

ANÁLISIS



Sostenibilidad

Pago por generación y viviendas de uso turístico en la tasa municipal de residuos: el caso de la ordenanza de Girona

(STSJ de Cataluña 355/2026)

La Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña 355/2026 confirma la validez de la ordenanza de la tasa de residuos de Girona frente al recurso de una asociación de apartamentos turísticos. El tribunal avala la implantación gradual del sistema de «pago por generación» y, de forma cuestionable por las razones que se exponen en el comentario, considera justificada la equiparación de las viviendas de uso turístico a las actividades económicas a efectos de la tasa.

ÁREA DE MEDIO AMBIENTE

de Gómez-Acebo & Pombo

La Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña núm. 355/2026, de 9 de febrero (ponente: doña Elsa Puig Muñoz), resuelve el recurso contencioso-administrativo directo interpuesto por una asociación vinculada al sector de los apartamentos turísticos contra la Ordenanza reguladora de la Tasa para el Servicio de Recogida, Transporte y Tratamiento de Residuos del Ayuntamiento de Girona, aprobada el 23 de diciembre del 2024.

La recurrente sostiene, en resumen, lo siguiente: a) que la ordenanza vulnera el artículo 11.3 de la Ley 7/2022, de Residuos y Suelos Contaminados para una Economía Circular, al no haber implantado el sistema de pago en función de la generación efectiva de residuos sobre la base, según se alega, de una interpretación errónea de la nota del Ministerio de Hacienda sobre la aplicación de la citada ley; b) que equipara las viviendas de uso turístico (VUT) a los usos comerciales a efectos de la tasa, pese a que los residuos que generan son comparables a los de las viviendas particulares, con infracción de los principios de capacidad económica y de proporcionalidad, calculando la tasa como si las de uso turístico estuvieran ocupadas todos los días del año, lo cual no se corresponde con la realidad; y c) que la memoria económica de la ordenanza es insuficiente.

La sentencia comienza por exponer la evolución normativa en materia de residuos del derecho de la Unión Europea hasta la aprobación de la Directiva (UE) 2018/851, sobre los residuos, que modifica la Directiva Marco de residuos para avanzar hacia la economía circular, y que ha sido incorporada a nuestro derecho por la Ley 7/2022.

Esta ley prevé, para los costes de gestión de residuos de competencia local, establecer «una tasa o, en su caso, una prestación patrimonial de carácter público no tributaria, espe-

cífica, 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».

En este marco jurídico, se dicta la ordenanza de la tasa de residuos de Girona, que declara que se alinea con los principios y objetivos de la directiva del 2018, cuyas obligaciones y medidas pretende adaptar al contexto local del municipio con el fin de contribuir a la transición a una economía circular. Para las viviendas de uso doméstico, la cuota se configura atendiendo a dos factores, la superficie y el agua consumida, mientras que para las actividades económicas se establece una cantidad fija por unidad de local, determinada en función de la naturaleza de la actividad y de la superficie del inmueble, tomando en consideración las fracciones de residuos que se generan.

1. El modelo municipal de «pago por generación» y su implantación gradual

En el primer motivo de impugnación que aborda la sentencia, la recurrente alega que la ordenanza no respeta la Ley 7/2022 por no articular un verdadero sistema de «pago por generación», entendiéndolo que ello exigiría en la práctica un sistema individualizado con medición efectiva, como sería el pesaje de residuos, y reprocha, en este sentido, que se hace una interpretación incorrecta de la nota del Ministerio de Hacienda sobre «Cuestiones relevantes

en relación con el establecimiento y la gestión de la tasa local de residuos sólidos urbanos»¹.

La Sala desestima este motivo de recurso por considerar que «la norma no impone la obligación taxativa de exigir una tasa totalmente individualizada para cada sujeto pasivo con efectos a partir del 10 de abril del 2025, sino que lo que pretende es que paulatinamente se incorporen estos sistemas, en consonancia con el principio de jerarquía de residuos y de “quien contamina paga” que preside dicha regulación».

Así resulta —dice la sentencia— del literal del artículo 11.3 de la Ley 7/2022, de Residuos y Suelos Contaminados para una Economía Circular, que establece *que la tasa o prestación patrimonial de carácter público no tributaria «permite implantar sistemas de pago por generación»*, y del apartado V del preámbulo de la ley, que hace referencia a que estas tasas o prestaciones públicas no tributarias *«deberían tender hacia el pago por generación»*.

Sin perjuicio de lo anterior, la sentencia indica que «las entidades locales sí deberán incorporar gradualmente elementos que tengan en cuenta el comportamiento de los ciudadanos en la generación de residuos, siendo admisibles junto a los sistemas que ya permitan una individualización de la cuota, otros que contemplen reducciones o incentivos a determinados comportamientos». A tal efecto, considera que reviste una «determinante función aclaratoria» la nota del Ministerio de Hacienda citada, en la que se señala que

la ley permite tres modelos o sistemas de pago por generación:

- Elemental: Reducciones sobre una cuota única en función de determinados comportamientos (por ejemplo, por aportaciones a puntos limpios, participación en la separación de las nuevas fracciones de recogida separada obligatoria, adhesión a programas voluntarios de compostaje doméstico, etc.).
- Medio: Cuota básica y cuota variable en función del comportamiento detectado según las zonas del municipio (por ejemplo, a partir de criterios técnicos y estadísticos que permitan estimarlo de acuerdo con los datos reales de residuos generados y de calidad de separación en la totalidad del municipio).
- Avanzado: Cuota básica y cuota variable individualizada en función del comportamiento del sujeto (por ejemplo, en los casos de prestación del servicio puerta a puerta o con contenedores inteligentes que permiten identificar los residuos generados por cada ciudadano).

Según este enfoque, el comportamiento de los ciudadanos en la generación de residuos sí debe tenerse en cuenta, en mayor proporción cuanto más avanzado sea el modelo. En este caso, la sentencia considera que «en Girona se ha implantado

¹ Puede consultarse en este [enlace](#).

El comportamiento de los ciudadanos en la generación de residuos sí debe tenerse en cuenta

el modelo elemental, ya que, además de la recogida selectiva, se establecen bonificaciones por la utilización de puntos de recogida»².

A la vista de ello, la sentencia concluye que «es evidente que la ordenanza recurrida sí establece una tasa en función de la generación de residuos, aunque no sea el sistema óptimo, y se garantiza que el servicio no sea deficitario».

2. La consideración de los residuos de las viviendas de uso turístico como residuos comerciales

El segundo motivo de recurso que aborda la sentencia se centra en la calificación aplicable a las viviendas de uso turístico a efectos de la tasa. La asociación recurrente sostiene que no deberían pagar la tasa correspondiente a los usos comerciales, sino a la de las viviendas domésticas, ya que los residuos que generan son equiparables a los de las viviendas particulares.

La sentencia desestima el motivo y considera justificada la sujeción de las viviendas de uso turístico al régimen previsto para las actividades económicas, en la medida en

que «las personas físicas o jurídicas que gestionan una VUT deben de estar dados de alta en el impuesto de actividades económicas (IAE),

lo que acredita que ejercen una actividad económica».

Ello justifica, a juicio del tribunal, que las viviendas de uso turístico tributen conforme a la tasa prevista para las actividades económicas, que se determina, según la ordenanza, en función de la superficie y del tipo de actividad económica según el epígrafe del impuesto de actividades económicas que le resulte de aplicación. Estos criterios —dice la sentencia— han sido avalados por la Sentencia del Tribunal Supremo 82/2024, de 19 de enero, cuyos argumentos reitera.

Ahora bien, el hecho de que el alojamiento de uso turístico se califique de actividad económica no determina el sistema de recogida de residuos ni, por tanto, debería predeterminar la tasa municipal. Los residuos generados dentro de una vivienda (también cuando se ocupe por terceros en régimen de alquiler vacacional) se adscriben con carácter general a la categoría de *residuos domésticos*, que la Ley 7/2022, de Residuos y Suelos Contaminados para una Economía Circular, define como ‘los residuos peligrosos o no peligrosos generados en los hogares como consecuencia

² En concreto, según la ordenanza, «[d]isfrutarán de una bonificación de 25,00 € en la cuota de la tasa aquellos sujetos pasivos que, tributando por las cuotas domiciliarias, utilicen los puntos limpios de Mas Xirgu o Sarrià de Ter, o las móviles, y/o el servicio de recogida de voluminosos, un mínimo de seis veces al año, previa acreditación. La bonificación por el uso del punto limpio se hará efectiva en el recibo del siguiente ejercicio, de acuerdo con el importe de bonificación vigente según las ordenanzas fiscales de dicho ejercicio siguiente, siempre y cuando el titular de la bonificación no tenga ninguna deuda pendiente con el Ayuntamiento de Girona».

de las actividades domésticas', mientras que los residuos comerciales son los ge-

Los envases que genera una vivienda de alquiler vacacional son envases domésticos

nerados por la actividad propia del comercio y, en general, del sector servicios. Dicho de otro modo: en una vivienda de uso turístico, el residuo típico generado es análogo al doméstico (envases, vidrio, papel, orgánica, fracción resto), aunque exista una actividad económica de alojamiento. En la medida en que estos residuos entran en los circuitos ordinarios de recogida local, forman parte de los «residuos municipales» en su componente de origen doméstico.

Así se aprecia, en particular, en el caso de los envases. Los envases que genera una vivienda de alquiler vacacional son envases domésticos conforme al artículo 2.1 del Real Decreto 1055/2022, de Envases y Residuos de Envases, que considera *envase doméstico* el «envase de productos destinados al uso o consumo por particulares, independientemente de su carácter primario, secundario o terciario, siempre que estos envases sean susceptibles de ser adquiridos por el consumidor en los comercios, con independencia del lugar de venta o consumo» (letra m).

Esta distinción no es meramente teórica, sino que tiene una relevancia económica directa porque el artículo 11.3 de la Ley 7/2022, de Residuos y Suelos Contaminados para una Economía Circular,

establece que la tasa de residuos refleje, entre otros conceptos, «los ingresos derivados de la aplicación de la responsabilidad ampliada del productor» (RAP). Ello significa que, en la medida en que los envases domésticos generados en las viviendas de uso turístico se gestionen a través de un sistema colectivo de responsabilidad

ampliada del productor (SCRAP), los costes de su recogida y tratamiento ya están siendo financiados por los productores, y el Ayuntamiento debería descontar estos ingresos del cálculo de la tasa para evitar una doble imposición.

Además, el artículo 11.4a de esta ley prevé que las entidades locales pueden introducir sistemas para *incentivar la recogida separada en viviendas de alquiler vacacional* dentro de la configuración de la tasa o prestación pública no patrimonial por residuos de competencia local, lo que apunta más a un sistema de modulaciones o de incentivos dentro del sistema municipal aplicable a los residuos domésticos que a su reclasificación como residuos comerciales a efectos de la aplicación de estos gravámenes.

Por otro lado, la modificación de la tasa aplicable a las viviendas de uso turístico para someterlas al régimen propio de las actividades económicas exige, como ha reiterado el Tribunal Supremo respecto de «cualquier establecimiento y modificación del coste y de la cuantía de la tasa», una memoria económico-financiera que verse «no sólo sobre el valor de mercado o el coste del servicio o actividad sino también sobre la justificación de la cuantía de la tasa propuesta, que de esta forma exige una

motivación especialísima» (véanse la STS de 26 de abril del 2017, rec. 167/2016, y, en el mismo sentido, la STS de 24 de febrero del 2014, rec. 3721/2010).

En el caso que nos ocupa, la recurrente alegaba la insuficiencia de la memoria por no justificar el trato diferente dispensado a las viviendas de uso turístico frente a las residenciales. La sentencia, sin embargo, considera suficiente la memoria económico-financiera por contener una justificación bastante de los costes e ingresos del servicio, del reparto del coste entre categorías y de la metodología empleada para fijar la cuota de las actividades económicas, así como de la inclusión (o exclusión) de determinados conceptos de coste. Como única referencia a las viviendas de uso turístico, el último epígrafe de la sentencia, tras justificar que el régimen tarifario de las actividades económicas es ajustado a derecho, añade que «en cualquier caso, la ordenanza también establece que, para las actividades económicas, de oficio o a instancia de parte, se puede calcular la tasa en función del volumen máximo diario real, por lo que los titulares de las VUT pueden solicitar esa modalidad de tributación».

Curiosamente, la propia Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña anuló en el 2018 la modificación de la Ordenanza Fiscal reguladora de la Recogida y Tratamiento de Residuos de Lloret del Mar por la ausencia de una memoria económico-administrativa que justificase de forma suficiente la aplicación a las viviendas de uso turístico de una tasa de recogida de basuras diferenciada con respecto a la de una vivienda residencial (Sentencia 56/2018, de 22 de enero).

Del mismo modo, la Sentencia 42/2021 del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, Sala de Málaga, de 18 de enero, anuló la Ordenanza Fiscal de la Tasa por la Recogida de Basuras de Actividades Económicas para el 2019 del Ayuntamiento de Málaga por la ausencia de una memoria económico-administrativa suficiente, en los términos expuestos, que justificase «una diferencia [en la aplicación de la tasa de residuos] por la mera circunstancia de ser apartamentos turísticos».

La sentencia estimó que el Ayuntamiento no había justificado en el informe económico-financiero que el importe de la tasa establecida se correspondiese con el coste de los servicios a los que afectaba la ordenanza, por no concurrir un estudio económico-financiero completo que justificase por qué a los apartamentos turísticos se les imponía una tasa de recogida de basuras distinta de la aplicada a una vivienda normal cuando no se acreditaba la diferencia de los residuos generados. Como dice esta sentencia, es necesario que la memoria económico-administrativa aborde el «concreto servicio que se presta en este caso» y que justifique «el porqué de una diferencia por la mera circunstancia de ser apartamentos turísticos».

Con cita expresa de esta sentencia, el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 2 de Las Palmas de Gran Canaria anuló el 5 de abril del 2023 una resolución del Organismo Autónomo Insular de Gestión Tributaria de Lanzarote que aplicaba la tasa de basura industrial a una vivienda vacacional por estimar que el «hecho de que se trate de una persona jurídica la que gestiona la vivienda vacacional no justifica el incremento en el abono de una tasa, que no olvidemos, tiene como hecho

imponible la recogida de los residuos que se generen y que no existe[n] ni indicios ni prueba de que sean distintos a los de una vivienda destinada a domicilio habitual».

Esta sentencia recuerda que «la tasa de basura lo que grava es la prestación de un servicio consistente en la recogida de residuos sólidos, y desde luego, nada indica, o al menos se acredita, que una vivienda vacacional genere más residuo, y consecuentemente obligue a una prestación de servicio distinta de la que lo hace un domicilio».

En el caso que nos ocupa, en cambio, es la propia sentencia la que —pretendiendo suplir la omisión de la memoria— argumenta que las viviendas de uso turístico generan un mayor porcentaje de residuos que las viviendas de uso particular. Afirma así que «en las VUT se generan más residuos que en las viviendas particulares por cuanto en ellas no se agotan los víveres y productos de limpieza, como en un domicilio residencial, o, dicho en otras palabras, aquello que no se consume va a la basura [...]. Además, es frecuente que se adquiera comida preparada, que va siempre envasada, y no producto fresco, que permite una mejor dosificación (se compra “a peso” o por unidad, pero se adquiere lo que realmente se necesita), se tiene menos conciencia de reciclaje, y es muy posible que el turista desconozca los puntos de recogida selectiva de residuos o el sistema implantado para dicha recogida, sea el que sea».

Sin embargo, estas afirmaciones no se basan en datos contrastados (como serían, por ejemplo, mediciones de residuos por plaza ocupada y día, auditorías de composición de residuos u otros indicadores) y, tal como se plantean, podrían ser fácilmente rebatidas con otras de signo contrario. Por ejemplo, que las viviendas de uso turístico —como alegaba la recurrente— no siempre están alquiladas, por lo que existen periodos en los que no generan residuos, o que los turistas pasan menos tiempo en el alojamiento, lo que tendería a reducir el consumo doméstico y, por tanto, la generación de residuos.

Tampoco parece razonable generalizar que los usuarios de las viviendas de uso turístico tengan menor conciencia de reciclaje: esa afirmación depende del perfil del visitante, de su origen, de su experiencia previa con sistemas de separación y, sobre todo, de la información que se le facilite en el alojamiento (por ejemplo, carteles, instrucciones y dotación de cubos), de modo que el eventual desconocimiento del sistema local de recogida selectiva no es un rasgo inherente al turista, sino una circunstancia contingente y corregible, en todo caso, mediante las medidas de información y las facilidades que se provean.

La sentencia confirma, por las razones expuestas, la validez de la ordenanza impugnada. Contra ella cabe recurso de casación ante el Tribunal Supremo.