

**Tribunal Superior de Justicia de Madrid**

Sala de lo Contencioso-Administrativo

**Sección Novena**

C/ General Castaños, 1 , Planta 1 - 28004

33009730

NIG: 28.079.00.3-2025/0008658

**Procedimiento Ordinario 215/2025 TRIBUTARIO**

**Demandante:** ASOCIACION ESPAÑOLA DE ASESORES FISCALES (AEDAF)

PROCURADOR D./Dña. MARIA SOLEDAD GALLO SALLEN

**Demandado:** AYUNTAMIENTO DE MADRID

LETRADO EN ENTIDAD MUNICIPAL

**SENTENCIA Nº 196**

**TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE MADRID  
SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO  
SECCIÓN NOVENA**

**Ilmos. Sres.**

**Presidente:**

D. José María Segura Grau

**Magistrados:**

D. Joaquín Herrero Muñoz-Cobo

D<sup>a</sup>. Matilde Aparicio Fernández

D<sup>a</sup> Cristina Pacheco del Yerro

D<sup>a</sup> Natalia de la Iglesia Vicente

D<sup>a</sup> Loreto Feltrer Rambaud

En la Villa de Madrid a veinte de marzo de dos mil veintiséis.

Vistos por la Sala, constituida por los Señores del margen, de este Tribunal Superior de Justicia, los autos del recurso contencioso-administrativo número 215/2025, interpuesto por Dña. SOLEDAD GALLO SALLEN, Procuradora de los Tribunales, en representación de la Asociación Española de Asesores Fiscales (AEDAF) contra el Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Madrid de 23 de diciembre de 2024, por el que se aprueba la Ordenanza Fiscal 8/2024, de 23 de diciembre, reguladora de la Tasa por prestación del servicio de gestión de residuos de competencia municipal, publicada, inicialmente, en el BOCM del pasado 27 de diciembre de 2024, y su rectificación posterior, en el BOCM de fecha 31 de diciembre de 2024.. Ha sido parte demandada el Ayuntamiento de Madrid representado por el Letrado de la Corporación Municipal.



## ANTECEDENTES DE HECHO

**PRIMERO.** - Se interpuso por la recurrente indicada recurso contra el Acuerdo definitivo del Pleno del Ayuntamiento de Madrid que aprueba la imposición de la Tasa por prestación del servicio de gestión de residuos de competencia municipal y la Ordenanza Fiscal 8/2024, de 23 de diciembre, Fiscal reguladora de la misma publicada el 31 de diciembre de 2024 en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid (BOCM) nº 311.

Una vez admitido a trámite el recurso y reclamado el expediente administrativo, se dio traslado a la parte recurrente para que formalizara la demanda, y lo hizo en escrito, donde tras exponer los hechos y fundamentos que estimó pertinentes terminó suplicando que se dictase sentencia que anulase la Ordenanza Fiscal impugnada, o subsidiariamente, anulase el régimen reglamentario de cuantificación contenido en sus artículos 9 y 11, por resultar contrario a derecho en los términos ut supra expuestos, todo ello con expresa condena en costas a la parte demandada.

**SEGUNDO.** - Que asimismo se confirió traslado a la representación de la parte demandada, para contestación a la demanda, lo que verificó por escrito por el Ayuntamiento de Madrid en que tras exponer los hechos y fundamentos de derecho que consideró pertinentes, terminó suplicando la desestimación de las pretensiones deducidas en la demanda.

**TERCERO.** - Recibido el pleito a prueba se practicó la propuesta y declarada pertinente y verificado el trámite de conclusiones, se dictó providencia y se señaló la deliberación, votación y fallo del presente recurso el día 19 de febrero de 2026, en que tuvo lugar.

Por providencia de fecha 19 de febrero de 2026 se suspendió el término para dictar sentencia y de conformidad con el art 33.2 LJCA, se dio traslado a las partes por plazo común de diez días para que pudieran formular alegaciones que estimasen oportunas en relación al motivo de impugnación consistente en la posible infracción sustancial del procedimiento legalmente establecido para aprobación de la Ordenanza, por no inclusión del informe técnico económico completo en el trámite de información pública, no publicando el Anexo 6.1, 6.2, 6.3 y 6.4 del Informe Técnico Económico.

Siendo Magistrado Ponente el Ilmo. Sr. D. Joaquín Herrero Muñoz-Cobo.



## FUNDAMENTOS DE DERECHO

**PRIMERO.** - El presente recurso tiene por objeto el Acuerdo definitivo del Pleno del Ayuntamiento de Madrid que aprueba la imposición de la Tasa por prestación del servicio de gestión de residuos de competencia municipal y la Ordenanza Fiscal 8/2024, de 23 de diciembre, Fiscal reguladora de la misma publicada el 31 de diciembre de 2024 en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid (BOCM) nº 311.

**SEGUNDO.** - Alega la recurrente los siguientes motivos de impugnación contra la Ordenanza.

1) El incumplimiento de los requisitos legales sobre exposición pública del acuerdo provisional de la ordenanza fiscal.

2) La falta de inclusión en la ordenanza fiscal de todos los elementos de cuantificación del tributo.

3) La distribución de costes en función de criterios que asemejan la tasa al Impuesto sobre Bienes Inmuebles y, consecuentemente, se alejan del mandato contenido en la Ley 7/2022 que obliga al establecimiento de dicha tasa en consideración a la generación de residuos.

4) El establecimiento de criterios de cuantificación de la tasa contrario al mandato contenido en la Ley 7/2022, porque impiden tomar en consideración las circunstancias particulares de cada contribuyente: (i) la desconsideración del número de personas empadronadas en cada vivienda; (ii) la desconsideración de la actuación del contribuyente en la fijación del coeficiente de calidad en la separación de residuos; (iii) la incomprensible equiparación, a efectos de cuantificación de la tasa, de los inmuebles que tienen el mismo uso catastral; (iv) la injustificada agrupación de tarifas por barrios, que impide discriminar a los contribuyentes que más residuos generan.

5) El establecimiento de criterios de cuantificación de la tasa que favorecen a quienes más residuos generan.

6) La inconsistencia de los datos sobre generación de residuos.

Solicita la recurrente la anulación de la Ordenanza impugnada con aplicación por el Tribunal de las previsiones del art 19.2 TRLHL para prohibición de mantenimiento de los actos firmes dictados en aplicación de la Ordenanza.



El Ayuntamiento de Madrid, solicita la desestimación del recurso manteniendo la legalidad y conformidad a derecho de la Ordenanza impugnada, habiendo salvado correctamente las dificultades interpretativas que implicaba el cumplimiento de las escasas e imprecisas previsiones de la ley 7/22 que imponían su aprobación.

**TERCERO.-** Por providencia de fecha 19 de febrero de 2026 se suspendió el término para dictar sentencia y de conformidad con el art 33.2 LJCA, se dio traslado a las partes por plazo común de diez días para que pudieran formular alegaciones que estimasen oportunas en relación al motivo de impugnación consistente en la posible infracción sustancial del procedimiento legalmente establecido para aprobación de la Ordenanza, por no inclusión del informe técnico económico completo en el trámite de información pública, no publicando el Anexo 6.1, 6.2, 6.3 y 6.4 del Informe Técnico Económico.

La parte actora afirmó que la omisión de la documentación identificada desnaturaliza el trámite de información pública y vulnera el cauce formal legalmente previsto, que es precisamente el que legitima la potestad reglamentaria municipal, y por ello, la OF incurre en nulidad de pleno derecho.

El Ayuntamiento de Madrid solicitó la desestimación del motivo impugnatorio porque el informe técnico-económico (que consta de más de 100 páginas, documento nº3 del expediente administrativo) es completamente exhaustivo e incluye todo aquello que la jurisprudencia ha ido delimitando como contenido necesario. Y es que, no solo se contiene la información precisa, suficiente y completa que permite determinar los costes del servicio y los ingresos previstos, sino también la metodología empleada para la determinación de las cuotas y los motivos que justifican el empleo de esa metodología y no otra. Por lo que se refiere a los denominados Anexos, esto es, los informes auxiliares o de apoyo al estudio técnico-económico no son exigibles por la Ley (ya hemos visto que el artículo 25 del TRLRLH solo se refiere como necesario para la adopción del acuerdo al citado estudio técnico-económico) y su posible relevancia, en relación con un informe técnico económico concreto, queda desplazada o diluida cuando el contenido de esos anexos se incorpora al documento principal, esto es, al informe técnico-económico, como sucede en este caso. Ello evita que se produzca indefensión, en el caso de que el anexo no se adjunte al informe técnico económico, y, por tanto, cualquier clase de efecto invalidante, pues pasaría a tratarse de un mero defecto formal. Añade que cualquier persona que hubiera solicitado, en dicho período de información pública su examen o la aportación del documento al expediente hubiera podido disponer de él, como así fue, de hecho. En efecto, por una entidad mercantil se formuló escrito de alegaciones en el que, entre otras cuestiones, se puso de manifiesto ya, en ese momento, la ausencia del anexo cuestionado. Y, en respuesta a dicho escrito se incorporó antes de la aprobación del proyecto definitivo por la Junta de Gobierno de la Ciudad de Madrid, lo que implicó que pudiera ser valorado por



todos los grupos políticos y, por tanto, formaba parte de expediente en la fase de aprobación de la norma por el Pleno. Concluye citando la Sentencia del Tribunal Supremo 818/2024, de 13 de mayo.

**CUARTO.** - Procede analizar la nulidad de la Ordenanza 8/2024 por no publicar íntegramente el Informe Técnico Económico, omitiéndose el Anexo 6 (anexos 6.1 a 6.4),

El artículo 111 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL) dispone que *«Los acuerdos de establecimiento, supresión y ordenación de tributos locales, así como las modificaciones de las correspondientes Ordenanzas fiscales, serán aprobados, publicados y entrarán en vigor, de acuerdo con lo dispuesto en las normas especiales reguladoras de la Imposición y Ordenación de tributos locales, sin que les sea de aplicación lo previsto en el artículo 70.2 en relación con el 65.2, ambos de la presente Ley»*.

El TRLLHL dedica la Sección 2ª, Capítulo III, Título I, a la Imposición y ordenación de tributos locales y el artículo 17 establece el procedimiento de aprobación de las ordenanzas fiscales en los siguientes términos, *“Artículo 17. Elaboración, publicación y publicidad de las ordenanzas fiscales.*

*1. Los acuerdos provisionales adoptados por las corporaciones locales para el establecimiento, supresión y ordenación de tributos y para la fijación de los elementos necesarios en orden a la determinación de las respectivas cuotas tributarias, así como las aprobaciones y modificaciones de las correspondientes ordenanzas fiscales, se expondrán en el tablón de anuncios de la Entidad durante treinta días, como mínimo, dentro de los cuales los interesados podrán examinar el expediente y presentar las reclamaciones que estimen oportunas.*

*2. Las entidades locales publicarán, en todo caso, los anuncios de exposición en el boletín oficial de la provincia, o, en su caso, en el de la comunidad autónoma uniprovincial. Las diputaciones provinciales, los órganos de gobierno de las entidades supramunicipales y los ayuntamientos de población superior a 10.000 habitantes deberán publicarlos, además, en un diario de los de mayor difusión de la provincia, o de la comunidad autónoma uniprovincial.*

*3. Finalizado el período de exposición pública, las corporaciones locales adoptarán los acuerdos definitivos que procedan, resolviendo las reclamaciones que se hubieran presentado y aprobando la redacción definitiva de la ordenanza, su derogación o las modificaciones a que se refiera el acuerdo provisional. En el caso de que no se hubieran presentado reclamaciones, se entenderá definitivamente adoptado el acuerdo, hasta entonces provisional, sin necesidad de acuerdo plenario.*

*4. En todo caso, los acuerdos definitivos a que se refiere el apartado anterior, incluyendo los provisionales elevados automáticamente a tal categoría, y el texto íntegro de las ordenanzas o de sus modificaciones, habrán de ser publicados en el boletín oficial de la provincia o, en su caso, de la comunidad*



*autónoma uniprovincial, sin que entren en vigor hasta que se haya llevado a cabo dicha publicación.*

*5. Las diputaciones provinciales, consejos, cabildos insulares y, en todo caso, las demás entidades locales cuando su población sea superior a 20.000 habitantes, editarán el texto íntegro de las ordenanzas fiscales reguladoras de sus tributos dentro del primer cuatrimestre del ejercicio económico correspondiente.*

*En todo caso, las entidades locales habrán de expedir copias de las ordenanzas fiscales publicadas a quienes las demanden.”*

Alega la parte actora que el Informe Técnico Económico no se publicó completo en la fase de información pública al faltar el Anexo 6 (A1 a A4) que recoge el “*Estudio de la generación de las fracciones de residuos urbanos por parte de las actividades económicas de la ciudad de Madrid*”, sin embargo, para el AYUNTAMIENTO DE MADRID los anexos cuya ausencia se denuncia tienen carácter meramente auxiliar, sin afectar a la validez del procedimiento ni causar indefensión.

La Ordenanza Fiscal 8/2024 que aprueba la Tasa por prestación del servicio de gestión de residuos de competencia municipal, fue aprobada por el Pleno del Ayuntamiento de Madrid en sesión celebrada el 23/12/2024, norma adoptada a iniciativa de la Junta de Gobierno. La tramitación de esta norma ha conocido de los siguientes hitos cronológicos:

-La Junta de Gobierno de la ciudad de Madrid, a propuesta del titular del AG de Economía, Innovación y Hacienda, previo informe de Asesoría Jurídica, aprobó el 24/10/2024 la propuesta de imposición de la Tasa por prestación del servicio de gestión de residuos de competencia municipal y el proyecto inicial de la Ordenanza Fiscal reguladora de la misma.

-El 25/10/2024 se publicó en el BOCM (Nº 255) el anuncio de publicación del proyecto inicial.

-Se abrió así el periodo de exposición al público durante el plazo de treinta días.

-Finalizado el plazo la Agencia Tributaria Madrid ha redactado una memoria de valoración de las alegaciones presentadas con propuesta de resolución-

-El 28/11/2024 la Junta de Gobierno de la Ciudad de Madrid acordó, resolver las alegaciones, aprobar la propuesta de imposición con efectos 01/01/2025 de la Tasa por prestación del servicio de gestión de residuos de competencia municipal, elevar a definitivo el proyecto de Ordenanza Fiscal y su remisión al Pleno y proponer previo, dictamen de la Comisión Permanente de Economía, Innovación y Hacienda, la adopción del siguiente acuerdo “*Primero.- Aprobar, con*





*efectos de 1 de enero de 2025, la imposición de la Tasa por prestación del servicio de gestión de residuos de competencia municipal.*

*Segundo. - Aprobar la Ordenanza Fiscal reguladora de la Tasa por prestación del servicio de gestión de residuos de competencia municipal, que figura como anexo”.*

*También el artículo 25 establece que “Los acuerdos de establecimiento de tasas por la utilización privativa o el aprovechamiento especial del dominio público, o para financiar total o parcialmente los nuevos servicios, deberán adoptarse a la vista de informes técnico-económicos en los que se ponga de manifiesto el valor de mercado o la previsible cobertura del coste de aquellos, respectivamente. Dicho informe se incorporará al expediente para la adopción del correspondiente acuerdo”*

En relación con dicho procedimiento de elaboración de la Ordenanza, el motivo impugnatorio alegado radica en el hecho de que en el trámite de información pública no se publicó un Anexo perteneciente al ITE, concretamente el Anexo 6.1, 6.2, 6.3 y 6.4 del mismo.

Dicha falta de publicación en el momento de exposición al público no ha sido negada por el Ayuntamiento de Madrid, y de hecho fue advertida y denunciada en uno de los escritos de alegaciones presentados y respondida en la Memoria de valoración de las alegaciones (folios 51 y ss. de dicho documento).

No negado el hecho material, la cuestión controvertida se centra en si constituye una exigencia legal la publicación de los Anexos 6.1, 6.2, 6.3 y 6.4 al formar parte inseparable de la Memoria económico-financiera, o si por el contrario no es necesaria su publicación, puesto que el Informe Económico Financiero tal y como fue publicado cumplía el mandato del artículo 25 del Texto Refundido de la Ley reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo comprendiendo todos los datos, sin necesidad de examinar los documentos anexos.

El artículo 25 del TRLHL señala que *“Los acuerdos de establecimiento de tasas por la utilización privativa o el aprovechamiento especial del dominio público, o para financiar total o parcialmente los nuevos servicios, deberán adoptarse a la vista de informes técnico-económicos en los que se ponga de manifiesto el valor de mercado o la previsible cobertura del coste de aquellos, respectivamente. Dicho informe se incorporará al expediente para la adopción del correspondiente acuerdo”*. El art. 17 del TRLHL regula la elaboración, aprobación y publicación de las ordenanzas fiscales, prescribiendo *“Los acuerdos provisionales adoptados por las corporaciones locales para el establecimiento, supresión y ordenación de tributos y para la fijación de los elementos necesarios en orden a la determinación de las respectivas cuotas tributarias, así como las aprobaciones y modificaciones de las correspondientes ordenanzas fiscales, deberán exponerse en el tablón de anuncios de la Entidad durante treinta días hábiles, como mínimo,*



*dentro de los cuales los interesados podrán examinar el expediente y presentar las reclamaciones que estimen oportunas”.*

Esta exposición pública de las ordenanzas fiscales constituye un requisito de la legalidad del procedimiento y es una expresión del derecho de participación ciudadana en los asuntos públicos que deriva directamente del artículo 23 CE y del principio de audiencia del artículo 105.a CE. La participación de los ciudadanos en los asuntos públicos está recogida como derecho fundamental cuya interpretación ha de ser favorecedora de su ejercicio y no puede tener únicamente un carácter nominal, sino que habrá que buscar su real efectividad. A la omisión de dicho trámite se refirió la STS de 01/07/1991, rec. 4612/1990, al afirmar que dicha omisión *"implica una vulneración de los citados artículos 9.2 y 105.a) de la Constitución(...), obliga a que los Jueces y Tribunales, en aplicación de los artículos 5 y 7 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, declaren la nulidad, que siempre será de pleno derecho (sean los motivos materiales o de forma), previa impugnación de parte o de oficio, de la disposición."*

Del mismo modo, la omisión o el carácter incompleto del informe económico-financiero en el expediente de una ordenanza fiscal, así como su falta de exposición en el trámite de información pública, **supone una causa de nulidad de pleno derecho**, considerando el Tribunal Supremo, este documento como un requisito esencial e insubsanable para la validez de la norma.

La exigencia de la exposición en el trámite de información pública del Informe Técnico-Económico, ha sido confirmada por la Jurisprudencia del Tribunal Supremo, Sentencia del Tribunal Supremo nº 716/2017, de 26/04/2017, recurso nº 167/2016, *“Pero, además, los interesados y afectados por la imposición de las tasas locales han de tener la posibilidad de conocer las razones que llevan a la Administración local a la imposición de las tasas y que justificaron, no sólo la cuota global a aplicar, sino también las razones que motivaron, en su caso, la fijación de las tarifas correspondientes o, en definitiva, de los concretos parámetros fijados para la liquidación de la cuota tributaria. De lo contrario, carecerían los interesados de instrumentos para, en su caso, plantear alegaciones al respecto, tanto en el trámite de información pública como mediante la interposición de los recursos procedentes, frente a la aprobación definitiva de las Ordenanzas Fiscales, dejando con ello sin contenido los arts. 17.1 y 19.1 del TRLHL, ya que los interesados carecerían de los elementos necesarios para oponerse, por razones de legalidad, a los parámetros, en este caso coeficientes, establecidos para la liquidación de la cuota tributaria de la tasa”.*

El propio contenido del Informe Técnico Económico, para que cumpla su función legal, ha sido analizado entre otras, en la Sentencia del Tribunal Supremo de fecha 24/02/2014, recurso nº 3721/2010 en la que se remite a Jurisprudencia previa *“Conviene igualmente traer a colación nuestra Sentencia de 20 de febrero de 2009 (rec. cas. núm. 5110/2006) en la que indicábamos que «esta Sección ha*





tenido la oportunidad de subrayar en muchas ocasiones que el citado principio de equivalencia -también se le ha denominado de "autofinanciación de las tasas" [Sentencia de 18 de septiembre de 2007 (rec. cas. en interés de la ley núm. 42/2006), FD Quinto]- es connatural a las tasas [Sentencia de 21 de marzo de 2007 (rec. cas. núm. 492/2002), FD Tercero]; que del mismo deriva únicamente que el importe total estimado de la tasa no debería superar el coste real o previsible global o en su conjunto del servicio público o actividad de que se trate [Sentencias de 19 de junio de 1997 (rec. apel. núm. 10175/1991), FD Segundo; de 7 de mayo de 1998 (rec. apel. núm. 9258/1992), FD Tercero; de 22 de mayo de 1998 (rec. apel. núm. 6694/1992), FD Tercero; de 21 de marzo de 1998 (rec. apel. núm. 8243/1992), FD Quinto; de 6 de marzo de 1999 (rec. cas. núm. 950/1994), FD Tercero; de 11 de marzo de 2002 (rec. cas. núm. 3225/1998), FD Cuarto A); de 18 de diciembre de 2000 (rec. cas. núm. 3114/995), FD Quinto; de 30 de noviembre de 2002 (rec. cas. núm. 3848/1998), FD Tercero; de 14 de febrero de 2004 (rec. cas. en interés de ley núm. 41/2003), FD Tercero; de 23 de enero de 2006 (rec. ordinario núm. 66/2003), FD Primero; y de 18 de septiembre de 2007, cit., FD Quinto]; y, por último, que la aprobación de la Memoria económico-financiera constituye, no un mero requisito formal, sino una "pieza clave para la exacción de las tasas" [Sentencia de 8 de marzo de 2002 (rec. cas. núm. 8793/1996), FD Cuarto; en sentido similar, Sentencia de 6 de marzo de 1999, cit., FD Cuarto], un medio de garantizar, justificar (el ente impositor) y controlar (el sujeto pasivo) que el principio de equivalencia se respeta, y, por ende, para evitar la indefensión del administrado ante actuaciones administrativas arbitrarias [entre muchas otras, Sentencias de 15 de junio de 1994 (rec. cas. núm. 1360/1991), FD Segundo; de 19 de mayo de 2000 (rec. cas. núm. 8236/1994), FD Tercero; de 10 de febrero de 2003 (rec. cas. núm. 1245/1998), FD Cuarto; de 1 de julio de 2003 (rec. cas. núm. 8493/1998), FD Tercero A); de 21 de marzo de 2007, cit., FD Tercero; de 19 de diciembre de 2007 (rec. cas. núm. 3164/2002), FD Cuarto]; documento -la Memoria- al que aluden las normas vigentes, antes citadas, pero que también exigía la normativa anterior (art. 21 del Real Decreto 3250/1976, de 30 de diciembre; art. 18 del Real Decreto Ley 11/1979, de 20 de julio; y art. 214 del Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril; véanse nuestras Sentencias de 21 de marzo de 2007, cit., FD Tercero; y de 19 de diciembre de 2007, cit., FD Cuarto)» (FD Undécimo) [en el mismo sentido, entre otras, las Sentencias de la misma fecha, (rec. cas. núms. 3949/2006, 4480/2006, 4678/2006 y 3966/2006); de 11 de junio de 2009 (rec. cas. núm. 5940/2007), FD Décimo; y de 2 de febrero de 2009 (rec. cas. núm. 255/2007), FD Undécimo]". Especialmente relevante de dicha Sentencia es cuando resalta que la importancia de la Memoria Económico-Financiera que lo transforma de requisito formal a sustancial, es que debe contener la justificación de la cuantificación de la cuota, de manera que pueda comprobarse el cumplimiento de los principios tributarios constitucionales y del resto del ordenamiento jurídico, contenido todo ello en el siguiente párrafo "De la anterior doctrina debemos extraer que, en efecto, **la Memoria económico-financiera ha de contener todas las precisiones y justificaciones del desarrollo articulado de la Ordenanza Fiscal, de modo que de su lectura se desprenda no sólo cual es el coste real o previsible del**



*servicio en su conjunto, o, en su defecto, el valor de la prestación recibida, sino además la justificación razonada que ha llevado a la determinación, en su caso, de los criterios de cuantificación de la cuota para la elaboración de las liquidaciones, debiendo contener la explicación procedente que justifique el cumplimiento de los principios tributarios a los que hace referencia el art. 31.1 de la CE y al resto del ordenamiento jurídico. Y esto es así en la medida en que «la aprobación de la Memoria económico-financiera constituye, no un mero requisito formal, sino una "pieza clave para la exacción de las tasas" y "un medio de garantizar, justificar (el ente impositor) y controlar (el sujeto pasivo) que el principio de equivalencia se respeta, y, por ende, para evitar la indefensión del administrado ante actuaciones administrativas arbitrarias".*

**Por lo tanto, para resolver el motivo de nulidad, hay que analizar si el Informe Técnico-Económico expuesto al público, sin los Anexos 6.1, 6.2, 6.3 y 6.4, contiene todas las precisiones y justificaciones del desarrollo articulado de la Ordenanza Fiscal, con justificación razonada y determinación de los criterios de cuantificación de la cuota, o si la justificación completa, con independencia del acierto o no de la misma, solo se obtiene con la lectura del Anexo 6 no publicado.**

Para dar una contestación es imprescindible, en primer lugar, recordar los principios tributarios exigidos por la legislación a los que debe dar respuesta y justificación la Ordenanza reguladora de la Tasa analizada, y, en segundo lugar, el contenido del propio Informe y de los Anexos 6.1, 6.2, 6.3 y 6.4.

En cuanto a la justificación de las exigencias legales por parte del Informe, tal y como fue publicado, el Ayuntamiento de Madrid, lo afirma, al resaltar, que en el mismo pueden observarse claramente cuáles son los costes directos e indirectos del servicio, así como los gastos de amortización y demás necesarios para la determinación del coste, cumpliéndose el mandato de los art. 24 y 25 del TRLHL, que imponen la elaboración de una memoria económico-financiera justificativa de que el importe de la tasa no excede del coste del servicio. En igual sentido, se pronuncia el Ayuntamiento, en la Memoria de resolución de las reclamaciones y sugerencias presentadas, al resolver la denuncia en el trámite de alegaciones, de la falta de publicación del Anexo 6. Sin embargo, hay que enfatizar que la presente Ordenanza desde su Preámbulo, manifiesta como única razón de ser, el cumplimiento del mandato legal del artículo 11.3 de la Ley 7/2022, de 8 de abril, de residuos y suelos contaminados para una economía circular, “3. *En el caso de los costes de gestión de los residuos de competencia local, de acuerdo con lo dispuesto en el texto refundido de la Ley reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, las entidades locales establecerán, en el plazo de tres años a contar desde la entrada en vigor de esta ley, una tasa o, en su caso, una prestación patrimonial de carácter público no tributaria, específica, diferenciada y no deficitaria, que permita implantar sistemas de pago por generación y que refleje el coste real, directo o indirecto, de las operaciones de*



recogida, transporte y tratamiento de los residuos, incluidos la vigilancia de estas operaciones y el mantenimiento y vigilancia posterior al cierre de los vertederos, las campañas de concienciación y comunicación, así como los ingresos derivados de la aplicación de la responsabilidad ampliada del productor, de la venta de materiales y de energía”. Y por ello, dicho Preámbulo de la Ordenanza Fiscal reguladora de la Tasa por prestación del servicio de gestión de residuos de competencia municipal, indica expresamente “La regulación que se contempla incorpora todos los criterios y principios básicos del TRLHL, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, incluyendo en el cálculo de la cuota, el monto de la generación de residuos que impone la citada Ley de Residuos, en el marco del principio de “quien contamina paga”. **Por lo tanto, el Informe Técnico-Económico publicado de la presente Tasa, en consonancia con las exigencias jurisprudenciales antes citadas, tendría que contener una justificación no solo de las exigencias del TRLHL, sino de la determinación de la cuota de conformidad con las exigencias de la Ley 7/2022.** Sobre este último punto, el Ayuntamiento de Madrid, también afirma que el Informe Técnico Económico sin el Anexo 6, permite determinar los elementos esenciales del hecho imponible y los datos cuantificadores de las diferentes tarifas (la tarifa básica y la de generación) de la tasa y la justificación de por qué se aplican esos criterios y no otros, y que el Anexo no aporta nada relevante a los efectos que ahora interesan, pues, aparte de lo que se ha trasladado a la memoria económico-financiera, detalla la metodología empleada para la obtención de los datos.

Ya afirmado que el Informe Técnico Económico publicado en el trámite de información pública, tiene que contener los elementos cuantificadores de las tarifas con justificación del cumplimiento de los requisitos de la Ley 7/2022 matriz de la propia Ordenanza, procede el análisis del contenido del propio Informe y de los Anexos 6.1, 6.2, 6.3 y 6.4, para determinar dónde se pretende realizar una justificación de tales datos y exigencias legales. El punto 3 de la Introducción del Informe Técnico Económico (folio 5) desarrolla el concepto del sistema de Pago por Generación, en los siguientes términos, “3. Sistema de pago por generación. En relación con la cuestión de que la TRU debe tender hacia el pago por generación, permitiendo la aplicación del principio de que “quien contamina paga”, siendo su implantación una de las medidas con las que debería conseguirse que las bienes se reutilicen en mayor medida, que se reduzca la generación de residuos y que se recicle mejor, cabe decir que, para alcanzar estos objetivos con la política tributaria, parece imprescindible identificar el comportamiento particular de la persona generadora. Por lo tanto, se ha estudiado, utilizando los medios con los que dispone el Ayuntamiento cómo es posible identificar al generador, la cantidad de residuos que genera y el nivel de calidad con que realiza la separación de los residuos”. Por lo tanto, parte de la premisa de que la cuota a abonar de la Tasa que se aprueba, (al deber tender hacia el pago por generación exigido por la Ley 7/2022), hace imprescindible identificar el comportamiento particular de la persona generadora. Y por ello explica cómo se ha realizado dicha labor identificativa, precisando a continuación que, para dicha determinación, la unidad territorial para



los kilos de residuos generados en cada inmueble de uso residencial va a ser el barrio, y para los kilos de residuos generados en cada inmueble de uso no residencial, va a ser el distrito. El primer paso en la identificación sería contabilizar expreso el número de cubos alzados en cada barrio, y el segundo distribuir los kilos de residuos de dichos barrios entre las viviendas y locales. La primera labor se especifica en el anexo 2 publicado junto con el Informe, mientras que la segunda labor que es la que conlleva el punto nuclear antes anunciado del pago por generación, esto es, la atribución de los kilos de residuos a su generador, el ITE especifica *“Dado que el proceso de recogida de residuos implementado actualmente en el Ayuntamiento no arroja esta información desglosada, se ha realizado una contratación externa con la cual se ha medido el volumen de la generación de residuos urbanos por las actividades económicas, usos no residenciales y por fracción de residuo al año”*. Por lo tanto, dicha contratación externa atribuirá los kilos de residuo a cada actividad económica (no residencial) y por resta de los kilos totales de recogida de residuos realizada, se atribuye también los kilos de residuos a los inmuebles residenciales.

Sobre este aspecto de la contratación externa, vuelve el ITE a referirse en el punto 7 de la Introducción del Informe Técnico Económico (folio 11), al enumerar la metodología utilizada para elaborar la Ordenanza, *“3.h. Contratación externa de un estudio para obtener una caracterización y clasificación de las actividades económicas, agrupadas por tipologías en función de la generación de residuos propios de su actividad, de manera que se pueda asignar a cualquier actividad de una misma categoría igual cantidad de cada fracción de residuo generado. Ha sido necesario acudir a esta contratación, por un lado, porque el volumen de residuos de la recogida domiciliaria no diferencia si el origen es residencial o no. Estando fuera de toda duda que los residuos generados en los domicilios son distintos, tanto en cantidad como en composición, a los generados por la actividad económica de la ciudad, debía conocerse el volumen de residuos generados por esta última para descontarse de la recogida domiciliaria y de esta manera tener información de la generación de origen residencial; y, por otro lado, porque, dentro de los usos no residenciales, era necesario identificar la diferente cantidad de residuos que cada uno genera. En este sentido, no genera los mismos residuos una oficina que un restaurante. En el anexo 6 se encuentran los documentos entregables de la contratación”*. Aquí ya se concreta donde se encuentra el trabajo de tal contratación, en el Anexo 6, no publicado.

**Por lo advertido hasta dicho momento en el ITE, en cuanto a la justificación de la cuota que la Ordenanza va a determinar y su cumplimiento del requisito del pago por generación, se puede afirmar que el contenido de los documentos elaborados por el empresa externa son fundamentales porque en ellos radica, la imputación de los residuos a los inmuebles residenciales y no residenciales, la reunión de los distritos en zonas homogéneas para tal fin, así como en último término el establecimiento de la tarificación en atención a los datos obtenidos de generación. El Ayuntamiento de Madrid no niega que el Anexo**





6, realice dicha labor de imputación de residuos fundamental para la tarifa por generación, sino que afirma que el ITE sin el Anexo permite determinar los elementos esenciales del hecho imponible y los datos cuantificadores de las diferentes tarifas (la tarifa básica y la de generación) de la tasa que nos ocupa y la justificación de por qué se aplican esos criterios y no otros, al haberse trasladado lo relevante, siendo el resto, el detalle de la metodología empleada para la obtención de los datos. Concretamente en la Memoria que contiene la valoración de las alegaciones formuladas en reclamaciones y sugerencias presentadas en el trámite de información pública se indica (folio 53) *“Es cierto que, en especial, para la determinación de la cuota correspondiente a los bienes inmuebles de usos no residenciales, se ha tenido que acudir a la contratación externa para la realización de los estudios necesarios que determinan que unos usos catastrales generan más residuos que otros. Pero, el contenido de esos estudios se ha trasladado de manera clara y expresa al citado informe técnico-económico, sin que, por tanto, pueda considerarse existencia alguna de indefensión, entre otras cosas, porque se trata de un documento auxiliar o de apoyo, de carácter complementario”*. Y ante la crítica de que los motivos de agrupación de variados distritos en zonas homogéneas debían estar en el Anexo 6 no publicado, responde (folio 56) que ello se contiene en las páginas 64 y ss del ITE y en la memoria justificativa de la propuesta, concretamente indica *“En las páginas 64 y siguientes del informe técnico-económico se determinan las zonas homogéneas, datos que son los necesarios para conocer los criterios determinantes de las cuotas”*.

**Siendo el principal argumento de oposición, que el contenido de los estudios del Anexo 6 se ha trasladado de manera clara y expresa en el Informe, procede continuar el análisis del mismo para comprobar dicha afirmación, puesto que de ser cierta sería innecesaria, por repetitiva, la publicación del Anexo 6.** La justificación en el ITC de la Tarifa por Generación se encuentra en los folios 64 y ss *“La estructura tarifaria para el uso no residencial se ha hecho a la vista de los resultados obtenidos en el contrato externo “Estudio de la generación de las fracciones de residuos urbanos por parte de las actividades económicas en la ciudad de Madrid”. Del estudio del comportamiento relacionado con la generación de residuos se ha concluido que los 21 distritos de la ciudad son agrupables en 6 zonas homogéneas”*. Y a continuación vuelca el resultado de dicha labor de estudio realizada externamente, con un Excel con las zonas homogéneas y un Excel sobre el promedio anual de kilogramos de residuos generados en la ciudad de Madrid por uso catastral de cada actividad y zona homogénea, todo ello en los folios 64, 65, 66 y 67 del ITE.

Frente a dichos folios del ITE donde se arrojan los resultados numéricos y de las 6 zonas homogéneas, se encuentra el Anexo 6 *“Estudio de la generación de las fracciones de residuos urbanos por parte de las actividades económicas en la ciudad de Madrid”*, subdividido en cuatro, Anexo 6.1 *“Memoria técnica del trabajo”* (23 folios), Anexo 6.2 *“Definición de la población objetivo y diseño de la muestra”* (73 folios), Anexo 6.3 *“Metodología de conversión, desarrollo del*





*cuestionario, y análisis de los pilotos de la encuesta” (24 folios), y Anexo 6.4 “Informe final” (62 folios).*

No es cuestionable que la Tarifa por Generación depende de la labor realizada en cuanto a la subdivisión del municipio para tarificar, como en la asignación de kilogramos generados por cada uso no residencial mediante la categorización de actividades, y todo ello se contiene en el Anexo 6. **Es cierto que el ITE reproduce el resultado, pero de él no se puede dar respuesta a cómo se han podido homogeneizar distritos ni contabilizar los kilogramos de residuos por actividad no residencial, para así mediante resta, obtener los kilogramos de residuos por inmueble residencial.** Hay que recordar que el propio ITE reconoce que las características de los servicios de recogida y transporte de residuos de la ciudad de Madrid hacen imposible diferenciar, a priori, los que corresponden a los hogares, de los generados por las actividades económicas, por lo que esta labor se encarga a una consultora. Bastaría la mera copia de los resultados, cuando la labor externalizada se conoce con precisión cómo se realiza porque se trata de otra institución organizada con carácter previo y establecida, como podría ser una remisión a datos catastrales, remisión a contadores de suministros, puesto que no es ajeno al conocimiento de los ciudadanos, los organismos públicos que a otros efectos realizan dichas operaciones. Pero en el presente caso, un dato que el propio Ayuntamiento reconoce que no es material/objetivo porque él no lo puede proporcionar, tiene que ser obtenido por una consultora a través de operaciones de relativa complejidad que se desarrolla en los cuatro Anexos antes definidos. El Informe Técnico Económico, en cuanto que tiene que contener una explicación de la cuantificación de la cuota y dentro de la misma, de la Tarifa por Generación, no puede sustraer del conocimiento público, precisamente cómo se han cuantificado y distribuido los residuos generados, máxime cuando previamente había anunciado que no tenía medios de asignación al generador de los residuos. Justificar o explicar la cuantificación de la Tarifa por Generación, no significa conocer el dato concreto del número de kilos de envases asignados en la zona homogénea 1 al uso de Oficinas, (lo cual es lo único que consta en el ITE), sino que implica explicar por qué en la zona homogénea 1 se han reunido a distritos diversos como Arganzuela, Retiro, Salamanca, Chamartín y Chamberí, y explicar qué operaciones han permitido pasar de kilogramos de basura contabilizados por cubos alzados por barrio, a kilogramos de basura de una oficina de dicha zona. De esta manera, si se tuviera que responder a la pregunta de cómo se ha individualizado la basura generada por los inmuebles de uso catastral oficinas en cada barrio de Madrid, la respuesta no sería el número concreto de basura, que es el que consta en el ITE, sino que consistiría en una explicación sobre el proceso realizado dividido en fases tales como, 1) los análisis de determinantes que influyen en la generación de residuos que mediante modelos econométricos ha provocado una selección de las variables clave, 2) la aplicación de un análisis clúster para segmentar los distritos de Madrid en zonas homogéneas, 3) la definición de una muestra representativa de 1.200 establecimientos distribuidos por zona, actividad económica y tamaño, mediante un muestreo aleatorio estratificado, 4) desarrollo del cuestionario de recogida de



La autenticidad de este documento se puede comprobar en <https://gestion.comunidad.madrid/csv> mediante el siguiente código seguro de verificación: **1055447336043678612284**

información, 5) estudio de la información obtenida por las entrevistas telefónicas y web a empresas. Nada del contenido de dicha respuesta se encuentra en el ITE sino en el Anexo 6. Un análisis judicial de la corrección o no de la implementación del sistema de pago por generación implicaría necesariamente examinar dicha justificación, y la racionalidad de los medios empleados para el fin que se tiene que obtener. Y dicha justificación únicamente está incluida en el Anexo 6, por lo que indudablemente el mismo tenía que formar parte del trámite de información pública.

La inclusión del Anexo de Metodología de Fracciones por Actividad resulta esencial para dotar al Informe Técnico-Económico de la transparencia necesaria. Dado que la determinación de la carga tributaria/tarifaria se deriva directamente del volumen y tipología de residuos generados, es imperativo exponer las fuentes porque podrían ser muy diversas (estudios de caracterización, ratios de organismos públicos, o pesajes directos) y los sumatorios empleados. Esto no solo garantiza el cumplimiento del principio de transparencia, sino que asegura que el reparto de costes se ajuste a la realidad física de la gestión de residuos. **La ausencia del informe de origen de datos en el expediente de la ordenanza puesta a disposición del ciudadano constituye un vicio de nulidad radical, al impedir conocer el iter lógico seguido por la Administración para asignar cargas tributarias diferenciadas.** La jurisprudencia exige que los informes técnico-económicos no sean meros enunciados de cifras, sino documentos que permitan la fiscalización de su racionalidad. Al omitir el anexo que explica cómo se atribuye un tonelaje específico a cada actividad económica, la Administración incurre en una falta de motivación que genera una indefensión al contribuyente, quien se ve imposibilitado de impugnar la veracidad o exactitud de los datos de base que dan soporte a su cuota tributaria. El principio de "*quien contamina paga*", recogido en la Directiva 2008/98/CE y en la Ley 7/2022 de residuos, exige una correlación real y probada entre la generación de residuos y la cuantía de la tasa. Al no incorporarse el estudio que justifica el tonelaje atribuido a cada sector, el Informe Técnico Económico publicado, no cumple la función jurisprudencialmente exigida de justificar que la cuota impuesta en la Ordenanza respeta los preceptos legales, al no justificarse la trazabilidad entre la actividad económica y el residuo generado.

En esta misma línea la STS 82/2024, de 19 de enero de 2024, rec.2865/2022, citada por el propio Ayuntamiento de Madrid en la contestación a la demanda, que decide una controversia sobre la legalidad de la liquidación de la tasa por el servicio de recogida, eliminación o tratamiento de residuos sólidos urbanos del Ayuntamiento de Algeciras, se vuelve a repetir la doctrina del necesario contenido del ITE cuando dice "*Conforme a una interpretación consolidada y reiterada de este Tribunal Supremo -entre otras, sentencia de 25 de junio de 2015, rec. 1424/2013, que evoca la sentencia de 20 de febrero de 2009 (rec. cas. 5110/2006, -"la Memoria económico-financiera ha de contener todas las precisiones y justificaciones del desarrollo articulado de la Ordenanza Fiscal, de modo que de su lectura se desprenda no sólo cual es el coste real o previsible del servicio en su conjunto, o, en su defecto, el valor de la prestación recibida, sino*



*además la justificación razonada que ha llevado a la determinación, en su caso, de los criterios de cuantificación de la cuota para la elaboración de las liquidaciones, debiendo contener la explicación procedente que justifique el cumplimiento de los principios tributarios a los que hace referencia el art. 31.1 de CE y al resto del ordenamiento jurídico. Esos requisitos de contenido de la Memoria justificativa del acuerdo de imposición y de la Ordenanza Fiscal, tienen como finalidad establecer la motivación que llevó a la Entidad Local a ejercer la potestad reconocida en los arts.15 y 20.1 del TRLHL, en cuanto al establecimiento de tasas, para tratar de asegurar que se ajustan, no solamente a los parámetros del art. 24 del TRLHL, sino también al resto del ordenamiento jurídico y, por tanto, se ha de justificar, aunque sea de modo aproximado, que la fijación de los elementos para la determinación de la cuota tributaria, en el caso de que se establezcan, resultan respetuosos con los principios de igualdad, justicia tributaria y, en su caso, capacidad contributiva. Con ello se trata de impedir que el establecimiento de las tasas y, por ende, el ejercicio de la potestad de establecerlos y regularlos resulte arbitrario o, lo que es lo mismo, inmotivado".*

El trámite de información pública y alegaciones no es un mero requisito formal, sino una garantía sustancial del procedimiento de elaboración de disposiciones generales. Al no publicarse el informe que justifica el origen de los datos de generación por actividad, la Administración ha hurtado al ciudadano un elemento esencial del expediente administrativo. La publicidad debe ser íntegra para que el derecho a participar sea real, la ocultación de la base técnica sobre la que se asienta la carga tributaria impide que los interesados puedan conocer los fundamentos de la norma y, por ende, reaccionar contra ellos, viciando de nulidad el proceso por vulneración de las garantías procedimentales básicas. La jurisprudencia del Tribunal Supremo ha reiterado que el informe técnico-económico debe preceder a la aprobación de la tasa y ser accesible, ya que su ausencia o deficiente configuración impide el control de la racionalidad del reparto del coste del servicio, lo que conlleva la nulidad de pleno derecho del artículo 47.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC), siendo este defecto insubsanable a posteriori, pues la participación ciudadana debe producirse sobre una información completa y veraz que permita verificar si la tasa es proporcional al residuo generado o si, por el contrario, incurre en una arbitrariedad de cálculo. Los anexos omitidos no constituyen en definitiva una información auxiliar del cálculo de la tasa, sino que representan su núcleo fundamental, para conocer los residuos atribuidos a las actividades económicas, con sus diferentes tipologías, y a los residentes en los distintos barrios, pues una vez deducido el volumen de residuos generados por las actividades económicas se resta del total de residuos recogidos y se produce el resultado de los residuos que determina el cálculo de la parte variable de la cuota o tarifa por generación de los inmuebles residenciales, siendo además desde un inicio este aspecto el más novedoso y problemático de redacción de la tasa, y el más necesitado de explicación y fundamento cuando se parte de unas premisas de reconocimiento de falta de recogida diferenciada por usos, y de rutas de recogida de



basura comprensivas de distintos barrios y distritos, cuyo supuesto fundamento de cálculo e imputación se encuentra en anexo que no se da a conocer.

**Todo lo anterior provoca una estimación del motivo de nulidad de pleno Derecho de la Ordenanza impugnada**, sin que sea de aplicación la STS 818/2024, de 13/05/2024, rec. 7766/2022, invocada por el Ayuntamiento de Madrid. En este caso el objeto del recurso de casación, desde la perspectiva del interés casacional para formar jurisprudencia, consistía en determinar si, según la doctrina del Tribunal Supremo, de acuerdo con los arts. 24.2 y 25 TRLHL, en relación con la tasa de recogida de residuos prevista en el actual art. 20.4.s) TRLHL, resulta suficiente el informe técnico económico que, para el cálculo de la cuota de la tasa de recogida de residuos municipales, se fundamente en informes que vinculen el valor de dicho servicio con el volumen de agua consumida por los sujetos pasivos, y si resulta válido, como criterio para fijar la tarifa de la tasa, el tipo de contador y el caudal nominal atribuido a cada contrato de suministro. El Tribunal Supremo decidió que era suficiente que el informe técnico económico de la tasa de recogida de residuos se fundamentase en informes que vinculan el valor de dicho servicio con el volumen de agua consumida y el caudal nominal de cada vivienda, pero en ese supuesto no se analiza la necesidad de publicación de dichos informes ni la necesidad de éstos para conocer, no solo la cuota individualizada sino la forma en que se obtienen los conceptos genéricos para su cálculo e incluso cuáles son éstos conceptos. No se trata de realidades comparables, mientras que en dicho supuesto se conocían los conceptos, en el presente caso, sin el Anexo 6, el ITE es un informe excesivamente genérico en el que no se justifica la metodología, la forma de identificación de zonas homogéneas en función de las variables previamente registradas y que determinan el nivel de generación de residuos, las técnicas empleadas, así como el análisis y los datos obtenidos. Estas cuestiones no constituyen una información auxiliar del cálculo de la tasa, sino que representan el núcleo fundamental para conocer los residuos atribuidos a las actividades económicas, con sus diferentes tipología, y a los residentes en los distintos barrios, pues una vez deducido el volumen de residuos generados por las actividades económicas se resta del total de residuos recogidos y se produce el resultado de los residuos que determina el cálculo de la parte variable de la cuota o tarifa por generación de los inmuebles residenciales.

Finalmente, en relación a la solicitud de prohibición mantenimiento de actos firmes y consentidos por aplicación del art 19.2 TRLHL, el Tribunal Supremo ha aclarado en Sentencia de 15 de Noviembre de 2022 que el citado artículo contiene *“una facultad conferida al juez para ser ejercida en la sentencia, que permite evaluar, al enjuiciar los reglamentos fiscales de las entidades locales, el grado de intensidad o gravedad de los vicios jurídicos que aquejan a la propia disposición general y también a sus actos de aplicación, a partir de aquellos, de modo que no se puede hacer valer frente a la nulidad el valladar del acto firme y consentido en los casos en que así, motivadamente, lo hubiera acordado el tribunal sentenciador.”*, facultad cuyo ejercicio, en base a los parámetros referidos por la



doctrina del Tribunal Supremo, no entendemos procedente ejercer en el presente caso.

**QUINTO.** - En cuanto a las costas procesales, el artículo 139.1 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa establece, como regla general, su imposición a la parte que hubiera visto rechazadas todas sus pretensiones, salvo que el órgano jurisdiccional aprecie y razone la concurrencia de serias dudas de hecho o de derecho. En el presente litigio, este Tribunal aprecia que la impugnación de la Ordenanza presenta una especial complejidad jurídica que justifica la no imposición de las costas.

## FALLAMOS

ESTIMAR el presente Procedimiento Ordinario nº 215/25 interpuesto por Dña. SOLEDAD GALLO SALIENT, Procuradora de los Tribunales, en representación de la Asociación Española de Asesores Fiscales (AEDAF) contra el Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Madrid de 23 de diciembre de 2024, por el que se aprueba la Ordenanza Fiscal 8/2024, de 23 de diciembre, reguladora de la Tasa por prestación del servicio de gestión de residuos de competencia municipal, publicada, inicialmente, en el BOCM del pasado 27 de diciembre de 2024, y su rectificación posterior, en el BOCM de fecha 31 de diciembre de 2024. DECLARANDO LA NULIDAD DE PLENO DERECHO DE LA ORDENANZA.

Sin costas.

La presente sentencia es susceptible de recurso de casación, que deberá prepararse ante esta Sala en el plazo de **treinta días**, contados desde el siguiente al de su notificación, acreditándose en el escrito de preparación del recurso el cumplimiento de los requisitos establecidos en el artículo 89.2 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-administrativa, con justificación del interés casacional objetivo que presente. Previa constitución del depósito previsto en la Disposición Adicional Decimoquinta de la Ley Orgánica del Poder Judicial, bajo apercibimiento de no tener por preparado el recurso.

Dicho depósito habrá de realizarse mediante el ingreso de su importe en la Cuenta de Depósitos y Consignaciones de esta Sección, cuenta-expediente nº 2583-0000-93-0215-25 (Banco de Santander, Sucursal c/ Barquillo nº 49), especificando en el campo **concepto** del documento Resguardo de ingreso que se trata de un "Recurso" 24 Contencioso-Casación (50 euros). Si el ingreso se hace mediante transferencia bancaria, se realizará a la cuenta general nº 0049-3569-92-





0005001274 (IBAN ES55-0049-3569 9200 0500 1274) y se consignará el número de cuenta-expediente 2583-0000-93-0215-25 en el campo “Observaciones” o “Concepto de la transferencia” y a continuación, separados por espacios, los demás datos de interés.

Así por esta nuestra Sentencia, lo pronunciamos, mandamos y firmamos.

La difusión del texto de esta resolución a partes no interesadas en el proceso en el que ha sido dictada sólo podrá llevarse a cabo previa disociación de los datos de carácter personal que los mismos contuvieran y con pleno respeto al derecho a la intimidad, a los derechos de las personas que requieran un especial deber de tutela o a la garantía del anonimato de las víctimas o perjudicados, cuando proceda.

Los datos personales incluidos en esta resolución no podrán ser cedidos, ni comunicados con fines contrarios a las leyes.



Este documento es una copia auténtica del documento Sentencia estimatoria firmado electrónicamente por JOSÉ MARÍA SEGURA GRAU (PSE), JOAQUIN HERRERO MUÑOZ-COBO (PSE), MATILDE APARICIO FERNÁNDEZ, CRISTINA PACHECO DEL YERRO, NATALIA DE LA IGLESIA VICENTE, LORETO FELTRER RAMBAUD

**Tribunal Superior de Justicia de Madrid**

Sala de lo Contencioso-Administrativo

**Sección Novena**

C/ General Castaños, 1 , Planta 1 - 28004

33009730

NIG: 28.079.00.3-2025/0008658

**Procedimiento Ordinario 215/2025 TRIBUTARIO**

**Demandante:** ASOCIACION ESPAÑOLA DE ASESORES FISCALES (AEDAF)

PROCURADOR D./Dña. MARIA SOLEDAD GALLO SALIENT

**Demandado:** AYUNTAMIENTO DE MADRID

LETRADO EN ENTIDAD MUNICIPAL

**SENTENCIA Nº 196**

**TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE MADRID  
SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO  
SECCIÓN NOVENA**

**Ilmos. Sres.**

**Presidente:**

D. José María Segura Grau

**Magistrados:**

D. Joaquín Herrero Muñoz-Cobo

D<sup>a</sup>. Matilde Aparicio Fernández

D<sup>a</sup> Cristina Pacheco del Yerro

D<sup>a</sup> Natalia de la Iglesia Vicente

D<sup>a</sup> Loreto Feltrer Rambaud

En la Villa de Madrid a veinte de marzo de dos mil veintiséis.

Vistos por la Sala, constituida por los Señores del margen, de este Tribunal Superior de Justicia, los autos del recurso contencioso-administrativo número 215/2025, interpuesto por Dña. SOLEDAD GALLO SALIENT, Procuradora de los Tribunales, en representación de la Asociación Española de Asesores Fiscales (AEDAF) contra el Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Madrid de 23 de diciembre de 2024, por el que se aprueba la Ordenanza Fiscal 8/2024, de 23 de diciembre, reguladora de la Tasa por prestación del servicio de gestión de residuos de competencia municipal, publicada, inicialmente, en el BOCM del pasado 27 de diciembre de 2024, y su rectificación posterior, en el BOCM de fecha 31 de diciembre de 2024.. Ha sido parte demandada el Ayuntamiento de Madrid representado por el Letrado de la Corporación Municipal.



## ANTECEDENTES DE HECHO

**PRIMERO.** - Se interpuso por la recurrente indicada recurso contra el Acuerdo definitivo del Pleno del Ayuntamiento de Madrid que aprueba la imposición de la Tasa por prestación del servicio de gestión de residuos de competencia municipal y la Ordenanza Fiscal 8/2024, de 23 de diciembre, Fiscal reguladora de la misma publicada el 31 de diciembre de 2024 en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid (BOCM) nº 311.

Una vez admitido a trámite el recurso y reclamado el expediente administrativo, se dio traslado a la parte recurrente para que formalizara la demanda, y lo hizo en escrito, donde tras exponer los hechos y fundamentos que estimó pertinentes terminó suplicando que se dictase sentencia que anulase la Ordenanza Fiscal impugnada, o subsidiariamente, anulase el régimen reglamentario de cuantificación contenido en sus artículos 9 y 11, por resultar contrario a derecho en los términos ut supra expuestos, todo ello con expresa condena en costas a la parte demandada.

**SEGUNDO.** - Que asimismo se confirió traslado a la representación de la parte demandada, para contestación a la demanda, lo que verificó por escrito por el Ayuntamiento de Madrid en que tras exponer los hechos y fundamentos de derecho que consideró pertinentes, terminó suplicando la desestimación de las pretensiones deducidas en la demanda.

**TERCERO.** - Recibido el pleito a prueba se practicó la propuesta y declarada pertinente y verificado el trámite de conclusiones, se dictó providencia y se señaló la deliberación, votación y fallo del presente recurso el día 19 de febrero de 2026, en que tuvo lugar.

Por providencia de fecha 19 de febrero de 2026 se suspendió el término para dictar sentencia y de conformidad con el art 33.2 LJCA, se dio traslado a las partes por plazo común de diez días para que pudieran formular alegaciones que estimasen oportunas en relación al motivo de impugnación consistente en la posible infracción sustancial del procedimiento legalmente establecido para aprobación de la Ordenanza, por no inclusión del informe técnico económico completo en el trámite de información pública, no publicando el Anexo 6.1, 6.2, 6.3 y 6.4 del Informe Técnico Económico.

Siendo Magistrado Ponente el Ilmo. Sr. D. Joaquín Herrero Muñoz-Cobo.



## FUNDAMENTOS DE DERECHO

**PRIMERO.** - El presente recurso tiene por objeto el Acuerdo definitivo del Pleno del Ayuntamiento de Madrid que aprueba la imposición de la Tasa por prestación del servicio de gestión de residuos de competencia municipal y la Ordenanza Fiscal 8/2024, de 23 de diciembre, Fiscal reguladora de la misma publicada el 31 de diciembre de 2024 en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid (BOCM) nº 311.

**SEGUNDO.** - Alega la recurrente los siguientes motivos de impugnación contra la Ordenanza.

1)El incumplimiento de los requisitos legales sobre exposición pública del acuerdo provisional de la ordenanza fiscal.

2)La falta de inclusión en la ordenanza fiscal de todos los elementos de cuantificación del tributo.

3)La distribución de costes en función de criterios que asemejan la tasa al Impuesto sobre Bienes Inmuebles y, consecuentemente, se alejan del mandato contenido en la Ley 7/2022 que obliga al establecimiento de dicha tasa en consideración a la generación de residuos.

4)El establecimiento de criterios de cuantificación de la tasa contrario al mandato contenido en la Ley 7/2022, porque impiden tomar en consideración las circunstancias particulares de cada contribuyente:(i) la desconsideración del número de personas empadronadas en cada vivienda; (ii) la desconsideración de la actuación del contribuyente en la fijación del coeficiente de calidad en la separación de residuos; (iii) la incomprensible equiparación, a efectos de cuantificación de la tasa, de los inmuebles que tienen el mismo uso catastral; (iv) la injustificada agrupación de tarifas por barrios, que impide discriminar a los contribuyentes que más residuos generan.

5)El establecimiento de criterios de cuantificación de la tasa que favorecen a quienes más residuos generan.

6)La inconsistencia de los datos sobre generación de residuos.

Solicita la recurrente la anulación de la Ordenanza impugnada con aplicación por el Tribunal de las previsiones del art 19.2 TRLHL para prohibición de mantenimiento de los actos firmes dictados en aplicación de la Ordenanza.





El Ayuntamiento de Madrid, solicita la desestimación del recurso manteniendo la legalidad y conformidad a derecho de la Ordenanza impugnada, habiendo salvado correctamente las dificultades interpretativas que implicaba el cumplimiento de las escasas e imprecisas previsiones de la ley 7/22 que imponían su aprobación.

**TERCERO.-** Por providencia de fecha 19 de febrero de 2026 se suspendió el término para dictar sentencia y de conformidad con el art 33.2 LJCA, se dio traslado a las partes por plazo común de diez días para que pudieran formular alegaciones que estimasen oportunas en relación al motivo de impugnación consistente en la posible infracción sustancial del procedimiento legalmente establecido para aprobación de la Ordenanza, por no inclusión del informe técnico económico completo en el trámite de información pública, no publicando el Anexo 6.1, 6.2, 6.3 y 6.4 del Informe Técnico Económico.

La parte actora afirmó que la omisión de la documentación identificada desnaturaliza el trámite de información pública y vulnera el cauce formal legalmente previsto, que es precisamente el que legitima la potestad reglamentaria municipal, y por ello, la OF incurre en nulidad de pleno derecho.

El Ayuntamiento de Madrid solicitó la desestimación del motivo impugnatorio porque el informe técnico-económico (que consta de más de 100 páginas, documento nº3 del expediente administrativo) es completamente exhaustivo e incluye todo aquello que la jurisprudencia ha ido delimitando como contenido necesario. Y es que, no solo se contiene la información precisa, suficiente y completa que permite determinar los costes del servicio y los ingresos previstos, sino también la metodología empleada para la determinación de las cuotas y los motivos que justifican el empleo de esa metodología y no otra. Por lo que se refiere a los denominados Anexos, esto es, los informes auxiliares o de apoyo al estudio técnico-económico no son exigibles por la Ley (ya hemos visto que el artículo 25 del TRLRLH solo se refiere como necesario para la adopción del acuerdo al citado estudio técnico-económico) y su posible relevancia, en relación con un informe técnico económico concreto, queda desplazada o diluida cuando el contenido de esos anexos se incorpora al documento principal, esto es, al informe técnico-económico, como sucede en este caso. Ello evita que se produzca indefensión, en el caso de que el anexo no se adjunte al informe técnico económico, y, por tanto, cualquier clase de efecto invalidante, pues pasaría a tratarse de un mero defecto formal. Añade que cualquier persona que hubiera solicitado, en dicho período de información pública su examen o la aportación del documento al expediente hubiera podido disponer de él, como así fue, de hecho. En efecto, por una entidad mercantil se formuló escrito de alegaciones en el que, entre otras cuestiones, se puso de manifiesto ya, en ese momento, la ausencia del anexo cuestionado. Y, en respuesta a dicho escrito se incorporó antes de la aprobación del proyecto definitivo por la Junta de Gobierno de la Ciudad de Madrid, lo que implicó que pudiera ser valorado por



todos los grupos políticos y, por tanto, formaba parte de expediente en la fase de aprobación de la norma por el Pleno. Concluye citando la Sentencia del Tribunal Supremo 818/2024, de 13 de mayo.

**CUARTO.** - Procede analizar la nulidad de la Ordenanza 8/2024 por no publicar íntegramente el Informe Técnico Económico, omitiéndose el Anexo 6 (anexos 6.1 a 6.4),

El artículo 111 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL) dispone que *«Los acuerdos de establecimiento, supresión y ordenación de tributos locales, así como las modificaciones de las correspondientes Ordenanzas fiscales, serán aprobados, publicados y entrarán en vigor, de acuerdo con lo dispuesto en las normas especiales reguladoras de la Imposición y Ordenación de tributos locales, sin que les sea de aplicación lo previsto en el artículo 70.2 en relación con el 65.2, ambos de la presente Ley»*.

El TRLLHL dedica la Sección 2ª, Capítulo III, Título I, a la Imposición y ordenación de tributos locales y el artículo 17 establece el procedimiento de aprobación de las ordenanzas fiscales en los siguientes términos, *“Artículo 17. Elaboración, publicación y publicidad de las ordenanzas fiscales.*

*1. Los acuerdos provisionales adoptados por las corporaciones locales para el establecimiento, supresión y ordenación de tributos y para la fijación de los elementos necesarios en orden a la determinación de las respectivas cuotas tributarias, así como las aprobaciones y modificaciones de las correspondientes ordenanzas fiscales, se expondrán en el tablón de anuncios de la Entidad durante treinta días, como mínimo, dentro de los cuales los interesados podrán examinar el expediente y presentar las reclamaciones que estimen oportunas.*

*2. Las entidades locales publicarán, en todo caso, los anuncios de exposición en el boletín oficial de la provincia, o, en su caso, en el de la comunidad autónoma uniprovincial. Las diputaciones provinciales, los órganos de gobierno de las entidades supramunicipales y los ayuntamientos de población superior a 10.000 habitantes deberán publicarlos, además, en un diario de los de mayor difusión de la provincia, o de la comunidad autónoma uniprovincial.*

*3. Finalizado el período de exposición pública, las corporaciones locales adoptarán los acuerdos definitivos que procedan, resolviendo las reclamaciones que se hubieran presentado y aprobando la redacción definitiva de la ordenanza, su derogación o las modificaciones a que se refiera el acuerdo provisional. En el caso de que no se hubieran presentado reclamaciones, se entenderá definitivamente adoptado el acuerdo, hasta entonces provisional, sin necesidad de acuerdo plenario.*

*4. En todo caso, los acuerdos definitivos a que se refiere el apartado anterior, incluyendo los provisionales elevados automáticamente a tal categoría, y el texto íntegro de las ordenanzas o de sus modificaciones, habrán de ser publicados en el boletín oficial de la provincia o, en su caso, de la comunidad*



*autónoma uniprovincial, sin que entren en vigor hasta que se haya llevado a cabo dicha publicación.*

*5. Las diputaciones provinciales, consejos, cabildos insulares y, en todo caso, las demás entidades locales cuando su población sea superior a 20.000 habitantes, editarán el texto íntegro de las ordenanzas fiscales reguladoras de sus tributos dentro del primer cuatrimestre del ejercicio económico correspondiente.*

*En todo caso, las entidades locales habrán de expedir copias de las ordenanzas fiscales publicadas a quienes las demanden.”*

Alega la parte actora que el Informe Técnico Económico no se publicó completo en la fase de información pública al faltar el Anexo 6 (A1 a A4) que recoge el “*Estudio de la generación de las fracciones de residuos urbanos por parte de las actividades económicas de la ciudad de Madrid*”, sin embargo, para el AYUNTAMIENTO DE MADRID los anexos cuya ausencia se denuncia tienen carácter meramente auxiliar, sin afectar a la validez del procedimiento ni causar indefensión.

La Ordenanza Fiscal 8/2024 que aprueba la Tasa por prestación del servicio de gestión de residuos de competencia municipal, fue aprobada por el Pleno del Ayuntamiento de Madrid en sesión celebrada el 23/12/2024, norma adoptada a iniciativa de la Junta de Gobierno. La tramitación de esta norma ha conocido de los siguientes hitos cronológicos:

-La Junta de Gobierno de la ciudad de Madrid, a propuesta del titular del AG de Economía, Innovación y Hacienda, previo informe de Asesoría Jurídica, aprobó el 24/10/2024 la propuesta de imposición de la Tasa por prestación del servicio de gestión de residuos de competencia municipal y el proyecto inicial de la Ordenanza Fiscal reguladora de la misma.

-El 25/10/2024 se publicó en el BOCM (Nº 255) el anuncio de publicación del proyecto inicial.

-Se abrió así el periodo de exposición al público durante el plazo de treinta días.

-Finalizado el plazo la Agencia Tributaria Madrid ha redactado una memoria de valoración de las alegaciones presentadas con propuesta de resolución-

-El 28/11/2024 la Junta de Gobierno de la Ciudad de Madrid acordó, resolver las alegaciones, aprobar la propuesta de imposición con efectos 01/01/2025 de la Tasa por prestación del servicio de gestión de residuos de competencia municipal, elevar a definitivo el proyecto de Ordenanza Fiscal y su remisión al Pleno y proponer previo, dictamen de la Comisión Permanente de Economía, Innovación y Hacienda, la adopción del siguiente acuerdo “*Primero.- Aprobar, con*



*efectos de 1 de enero de 2025, la imposición de la Tasa por prestación del servicio de gestión de residuos de competencia municipal.*

*Segundo. - Aprobar la Ordenanza Fiscal reguladora de la Tasa por prestación del servicio de gestión de residuos de competencia municipal, que figura como anexo”.*

*También el artículo 25 establece que “Los acuerdos de establecimiento de tasas por la utilización privativa o el aprovechamiento especial del dominio público, o para financiar total o parcialmente los nuevos servicios, deberán adoptarse a la vista de informes técnico-económicos en los que se ponga de manifiesto el valor de mercado o la previsible cobertura del coste de aquellos, respectivamente. Dicho informe se incorporará al expediente para la adopción del correspondiente acuerdo”*

En relación con dicho procedimiento de elaboración de la Ordenanza, el motivo impugnatorio alegado radica en el hecho de que en el trámite de información pública no se publicó un Anexo perteneciente al ITE, concretamente el Anexo 6.1, 6.2, 6.3 y 6.4 del mismo.

Dicha falta de publicación en el momento de exposición al público no ha sido negada por el Ayuntamiento de Madrid, y de hecho fue advertida y denunciada en uno de los escritos de alegaciones presentados y respondida en la Memoria de valoración de las alegaciones (folios 51 y ss. de dicho documento).

No negado el hecho material, la cuestión controvertida se centra en si constituye una exigencia legal la publicación de los Anexos 6.1, 6.2, 6.3 y 6.4 al formar parte inseparable de la Memoria económico-financiera, o si por el contrario no es necesaria su publicación, puesto que el Informe Económico Financiero tal y como fue publicado cumplía el mandato del artículo 25 del Texto Refundido de la Ley reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo comprendiendo todos los datos, sin necesidad de examinar los documentos anexos.

El artículo 25 del TRLHL señala que *“Los acuerdos de establecimiento de tasas por la utilización privativa o el aprovechamiento especial del dominio público, o para financiar total o parcialmente los nuevos servicios, deberán adoptarse a la vista de informes técnico-económicos en los que se ponga de manifiesto el valor de mercado o la previsible cobertura del coste de aquellos, respectivamente. Dicho informe se incorporará al expediente para la adopción del correspondiente acuerdo”*. El art. 17 del TRLHL regula la elaboración, aprobación y publicación de las ordenanzas fiscales, prescribiendo *“Los acuerdos provisionales adoptados por las corporaciones locales para el establecimiento, supresión y ordenación de tributos y para la fijación de los elementos necesarios en orden a la determinación de las respectivas cuotas tributarias, así como las aprobaciones y modificaciones de las correspondientes ordenanzas fiscales, deberán exponerse en el tablón de anuncios de la Entidad durante treinta días hábiles, como mínimo,*



*dentro de los cuales los interesados podrán examinar el expediente y presentar las reclamaciones que estimen oportunas”.*

Esta exposición pública de las ordenanzas fiscales constituye un requisito de la legalidad del procedimiento y es una expresión del derecho de participación ciudadana en los asuntos públicos que deriva directamente del artículo 23 CE y del principio de audiencia del artículo 105.a CE. La participación de los ciudadanos en los asuntos públicos está recogida como derecho fundamental cuya interpretación ha de ser favorecedora de su ejercicio y no puede tener únicamente un carácter nominal, sino que habrá que buscar su real efectividad. A la omisión de dicho trámite se refirió la STS de 01/07/1991, rec. 4612/1990, al afirmar que dicha omisión *"implica una vulneración de los citados artículos 9.2 y 105.a) de la Constitución(...), obliga a que los Jueces y Tribunales, en aplicación de los artículos 5 y 7 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, declaren la nulidad, que siempre será de pleno derecho (sean los motivos materiales o de forma), previa impugnación de parte o de oficio, de la disposición."*

Del mismo modo, la omisión o el carácter incompleto del informe económico-financiero en el expediente de una ordenanza fiscal, así como su falta de exposición en el trámite de información pública, **supone una causa de nulidad de pleno derecho**, considerando el Tribunal Supremo, este documento como un requisito esencial e insubsanable para la validez de la norma.

La exigencia de la exposición en el trámite de información pública del Informe Técnico-Económico, ha sido confirmada por la Jurisprudencia del Tribunal Supremo, Sentencia del Tribunal Supremo nº 716/2017, de 26/04/2017, recurso nº 167/2016, *“Pero, además, los interesados y afectados por la imposición de las tasas locales han de tener la posibilidad de conocer las razones que llevan a la Administración local a la imposición de las tasas y que justificaron, no sólo la cuota global a aplicar, sino también las razones que motivaron, en su caso, la fijación de las tarifas correspondientes o, en definitiva, de los concretos parámetros fijados para la liquidación de la cuota tributaria. De lo contrario, carecerían los interesados de instrumentos para, en su caso, plantear alegaciones al respecto, tanto en el trámite de información pública como mediante la interposición de los recursos procedentes, frente a la aprobación definitiva de las Ordenanzas Fiscales, dejando con ello sin contenido los arts. 17.1 y 19.1 del TRLHL, ya que los interesados carecerían de los elementos necesarios para oponerse, por razones de legalidad, a los parámetros, en este caso coeficientes, establecidos para la liquidación de la cuota tributaria de la tasa”.*

El propio contenido del Informe Técnico Económico, para que cumpla su función legal, ha sido analizado entre otras, en la Sentencia del Tribunal Supremo de fecha 24/02/2014, recurso nº 3721/2010 en la que se remite a Jurisprudencia previa *“Conviene igualmente traer a colación nuestra Sentencia de 20 de febrero de 2009 (rec. cas. núm. 5110/2006) en la que indicábamos que «esta Sección ha*





*tenido la oportunidad de subrayar en muchas ocasiones que el citado principio de equivalencia -también se le ha denominado de "autofinanciación de las tasas" [Sentencia de 18 de septiembre de 2007 (rec. cas. en interés de la ley núm. 42/2006), FD Quinto]- es connatural a las tasas [Sentencia de 21 de marzo de 2007 (rec. cas. núm. 492/2002), FD Tercero]; que del mismo deriva únicamente que el importe total estimado de la tasa no debería superar el coste real o previsible global o en su conjunto del servicio público o actividad de que se trate [Sentencias de 19 de junio de 1997 (rec. apel. núm. 10175/1991), FD Segundo; de 7 de mayo de 1998 (rec. apel. núm. 9258/1992), FD Tercero; de 22 de mayo de 1998 (rec. apel. núm. 6694/1992), FD Tercero; de 21 de marzo de 1998 (rec. apel. núm. 8243/1992), FD Quinto; de 6 de marzo de 1999 (rec. cas. núm. 950/1994), FD Tercero; de 11 de marzo de 2002 (rec. cas. núm. 3225/1998), FD Cuarto A); de 18 de diciembre de 2000 (rec. cas. núm. 3114/995), FD Quinto; de 30 de noviembre de 2002 (rec. cas. núm. 3848/1998), FD Tercero; de 14 de febrero de 2004 (rec. cas. en interés de ley núm. 41/2003), FD Tercero; de 23 de enero de 2006 (rec. ordinario núm. 66/2003), FD Primero; y de 18 de septiembre de 2007, cit., FD Quinto]; y, por último, que la aprobación de la Memoria económico-financiera constituye, no un mero requisito formal, sino una "pieza clave para la exacción de las tasas" [Sentencia de 8 de marzo de 2002 (rec. cas. núm. 8793/1996), FD Cuarto; en sentido similar, Sentencia de 6 de marzo de 1999, cit., FD Cuarto], un medio de garantizar, justificar (el ente impositor) y controlar (el sujeto pasivo) que el principio de equivalencia se respeta, y, por ende, para evitar la indefensión del administrado ante actuaciones administrativas arbitrarias [entre muchas otras, Sentencias de 15 de junio de 1994 (rec. cas. núm. 1360/1991), FD Segundo; de 19 de mayo de 2000 (rec. cas. núm. 8236/1994), FD Tercero; de 10 de febrero de 2003 (rec. cas. núm. 1245/1998), FD Cuarto; de 1 de julio de 2003 (rec. cas. núm. 8493/1998), FD Tercero A); de 21 de marzo de 2007, cit., FD Tercero; de 19 de diciembre de 2007 (rec. cas. núm. 3164/2002), FD Cuarto]; documento -la Memoria- al que aluden las normas vigentes, antes citadas, pero que también exigía la normativa anterior (art. 21 del Real Decreto 3250/1976, de 30 de diciembre; art. 18 del Real Decreto Ley 11/1979, de 20 de julio; y art. 214 del Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril; véanse nuestras Sentencias de 21 de marzo de 2007, cit., FD Tercero; y de 19 de diciembre de 2007, cit., FD Cuarto)» (FD Undécimo) [en el mismo sentido, entre otras, las Sentencias de la misma fecha, (rec. cas. núms. 3949/2006, 4480/2006, 4678/2006 y 3966/2006); de 11 de junio de 2009 (rec. cas. núm. 5940/2007), FD Décimo; y de 2 de febrero de 2009 (rec. cas. núm. 255/2007), FD Undécimo]". Especialmente relevante de dicha Sentencia es cuando resalta que la importancia de la Memoria Económico-Financiera que lo transforma de requisito formal a sustancial, es que debe contener la justificación de la cuantificación de la cuota, de manera que pueda comprobarse el cumplimiento de los principios tributarios constitucionales y del resto del ordenamiento jurídico, contenido todo ello en el siguiente párrafo "De la anterior doctrina debemos extraer que, en efecto, **la Memoria económico-financiera ha de contener todas las precisiones y justificaciones del desarrollo articulado de la Ordenanza Fiscal, de modo que de su lectura se desprenda no sólo cual es el coste real o previsible del***



*servicio en su conjunto, o, en su defecto, el valor de la prestación recibida, sino además la justificación razonada que ha llevado a la determinación, en su caso, de los criterios de cuantificación de la cuota para la elaboración de las liquidaciones, debiendo contener la explicación procedente que justifique el cumplimiento de los principios tributarios a los que hace referencia el art. 31.1 de la CE y al resto del ordenamiento jurídico. Y esto es así en la medida en que «la aprobación de la Memoria económico-financiera constituye, no un mero requisito formal, sino una "pieza clave para la exacción de las tasas" y "un medio de garantizar, justificar (el ente impositor) y controlar (el sujeto pasivo) que el principio de equivalencia se respeta, y, por ende, para evitar la indefensión del administrado ante actuaciones administrativas arbitrarias".*

**Por lo tanto, para resolver el motivo de nulidad, hay que analizar si el Informe Técnico-Económico expuesto al público, sin los Anexos 6.1, 6.2, 6.3 y 6.4, contiene todas las precisiones y justificaciones del desarrollo articulado de la Ordenanza Fiscal, con justificación razonada y determinación de los criterios de cuantificación de la cuota, o si la justificación completa, con independencia del acierto o no de la misma, solo se obtiene con la lectura del Anexo 6 no publicado.**

Para dar una contestación es imprescindible, en primer lugar, recordar los principios tributarios exigidos por la legislación a los que debe dar respuesta y justificación la Ordenanza reguladora de la Tasa analizada, y, en segundo lugar, el contenido del propio Informe y de los Anexos 6.1, 6.2, 6.3 y 6.4.

En cuanto a la justificación de las exigencias legales por parte del Informe, tal y como fue publicado, el Ayuntamiento de Madrid, lo afirma, al resaltar, que en el mismo pueden observarse claramente cuáles son los costes directos e indirectos del servicio, así como los gastos de amortización y demás necesarios para la determinación del coste, cumpliéndose el mandato de los art. 24 y 25 del TRLHL, que imponen la elaboración de una memoria económico-financiera justificativa de que el importe de la tasa no excede del coste del servicio. En igual sentido, se pronuncia el Ayuntamiento, en la Memoria de resolución de las reclamaciones y sugerencias presentadas, al resolver la denuncia en el trámite de alegaciones, de la falta de publicación del Anexo 6. Sin embargo, hay que enfatizar que la presente Ordenanza desde su Preámbulo, manifiesta como única razón de ser, el cumplimiento del mandato legal del artículo 11.3 de la Ley 7/2022, de 8 de abril, de residuos y suelos contaminados para una economía circular, “3. *En el caso de los costes de gestión de los residuos de competencia local, de acuerdo con lo dispuesto en el texto refundido de la Ley reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, las entidades locales establecerán, en el plazo de tres años a contar desde la entrada en vigor de esta ley, una tasa o, en su caso, una prestación patrimonial de carácter público no tributaria, específica, diferenciada y no deficitaria, que permita implantar sistemas de pago por generación y que refleje el coste real, directo o indirecto, de las operaciones de*



recogida, transporte y tratamiento de los residuos, incluidos la vigilancia de estas operaciones y el mantenimiento y vigilancia posterior al cierre de los vertederos, las campañas de concienciación y comunicación, así como los ingresos derivados de la aplicación de la responsabilidad ampliada del productor, de la venta de materiales y de energía”. Y por ello, dicho Preámbulo de la Ordenanza Fiscal reguladora de la Tasa por prestación del servicio de gestión de residuos de competencia municipal, indica expresamente “La regulación que se contempla incorpora todos los criterios y principios básicos del TRLHL, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, incluyendo en el cálculo de la cuota, el monto de la generación de residuos que impone la citada Ley de Residuos, en el marco del principio de “quien contamina paga”. **Por lo tanto, el Informe Técnico-Económico publicado de la presente Tasa, en consonancia con las exigencias jurisprudenciales antes citadas, tendría que contener una justificación no solo de las exigencias del TRLHL, sino de la determinación de la cuota de conformidad con las exigencias de la Ley 7/2022.** Sobre este último punto, el Ayuntamiento de Madrid, también afirma que el Informe Técnico Económico sin el Anexo 6, permite determinar los elementos esenciales del hecho imponible y los datos cuantificadores de las diferentes tarifas (la tarifa básica y la de generación) de la tasa y la justificación de por qué se aplican esos criterios y no otros, y que el Anexo no aporta nada relevante a los efectos que ahora interesan, pues, aparte de lo que se ha trasladado a la memoria económico-financiera, detalla la metodología empleada para la obtención de los datos.

Ya afirmado que el Informe Técnico Económico publicado en el trámite de información pública, tiene que contener los elementos cuantificadores de las tarifas con justificación del cumplimiento de los requisitos de la Ley 7/2022 matriz de la propia Ordenanza, procede el análisis del contenido del propio Informe y de los Anexos 6.1, 6.2, 6.3 y 6.4, para determinar dónde se pretende realizar una justificación de tales datos y exigencias legales. El punto 3 de la Introducción del Informe Técnico Económico (folio 5) desarrolla el concepto del sistema de Pago por Generación, en los siguientes términos, “3. Sistema de pago por generación. En relación con la cuestión de que la TRU debe tender hacia el pago por generación, permitiendo la aplicación del principio de que “quien contamina paga”, siendo su implantación una de las medidas con las que debería conseguirse que las bienes se reutilicen en mayor medida, que se reduzca la generación de residuos y que se recicle mejor, cabe decir que, para alcanzar estos objetivos con la política tributaria, parece imprescindible identificar el comportamiento particular de la persona generadora. Por lo tanto, se ha estudiado, utilizando los medios con los que dispone el Ayuntamiento cómo es posible identificar al generador, la cantidad de residuos que genera y el nivel de calidad con que realiza la separación de los residuos”. Por lo tanto, parte de la premisa de que la cuota a abonar de la Tasa que se aprueba, (al deber tender hacia el pago por generación exigido por la Ley 7/2022), hace imprescindible identificar el comportamiento particular de la persona generadora. Y por ello explica cómo se ha realizado dicha labor identificativa, precisando a continuación que, para dicha determinación, la unidad territorial para



los kilos de residuos generados en cada inmueble de uso residencial va a ser el barrio, y para los kilos de residuos generados en cada inmueble de uso no residencial, va a ser el distrito. El primer paso en la identificación sería contabilizar expreso el número de cubos alzados en cada barrio, y el segundo distribuir los kilos de residuos de dichos barrios entre las viviendas y locales. La primera labor se especifica en el anexo 2 publicado junto con el Informe, mientras que la segunda labor que es la que conlleva el punto nuclear antes anunciado del pago por generación, esto es, la atribución de los kilos de residuos a su generador, el ITE especifica *“Dado que el proceso de recogida de residuos implementado actualmente en el Ayuntamiento no arroja esta información desglosada, se ha realizado una contratación externa con la cual se ha medido el volumen de la generación de residuos urbanos por las actividades económicas, usos no residenciales y por fracción de residuo al año”*. Por lo tanto, dicha contratación externa atribuirá los kilos de residuo a cada actividad económica (no residencial) y por resta de los kilos totales de recogida de residuos realizada, se atribuye también los kilos de residuos a los inmuebles residenciales.

Sobre este aspecto de la contratación externa, vuelve el ITE a referirse en el punto 7 de la Introducción del Informe Técnico Económico (folio 11), al enumerar la metodología utilizada para elaborar la Ordenanza, *“3.h. Contratación externa de un estudio para obtener una caracterización y clasificación de las actividades económicas, agrupadas por tipologías en función de la generación de residuos propios de su actividad, de manera que se pueda asignar a cualquier actividad de una misma categoría igual cantidad de cada fracción de residuo generado. Ha sido necesario acudir a esta contratación, por un lado, porque el volumen de residuos de la recogida domiciliaria no diferencia si el origen es residencial o no. Estando fuera de toda duda que los residuos generados en los domicilios son distintos, tanto en cantidad como en composición, a los generados por la actividad económica de la ciudad, debía conocerse el volumen de residuos generados por esta última para descontarse de la recogida domiciliaria y de esta manera tener información de la generación de origen residencial; y, por otro lado, porque, dentro de los usos no residenciales, era necesario identificar la diferente cantidad de residuos que cada uno genera. En este sentido, no genera los mismos residuos una oficina que un restaurante. En el anexo 6 se encuentran los documentos entregables de la contratación”*. Aquí ya se concreta donde se encuentra el trabajo de tal contratación, en el Anexo 6, no publicado.

**Por lo advertido hasta dicho momento en el ITE, en cuanto a la justificación de la cuota que la Ordenanza va a determinar y su cumplimiento del requisito del pago por generación, se puede afirmar que el contenido de los documentos elaborados por el empresa externa son fundamentales porque en ellos radica, la imputación de los residuos a los inmuebles residenciales y no residenciales, la reunión de los distritos en zonas homogéneas para tal fin, así como en último término el establecimiento de la tarificación en atención a los datos obtenidos de generación. El Ayuntamiento de Madrid no niega que el Anexo**





6, realice dicha labor de imputación de residuos fundamental para la tarifa por generación, sino que afirma que el ITE sin el Anexo permite determinar los elementos esenciales del hecho imponible y los datos cuantificadores de las diferentes tarifas (la tarifa básica y la de generación) de la tasa que nos ocupa y la justificación de por qué se aplican esos criterios y no otros, al haberse trasladado lo relevante, siendo el resto, el detalle de la metodología empleada para la obtención de los datos. Concretamente en la Memoria que contiene la valoración de las alegaciones formuladas en reclamaciones y sugerencias presentadas en el trámite de información pública se indica (folio 53) *“Es cierto que, en especial, para la determinación de la cuota correspondiente a los bienes inmuebles de usos no residenciales, se ha tenido que acudir a la contratación externa para la realización de los estudios necesarios que determinan que unos usos catastrales generan más residuos que otros. Pero, el contenido de esos estudios se ha trasladado de manera clara y expresa al citado informe técnico-económico, sin que, por tanto, pueda considerarse existencia alguna de indefensión, entre otras cosas, porque se trata de un documento auxiliar o de apoyo, de carácter complementario”*. Y ante la crítica de que los motivos de agrupación de variados distritos en zonas homogéneas debían estar en el Anexo 6 no publicado, responde (folio 56) que ello se contiene en las páginas 64 y ss del ITE y en la memoria justificativa de la propuesta, concretamente indica *“En las páginas 64 y siguientes del informe técnico-económico se determinan las zonas homogéneas, datos que son los necesarios para conocer los criterios determinantes de las cuotas”*.

**Siendo el principal argumento de oposición, que el contenido de los estudios del Anexo 6 se ha trasladado de manera clara y expresa en el Informe, procede continuar el análisis del mismo para comprobar dicha afirmación, puesto que de ser cierta sería innecesaria, por repetitiva, la publicación del Anexo 6.** La justificación en el ITC de la Tarifa por Generación se encuentra en los folios 64 y ss *“La estructura tarifaria para el uso no residencial se ha hecho a la vista de los resultados obtenidos en el contrato externo “Estudio de la generación de las fracciones de residuos urbanos por parte de las actividades económicas en la ciudad de Madrid”. Del estudio del comportamiento relacionado con la generación de residuos se ha concluido que los 21 distritos de la ciudad son agrupables en 6 zonas homogéneas”*. Y a continuación vuelca el resultado de dicha labor de estudio realizada externamente, con un Excel con las zonas homogéneas y un Excel sobre el promedio anual de kilogramos de residuos generados en la ciudad de Madrid por uso catastral de cada actividad y zona homogénea, todo ello en los folios 64, 65, 66 y 67 del ITE.

Frente a dichos folios del ITE donde se arrojan los resultados numéricos y de las 6 zonas homogéneas, se encuentra el Anexo 6 *“Estudio de la generación de las fracciones de residuos urbanos por parte de las actividades económicas en la ciudad de Madrid”*, subdividido en cuatro, Anexo 6.1 *“Memoria técnica del trabajo”* (23 folios), Anexo 6.2 *“Definición de la población objetivo y diseño de la muestra”* (73 folios), Anexo 6.3 *“Metodología de conversión, desarrollo del*





*cuestionario, y análisis de los pilotos de la encuesta” (24 folios), y Anexo 6.4 “Informe final” (62 folios).*

No es cuestionable que la Tarifa por Generación depende de la labor realizada en cuanto a la subdivisión del municipio para tarificar, como en la asignación de kilogramos generados por cada uso no residencial mediante la categorización de actividades, y todo ello se contiene en el Anexo 6. **Es cierto que el ITE reproduce el resultado, pero de él no se puede dar respuesta a cómo se han podido homogeneizar distritos ni contabilizar los kilogramos de residuos por actividad no residencial, para así mediante resta, obtener los kilogramos de residuos por inmueble residencial.** Hay que recordar que el propio ITE reconoce que las características de los servicios de recogida y transporte de residuos de la ciudad de Madrid hacen imposible diferenciar, a priori, los que corresponden a los hogares, de los generados por las actividades económicas, por lo que esta labor se encarga a una consultora. Bastaría la mera copia de los resultados, cuando la labor externalizada se conoce con precisión cómo se realiza porque se trata de otra institución organizada con carácter previo y establecida, como podría ser una remisión a datos catastrales, remisión a contadores de suministros, puesto que no es ajeno al conocimiento de los ciudadanos, los organismos públicos que a otros efectos realizan dichas operaciones. Pero en el presente caso, un dato que el propio Ayuntamiento reconoce que no es material/objetivo porque él no lo puede proporcionar, tiene que ser obtenido por una consultora a través de operaciones de relativa complejidad que se desarrolla en los cuatro Anexos antes definidos. El Informe Técnico Económico, en cuanto que tiene que contener una explicación de la cuantificación de la cuota y dentro de la misma, de la Tarifa por Generación, no puede sustraer del conocimiento público, precisamente cómo se han cuantificado y distribuido los residuos generados, máxime cuando previamente había anunciado que no tenía medios de asignación al generador de los residuos. Justificar o explicar la cuantificación de la Tarifa por Generación, no significa conocer el dato concreto del número de kilos de envases asignados en la zona homogénea 1 al uso de Oficinas, (lo cual es lo único que consta en el ITE), sino que implica explicar por qué en la zona homogénea 1 se han reunido a distritos diversos como Arganzuela, Retiro, Salamanca, Chamartín y Chamberí, y explicar qué operaciones han permitido pasar de kilogramos de basura contabilizados por cubos alzados por barrio, a kilogramos de basura de una oficina de dicha zona. De esta manera, si se tuviera que responder a la pregunta de cómo se ha individualizado la basura generada por los inmuebles de uso catastral oficinas en cada barrio de Madrid, la respuesta no sería el número concreto de basura, que es el que consta en el ITE, sino que consistiría en una explicación sobre el proceso realizado dividido en fases tales como, 1) los análisis de determinantes que influyen en la generación de residuos que mediante modelos econométricos ha provocado una selección de las variables clave, 2) la aplicación de un análisis clúster para segmentar los distritos de Madrid en zonas homogéneas, 3) la definición de una muestra representativa de 1.200 establecimientos distribuidos por zona, actividad económica y tamaño, mediante un muestreo aleatorio estratificado, 4) desarrollo del cuestionario de recogida de



La autenticidad de este documento se puede comprobar en <https://gestion.comunidad.madrid/csv> mediante el siguiente código seguro de verificación: **1055447336043678612284**

información, 5) estudio de la información obtenida por las entrevistas telefónicas y web a empresas. Nada del contenido de dicha respuesta se encuentra en el ITE sino en el Anexo 6. Un análisis judicial de la corrección o no de la implementación del sistema de pago por generación implicaría necesariamente examinar dicha justificación, y la racionalidad de los medios empleados para el fin que se tiene que obtener. Y dicha justificación únicamente está incluida en el Anexo 6, por lo que indudablemente el mismo tenía que formar parte del trámite de información pública.

La inclusión del Anexo de Metodología de Fracciones por Actividad resulta esencial para dotar al Informe Técnico-Económico de la transparencia necesaria. Dado que la determinación de la carga tributaria/tarifaria se deriva directamente del volumen y tipología de residuos generados, es imperativo exponer las fuentes porque podrían ser muy diversas (estudios de caracterización, ratios de organismos públicos, o pesajes directos) y los sumatorios empleados. Esto no solo garantiza el cumplimiento del principio de transparencia, sino que asegura que el reparto de costes se ajuste a la realidad física de la gestión de residuos. **La ausencia del informe de origen de datos en el expediente de la ordenanza puesta a disposición del ciudadano constituye un vicio de nulidad radical, al impedir conocer el iter lógico seguido por la Administración para asignar cargas tributarias diferenciadas.** La jurisprudencia exige que los informes técnico-económicos no sean meros enunciados de cifras, sino documentos que permitan la fiscalización de su racionalidad. Al omitir el anexo que explica cómo se atribuye un tonelaje específico a cada actividad económica, la Administración incurre en una falta de motivación que genera una indefensión al contribuyente, quien se ve imposibilitado de impugnar la veracidad o exactitud de los datos de base que dan soporte a su cuota tributaria. El principio de "*quien contamina paga*", recogido en la Directiva 2008/98/CE y en la Ley 7/2022 de residuos, exige una correlación real y probada entre la generación de residuos y la cuantía de la tasa. Al no incorporarse el estudio que justifica el tonelaje atribuido a cada sector, el Informe Técnico Económico publicado, no cumple la función jurisprudencialmente exigida de justificar que la cuota impuesta en la Ordenanza respeta los preceptos legales, al no justificarse la trazabilidad entre la actividad económica y el residuo generado.

En esta misma línea la STS 82/2024, de 19 de enero de 2024, rec.2865/2022, citada por el propio Ayuntamiento de Madrid en la contestación a la demanda, que decide una controversia sobre la legalidad de la liquidación de la tasa por el servicio de recogida, eliminación o tratamiento de residuos sólidos urbanos del Ayuntamiento de Algeciras, se vuelve a repetir la doctrina del necesario contenido del ITE cuando dice "*Conforme a una interpretación consolidada y reiterada de este Tribunal Supremo -entre otras, sentencia de 25 de junio de 2015, rec. 1424/2013, que evoca la sentencia de 20 de febrero de 2009 (rec. cas. 5110/2006, -"la Memoria económico-financiera ha de contener todas las precisiones y justificaciones del desarrollo articulado de la Ordenanza Fiscal, de modo que de su lectura se desprenda no sólo cual es el coste real o previsible del servicio en su conjunto, o, en su defecto, el valor de la prestación recibida, sino*



*además la justificación razonada que ha llevado a la determinación, en su caso, de los criterios de cuantificación de la cuota para la elaboración de las liquidaciones, debiendo contener la explicación procedente que justifique el cumplimiento de los principios tributarios a los que hace referencia el art. 31.1 de CE y al resto del ordenamiento jurídico. Esos requisitos de contenido de la Memoria justificativa del acuerdo de imposición y de la Ordenanza Fiscal, tienen como finalidad establecer la motivación que llevó a la Entidad Local a ejercer la potestad reconocida en los arts.15 y 20.1 del TRLHL, en cuanto al establecimiento de tasas, para tratar de asegurar que se ajustan, no solamente a los parámetros del art. 24 del TRLHL, sino también al resto del ordenamiento jurídico y, por tanto, se ha de justificar, aunque sea de modo aproximado, que la fijación de los elementos para la determinación de la cuota tributaria, en el caso de que se establezcan, resultan respetuosos con los principios de igualdad, justicia tributaria y, en su caso, capacidad contributiva. Con ello se trata de impedir que el establecimiento de las tasas y, por ende, el ejercicio de la potestad de establecerlos y regularlos resulte arbitrario o, lo que es lo mismo, inmotivado".*

El trámite de información pública y alegaciones no es un mero requisito formal, sino una garantía sustancial del procedimiento de elaboración de disposiciones generales. Al no publicarse el informe que justifica el origen de los datos de generación por actividad, la Administración ha hurtado al ciudadano un elemento esencial del expediente administrativo. La publicidad debe ser íntegra para que el derecho a participar sea real, la ocultación de la base técnica sobre la que se asienta la carga tributaria impide que los interesados puedan conocer los fundamentos de la norma y, por ende, reaccionar contra ellos, viciando de nulidad el proceso por vulneración de las garantías procedimentales básicas. La jurisprudencia del Tribunal Supremo ha reiterado que el informe técnico-económico debe preceder a la aprobación de la tasa y ser accesible, ya que su ausencia o deficiente configuración impide el control de la racionalidad del reparto del coste del servicio, lo que conlleva la nulidad de pleno derecho del artículo 47.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC), siendo este defecto insubsanable a posteriori, pues la participación ciudadana debe producirse sobre una información completa y veraz que permita verificar si la tasa es proporcional al residuo generado o si, por el contrario, incurre en una arbitrariedad de cálculo. Los anexos omitidos no constituyen en definitiva una información auxiliar del cálculo de la tasa, sino que representan su núcleo fundamental, para conocer los residuos atribuidos a las actividades económicas, con sus diferentes tipologías, y a los residentes en los distintos barrios, pues una vez deducido el volumen de residuos generados por las actividades económicas se resta del total de residuos recogidos y se produce el resultado de los residuos que determina el cálculo de la parte variable de la cuota o tarifa por generación de los inmuebles residenciales, siendo además desde un inicio este aspecto el más novedoso y problemático de redacción de la tasa, y el más necesitado de explicación y fundamento cuando se parte de unas premisas de reconocimiento de falta de recogida diferenciada por usos, y de rutas de recogida de



basura comprensivas de distintos barrios y distritos, cuyo supuesto fundamento de cálculo e imputación se encuentra en anexo que no se da a conocer.

**Todo lo anterior provoca una estimación del motivo de nulidad de pleno Derecho de la Ordenanza impugnada**, sin que sea de aplicación la STS 818/2024, de 13/05/2024, rec. 7766/2022, invocada por el Ayuntamiento de Madrid. En este caso el objeto del recurso de casación, desde la perspectiva del interés casacional para formar jurisprudencia, consistía en determinar si, según la doctrina del Tribunal Supremo, de acuerdo con los arts. 24.2 y 25 TRLHL, en relación con la tasa de recogida de residuos prevista en el actual art. 20.4.s) TRLHL, resulta suficiente el informe técnico económico que, para el cálculo de la cuota de la tasa de recogida de residuos municipales, se fundamente en informes que vinculen el valor de dicho servicio con el volumen de agua consumida por los sujetos pasivos, y si resulta válido, como criterio para fijar la tarifa de la tasa, el tipo de contador y el caudal nominal atribuido a cada contrato de suministro. El Tribunal Supremo decidió que era suficiente que el informe técnico económico de la tasa de recogida de residuos se fundamentase en informes que vinculan el valor de dicho servicio con el volumen de agua consumida y el caudal nominal de cada vivienda, pero en ese supuesto no se analiza la necesidad de publicación de dichos informes ni la necesidad de éstos para conocer, no solo la cuota individualizada sino la forma en que se obtienen los conceptos genéricos para su cálculo e incluso cuáles son éstos conceptos. No se trata de realidades comparables, mientras que en dicho supuesto se conocían los conceptos, en el presente caso, sin el Anexo 6, el ITE es un informe excesivamente genérico en el que no se justifica la metodología, la forma de identificación de zonas homogéneas en función de las variables previamente registradas y que determinan el nivel de generación de residuos, las técnicas empleadas, así como el análisis y los datos obtenidos. Estas cuestiones no constituyen una información auxiliar del cálculo de la tasa, sino que representan el núcleo fundamental para conocer los residuos atribuidos a las actividades económicas, con sus diferentes tipología, y a los residentes en los distintos barrios, pues una vez deducido el volumen de residuos generados por las actividades económicas se resta del total de residuos recogidos y se produce el resultado de los residuos que determina el cálculo de la parte variable de la cuota o tarifa por generación de los inmuebles residenciales.

Finalmente, en relación a la solicitud de prohibición mantenimiento de actos firmes y consentidos por aplicación del art 19.2 TRLHL, el Tribunal Supremo ha aclarado en Sentencia de 15 de Noviembre de 2022 que el citado artículo contiene *“una facultad conferida al juez para ser ejercida en la sentencia, que permite evaluar, al enjuiciar los reglamentos fiscales de las entidades locales, el grado de intensidad o gravedad de los vicios jurídicos que aquejan a la propia disposición general y también a sus actos de aplicación, a partir de aquellos, de modo que no se puede hacer valer frente a la nulidad el valladar del acto firme y consentido en los casos en que así, motivadamente, lo hubiera acordado el tribunal sentenciador.”*, facultad cuyo ejercicio, en base a los parámetros referidos por la



doctrina del Tribunal Supremo, no entendemos procedente ejercer en el presente caso.

**QUINTO.** - En cuanto a las costas procesales, el artículo 139.1 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa establece, como regla general, su imposición a la parte que hubiera visto rechazadas todas sus pretensiones, salvo que el órgano jurisdiccional aprecie y razone la concurrencia de serias dudas de hecho o de derecho. En el presente litigio, este Tribunal aprecia que la impugnación de la Ordenanza presenta una especial complejidad jurídica que justifica la no imposición de las costas.

## FALLAMOS

ESTIMAR el presente Procedimiento Ordinario nº 215/25 interpuesto por Dña. SOLEDAD GALLO SALIENT, Procuradora de los Tribunales, en representación de la Asociación Española de Asesores Fiscales (AEDAF) contra el Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Madrid de 23 de diciembre de 2024, por el que se aprueba la Ordenanza Fiscal 8/2024, de 23 de diciembre, reguladora de la Tasa por prestación del servicio de gestión de residuos de competencia municipal, publicada, inicialmente, en el BOCM del pasado 27 de diciembre de 2024, y su rectificación posterior, en el BOCM de fecha 31 de diciembre de 2024. DECLARANDO LA NULIDAD DE PLENO DERECHO DE LA ORDENANZA.

Sin costas.

La presente sentencia es susceptible de recurso de casación, que deberá prepararse ante esta Sala en el plazo de **treinta días**, contados desde el siguiente al de su notificación, acreditándose en el escrito de preparación del recurso el cumplimiento de los requisitos establecidos en el artículo 89.2 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-administrativa, con justificación del interés casacional objetivo que presente. Previa constitución del depósito previsto en la Disposición Adicional Decimoquinta de la Ley Orgánica del Poder Judicial, bajo apercibimiento de no tener por preparado el recurso.

Dicho depósito habrá de realizarse mediante el ingreso de su importe en la Cuenta de Depósitos y Consignaciones de esta Sección, cuenta-expediente nº 2583-0000-93-0215-25 (Banco de Santander, Sucursal c/ Barquillo nº 49), especificando en el campo **concepto** del documento Resguardo de ingreso que se trata de un "Recurso" 24 Contencioso-Casación (50 euros). Si el ingreso se hace mediante transferencia bancaria, se realizará a la cuenta general nº 0049-3569-92-





0005001274 (IBAN ES55-0049-3569 9200 0500 1274) y se consignará el número de cuenta-expediente 2583-0000-93-0215-25 en el campo “Observaciones” o “Concepto de la transferencia” y a continuación, separados por espacios, los demás datos de interés.

Así por esta nuestra Sentencia, lo pronunciamos, mandamos y firmamos.

La difusión del texto de esta resolución a partes no interesadas en el proceso en el que ha sido dictada sólo podrá llevarse a cabo previa disociación de los datos de carácter personal que los mismos contuvieran y con pleno respeto al derecho a la intimidad, a los derechos de las personas que requieran un especial deber de tutela o a la garantía del anonimato de las víctimas o perjudicados, cuando proceda.

Los datos personales incluidos en esta resolución no podrán ser cedidos, ni comunicados con fines contrarios a las leyes.



Este documento es una copia auténtica del documento Sentencia estimatoria firmado electrónicamente por JOSÉ MARÍA SEGURA GRAU (PSE), JOAQUIN HERRERO MUÑOZ-COBO (PSE), MATILDE APARICIO FERNÁNDEZ, CRISTINA PACHECO DEL YERRO, NATALIA DE LA IGLESIA VICENTE, LORETO FELTRER RAMBAUD

**Tribunal Superior de Justicia de Madrid**  
Sala de lo Contencioso-Administrativo  
**Sección Novena**  
C/ General Castaños, 1 , Planta 1 - 28004  
tsjca09@madrid.org

33001000

**NIG:** 28.079.00.3-2025/0008658

**Procedimiento Ordinario 215/2025**

**TRIBUTARIO**

**De:** ASOCIACION ESPAÑOLA DE ASESORES FISCALES (AEDAF)

PROCURADOR D./Dña. MARIA SOLEDAD GALLO SALLENT

**Contra:** AYUNTAMIENTO DE MADRID

LETRADO EN ENTIDAD MUNICIPAL

**DILIGENCIA DE PUBLICACIÓN.-** La extiendo yo, el/la Letrado/a de la Administración de Justicia, para hacer constar que en el día de hoy, firmada la anterior sentencia por los Magistrados que la dictan, se publica la misma mediante firma de la presente conforme a lo establecido en el art. 204 de la LEC y se procede a su notificación a las partes, dejándose testimonio suficiente en autos, de lo que doy fe.

En Madrid, a la fecha de su firma electrónica.

EL/LA LETRADO/A DE LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA



La autenticidad de este documento se puede comprobar en <https://gestion.a.comunidad.madrid/csv>  
mediante el siguiente código seguro de verificación: **1221178979896215288633**

Este documento es una copia auténtica del documento Publicación firmado electrónicamente por  
FRANCISCO JAVIER SANCHEZ CERRAJERO

Mensaje LexNET - Notificación

Fecha Generación: 24/03/2026 08:51

Mensaje

|                         |                                                                                      |                                                                                    |  |
|-------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------|--|
| IdLexNet                | 202610864439489                                                                      |                                                                                    |  |
| Asunto                  | Sentencia estimatoria (F.Resolucion 20/03/2026)                                      |                                                                                    |  |
| Remitente               | Órgano                                                                               | T.S.J. MADRID CONTENCIOSO/ADMTVO. SECCIÓN N. 9 de Madrid, Madrid [2807933009]      |  |
|                         | Tipo de órgano                                                                       | T.S.J. SALA DE LO CONTENCIOSO                                                      |  |
|                         | Oficina de registro                                                                  | SRR. CONTENCIOSO/ADMINISTRATIVO DEL TSJ [2807900002]                               |  |
| Destinatarios           | GALLO SALLENT, MARIA SOLEDAD [1864]                                                  |                                                                                    |  |
|                         | Colegio de Procuradores                                                              | Ilustre Colegio de Procuradores de Madrid                                          |  |
| Fecha-hora envío        | 23/03/2026 13:38:04                                                                  |                                                                                    |  |
| Documentos              | <a href="#">5601684_2026_I_632850672.PDF</a> (Principal)                             |                                                                                    |  |
|                         | Hash del Documento: 34f1271898de6e4161b3a3add74df0780eafe3410d6f6cd48bcde25d35b51461 |                                                                                    |  |
|                         | <a href="#">5601684_2026_E_162906114.ZIP</a> (Anexo)                                 |                                                                                    |  |
|                         | Hash del Documento: abe04b953adfd96a7d27c002631632ede33af1a5d85a04c106686b5d62fd189d |                                                                                    |  |
| Datos del Procedimiento | Procedimiento destino                                                                | Sentencia estimatoria (F.Resolucion 20/03/2026) Nº 0000215/2025                    |  |
|                         | Detalle de acontecimiento                                                            | Sentencia estimatoria (F.Resolucion 20/03/2026) RECURSO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO |  |
|                         | NIG                                                                                  | 2807900320250008658                                                                |  |

Historia del mensaje

| Fecha-hora          | Emisor de acción                                                              | Acción       | Destinatario de acción                                                        |
|---------------------|-------------------------------------------------------------------------------|--------------|-------------------------------------------------------------------------------|
| 24/03/2026 08:49:46 | GALLO SALLENT, MARIA SOLEDAD [1864]-Ilustre Colegio de Procuradores de Madrid | LO RECOGE    |                                                                               |
| 23/03/2026 13:47:09 | Ilustre Colegio de Procuradores de Madrid (Madrid)                            | LO REPARTE A | GALLO SALLENT, MARIA SOLEDAD [1864]-Ilustre Colegio de Procuradores de Madrid |

(\*) Todas las horas referidas por LexNET son de ámbito Peninsular.