

Marzo 2026

¿Hablamos?

Manuel Esclapez Escudero

Director responsable de Imposición Local y Catastro de PwC Tax & Legal
manuel.esclapez.escudero@pwc.com

Ayer se conoció, a través de la publicación en la web del CGPJ, que la Sección Novena de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid ha dictado sentencia declarando la nulidad de pleno derecho de la Ordenanza Fiscal 8/2024, reguladora de la Tasa por prestación del servicio de gestión de residuos de competencia municipal del Ayuntamiento de Madrid. Hemos podido acceder al contenido íntegro de la resolución, si bien a la fecha de redacción de este artículo aún no ha sido objeto de publicación oficial. La sentencia, que resuelve el recurso interpuesto por la Fundación Educativa Santo Domingo, declara nula en su integridad una ordenanza que afecta a más de 1,5 millones de inmuebles de la capital y cuyo primer cobro se inició en el primer trimestre de 2025.

El origen de esta problemática se sitúa en el mandato introducido por el artículo 11.3 de la Ley 7/2022, de 8 de abril, de residuos y suelos contaminados para una economía circular, que transpuso la Directiva (UE) 2018/851. Esta norma obligó a todas las entidades locales a establecer, antes del 10 de abril de 2025, una tasa específica, diferenciada y no deficitaria, que permitiera implantar sistemas de pago por generación y reflejase el coste real de las operaciones de recogida, transporte y tratamiento de residuos. Sin embargo, el legislador estatal condensó este mandato en un único artículo, delegando en los Ayuntamientos la definición de los

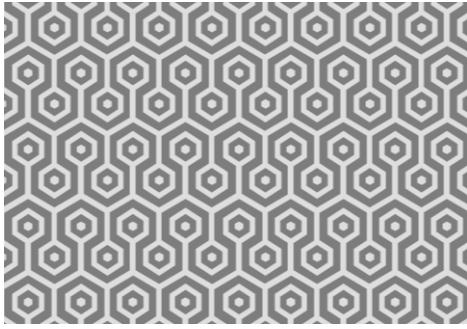
elementos esenciales del tributo sin ofrecerles un marco regulatorio de detalle, lo que ha generado una enorme heterogeneidad normativa en todo el territorio y un escenario de litigiosidad sin precedentes en la fiscalidad local.

Los motivos de impugnación

La ordenanza fue impugnada por diversas instituciones, entre ellas la Asociación Española de Asesores Fiscales (AEDAF), en el Procedimiento Ordinario 215/2025, y la Fundación Educativa Santo Domingo, en el P.O. 245/2025. Los motivos de impugnación planteados pueden sistematizarse en dos grandes bloques:

Motivos formales (procedimentales)

- Defectos en la exposición pública del acuerdo provisional. Se denuncia que la publicación no se realizó en la sede electrónica del Ayuntamiento sino en una web genérica (www.madrid.es), lo que no satisface los requisitos de los artículos 38 de la Ley 40/2015 y 45 de la Ley 39/2015. Además, el plazo de exposición pública se computó en treinta días naturales en lugar de treinta días hábiles, conforme exige el artículo 17.1 del TRLRHL en relación con el artículo 30.2 de la Ley 39/2015.
- Falta de publicación íntegra del Informe Técnico-Económico (ITE). Se omitió durante el trámite de información pública el Anexo 6 del ITE —182 folios que contenían la metodología de la consultora externa encargada de determinar la



imputación de residuos por actividades económicas y barrios—.

- Falta de inclusión en la ordenanza de todos los elementos de cuantificación, quedando parámetros esenciales — kilogramos de residuos por barrio, porcentajes de separación correcta, toneladas por uso catastral y zona homogénea— "agazapados" en el ITE y fuera del texto normativo.

Motivos de fondo (sustantivos)

- Distribución desproporcionada del coste del servicio. El 81-82% del coste total (260.329.345 euros de 316.021.479,96 euros) se vincula al valor catastral del inmueble, y solo el 18-19% (57.038.945,37 euros) a la tarifa por generación, lo que asemeja la tasa al IBI y contradice el principio "quien contamina paga".

- Desconsideración de la generación efectiva e individual de residuos en inmuebles residenciales: se utilizan promedios por barrio en lugar del dato real de empadronados, y el coeficiente de calidad está predeterminado por distritos, haciendo irrelevante la conducta individual del contribuyente.

- Bonificaciones paradójicas a familias numerosas de hasta el 90%, que benefician precisamente a quienes más residuos generan —una familia con seis hijos vería su cuota reducida de 150 a 15 euros—.

- Inconsistencia e inverosimilitud de los datos del ITE: según sus cifras, cada restaurante de la zona Centro generaría un 774% más de residuos que uno de Carabanchel, dato calificado de inverosímil.

Análisis de la sentencia

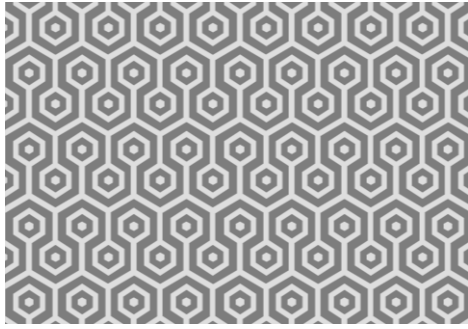
El motivo de nulidad declarado

El Tribunal centra su resolución en un único motivo de carácter formal: la falta de publicación del Anexo 6 del ITE — subdividido en Anexos 6.1 a 6.4— durante el trámite de información pública. Este motivo fue incluso introducido de oficio por el propio Tribunal al amparo del artículo 33.2 LJCA. La Sala razona que el ITE publicado sin dicho Anexo era "excesivamente genérico" y no justificaba la metodología empleada para imputar residuos a actividades económicas — modelos econométricos, análisis clúster, muestreo estratificado de 1.200 establecimientos—, siendo imposible conocer cómo se habían homogeneizado distritos ni contabilizado los kilogramos de residuos por actividad.

El Tribunal establece una distinción capital: justificar la cuantificación "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".

La posición del Ayuntamiento

El Ayuntamiento defendió que el Anexo 6 tenía carácter meramente auxiliar, que el ITE era completamente exhaustivo sin él y que cualquier persona podría haber solicitado su examen durante la información pública.



Invocó además la STS 818/2024, de 13 de mayo, como precedente favorable. El Tribunal rechazó expresamente esta aplicación, razonando que en aquel caso se conocían los conceptos de cálculo, mientras que aquí, sin el Anexo 6, el ITE no permitía verificar las técnicas empleadas.

La doctrina del TSJ de Madrid

La Sala fundamenta la nulidad en cuatro pilares: (i) el principio de transparencia, al ser el Anexo esencial para dotar al ITE de la transparencia necesaria; (ii) la indefensión del contribuyente, al impedir conocer el iter lógico seguido para asignar cargas tributarias diferenciadas; (iii) el incumplimiento del principio "quien contamina paga" de la Directiva 2008/98/CE y la Ley 7/2022; y (iv) la vulneración de las garantías procedimentales básicas, pues "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".

El defecto constituye una nulidad de pleno derecho del artículo 47.2 de la Ley 39/2015, siendo insubsanable a posteriori. El Tribunal no entra a resolver los restantes motivos de impugnación — ni los formales restantes ni los de fondo—, lo que evidencia la gravedad que atribuye al vicio procedimental detectado, pero deja abierta la puerta a que dichos motivos puedan ser examinados en el futuro.

Contraste con el TSJ de Cataluña

El criterio del TSJ de Madrid contrasta significativamente con el del TSJ de Cataluña en su Sentencia 355/2026, de 9 de febrero, que desestimó el recurso de la Associació Turística d'Apartaments contra la ordenanza de la tasa de residuos de Girona. El TSJ de Cataluña consideró que la Ley 7/2022 "no impone la obligación taxativa de exigir una tasa

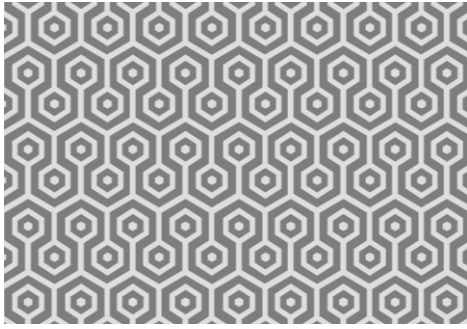
totalmente individualizada para cada sujeto pasivo", admitiendo modelos "elementales" basados en superficie, tipo de actividad económica según el epígrafe del IAE y bonificaciones por uso de puntos limpios. Avaló que las viviendas de uso turístico (VUT) tributasen como actividades económicas y consideró suficiente la memoria económico-financiera de Girona. Mientras que en Madrid el vicio radica en la opacidad de la justificación técnica del ITE, en Girona el TSJ estimó que el informe cumplía las exigencias legales. Dos aproximaciones dispares que evidencian la heterogeneidad jurisdiccional en esta materia y subrayan la necesidad de que el Tribunal Supremo fije doctrina.

Efectos de la declaración de nulidad

La declaración de nulidad de pleno derecho de la ordenanza plantea cuestiones de gran calado práctico que conviene analizar diferenciando entre situaciones firmes y no firmes, a la luz de los artículos 72.2 y 73 LJCA y 19.2 TRLHL.

a) Liquidaciones no firmes (con recurso pendiente)

El efecto de la nulidad aplica sin duda a las liquidaciones que no hayan adquirido firmeza, esto es, aquellas pendientes de recurso de reposición, reclamación económico-administrativa ante el TEAMM o recurso contencioso-administrativo, o respecto de las cuales aún no haya transcurrido el plazo de recurso. El artículo 73 de la LJCA solo protege los actos firmes, de modo que, a sensu contrario, los actos no firmes quedan plenamente expuestos a los efectos de la declaración de nulidad. El Ayuntamiento vendrá obligado a adecuar a los términos de la sentencia todas las actuaciones que lleve a cabo con posterioridad a la fecha de notificación de la misma, conforme al artículo 19.2 del TRLHL.



Sin embargo, la falta de firmeza de la propia sentencia —susceptible de recurso de casación— genera una situación de indeterminación respecto a lo que puedan hacer el Ayuntamiento o el TEAMM en los recursos pendientes. A este respecto, resulta especialmente relevante la doctrina sentada por la reciente **STS 68/2026, de 28 de enero**, que aborda precisamente esta cuestión: cómo proceder cuando una disposición general aplicable en un litigio ha sido anulada por sentencia que aún no ha adquirido firmeza. El Tribunal Supremo establece que, conforme al artículo 72.2 de la LJCA, la declaración de nulidad de una disposición reglamentaria solo despliega plenos efectos una vez que ha adquirido firmeza. En consecuencia, el órgano jurisdiccional que conozca de un proceso en el que resulte aplicable la ordenanza anulada "no puede fundar su decisión exclusivamente en dicha nulidad no firme". No obstante, el Tribunal ofrece dos vías alternativas: (i) ampliar el objeto del proceso al enjuiciamiento de la propia disposición, ofreciendo a las partes la oportunidad de formular alegaciones (art. 33.3 LJCA); o (ii) **acordar la suspensión del procedimiento por prejudicialidad contencioso-administrativa** hasta que recaiga sentencia firme en el proceso inicial, aplicando supletoriamente el artículo 43 de la LEC. La sentencia califica esta segunda opción como "la más ortodoxa desde el punto de vista procesal", pues evita pronunciamientos eventualmente inconsistentes y reduce costes procesales.

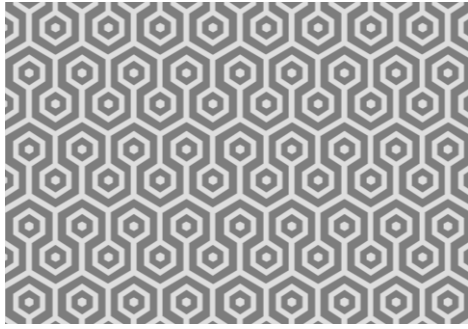
Una vez la sentencia alcance firmeza, ya sea por aplicación directa de la doctrina de los Tribunales por parte de los jueces, o por extensión de efectos, se estimarán los recursos y procederá la anulación y devolución de las tasas impugnadas.

b) Situaciones firmes en vía económico-administrativa

Para las liquidaciones que hayan adquirido firmeza, la regla general de los artículos 72.2 y 73 LJCA y 19.2 TRLHL limita los efectos: las sentencias firmes que anulen una disposición general no afectarán por sí mismas a la eficacia de los actos administrativos firmes que la hayan aplicado antes de que la anulación alcanzara efectos generales.

Es particularmente relevante el caso de las resoluciones firmes del TEAMM. En diciembre pasado se produjo un aluvión de resoluciones que, de no haberse recurrido en vía contencioso-administrativa —con los costes que ello implica—, habrían adquirido firmeza. Para estas situaciones, cabe considerar la posibilidad prevista en el **artículo 74 del Reglamento del TEAMM**, que regula el recurso extraordinario de revisión contra actos firmes de la Administración Tributaria Municipal y contra las resoluciones del Tribunal que hayan ganado firmeza, cuando concurra alguna de las siguientes circunstancias:

"a) Que aparezcan documentos de valor esencial para la resolución de la reclamación, que fueran posteriores a la resolución recurrida o de imposible aportación al tiempo de dictarse la misma y que evidencien el error cometido. b) Que al dictar la resolución hayan influido esencialmente documentos o testimonios declarados falsos por sentencia judicial firme anterior o posterior a aquella resolución. c) Que la resolución se hubiese dictado como consecuencia de prevaricación, cohecho, violencia, maquinación fraudulenta u otra conducta punible y se haya declarado así en virtud de sentencia judicial firme."



Esta regulación reproduce exactamente la prevista en el artículo 244 LGT para el recurso extraordinario de revisión en el ámbito tributario general. No obstante, la jurisprudencia ha interpretado con extraordinario rigor sus requisitos: los documentos deben evidenciar errores fácticos —no errores jurídicos o cambios de criterio—, la imposibilidad de aportación debe ser real y objetivamente justificada, y no cabe utilizar este recurso como una tercera instancia encubierta. Sin embargo, sí se han admitido como documentos de valor esencial sentencias o resoluciones que anulan liquidaciones de las que derivan las que son objeto del recurso, lo que podría abrir una vía en función de las circunstancias concretas de cada caso.

En cualquier caso habrá que ver cómo se interpreta aquí la limitación del 19.2 TRLHL, pero parece claro que no debería tener el mismo trato el que impugnó inicialmente que el que nunca lo hizo.

c) Liquidaciones firmes no recurridas

Si bien como hemos comentado, para las liquidaciones firmes, la regla general es la de intangibilidad de situaciones firmes establecida en el 19.2 TRLHL; la doctrina jurisprudencial del Tribunal Supremo — en particular las SSTs 1478/2022, de 15 de noviembre, y 474/2023, de 13 de abril— ha matizado significativamente el principio de intangibilidad de los actos firmes en el ámbito de las ordenanzas fiscales. Ambas sentencias califican el artículo 19.2 del TRLHL como "un precepto material o sustancialmente procesal, al contener una facultad conferida al juez para ser ejercida en la sentencia, que permite evaluar el grado de intensidad o gravedad de los vicios jurídicos que aquejan a la propia

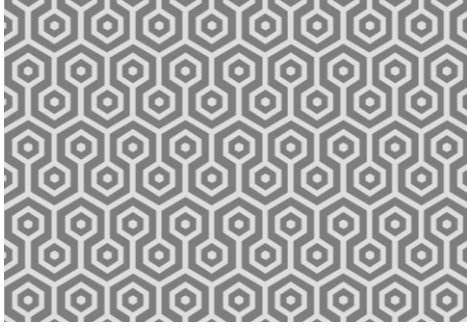
disposición general y también a sus actos de aplicación".

De este modo respecto a las liquidaciones firmes viene limitada por las siguientes reglas: (a) la anulación de una ordenanza causa efectos erga omnes desde la publicación en el boletín correspondiente; (b) la extensión del fallo a los actos de aplicación consentidos afecta a las partes; y (c) cuando la sentencia incluye la cláusula del artículo 19.2 TRLHL prohibiendo el mantenimiento de actos firmes, ello permite promover "la acción de nulidad radical del art. 217 LGT o, en su caso, la revocación del art. 219 LGT o, en fin, las iniciativas impugnatorias previstas en el ordenamiento jurídico para los actos firmes, sin que en este asunto pudiera ser opuesta, por sí misma, esa firmeza como obstáculo para la anulación de tales actos".

Para articular la anulación de las liquidaciones firmes debería plantearse a través de alguno de los siguientes procedimientos::

Acción de nulidad de pleno derecho (art. 217 LGT): No sujeta a plazo, invocando la causa del artículo 217.1.e) —actos dictados prescindiendo del procedimiento legalmente establecido—. La naturaleza sustantiva del vicio del ITE refuerza esta vía, pues la imposibilidad de conocer los datos determinantes del cálculo implica que las liquidaciones se dictaron sobre una cuantificación arbitraria.

Revocación (art. 219 LGT): La causa más sólida es la "infracción manifiesta de la ley", dado que las liquidaciones aplicaron una ordenanza declarada nula de pleno derecho.



La jurisprudencia del TS ha consolidado que, cuando el interesado solicita la devolución de ingresos indebidos derivados de liquidaciones firmes, la Administración tiene la obligación ineludible de iniciar, tramitar y resolver la revocación promovida.

Devolución de ingresos indebidos (art. 221.3 LGT): No es una vía autónoma, sino que presupone que previamente se haya declarado la nulidad o revocación del acto firme. La solicitud debe articularse a través de la acción de nulidad del artículo 217 o de la revocación del artículo 219, como cauce previo instrumental.

Rectificación de autoliquidaciones: Conviene precisar que, dado que la tasa de residuos se gestiona mediante liquidaciones giradas por el Ayuntamiento —y no mediante autoliquidaciones—, la vía de rectificación del artículo 120.3 LGT no resulta aplicable en este caso.

En cualquier caso, la posibilidad de atacar las liquidaciones firmes queda condicionada por la decisión que el TSJ de Madrid, de no manifestarse respecto al mantenimiento éstos, lo que dificultará su anulación en atención a la aplicación regla general de intangibilidad de los mismos.

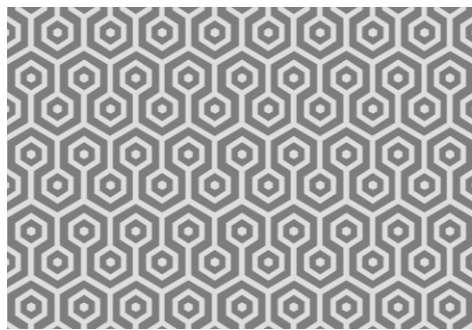
Conclusiones

La sentencia del TSJ de Madrid de 20 de marzo de 2026 constituye un pronunciamiento de singular trascendencia en materia de ordenanzas fiscales municipales. El fallo declara la nulidad de pleno derecho de la totalidad

de la Ordenanza Fiscal 8/2024, lo que implica su expulsión del ordenamiento jurídico con efectos *ex tunc*, afectando a la situación tributaria de todos los contribuyentes del municipio. Ello, en principio, solo afectará a las liquidaciones que no hayan adquirido firmeza, debiendo analizar la situación respecto a cada caso.

El Ayuntamiento de Madrid aún no se ha manifestado oficialmente sobre la sentencia, si bien se ha podido conocer que en principio no comparte el criterio del Tribunal, al considerar que obró correctamente y que la documentación no publicada en relación con el ITE era auxiliar, estando el informe perfectamente justificado. Queda en su tejado valorar si recurrirá en casación ante el Tribunal Supremo —lo que parece altamente probable dado el impacto recaudatorio y jurídico de la cuestión—, cómo procederá respecto a los recursos pendientes de resolver y qué posición adoptará frente a los recursos extraordinarios de revisión que se planteen respecto a situaciones firmes.

Conviene recordar que el propio Ayuntamiento modificó la ordenanza para 2026, mejorando algunos aspectos — como la consideración del padrón municipal de habitantes o la exclusión de aparcamientos de uso industrial—, y que habrá que ver qué recorrido tiene la impugnación de esa nueva ordenanza, particularmente a la vista de los motivos sustantivos de fondo que la sentencia no ha llegado a resolver. doctrina que fije el Tribunal Supremo.



La insuficiente vinculación de la tasa con el principio de pago por generación, la distribución desproporcionada del coste entre tarifa básica y tarifa variable, la desconsideración de las circunstancias individuales del contribuyente y la paradoja de las bonificaciones a familias numerosas son motivos que, de prosperar en sede jurisdiccional, podrían condicionar severamente cualquier futura reprobación.

Esta sentencia, junto a la del TSJ de Cataluña sobre Girona y, especialmente, lo que pueda señalar el Tribunal Supremo si se interpone recurso de casación, puede marcar el camino respecto a las miles de impugnaciones sobre la nueva

tasa planteadas en todo el Estado. Se abre, así, otro aluvión de litigios para los Ayuntamientos, problemas en buena parte ocasionados por un déficit regulatorio tantas veces denunciado en este ámbito —un solo artículo de la Ley 7/2022 para transformar por completo la fiscalidad de los residuos municipales— y que provoca una litigiosidad y unos costes desmedidos en relación con los importes de estos tributos. La paradoja es evidente: una norma concebida para promover la economía circular y la sostenibilidad ambiental ha acabado generando una inseguridad jurídica que perjudica por igual a Administraciones y contribuyentes, y cuya resolución dependerá en última instancia de la