

ANÁLISIS



Público y Regulatorio

Unidad de mercado frente a la política ambiental local: la anulación de la zona de bajas emisiones de Málaga y sus posibles implicaciones para Madrid

La Sentencia 896/2026, del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía anuló las restricciones de la zona de bajas emisiones de Málaga que condicionaban la circulación a la domiciliación del vehículo en el municipio por vulnerar la libertad de empresa y la unidad de mercado sin una justificación técnica proporcionada. Esta novedosa doctrina pone en cuestión las excepciones basadas en idéntico criterio de domiciliación introducidas por la Ordenanza 2/2026 del Ayuntamiento de Madrid.

BLANCA LOZANO CUTANDA

Catedrática de Derecho Administrativo
Consejera académica de Gómez-Acebo & Pombo

La Sentencia 896/2026 del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, Sala de Málaga, de 6 de mayo del 2026, resuelve el recurso contencioso-administrativo interpuesto por el Grupo Municipal Vox de Málaga contra la Ordenanza de Movilidad de la Ciudad de Málaga aprobada por el Pleno del Ayuntamiento el 4 de noviembre del 2024 (*Boletín Oficial de la Provincia de Málaga* número 231, de 29 de noviembre del 2024).

Esta sentencia se inscribe en una nueva línea jurisprudencial de los tribunales de justicia de las comunidades autónomas y del Tribunal Supremo sobre las ordenanzas municipales reguladoras de las zonas de bajas emisiones (ZBE). Su novedad fundamental radica en que la declaración de que el requisito de domiciliación para poder circular por la zona de bajas emisiones constituye una discriminación contraria al principio de libertad de empresa del artículo 38 de la Constitución (CE) y al de unidad de mercado.

La ordenanza de Málaga establecía un régimen progresivo de restricciones en la zona de bajas emisiones que, si bien durante el primer año permitía circular a todos los vehículos sin distinción, a partir del segundo año exigía que los vehículos sin etiqueta ambiental estuvieran domiciliados en Málaga para poder acceder, y del tercer año en adelante extendía ese mismo requisito de domiciliación también a los vehículos con etiqueta «B». Para las furgonetas, el plazo era más amplio: circulación libre durante los cuatro primeros años y, a partir del quinto, también se les exigía domiciliación malagueña.

Pues bien, la Sala anuló este criterio al considerar que diferenciar entre vehículos igualmente contaminantes por el solo hecho de su lugar de matriculación «afecta a la libre circulación de mercancías y personas, vulnerando

el principio de libertad de empresa y de unidad de mercado; sin que conste una justificación técnica proporcionada, ambientalmente imperiosa y no discriminatoria».

La sentencia afirma que esta doctrina cuenta con apoyo en la jurisprudencia del Tribunal Supremo, pero lo cierto es que las tres sentencias que cita sin enumerar (de 13 de marzo del 2019, de 15 de septiembre del 2021 y de 13 de octubre del 2023), y que supuestamente se refieren a restricciones de tráfico que perjudican a vehículos de no residentes, no han podido ser localizadas en las bases de datos habituales. La cita carece, además, de los datos de identificación que son práctica habitual forense (al menos, número de sentencia o de recurso y sección), lo que contrasta con el rigor con el que la propia sentencia cita otras resoluciones en los fundamentos anteriores.

Las dos únicas sentencias del Tribunal Supremo que abordan la regulación por las ordenanzas municipales de las zona de bajas emisiones (que la sentencia cita correctamente en su fundamento jurídico tercero) son las sentencias del Tribunal Supremo 1372/2023, de 2 de noviembre, y 183/2024, de 2 de febrero. Pues bien, en estas sentencias no se aborda la cuestión del empadronamiento o domiciliación como requisito para acceder a la zona de bajas emisiones al versar ambas sobre las previsiones de la ordenanza de Barcelona que prohibían con carácter general la circulación de vehículos sin etiqueta ambiental, sin diferenciar por lugar de domiciliación.

La doctrina sentada por el Tribunal Superior de Justicia sobre el carácter discriminatorio de las restricciones que diferencien entre residentes y no residentes (salvo que cuenten con una motivación reforzada conforme a los principios de libertad de empresa y unidad de

mercado) es, por tanto, novedosa y carece de respaldo en la jurisprudencia del Tribunal Supremo. Contra dicha sentencia cabe recurso de casación ante el Tribunal Supremo.

La sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía aporta también un pronunciamiento novedoso sobre la competencia municipal para establecer zonas de bajas emisiones en vías situadas en el dominio público portuario. Los recurrentes alegaban que la

su ordenación dentro de la regulación local de movilidad urbana».

La doctrina sentada por esta sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía podría afectar a la nueva regulación de las zonas de bajas emisiones introducida por el Ayuntamiento de Madrid.

Como es sabido, la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid 405/2024, de 17 de septiembre, que estimó parcialmente el recurso interpuesto frente a la Ordenanza 10/2021 que había modificado la Ordenanza de Movilidad Sostenible de Madrid, anuló los preceptos que definían y delimitaban el ámbito de la zona de bajas emisiones en todo el municipio de Madrid y los que establecían las dos zonas de bajas emisiones

Resulta novedosa la doctrina sobre el carácter discriminatorio de las restricciones de las ZBE que diferencian entre residentes y no residentes

zona de bajas emisiones afectaba a una vía que se encuentra dentro del dominio público terrestre estatal, fuera del ámbito municipal. La Sala reconoce que dicha vía «está considerada parte del dominio público marítimo-terrestre (DPMT) o zona de servicio portuario, encontrándose dentro de la delimitación de espacios y usos portuarios del Puerto de Málaga», pero afirma que puede incluirse en la Ordenanza de Movilidad de la Ciudad de Málaga, «toda vez que los ayuntamientos tienen competencia para gestionar el tráfico y la seguridad vial en los viales urbanos, coordinándose con la autoridad portuaria; y es que la condición de dominio público marítimo-terrestre no impide

de especial protección (ZBEDEP) de «distrito Centro» y «plaza Elíptica». Se basó en la insuficiencia del informe de impacto económico, la falta de análisis de alternativas menos restrictivas y la ausencia de ponderación de las consecuencias de la prohibición de circular a más de trescientos mil vehículos con clasificación ambiental «A» en los sectores afectados, vulnerando con ello el principio de proporcionalidad y de transición justa (véase el comentario de la sentencia en [este](#)¹ *Análisis GA_P*. La sentencia fue recurrida en casación, pero el recurso ha sido inadmitido mediante un auto del Tribunal Supremo de 17 de abril del 2026, por lo que ha adquirido firmeza.

¹ LOZANO CUTANDA, Blanca, «El Tribunal Superior de Justicia de Madrid anula las zonas de bajas emisiones: las medidas restrictivas requieren una ponderación adecuada y una motivación suficiente», *Análisis GA_P*, octubre del 2024.

Ante esta situación, el Ayuntamiento de Madrid aprobó la Ordenanza 2/2026, de 24 de marzo, por la que se modifica la Ordenanza de Movilidad Sostenible (*Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid* número 80, de 6 de abril del 2026). Esta ordenanza mantiene, en esencia, el contenido de la anterior, pero incorpora informes actualizados. Ahora bien, en su apartado diecisiete, la ordenanza introduce una nueva disposición transitoria séptima que permite la circulación por las vías públicas de zonas de bajas emisiones de Madrid que no formen parte del ámbito territorial de las de especial protección distrito Centro y plaza Elíptica (de forma temporal y condicionada a que se cumplan los valores límite de dióxido de nitrógeno en todas las estaciones de vigilancia de la calidad del aire de la ciudad de Madrid) a los siguientes vehículos:

- a) A los vehículos con etiqueta «A» que desde el 1 de enero del 2022 y de forma ininterrumpida hasta el momento en que se produzca la circulación, cumplan los requisitos de encontrarse domiciliados en la ciudad de Madrid en el Registro Nacional de Vehículos y de figurar de alta en el Padrón del Impuesto sobre Vehículos de

Tracción Mecánica (IVTM) del Ayuntamiento de Madrid.

- b) A los vehículos «A» que no sean turismos (camiones, furgonetas, motocicletas, ciclomotores, etc.), con independencia del municipio en que esté domiciliado el vehículo concreto.

Como puede apreciarse, la doctrina sentada por el Tribunal Superior de Justicia de Andalucía en la Sentencia 896/2026 pone en cuestión esta solución de la ordenanza de Madrid. Como hemos expuesto, el tribunal anuló las disposiciones de la Ordenanza de Movilidad de Málaga relativas a la zona de bajas emisiones por considerar que condicionar la circulación a la domiciliación del vehículo en el municipio vulnera la libre circulación de mercancías y personas, la libertad de empresa (art. 38 CE) y la unidad de mercado al carecer de justificación técnica proporcionada y no discriminatoria. Pues bien, en la medida en que la ordenanza madrileña prevé excepciones a las restricciones de acceso a su zona de bajas emisiones basadas en ese mismo criterio de domiciliación, queda expuesta a idéntico reproche jurídico y riesgo de anulación.