

Órgano: **Tribunal Superior de Justicia. Sala de lo Contencioso**

Sede: **Palmas de Gran Canaria (Las)**

Sección: **1**

Fecha: **06/07/2026**

Nº de Recurso: **216/2025**

Tipo de Resolución: **Sentencia**

Sección: IRF

TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA. SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO. SECCIÓN PRIMERA

Plaza de San Agustín Nº 6 Las Palmas de Gran Canaria Teléfono: 928 30 64 80

Fax.:

Email: [s1contadm.lpa@justiciaencanarias.org](mailto:s1contadm.lpa@justiciaencanarias.org)

Procedimiento: Procedimiento ordinario Nº Procedimiento: 0000216/2025

NIG: 3501633320250000232

Materia: Administración tributaria Resolución: Sentencia 000367/2026

SENTENCIA

Ilmos./as Sres./as Presidenta

D<sup>a</sup>. INMACULADA RODRÍGUEZ FALCÓN (Ponente)

Magistrados

D. JAIME BORRÁS MOYA

D<sup>a</sup> MARIA MERCEDES MARTIN OLIVERA

En Las Palmas de Gran Canaria, a 6 de julio de 2026.

Visto por esta Sección Tribunal Superior de Justicia. Sala de lo Contencioso-Administrativo. Sección Primera, integrada por los Sres. Magistrados, anotados al margen, el recurso Contencioso-Administrativo nº216/2025, interpuesto por FUNDACIÓN CANARIA ESCUELAS DE ANTUNEZ, representado el Procurador de los Tribunales D. ANDRES RODRIGUEZ RAMIREZ y dirigido por el abogado D. JORGE ORTIZ RAMIREZ.

Ha intervenido como demandado el AYUNTAMIENTO DE LAS PALMAS DE GRAN CANARIA, habiendo comparecido, en su representación y defensa la ASES. JUR. AYO. LAS PALMAS DE GRAN CANARIA

## **ANTECEDENTES DE HECHO**

### **PRIMERO.- Pretensiones de las partes y hechos en que las fundan.**

**A.-** Por Acuerdo del Pleno del Excmo. Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria de 4 de abril de 2024, publicado el 9 de abril de 2025, en el Boletín Oficial de la Provincia de Las Palmas, nº 43, se aprobó la imposición de la Tasa por prestación del servicio de recogida, transporte y tratamiento de residuos de competencia municipal así como la

Ordenanza Fiscal reguladora de la misma, en cumplimiento del artículo 17 del Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo

**B.- La representación de la actor** interpuso recurso contencioso administrativo, formalizando demanda con la súplica de que se declare nula el acuerdo de imposición de la nueva tasa así como la Ordenanza Fiscal, reguladora de la tasa por prestación del servicio de recogida, transporte y tratamiento de residuos de competencia municipal, por no ser conforme a derecho, condenando a la Administración demandada a estar y pasar por este pronunciamiento y al pago de las costas procesales.

**C.- La representación procesal de la Administración demandada** se opone a la pretensión actora y solicita se dicte sentencia que desestime el recurso interpuesto y declare la conformidad de los actos impugnados con el ordenamiento jurídico, condenando en costas a la recurrente.

SEGUNDO.- Pruebas propuestas y practicadas.

Practicada la prueba pertinente, las partes formularon conclusiones y señalado día para votación y fallo tuvo lugar la reunión del Tribunal el día señalado al efecto. Aparecen observadas las formalidades de tramitación.

## FUNDAMENTOS DE DERECHO

**PRIMERO.-** Es objeto del presente recurso contencioso administrativo el Acuerdo del Pleno del Excmo. Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria de 4 de abril de 2024, publicado el 9 de abril de 2025, en el Boletín Oficial de la Provincia de Las Palmas, nº 43, , que aprueba la imposición de la Tasa por prestación del servicio de recogida, transporte y tratamiento de residuos de competencia municipal así como la Ordenanza Fiscal reguladora de la misma, en cumplimiento del artículo 17 del Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo.

**SEGUNDO.-** La parte actora sostiene los siguientes motivos de impugnación:

1.- La Ordenanza Fiscal reguladora de la tasa por la prestación del servicio de gestión de residuos urbanos vulnera los principios de capacidad económica e igualdad, al no prever exenciones o bonificaciones para los centros docentes concertados sin ánimo de lucro, las entidades acogidas a la Ley 49/2002 y otros sujetos que disfrutaban de beneficios fiscales en tributos locales como el IBI o el IAE.

Afirma que estos centros desarrollan una actividad de interés general y carecen de una capacidad contributiva equiparable a la de las actividades lucrativas, por lo que la ausencia de un tratamiento diferenciado infringiría los artículos 24.4 del TRLRHL, 8 de la Ley 8/1989 y

31.1 de la Constitución.

Invoca asimismo el principio de coherencia normativa y la doctrina jurisprudencial sobre la relevancia de la capacidad económica en el ámbito de las tasas, argumentando que la nueva carga tributaria detrae recursos destinados a la prestación del servicio educativo y resulta contraria al régimen fiscal favorable reconocido por el legislador a este tipo de entidades.

2.- Denuncia la insuficiente motivación del estudio técnico-económico que sirve de fundamento a la Ordenanza, al haberse utilizado para la determinación de la denominada cuota por generación determinados estudios sobre producción de residuos realizados en Cataluña sin que estos hubieran sido publicados ni puestos a disposición de los interesados durante la tramitación del procedimiento. Sostiene que la cuantificación de la tasa depende directamente de los datos de generación de residuos extraídos de dichos estudios, por lo que la imposibilidad de examinar su contenido habría impedido verificar su adecuación a la realidad del municipio de Las Palmas de Gran Canaria y formular alegaciones eficaces. Entiende, por ello, que se ha producido una situación de indefensión y que concurre un defecto de motivación susceptible de determinar la nulidad de la Ordenanza, invocando la jurisprudencia relativa a la exigencia y suficiencia de las memorias económico-financieras y estudios técnico-económicos que justifican las tasas locales.

**TERCERO.-** La Administración demandada interesa la íntegra desestimación del recurso.

Con carácter previo opone la existencia de un ejercicio abusivo del derecho a recurrir y falta de buena fe de la actora, argumentando que no formuló alegaciones durante el trámite de información pública, no solicitó acceso a la documentación a la que posteriormente se refiere en la demanda, no aportó prueba pericial contradictoria ni cuestionó técnicamente los parámetros utilizados en el estudio económico-financiero, añadiendo que viene satisfaciendo la anterior tasa de residuos desde hace años sin haber planteado objeción alguna.

En cuanto al primer motivo de impugnación, sostiene que la tasa de residuos tiene naturaleza jurídica de tasa y no de impuesto, por lo que su configuración responde fundamentalmente al principio de equivalencia y cobertura del coste del servicio, y sólo de forma secundaria al principio de capacidad económica.

Afirma que ni el TRLRHL ni la Ley 8/1989 imponen la introducción de exenciones o bonificaciones basadas en la capacidad económica y que los beneficios fiscales reconocidos por la Ley 49/2002 para determinadas entidades sin ánimo de lucro se circunscriben a los tributos expresamente previstos por el legislador, sin que las entidades locales puedan establecer otras exenciones al margen de la habilitación legal correspondiente.

Añade que la ordenanza se ajusta a las exigencias de la Ley 7/2022, de residuos y suelos contaminados para una economía circular, reflejando el coste real del servicio y contemplando determinados incentivos vinculados a la reducción y correcta gestión de residuos.

Respecto del segundo motivo, niega la insuficiencia de motivación del estudio técnico-económico. Sostiene que los estudios realizados en Cataluña utilizados como referencia para estimar la generación de residuos fueron expresamente identificados en el informe y eran públicamente accesibles, por lo que no existió indefensión alguna. Afirma asimismo que dichos estudios constituyeron únicamente una referencia bibliográfica empleada para establecer criterios de reparto de costes ante la inexistencia de datos específicos en el municipio o en la Comunidad Autónoma de Canarias, mientras que la cuantificación de la tasa se realizó a partir de datos propios relativos a la generación de residuos y a los costes reales del servicio en Las Palmas de Gran Canaria. Añade que el estudio económico-financiero cumple las exigencias de los artículos 24 y 25 del TRLRHL, incorpora una metodología objetiva de distribución de costes y se ajusta a la jurisprudencia que admite el empleo de criterios estadísticos y estimativos para la determinación de las cuotas en tasas vinculadas a servicios de gestión de residuos.

**CUARTO.-** Marco normativo y función de la memoria técnico-económica.

El artículo 11.3 de la Ley 7/2022, de 8 de abril, de residuos y suelos contaminados para una economía circular, dispone:

«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, 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».

Por su parte, las sentencias del Tribunal Supremo de 19 de enero de 2024 (recurso de casación 2865/2022) y de 13 de mayo de 2024 (recurso de casación 7766/2022), referidas a ordenanzas aprobadas bajo una normativa anterior, contienen relevantes consideraciones acerca de la función y contenido de la memoria técnico-económica exigida para el establecimiento de tasas locales.

Así, declaran:

«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 cuál 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 artículo 31.1 de la Constitución y del resto del ordenamiento jurídico».

Y añaden:

«Esos requisitos de contenido de la Memoria justificativa del acuerdo de imposición y de la Ordenanza Fiscal tienen como finalidad exteriorizar la motivación que llevó a la Entidad Local a ejercer la potestad reconocida en los artículos 15 y 20.1 del TRLHL, para asegurar que se ajusta no sólo a los parámetros del artículo 24 del TRLHL, sino también al resto del ordenamiento jurídico, de modo que la fijación de los elementos determinantes de la cuota tributaria resulte respetuosa con los principios de igualdad, justicia tributaria y, en su caso, capacidad contributiva, evitando así el ejercicio arbitrario o inmotivado de la potestad normativa local».

De esta doctrina se desprende que la memoria económico-financiera no constituye un mero documento explicativo o descriptivo del coste del servicio, sino el instrumento a través del cual la Administración debe exteriorizar las razones que justifican tanto la cuantificación de la tasa como los criterios utilizados para distribuir la carga tributaria entre los contribuyentes. Solo de este modo resulta posible verificar la razonabilidad de las opciones adoptadas y excluir cualquier atisbo de arbitrariedad en el ejercicio de la potestad normativa local.

**QUINTO.-** Por razones de orden lógico procede examinar en primer lugar el segundo motivo de impugnación de la demanda, la insuficiente motivación del estudio técnico-económico que sirve de fundamento a la Ordenanza, al haberse utilizado datos procedentes de estudios de generación de residuos realizados fuera del ámbito

territorial del municipio sin que tales documentos fueran incorporados al expediente sometido a información pública pues su eventual estimación afectaría a la validez misma del procedimiento de elaboración de la Ordenanza y haría innecesario el análisis del restante.

Además, tras la práctica de la prueba, las cuestiones relativas a la elaboración y contenido de la memoria técnico-económica han adquirido una especial relevancia, al versar sobre la suficiencia de la motivación de los criterios utilizados para la determinación de las cuotas tributarias y sobre las garantías de transparencia e información que deben presidir el procedimiento de aprobación de una disposición de carácter general.

El examen de los estudios utilizados como referencia confirma la insuficiencia motivadora invocada. En efecto, el primero de ellos tenía por objeto actualizar los datos relativos a la generación de residuos comerciales en Cataluña durante el año 2013, mientras que el segundo analizaba los hábitos de generación y separación de residuos en una muestra de hogares igualmente radicados en dicha Comunidad Autónoma.

La memoria no explica por qué tales estudios fueron considerados representativos de la realidad del municipio de Las Palmas de Gran Canaria, ni cuáles fueron las razones técnicas que justificaron la extrapolación de sus resultados.

La posterior aportación de informes complementarios en sede judicial o las explicaciones ofrecidas por el autor de la memoria durante la práctica de la prueba pueden contribuir a aclarar el proceso seguido para la elaboración de la Ordenanza, pero no pueden suplir

las exigencias de motivación, publicidad e información que debían quedar satisfechas durante la tramitación administrativa de la disposición.

Tampoco se explicita en el informe técnico-económico la incidencia concreta de tales datos en la determinación de las cuotas, ni la forma en que fueron contrastados con la información disponible sobre la prestación efectiva del servicio en el municipio de Las Palmas de GC.

En consecuencia, la dificultad deriva de la ausencia de una justificación suficiente acerca de su idoneidad como parámetro de referencia para sustentar el sistema de reparto de costes previsto en la Ordenanza.

**SEXTO .-** Los estudios utilizados como soporte de la metodología aplicada no fueron incorporados al expediente sometido al trámite de información pública, pese a que la propia Administración reconoce su utilización como elemento de referencia para la determinación de la cuota vinculada a la generación de residuos.

No se trata de exigir la incorporación al expediente de cualquier antecedente documental consultado durante la elaboración de una disposición general, sino de aquellos documentos que sirven de apoyo efectivo para justificar los criterios técnicos empleados en la determinación de la carga tributaria que ha de soportar el contribuyente.

En la medida en que la memoria se remite a dichos estudios para explicar la estimación de la generación de residuos por categorías de usuarios, su ausencia del expediente impidió a los interesados conocer íntegramente los presupuestos fácticos y técnicos sobre los que descansaba la regulación proyectada y formular alegaciones suficientemente informadas durante el período de información pública.

Tal deficiencia resulta especialmente relevante en un supuesto como el presente, en el que el debate procesal ha puesto de manifiesto que dichos documentos desempeñaron un papel significativo en la configuración de la cuota variable prevista en la Ordenanza.

Recientemente el TSJ de Madrid en sentencia de 20 de marzo de 2026, (recurso 236/2025) declaró 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), entre los diversos pronunciamientos de la sentencia, merece destacarse la afirmación de que 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”

**SÉPTIMO.-** No obstante, las deficiencias advertidas no se proyectan exclusivamente sobre la cuota variable por generación. Del examen de la memoria resulta igualmente insuficiente la justificación de los criterios empleados para la distribución de los costes fijos del servicio.

En efecto, la memoria explica la operación aritmética utilizada para obtener la cuota fija de 108,45 euros por unidad generadora, resultante de dividir los costes fijos calculados entre

el número total de unidades generadoras de residuos existentes en el municipio. Sin embargo, no ofrece una explicación material suficiente acerca de las razones que justifican la elección de dicho criterio de reparto.

Especial consideración merece la circunstancia de que, de las 200.981 unidades generadoras tomadas en consideración por la memoria, 170.585 corresponden a viviendas ocupadas o desocupadas. Ello determina que el sistema elegido proyecte una parte muy relevante de la financiación de los costes fijos del servicio sobre inmuebles destinados a uso residencial.

La Sala echa en falta la explicación de las razones por las cuales se considera adecuado atribuir una misma cuota fija a realidades tan distintas como viviendas, viviendas vacacionales, unidades alojativas hoteleras o establecimientos comerciales, así como la justificación de por qué se prescinde de otros parámetros diferenciadores que la propia documentación técnica invocada por la Administración contempla como posibles criterios de distribución.

La memoria explica adecuadamente cómo se obtiene la cuota fija, pero no permite conocer con igual claridad por qué se ha considerado adecuado distribuir los costes fijos del servicio mediante el criterio finalmente elegido. Esta exigencia de motivación resulta especialmente intensa cuando dicho criterio posee una incidencia determinante en la distribución efectiva de la carga tributaria entre las distintas categorías de usuarios del servicio.

La conclusión anterior resulta además coherente con el documento de la Dirección General de Tributos de 14 de mayo de 2024, reiteradamente invocado durante la tramitación de la Ordenanza, que contempla la posibilidad de configurar la cuota básica mediante parámetros objetivos vinculados a la tipología del inmueble, su uso catastral, el número de residentes, la superficie, la ubicación o la naturaleza de la actividad desarrollada. Sin embargo, la memoria no explica las razones por las que prescinde de cualquier elemento diferenciador de esta naturaleza y opta por una distribución uniforme de los costes fijos entre la totalidad de las unidades generadoras.

En este sentido, el TSJ de Castilla y León en sentencia de 9 de enero de 2026( recurso 249/2024) anula una Ordenanza por defectos en la motivación del informe « Así las cosas, procede analizar conjuntamente las objeciones sobre las que, en definitiva, la recurrente funda su alegato de vulneración de la falta de motivación de los criterios seguidos para el cálculo de la base imponible en cuanto a los coeficientes de ajuste de la cuota tributaria, y para la fijación de las tarifas con vulneración del principio de proporcionalidad que conlleva la contravención del principio de capacidad de económica.

Es evidente la falta de motivación y de proporcionalidad en cuanto se mantiene la misma cuota ....# para todas las viviendas al margen de los m2 que ocupen y sin establecer otros criterios de producción de residuos# y el informe técnico no razona la aplicación de

esta cuota única. Y la base imponible de la tasa regulada en la ordenanza aprobada el 30 de diciembre de 2024, sí recoge el incremento de las cuotas en relación con los m2 de las viviendas.

Igualmente, no se motiva ni respeta el principio de proporcionalidad respecto que los locales en los que no se desarrolle ninguna actividad paguen la misma cuota que los que desarrollan las distintas actividades. No es suficiente alegar que se trata de un servicio de recepción obligatoria y que se tributa por la cuota más baja de las establecidas. En la ordenanza aprobada el 30 de diciembre de 2024 se recoge una bonificación del 30% de la cuota de los locales desocupados.

No se explica porque se tienen en cuenta unas superficies máximas# como indica la parte actora, parece que a partir de una superficie determinada se introduce una presunción de que ya no se generan residuos.

No se explican en el informe ni en otros documentos del expediente los coeficientes de ajuste de la cuota tributaria aplicados sobre cada uno de los diversos usos. No basta decir que son los mismos coeficientes aplicados hasta la fecha, sin explicar cuáles son y cómo se han calculado, cuando estamos ante la implantación y regulación de una nueva tasa.»

**OCTAVO.-** En consecuencia, las insuficiencias apreciadas afectan tanto a la determinación de la cuota variable como a la justificación de la cuota fija. Respecto de la primera, la memoria se apoya en estudios externos cuya representatividad para la realidad del municipio no aparece explicada y que, además, no fueron incorporados al expediente sometido a información pública. Respecto de la segunda, la memoria describe la operación matemática utilizada para distribuir los costes fijos del servicio, pero no ofrece una justificación suficiente de las razones por las que se atribuye una misma cuota a categorías de usuarios objetivamente heterogéneas ni de las razones por las que se prescinde de otros parámetros de diferenciación. Tales deficiencias no recaen sobre aspectos accesorios de la Ordenanza, sino sobre los propios criterios empleados para cuantificar y distribuir la carga tributaria.

Por ello, la memoria económico-financiera no cumple adecuadamente la función que le atribuyen los artículos 24 y 25 del TRLRHL, en cuanto instrumento destinado a justificar no sólo el coste real o previsible del servicio,

sino también los criterios empleados para su distribución entre los contribuyentes, garantizando así el control de los principios de igualdad, equivalencia, proporcionalidad y proscripción de la arbitrariedad. Al mismo tiempo, la falta de incorporación al expediente de documentación relevante para comprender y verificar tales criterios determina un déficit de información que afecta a las garantías procedimentales exigibles durante la tramitación de la Ordenanza.

La concurrencia de ambas deficiencias impide considerar adecuadamente motivada la regulación aprobada y determina la estimación del recurso.

**NOVENO.-** 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**

**PRIMERO.-** Estimar el recurso contencioso administrativo número 216/2025 interpuesto por FUNDACIÓN CANARIA ESCUELAS DE ANTUNEZ, representado el Procurador de los Tribunales D./Dña. ANDRES RODRIGUEZ RAMIREZ contra la Ordenanza Fiscal, reguladora de la tasa por prestación del servicio de recogida, transporte y tratamiento de residuos de competencia municipal, por no ser conforme a derecho.

**SEGUNDO.-** No hacer especial pronunciamiento sobre costas.

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