuqueca de Henares, Cartagena, Illescas, Lorca, Murcia, Plasencia, Santander y Toledo- realizaron medidas, que consistieron, fundamentalmente en el establecimiento de exenciones o bonificación en el Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica (siete de los nueve Ayuntamientos), medidas para el fomento del uso del transporte público (siete entidades), la construcción, ampliación o mejora del carril bici (otras seis entidades) y la peatonalización de calles (cinco entidades).

Respecto a la primera de las medidas, el establecimiento de exenciones o bonificación en el Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica, fue adoptada por los ayuntamientos de Albacete, Azuqueca de Henares, Illescas, Lorca, Murcia, Santander y Toledo y todos establecieron la máxima bonificación, del 75%, menos los de Azuqueca de Henares e Illescas, que establecieron una única bonificación del 50% para determinados tipos de vehículos. Los Ayuntamientos de Cartagena y Plasencia no establecieron estas bonificaciones.

Por su parte los Ayuntamientos de Albacete, Azuqueca de Henares, Lorca, Murcia, Plasencia, Santander y Toledo adoptaron medidas relacionadas con el fomento de una movilidad alternativa y más sostenible en el municipio, mediante el incentivo del uso del transporte público a través de la

creación de bonos multiviaje o ayudas a determinados sectores de la población, llegando hasta la prestación gratuita del servicio para determinados colectivos en el Ayuntamiento de Azuqueca de Henares.

Respecto de la tercera de las medidas, los Ayuntamientos de Albacete, Illescas, Lorca Murcia, Santander y Toledo procedieron durante el citado periodo a la construcción, ampliación o mejora del carril bici existente, y en los Ayuntamientos de Albacete, Lorca, Murcia, Plasencia y Santander se procedió a la peatonalización de determinadas calles de los municipios.

Además de las anteriores, en menor proporción se aplicaron otras medidas tales como el fomento del uso de bicicletas, que se llevó a cabo en los Ayuntamientos de Albacete, Lorca, Murcia y Santander, la construcción de infraestructuras reservadas para el transporte público, en los Ayuntamientos de Lorca, Plasencia y Santander y la ampliación de la flota de vehículos destinados al transporte público y el fomento del uso del vehículo eléctrico, instalando puntos de recarga en los Ayuntamientos de Lorca, Murcia y Santander, medidas adoptadas en coordinación con las bonificaciones del impuesto anteriormente citado.

Hay que destacar que únicamente el Ayuntamiento de Murcia aprobó un protocolo de actuación con medidas de restricción del tráfico en caso de situaciones de alta contaminación atmosférica, posibilidad establecida en el artículo 16 de la LCAPA.

Por lo tanto, aun cuando todas las entidades dispusieran de la información sobre las mediciones realizadas por cada comunidad autónoma en sus estaciones, los Ayuntamientos de Badajoz, Laredo, Mérida, Plasencia, San Javier y Tarancón no llevaron a cabo el análisis y la gestión oportuna de dicha información con objeto de disponer de un conocimiento de la situación real de la calidad del aire de sus territorios, al no conocer de forma actualizada los datos de las mediciones realizadas y la existencia de episodios de superación de los niveles establecidos que determinaba su información a la población, no disponer de canales de comunicación con la población de información relativa a la calidad del aire, no disponer de instrumentos de planificación para los casos de riesgo de superación de los umbrales establecidos que requieran la adopción de actuaciones inmediatas, ni establecer, excepto el Ayuntamiento de Plasencia, medidas de tipo fiscal o relacionadas con el fomento de una movilidad alternativa y sostenible, para la mejora en sus territorios de la calidad del aire y favorecer el cumplimiento de los objetivos establecidos.

II.2.2.3 Actuaciones de inspección y control

Además de la potestad sancionadora general atribuida a las entidades locales por la LRBRL, la LCAPA regula las funciones de vigilancia, control, inspección y seguimiento y el régimen sancionador. Son las comunidades autónomas y, en su caso, las entidades locales, las competentes para adoptar las medidas de inspección necesarias para garantizar el cumplimiento de la ley, y corresponde a las comunidades autónomas y, en su caso, a las entidades locales el ejercicio de la potestad sancionadora.

La mayor parte de las entidades -los Ayuntamientos de Azuqueca de Henares, Badajoz, Cartagena, Illescas, Laredo, Logroño, Lorca, Mérida, Plasencia, San Javier, Santander, Tarancón y Toledo- no llevaron a cabo entre 1 de enero de 2017 y 31 de mayo de 2018 actuaciones de inspección y control con objeto de verificar el cumplimiento de las prescripciones en materia de contaminación atmosférica. Únicamente los Ayuntamientos de Albacete y Murcia realizaron en dicho periodo tales actuaciones de vigilancia e inspección, de acuerdo con lo establecido en sus respectivas ordenanzas reguladoras. En ambos casos, las actuaciones fueron llevadas a cabo exclusivamente por personal funcionario.

En el Ayuntamiento de Murcia se tramitaron 148 expedientes cuyo origen fueron denuncias por infracciones de la ordenanza municipal de protección de la atmósfera por quemas agrícolas y de

residuos, de los que 137 dieron lugar a la imposición de sanciones por un importe total de 28.497,80 euros. El importe cobrado por la imposición de sanciones ascendió a 16.622,50 euros.

Además de los ingresos obtenidos por las entidades en el ejercicio de su potestad sancionadora, se ha verificado que ninguna entidad recibió durante 2017 otros ingresos vinculados a actuaciones medioambientales provenientes, en su caso, de ayudas o subvenciones derivadas de dicho factor contaminante.

II.2.2.4 Actuaciones desarrolladas por las entidades en su gestión interna

Junto a las actuaciones desarrolladas por las entidades para la protección de la contaminación atmosférica y su inspección y control, algunas entidades desarrollaron en su ámbito interno actuaciones adicionales para la mejora de la calidad del aire en el desarrollo de su propia actividad.

Los Ayuntamientos de Lorca, Murcia, Santander y Toledo adquirieron para su flota municipal vehículos menos contaminantes, híbridos o eléctricos, o bien de alta capacidad, para la sustitución de otros antiguos con mayores emisiones.

Los Ayuntamientos de Albacete, Azuqueca de Henares, Badajoz, Cartagena, Illescas³², Laredo, Logroño, Mérida, Plasencia, San Javier y Tarancón no llevaron a cabo durante el periodo fiscalizado actuaciones para la mejora de la calidad del aire derivada de su propia actividad.

II.2.2.5 Ejecución de programas presupuestarios

Como se indicó en el subepígrafe III.1.2.6, los gastos efectuados por las entidades en relación con sus actuaciones medioambientales se encuentran agrupados en el programa "1721. Protección contra la contaminación acústica, lumínica y atmosférica en las zonas urbanas, incluida en el Área de Gasto 1 "Servicios Públicos Básicos".

De las quince entidades, únicamente el Ayuntamiento Murcia pudo identificar los gastos relativos a contaminación atmosférica imputados en 2017 al indicado programa presupuestario para la protección contra la contaminación acústica, lumínica y atmosférica en las zonas urbanas, que reconoció obligaciones por 230.340,25 euros y estableció indicadores presupuestarios para dicho Programa 1721 en relación con la contaminación atmosférica.

Todas las entidades pusieron de manifiesto no haber imputado gastos relativos a contaminación atmosférica en otros programas presupuestarios.

El Ayuntamiento de Murcia fue la única entidad que convocó un procedimiento de concesión de subvenciones en relación con la contaminación atmosférica durante el periodo fiscalizado. El presupuesto máximo de dicha convocatoria ascendió a 163.384,53 euros, de los que se concedieron 72.825,53 euros, que se destinaron a financiar la adquisición de vehículos eléctricos, 53.855,41 euros, así como a actuaciones para dotar a los garajes comunitarios de infraestructuras de recarga de dichos vehículos y la realización de actuaciones para la mejora de la eficiencia energética y la utilización de fuentes de energía renovables en el alumbrado, calefacción y climatización de edificios residenciales, 18.970,12 euros. Las condiciones de la convocatoria establecían el pago de la cantidad concedida previa realización y justificación de la actividad subvencionada, con un plazo máximo de ejecución de hasta el 31 de diciembre de 2018. A la finalización de los trabajos de fiscalización, las cantidades concedidas se encontraban pendientes de pago.

³² El Ayuntamiento de Illescas, a pesar de no haber realizado actuaciones durante el fiscalizado, tenía previsto llevar a cabo la sustitución progresiva de herramientas con motor convencional de gasolina por otras de consumo eléctrico y batería recargable, así como, la renovación del parque de vehículos municipales con motores de gasolina por otros eléctricos e híbridos.

II.2.3 Actuaciones específicas llevadas a cabo por los ayuntamientos en relación con la contaminación lumínica

II.2.3.1 Marco legal específico

En el ámbito de la Unión Europea hay que poner de manifiesto la ausencia de normativa específica en materia de contaminación lumínica, limitándose a la regulación de determinados aspectos relacionados con la eficiencia energética, sin que se establezcan disposiciones generales sobre este factor contaminante. Así, cabe citar el Reglamento (CE) nº 245/2009 de la Comisión, de 18 de marzo de 2009, por el que se aplicó la Directiva 2005/32/CE del Parlamento Europeo y del Consejo en lo relativo a los requisitos de diseño ecológico para lámparas fluorescentes sin balastos integrados, para lámparas de descarga de alta intensidad y para balastos y luminarias que puedan funcionar con dichas lámparas.

En el ámbito nacional la normativa se limita a lo establecido en la disposición adicional cuarta de la LCAPA, de 15 de noviembre, de calidad del aire y protección de la atmósfera, que establece que las Administraciones públicas, en el ámbito de sus competencias, deben promover la prevención y reducción de la contaminación lumínica, con la finalidad de promover un uso eficiente del alumbrado exterior, preservar las condiciones naturales de las horas nocturnas en beneficio de la fauna, la flora y los ecosistemas en general, prevenir, minimizar y corregir los efectos de la contaminación lumínica en el cielo nocturno, y reducir la intrusión lumínica en zonas distintas a las que se pretende iluminar, principalmente en entornos naturales e interior de edificios, así como en el Reglamento de eficiencia energética en instalaciones de alumbrado exterior (REEIAE) y sus Instrucciones técnicas complementarias EA-01 a EA-07, aprobado por el Real Decreto 1890/2008, de 14 de noviembre, con objeto de establecer las condiciones técnicas de diseño, ejecución y mantenimiento que deben reunir las instalaciones de alumbrado exterior.

En el ámbito autonómico no han aprobado normativa medioambiental específica en materia de contaminación lumínica las comunidades de Castilla-La Mancha y La Rioja y sí lo han hecho las de Cantabria, Extremadura y Región de Murcia:

- En Cantabria, la Ley 6/2006, de 9 de junio, de Prevención de la Contaminación Lumínica y el Decreto 48/2010, de 11 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo parcial de dicha Ley.
- En Extremadura, la Ley 16/2015, de 23 de abril, de protección ambiental de la Comunidad Autónoma de Extremadura, que contiene, en el Capítulo III del Título II, prescripciones relativas a este tipo de contaminación.
- En la Región de Murcia, la Ley 4/2009, de 14 de mayo, de protección ambiental integrada, que contiene diversos preceptos relativos a la contaminación lumínica.

El marco legal para este tipo de contaminación se completa en el ámbito local con las ordenanzas aprobadas por cada entidad, de acuerdo con las competencias atribuidas en el artículo 25 de la LRBRL.

De las quince entidades, únicamente los Ayuntamientos de Santander y de Murcia aprobaron ordenanzas específicas relativas a esta materia. El primero de ellos aprobó en el año 2004 una ordenanza reguladora del alumbrado exterior y para la protección del medio ambiente, con el objeto de establecer las condiciones que deben cumplir dichas instalaciones en el término municipal de Santander, si bien dicha normativa no se encuentra actualizada a los preceptos establecidos en el Real Decreto 1890/2008 y no incluye aspectos tales como las prescripciones técnicas exigibles a las instalaciones y aparatos de iluminación por motivos de eficiencia energética y las condiciones mínimas de mantenimiento y conservación de las instalaciones y aparatos de mantenimiento.

El Ayuntamiento de Murcia aprobó en 2010 y posteriormente modificó en 2011, una ordenanza reguladora de la eficiencia energética y de la prevención de la contaminación lumínica del alumbrado exterior que estableció las condiciones que debía cumplir cualquier instalación de este tipo en el término municipal. Dicha normativa se encontraba adaptada al Real Decreto 1890/2008 y contiene la delimitación de las fuentes de luz prohibidas, de los niveles máximos de luminancia o iluminancia para cada uno de los usos especificados, las prescripciones técnicas que deben satisfacer las instalaciones y aparatos de iluminación para evitar la contaminación lumínica, las prescripciones técnicas exigibles a las instalaciones y aparatos de iluminación por motivos de eficiencia energética, las condiciones mínimas de mantenimiento y conservación de las instalaciones y aparatos de mantenimiento y las condiciones para la instalación y funcionamiento de alumbrados que funcionen en horario nocturno.

Además, la normativa aprobada en los Ayuntamientos de Murcia y de Santander tenía en cuenta los focos emisores de alumbrado público en el planeamiento urbanístico.

Los Ayuntamientos de Albacete, Azuqueca de Henares, Badajoz, Cartagena, Illescas, Laredo, Logroño, Lorca, Mérida, Plasencia, San Javier, Santander, Tarancón y Toledo no dispusieron, en el periodo fiscalizado, de instrumentos normativos específicos adaptados a las prescripciones del Reglamento de eficiencia energética en instalaciones de alumbrado exterior.

II.2.3.2 Actuaciones desarrolladas por las entidades para la protección de la contaminación lumínica

En el presente subepígrafe se exponen, en primer lugar, los resultados relativos a la verificación de la delimitación por las entidades de áreas lumínicas en sus territorios con objeto de fijar niveles de iluminación adecuados a los usos y necesidades de cada zona, en atención al uso predominante del suelo y, en segundo lugar, los resultados relativos a otras actuaciones llevadas a cabo por las entidades para promover la prevención y reducción de la contaminación lumínica, determinadas por la Disposición Adicional 4ª de la LCAPA y por el artículo 8 del REEIAE.

De las cinco comunidades autónomas a las que pertenecían las quince entidades analizadas, únicamente la de Cantabria disponía de algún tipo de clasificación por zonas lumínicas en función del grado de vulnerabilidad de cada zona. La obligación de realizar tal clasificación en dicha Comunidad se recogía en el artículo 7 de la Ley 6/2006, de 9 de junio, y se llevó a cabo mediante el Decreto 48/2010 de 10 de agosto que aprobó el Reglamento por el que se desarrolló parcialmente la indicada Ley 6/2006, que estableció cuatro zonas diferenciadas, que incluían desde áreas urbanas que admiten un brillo alto hasta áreas pertenecientes a la Red de Espacios Naturales Protegidos según la legislación autonómica en materia de Conservación de la Naturaleza. Incluía también los denominados Puntos de referencia, definidos como puntos próximos a las áreas de valor astronómico o natural especial, para los que hay que establecer una regulación específica.

Por su parte, la Comunidad Autónoma de La Rioja llevó a cabo una zonificación en el marco de la “*Iniciativa Starlight*”, campaña internacional en defensa de la calidad de los cielos nocturnos y el derecho general a la observación de las estrellas, en virtud de la cual se estableció la “*Reserva Starlight*”, que es un territorio destinado a la preservación de la calidad del cielo nocturno y de los diferentes valores asociados al mismo, así como al reconocimiento de los Valles de Leza, Jubera, Cidacos y Alhama por la Fundación Starlight como Destino Turístico Starlight, lo que en la práctica supone el establecimiento de una zona de especial protección lumínica en el territorio de la comunidad autónoma, pero no una zonificación en sí del territorio.

Respecto de la zonificación llevada a cabo por los Ayuntamientos, únicamente el de Santander ha realizado la zonificación lumínica de su territorio, establecida en su ordenanza reguladora del alumbrado exterior, que se basa en una clasificación con criterios similares a los implantados en la normativa autonómica, estableciendo una clasificación en cuatro zonas y resultando una división

del término municipal con tres áreas (áreas de bajo brillo, áreas de brillo medio y áreas de alto brillo).

Además, el Ayuntamiento de Logroño elaboró, dentro del “Plan Director de Alumbrado Público Exterior de la Ciudad de Logroño”, un mapa lumínico de la ciudad, consistente en la proyección sobre un mapa de los niveles de iluminación producidos por el alumbrado público, dividiendo el municipio en 34 sectores diferenciados.

La ausencia de zonificación del territorio y de establecimiento de objetivos de calidad lumínica por los Ayuntamientos, determinó que las entidades no declarasen zonas de especial protección contra la contaminación lumínica ni estableciesen protocolos de actuación para los casos de superación de los niveles de calidad lumínica establecidos para cada zona.

La Disposición Adicional 4ª de la LCAPA establece cuatro objetivos que deben tener en cuenta las entidades en sus actuaciones en relación con la prevención y reducción de la contaminación lumínica, esto es, promover un uso eficiente del alumbrado exterior, sin menoscabo de la seguridad a los peatones, los vehículos y las propiedades, preservar las condiciones naturales de las horas nocturnas en beneficio de la fauna, la flora y los ecosistemas en general, prevenir, minimizar y corregir los efectos de la contaminación lumínica en el cielo nocturno y, por último, reducir la intrusión lumínica en zonas distintas a las que se pretende iluminar, principalmente en entornos naturales e interior de edificios.

Los Ayuntamientos de Azuqueca de Henares³³, Plasencia, San Javier y Tarancón no llevaron a cabo durante el periodo fiscalizado actuaciones dirigidas a dar cumplimiento a ninguno de los objetivos establecidos en la citada Disposición Adicional. Por su parte, las once entidades restantes -los Ayuntamientos de Albacete³⁴, Badajoz, Cartagena, Illescas, Laredo, Logroño, Lorca, Mérida, Murcia, Santander y Toledo- sí que llevaron a cabo actuaciones dirigidas a cumplir la totalidad o, al menos, alguno de los cuatro objetivos indicados. Los Ayuntamientos de Albacete, Badajoz, Cartagena, Illescas, Mérida, Murcia y Santander fueron los únicos que adoptaron medidas en relación con los cuatro objetivos anteriores. Por su parte, el Ayuntamiento de Logroño realizó actuaciones relativas a los objetivos primero y tercero, mientras que los Ayuntamientos de Laredo y Toledo abarcaron con sus actuaciones los tres primeros objetivos. En general, las medidas adoptadas consistieron en la sustitución del alumbrado público de las luminarias de descarga por luminarias LED, en ajustes de horarios de las instalaciones y en la reducción de puntos de luz.

De las diez entidades que llevaron a cabo actuaciones dirigidas a cumplir los objetivos indicados, los Ayuntamientos de Albacete³⁵, Cartagena, Murcia y Toledo, no efectuaron estudios posteriores de los gastos realizados y los ahorros derivados de sus actuaciones con objeto de determinar si, como resultado de las medidas que adoptaron, se apreció un ahorro efectivo. Únicamente los Ayuntamientos de Badajoz, Illescas, Laredo, Logroño y Santander realizaron dichos estudios.

Se han analizado otras actuaciones llevadas a cabo por las entidades para promover la prevención y reducción de dicho factor contaminante y para dar cumplimiento a las prescripciones del REEIAE.

El artículo 8 del REEIAE determina el régimen de funcionamiento al que deben ajustarse las instalaciones de alumbrado exterior con objeto de mejorar la eficiencia, el ahorro energético,

³³ El Ayuntamiento de Azuqueca de Henares justificó la ausencia de actuaciones en el periodo fiscalizado por haber procedido con anterioridad a la sustitución de las luminarias existentes por luminarias LED, llevando a cabo únicamente, a partir de ese momento, tareas de reposición y mantenimiento de las mismas.

³⁴ El Ayuntamiento de Albacete puso de manifiesto haber realizado tales actuaciones con posterioridad al periodo fiscalizado, en virtud de un contrato formalizado en relación con la prestación del servicio de alumbrado público.

³⁵ El Ayuntamiento de Albacete argumentó en el trámite de alegaciones la ausencia de dichos estudios al no haber finalizado en su totalidad las actuaciones sobre las instalaciones de alumbrado exterior.

disminuir las emisiones de gases de efecto invernadero, limitar el resplandor luminoso nocturno y reducir la luz intrusa o molesta. Dicho artículo establece que:

- a) Los sistemas de accionamiento deben garantizar que las instalaciones de alumbrado exterior se enciendan y apaguen con precisión cuando la luminosidad ambiente lo requiera.
- b) Se establecerán los correspondientes ciclos de funcionamiento (encendido y apagado) de las instalaciones de alumbrado ornamental, anuncios luminosos, espacios deportivos y áreas de trabajo exteriores.
- c) Las instalaciones de alumbrado exterior, con excepción de túneles y pasos inferiores, estarán en funcionamiento como máximo durante el periodo comprendido entre la puesta de sol y su salida o cuando la luminosidad ambiente lo requiera.
- d) Se establecerán, es casos específicos, niveles de iluminación diferentes en los alumbrados exteriores en periodo nocturno y en periodo diurno.
- e) Se podrá variar el régimen de funcionamiento de los alumbrados ornamentales en festividades y temporada alta de afluencia turística.
- f) Se podrá ajustar un régimen especial de alumbrado para los acontecimientos nocturnos singulares, festivos, feriales, deportivos o culturales, que compatibilicen el ahorro energético con las necesidades derivadas de los acontecimientos mencionados.

Los Ayuntamientos de Logroño, Mérida, Tarancón y Toledo no adoptaron ninguna medida durante el periodo fiscalizado para adaptar el funcionamiento de sus instalaciones de alumbrado exterior al citado régimen establecido en el REEIAE. Por su parte, las once entidades restantes sí que llevaron a cabo acciones dirigidas a cumplir la totalidad o, al menos alguna, de las indicadas prescripciones del citado Reglamento. Los Ayuntamientos de Badajoz, Lorca, Murcia, Illescas y Santander realizaron actuaciones en relación con la totalidad de las prescripciones indicadas en el REEIAE que, fundamentalmente, consistieron en la instalación de sistemas de telegestión para el sistema de alumbrado público, la instalación de relojes astronómicos, el ajuste de los horarios de encendido y apagado en los centros de mando y la instalación de sistemas reductores de consumo y, en el caso del Ayuntamiento de Santander, la renovación total del alumbrado público en el año 2017 mediante la sustitución de 23.000 luminarias por otras de tecnología LED.

Las demás entidades adoptaron medidas encaminadas a cumplir parcialmente los citados objetivos del REEIAE. En concreto, los Ayuntamientos de Albacete y Laredo realizaron actuaciones encaminadas a dar cumplimiento a los cinco primeros objetivos, mientras que el Ayuntamiento de Plasencia realizó actuaciones para dar cumplimiento a los objetivos a) y c). El Ayuntamiento de Azuqueca de Henares realizó actuaciones en relación con los objetivos a), c) y d) y, finalmente, el Ayuntamiento de Cartagena comunicó la realización de actuaciones para dar cumplimiento a los objetivos c), e), y f). Las actuaciones llevadas a cabo fueron, en su mayoría la instalación de relojes astronómicos y sistemas de telegestión, si bien el Ayuntamiento de Cartagena no identificó las medidas adoptadas.

De las once entidades que llevaron a cabo dichas actuaciones, únicamente los Ayuntamientos de Santander, Badajoz y Lorca realizaron estudios de los gastos y los ahorros derivados de las actuaciones desarrolladas que, en los dos primeros casos, se enmarcaron dentro de las auditorías energéticas realizadas en ambos municipios, y en el Ayuntamiento de Lorca mediante la auditoría realizada para la renovación de un espacio urbano del municipio

Los Ayuntamientos de Azuqueca de Henares, Cartagena, Laredo, Lorca, Murcia, Plasencia, Tarancón y Toledo no contaron con canales de comunicación con los vecinos en materia de contaminación lumínica y por el contrario los Ayuntamientos de Albacete, Badajoz, Illescas, Logroño, Mérida, San Javier y Santander dispusieron de dichos canales que en todos los casos permitían reportar incidencias en tiempo real, siendo gestionados por personal municipal excepto en el Ayuntamiento de Logroño, en el que se llevó a cabo a través de un contrato de asistencia técnica.

II.2.3.3 Actuaciones de inspección y control

Además de la potestad sancionadora general atribuida a las entidades locales por la Ley LRBRL, el Capítulo VI de la LCAPA regula las funciones de vigilancia, control, inspección, y seguimiento; en particular, el artículo 26 se refiere al control e inspección, estableciendo que serán las comunidades autónomas y, en su caso, las entidades locales, las competentes para adoptar las medidas de inspección necesarias para garantizar el cumplimiento de la ley

La mayor parte de las entidades, los Ayuntamientos de Albacete, Azuqueca de Henares, Cartagena, Lorca, Plasencia, Santander, Tarancón y Toledo no llevaron a cabo entre 1 de enero de 2017 y 31 de mayo de 2018 actuaciones de inspección y control con objeto de verificar el cumplimiento de las prescripciones en materia de contaminación lumínica. Hay que destacar la ausencia de dichas actividades en el Ayuntamiento de Santander, en cuando que en su ordenanza reguladora de la contaminación lumínica regulaba expresamente el ejercicio de dichas actividades de control e inspección, por lo que la entidad incumplió las prescripciones aprobadas por ella misma en la materia.

Por su parte, las siete entidades restantes -los Ayuntamientos de Badajoz, Illescas, Laredo, Logroño, Mérida, Murcia y San Javier- manifestaron haber desarrollado dichas tareas de inspección y control. En los de Badajoz, Logroño, Mérida y Murcia estas labores se desempeñaron por personal municipal y consistieron, fundamentalmente, en visitas periódicas, revisiones oficiales y controles mensuales de consumo y de los niveles de iluminación. En el Ayuntamiento de Illescas las actuaciones de inspección fueron realizadas tanto por personal municipal como por el personal de la empresa adjudicataria del contrato de mantenimiento del alumbrado público y consistieron, fundamentalmente, en el análisis de datos obtenidos a través del sistema de telegestión. Por su parte, en los Ayuntamientos de Laredo y de San Javier el control se realizó por los operarios de las empresas adjudicatarias de los contratos de mantenimiento del alumbrado público, por lo que no puede considerarse que dichas entidades efectuasen realmente actuaciones de inspección y control.

El único Ayuntamiento en el que las actuaciones de inspección y control dieron lugar a la tramitación de expedientes sancionadores fue el Ayuntamiento de Murcia en el que durante el periodo fiscalizado se iniciaron cinco expedientes, todos ellos referidos a locales comerciales, de los que ninguno dio lugar a la imposición de sanciones. El resto de entidades que desarrollaron actuaciones de inspección y control no inició ningún expediente sancionador.

Por otra parte, los Ayuntamientos de Badajoz, Cartagena, Illescas, Laredo, Lorca, Murcia y Santander valoraron el cumplimiento de la normativa vigente en materia de prevención de la contaminación lumínica en la concesión de licencias, si bien únicamente los Ayuntamientos de Badajoz y Murcia llevaron a cabo con posterioridad a la concesión de las licencias inspecciones para verificar el cumplimiento de dicha normativa.

En definitiva, el 47% de las entidades realizaron labores de control e inspección y de ellas, ninguna obtuvo ingresos derivados de sanciones por infracciones de la normativa en materia de contaminación lumínica. De las entidades que no llevaron a cabo actuaciones de inspección y control destacaron, por su tamaño, los Ayuntamientos de Albacete, Cartagena, Lorca, Santander y Toledo, todos ellos con población superior a 80.000 habitantes, que no realizaron dichas tareas manifestando, en general, falta de medios.

Por último, además de los ingresos obtenidos por las entidades en el ejercicio de su potestad sancionadora, se ha verificado que ninguna entidad recibió durante 2017 otros ingresos vinculados a actuaciones medioambientales provenientes, en su caso, de ayudas o subvenciones derivadas de dicho factor contaminante.

II.2.3.4 Actuaciones desarrolladas por las entidades en su gestión interna

Además de las actuaciones desarrolladas por las entidades para conocer las instalaciones de alumbrado exterior de que disponen y su estado, así como para promover la prevención y reducción de la contaminación lumínica y dar cumplimiento a las prescripciones establecidas en el REEIAE en relación con las condiciones técnicas de diseño, ejecución y mantenimiento que deben reunir dichas instalaciones y respecto del mantenimiento de los niveles de eficiencia energética en las mismas expuestas anteriormente, algunas entidades desarrollaron actuaciones en su ámbito interno para la mejora de la eficiencia energética en sus propias instalaciones.

La mayor parte de las entidades no llevaron a cabo en el periodo fiscalizado actuaciones para la mejora de la eficiencia energética en el ámbito interno del Ayuntamiento. Únicamente los Ayuntamientos de Laredo, Lorca, Murcia, Plasencia y Santander desarrollaron algunas de ellas. En concreto, los Ayuntamientos de Laredo y Santander llevaron a cabo la sustitución de luminarias de sus edificios por otras más eficientes y el de Lorca, además de proceder a la sustitución de luminarias por otras más eficientes, llevó a cabo la implementación de instalaciones fotovoltaicas para autoconsumo, efectuó adquisiciones de electrodomésticos y de equipos eléctricos y electrónicos con determinada calificación energética, llevó a cabo contrataciones con criterios de eficiencia energética e impartió formación a su personal para el correcto uso de las instalaciones, actuaciones que se enmarcaron en un Plan de acción para la energía sostenible. Por su parte, el Ayuntamiento de Plasencia sustituyó la iluminación obsoleta de tubos fluorescentes de sus instalaciones por paneles con tecnología LED, al igual que el Ayuntamiento de Murcia, que además instaló dispositivos para la reducción del consumo lumínico, como detectores de presencia o de apagado automático de luces según el horario programado. Ninguna de las entidades realizó un estudio individualizado de los costes y ahorros derivados de las actuaciones realizadas.

Por su parte, los Ayuntamientos de Albacete, Azuqueca de Henares, Badajoz, Cartagena, Illescas, Logroño, Mérida, San Javier, Tarancón y Toledo no llevaron a cabo durante el periodo fiscalizado actuación alguna para la mejora de la eficiencia energética en su ámbito interno.

II.2.3.5 Prestación del servicio de alumbrado público

El servicio de alumbrado público es un servicio de prestación obligatoria para todos los municipios de acuerdo con lo establecido en el artículo 26 de la LRBRL y la prestación del servicio, según la normativa contractual aplicable en el periodo fiscalizado, podía llevarse a cabo mediante la gestión directa por la propia entidad local, a través de un organismo autónomo local o a través de una sociedad mercantil cuyo capital fuera íntegramente de titularidad pública; o bien mediante su gestión indirecta a través de la concesión del servicio, su gestión interesada, el concierto o mediante la creación de una sociedad de economía mixta.

Las quince entidades fiscalizadas prestaron durante el periodo fiscalizado el servicio obligatorio de alumbrado público en su territorio. En cuatro de ellas, los Ayuntamientos de Albacete, Badajoz, Lorca y Plasencia el servicio se prestó exclusivamente de forma directa y en el Ayuntamiento de Toledo, el servicio se prestó de forma directa para determinados puntos de luz y para el resto de forma indirecta a través de dos contratos con empresas privadas. En el resto de las entidades la prestación del servicio se realizó mediante gestión indirecta, excepto el Ayuntamiento de San Javier, que no aportó información sobre la forma de prestación del servicio durante el periodo fiscalizado. Por su parte, en el Ayuntamiento de Cartagena el servicio se prestó en virtud de un contrato con vigencia hasta el 30 de junio de 2014. A partir de esa fecha, el servicio continuó prestándose por dicha empresa hasta la formalización, el 1 de marzo de 2018, de un nuevo contrato para la prestación del servicio de mantenimiento del alumbrado público del término municipal de Cartagena, del que resultó adjudicataria esa misma empresa.

Las entidades deben conocer además con exactitud las instalaciones de alumbrado exterior existentes y su estado, como elemento fundamental para la toma de decisiones en relación con la

renovación y adaptación de las mismas a la normativa vigente, con objeto de mejorar la eficiencia y el ahorro energético y de limitar el resplandor luminoso y su contaminación lumínica. Para ello deben contar con inventarios en los que consten los elementos de las instalaciones existentes y de sus luminarias. De las quince entidades, los Ayuntamientos de Azuqueca de Henares, Cartagena, Laredo, Murcia³⁶ y Tarancón, el 33%, no dispusieron en el periodo fiscalizado de ningún inventario de sus instalaciones de alumbrado exterior ni de sus luminarias. La ausencia de dicho instrumento supuso una importante limitación para la adecuada prestación del servicio obligatorio de alumbrado público, así como para dar cumplimiento a las distintas prescripciones establecidas en relación con los niveles de eficiencia energética y para la prevención y reducción de la contaminación lumínica.

Los diez ayuntamientos restantes sí dispusieron de dicho inventario aunque los de Illescas, Logroño, Mérida, Plasencia, San Javier y Toledo no se encontraban integrados en el Inventario General de Bienes de las respectivas entidades como era procedente³⁷. Además, a 31 de mayo de 2018, únicamente las instalaciones de alumbrado exterior de los Ayuntamientos de Badajoz, Lorca, Mérida, San Javier y Santander se encontraban calificadas mediante una etiqueta de calificación energética de acuerdo con la instrucción técnica ITC-EA-01.

Asimismo, para la mejora de la eficiencia y el ahorro energético de las instalaciones de alumbrado exterior y su adaptación a la normativa vigente las entidades deben realizar estudios y auditorías energéticas o lumínicas respecto de dichas instalaciones para verificar realmente sus prestaciones, el estado de sus componentes, sus consumos energéticos y sus costes de explotación. La mayor parte de las quince entidades seleccionadas realizó auditorías energéticas o lumínicas de su alumbrado exterior, excepto los Ayuntamientos de Azuqueca de Henares, Mérida y Tarancón.

En el Ayuntamiento de Toledo este estudio se llevó a cabo por el personal de la entidad, que en mayo de 2018 realizó una auditoría energética del alumbrado vial. El Ayuntamiento de Albacete lo llevó a cabo a través de ISDEFE el 30 de diciembre de 2015 y se financió a través de un préstamo concedido por el Fondo de Inversión en Diversificación y Ahorro de Energía. Aunque este estudio solo incluía el alumbrado vial, ofrecía los datos generales de las instalaciones de alumbrado exterior del municipio, un análisis de consumos energéticos y del cumplimiento del REEIAE, un diagnóstico de las condiciones actuales y una propuesta de medidas de ahorro. También por ISDEFE se realizó el 8 de mayo de 2015 el estudio en el municipio de Illescas, que incluyó, además del alumbrado exterior, el alumbrado vial y el alumbrado de fachadas de edificios y monumentos.

Los Ayuntamientos de Badajoz, Cartagena y Plasencia contrataron con empresas externas la realización auditorías energéticas en los municipios. En el primero de ellos el estudio se llevó a cabo en agosto de 2016 e incluyó el alumbrado vial, el de túneles y pasos inferiores y el de fachadas de edificios y monumentos. En el Ayuntamiento de Cartagena el estudio efectuó en diciembre de 2015 e incluyó únicamente el alumbrado vial y el alumbrado de túneles y pasos inferiores. Por su parte, en el Ayuntamiento de Plasencia se llevó a cabo en 2014 e incluyó el alumbrado vial y el de fachadas de edificios y monumentos.

También se llevaron a cabo auditorías mediante su contratación con empresas externas en los Ayuntamientos de Laredo, Logroño, San Javier, Santander. En el primero de ellos el estudio se efectuó en junio de 2012 y se llevó a cabo como un estudio previo a la licitación del contrato para el suministro y sustitución de las luminarias existentes. En el Ayuntamiento de Logroño, la auditoría energética se formalizó a través de un contrato de asistencia técnica enmarcado en el Plan Director de Alumbrado Público Exterior de la Ciudad, documento que se elaboró el 1 de diciembre de 2017,

³⁶ El Ayuntamiento de Murcia, en el trámite de alegaciones, informó de la existencia de un inventario de sus instalaciones de alumbrado exterior, no obstante la documentación justificativa aportada no acreditó la existencia de tal inventario.

³⁷ El Ayuntamiento de Albacete no aportó información sobre la integración en el Inventario General de Bienes del Ayuntamiento de sus instalaciones de alumbrado exterior.

y que incluía el alumbrado vial y el de túneles y pasos inferiores. Por su parte, en el Ayuntamiento de San Javier se llevó a cabo en abril de 2016 e incluyó toda la infraestructura de alumbrado público, tanto el alumbrado vial como el alumbrado de túneles y de pasos inferiores. En el Ayuntamiento de Santander se llevó a cabo en 2013 e incluyó el alumbrado vial, el alumbrado de fachadas de edificios y monumentos, así como el alumbrado en colegios y edificios municipales.

El Ayuntamiento de Murcia también contrató la realización de un estudio energético que incluyó el alumbrado vial y alumbrado de túneles y pasos inferiores y el Ayuntamiento de Lorca realizó su auditoría energética en enero de 2017 a través de un convenio de colaboración con la Región de Murcia y en ella se analizó todo el alumbrado vial de la ciudad.

En definitiva, el 80% de las entidades realizaron una auditoría energética del sus municipios fundamentalmente mediante la formalización de contratos externos. En general son estudios que analizaron la situación de la entidad y las posibles mejoras a aplicar, análisis que resulta imprescindible para una adecuada gestión de los recursos y de la prestación del servicio. De las entidades seleccionadas, únicamente los Ayuntamientos de Azuqueca de Henares y Tarancón no dispusieron de ningún instrumento para conocer la situación de sus instalaciones de alumbrado exterior, ni elaboraron de inventarios ni llevaron a cabo estudios o auditorías de las mismas.

A partir de la realidad de la situación de sus instalaciones de alumbrado en cada una de las entidades delimitada en los instrumentos anteriores, éstas debían definir sus objetivos y las actuaciones necesarias en relación con la eficiencia lumínica y la reducción de dicha contaminación, mediante la elaboración de Planes Estratégicos y Planes de Acción específicos que establecieran las medidas a adoptar, su prioridad, coste, ahorro energético y económico previsto y detallasen las acciones concretas a llevar a cabo para la consecución de los objetivos definidos.

De las doce entidades que llevaron a cabo estudios o auditorías energéticas y lumínicas de su alumbrado público, los Ayuntamientos de Badajoz, Logroño, Lorca y San Javier dispusieron de estos instrumentos con objeto de definir los objetivos generales y las acciones específicas a llevar a cabo para su consecución. El personal del Ayuntamiento de Badajoz elaboró en junio de 2015 un Plan para la mejora de la eficiencia energética del alumbrado del municipio en el que se analizaron las instalaciones existentes y se propusieron actuaciones concretas para la mejora de la eficiencia, como la sustitución de lámparas y luminarias o la implantación de un sistema de telegestión. Se realizó, además, un seguimiento posterior respecto del cumplimiento de los objetivos establecidos en dicho Plan.

En el Ayuntamiento de Logroño se elaboró en enero de 2018 un Plan Director de Alumbrado Público Exterior mediante la formalización de un contrato de asistencia técnica. Dicho Plan supuso un análisis exhaustivo de las instalaciones con el fin de evaluar la calidad del servicio e identificar posibles modificaciones y mejoras necesarias para optimizar y adaptar las instalaciones de alumbrado exterior a la normativa vigente y estableció un programa de actuaciones para la mejora de la eficiencia energética. Como consecuencia del reducido tiempo transcurrido desde su aprobación, a la finalización de los trabajos de fiscalización no se había llevado a cabo ningún seguimiento posterior sobre el cumplimiento de los objetivos establecidos en el mismo.

En el Ayuntamiento de Lorca se aprobó en julio de 2013 el “Plan de Acción para la Energía Sostenible Lorca 2013-2020”, como desarrollo de los compromisos adquiridos por la entidad tras su adhesión al Pacto de los Alcaldes en el año 2011 y en el Ayuntamiento de San Javier se elaboró por personal municipal en marzo de 2011 el “Inventario de Emisiones y el Plan de Acción para la Energía Sostenible del Municipio de San Javier” que analizaba la situación del municipio y definía las actuaciones a desarrollar, de acuerdo con las características del municipio, y establecía una estrategia global, un inventario de las emisiones existentes en el momento de su elaboración, un plan de acción de energía sostenible y un programa de desarrollo y seguimiento del Plan. A pesar del tiempo transcurrido desde su aprobación, el Ayuntamiento no había realizado seguimiento de su cumplimiento.

Por otra parte, respecto del mantenimiento de los niveles adecuados de eficiencia energética en las instalaciones de alumbrado exterior, las entidades deben cumplir las prescripciones establecidas en el REEIAE en relación con las condiciones técnicas de diseño, ejecución y mantenimiento que deben reunir dichas instalaciones y respecto del mantenimiento de los niveles de eficiencia energética en las mismas. En el artículo 4 del REEIAE, se establecen los requisitos que deben cumplir las instalaciones de alumbrado exterior. Casi la mitad de las entidades -Ayuntamientos de Albacete, Cartagena, Laredo, Logroño, Plasencia, San Javier y Tarancón- no garantizaron el mantenimiento de los niveles de eficiencia energética en las instalaciones de alumbrado exterior al no cumplir dichos requisitos. Además, los Ayuntamientos de Mérida y Lorca³⁸ tampoco garantizaron el cumplimiento de alguno de ellos, en concreto el establecimiento de niveles de iluminación de la instalación de alumbrado exterior en niveles no superiores a los establecidos en la ITC-EA 02.

Por su parte, los Ayuntamientos de Azuqueca de Henares, Badajoz, Illescas, Murcia, Santander y Toledo dieron cumplimiento a los cuatro requisitos establecidos en el citado artículo 4 del REEIAE a través de diversas actuaciones, que fundamentalmente se refirieron a la sustitución de luminarias por otras con la calificación energética requerida, a la limpieza periódica de las instalaciones para optimizar su rendimiento y a la utilización de equipos estabilizadores de flujo.

II.2.3.6 Ejecución de programas presupuestarios

Como se indicó en el subepígrafe III.1.2.6, los gastos efectuados por las entidades en relación con sus actuaciones medioambientales se encuentran agrupados en el programa “1721. *Protección contra la contaminación acústica, lumínica y atmosférica en las zonas urbanas*, incluida en el Área de Gasto 1 “*Servicios Públicos Básicos*”.

De las quince entidades, únicamente el Ayuntamiento Murcia identificó los gastos relativos a contaminación lumínica imputados en 2017 al indicado programa presupuestario para la protección contra la contaminación acústica, lumínica y atmosférica en las zonas urbanas, que reconoció obligaciones por 211.019,30 euros y estableció indicadores presupuestarios para dicho Programa 1721 en relación con la contaminación lumínica y fue el único que realizó una gestión presupuestaria de la materia, identificando los gastos imputados en materia de contaminación lumínica y elaborando los correspondientes indicadores de seguimiento.

Por su parte, cinco entidades -los Ayuntamientos de Albacete, Badajoz, Lorca, Tarancón y Toledo- no pudieron delimitar los gastos relativos a contaminación lumínica dentro del indicado programa -, otras ocho entidades no imputaron gastos en dicho programa -Ayuntamientos de Azuqueca de Henares, Illescas, Laredo, Logroño, Mérida, Plasencia, San Javier y Santander- y el Ayuntamiento de Cartagena, si bien imputó gastos en dicho programa, no realizó gastos en relación con la contaminación lumínica.

Todas las entidades pusieron de manifiesto no haber imputado gasto relativo a contaminación lumínica en otros programas presupuestarios.

Ninguna entidad concedió durante 2017 subvenciones u otra línea de ayuda en relación con la contaminación lumínica.

³⁸ El Ayuntamiento de Lorca, en el trámite de alegaciones afirmó, sin aportar justificación ni documentación, que las “nuevas instalaciones” cumplen los niveles de iluminación de acuerdo con los establecidos en la ITC-EA 02, si bien ni se identifican las instalaciones en las que se produjo tal renovación ni el periodo en el que se realizó.

II.2.4 Actuaciones específicas llevadas a cabo por los ayuntamientos en relación con la recogida selectiva de residuos

II.2.4.1 Marco legal específico

En el ámbito de la Unión Europea hay que destacar, fundamentalmente, las Directivas 2008/98/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de noviembre de 2008, sobre los residuos y por la que se derogan determinadas Directivas -recientemente modificada por la Directiva (UE) 2018/851 del Parlamento Europeo y del Consejo de 30 de mayo de 2018- y la Directiva 94/62/CE relativa a los envases y residuos de envases, -también modificada recientemente por la Directiva (UE) 2018/852 del Parlamento Europeo y del Consejo de 30 de mayo de 2018- y la Directiva 2015/720/UE por la que se modificó la Directiva 94/62/CE en lo que se refiere a la reducción del consumo de bolsas de plástico ligeras.

Además, hay que citar la Directiva 2006/66/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 6 de septiembre de 2006, relativa a las pilas y acumuladores y a los residuos de pilas y acumuladores, la Directiva 2012/19/UE sobre residuos de aparatos eléctricos y electrónicos y la Directiva 1999/31/CE del Consejo, de 26 de abril de 1999, relativa al vertido de residuos, que ha sido recientemente modificada por la Directiva (UE) 2018/850 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2018.

En el ámbito nacional hay que destacar la Ley 22/2011, de 28 de julio, de Residuos y Suelos contaminados (LRSC), que supone la transposición de la citada Directiva 2008/98/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, que fue modificada por la Ley 5/2013, de 11 de junio y los preceptos no derogados de la Ley 11/1997, de 24 de abril, de Envases y Residuos de envases por la LRSC que derogó su régimen sancionador y estableció que el resto de preceptos que no se opusieran a dicha Ley permanecieran vigentes pero con rango reglamentario y su Reglamento de ejecución y desarrollo, aprobado por Real Decreto 782/1998, de 30 de abril.

Además de dicho Reglamento, procede citar el Real Decreto Legislativo 1/2016, de 16 de diciembre, por el que se aprobó el Texto Refundido de la Ley de Prevención y Control Integrados de la Contaminación, el Real Decreto 105/2008, de 1 de febrero, por el que se regula la producción y gestión de los residuos de construcción y demolición, el Real Decreto 106/2008, de 1 de febrero, sobre pilas y acumuladores y la gestión ambiental de sus residuos, modificado por el Real Decreto 710/2015, de 24 de julio y Real Decreto 110/2015, de 20 de febrero, sobre residuos de aparatos eléctricos y electrónicos.

Junto con la normativa anterior, hay que citar la existencia de diversos planes y programas de residuos: el Plan Estatal Marco de gestión de residuos 2016-2022, aprobado por Acuerdo del Consejo de Ministros de 6 de noviembre de 2015, el Programa Estatal de Prevención de Residuos, aprobado por Acuerdo del Consejo de Ministros de 13 de diciembre de 2013 y la Resolución de 8 de octubre de 2015, de la Secretaría de Estado de Medio Ambiente, por la que se formula declaración ambiental estratégica del Plan Estatal de Residuos.

En el ámbito autonómico se ha aprobado, en todas las Comunidades excepto en la Región de Murcia, normativa medioambiental general que regula determinados aspectos en relación con los residuos y todas disponen de Planes de Residuos que complementan la normativa citada estatal de acuerdo con el siguiente detalle:

- En Cantabria, el Plan de Residuos 2017-2023, aprobado por el Decreto 14/2017, de 23 de marzo y la Ley 17/2006, de 11 de diciembre, de control ambiental integrado.
- En Castilla-La Mancha, el Plan de Gestión de Residuos Urbanos, aprobado por el Decreto 78/2016, de 20 de diciembre y la Ley 4/2007, de 8 de marzo, de Evaluación Ambiental de Castilla-La Mancha.

- En Extremadura, el Plan integrado de Residuos 2016-2022, aprobado por el Consejo de Gobierno de 28 de diciembre de 2016 y la Ley 16/2015, de 23 de abril, de protección ambiental de la Comunidad Autónoma de Extremadura.
- En La Rioja, el Plan Director de Residuos 2016-2026, aprobado por el Decreto 39/2016, de 21 de octubre y la Ley 5/2002, de 8 de octubre, de protección del medio ambiente de La Rioja y la Ley 6/2017, de 8 de mayo, de protección del medio ambiente de La Rioja, que derogó la anterior.
- En la Región de Murcia, el Plan de Residuos 2016-2020, aprobado por Acuerdo de Consejo de Gobierno de 28 de diciembre de 2016.

El marco legal para este tipo de contaminación se completa con las ordenanzas aprobadas por cada ayuntamiento. La competencia en relación con la recogida y tratamiento de residuos y la obligatoriedad de la prestación del servicio se atribuye a los municipios en virtud de los artículos 25 y 26, respectivamente, de la LRBRL. Asimismo, la LRSC establece en su artículo 12, la competencia de las entidades locales para la prestación, como servicio obligatorio, de la recogida, el transporte y el tratamiento de los residuos domésticos generados en los hogares, comercios y servicios en la forma en que establezcan sus respectivas ordenanzas, permitiendo que la prestación del servicio se lleve a cabo en cada uno de ellos de forma independiente o asociada mediante cualquier forma de gestión prevista en la legislación. Dicho artículo otorga a las entidades locales, además, capacidad para elaborar programas de prevención y gestión de los residuos.

Todas las entidades seleccionadas aprobaron normativa en relación con la recogida selectiva de residuos que, con distinta profusión y detalle, regulan en parte o en su totalidad la gestión de residuos domésticos. Todas ellas regulaban la recogida de, al menos, las fracciones de papel y cartón, vidrio, envases ligeros y resto³⁹, si bien, como se desarrolla en el subepígrafe II.2.4.2, en gran parte de ellas se incluyeron otras fracciones, tales como los biorresiduos, los aparatos eléctricos y electrónicos, la ropa, pilas y acumuladores, muebles y enseres o residuos de obras menores, entre otras. El Ayuntamiento de Albacete, además, aprobó un Bando para regular el depósito de residuos en contenedores.

La mayor parte de las entidades aprobaron ordenanzas que regulaban conjuntamente la gestión de residuos con otras materias, tales como el uso de espacios públicos o la limpieza viaria. La normativa aprobada por las quince entidades que dispusieron de ella contenía, en general, regulación sobre las tres fases de la gestión de residuos, el depósito de residuos y su recogida, el transporte y su tratamiento, con excepción de las ordenanzas de los Ayuntamientos de Azuqueca de Henares e Illescas, que regulaban únicamente la fase de recogida, remitiendo la regulación del resto de materias a la Mancomunidad y al Consorcio que les prestaba el servicio de recogida y transporte en sus territorios.

No obstante, de acuerdo con la Disposición Transitoria Segunda de la LRSC las entidades debían aprobar sus ordenanzas adaptadas a la citada Ley antes de 31 de julio de 2013, si bien únicamente el Ayuntamiento de Toledo la aprobó en dicho plazo. A pesar del tiempo transcurrido desde la aprobación de dicha normativa, casi siete años respecto de la finalización del periodo fiscalizado, el resto de ayuntamientos de la muestra -Ayuntamientos de Albacete⁴⁰, Azuqueca de Henares,

³⁹ La LRSC define los biorresiduos como el residuo biodegradable de jardines y parques, residuos alimenticios y otros, susceptibles de ser utilizados para compostaje. Esto supone la necesidad de separación de los residuos susceptibles de ser utilizados para compostaje de la parte que no puede destinarse a tal fin, denominada como "fracción resto", compuesta por, entre otros residuos, excrementos, pañales, toallitas húmedas, colillas, etc.

⁴⁰ El Ayuntamiento de Albacete, en el trámite de alegaciones, ha informado que mediante la revisión de la Ordenanza reguladora de los espacios públicos de la ciudad para fomentar y garantizar la convivencia ciudadana y el civismo, aprobada en 2013, se actualizaron algunos de los aspectos regulados en su Ordenanza municipal de medio ambiente, en vigor desde 1993. Esta modificación no supuso la actualización de dicha norma a la citada LRSC.

Badajoz, Cartagena, Illescas, Laredo, Logroño, Lorca, Mérida, Murcia, Plasencia, San Javier, Santander y Tarancón- no habían procedido a actualizar sus ordenanzas para adaptarlas a dicha normativa. La mayor parte de ellas tenían sus ordenanzas referidas a la antigua normativa de residuos, aprobada por la Ley 10/1998, de 21 de abril, excepto los Ayuntamientos de Albacete y de Cartagena, cuyas ordenanzas vigentes en el periodo fiscalizado databan de una fecha incluso anterior, 1993 y 1984, respectivamente, cuando estaba en vigor la antigua Ley 42/1975, de 19 de noviembre, sobre desechos y residuos sólidos urbanos.

Esta ausencia de ordenanzas actualizadas, además de suponer un incumplimiento de sus preceptos, ha evidenciado la existencia de una normativa reguladora muy antigua que no recoge la realidad actual de las entidades y las nuevas circunstancias de cada una de ellas.

II.2.4.2 Actuaciones desarrolladas por las entidades en relación con la recogida de residuos

En el presente subepígrafe se exponen los resultados del análisis de la elaboración por las entidades de programas específicos de gestión de residuos de conformidad con lo establecido en la LRSC, a partir de la aprobación por sus comunidades de Planes autonómicos, así como de la elaboración por estas de informes de coyuntura sobre la situación de la producción y gestión de los residuos.

El apartado segundo del artículo 14 de la LRSC obliga a las comunidades autónomas a elaborar planes autonómicos de gestión de residuos que contengan análisis actualizados de la situación de la gestión de residuos en su ámbito territorial y la exposición de las medidas para facilitar la reutilización, el reciclado, la valorización y la eliminación de los residuos y establecer objetivos de prevención, preparación para la reutilización, reciclado, valorización y eliminación, determinando su Anexo V los elementos específicos que deben contener. Asimismo, para su elaboración la ley prevé la posibilidad de consulta a las Entidades Locales.

Como se ha puesto de manifiesto en el subepígrafe referido al análisis de marco legal específico de la recogida selectiva de residuos, las cinco comunidades autónomas de pertenencia de las entidades analizadas aprobaron Planes Autonómicos de Gestión de Residuos con vigencia entre 1 de enero de 2017 y 31 de mayo de 2018. Para la elaboración de dichos planes todos los ayuntamientos analizados, excepto a los de Albacete, Azuqueca de Henares, Badajoz y Mérida, manifestaron haber sido consultados por sus respectivas comunidades autónomas.

Por su parte, el apartado tercero del artículo 14 establece la posibilidad para las entidades locales de elaborar programas específicos de gestión de residuos de conformidad y en coordinación con el Plan Nacional marco y con los planes autonómicos de gestión de residuos. Para ello, las entidades pueden elaborar estos programas individualmente o agrupadas. Ninguna de las quince ha elaborado en su ámbito dichos programas específicos de gestión de residuos, en su mayor parte por no considerarlo necesario al disponer del plan autonómico, o bien por escasez de medios para su elaboración.

Por otro lado, el artículo 10 establece la obligatoriedad de elaboración y la publicación por las entidades, como mínimo, cada año, de un informe de coyuntura sobre la situación de la producción y gestión de los residuos, incluyendo datos de recogida y tratamiento desglosados por fracciones y procedencia, debiendo garantizar las entidades los derechos de acceso a la información y de participación en materia de residuos en los términos previstos en la Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente.

Únicamente cinco entidades -Ayuntamientos de Albacete, Cartagena, Logroño, Mérida y San Javier- elaboraron los informes anteriores, si bien el Ayuntamiento de Mérida no aportó documentación justificativa de la realización de tales informes ni dio publicidad a los mismos mediante su publicación en su página web municipal. Las diez entidades restantes (Ayuntamientos

de Azuqueca de Henares, Badajoz, Illescas, Laredo, Lorca, Murcia, Plasencia, Santander, Tarancón y Toledo) no emitieron anualmente los informes de coyuntura sobre la situación de la producción y gestión de los residuos en sus municipios.

Por lo tanto, ninguna entidad dispuso de programas específicos de gestión de residuos y la mayor parte tampoco elaboraron informes de coyuntura sobre la situación de la producción y gestión de los residuos que incluyeran datos de recogida y tratamiento desglosados por fracciones y procedencia, lo que además de suponer un incumplimiento del artículo 10 de la LRSC, supuso que no contaran con este elemento fundamental en relación con la planificación de la gestión de residuos en sus ámbitos territoriales.

II.2.4.3 Prestación del servicio de recogida separada de residuos

En el presente subepígrafe se exponen los resultados del análisis de la forma de prestación del servicio de recogida selectiva de residuos en las quince entidades seleccionadas, con identificación del sistema establecido respecto de cada una de las fracciones y se analiza la existencia de instalaciones para la recogida separada de residuos con objeto de llevar a cabo su reciclaje.

Con objeto de cumplir los objetivos de la LRSC y de avanzar hacia un reciclado con un alto nivel de eficiencia de los recursos, el artículo 22 establece objetivos específicos de preparación para la reutilización, reciclado y valorización de los residuos, a cumplir antes de 2020 en relación con la cantidad de residuos domésticos y comerciales destinados a la preparación para la reutilización y el reciclado para las fracciones de papel, metales, vidrio, plástico, biorresiduos u otras fracciones reciclables.

Asimismo, como se ha indicado, la prestación del servicio de recogida de residuos domésticos generados en hogares, comercios y servicios, su transporte y tratamiento, es una de las competencias obligatorias atribuidas a las entidades locales por la LRBRL y la LRSC, permitiendo que dicha prestación se lleve a cabo en cada una de ellas de forma independiente o asociada mediante cualquier forma de gestión prevista en la legislación.

De acuerdo con la normativa contractual vigente durante el periodo fiscalizado, la prestación del servicio podía llevarse a cabo mediante su gestión directa por la propia entidad local, bien mediante un organismo autónomo local o bien mediante una sociedad mercantil cuyo capital fuera íntegramente de titularidad pública, o bien mediante su gestión indirecta a través de la concesión del servicio, su gestión interesada, el concierto o mediante la creación de una sociedad de economía mixta.

Se ha verificado que las quince entidades prestaron, durante el periodo fiscalizado, el servicio obligatorio de recogida y transporte de residuos domésticos generados en hogares, comercios y servicios, establecido en los artículos 25 y 26 de la LRBRL. La prestación se llevó a cabo, mayoritariamente, mediante la gestión indirecta de los servicios mediante la formalización de contratos de concesión o de gestión de servicios públicos con empresas privadas, lo que se produjo en los Ayuntamientos de Albacete, Badajoz, Mérida, Plasencia, Logroño, Murcia, San Javier, Laredo, Santander y Toledo. En el Ayuntamiento de Azuqueca de Henares el servicio se prestó a través de la Mancomunidad de municipios Vega del Henares, constituida junto con otros ocho ayuntamientos para la recogida de residuos, y en el Ayuntamiento de Illescas se formalizó un convenio para la prestación del servicio con un Consorcio de la Diputación Provincial de Toledo, llevándose a cabo dicha prestación por una empresa en la que dicho Consorcio tenía una participación minoritaria.

Por su parte, en el Ayuntamiento de Lorca, la gestión fue directa a través de una empresa municipal y en el Ayuntamiento de Cartagena, el servicio se prestó por una empresa constituida entre éste, que tenía el 5% del capital social, y una sociedad privada, que ostentaba el 95% restante. Por último, en el Ayuntamiento de Tarancón, el servicio se prestó por la Diputación

Provincial de Cuenca, una vez que asumió los compromisos adquiridos por el Consorcio de Medio Ambiente para la Gestión de los Residuos Sólidos en la Provincia de Cuenca como consecuencia de su liquidación.

En todas las entidades se ha llevado a cabo, durante el periodo fiscalizado, la recogida selectiva de la mayor parte de residuos, en concreto de las siguientes fracciones: biorresiduos, vidrio, envases ligeros, papel y cartón, aparatos eléctricos y electrónicos, pilas y acumuladores, muebles y enseres, textiles, aceites usados de origen doméstico y residuos y escombros procedentes de obras menores de construcción y la fracción resto. El volumen total recogido en el año 2017 de las citadas fracciones en las quince entidades ascendió a 731.897,15 toneladas, con un ratio total de residuos por habitante de 0,43 toneladas.

Además, y con objeto de valorar los ratios relativos a los residuos recogidos en las entidades seleccionadas se han comparado con las obtenidas en relación con la media nacional, a partir de los datos del Instituto Nacional de Estadística (INE), las correspondientes al ejercicio 2016, último con datos disponibles del volumen de residuos.

Se expone a continuación los resultados del análisis de la forma de prestación del servicio de recogida selectiva de residuos en relación con cada una de las fracciones indicadas y los datos de recogida en cada entidad y su comparación con los datos medios nacionales. Por su parte, en los Anexos VI y VII se indican, para cada una de las entidades, el volumen de residuos recogidos respecto de cada una de las fracciones, su importancia respecto del total de residuos y unas ratios indicativas de las toneladas de residuos por habitante recogidas en cada una de ellas.

a) Fracción biorresiduos y fracción resto

La LRSC define los biorresiduos como el residuo biodegradable de jardines y parques, residuos alimenticios y otros, susceptibles de ser utilizados para compostaje. Hasta la entrada en vigor de dicha ley, los biorresiduos se recogían conjuntamente con el resto de materia orgánica, si bien la posibilidad de su utilización para compostaje requiere de la separación de ambas clases de residuos, agrupándose en la fracción resto aquella parte de los residuos orgánicos no aptos para compostaje, tales como excrementos, pañales, toallitas húmedas, colillas, etc.

Únicamente en los municipios de Azuqueca de Henares, Laredo y San Javier se ha realizado algún tipo de recogida separada de biorresiduos y del resto de materia orgánica. En las doce entidades restantes no se llevó a cabo diferenciación alguna entre ambos tipos de residuos, recogándose conjuntamente. Hay que destacar que en ninguna de las nueve entidades con población superior a 50.000 habitantes -los Ayuntamientos de Albacete, Cartagena, Badajoz, Logroño, Lorca, Mérida, Murcia, Santander y Toledo- se llevó a cabo la recogida selectiva de dichos residuos.

En los Ayuntamientos de Azuqueca de Henares y San Javier la recogida separada se llevó a cabo, exclusivamente, respecto de las podas de arbolado. En el Ayuntamiento de San Javier el servicio se prestó por la empresa con la que estaba contratado el servicio general de recogida de residuos domésticos y se realizó mediante su recogida en contenedores y puntos limpios. En el Ayuntamiento de Azuqueca de Henares el servicio se prestó a través de la mancomunidad de municipios de la que el Ayuntamiento formaba parte y la recogida se realizó a través de puntos limpios.

En el Ayuntamiento de Laredo el servicio se prestó mediante un sistema puerta a puerta y mediante la habilitación de lugares específicos para dichos residuos en los puntos limpios a través de una empresa pública del Gobierno de Cantabria dedicada a la gestión de los servicios ambientales asociados al mantenimiento y mejora del medio ambiente. El Ayuntamiento no aportó documentación justificativa de la relación con dicha empresa y no tenía conocimiento del volumen del residuo recogido.

El volumen de biorresiduos en los dos Ayuntamientos que recogieron separadamente estas fracciones y aportaron sus datos ascendió a 598,59 toneladas, correspondiendo la mayoría a los recogidos en San Javier, 522,06 toneladas.

El volumen total de las fracciones de biorresiduos y resto, en las quince entidades ascendió a 627.212,57 toneladas lo que supuso, de media, el 86% del total de residuos recogidos en las mismas. Dicha media de residuos recogidos de ambas fracciones es la misma que la obtenida a nivel nacional, de acuerdo con los datos del INE referidos al ejercicio 2016 que, como se ha indicado, es el último con datos disponibles. El resto de residuos, recogidos de forma separada para su reciclaje significó únicamente el 14% del total, lo que supuso una proporción reducida respecto del total de residuos y unas cifras muy alejadas de los objetivos de reciclaje establecidos en la Unión Europea (el 50% de los residuos urbanos en 2020, el 55% en 2025, el 60% en 2030 y el 65% en 2035).

No obstante, los datos de recogida en algunos de los ayuntamientos analizados excedieron dicha media, fundamentalmente los Ayuntamientos de Lorca, San Javier, Tarancón y Toledo, en los que los residuos de esta fracción significaron el 93 y el 90%, respectivamente, en los dos primeros, y el 89% en los otros dos, y los de Badajoz y Cartagena, en los que supuso el 88%.

Por lo que se refiere a la ratio de toneladas de estos residuos por habitante, esta fue de 0,37, destacando el Ayuntamiento de San Javier, con más del doble de la media, 0,75 toneladas por habitante y, en el extremo contrario, el Ayuntamiento de Azuqueca de Henares, con sólo 0,26 toneladas por habitante. En el Anexo VI constan los datos detallados para cada una de las entidades.

b) Fracción vidrio

La derogada Ley 11/1997, de envases y residuos de envases, ya incorporaba la posibilidad de que los envasadores y comerciantes de productos envasados quedaran eximidos de la obligación de cobrar al consumidor final una cantidad por cada envase objeto de transacción, o bien de aceptar su devolución, cuando participasen en sistemas integrados de gestión de residuos de envases y envases usados.

Según la LRSC, las empresas están obligadas a gestionar todos los residuos que generan los productos que ponen en el mercado, además de hacerse cargo de los costes de su tratamiento, según el principio de “quien contamina paga”.

Para asegurar el tratamiento adecuado de los residuos, las empresas generadoras de los mismos pueden acudir a varias vías: realizar el tratamiento de los residuos por sí mismas; encargarlo a una entidad o empresa, registradas conforme a lo establecido en dicha ley, o entregar los residuos a una entidad pública o privada de recogida de residuos, incluidas las entidades de economía social.

La mayor parte de las empresas en España gestionan el tratamiento de sus residuos mediante entidades de economía social al ser el proceso de gestión más barato y los trámites administrativos más sencillos y rápidos.

Las entidades de economía social son organizaciones sin ánimo de lucro que se encargan de los Sistemas Integrados de Gestión (SIG). Están participadas fundamentalmente por las empresas envasadoras y generadoras de los residuos y se financian con las cuotas que les abonan dichas empresas en función del tipo de material de los residuos que generan y su peso. Los ingresos que reciben los SIG deben destinarse a gestionar la recogida y el transporte de los residuos, el proceso de reciclaje y a crear campañas de sensibilización. En España por lo que se refiere a la recogida selectiva de residuos domésticos los sistemas existentes en la actualidad son dos, uno destinado a papel, cartón y envases ligeros, y otro a envases de vidrio.

Las empresas generadoras de los envases están obligadas a suministrar a los SIG la información necesaria para el adecuado tratamiento y eliminación de sus residuos y a proporcionar a las entidades locales información sobre los residuos que se entreguen cuando presenten características especiales, que puedan producir trastornos en el transporte, recogida, valorización o eliminación.

Los SIG están representados por una entidad gestora y actúan mediante la firma de convenios con las Administraciones Públicas. Lo más habitual es que estas gestoras suscriban convenios con las comunidades autónomas en el marco de sus Planes de Gestión de Residuos y los ayuntamientos de su ámbito territorial se adhieran a dichos convenios. No obstante, en caso de ausencia de convenio con la respectiva comunidad autónoma o por su propia iniciativa, las entidades locales pueden formalizar directamente convenios de colaboración con las entidades gestoras de los SIG.

Las entidades locales acogidas a estos convenios pueden optar por dos formas de gestión. Por un lado pueden llevar a cabo las tareas de recogida de los envases, incluyendo la limpieza, el mantenimiento y la reparación de los contenedores y su transporte hasta el punto de destino, lo que genera el derecho a ser compensadas económicamente por el SIG por los costes incurridos, o también pueden optar por el encargo de la prestación del servicio directamente al SIG, sin que este les repercuta coste alguno por dicho servicio.

En las quince entidades seleccionadas, el servicio de recogida de residuos de la fracción vidrio se llevó a cabo mediante acuerdos con la entidad gestora del SIG. En las entidades de Cantabria, Extremadura y La Rioja el servicio se llevó a cabo mediante la adhesión de las seis entidades a los convenios suscritos por dichas comunidades autónomas, mientras que las cuatro entidades de la Región de Murcia, formalizaron individualmente convenios de colaboración ante la ausencia de convenio de la comunidad autónoma. Todas las entidades justificaron su relación con el SIG mediante el convenio formalizado excepto los de Laredo y Santander, que no acreditaron documentalmente su vinculación con el SIG para la prestación del servicio.

Por su parte, en los Ayuntamientos de Albacete, Illescas y Toledo, el servicio también fue prestado por el SIG a partir de los convenios firmados por los consorcios dependientes de las Diputaciones Provinciales de Albacete y de Toledo, respectivamente⁴¹. De igual forma el SIG prestó el servicio en los Ayuntamientos de Azuqueca de Henares y de Tarancón, a partir de los convenios firmados, en el primer caso, por la Mancomunidad de municipios Vega del Henares, de la que el ayuntamiento formaba parte y, en el segundo, de la Diputación Provincial de Cuenca.

Respecto al sistema seleccionado por las entidades para la prestación del servicio, todas optaron por encargar la prestación al SIG, de forma que la recogida selectiva de vidrio no supuso coste para las entidades analizadas.

El volumen de residuos de vidrio en las catorce entidades que aportaron datos⁴² ascendió a 22.236,28 toneladas lo que supuso, de media, el 3% del total de residuos recogidos en las mismas. La representatividad de este residuo fue mayor en los Ayuntamientos de Santander y de Logroño, en los que los residuos de esta fracción significaron el 6% y el 5%, respectivamente, del total recogido en ellas. Por su parte, en los Ayuntamientos de Badajoz, Illescas y Mérida, el vidrio únicamente representó el 1% del total de residuos recogidos.

⁴¹ Además, para el municipio de Albacete, el Consorcio de la Diputación Provincial encomendó la gestión de la recogida selectiva “puerta a puerta” de envases de vidrio en determinados establecimientos hosteleros durante los periodos de fiestas y de las instalaciones de un punto limpio por dos empresas privadas.

⁴² El Ayuntamiento de Laredo no disponía de los datos de los residuos de esta fracción recogidos en 2017 en su territorio.

De acuerdo con los datos del INE, la media nacional de residuos de vidrio recogido por habitante en el ejercicio 2016 ascendió a 0,02 toneladas. De las entidades analizadas, se situaron por debajo de la media nacional, con 0,01 toneladas recogidas, diez de los quince ayuntamientos –Albacete, Azuqueca de Henares, Badajoz, Cartagena, Illescas, Lorca, Mérida, Plasencia, Tarancón y Toledo– en la media con 0,02 toneladas, Santander, Murcia y Logroño y por encima de la media nacional, con 0,03 toneladas, el Ayuntamiento de San Javier. En el Anexo VI constan los datos detallados para cada una de las entidades.

c) Fracción envases ligeros y de papel y cartón

Al igual que ocurre respecto de la fracción vidrio, como se ha indicado existe en la actualidad un SIG mayoritario para la recogida selectiva de envases ligeros y de papel y cartón autorizado para dichas funciones por todas las comunidades autónomas del ámbito de la fiscalización, pudiendo adherirse los ayuntamientos a los convenios marco firmados entre la entidad gestora del sistema y estas o bien formalizar directamente los ayuntamientos convenios de colaboración con dicha entidad gestora del SIG.

No obstante, a diferencia de lo indicado para dicha fracción, el sistema encargado de la recogida selectiva de envases ligeros, papel y cartón no permite a los ayuntamientos elegir entre los dos sistemas de gestión, exigiendo en todos los casos el primero de ellos, encargándose los Ayuntamientos de la recogida del residuo y su transporte hasta el punto de destino indicado por el sistema, recibiendo del SIG la compensación del coste incurrido en dicha actividad.

Las quince entidades seleccionadas contaron de forma directa o indirecta con algún acuerdo con el indicado SIG en relación con la fracción de envases ligeros, papel y cartón. Las entidades de Extremadura, así como los Ayuntamientos de Cartagena, Lorca y San Javier de la Región de Murcia, de Toledo en Castilla-La Mancha y de Santander en Cantabria, se adhirieron a los convenios marco firmados entre el SIG y sus comunidades autónomas. Por su parte, los Ayuntamientos de Murcia y Logroño formalizaron individualmente convenios de colaboración con el SIG a pesar de disponer sus comunidades autónomas de convenios marco. Todas las entidades justificaron su relación con el SIG mediante el convenio formalizado.

En los Ayuntamientos de Badajoz, Cartagena, Mérida, San Javier y Santander, la prestación del servicio se contrató con empresas privadas, abonando estos los costes derivados la ejecución de dichos contratos. Posteriormente, los cinco ayuntamientos recibieron del SIG ingresos en concepto de compensación de dichos gastos. En los Ayuntamientos de Logroño, Murcia, Plasencia y Toledo, el servicio también se prestó mediante la contratación de empresas privadas, si bien los ayuntamientos no abonaban a las mismas el coste derivado de la ejecución de dichos contratos, sino que dichas empresas eran directamente retribuidas por el SIG para la compensación de dichos gastos. Por último, en el Ayuntamiento de Lorca el servicio se prestó por una sociedad municipal, que fue la que recibió la compensación de los costes directamente del SIG.

Por otro lado, en los Ayuntamientos de Albacete e Illescas el servicio se prestó a partir de la formalización de convenios con sendos Consorcios dependientes de las Diputaciones Provinciales de Albacete y de Toledo, para la recogida selectiva de determinados residuos, entre ellos los envases, el papel y el cartón. De igual forma, en el Ayuntamiento de Tarancón se prestó el servicio por la Diputación Provincial de Cuenca, una vez que asumió los compromisos adquiridos por el Consorcio de Medio Ambiente para la Gestión de los Residuos Sólidos en la Provincia de Cuenca como consecuencia de su liquidación. En los Ayuntamientos de Azuqueca de Henares y de Laredo se prestó en virtud de la integración de ambos Ayuntamientos en sendas mancomunidades de municipios. Estos cinco Ayuntamientos no formalizaron convenios con el SIG ni se adhirieron a los de sus comunidades autónomas, sino que fueron las distintas entidades prestadoras del servicio las que formalizaron para ello acuerdos con el SIG en relación con los residuos de dicha fracción. Asimismo, estos cinco ayuntamientos no registraron gastos por la prestación del servicio ni, por tanto, devengaron el derecho a su compensación por el SIG.

El volumen de residuos de papel y cartón en las quince entidades ascendió a 28.062,35 toneladas lo que supuso, de media, el 4% del total de residuos recogidos en las mismas. La representatividad de los residuos de papel y cartón fue mayor en los Ayuntamientos de Logroño y de Santander, en los que los residuos de esta fracción significaron el 8% y el 6%, respectivamente, del total recogido en ellas. En el extremo contrario, en los Ayuntamientos de Azuqueca de Henares, Illescas, Laredo, San Javier y Tarancón, el papel y cartón únicamente representó el 2% del total de residuos recogidos.

De acuerdo con los datos del INE, la media nacional de residuos de papel y cartón recogido por habitante en el ejercicio 2016 ascendió a 0,02 toneladas, similar a la obtenida en las quince entidades seleccionadas. No obstante, la recogida en algunos Ayuntamientos no alcanzó dichos niveles medios, como en los de Azuqueca de Henares, Badajoz, Illescas, Laredo, Lorca, Mérida, Plasencia, Tarancón y Toledo, en los que fue de 0,01 toneladas por habitante. En el extremo contrario, en el Ayuntamiento de Logroño dicha ratio ascendió a 0,03 toneladas por habitante. En el Anexo VI constan los datos detallados para cada una de las entidades.

Por su parte, el total de toneladas recogidas de envases ligeros en las quince entidades ascendió a 18.890,68, que supusieron el 3% del total de residuos recogidos en las mismas. La representatividad fue mayor en el Ayuntamiento de Logroño, en el que supusieron el 4% del total de residuos que se recogieron, frente al 1% que representó en los Ayuntamientos de Illescas, Laredo, Lorca y San Javier. De acuerdo con los datos del INE, la media nacional de residuos de envases y embalajes recogidos por habitante en el ejercicio 2016 ascendió a 0,01 toneladas, similar a la obtenida en las quince entidades seleccionadas, recogándose dicha media por habitante en todas ellas. En el Anexo VI constan los datos detallados para cada una de las entidades.

d) Fracción muebles y enseres

Todas las entidades seleccionadas han llevado a cabo la recogida separada de muebles y enseres en sus territorios. En los Ayuntamientos de Albacete, Badajoz, Laredo, Logroño, Mérida, Murcia, Plasencia, San Javier, Santander y Toledo se llevó a cabo mediante gestión indirecta por la empresa que realizó la recogida de residuos domésticos en el municipio, como parte del sistema general de recogida de estos residuos en el mismo.

Por su parte, en el Ayuntamiento de Azuqueca de Henares el servicio se prestó a través de la Mancomunidad Vega del Henares, en el de Cartagena se prestó a través de una empresa participada por dicho Ayuntamiento, en el de Illescas por un Consorcio de la Diputación Provincial de Toledo, en el de Lorca por una sociedad municipal y en el Ayuntamiento de Tarancón por la Diputación Provincial de Cuenca.

En todos los Ayuntamientos el servicio de recogida se llevó a cabo a través de puntos limpios así como mediante un servicio puerta a puerta con recogida programada, excepto en los Ayuntamientos de San Javier que, además, dispuso de algunos contenedores y en el de Logroño, que no dispuso de dicho servicio y en el que la recogida se realizó únicamente a través de puntos limpios.

El volumen de estos residuos en las entidades en las que se realizó su recogida separada ascendió a 19.960,19 toneladas lo que supuso, de media, el 3% del total de residuos recogidos en las mismas. La representatividad de este residuo fue mayor en los Ayuntamientos de Mérida, Illescas y Badajoz, en los que dichos residuos significaron el 8%, el 6% y el 5%, respectivamente, del total recogido en ellas. Por su parte, en los Ayuntamientos de Albacete y Logroño, la recogida de muebles y enseres no llegó ni al 1% del total recogido.

La recogida de muebles y enseres en las quince entidades seleccionadas fue, de media, 0,01 toneladas por habitante, inferior a los datos medios nacionales, 0,02 toneladas por habitante. Dicha

ratio fue 0,01 en la totalidad de las entidades, excepto en los Ayuntamientos de Mérida e Illescas, donde se recogieron 0,03 toneladas por habitante, y en el de Badajoz, donde la ratio ascendió a 0,02. En el Anexo VII constan los datos detallados para cada una de las entidades.

e) *Fracción textiles*

Todas las entidades seleccionadas han llevado a cabo la recogida separada de textiles en sus territorios excepto los Ayuntamientos de Mérida y Laredo, que no prestaron dicho servicio.

En los Ayuntamientos de Badajoz, Murcia, Plasencia y Santander se llevó a cabo mediante gestión indirecta por la empresa que realizó la recogida de residuos domésticos en el municipio, como parte del sistema general de recogida de estos residuos en el mismo. En los dos primeros y en Santander se llevó a cabo a través de puntos limpios, mientras que en Plasencia se hizo mediante la instalación de contenedores en las calles del municipio. En el Ayuntamiento de Cartagena se prestó a través de la empresa participada por el mismo que participó en la recogida del resto de fracciones, realizándose tanto a través de contenedores como de punto limpio.

Por su parte, el Ayuntamiento de Azuqueca de Henares formalizó un contrato con una cooperativa autorizando la instalación de contenedores de recogida de ropa en el municipio. Con idéntica finalidad se formalizaron convenios por los Ayuntamientos de Logroño, Lorca y San Javier, con una fundación el primero de ellos y una asociación los otros dos. En todas las entidades, además, se recogieron textiles en los puntos limpios, excepto en el Ayuntamiento de San Javier. El mismo sistema de recogida existió en el Ayuntamiento de Tarancón, en el que una fundación instaló contenedores en las vías públicas para la recogida, si bien no se formalizó para ello acuerdo o convenio alguno con el Ayuntamiento que regulara su instalación. A pesar de la ausencia de marco regulador, el Ayuntamiento no realizó actuaciones para quitar los contenedores de las vías públicas en las que fueron instalados ni para sancionar por ello a dicha fundación.

En el Ayuntamiento de Albacete la recogida separada se llevó a cabo a través de la instalación de contenedores y a través de puntos limpios en virtud del convenio con un consorcio de la Diputación Provincial de Albacete. En el Ayuntamiento de Illescas se llevó a cabo mediante contenedores instalados por una empresa privada hasta junio de 2017 y, a partir de entonces, por una fundación, tanto en la vía pública como en el punto limpio existente en la entidad.

El volumen de residuos textiles en las entidades en las que se realizó su recogida separada ascendió a 1.402,27 toneladas lo que supuso, de media, el 0,19% del total de residuos recogidos en las mismas, destacando los Ayuntamientos de Tarancón y Albacete en los que la representatividad de este residuo fue del 0,70% y 0,63% del total de sus residuos. Analizando los datos por habitante, el volumen de residuos recogidos no alcanzó las 0,01 toneladas en ninguna de las quince entidades, magnitud similar a la media obtenida a nivel nacional. En el Anexo VII constan los datos detallados para cada una de las entidades.

f) *Fracción aparatos eléctricos y electrónicos*

La recogida de esta fracción se regula en el Real Decreto 110/2015, de 20 de febrero, sobre residuos de aparatos eléctricos y electrónicos, cuyo artículo 19 establece que las entidades, en el marco de sus competencias en materia de residuos domésticos, establecerán los sistemas que hagan posible la recogida separada, al menos, gratuitamente para el usuario, de sus *aparatos eléctricos y electrónicos* domésticos. Por su parte, el artículo 20 impone a las instalaciones de recogida la delimitación de espacios específicos para dichos residuos, esto es, puntos limpios.

Todas las entidades seleccionadas han llevado a cabo la recogida separada de aparatos eléctricos y electrónicos en sus territorios, excepto el Ayuntamiento de Mérida, que no articuló ningún sistema de recogida para dichos residuos, en contra de lo establecido en la normativa reguladora, teniendo

que acudir sus habitantes a una planta de recogida de titularidad de la Comunidad Autónoma de Extremadura existente en sus proximidades para el depósito de este tipo de residuos.

En siete de las quince entidades, los Ayuntamientos de Badajoz, Laredo, Logroño, Murcia, Plasencia, Santander y Toledo, el servicio de recogida de los aparatos eléctricos y electrónicos se prestó por la empresa con la que estaba contratado el servicio general de recogida de residuos domésticos en el municipio, como parte del mismo. En todos ellos, además de contar para ello con puntos limpios, se articuló un sistema de recogida en el que los ciudadanos, previo aviso, podían concertar la recogida de los residuos en una fecha determinada, excepto en el Ayuntamiento de Laredo, que dispuso de contenedores específicos en tiendas y centros comerciales para la recogida de dichos residuos.

En los Ayuntamientos de Albacete y San Javier la recogida se llevó a cabo a partir de la suscripción en el año 2014 de sendos convenios entre dichos Ayuntamientos y dos entidades titulares de SIG, prestándose el servicio mediante puntos limpios en el primero de ellos y mediante la recogida domiciliaria previo aviso en el segundo, sin que supusiera coste para el Ayuntamiento en ninguno de los dos.

Por su parte, en los Ayuntamientos de Azuqueca de Henares, Cartagena, Illescas, Lorca y Tarancón el servicio se prestó a través de la Mancomunidad Vega del Henares mediante un sistema de recogida domiciliaria y a través de punto limpio en el primero de ellos, a través de puntos limpios por una empresa participada por el Ayuntamiento de Cartagena y una empresa privada en el segundo; por un Consorcio de la Diputación Provincial de Toledo en el Ayuntamiento de Illescas; de forma directa por una sociedad municipal en el Ayuntamiento de Lorca mediante un sistema de recogida domiciliaria y a través de punto limpio y por la Diputación Provincial de Cuenca mediante punto limpio, en el Ayuntamiento de Tarancón.

Todos los Ayuntamientos han acreditado su vinculación con las entidades prestatarias del servicio excepto el Ayuntamiento de Laredo, que, como se ha indicado, no aportó documentación justificativa del acuerdo con la empresa pública del Gobierno de Cantabria a la que encomendó la recogida de residuos.

El volumen de residuos de aparatos eléctricos y electrónicos en las doce entidades en que se realizó su recogida separada y aportaron sus datos⁴³ ascendió a 1.387,56 toneladas lo que supuso, de media, el 0,19% del total de residuos recogidos en las mismas, destacando el Ayuntamiento de Lorca en el que la representatividad de este residuo fue de 1,61% del total de sus residuos. Analizando los datos por habitante, el volumen recogido de este tipo de residuo no alcanzó las 0,01 toneladas en ninguna de las quince entidades, magnitud similar a la media obtenida a nivel nacional. En el Anexo VII constan los datos detallados para cada una de las entidades.

g) Fracción pilas y acumuladores

Todas las entidades seleccionadas han llevado a cabo la recogida separada de pilas y acumuladores en sus territorios. En los Ayuntamientos de Badajoz, Logroño, Murcia, Plasencia, Santander y Toledo se llevó a cabo mediante gestión indirecta como parte del sistema general de recogida de residuos domésticos en el municipio.

En el Ayuntamiento de Albacete, el servicio lo prestó a partir de la formalización del convenio con el Consorcio dependiente de la Diputación Provincial para la recogida selectiva de determinados residuos. En los Ayuntamientos de Cartagena y de San Javier se llevó a cabo la recogida de este

⁴³ Los Ayuntamientos de Laredo y Plasencia no disponían de los datos de los residuos de esta fracción recogidos en 2017 en sus territorios,

tipo de residuo a partir de convenios formalizados entre dichos Ayuntamientos y sendos SIG autorizados por la Comunidad autónoma de La Región de Murcia.

Por su parte, en el Ayuntamiento de Laredo se prestó por la empresa pública del Gobierno de Cantabria que tenía encomendada la gestión de los servicios asociados al mantenimiento y mejora del medio ambiente, en el de Azuqueca de Henares a través de la Mancomunidad Vega del Henares y en el de Illescas por un Consorcio de la Diputación Provincial de Toledo.

En los Ayuntamientos de Lorca y Mérida el servicio se prestó de forma directa por los Ayuntamientos mediante una sociedad municipal en el primero y por personal del Ayuntamiento en el segundo, mediante la recogida de los residuos depositados en los contenedores repartidos por el municipio en el segundo. Por su parte, en el Ayuntamiento de Tarancón el servicio fue prestado por la Diputación Provincial de Cuenca.

En todos los ayuntamientos la recogida se ha realizado mediante la instalación de depósitos o contenedores en diversas ubicaciones de las entidades, así como mediante su recogida en puntos limpios, acreditando todos ellos su vinculación con las entidades prestatarias del servicio excepto el Ayuntamiento de Laredo, como ya se ha indicado.

El volumen de residuos de pilas y acumuladores en las trece entidades en las que se realizó la recogida separada de este residuo y aportaron sus datos⁴⁴ ascendió a 64,81 toneladas lo que apenas supuso el 0,01% del total de residuos recogidos en las mismas. Analizando los datos por habitante, el volumen de residuos recogidos no alcanzó las 0,01 toneladas en ninguna de las quince entidades, magnitud similar a la media obtenida a nivel nacional. En el Anexo VII constan los datos detallados para cada una de las entidades.

h) Fracción residuos y escombros procedentes de obras menores de construcción

El artículo 3 de la LRSC cataloga los residuos y escombros procedentes de obras menores de construcción y reparación domiciliaria, como residuos domésticos incluidos en el ámbito de aplicación de la ley. La mayor parte de las entidades seleccionadas prestaron el servicio de recogida de este tipo de residuos y escombros procedentes de obras menores de construcción, con excepción de los Ayuntamientos de Lorca, Mérida, Tarancón, San Javier y Santander que no prestaron el dicho servicio de recogida de este tipo de residuos en sus territorios⁴⁵.

Además, los Ayuntamientos de Plasencia y Murcia tampoco establecieron el servicio de recogida selectiva de este tipo de residuo, llevándose a cabo en dichos Ayuntamientos a través de gestores autorizados por sus comunidades autónomas, debiendo para ello contactar directamente los generadores de tales residuos con dichos gestores para la entrega de los mismos.

En los Ayuntamientos de Albacete, Badajoz, Cartagena, Laredo, Logroño y Toledo se llevó a cabo mediante su gestión indirecta por la empresa que realizó la recogida de residuos domésticos en el municipio, como parte del sistema general de recogida de estos residuos en el mismo. La recogida se realizó en los puntos limpios y en Toledo, además, mediante la recogida puerta a puerta con recogida programada por los servicios encargados de ello. En el Ayuntamiento de Illescas, la recogida se llevó a cabo de forma indirecta mediante un contrato formalizado con una empresa. Esta situación también se produjo en los Ayuntamientos de Azuqueca de Henares, donde el servicio se prestó a través de la Mancomunidad Vega del Henares mediante punto limpio.

⁴⁴ Los Ayuntamientos de Azuqueca de Henares y Plasencia no disponían de los datos de los residuos de esta fracción recogidos en 2017 en sus territorios,

⁴⁵ A pesar de que dichos Ayuntamientos no prestaron el servicio de recogida de estos residuos en su territorio, en todos ellos existió algún punto limpio en el sus habitantes podían depositarlos.

El volumen de residuos procedentes de obras menores de construcción en las entidades en las que se realizó su recogida separada ascendió a 5.781,08 toneladas lo que supuso, de media, el 1% del total de residuos recogidos en las mismas. La representatividad de este residuo fue mayor en el Ayuntamiento de Illescas, en el que los residuos de esta fracción significaron el 12% del total recogido en ellas. Por su parte, en los Ayuntamientos de Badajoz, de Cartagena, de Logroño y de Toledo, los residuos de obras supusieron entre el 0,01% y el 0,03% del total de los recogidos⁴⁶. En el Anexo VII constan los datos detallados para cada una de las entidades.

i) Fracción aceites usados de origen doméstico

Todas las entidades seleccionadas han llevado a cabo la recogida separada de aceites usados de origen doméstico en sus territorios excepto los Ayuntamientos de Mérida y de Lorca, que no prestaron dicho servicio de recogida separada⁴⁷.

La recogida selectiva de este residuo se realizó en la mayoría de los Ayuntamientos integrado en el sistema general de recogida de residuos domésticos en el municipio, como en los Ayuntamientos de Badajoz, Logroño, Murcia, Plasencia, San Javier, Santander y Toledo donde el servicio se integró en dicho sistema general y se llevó a cabo mediante gestión indirecta a través de punto limpio. Además, en los Ayuntamientos de Badajoz y de San Javier, el servicio se prestó mediante la instalación de contenedores y en el de Plasencia mediante un sistema puerta a puerta, además de los dos anteriores.

Esta situación también se produjo en los Ayuntamientos de Azuqueca de Henares, donde el servicio se prestó por una asociación a través de la Mancomunidad Vega del Henares mediante punto limpio y la instalación de contenedores para su recogida, en el de Illescas, donde el servicio se prestó mediante el sistema de punto limpio por un Consorcio de la Diputación Provincial de Toledo, en el de Cartagena a través de puntos limpios por la empresa participada por el Ayuntamiento de Cartagena, y en el de Tarancón, en el que el servicio se prestó por la Diputación Provincial de Cuenca.

La prestación del servicio no se llevó a cabo integrado en el sistema general de recogida de residuos domésticos en el municipio en los Ayuntamientos de Albacete y de Laredo. En el primero de ellos el servicio se prestó, a diferencia del sistema general de recogida de los residuos del resto de fracciones, por una empresa privada contratada a través de la colocación en la vía pública de contenedores para su recogida y mediante su recogida a través de punto limpio. La recogida de dichos residuos no supuso coste para el Ayuntamiento. En el Ayuntamiento de Laredo el servicio se prestó por la Mancomunidad de Municipios Sostenibles de Cantabria que se encargó también de la recogida de los residuos de otras fracciones.

El volumen de residuos de aceites usados de origen doméstico en las doce entidades en las que se realizó su recogida separada y aportaron sus datos⁴⁸ ascendió a 244,28 toneladas lo que supuso, de media, el 0,03% del total de residuos recogidos en las mismas, destacando el Ayuntamiento de Tarancón en el que la representatividad de este residuo fue del 0,72% del total de sus residuos. En el Anexo VII constan los datos detallados para cada una de las entidades.

Por último, además de las fracciones anteriores, las entidades recogieron durante 2017 un total de 1.043,16 toneladas de otros residuos tales como chatarra, algas, radiografías, pinturas y disolventes, fluorescentes o cartuchos de tinta, entre otros.

⁴⁶ No se ha tenido en cuenta los datos del Ayuntamiento de Laredo al no ser representativos por no aportar datos respecto de la recogida de las principales fracciones de residuos.

⁴⁷ A pesar de que dichos Ayuntamientos no prestaron el servicio de recogida de estos residuos en su territorio, en todos ellos existió algún punto limpio en el sus habitantes podían depositarlos.

⁴⁸ El Ayuntamiento de Laredo no disponía de los datos de los residuos de esta fracción recogidas en 2017 en su territorio.

El análisis realizado ha evidenciado que las entidades llevaron a cabo la recogida separada de la mayor parte de residuos, no obstante no se ha llevado a cabo una recogida diferenciada de los residuos relativos a la fracción de biorresiduos y resto, recogándose ambos de forma conjunta, lo que ha limitado su reciclaje y la utilización de biorresiduos para la elaboración de compostaje

j) Instalaciones para la recogida separada de residuos

Con objeto de ofrecer a los ciudadanos lugares para el depósito y la recogida de manera separada de los residuos que generen, y de acuerdo con las atribuciones realizadas en el artículo 21 de la LRSC para que las autoridades competentes promuevan, entre otras medidas, el establecimiento de lugares de almacenamiento para los residuos susceptibles de reutilización y el apoyo al establecimiento de redes y centros para dicha reutilización, las distintas administraciones han creado instalaciones específicas en las que recoger de forma separada cada uno de los residuos, comúnmente conocidos como “puntos limpios”.

El Plan Estatal Marco de Gestión de residuos 2016-2022 se refiere a los puntos limpios como una instalación de recogida de las distintas fracciones y establece la necesidad de que las entidades locales dispongan de información, en general, sobre los residuos recogidos, incluyendo los procedentes de puntos limpios (cantidades, frecuencias, modalidad) y tratados por tipo de instalación (cantidades recepcionadas, composición, rechazos, cantidades valorizadas, etc.).

De las quince entidades analizadas, únicamente el Ayuntamiento de Tarancón dispuso de una ordenanza específica de los puntos limpios en el municipio, aprobada por el Pleno de la entidad en 2012, con objeto de regular las condiciones de uso, administración de residuos y las características de dichas instalaciones dependientes del Ayuntamiento, estableciendo de forma expresa el funcionamiento de dichas instalaciones. Además, el Ayuntamiento de San Javier dispuso de regulación respecto de los puntos limpios en una ordenanza que regulaba, de forma global, la higiene urbana y la gestión de residuos. El resto de entidades no dispusieron de normativa reguladora de los puntos limpios del municipio, destacando dicha ausencia en los Ayuntamientos de Albacete⁴⁹, Badajoz, Cartagena, Logroño, Lorca, Mérida, Murcia, Santander y Toledo, todos ellos con una población superior a 50.000 habitantes.

Todos los Ayuntamientos dispusieron en su término municipal de, al menos, un punto limpio. Los Ayuntamientos de Laredo, Mérida, Plasencia y Santander contaron con un punto limpio titularidad de las Comunidades Autónomas de Cantabria y Extremadura, respectivamente, de cuya gestión se encargaban sendas empresas públicas creadas por dichas administraciones autonómicas y en el municipio de Azuqueca de Henares existía un punto limpio fijo titularidad de la Mancomunidad de municipios Vega del Henares de la que el Ayuntamiento formaba parte. El resto de las entidades dispusieron de puntos limpios de titularidad de cada uno de los Ayuntamientos gestionados, en su mayor parte, de forma indirecta mediante contratos de concesión con empresas privadas, lo que se produjo en los Ayuntamientos de Albacete, Badajoz, Cartagena⁵⁰, Logroño, Murcia, San Javier y Toledo. Por su parte, en Lorca se gestionó de forma directa por una empresa municipal, en Illescas se gestionó por la empresa participada por el Consorcio de la Diputación Provincial de Toledo para la prestación del servicio de recogida selectiva indicada anteriormente y en Tarancón por la Diputación Provincial de Cuenca.

Además, los Ayuntamientos de Albacete, Badajoz, Lorca y Mérida dispusieron de un punto limpio fijo y otro móvil para la recogida selectiva de pilas y acumuladores, aparatos eléctricos y electrónicos, aceite, muebles y enseres, textiles y otros residuos; los Ayuntamientos de Illescas, y

⁴⁹ En el pliego de prescripciones técnicas del contrato para la gestión del punto limpio fijo en el municipio se regularon las condiciones específicas de funcionamiento del mismo, si bien el Ayuntamiento de Albacete carecía de una ordenanza que regulase de forma general este tipo de instalaciones.

⁵⁰ La empresa privada gestora estaba participada en un 5% por el Ayuntamiento.

Plasencia únicamente dispusieron de un punto limpio fijo y dos el de Toledo, para la recogida de dichos residuos. Por su parte, los Ayuntamientos de Cartagena, Logroño, Murcia y San Javier dispusieron de puntos limpios fijos y móviles; dos fijos y tres móviles en el Ayuntamiento de Cartagena, uno fijo y cuatro móviles en el de Logroño, uno fijo y doce móviles en el de Murcia y dos fijos y uno móvil en el Ayuntamiento de San Javier.

El Ayuntamiento de Santander no tenía puntos limpios fijos en uso pero disponía de cuatro puntos móviles que iban recorriendo distintas ubicaciones de la ciudad con rutas planificadas según cada día de la semana. Por su parte, los Ayuntamientos de Azuqueca de Henares y de Tarancón dispusieron de varios puntos limpios fijos para todos los residuos y móviles para algunos de ellos, excepto para la recogida de pilas y acumuladores, muebles o enseres. Por último, el Ayuntamiento de Laredo no aportó información sobre la existencia de otros puntos fijos adicionales al de titularidad de la Comunidad Autónoma de Cantabria indicado anteriormente.

A pesar de disponer de puntos limpios en todas las entidades, cinco de ellas -Ayuntamientos de Azuqueca de Henares, Illescas, San Javier, Tarancón y Toledo- no contaron con protocolos normalizados para la recepción y clasificación de los residuos en dichos puntos limpios que permitieran la adecuada valorización de los mismos de acuerdo art. 21 de la LRSC. Por su parte, en los Ayuntamientos de las Comunidades Autónomas de Cantabria y Extremadura, al pertenecer dichos puntos limpios a la red autonómica, correspondería a cada una de ellas su establecimiento.

Cabe concluir que todas las entidades prestaron el servicio obligatorio de recogida y transporte de residuos domésticos generados en hogares, comercios y servicios, lo que se llevó a cabo, mayoritariamente, mediante la gestión indirecta de los servicios mediante la formalización de contratos de concesión o de gestión de servicios públicos con empresas privadas. Además, en todas ellas se llevó a cabo durante el periodo fiscalizado la recogida selectiva de la mayor parte de residuos y dispusieron en su término municipal de, al menos, un punto limpio, aunque no en todos los casos de su titularidad.

Sin embargo, únicamente se ha recogido de forma separada para su valorización y reciclaje el 14% del total de residuos generados, porcentaje situado en la media nacional pero muy alejado de los objetivos generales de reciclaje establecidos en la Unión Europea (el 50% de los residuos urbanos en 2020, el 55% en 2025, el 60% en 2030 y el 65% en 2035).

II.2.4.4 Actuaciones de inspección y control

Además de la potestad sancionadora general atribuida a las entidades locales por la LRBRL, la LRSC dedica el Título VII a la regulación de la vigilancia, inspección y control en materia de residuos. El artículo 12 de la citada Ley otorga a los ayuntamientos, con carácter general, potestad sancionadora en la materia, sin perjuicio de los supuestos atribuidos a las comunidades autónomas y a la Administración General del Estado en el ejercicio de sus competencias exclusivas. Por su parte, el artículo 46 relaciona, con carácter general y sin perjuicio de las infracciones que puedan establecer las comunidades autónomas una clasificación de las infracciones administrativas de acuerdo con su gravedad y el artículo 47 establece las sanciones aplicables que pueden ser tanto de tipo pecuniario como llegar a la clausura de instalaciones o la prohibición de desarrollo de actividades.

Todas las entidades llevaron a cabo, entre 1 de enero de 2017 y 31 de mayo de 2018 actuaciones de vigilancia e inspección con el fin de detectar infracciones de la normativa vigente en materia de gestión de residuos domésticos excepto los Ayuntamientos de Azuqueca de Henares y el de Laredo. De ellos, únicamente de Laredo contaba con una ordenanza reguladora que regulaba la realización de dichas labores, a pesar de lo cual no se llevaron a cabo, incumpliendo su deber de garantizar el cumplimiento de dicha normativa reguladora en el municipio.

Las actuaciones realizadas por las trece entidades restantes han consistido, fundamentalmente, en la revisión de la adecuada ubicación, limpieza y conservación de los contenedores, en el control del cumplimiento de las normas de depósito de residuos en los distintos tipos de contenedores, tales como el horario, la existencia de bolsas cerradas o el plegado de cartones, la revisión de los residuos depositados en cubetas de escombros, sacas u otros recipientes para residuos de construcción y demolición, control del estado higiénico-sanitario de los cuartos de basuras de actividades como supermercados, establecimientos de hostelería, así como la detección de vertidos o depósitos incontrolados de residuos en terrenos, la comprobación de denuncias efectuadas y la elaboración de informes o expedientes sancionadores.

El artículo 43 de la LRSC establece que las funciones de inspección deben ser llevadas a cabo mediante los cuerpos de inspección debidamente reconocidos para lo cual las entidades tienen que dotarse de los medios humanos y materiales suficientes para dar cumplimiento a dichas obligaciones de vigilancia, inspección y control. Estas funciones podrán ser llevadas a cabo con el apoyo de entidades colaboradoras debidamente reconocidas.

Las labores de inspección fueron llevadas a cabo por personal funcionario en doce de las trece entidades. Por su parte, en el Ayuntamiento de Illescas se prestaron exclusivamente por personal laboral. En los Ayuntamientos de Plasencia y Tarancón, además de personal funcionario, también participó personal laboral y en el Ayuntamiento de Cartagena, junto con el personal funcionario y laboral, participó además personal de la empresa prestadora del servicio en el Ayuntamiento, que como se ha puesto de manifiesto estaba participada en un 5% por el Ayuntamiento. Por último, en los Ayuntamientos de Badajoz, Murcia, San Javier y Santander, además del personal funcionario, intervinieron en las labores de inspección personal de las empresas adjudicatarias de los servicios de recogida de residuos.

A pesar de las actuaciones de vigilancia e inspección desarrolladas entre 1 de enero de 2017 y 31 de mayo de 2018, en siete de las trece entidades en las que se llevaron a cabo no se incoaron expedientes sancionadores por infracciones en la normativa en materia de gestión de residuos, lo que se produjo en los Ayuntamientos de Badajoz, Cartagena, Illescas, Mérida, San Javier, Tarancón y Toledo. De acuerdo con la información aportada por las seis entidades restantes, se incoaron un total de 852 expedientes, la mayoría de ellos, 738, por el Ayuntamiento de Santander. Por su parte, en el Ayuntamiento de Murcia se incoaron 65, en el de Plasencia y Lorca dieciséis y trece, respectivamente, y diez en los de Albacete y Logroño. Los expedientes anteriores dieron lugar a la imposición de 769 sanciones, en la totalidad de los incoados en los Ayuntamientos de Logroño y Santander y en la mayoría de los incoados en Albacete y Plasencia, siete y catorce respectivamente. Por su parte, ninguno de los 65 y trece expedientes incoados en los Ayuntamientos de Murcia y Lorca dieron lugar a la imposición de sanciones. El importe recaudado ascendió a 10.458 euros en los catorce expedientes del Ayuntamiento de Plasencia, 1.000 euros en los diez de Logroño y 162,60 euros en los siete de Albacete, no aportando el Ayuntamiento de Santander el importe recaudado en sus 738 expedientes incoados.

Por lo tanto, la mayor parte de las entidades desarrollaron actuaciones de vigilancia e inspección con el fin de detectar infracciones de la normativa excepto el Ayuntamiento de Laredo, lo que además supuso un incumplimiento de su propia ordenanza, y el Ayuntamiento de Azuqueca de Henares. En dichas labores participaron, de forma exclusiva o junto con otro personal, trabajadores funcionarios de las entidades, excepto en el Ayuntamiento de Illescas, donde se prestó exclusivamente por personal laboral. La mayor parte de los expedientes sancionadores incoados se llevaron a cabo en el Ayuntamiento de Santander, si bien no aportó información del importe recaudado en ellos.

II.2.4.5 Actuaciones desarrolladas por las entidades en su gestión interna

Además de la prestación del servicio obligatorio de recogida y tratamiento de residuos, atribuida a los municipios en virtud de los artículos 25 y 26 de la LRBRL, estos deben adoptar medidas para la disminución de los residuos generados en su actividad ordinaria, así como para la separación y recogida selectiva de los distintos residuos producidos en sus instalaciones.

Han sido muy puntuales y escasas las actuaciones llevadas a cabo por las entidades analizadas para minimizar la generación de residuos en su actividad ordinaria y fomentar la recogida selectiva de los mismos. Solamente los Ayuntamientos de Azuqueca de Henares Lorca, Santander realizaron algunas acciones en relación con el incentivo de dicha disminución en sus instalaciones municipales, tales como la instalación de contenedores específicos para el reciclaje de papel, de envases y pilas en sus edificios.

Respecto a las tareas de información y sensibilización entre el personal de la propia entidad la difusión realizada se ha llevado a cabo, principalmente, a través de circulares informativas y se implantaron proyectos vinculados al desarrollo de la administración electrónica para favorecer el ahorro de papel.

II.2.4.6 Ejecución de programas presupuestarios

De acuerdo con la Orden EHA/3565/2008 por la que se aprueba la estructura de los presupuestos de las entidades locales, los gastos efectuados por estas en relación con la recogida selectiva de residuos, su gestión y tratamiento, se encuentran integrados en el grupo de programa "162. *Recogida, gestión y tratamiento de residuos*", incluida en el Área de Gasto 1 "*Servicios Públicos Básicos*". A su vez el citado grupo de programa está compuesto por tres programas, el 1621 que recoge los gastos derivados únicamente de la recogida de residuos, el 1622 que incluye los gastos incurridos en su gestión y el 1623 que recoge los derivados del tratamiento de los mismos.

El importe total de las obligaciones reconocidas en el ejercicio 2017 por la recogida y la gestión de los residuos en las quince entidades ascendió a 124.724.989,52 euros. Las entidades que mayores recursos destinaron fueron el Ayuntamiento de Murcia, 50.630.728,46 euros, el Ayuntamiento de Cartagena, con 29.952.827,40 euros, y el Ayuntamiento de Badajoz, con 13.003.689,20 euros. Además, las quince entidades reconocieron otras obligaciones por 22.614.762,04 euros derivados del tratamiento de los residuos, si bien las actuaciones llevadas a cabo por estas en relación con el tratamiento de los mismos no son objeto de análisis en el presente Informe. El cuadro siguiente muestra el importe de las obligaciones reconocidas netas por las quince entidades en los programas 1621. *Recogida de residuos* y en el 1622. *Gestión de residuos sólidos urbanos en el ejercicio 2017* así como el ratio del coste por habitante.

Cuadro 15: Obligaciones reconocidas netas (ORN) por las entidades en los Programas 1621. Recogida de residuos y 1622. Gestión de residuos sólidos urbanos en el ejercicio 2017

Denominación	Población	Total ORN	Gasto por habitante
Albacete	172.816	5.150.896,85	29,81
Badajoz	150.543	13.003.689,20	86,38
Mérida	59.187	4.837.735,84	81,74
Plasencia	40.360	1.465.750,61	36,32
Tarancón	14.834	724.700,54	48,85
Azuqueca de Henares	34.768	1.307.531,62	37,61
Logroño	150.979	6.605.217,16	43,75
Cartagena	214.177	29.952.827,40	139,85
Lorca	92.299	2.683.386,55	29,07
Murcia	443.243	50.630.728,46	114,23
San Javier	31.695	3.405.753,96	107,45
Laredo ⁵¹	11.347	1.716.174,87	151,24
Santander ⁵²	171.951	847,00	0,00
Illescas	27.332	934.412,74	34,19
Toledo	83.741	2.305.336,72	27,53
TOTAL	-	124.724.989,52	73,40

Fuente: Elaboración propia a partir de la información aportada en la fiscalización

Con objeto de comparar el gasto realizado por las entidades se ha calculado el importe de las obligaciones reconocidas netas por habitante en cada una de ellas. En cuatro entidades el importe del gasto incurrido por habitante en recogida y gestión de residuos en 2017 superó los 100 euros. El Ayuntamiento de Laredo fue aquel en el que dicha ratio fue mayor, destinando más de 151 euros, de media, por habitante a la recogida y, sobre todo, a la gestión de residuos en el municipio. Las otras tres entidades con mayor gasto por habitante fueron Ayuntamientos de La Región de Murcia, el Ayuntamiento de Cartagena, en el que el gasto ascendió a casi 140 euros por habitante, el de Murcia con algo más de 114 euros y el de San Javier con algo menos de 108 euros por habitante. En el extremo contrario hay que citar a dos Ayuntamientos de Castilla-La Mancha, los de Toledo y de Albacete, en los que la media de gasto por habitante por la recogida y la gestión de residuos fue de algo más de veintisiete euros y medio en el primero y de casi treinta en el segundo, y el de Lorca, que tuvo una ratio similar a la del Ayuntamiento de Albacete.

Hay que indicar que ninguna entidad a excepción de tres ayuntamientos definió indicadores presupuestarios para el seguimiento de los resultados de los gastos ejecutados en los programas 1621. Recogida de residuos y en el 1622. Gestión de residuos sólidos urbanos: el Ayuntamiento de

⁵¹ El Ayuntamiento de Laredo fue el único que imputó gastos tanto al programa 1621 Recogida de residuos como al 1622 Gestión de residuos por importes significativos.

⁵² El Ayuntamiento de Santander no llevó a cabo la separación de los gastos incurridos en la recogida, gestión y tratamiento de los residuos, contabilizándose todos ellos indebidamente de forma conjunta en el programa 1623 Tratamiento de residuos. El importe de las obligaciones reconocidas en dicho programa por los tres conceptos ascendió a 6.002.615,76 euros y el coste por habitante ascendería a 35 euros.

Toledo definió indicadores para los dos programas, mientras que los Ayuntamientos de Logroño y Murcia los definieron, únicamente, respecto del primero de ellos.

Además de los gastos llevados a cabo por las entidades, se ha verificado la obtención por las entidades de ingresos relacionados con la gestión de residuos, en concreto los derivados de tasas por la prestación del servicio de recogida, así como posibles ingresos provenientes de ayudas o subvenciones recibidas por las entidades y otros ingresos derivados de compensaciones previstas en los SIG por la firma de convenios con gestores autorizados respecto de la recogida selectiva de los residuos de determinadas fracciones.

En todos los Ayuntamientos, excepto los de Badajoz y San Javier, estuvieron en vigor durante 2017 ordenanzas reguladoras de tasas por la prestación del servicio de recogida de residuos y todos ellos obtuvieron ingresos por su liquidación, de acuerdo con sus cuentas rendidas a este Tribunal. El importe de los derechos reconocidos por dichas tasas ascendió a 88.633.244,71 euros en las trece entidades, de los que fueron recaudados el 88%, 78.029.379,71 euros. Las entidades que mayores derechos reconocieron por dicho concepto fueron los Ayuntamientos de Murcia, Cartagena, y Santander, que lo hicieron por 27.492.766,15, 14.882.583,75 y 13.070.189,01 euros, de los que cobraron el 97%, 92% y el 63%, respectivamente. El Ayuntamiento de Lorca fue el único que ingresó la totalidad de derechos que reconoció, por importe de 4.698.292,36 euros.

En todos los Ayuntamientos el importe recaudado superó el 85% del total de los derechos reconocidos, excepto en el citado Ayuntamiento de Santander y en los de Plasencia y Mérida, en los que se cobraron en 2017 únicamente el 67% y el 44% del total de derechos reconocidos por dicho concepto. El cuadro siguiente muestra el importe de los derechos reconocidos y los cobros realizados en cada entidad por la citada tasa en el ejercicio 2017.

Cuadro 16: Derechos reconocidos netos e importe recaudado por la tasa por la prestación del servicio de recogida de residuos en el ejercicio 2017

(Euros)

Ayuntamiento	Importe Dchos. Reconocidos	Importe Recaudado	% Importe Recaudado/Importe DR
Albacete	8.978.572,10	8.668.166,79	97
Azuqueca de Henares	657.717,49	602.050,80	92
Cartagena	14.882.583,75	13.683.661,22	92
Illescas	732.879,69	625.539,47	85
Laredo	1.184.278,57	1.155.439,76	98
Logroño	7.273.845,45	7.063.514,68	97
Lorca	4.698.292,36	4.698.292,36	100
Mérida	3.601.412,92	1.599.468,70	44
Murcia	27.492.766,15	26.716.576,66	97
Plasencia	2.584.570,58	1.736.707,44	67
Santander	13.070.189,01	8.219.951,61	63
Tarancón	795.001,37	703.950,83	89
Toledo	2.681.135,27	2.556.059,39	9
TOTAL	88.633.244,71	78.029.379,71	88

Fuente: Elaboración propia a partir de la información aportada en la fiscalización

Todas las entidades excepto el Ayuntamiento de Mérida, llevaron a cabo la adecuada imputación de dichos ingresos en sus presupuestos, al consignarlos en el artículo 30, que recoge las tasas por la prestación de servicios públicos básicos, en el concepto 302. *Servicio de recogida de basuras*. Dicho Ayuntamiento imputó estos ingresos en el artículo 31 destinado a recoger los ingresos derivados de tasas por la prestación de servicios públicos de carácter social y preferente, en el concepto 312 de servicios educativos.

Por otra parte, respecto de los ingresos por subvenciones u otra línea de ayuda en relación con la recogida y gestión de residuos, ninguna entidad recibió durante 2017 ingresos por dichos conceptos.

Por último, en relación con las compensaciones del coste incurrido por los ayuntamientos recibido de las entidades gestoras de los SIG, en los casos en los que asumieron la organización del servicio de recogida selectiva de las fracciones, los Ayuntamientos de Badajoz, Mérida, San Javier y Santander obtuvieron ingresos como compensación del coste incurrido en la recogida de los residuos de la fracción de envases ligeros, papel y cartón. El importe de los derechos reconocidos por este concepto en 2017 por las cinco entidades ascendió a 2.397.228,71 euros, de los que fue recaudado el 78%, 1.863.264,64 euros.

III. CONCLUSIONES

III.1 SOBRE LA ACTIVIDAD GLOBAL DE LOS AYUNTAMIENTOS EN MATERIA MEDIOAMBIENTAL

III.1.1 Sobre la planificación medioambiental llevada a cabo por los ayuntamientos

Las actuaciones de planificación medioambiental analizadas se han llevado a cabo por las entidades locales fundamentalmente mediante la adhesión a dos protocolos internacionales: la Agenda 21 Local de la Organización de las Naciones Unidas y los Sistemas de Gestión Medioambiental establecidos por la Unión Europea.

1. Las entidades locales no han utilizado adecuadamente los recursos de planificación medioambiental puestos a su disposición por Organizaciones Internacionales.
 - 1.a) Un número considerable de entidades se adhirieron a La Agenda 21 Local que constituía un protocolo de planificación que obligaba a realizar un diagnóstico de la situación medioambiental del ámbito territorial de la entidad, a definir las líneas estratégicas de actuación, a identificar las medidas a tomar para corregir las deficiencias detectadas y a diseñar indicadores de seguimiento de la aplicación de dichas medidas. De las 61 entidades que suscribieron los compromisos de la Agenda 21 Local, en 24 de ellas la adhesión a este protocolo fue una simple declaración de intenciones ya que ni siquiera realizaron un diagnóstico de su situación medioambiental y de las 37 restantes, solo 12 culminaron el procedimiento previsto.
 - 1.b) Las entidades no han optado por establecer sistemas de gestión medioambiental en sus ámbitos territoriales, lo que hubiese supuesto el reconocimiento oficial de su compromiso respecto del medio ambiente y permitido que la organización controlase todas sus actividades, servicios y productos que pueden causar algún impacto sobre el medio ambiente, en el marco de reglamentos y procedimientos internacionales, que les hubieran posibilitado la certificación de sus proyectos. Solamente los Ayuntamientos de Laredo y Santander y para proyectos parciales de Playas y Jardines han acudido a estos instrumentos de planificación y han culminado los procedimientos.
2. La adhesión a redes o agrupaciones de municipios, constituidas por la FEMP como foros con objetivos comunes de protección del medio ambiente para la difusión de políticas medioambientales o de intercambio de experiencias entre las entidades locales adheridas y un medio para coordinar y difundir los objetivos de la política nacional en relación con el medio ambiente al ámbito local, no han resultado instrumentos de planificación medioambiental o impulsores de políticas activas en la materia.
3. Los Ayuntamientos de Cartagena, Ciudad Real, Cuenca, Torrelavega y Talavera de la Reina, todas ellas con población superior a 50.000 habitantes, no desarrollaron actuaciones de planificación de sus políticas de protección del medio ambiente.

III.1.2 Sobre las actuaciones medioambientales llevadas a cabo por los ayuntamientos

III.1.2.1 Organización de los ayuntamientos en relación con el medio ambiente

4. De las 96 entidades fiscalizadas, 39 no disponían en su organización de unidades específicas dedicadas exclusivamente a la gestión medioambiental. De ellas, 24 entidades disponían de algún personal que, prestando servicios en otras unidades, tenía atribuidas competencias en materia medioambiental y en las 15 restantes no existía unidad específica ni personal con competencias en la materia.

5. De las entidades de más de 100.000 habitantes, el Ayuntamiento de Badajoz, con una población de más de 150.000 habitantes, no contaba con ninguna unidad o departamento con competencias medioambientales y solo disponía de dos trabajadores que prestaban servicios en otras unidades.
6. La disponibilidad de técnicos especialistas en medio ambiente, en las entidades que disponían en su organización de unidades o departamentos específicos en la materia, ha sido insuficiente. En 18 de las 57 entidades que en su organigrama crearon departamentos encargados de la protección del medio ambiente, no se contaba entre el personal adscrito a las mismas con ningún técnico especializado en medio ambiente destacando, por su población, los Ayuntamientos de Cáceres, Logroño, Mérida o Torrelavega.
7. El personal técnico en materia de medio ambiente representó el 22% del total, en aquellas entidades que disponían de unidades especializadas y el 7% en las que no disponían de tales unidades en su organización.

III.1.2.2 Aprobación de normativa

8. La normativa reguladora, desarrollada en ordenanzas municipales, de las actividades con repercusión en el medio ambiente, fue insuficiente en un número considerable de áreas de actuación. Es el caso de la gestión de los residuos de construcción y demolición, del impulso en la implantación de la administración electrónica que contribuye a reducir el uso de papel en su gestión ordinaria, de las zonas verdes, parques y arbolado urbano, de las radiaciones ionizantes procedentes de tecnologías de radiocomunicación o de la protección de la flora y fauna y los espacios naturales. Esta carencia de ordenanzas municipales en las áreas mencionadas afectó desde el 55% de las entidades, en relación con la administración electrónica, hasta el 80% de las mismas, en el caso de la protección de la flora, la fauna y los espacios naturales, destacando por su importancia los Ayuntamientos de Badajoz, Cartagena, Logroño, Santander, Cáceres, Ciudad Real, Molina de Segura, Talavera de la Reina y Toledo.

III.1.2.3 Acciones medioambientales desarrolladas por los ayuntamientos en su funcionamiento interno

9. Casi la mitad de las entidades no adoptaron ninguna medida encaminada a promover en su funcionamiento interno la protección el medio ambiente con objeto de minimizar la huella ecológica derivada de su actividad ordinaria y las que las adoptaron lo hicieron de forma puntual. Además el 90% de ellas tampoco llevó a cabo actividades de formación y concienciación en materia medioambiental para sus trabajadores; destacan por dimensión en esta falta de iniciativas los Ayuntamientos Albacete, Badajoz, Cáceres, Cartagena, Cuenca, Logroño, Lorca, Mérida, Santander, Talavera de la Reina, Toledo y Torrelavega.

III.1.2.4 Medidas adoptadas para la difusión entre la población de hábitos personales y sociales para la defensa y protección del medio ambiente

10. De las 96 entidades fiscalizadas, 32 no llevaron a cabo actuaciones para concienciar a sus ciudadanos sobre los problemas medioambientales con objeto de difundir hábitos personales y sociales dirigidos a la defensa del medio ambiente y el equilibrio ecológico. Destacan por su población los Ayuntamientos de Azuqueca de Henares, Camargo, Don Benito, Mérida y Torre-Pacheco, todos ellos con una población superior a 30.000 habitantes.

III.1.2.5 Actuaciones de inspección y control

11. La mayor parte de las entidades fiscalizadas, el 56%, no realizaron ninguna actuación de inspección y control medioambiental en el periodo fiscalizado con objeto de detectar

posibles infracciones de la normativa vigente. Entre estas 54 entidades se señalan por el número de habitantes los Ayuntamientos de Cáceres, Talavera de la Reina, Alcázar de San Juan, Águilas, Almendralejo, Azuqueca de Henares, Camargo, Cieza, Don Benito, Hellín y Valdepeñas.

12. Además, otras seis entidades de las 42 que manifestaron haber realizado actuaciones de inspección y control no justificaron su realización. Se destacan entre estas por su dimensión los Ayuntamientos de Tomelloso, Torre-Pacheco, Almansa y Alhama de Murcia.

III.1.2.6 Análisis de los programas presupuestarios relativos a la protección y mejora del medio ambiente e indicadores medioambientales

13. En la ejecución presupuestaria del ejercicio 2017 de las entidades fiscalizadas, tuvieron escasa importancia los gastos medioambientales en relación con el total de gastos de los servicios públicos básicos ya que solo representaron el 1% de aquellos.
14. Las entidades, a excepción del Ayuntamiento de Murcia, no definieron ni objetivos presupuestarios ni indicadores para el seguimiento de los resultados de los gastos ejecutados para la protección y mejora del medio ambiente.

III.1.2.7 Ingresos por actuaciones medioambientales

15. La mayor parte de la entidades fiscalizadas, el 68%, no recibieron en el ejercicio 2017, ayudas o subvenciones de otras administraciones u otras entidades, por lo que no utilizaron la posibilidad de contar con un mayor volumen de recursos que les permitiera abordar proyectos para la mejora del medio ambiente local.

III.1.2.8 Concesión de subvenciones

16. Únicamente 7 entidades, de las 96 fiscalizadas, concedieron subvenciones o ayudas para la protección del medio ambiente en el periodo fiscalizado, fundamentalmente a entidades o asociaciones sin fines de lucro.

III.2 SOBRE LAS ACTUACIONES, EN RELACIÓN CON LAS CONTAMINACIONES ACÚSTICA, ATMOSFÉRICA, LUMÍNICA Y CON LA RECOGIDA SELECTIVA DE RESIDUOS SÓLIDOS URBANOS, LLEVADAS A CABO POR LOS AYUNTAMIENTOS

Las conclusiones obtenidas sobre la muestra de quince entidades seleccionada en relación con la actividad específica llevada a cabo respecto de las contaminaciones acústica, atmosférica, lumínica y a la recogida selectiva de residuos son las siguientes:

III.2.1 Sobre las actuaciones específicas, en relación con la contaminación acústica, llevadas a cabo por los ayuntamientos

III.2.1.1 Marco legal específico

17. De las quince entidades seleccionadas, todas excepto el Ayuntamiento de Illescas, aprobaron normativa para la protección acústica de su territorio que contenía, en general, regulación específica sobre las áreas acústicas, el establecimiento de objetivos de calidad acústica y límites máximos de ruido y el régimen de infracciones y el procedimiento sancionador. Sin embargo en cuatro de ellas -los Ayuntamientos de Albacete, Badajoz, Laredo y Lorca- esta normativa era anterior a la promulgación de la Ley 37/2003, de 17 de noviembre, del Ruido (LR) y por tanto no ajustada a los procedimientos de medición y evaluación de los niveles de ruido y vibraciones que dicha Ley y los Decretos que la desarrollaron establecieron.

III.2.1.2 Actuaciones desarrolladas por las entidades para la protección de la contaminación acústica

18. Los Ayuntamientos de Azuqueca de Henares, Mérida, Toledo, Illescas, Laredo, Lorca, Plasencia, Tarancón y San Javier no llevaron a cabo una zonificación de su territorio en áreas acústicas, ni elaboraron mapas de ruido para evaluar la exposición a este factor contaminante en su territorio, ni aprobaron planes de acción en los ámbitos territoriales de dichos mapas de ruido.
19. Solo seis entidades, de las quince de la muestra, todas de población superior a 100.000 habitantes, llevaron a cabo dicha zonificación de su territorio en áreas acústicas y elaboraron los correspondientes mapas de ruido para evaluar la exposición a este factor contaminante. De ellas, únicamente dos revisaron dichos mapas, si bien excediendo el plazo de cinco años establecido en la LR y en el Real Decreto 1367/2007 para ello. De las otras cuatro entidades, los Ayuntamientos de Albacete, Badajoz y Murcia incumplieron lo establecido en la LR respecto a la revisión de dichos mapas.
20. Los Ayuntamientos de Badajoz y de Santander, que habían elaborado mapas de ruido, no elaboraron de planes de acción en materia de contaminación acústica en los ámbitos territoriales de los mapas de ruido, no estableciendo las medidas correctoras preceptivas, lo que supuso el incumplimiento tanto de sus propias ordenanzas como de la LR y del Real Decreto 1513/2005.
21. Fue insuficiente la dotación de puntos o estaciones de medición acústica por las entidades seleccionadas. Once de ellas no disponían de ninguno de estos instrumentos necesarios para evaluar la contaminación acústica -los Ayuntamientos de Cartagena, Santander, Logroño, Lorca, Mérida, Plasencia, Azuqueca de Henares, San Javier, Illescas, Tarancón y Laredo- y de las 4 restantes, que sí disponían de estos elementos, el Ayuntamiento de Badajoz no contaba con protocolos de actuación para los casos de superación de los objetivos de calidad acústica.
22. Los Ayuntamientos de Cartagena, Murcia y Toledo no declararon zonas de protección acústica especial, de acuerdo con el artículo 25 de la LR, a pesar de ser procedente tal calificación en aquellas áreas en las que se habían incumplido los objetivos aplicables de calidad acústica.

III.2.1.3 Actuaciones de inspección y control

23. Todas las entidades seleccionadas llevaron a cabo en el periodo fiscalizado actuaciones de vigilancia e inspección en materia de contaminación acústica, excepto el Ayuntamiento de Azuqueca de Henares que no realizó tales actuaciones incumpliendo su propia normativa reguladora de dicha contaminación.

III.2.1.4 Actuaciones desarrolladas por las entidades en su gestión interna

24. La mayor parte de los ayuntamientos seleccionados realizó alguna actuación con objeto de reducir la contaminación acústica generada por su propia actividad o por la ciudadanía. No obstante, los Ayuntamientos de Lorca, Mérida, Plasencia, Tarancón y San Javier no llevaron a cabo ninguna actuación para la mejora de la calidad acústica.

III.2.1.5 Ejecución de programas presupuestarios

25. De las quince entidades seleccionadas, cuatro entidades, los Ayuntamientos de Albacete, Lorca, Tarancón y Toledo no pudieron identificar los gastos relativos a contaminación acústica imputados al ejercicio 2017, lo que evidencia el insuficiente seguimiento y control presupuestario de este tipo de gastos.

III.2.2 Sobre las actuaciones específicas, en relación con la contaminación atmosférica, llevadas a cabo por los ayuntamientos

III.2.2.1 Marco legal específico

26. De las 15 entidades seleccionadas, únicamente el Ayuntamiento de Murcia dispuso de una ordenanza específica relativa a esta materia; los de Albacete y Toledo dispusieron de ordenanzas generales que contenían algún tipo de regulación referida a la contaminación atmosférica.

III.2.2.2 Actuaciones desarrolladas por las entidades para la protección de la contaminación atmosférica

27. Los Ayuntamientos de Albacete, Azuqueca de Henares, Badajoz, Cartagena, Illescas, Laredo, Logroño, Lorca, Mérida, Plasencia, San Javier, Santander, Tarancón y Toledo no dispusieron, en el periodo fiscalizado, de instrumentos normativos específicos adaptados a las previsiones de la Ley 34/2007, de 15 de noviembre, de Calidad del Aire y protección de la atmósfera (LCAPA) y sus normas de desarrollo.
28. Ninguna de las quince entidades de la muestra, excepto el Ayuntamiento de Murcia, elaboró planes ni programas de protección de la atmósfera para la mejora de la calidad del aire en su territorio. Los Ayuntamientos de Albacete, Badajoz, Cartagena, Logroño y Santander incumplieron el artículo 16 de la LCAPA que establece esta obligación para los ayuntamientos de más de 100.000 habitantes.
29. Los Ayuntamientos de Mérida y Plasencia incumplieron el artículo 101 de la Ley 16/2015, de 23 de abril, de protección ambiental de la Comunidad Autónoma de Extremadura, que extendió la obligación de elaboración de los planes y programas de protección de la atmósfera a los ayuntamientos de su territorio con población superior a 25.000 habitantes.
30. Ninguna de las entidades seleccionadas llevó a cabo la zonificación específica de su territorio en relación con la contaminación atmosférica, ni elaboró protocolos para los casos de superación de los objetivos de calidad atmosférica.
31. Los Ayuntamientos de Badajoz, Laredo, Mérida, Plasencia y Tarancón no establecieron canales de comunicación para la puesta a disposición de los ciudadanos de la información en materia de contaminación atmosférica.
32. De las quince entidades seleccionadas, el Ayuntamiento de Murcia es la única entidad que ha dispuesto de un Protocolo de medidas de adopción inmediata para episodios de contaminación atmosférica, aprobado el 23 de febrero de 2018 en el marco de los instrumentos autonómicos de planificación.
33. Los Ayuntamientos de Badajoz, Laredo, Logroño, Mérida, San Javier y Tarancón no adoptaron medidas para una mejora generalizada de la calidad del aire en sus territorios en cumplimiento de los objetivos establecidos en el Real Decreto Legislativo 102/2011.
34. Los Ayuntamientos de Albacete, Azuqueca de Henares, Cartagena, Illescas, Lorca, Murcia, Plasencia, Santander y Toledo adoptaron medidas para la mejora de la calidad del aire que consistieron, fundamentalmente, en el establecimiento de exenciones o bonificación en el Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica (siete de los nueve Ayuntamientos), medidas para el fomento del uso del transporte público (siete entidades), la construcción, ampliación o mejora del carril bici (otras seis entidades) y la peatonalización de calles (cinco entidades).

III.2.2.3 Actuaciones de inspección y control

35. Únicamente los Ayuntamientos de Albacete y Murcia realizaron en el periodo fiscalizado actuaciones de inspección y control con objeto de verificar el cumplimiento de las prescripciones en materia de contaminación atmosférica, de acuerdo con lo establecido en sus respectivas ordenanzas reguladoras. Las trece entidades restantes de la muestra seleccionada, no desarrollaron estas actuaciones.

III.2.2.4 Actuaciones desarrolladas por las entidades en su gestión interna

36. Los Ayuntamientos de Lorca, Murcia, Santander y Toledo, para la mejora de la calidad del aire en el desarrollo de su propia actividad, adquirieron para su flota municipal vehículos menos contaminantes, híbridos o eléctricos, o bien de alta capacidad, para la sustitución de otros antiguos con mayores emisiones.

III.2.2.5 Ejecución de programas presupuestarios

37. De las quince entidades seleccionadas, únicamente el Ayuntamiento Murcia pudo identificar los gastos relativos a contaminación atmosférica imputados en 2017 al programa presupuestario 1721 para la protección contra la contaminación acústica, lumínica y atmosférica en las zonas urbanas y estableció indicadores presupuestarios en relación con la contaminación atmosférica.

III.2.3 Sobre las actuaciones específicas llevadas a cabo en relación con la contaminación lumínica por los ayuntamientos

III.2.3.1 Marco legal específico

38. De las quince entidades seleccionadas, únicamente los Ayuntamientos de Murcia y de Santander aprobaron ordenanzas específicas del alumbrado exterior y para la protección del medio ambiente en esta materia. Sin embargo la normativa aprobada en el segundo de ellos era anterior a la promulgación de Real Decreto 1890/2008 y no incluye aspectos tales como las prescripciones técnicas exigibles a las instalaciones y aparatos de iluminación por motivos de eficiencia energética y las condiciones mínimas de mantenimiento y conservación de las instalaciones y aparatos de mantenimiento.
39. Los Ayuntamientos de Albacete, Azuqueca de Henares, Badajoz, Cartagena, Illescas, Laredo, Logroño, Lorca, Mérida, Plasencia, San Javier, Santander, Tarancón y Toledo no dispusieron, en el periodo fiscalizado, de instrumentos normativos específicos adaptados a las prescripciones del Reglamento de eficiencia energética en instalaciones de alumbrado exterior.

III.2.3.2 Actuaciones desarrolladas por las entidades para la protección de la contaminación lumínica

40. Solo el Ayuntamiento de Santander, de los quince de la muestra, llevó a cabo la zonificación lumínica de su territorio, estableciendo una clasificación en cuatro zonas y resultando una división del término municipal con tres áreas. Además, el Ayuntamiento de Logroño elaboró un mapa lumínico de la ciudad dividiendo el municipio en 34 sectores diferenciados. La ausencia de zonificación del territorio y de establecimiento de objetivos de calidad lumínica por los Ayuntamientos, determinó que las entidades no declarasen zonas de especial protección contra la contaminación lumínica ni estableciesen protocolos de actuación para los casos de superación de los niveles de calidad lumínica establecidos para cada zona.

41. Los Ayuntamientos de Azuqueca de Henares, Plasencia, San Javier y Tarancón no llevaron a cabo durante el periodo fiscalizado actuaciones dirigidas a dar cumplimiento a ninguno de los objetivos establecidos en la Disposición Adicional 4ª de la LCAPA en relación con la prevención y reducción de la contaminación lumínica. De las once entidades que llevaron a cabo actuaciones dirigidas a cumplir los objetivos indicados, los Ayuntamientos de Albacete, Cartagena, Murcia y Toledo, no efectuaron estudios posteriores de los gastos realizados y los ahorros derivados de sus actuaciones.
42. Los Ayuntamientos de Logroño, Mérida, Tarancón y Toledo no adoptaron medidas para adaptar el funcionamiento de sus instalaciones de alumbrado exterior al régimen de funcionamiento establecido en el Reglamento de eficiencia energética en instalaciones de alumbrado exterior con objeto de mejorar la eficiencia, el ahorro energético, disminuir las emisiones de gases de efecto invernadero y limitar el resplandor luminoso nocturno. De las entidades que llevaron a cabo dichas actuaciones, únicamente dos, los Ayuntamientos de Badajoz y Santander realizaron estudios de los gastos y los ahorros derivados de las actuaciones desarrolladas.

III.2.3.3 Actuaciones de inspección y control

43. La mayor parte de las entidades seleccionadas -los Ayuntamientos de Albacete, Azuqueca de Henares, Cartagena, Lorca, Plasencia, Santander, Tarancón y Toledo- no llevaron a cabo actuaciones de vigilancia e inspección en materia de contaminación lumínica, lo que supuso, además, un incumplimiento por el Ayuntamiento de Santander de su propia normativa reguladora de dicha contaminación.

III.2.3.4 Actuaciones desarrolladas por las entidades en su gestión interna

44. Los Ayuntamientos de Albacete, Azuqueca de Henares, Badajoz, Cartagena, Illescas, Logroño, Mérida, San Javier, Tarancón y Toledo no llevaron a cabo durante el periodo fiscalizado actuación alguna para la mejora de la eficiencia energética en su ámbito interno.

III.2.3.5 Prestación del Servicio de Alumbrado Publico

45. De las quince entidades, los Ayuntamientos de Azuqueca de Henares y Tarancón no dispusieron de ningún instrumento para conocer la situación de sus instalaciones de alumbrado exterior, al no elaborar inventarios de las mismas ni llevaron a cabo estudios o auditorías de dichas instalaciones, lo que supuso una limitación para la adecuada prestación del servicio obligatorio de alumbrado público, así como para la mejora de los niveles de eficiencia energética. Además, los Ayuntamientos de Cartagena, Laredo y Murcia no dispusieron de inventarios de sus instalaciones de alumbrado exterior ni de sus luminarias y el de Mérida tampoco realizó auditorías energéticas o lumínicas de su alumbrado exterior.
46. De las doce entidades que llevaron a cabo estudios o auditorías energéticas y lumínicas de su alumbrado público, únicamente los Ayuntamientos de Badajoz, Logroño, Lorca y San Javier dispusieron de Planes Estratégicos y de Acción específicos con objeto de definir los objetivos generales y las acciones específicas a llevar a cabo para su consecución.
47. Los Ayuntamientos de Albacete, Cartagena, Laredo, Logroño, Lorca, Mérida, Plasencia, San Javier y Tarancón, no garantizaron el mantenimiento de los niveles de eficiencia energética en las instalaciones de alumbrado exterior al no cumplir todos los requisitos establecidos en el artículo 4 del Reglamento de eficiencia energética en instalaciones de alumbrado exterior.
48. A 31 de mayo de 2018, únicamente las instalaciones de alumbrado exterior de los Ayuntamientos de Badajoz, Lorca, Mérida, San Javier y Santander se encontraban

calificadas mediante una etiqueta de calificación energética de acuerdo con la instrucción técnica ITC-EA-01.

III.2.3.6 Ejecución de programas presupuestarios

49. De las quince entidades seleccionadas, cinco -los Ayuntamientos de Albacete, Badajoz, Lorca, Tarancón y Toledo- no pudieron identificar los gastos relativos a contaminación lumínica imputados al ejercicio 2017, lo que evidencia el insuficiente seguimiento y control presupuestarios de este tipo de gastos.

III.2.4 Sobre las actuaciones específicas llevadas a cabo en relación con la recogida selectiva de residuos por los ayuntamientos

III.2.4.1 Marco legal específico

50. Todas las entidades aprobaron normativa en relación con la recogida selectiva de residuos que, con distinta profusión y detalle, regulan en parte o en su totalidad la gestión de residuos domésticos. Sin embargo, la normativa aprobada en todas las entidades, excepto en el Ayuntamiento de Toledo, era anterior a la promulgación de la Ley 22/2011, de 28 de julio, de Residuos y Suelos Contaminados (LRSC) lo que, además de suponer un incumplimiento de sus preceptos, ha evidenciado la existencia de una normativa reguladora muy antigua que no recoge la realidad actual de las entidades y las nuevas circunstancias de cada una de ellas.

III.2.4.2 Actuaciones desarrolladas por las entidades en relación con la recogida de residuos

51. Ninguna de las quince entidades ha elaborado en su ámbito programas específicos de gestión de residuos de conformidad y en coordinación con el Plan Nacional marco y con los planes autonómicos de gestión de residuos, previsión recogida en el artículo 14 de la LRSC.

52. Los Ayuntamientos de Azuqueca de Henares, Badajoz, Illescas, Laredo, Lorca, Murcia, Plasencia, Santander, Tarancón y Toledo incumplieron el artículo 10 de la LRSC al no emitir anualmente los informes de coyuntura sobre la situación de la producción y gestión de los residuos en sus municipios que incluyeran datos de recogida y tratamiento desglosados por fracciones y procedencia.

III.2.4.3 Prestación del servicio de recogida separada de residuos

53. Las quince entidades prestaron, durante el periodo fiscalizado, el servicio obligatorio de recogida y transporte de residuos domésticos generados en hogares, comercios y servicios, mayoritariamente, mediante la gestión indirecta de los servicios mediante la formalización de contratos de concesión o de gestión de servicios públicos con empresas privadas, lo que se produjo en diez Ayuntamientos. En los cinco ayuntamientos restantes se prestó a través de una Mancomunidad, de un Consorcio de la Diputación Provincial, por una empresa en la que el Ayuntamiento participaba de forma minoritaria, de forma directa en otro, y por la Diputación Provincial en el último de ellos.

54. El Ayuntamiento de Mérida no llevó a cabo la recogida separada de textiles, aparatos eléctricos y electrónicos, de aceites usados de origen doméstico y de residuos y escombros procedentes de obras menores de construcción en su territorio. El Ayuntamiento de Lorca no llevó a cabo la recogida separada de residuos y escombros procedentes de obras menores de construcción ni de aceites usados de origen doméstico. Por su parte, el Ayuntamiento de Laredo no llevó a cabo la recogida separada de textiles ni de aparatos eléctricos y electrónicos en su territorio, y los Ayuntamientos de Tarancón, San Javier y

Santander no llevaron a cabo la recogida separada de residuos y escombros procedentes de obras menores de construcción.

55. Las entidades no han implantado, en general, una recogida separada de biorresiduos y del resto de materia orgánica. Únicamente en los municipios de Azuqueca de Henares, Laredo y San Javier se ha realizado algún tipo de recogida separada, sin que en ellos se lleve a cabo una recogida diferenciada generalizada de ambos tipos de residuos.
56. El volumen total de las fracciones de biorresiduos y resto, en las quince entidades supuso, de media, el 86% del total de residuos recogidos en las mismas, suponiendo la recogida separada, únicamente, el 14% del total, lo que supuso una proporción reducida respecto del total de residuos y constituyen cifras muy alejadas de los objetivos de reciclaje del 50% de los residuos urbanos en 2020, el 55% en 2025, el 60% en 2030 y el 65% en 2035 establecidos en la Unión Europea.
57. Todos los Ayuntamientos dispusieron en su término municipal de, al menos, un punto limpio; los Ayuntamientos de Laredo, Mérida, Plasencia y Santander contaron con un punto limpio titularidad de las Comunidades Autónomas de Cantabria y Extremadura, respectivamente, el de Azuqueca de Henares propiedad de la Mancomunidad de la Vega del Henares y en el resto de entidades dichas instalaciones eran de titularidad de cada uno de los Ayuntamientos. No obstante, cinco de las entidades, los Ayuntamientos de Azuqueca de Henares, Illescas, San Javier, Tarancón y Toledo, no contaron con protocolos normalizados para la recepción y clasificación de los residuos en dichos puntos limpios que permitieran la adecuada valorización de los mismos y únicamente los Ayuntamientos de Tarancón y San Javier aprobaron normativa reguladora de los puntos limpios del municipio.

III.2.4.4 Actuaciones de inspección y control

58. La mayor parte de las entidades seleccionadas llevaron a cabo actuaciones de vigilancia e inspección, con el fin de detectar infracciones de la normativa vigente en materia de gestión de residuos domésticos, excepto los Ayuntamientos de Azuqueca de Henares y Laredo. El Ayuntamiento de Laredo contaba con una ordenanza que regulaba la realización de estas actuaciones, lo que supuso, además, un incumplimiento de su propia normativa. En dichas labores participaron, de forma exclusiva o junto con otro personal, trabajadores funcionarios de las entidades, excepto en el Ayuntamiento de Illescas, donde se prestó exclusivamente por personal laboral. A pesar de las actuaciones de vigilancia e inspección desarrolladas entre 1 de enero de 2017 y 31 de mayo de 2018, en siete de las trece entidades en las que se llevaron a cabo no se incoaron expedientes sancionadores por infracciones en la normativa en materia de gestión de residuos.

III.2.4.5 Actuaciones desarrolladas por las entidades en su gestión interna

59. Únicamente los Ayuntamientos de Azuqueca de Henares, Lorca y Santander realizaron algunas acciones en relación con la minimización de la generación de residuos en su actividad ordinaria y el fomento de la recogida selectiva de los mismos, que fundamentalmente han consistido en la instalación de contenedores específicos para el reciclaje de papel, de envases y pilas en sus edificios.

III.2.4.6 Ejecución de programas presupuestarios

60. Únicamente los Ayuntamientos de Logroño, Murcia y Toledo definieron indicadores presupuestarios para el seguimiento de los resultados de los gastos ejecutados en los programas 1621. Recogida de residuos y en el 1622. Gestión de residuos: el Ayuntamiento de Toledo definió indicadores para los dos programas, mientras que los Ayuntamientos de Logroño y Murcia los definieron, únicamente, respecto del primero de ellos.

61. En todos los Ayuntamientos, excepto los de Badajoz y San Javier, estuvieron en vigor durante 2017 ordenanzas reguladoras de tasas por la prestación del servicio de recogida de residuos y todos ellos obtuvieron ingresos por su liquidación, ascendiendo el importe de los derechos reconocidos a 88.633.244,71 euros en las trece entidades, de los que fueron recaudados el 88%, 78.029.379,71 euros. Todas las entidades llevaron a cabo la adecuada imputación de dichos ingresos en sus presupuestos, excepto el Ayuntamiento de Mérida que los consignó en el artículo 31 destinado a recoger los ingresos derivados de tasas por la prestación de servicios públicos de carácter social y preferente, en el concepto 312 de servicios educativos.

IV. RECOMENDACIONES

IV.1 SOBRE LA ACTIVIDAD GLOBAL DE LOS AYUNTAMIENTOS EN MATERIA MEDIOAMBIENTAL

IV.1.1 Sobre la planificación medioambiental llevada a cabo por los ayuntamientos

1. Las entidades que mostraron su compromiso medioambiental adhiriéndose a los compromisos de la Agenda 21 Local deberían culminar el proceso derivado de tal adhesión mediante la realización de un diagnóstico de la situación medioambiental de su territorio, la definición de planes específicos de acción ambiental en los que se integren líneas estratégicas de actuación, el establecimiento de programas y proyectos específicos de actuación y el establecimiento de un plan de seguimiento de dichos planes de acción.
2. Las entidades deberían dotarse de sistemas globales de gestión medioambiental que les permitan identificar los aspectos medioambientales de su actividad, los requisitos legales y reglamentarios aplicables, fijar los objetivos y metas medioambientales, establecer programas para alcanzar dichos objetivos y metas, planificar el control y establecer una política ambiental adecuada a las circunstancias de la entidad que, además, puedan ser homologados y certificados de acuerdo con la normativa internacional y europea existente.

IV.1.2 Sobre las actuaciones medioambientales llevadas a cabo por los ayuntamientos

3. Las entidades deberían dotarse en su organización de unidades o departamentos específicos en materia medioambiental integrados por personal técnico especializado que permita una mayor atención a los objetivos de mejora del medio ambiente.
4. Las entidades deberían adoptar en su gestión medidas para minimizar el impacto ambiental y la huella ecológica derivados de su propia actividad y de los servicios que presta.
5. Las entidades deberían llevar a cabo actuaciones específicas para concienciar a sus ciudadanos con objeto de difundir hábitos personales y sociales dirigidos a la defensa del medio ambiente y el equilibrio ecológico.
6. Las entidades deberían potenciar las actuaciones de inspección y control para detectar infracciones de la normativa vigente en materia medioambiental y adoptar las medidas necesarias para agilizar la resolución de los procedimientos que se tramiten al efecto.
7. Las entidades deberían utilizar los instrumentos de la programación presupuestaria a su disposición con objeto de efectuar un correcto seguimiento y control presupuestario de los gastos realizados. Asimismo, deberían establecer objetivos e indicadores presupuestarios para el seguimiento de los resultados de los gastos ejecutados en la protección del medio ambiente.

IV.2 SOBRE LAS ACTUACIONES, EN RELACIÓN CON LAS CONTAMINACIONES ACÚSTICA, ATMOSFÉRICA, LUMÍNICA Y A LA RECOGIDA SELECTIVA DE RESIDUOS SÓLIDOS URBANOS, LLEVADAS A CABO POR LOS AYUNTAMIENTOS

8. Las entidades deberían velar por que sus ordenanzas estén adaptadas a las nuevas circunstancias que se van produciendo, así como a las novedades normativas en materia medioambiental.

IV.2.1 En relación con la contaminación acústica

9. Los Ayuntamientos de Azuqueca de Henares, Illescas, Laredo, Lorca, Mérida, Plasencia San Javier, Tarancón y Toledo, que no disponían de zonificación acústica de su territorio, deberían delimitar sobre el mismo las áreas de sensibilidad acústica y fijar unos objetivos de calidad acústica de acuerdo con el uso predominante del suelo. Asimismo, deberían elaborar y revisar periódicamente mapas de ruido con la finalidad de permitir la evaluación global de la exposición a la contaminación acústica de cada zona, de realizar predicciones globales para las mismas y posibilitar la adopción de planes de acción con medidas correctoras específicas.
10. Los Ayuntamientos de Azuqueca de Henares, Cartagena, Illescas, Laredo, Logroño, Lorca, Mérida, Plasencia, Santander, San Javier y Tarancón, deberían disponer en su territorio de estaciones o puntos de medición del ruido como elemento necesario para disponer de datos que les permitan evaluar la contaminación acústica del mismo y protocolos de actuación para los casos de superación de los objetivos de calidad acústica.

IV.2.2 En relación con la contaminación atmosférica

11. Los Ayuntamientos de Albacete, Azuqueca de Henares, Badajoz, Illescas, Laredo, Logroño, Cartagena, Lorca, Mérida, Plasencia, San Javier, Santander, Tarancón y Toledo deberían aprobar ordenanzas reguladoras de la calidad del aire para la regulación de este factor contaminante en su territorio.
12. Los Ayuntamientos de Albacete, Azuqueca de Henares, Badajoz, Illescas, Laredo, Logroño, Cartagena, Lorca, Mérida, Plasencia, San Javier, Santander, Tarancón y Toledo deberían aprobar planes y programas para la mejora de la calidad del aire de conformidad y en coordinación con los planes de protección de la atmósfera aprobados por sus respectivas comunidades autónomas de pertenencia, que incluyan, entre otras, medidas de restricción del tráfico, en especial para los vehículos más contaminantes.
13. Los Ayuntamientos de Albacete, Azuqueca de Henares, Badajoz, Illescas, Laredo, Logroño, Cartagena, Lorca, Mérida, Murcia, Plasencia, San Javier, Santander, Tarancón y Toledo deberían llevar a cabo la zonificación de su territorio de acuerdo con los niveles de contaminantes para los que se hayan establecido objetivos de calidad del aire y contar con protocolos para los casos de superación de los objetivos de calidad atmosférica.
14. Los Ayuntamientos de Badajoz, Laredo, Mérida, Plasencia y Tarancón deberían establecer canales de comunicación para la puesta a disposición de los ciudadanos de información adecuada y oportuna acerca de la calidad del aire en cada territorio.

IV.2.3 En relación con la contaminación lumínica

15. Los Ayuntamientos de Albacete, Azuqueca de Henares, Badajoz, Cartagena, Illescas, Laredo, Logroño, Lorca, Mérida, Plasencia, San Javier, Tarancón y Toledo deberían aprobar ordenanzas reguladoras del alumbrado exterior y para la protección del medio ambiente con objeto de regular este factor contaminante en su territorio y el de Santander debería actualizar la existente a los preceptos establecidos en el Real Decreto 1890/2008, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de eficiencia energética en instalaciones de alumbrado exterior y sus Instrucciones técnicas complementarias EA-01 a EA-07.
16. Los Ayuntamientos de Albacete, Azuqueca de Henares, Badajoz, Illescas, Laredo, Logroño, Cartagena, Lorca, Mérida, Murcia, Plasencia, San Javier, Tarancón y Toledo deberían llevar a cabo la zonificación lumínica de su territorio y establecer objetivos de calidad lumínica para cada una de ellas, así como declarar zonas de especial protección contra la

contaminación lumínica y establecer protocolos de actuación para los casos de superación de los niveles de calidad lumínica establecidos para cada zona.

17. Los Ayuntamientos de Logroño, Mérida, Tarancón y Toledo deberían adoptar medidas para la mejora de la eficiencia y el ahorro energético en sus instalaciones de alumbrado exterior, así como para la disminución de las emisiones de gases de efecto invernadero y la minimización del resplandor luminoso nocturno derivado de las mismas.
18. Con objeto de disponer de un adecuado conocimiento de sus instalaciones de alumbrado exterior, los Ayuntamientos de Azuqueca de Henares, Cartagena, Laredo, Murcia y Tarancón deberían elaborar inventarios de las mismas.
19. Los Ayuntamientos de Azuqueca de Henares, Mérida y Tarancón deberían realizar estudios y auditorías energéticas y lumínicas para verificar sus prestaciones, el estado de sus componentes, sus consumos energéticos y sus costes de explotación. Una vez realizados dichos estudios o auditorías, los Ayuntamientos anteriores, así como los de Albacete, Cartagena, Illescas, Laredo, Murcia, Plasencia, Santander y Toledo, deberían establecer objetivos en relación con la eficiencia lumínica y la reducción de dicha contaminación mediante la elaboración de planes estratégicos y de acción específicos que detallen las acciones a llevar a cabo para la consecución de los objetivos definidos.

IV.2.4 En relación con la recogida selectiva de residuos

20. Los Ayuntamientos de Laredo, Lorca y Mérida deberían impulsar la recogida separada de los distintos componentes de los residuos e intensificar las labores de separación de los mismos con objeto de reducir los recogidos como fracción resto no susceptibles de su reutilización, reciclado y valorización posterior.
21. Los Ayuntamientos de Albacete, Azuqueca de Henares, Badajoz, Illescas, Laredo, Logroño, Cartagena, Lorca, Mérida, Murcia, Plasencia, San Javier, Santander, Tarancón y Toledo deberían implantar en su territorio la recogida separada de los biorresiduos, susceptibles de ser utilizados para compostaje, respecto del resto de materia orgánica.
22. Los Ayuntamientos de Azuqueca de Henares, Illescas, San Javier, Tarancón y Toledo deberían elaborar protocolos normalizados para la recepción y clasificación de los residuos en los puntos limpios de su titularidad para su reutilización, reciclado y valorización.

Madrid, 25 de julio de 2019

LA PRESIDENTA



María José de la Fuente y de la Calle

ANEXOS

RELACIÓN DE ANEXOS

- Anexo I. Entidades incluidas en el ámbito objetivo de la fiscalización.
- Anexo II. Entidades que a fecha de 22 de marzo de 2019 no han rendido sus cuentas generales de los ejercicios 2016 y 2017 al Tribunal de Cuentas.
- Anexo III. Niveles de cumplimiento de la Agenda 21 Local.
- Anexo IV. Aspectos organizativos y carencias en las actuaciones medioambientales llevadas a cabo por los Ayuntamientos.
- Anexo V. Ayuntamientos que han carecido de ordenanzas en determinadas materias medioambientales
- Anexo VI. Volumen de residuos de biorresiduos, papel y cartón vidrio, envases ligeros y fracción resto recogidos por las entidades en 2017.
- Anexo VII. Volumen de residuos de muebles y enseres, textiles, aparatos eléctricos y electrónicos, pilas y acumuladores, escombros de obras y aceites de uso doméstico recogidos por las entidades en 2017

Anexo I. Entidades incluidas en el ámbito objetivo de la fiscalización

Comunidad Autónoma	Provincia	Entidad	Población
Cantabria			
		Camargo	30.556
		Castro Urdiales	31.817
		El Astillero	18.120
		Laredo	11.347
		Los Corrales de Buelna	10.912
		Piélagos	24.574
		Santa Cruz de Bezana	12.818
		Santander	171.951
		Santoña	11.004
		Torrelavega	52.819
Castilla-La Mancha			
	Albacete		
		Albacete	172.818
		Almansa	24.566
		Caudete	10.010
		Hellín	30.184
		La Roda	15.603
		Villarrobledo	25.317
	Ciudad Real		
		Alcázar de San Juan	30.943
		Bolaños de Calatrava	11.882
		Campo de Criptana	13.763
		Ciudad Real	74.641
		Daimiel	18.176
		La Solana	15.640
		Manzanares	18.206
		Miguelturra	15.226
		Puertollano	48.477
		Socuéllamos	12.342
		Tomelloso	36.281
		Valdepeñas	30.224
		Villarrubia de los Ojos	10.026
	Cuenca		
		Cuenca	54.876
		Tarancón	14.834
	Guadalajara		
		Alovera	12.478
		Azuqueca de Henares	34.768
		El Casar	11.792
		Guadalajara	84.145
	Toledo		
		Bargas	10.030
		Consuegra	10.146
		Fuensalida	10.976
		Illescas	27.332
		Madridejos	10.637
		Ocaña	10.733
		Quintanar de la Orden	10.926
		Seseña	22.992
		Sonseca	11.068
		Talavera de la Reina	83.303
		Toledo	83.741
		Torrijos	13.295
		Yuncos	10.827

Anexo I. Entidades incluidas en el ámbito objetivo de la fiscalización

Comunidad Autónoma	Provincia	Denominación	Población
Extremadura	Badajoz	Almendralejo	33.540
		Badajoz	150.543
		Don Benito	36.924
		Mérida	59.187
		Montijo	15.649
		Olivenza	11.977
		Villafranca de los Barros	13.114
		Villanueva de la Serena	25.882
	Zafra	16.822	
	Cáceres	Cáceres	95.917
		Coria	12.729
		Navalmoral de la Mata	17.297
		Plasencia	40.360
	La Rioja	Arnedo	14.756
		Calahorra	23.737
Haro		11.305	
Logroño		150.979	
Región de Murcia	Abarán	13.089	
	Aguilas	34.758	
	Alcantarilla	41.331	
	Alhama de Murcia	21.448	
	Archena	18.771	
	Beniel	11.233	
	Bullas	11.546	
	Calasparra	10.214	
	Caravaca de la Cruz	25.633	
	Cartagena	214.177	
	Cehegín	15.193	
	Ceutí	11.472	
	Cieza	34.987	
	Fortuna	10.049	
	Fuente Alamo	16.180	
	Jumilla	25.672	
	La Unión	19.764	
	Las Torres de Cotillas	21.420	
	Lorca	92.299	
	Los Alcázares	15.349	
	Mazarrón	30.996	
	Molina de Segura	70.344	
	Mula	16.713	
	Murcia	443.243	
	Puerto Lumbreras	15.020	
	San Javier	31.695	
San Pedro del Pinatar	24.903		
Santomera	16.058		
Torre-Pacheco	35.198		
Totana	31.394		
Yecla	34.092		



TRIBUNAL DE CUENTAS

Anexo II. Entidades que a fecha de 21 de junio de 2019 no han rendido sus Cuentas Generales de los Ejercicios 2016 y 2017 al Tribunal de Cuentas

Comunidad Autónoma	Provincia	Ayuntamiento	Población	Ejercicio 2016	Ejercicio 2017
Castilla-La Mancha					
	<i>Albacete</i>				
		Villarrobledo	25.317	X	X
	<i>Cuenca</i>				
		Tarancón	14.834	-	X
	<i>Toledo</i>				
		Fuensalida	10.976	-	X
		Ocaña	10.733	X	X
		Quintanar de la Orden	10.926	-	X
		Seseña	22.992	X	X
La Rioja					
		Arnedo	14.756	-	X
Región de Murcia					
		Alhama de Murcia	21.448	-	X
		Ceutí	11.472	X	X

Anexo III. Niveles de cumplimiento de la Agenda 21 Local

Comunidad Autónoma/Provincia/Ayuntamiento	Ayuntamientos no adheridos a la Agenda 21 Local	Ayuntamientos adheridos a la Agenda 21 Local sin diagnosis inicial	Ayuntamientos adheridos a la Agenda 21 Local. sin Plan de Acción	Ayuntamientos adheridos a la Agenda 21 Local sin Planes de participación social	Ayuntamientos adheridos a la Agenda 21 Local sin Planes de comunicación	Ayuntamientos adheridos a la Agenda 21 Local sin declaración ambiental	Ayuntamientos no adheridos a ninguna agrupación con fines medioambientales	Ayuntamientos no adheridos a la Agenda 21 local ni a ninguna agrupación con fines medioambientales
Cantabria								
Camargo	-	-	-	-	-	X	-	-
Castro Urdiales	-	X	N/A	X	-	N/A	-	-
El Astillero	-	X	N/A	X	-	N/A	-	-
Laredo	-	X	N/A	X	-	N/A	-	-
Los Corrales de Buelna	-	X	N/A	-	-	N/A	X	-
Piélagos	-	X	N/A	X	X	N/A	X	-
Santander	-	-	-	-	-	X ¹	-	-
Santoña	-	X	N/A	X	-	N/A	-	-
Santa Cruz de Bezana	-	-	-	-	-	X	-	-
Torrelavega	-	X	N/A	X	X	N/A	-	-
Castilla-La Mancha								
Albacete								
Albacete	-	-	-	-	-	-	-	-
Almansa	-	-	-	-	-	-	-	-
Caudete	-	-	-	-	X	X	-	-
Hellín	-	-	-	-	-	-	X	-
La Roda	-	X	N/A	X	X	N/A	X	-
Villarrobledo	-	X	N/A	-	-	N/A	-	-

N/A: No aplicable

¹ El Ayuntamiento de Santander indicó, en el trámite de alegaciones, disponer de declaración ambiental en dos de sus servicios, si bien ni los identificó ni aportó documentación justificativa de tal declaración constando, únicamente, acreditación de las certificaciones oficiales obtenidas en los Servicios de playas y de parques y jardines del Ayuntamiento, de acuerdo con la norma UNE-EN ISO 14001 y el Reglamento Comunitario de Ecogestión y Ecoauditoría, lo que en ningún caso constituye una declaración ambiental.

Anexo III. Niveles de cumplimiento de la Agenda 21 Local

Comunidad Autónoma/Provincia/Ayuntamiento	Ayuntamientos no adheridos a la Agenda 21 Local	Ayuntamientos adheridos a la Agenda 21 Local sin diagnosis inicial	Ayuntamientos adheridos a la Agenda 21 Local. sin Plan de Acción	Ayuntamientos adheridos a la Agenda 21 Local sin Planes de participación social	Ayuntamientos adheridos a la Agenda 21 Local sin Planes de comunicación	Ayuntamientos adheridos a la Agenda 21 Local sin declaración ambiental	Ayuntamientos no adheridos a ninguna agrupación con fines medioambientales	Ayuntamientos no adheridos a la Agenda 21 local ni a ninguna agrupación con fines medioambientales
Ciudad Real								
Alcázar de San Juan	X	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A		-
Bolaños de Calatrava	X	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	X	X
Campo de Criptana	X	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	X	X
Ciudad Real	-	X	N/A	-	-	N/A	-	-
Daimiel	-	-	-	-	-	X	-	-
La Solana	-	-	-	X	X	-	-	-
Manzanares	-	-	-	-	-	X	-	-
Miguelturra	X	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	X	X
Puertollano	-	-	-	-	-	-	-	-
Socuéllamos	X	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	X	-
Tomelloso	-	-	-	-	-	X	-	-
Valdepeñas	-	-	-	X	-	N/A	-	-
Villarrubia de los Ojos	-	-	-	-	-	X	-	-
Cuenca								
Cuenca	-	-	X	X	X	N/A	-	-
Tarancón	-	X	N/A	X	-	N/A	X	-
Guadalajara								
Alovera	-	-	X	X	X	N/A	X	-
Azuqueca de Henares	-	-	-	-	-	-	-	-
El Casar	X	N/A	N/A	N/A	-	N/A	-	-
Guadalajara	-	-	-	-	-	X	-	-

N/A: No aplicable

Anexo III. Niveles de cumplimiento de la Agenda 21 Local

Comunidad Autónoma/Provincia/Ayuntamiento	Ayuntamientos no adheridos a la Agenda 21 Local	Ayuntamientos adheridos a la Agenda 21 Local sin diagnosis inicial	Ayuntamientos adheridos a la Agenda 21 Local. sin Plan de Acción	Ayuntamientos adheridos a la Agenda 21 Local sin Planes de participación social	Ayuntamientos adheridos a la Agenda 21 Local sin Planes de comunicación	Ayuntamientos adheridos a la Agenda 21 Local sin declaración ambiental	Ayuntamientos no adheridos a ninguna agrupación con fines medioambientales	Ayuntamientos no adheridos a la Agenda 21 local ni a ninguna agrupación con fines medioambientales
Toledo								
Bargas	X	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	X	X
Consuegra	X	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	X	X
Fuensalida	X	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	X	X
Illescas	-	-	-	-	X	-	-	-
Madridejos	-	X	N/A	X	X	N/A	X	-
Ocaña	X	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	X	X
Quintanar de la Orden	X	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	X	X
Seseña	-	-	-	X	-	X	X	-
Sonseca	X	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	X	X
Talavera de la Reina	-	-	X	-	-	N/A	X	-
Toledo	-	-	-	-	-	-	-	-
Torrijos	X	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	-	-
Yuncos	X	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	-	-
Extremadura								
Badajoz								
Almendralejo	-	X	N/A	-	-	N/A	-	-
Badajoz	X	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	-	-
Don Benito	X	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	-	-
Mérida	X	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	X	X
Montijo	X	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	-	-
Olivenza	X	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	X	X
Villafranca de los Barros	-	X	N/A	X	-	N/A	-	-

N/A: No aplicable

Anexo III. Niveles de cumplimiento de la Agenda 21 Local

Comunidad Autónoma/Provincia/Ayuntamiento	Ayuntamientos no adheridos a la Agenda 21 Local	Ayuntamientos adheridos a la Agenda 21 Local sin diagnosis inicial	Ayuntamientos adheridos a la Agenda 21 Local. sin Plan de Acción	Ayuntamientos adheridos a la Agenda 21 Local sin Planes de participación social	Ayuntamientos adheridos a la Agenda 21 Local sin Planes de comunicación	Ayuntamientos adheridos a la Agenda 21 Local sin declaración ambiental	Ayuntamientos no adheridos a ninguna agrupación con fines medioambientales	Ayuntamientos no adheridos a la Agenda 21 local ni a ninguna agrupación con fines medioambientales
Badajoz (cont.)								
Villanueva de la Serena	-	X	N/A	X	X	N/A	-	-
Zafra	X	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	X	X
Cáceres								
Cáceres	X	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	X	X
Coria	X	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	-	-
Navalmoral de la Mata	X	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	X	X
Plasencia	X	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	-	-
La Rioja								
Arnedo	X	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	X	X
Calahorra	X	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	X	X
Haro	X	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	X	X
Logroño	X	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	-	-
Región de Murcia								
Abarán	-	X	N/A	X	-	N/A	X	-
Águilas	-	X	N/A	X	X	N/A	X	-
Alcantarilla	-	-	X	-	-	N/A	-	-
Alhama de Murcia	-	-	X	-	-	N/A	X	-
Archena	-	X	N/A	X	X	N/A	-	-
Beniel	-	-	-	-	-	X	X	-
Bullas	-	X	N/A	X	X	N/A	-	-
Calasparra	X	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	-	-
Caravaca de la Cruz	-	-	X	X	-	N/A	-	-

N/A: No aplicable

Anexo III. Niveles de cumplimiento de la Agenda 21 Local

Comunidad Autónoma/Provincia/Ayuntamiento	Ayuntamientos no adheridos a la Agenda 21 Local	Ayuntamientos adheridos a la Agenda 21 Local sin diagnosis inicial	Ayuntamientos adheridos a la Agenda 21 Local. sin Plan de Acción	Ayuntamientos adheridos a la Agenda 21 Local sin Planes de participación social	Ayuntamientos adheridos a la Agenda 21 Local sin Planes de comunicación	Ayuntamientos adheridos a la Agenda 21 Local sin declaración ambiental	Ayuntamientos no adheridos a ninguna agrupación con fines medioambientales	Ayuntamientos no adheridos a la Agenda 21 local ni a ninguna agrupación con fines medioambientales
Región de Murcia (cont.)								
Cartagena	-	-	X	X	-	N/A	-	-
Cehegín	-	X	N/A	X	X	N/A	X	-
Ceutí	X	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	-	-
Cieza	-	-	-	-	-	-	-	-
Fortuna	X	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	X	X
Fuente Álamo	X	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	X	-
Jumilla	-	-	X	-	-	N/A	-	-
La Unión	X	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	X	X
Las Torres de Cotillas	-	-	-	X	-	X	-	-
Lorca	-	-	-	-	-	-	-	-
Los Alcázares	X	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	X	X
Mazarrón	-	X	N/A	X	-	N/A	X	-
Molina de Segura	-	-	-	-	-	-	-	-
Mula	-	X	N/A	X	-	N/A	-	-
Murcia	-	-	-	-	-	X	-	-
Puerto Lumbreras	-	-	X	-	-	N/A	-	-
San Javier	-	X	N/A	-	-	N/A	-	-
San Pedro del Pinatar	-	-	X	-	-	N/A	-	-
Santomera	X	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	X	X
Torre-Pacheco	-	X	N/A	X	X	N/A	X	-
Totana	-	-	-	-	-	-	-	-
Yecla	-	-	X	-	-	N/A	-	-

N/A: No aplicable

Anexo IV - Aspectos organizativos y carencias en las actuaciones medioambientales llevadas a cabo por los Ayuntamientos.

Comunidad Autónoma/Provincia/Ayuntamiento	Ayuntamientos sin Unidad específica con competencias medioambientales	Ayuntamientos con Unidad medioambiental sin técnicos especialistas	Ayuntamientos sin medidas protección del medio ambiente en desarrollo de su propia actividad	Ayuntamientos que no acreditaron medidas protección del medio ambiente en desarrollo de su propia actividad	Ayuntamientos sin cláusulas medioambientales en pliegos que rigieron sus contrataciones	Ayuntamientos sin actuaciones de difusión de información y sensibilización medioambiental entre la ciudadanía	Ayuntamientos que no desarrollaron ninguna actuación de vigilancia e inspección medioambiental	Ayuntamientos que recibieron ayudas para la financiación proyectos medioambientales
Cantabria								
Camargo	-	-	-	-	X	X	X	-
Castro Urdiales	-	-	-	-	X	-	-	X
El Astillero	X	-	-	X	X	X	-	-
Laredo	-	X	X	N/A	X	X	-	X
Los Corrales de Buelna	X	-	-	X	X	X	X	-
Piélagos	X	-	-	-	X	-	X	X
Santander	-	-	-	-	-	-	-	-
Santoña	-	X	-	-	X	-	X	-
Santa Cruz de Bezana	X	-	-	-	X	-	X	-
Torrelavega	-	X	-	-	X	-	-	X
Castilla-La Mancha								
Albacete								
Albacete	-	-	-	-	-	-	-	-
Almansa	-	-	-	X	X	-	-	X
Caudete	-	-	-	-	-	X	-	-
Hellín	-	-	-	-	X	-	X	-
La Roda	-	-	-	-	X	X	X	-
Villarrobledo	-	-	X	N/A	X	X	X	-

Anexo IV - Aspectos organizativos y carencias en las actuaciones medioambientales llevadas a cabo por los Ayuntamientos.

Comunidad Autónoma/Provincia/Ayuntamiento	Ayuntamientos sin Unidad específica con competencias medioambientales	Ayuntamientos con Unidad medioambiental sin técnicos especialistas	Ayuntamientos sin medidas protección del medio ambiente en desarrollo de su propia actividad	Ayuntamientos que no acreditaron medidas protección del medio ambiente en desarrollo de su propia actividad	Ayuntamientos sin cláusulas medioambientales en pliegos que rigieron sus contrataciones	Ayuntamientos sin actuaciones de difusión de información y sensibilización medioambiental entre la ciudadanía	Ayuntamientos que no desarrollaron ninguna actuación de vigilancia e inspección medioambiental	Ayuntamientos que recibieron ayudas para la financiación proyectos medioambientales
Ciudad Real								
Alcázar de San Juan	-	-	-	X	X	-	X	-
Bolaños de Calatrava	X	-	-	X	X	-	X	-
Campo de Criptana	X	-	X	N/A	X	X	X	-
Ciudad Real	-	-	-	-	X	-	-	-
Daimiel	-	-	-	-	X	-	X	X
La Solana	-	X	-	-	X	-	X	X
Manzanares	-	-	-	-	X	-	-	-
Miguelturra	-	-	X	N/A	X	X	X	-
Puertollano	-	-	-	-	X	-	-	X
Socuéllamos	X	-	-	-	-	-	-	-
Tomelloso	-	-	-	-	X	-	-	X
Valdepeñas	-	-	-	-	X	-	X	-
Villarrubia de los Ojos	-	-	-	-	X	X	X	X
Cuenca								
Cuenca	-	-	-	X	X	-	-	-
Tarancón	-	-	-	-	X	-	-	-
Guadalajara								
Alovera	-	X	-	-	X	-	X	-

Anexo IV - Aspectos organizativos y carencias en las actuaciones medioambientales llevadas a cabo por los Ayuntamientos.

Comunidad Autónoma/Provincia/Ayuntamiento	Ayuntamientos sin Unidad específica con competencias medioambientales	Ayuntamientos con Unidad medioambiental sin técnicos especialistas	Ayuntamientos sin medidas protección del medio ambiente en desarrollo de su propia actividad	Ayuntamientos que no acreditaron medidas protección del medio ambiente en desarrollo de su propia actividad	Ayuntamientos sin cláusulas medioambientales en pliegos que rigieron sus contrataciones	Ayuntamientos sin actuaciones de difusión de información y sensibilización medioambiental entre la ciudadanía	Ayuntamientos que no desarrollaron ninguna actuación de vigilancia e inspección medioambiental	Ayuntamientos que recibieron ayudas para la financiación proyectos medioambientales
Guadalajara (cont.)								
Azuqueca de Henares	-	X	-	-	X	X	X	-
El Casar	X	-	X	N/A	X	X	X	X
Guadalajara	-	-	-	-	X	-	-	X
Toledo								
Bargas	X	-	-	-	X	X	X	X
Consuegra	X	-	-	X	X	X	-	X
Fuensalida	X	-	-	X	X	X	X	X
Illescas	-	-	-	-	-	-	-	X
Madridejos	-	-	X	N/A	X	-	X	X
Ocaña	X	-	X	N/A	X	X	X	-
Quintanar de la Orden	X	-	X	N/A	X	X	X	-
Seseña	X	-	-	-	-	-	X	-
Sonseca	X	-	-	-	X	-	-	-
Talavera de la Reina	-	-	-	-	X	-	X	X
Toledo	-	-	-	X	X	-	-	-
Torrijos	X	-	X	N/A	X	X	X	-
Yuncos	X	-	X	N/A	X	X	X	-

Anexo IV - Aspectos organizativos y carencias en las actuaciones medioambientales llevadas a cabo por los Ayuntamientos.

Comunidad Autónoma/Provincia/Ayuntamiento	Ayuntamientos sin Unidad específica con competencias medioambientales	Ayuntamientos con Unidad medioambiental sin técnicos especialistas	Ayuntamientos sin medidas protección del medio ambiente en desarrollo de su propia actividad	Ayuntamientos que no acreditaron medidas protección del medio ambiente en desarrollo de su propia actividad	Ayuntamientos sin cláusulas medioambientales en pliegos que rigieron sus contrataciones	Ayuntamientos sin actuaciones de difusión de información y sensibilización medioambiental entre la ciudadanía	Ayuntamientos que no desarrollaron ninguna actuación de vigilancia e inspección medioambiental	Ayuntamientos que recibieron ayudas para la financiación proyectos medioambientales
Extremadura								
Badajoz								
Almendralejo	-	-	-	-	-	-	X	X
Badajoz	X	-	-	-	X	-	-	-
Don Benito	X	-	-	-	X	X	X	-
Mérida	-	X	X	N/A	X	X	-	-
Montijo	-	X	-	X	X	-	X	X
Olivenza	X	-	-	-	X	-	X	-
Villafranca Barros	-	X	X	N/A	X	-	-	-
Villanueva de la Serena	-	-	-	-	X	-	X	-
Zafra	X	-	-	X	X	X	X	-
Cáceres								
Cáceres	-	X	X	N/A	X	-	X	-
Coria	-	-	X	N/A	X	X	X	-
Navalmoral de la Mata	X	-	-	-	X	X	X	X
Plasencia	X	-	-	-	X	-	-	X
La Rioja								
Arnedo	X	-	-	X	X	X	X	-
Calahorra	X	-	-	X	X	-	X	-

Anexo IV - Aspectos organizativos y carencias en las actuaciones medioambientales llevadas a cabo por los Ayuntamientos.

Comunidad Autónoma/Provincia/Ayuntamiento	Ayuntamientos sin Unidad específica con competencias medioambientales	Ayuntamientos con Unidad medioambiental sin técnicos especialistas	Ayuntamientos sin medidas protección del medio ambiente en desarrollo de su propia actividad	Ayuntamientos que no acreditaron medidas protección del medio ambiente en desarrollo de su propia actividad	Ayuntamientos sin cláusulas medioambientales en pliegos que rigieron sus contrataciones	Ayuntamientos sin actuaciones de difusión de información y sensibilización medioambiental entre la ciudadanía	Ayuntamientos que no desarrollaron ninguna actuación de vigilancia e inspección medioambiental	Ayuntamientos que recibieron ayudas para la financiación proyectos medioambientales
La Rioja (cont.)								
Haro	X	-	X	N/A	X	X	X	-
Logroño	-	X	-	-	-	-	-	-
Región de Murcia								
Abarán	X	-	-	-	X	X	X	-
Águilas	X	-	-	-	X	-	X	-
Alcantarilla	-	X	-	-	X	-	-	-
Alhama de Murcia	-	-	-	X	X	-	-	X
Archena	X	-	-	X	X	-	X	-
Beniel	X	-	-	X	X	-	X	-
Bullas	X	-	-	X	X	X	X	-
Calasparra	X	-	X	N/A	X	X	X	-
Caravaca de la Cruz	-	X	-	-	X	-	X	-
Cartagena	-	-	-	X	X	-	-	-
Cehegín	-	X	X	N/A	X	-	X	-
Ceutí	X	-	-	-	X	X	X	X
Cieza	-	-	-	-	X	-	X	-
Fortuna	X	-	X	N/A	X	-	-	-
Fuente Álamo	X	-	-	-	X	-	-	-

Anexo IV - Aspectos organizativos y carencias en las actuaciones medioambientales llevadas a cabo por los Ayuntamientos.

Comunidad Autónoma/Provincia/Ayuntamiento	Ayuntamientos sin Unidad específica con competencias medioambientales	Ayuntamientos con Unidad medioambiental sin técnicos especialistas	Ayuntamientos sin medidas protección del medio ambiente en desarrollo de su propia actividad	Ayuntamientos que no acreditaron medidas protección del medio ambiente en desarrollo de su propia actividad	Ayuntamientos sin cláusulas medioambientales en pliegos que rigieron sus contrataciones	Ayuntamientos sin actuaciones de difusión de información y sensibilización medioambiental entre la ciudadanía	Ayuntamientos que no desarrollaron ninguna actuación de vigilancia e inspección medioambiental	Ayuntamientos que recibieron ayudas para la financiación proyectos medioambientales
Región de Murcia (cont.)								
Jumilla	-	-	-	-	X	-	-	-
La Unión	X	-	-	-	X	-	X	-
Las Torres de Cotillas	-	-	X	N/A	X	-	-	-
Lorca	-	-	-	-	X	-	-	X
Los Alcázares	-	X	-	-	-	X	X	-
Mazarrón	-	-	-	-	-	-	-	-
Molina de Segura	-	-	-	-	-	-	-	X
Mula	X	-	-	-	X	-	X	-
Murcia	-	-	-	-	-	-	-	X
Puerto Lumbreras	X	-	-	-	X	-	X	X
San Javier	-	X	-	-	-	-	-	-
San Pedro del Pinatar	-	-	-	X	X	-	-	X
Santomera	X	-	X	N/A	X	-	-	X
Torre-Pacheco	X	-	-	X	X	X	-	-
Totana	-	-	-	-	-	-	-	X
Yecla	-	X	-	-	X	-	-	-

Anexo V - Ayuntamientos que han carecido de ordenanzas en determinadas materias medioambientales

Comunidad Autónoma/Provincia/Ayuntamiento	Establecimiento de la Administración Electrónica	Residuos de construcción y demolición	Zonas verdes, parques, jardines y, arbolado	Radiaciones ionizantes y radiocomunicación	Protección de la flora, la fauna y de los espacios naturales	Huertos ecológicos
Cantabria						
Camargo	X	X	X	-	X	X
Castro Urdiales	-	X	X	-	X	-
El Astillero	X	X	X	X	X	-
Laredo	X	-	X	X	X	X
Los Corrales de Buelna	X	X	X	X	X	-
Piélagos	-	X	-	X	X	-
Santander	X	-	-	-	X	X
Santoña	X	-	X	X	X	X
Santa Cruz de Bezana	X	X	X	X	X	X
Torrelavega	-	-	-	X	X	-
Castilla-La Mancha						
Albacete	-	-	-	-	-	-
Albacete	-	-	-	-	-	X
Almansa	X	-	-	X	X	X
Caudete	X	X	X	X	X	X
Hellín	X	X	-	-	X	X
La Roda	-	-	X	X	X	X
Villarrobledo	X	X	X	X	X	X
Ciudad Real						
Alcázar de San Juan		X	-	X	X	X

Anexo V - Ayuntamientos que han carecido de ordenanzas en determinadas materias medioambientales

Comunidad Autónoma/Provincia/Ayuntamiento	Establecimiento de la Administración Electrónica	Residuos de construcción y demolición	Zonas verdes, parques, jardines y, arbolado	Radiaciones ionizantes y radiocomunicación	Protección de la flora, la fauna y de los espacios naturales	Huertos ecológicos
Ciudad Real (cont.)						
Bolaños de Calatrava	-	X	X	X	X	X
Campo de Criptana	X	-	-	X	-	X
Ciudad Real	X	X	X	X	X	X
Daimiel	X	-	-	X	X	X
La Solana	X	-	-	-	-	X
Manzanares	X	-	-	X	X	X
Miguelturra	X	X	X	X	X	X
Puertollano	-	-	-	X	X	X
Socuéllamos	X	-	-	-	X	X
Tomelloso	X	-	-	X	X	X
Valdepeñas	-	-	-	-	-	-
Villarrubia de los Ojos	X	-	X	X	X	X
Cuenca						
Cuenca	X	X	-	X	X	X
Tarancón	X	X	X	X	X	X
Guadalajara						
Alovera	X	X	X	X	X	X
Azuqueca de Henares	-	-	-	X	X	X
El Casar	-	X	X	X	X	X
Guadalajara	-	X	-	X	-	X

Anexo V - Ayuntamientos que han carecido de ordenanzas en determinadas materias medioambientales

Comunidad Autónoma/Provincia/Ayuntamiento	Establecimiento de la Administración Electrónica	Residuos de construcción y demolición	Zonas verdes, parques, jardines y, arbolado	Radiaciones ionizantes y radiocomunicación	Protección de la flora, la fauna y de los espacios naturales	Huertos ecológicos
Toledo						
Bargas	-	X	-	X	X	-
Consuegra	-	X	X	X	-	X
Fuensalida	X	X	X	X	X	X
Illescas	X	X	-	X	-	-
Madridejos	X	-	X	X	-	X
Ocaña	X	X	X	X	X	X
Quintanar de la Orden	X	X	X	X	X	X
Seseña	X	-	-	-	X	X
Sonseca	X	X	X	X	X	X
Talavera de la Reina	X	X	-	-	X	X
Toledo	X	-	-	-	X	X
Torrijos	X	X	X	-	X	X
Yuncos	-	-	X	X	X	X
Extremadura						
Badajoz						
Almendralejo	X	-	X	X	X	X
Badajoz	X	-	-	X	X	X
Don Benito	X	-	X	-	X	X
Mérida	X	-	-	X	-	X
Montijo	X	X	X	X	X	X

Anexo V - Ayuntamientos que han carecido de ordenanzas en determinadas materias medioambientales

Comunidad Autónoma/Provincia/Ayuntamiento	Establecimiento de la Administración Electrónica	Residuos de construcción y demolición	Zonas verdes, parques, jardines y, arbolado	Radiaciones ionizantes y radiocomunicación	Protección de la flora, la fauna y de los espacios naturales	Huertos ecológicos
Badajoz (cont.)						
Olivenza	X	X	X	-	X	X
Villafranca de los Barros	-	-	X	X	-	X
Villanueva de la Serena	X	-	-	X	-	X
Zafra	X	-	X	X	X	X
Cáceres						
Cáceres	X	X	X	X	X	X
Coria	X	-	X	X	X	X
Navalmora de la Mata	X	X	X	X	X	X
Plasencia	X	-	X	X	X	X
La Rioja						
Arnedo	X	-	X	X	X	X
Calahorra	X	X	X	X	X	X
Haro	X	-	X	X	X	X
Logroño	-	X	-	-	X	X
Región de Murcia						
Abarán	-	X	-	-	X	X
Águilas	-	-	X	-	X	X
Alcantarilla	-	X	X	X	X	X
Alhama de Murcia	-	X	X	-	X	X

Anexo V - Ayuntamientos que han carecido de ordenanzas en determinadas materias medioambientales

Comunidad Autónoma/Provincia/Ayuntamiento	Establecimiento de la Administración Electrónica	Residuos de construcción y demolición	Zonas verdes, parques, jardines y, arbolado	Radiaciones ionizantes y radiocomunicación	Protección de la flora, la fauna y de los espacios naturales	Huertos ecológicos
Región de Murcia (cont.)						
Archena	X	X	X	X	X	X
Beniel	-	X	X	X	X	X
Bullas	-	X	-	-	-	X
Calasparra	-	X	X	X	X	-
Caravaca de la Cruz	-	X	-	X	-	X
Cartagena	-	X	-	-	X	X
Cehegín	-	-	X	X	-	X
Ceutí	-	X	X	X	X	X
Cieza	-	-	-	X	X	-
Fortuna	-	X	X	X	X	X
Fuente Álamo	-	X	-	X	X	X
Jumilla	-	-	-	X	-	X
La Unión	X	X	X	X	X	X
Las Torres de Cotillas	-	-	X	X	X	X
Lorca	-	X	X	X	-	X
Los Alcázares	-	X	X	X	X	X
Mazarrón	-	X	X	X	X	X
Molina de Segura	-	-	X	-	X	X
Mula	-	-	X	X	X	X
Murcia	-	-	-	-	X	X
Puerto Lumbreras	X	X	--	X	X	X

Anexo V - Ayuntamientos que han carecido de ordenanzas en determinadas materias medioambientales

Comunidad Autónoma/Provincia/Ayuntamiento	Establecimiento de la Administración Electrónica	Residuos de construcción y demolición	Zonas verdes, parques, jardines y, arbolado	Radiaciones ionizantes y radiocomunicación	Protección de la flora, la fauna y de los espacios naturales	Huertos ecológicos
Región de Murcia (cont.)						
San Javier	-	X	X	-	-	X
San Pedro del Pinatar	-	X	X	X	X	X
Santomera	X	X	-	X	-	X
Torre-Pacheco	-	X	-	-	-	X
Totana	X	-	X	-	X	X
Yecla	-	-	X	X	X	X

Anexo VI. Volumen de residuos de las fracciones biorresiduos, papel y cartón, vidrio, envases ligeros y resto recogidos en 2017

Ayuntamiento	Población	Total toneladas recogidas de residuos ¹	Tm. recog. por hab.	Fracción resto + Biorresiduos			Papel y cartón			Vidrio			Envases ligeros		
				Tm. recogidas	% fracción s/ total	Tm. recog. por hab.	Tm. recogidas	% fracción s/ total	Tm. recog. por hab.	Tm. recogidas	% fracción s/ total	Tm. recog. por hab.	Tm. recogidas	% fracción s/ total	Tm. recog. por hab.
Albacete	172.816	73.308,33	0,42	63.250,10	86	0,37	3.680,12	5	0,02	2.189,81	3	0,01	2.013,99	3	0,01
Azuqueca de Henares	34.768	10.628,16	0,31	9.110,40	86	0,26	230,72	2	0,01	193,54	2	0,01	291,14	3	0,01
Badajoz	150.543	69.016,79	0,46	60.533,11	88	0,40	2138,22	3	0,01	999	1	0,01	1400,06	2	0,01
Cartagena	214.177	104.417,26	0,49	92.262,99	88	0,43	2.753,48	3	0,01	2.537,58	2	0,01	2.396,84	2	0,01
Illescas	27.332	14.213,46	0,52	10.991,57	77	0,40	225,20	2	0,01	155,24	1	0,01	200,60	1	0,01
Laredo	11.347	7.619,62	0,67	N/D	N/D	N/D	150,57	2	0,01	N/D	N/D	N/D	114,10	1	0,01
Logroño	150.979	55.406,00	0,37	46.221,97	83	0,31	4.237,00	8	0,03	2.545,00	5	0,02	2.011,00	4	0,01
Lorca	92.299	37.823,61	0,41	33.833,42	89	0,37	1.232,70	3	0,01	888,64	2	0,01	479,40	1	0,01
Mérida	59.187	25.037,76	0,42	21.544,26	86	0,36	458,00	2	0,01	365,00	1	0,01	602,00	2	0,01
Murcia	443.243	196.904,38	0,44	169.550,32	86	0,38	6.834,36	3	0,02	6.833,06	3	0,02	5.688,42	3	0,01
Plasencia	40.360	16.322,72	0,40	14.057,36	86	0,35	582,43	4	0,01	330,00	2	0,01	531,92	3	0,01
San Javier	31.695	25.578,17	0,81	23.670,77	93	0,75	597,41	2	0,02	860,88	3	0,03	294,74	1	0,01
Santander	171.951	59.279,61	0,34	49.947,36	84	0,29	3.812,25	6	0,02	3.383,93	6	0,02	2.058,45	3	0,01
Tarancón	14.834	5.463,00	0,37	4.909,33	90	0,33	119,00	2	0,01	164,00	3	0,01	141,00	3	0,01
Toledo	83.741	30.878,28	0,37	27.329,61	89	0,33	1.010,89	3	0,01	790,60	3	0,01	667,02	2	0,01
TOTAL	1.699.272	731.897,15	0,43	627.212,57	86	0,37	28.062,35	4	0,02	22.236,28	3	0,01	18.890,68	3	0,01

N/A: No Aplicable

N/D: No disponible

¹ La diferencia entre el total de toneladas recogidas de residuos y la suma de las de las distintas fracciones contenidas en los Anexos VI y VII se refiere a otros residuos recogidos por las entidades tales como chatarra, algas, radiografías, pinturas y disolventes, etc., cuya recogida separada no se ha tenido en cuenta por no constituir residuos domésticos.

Anexo VII. Volumen de residuos de muebles y enseres, textiles, aparatos eléctricos y electrónicos, pilas y acumuladores, escombros de obras y aceites de uso doméstico recogidos por las entidades en 2017

Ayuntamiento	Población	Total toneladas recogidas de residuos ¹	Tm. recog. por hab.	Muebles y enseres			Textiles			Aparatos eléctricos y electrónicos			Pilas y acumuladores			Escombros de obras			Aceites de uso doméstico		
				Tm. recog.	% fracción s/ total	Tm. recog. por hab.	Tm. recog.	% fracción s/ total	Tm. recog. por hab.	Tm. recog.	% fracción s/ total	Tm. recog. por hab.	Tm. recog.	% fracción s/ total	Tm. recog. por hab.	Tm. recog.	% fracción s/ total	Tm. recog. por hab.	Tm. recog.	% fracción s/ total	Tm. recog. por hab.
Albacete	172.816	73.308,33	0,42	250,96	0	0,00	458,85	0,63	0,00	159,07	0,22	0,00	5,6	0,01	0,00	535,62	0,7	0,00	54,51	0,07	0,00
Azuqueca de Henares	34.768	10.628,16	0,31	435,29	4	0,01	43,98	0,41	0,00	6,00	0,06	0,00	N/D	N/D	N/D	305,48	2,9	0,01	10,30	0,10	0,00
Badajoz	150.543	69.016,79	0,46	3675,68	5	0,02	19,05	0,03	0,00	57,07	0,08	0,00	5,25	0,01	0,00	51,25	0,1	0,00	25,72	0,04	0,00
Cartagena	214.177	104.417,26	0,49	2877,82	3	0,01	438,51	0,42	0,00	85,36	0,08	0,00	12,86	0,01	0,00	192,27	0,2	0,00	8,89	0,01	0,00
Illescas	27.332	14.213,46	0,52	822,96	6	0,03	10,70	0,08	0,00	44,55	0,31	0,00	0,71	0,00	0,00	1.708,77	12,0	0,06	1,90	0,01	0,00
Laredo	11.347	7.619,62	0,67	151,02	2	0,01	N/A	N/A	N/A	N/D	N/D	N/D	N/D	N/D	N/D	2.307,33	30,3	0,20	N/D	N/D	N/D
Logroño	150.979	55.406,00	0,37	85	0	0,00	10,04	0,02	0,00	127,56	0,23	0,00	9,4	0,02	0,00	71,24	0,1	0,00	15,74	0,03	0,00
Lorca	92.299	37.823,61	0,41	619,36	2	0,01	150,68	0,40	0,00	610,73	1,61	0,01	1,48	0,00	0,00	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A
Mérida	59.187	25.037,76	0,42	2068,12	8	0,03	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	0,38	0,00	0,00	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A
Murcia	443.243	196.904,38	0,44	7741,26	4	0,02	13,50	0,01	0,00	139,1	0,07	0,00	16,63	0,01	0,00	40,38	0,0	0,00	45,91	0,02	0,00
Plasencia	40.360	16.322,72	0,40	251,12	2	0,01	84,74	0,52	0,00	N/D	N/D	N/D	0,4	0,00	0,00	476,32	2,9	0,01	8,31	0,05	0,00
San Javier	31.695	25.578,17	0,81	33,97	0	0,00	89,27	0,35	0,00	24,01	0,09	0,00	2,28	0,01	0,00	0,00	0,0	0,00	3,04	0,01	0,00
Santander	171.951	59.279,61	0,34	N/A	N/A	N/A	36,06	0,06	0,00	0,95	0,00	0,00	5,3	0,01	0,00	N/A	N/A	N/A	24,68	0,04	0,00
Tarancón	14.834	5.463,00	0,37	125,23	2	0,01	38,00	0,70	0,00	6,00	0,11	0,00	0,2	0,00	0,00	N/A	N/A	N/A	39,60	0,72	0,00
Toledo	83.741	30.878,28	0,37	822,4	3	0,01	8,89	0,03	0,00	127,16	0,41	0,00	4,32	0,01	0,00	92,42	0,3	0,00	5,68	0,02	0,00
TOTAL	1.699.272	731.897,15	0,43	19.960,19	3	0,01	1.402,27	0	0,00	1.387,56	0	0,00	64,81	0	0,00	5.781,08	0,79	0,00	244,28	0	0,00

N/A: No aplicable
N/D: No disponible

¹ La diferencia entre el total de toneladas recogidas de residuos y la suma de las de las distintas fracciones contenidas en los Anexos VI y VII se refiere a otros residuos recogidos por las entidades tales como chatarra, algas, radiografías, pinturas y disolventes, etc., cuya recogida separada no se ha tenido en cuenta por no constituir residuos domésticos.