

GUÍA PARA EL DISEÑO DE LA TASA LOCAL DE RESIDUOS EN CASTILLA-LA MANCHA





**GUÍA PARA EL DISEÑO
DE LA TASA LOCAL DE RESIDUOS
EN CASTILLA-LA MANCHA**



Esta Guía ha sido realizada en el marco de los proyectos de investigación “Estrategias fiscales aplicadas al territorio en la transición hacia una economía circular” (CIRCULECON II) Ref: TED2021-131369B-100, financiado por MCIN/AEI/NextGenerationEU/PRTR y “Reforma fiscal y economía circular: factores claves para la transición ecológica para el cumplimiento de los objetivos ambientales” (CIRCULECON III), Ref. PID2022-138149NB-100, financiado por MCIN/FEDER/AEI.

Los autores desean expresar su agradecimiento por el apoyo y colaboración recibida a la Dirección General de Economía Circular y Agenda 2030 de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha y la Cátedra de Economía Circular de la Universidad de Castilla-La Mancha.

Edita: Universidad de Castilla-La Mancha
Cierre de la publicación: 1 de octubre de 2024

Diseño y maquetación: Ático, estudio gráfico - aticoestudio.com

© Universidad de Castilla-La Mancha. Todos los derechos reservados

Índice

Sinopsis	6
Objetivos	7
1. Estrategia de actuación de las entidades locales en la planificación de la gestión de residuos municipales	8
2. Contextualización normativa de la tasa/PPNT en el marco de los instrumentos económicos de la Ley 7/2022	10
3. Procedimiento administrativo de aprobación/modificación de Ordenanzas municipales	16
4. Exigencias legales del gravamen para la financiación de la gestión de los residuos municipales	22
5. Posibilidad de utilización de distinta calificación jurídica: tasas y PPNT	26
6. Elaboración del Informe económico-financiero	34
7. Diseño jurídico del gravamen local sobre la gestión de los residuos	48
8. Propuesta de un modelo de tasa para pequeños municipios en Castilla-La Mancha	54
Abreviaturas	56

Autores:

Coordinadora: Gemma Patón García

Juan José Pernas García

María José Fernández Pavés

Belén García Carretero



Sinopsis

La gestión eficiente y el tratamiento de los residuos se considera un sector crítico para avanzar en la transición hacia una economía circular. En nuestro país, las instituciones europeas han identificado la urgencia de actuar en dos aspectos clave: la reducción de residuos destinados al depósito en vertedero y la necesidad de elevar la tasa de reciclado de recursos y materiales.

En este marco, el artículo 11.3 de La Ley de Residuos y Suelos Contaminados para una Economía Circular -Ley 7/2022, de 8 de abril- ha incorporado una obligación legal de gran impacto para los entes locales en tanto son competentes de la gestión de los residuos, que reside en la necesidad de ofrecer cobertura financiera total de los costes derivados de la gestión de los residuos generados mediante un gravamen diseñado con criterios de economía circular. Este modelo precisa de un profundo debate en un sistema concebido para la colaboración entre actores públicos y privados que son agentes corresponsables en la generación y en la gestión de los residuos.

Las medidas fiscales deben orientarse para fortalecer la transición ecológica y permitir afrontar la cada vez mayor escasez de recursos y materiales, así como incentivar una economía desacoplada del uso de las materias primas hacia la aparición de nuevas formas de producción menos contaminantes y al aprovechamiento de los recursos mediante la reutilización, el reciclaje y la valorización de los materiales ya circulantes.

En primer lugar, debe observarse la situación de la gestión de los residuos en el territorio de

nuestra región, grado de cumplimiento de los objetivos europeos e instituciones implicadas, así como los retos que se plantean en nuestra Comunidad Autónoma para el cumplimiento de las exigencias de la Ley de Residuos. En segundo lugar, el principio de cobertura financiera total de los costes de gestión de los residuos instaurado por la Ley 7/2022, plantea diversas problemáticas jurídicas derivadas de la configuración legal y la indeterminación en el diseño del gravamen que ha de ser articulado con criterios de economía circular. Asimismo, es preciso tener presente las particularidades de conformación de cada municipio donde la despoblación y el perfil turístico de algunos de ellos puede tener un impacto relevante en las necesidades de gestión de los residuos.

Finalmente, la jurisprudencia del Tribunal Supremo emanada hasta el momento ha enjuiciado las figuras tributarias locales sobre residuos a tenor de la normativa ya derogada de la Ley de Residuos de 2011, pero no existe ningún pronunciamiento que permita conocer el grado de exigencia con que será interpretado el precepto en el futuro, de manera que se hace necesario revisar la doctrina jurisprudencial habida hasta el momento.

Nos encontramos en un punto de inflexión que debe permitir activar un proceso de modificación de las Ordenanzas locales de gestión de residuos y Ordenanzas fiscales que incorporen el gravamen local con criterios de economía circular y al tiempo generen la aceptación social de las medidas legislativas adoptadas y la sociedad en general que debe adecuarse a los objetivos europeos ambientales.

Objetivos

1. Nuestro principal objetivo es facilitar una herramienta a las entidades locales para la aprobación o modificación de las Ordenanzas fiscales acordes a las exigencias del art. 11.3 Ley 7/2022 y del diseño de tasas o prestaciones patrimoniales de carácter público no tributario de acuerdo con los criterios de economía circular.
2. Esta Guía ha de colaborar para poner a Castilla-La Mancha en los primeros puestos entre las Comunidades Autónomas que más se aproximan al cumplimiento de los objetivos europeos en materia de aumento de reciclabilidad y disminución de residuos en vertederos.
3. Un objetivo instrumental e imprescindible para lograr la aplicación de las exigencias legales, es ofrecer visibilidad al modelo de responsabilidad compartida que establece la Ley 7/2022 y aumentar la sensibilización en temas como el uso eficiente de los recursos y la actuación responsable por las actividades productivas, el conjunto de la sociedad y los entes públicos. Para todos estos aspectos la fiscalidad se convierte en un factor de estímulo o desincentivo dependiendo de la orientación ambiental del comportamiento sobre el que se desee operar.
4. La Guía ha de prestar una ayuda indispensable a los pequeños municipios con escasos medios y personal para la elaboración de los informes económico-financieros que fundamenten la aprobación de los nuevos gravámenes sobre residuos.

Entidades financiadoras





1

Estrategia de actuación de las entidades locales en la planificación de la gestión de residuos municipales

¿Por qué se ha establecido la exigencia de poner en marcha una tasa de residuos no deficitaria, que refleje el coste total y que permita modelos de pago por generación?

En 2019 la Comisión Europea recomendó a España “introducir tasas sobre los residuos municipales obligatorios para los habitantes a un nivel adecuado con objeto de cubrir los costes de la recogida y el tratamiento, por ejemplo, a través del sistema de pago por generación de residuos”.

La Directiva 2018/851 dispuso que los Estados miembros deben recurrir a instrumentos económicos y otras medidas a fin de proporcionar incentivos para la aplicación de la jerarquía de residuos, como los “sistemas de pago por generación de residuos («pay-as-you-throw»)”,

“que impongan tasas a los productores de residuos según la cantidad real de residuos generados y proporcionen incentivos para la separación en origen de los residuos reciclables y para la reducción de los residuos mezclados”.

La Ley 7/2022 dió cumplimiento a esta recomendación, mediante la exigencia a los entes locales de establecer una tasa o prestación patrimonial no tributaria que sea no deficitaria, que refleje el coste total y que permita el pago por generación.

Recientemente, en 2023, la Comisión Europea ha recomendado “acelerar la puesta en marcha

del sistema de pago por generación de residuos, a fin de alcanzar tasas de recogida más

elevadas para las fracciones reciclables y reducir los desechos residuales”.

¿Cuáles son los objetivos que establece nuestra normativa de residuos?

La tasa o PPNT se configura como un instrumento jurídico para incentivar la implicación ciudadana en el cumplimiento de los objetivos de prevención y gestión de residuos definidos por el Plan de Economía Circular de la UE (2020), el paquete legislativo de las Directivas comunitarias de 2018 y la Ley 7/2022.

¿Cuáles son estos objetivos?:

- Reducción del peso de residuos producidos (13% 2025; 15%, 2030, en ambos casos desde 2010).

- Objetivos de preparación para la reutilización y el reciclado de los residuos municipales de un 55% en peso en 2025, de un 60% en 2030, y de un 65% en 2035. Se fija un objetivo concreto de preparación para la reutilización de un 5% en peso respecto del total para 2025, un 10% para 2030 y un 15% para 2035.

- Objetivo para 2035 de recogida separada de residuos municipales de un 50% en peso del total de residuos generados.



2

Contextualización normativa de la tasa/PPNT en el marco de los instrumentos económicos de la Ley 7/2022

¿Cuáles son las obligaciones básicas que establece la Ley 7/2022 a la hora de configurar la tasa?

La Ley 7/2022 obliga a establecer una tasa o una prestación patrimonial no tributaria, *específica, diferenciada y no deficitaria*, que “*permita implantar sistemas de pago por generación*”, y que refleje el “*coste real*” de las operaciones de *recogida, transporte y tratamiento de residuos*.

Esta tasa o PPNT debe integrar “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 deriva-

dos de la aplicación de la responsabilidad ampliada del productor, de la venta de materiales y de energía”.

Las tasas o PPNT adoptadas por las entidades locales en cumplimiento de la obligación de la Ley 7/2022, así como los cálculos utilizados para su confección, deben ser comunicadas a las autoridades competentes de las Comunidades Autónomas (art. 11.5).

Esta guía pretende desgranar estas obligaciones para facilitar su interpretación y aplicación en la elaboración y aprobación de la correspondiente ordenanza local.

¿Cuáles son los elementos que debemos tener en cuenta en la gestión municipal, con incidencia directa en la cuantía de la tasa o PPNT?

A la hora de configurar la tasa o PPNT deben tenerse en cuenta algunos aspectos que afectan, directamente o indirectamente, a la determinación de la cuantía de la tasa o PPNT:

- La importancia de disponer de una estrategia en la gestión de los residuos municipales
- La exigencia de aprobar o adaptar la ordenanza municipal de gestión de residuos
- El alcance del servicio de recogida y transporte de residuos
- Las obligaciones de información de las entidades locales en materia de gestión de residuos municipales
- La obligación de establecer nuevas recogidas separadas
- La prioridad de los modelos de recogida de alta eficiencia
- El impacto indirecto de los instrumentos económicos

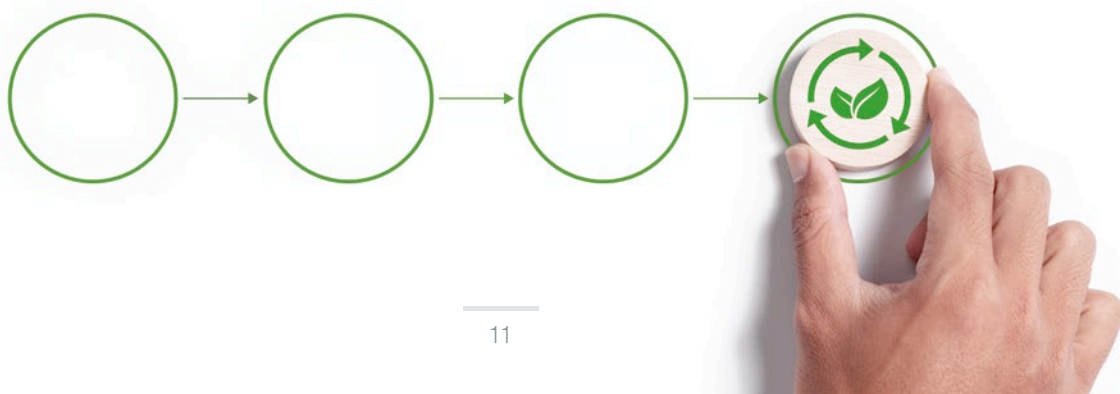
La importancia de disponer de una estrategia en la gestión de los residuos municipales

La Ley obliga, por primera vez, a las entidades locales “con una población de derecho superior a 5.000 habitantes”, a aprobar “programas de gestión de residuos”, de conformidad con los planes autonómicos y estatales de gestión. Las entidades de menos de 5.000 habitantes tendrán simplemente la posibilidad de aprobarlos. Todas las entidades locales tienen la posibilidad igualmente de elaborar “programas de prevención” (menos residuos, menos coste) y “estrategias de economía circular”.

Esta programación local debe desarrollarse en el marco más amplio de la Estrategia de Economía Circular, España 2030 y del Plan de

Acción de Economía Circular, Castilla-La Mancha (2021-2025). Asimismo, y de modo más específico, debe respetar el marco establecido por el Programa Estatal de Prevención de Residuos y Plan Estatal Marco de Gestión de Residuos (PEMAR), en revisión en la actualidad, y el Plan de prevención y gestión de Residuos de Castilla-La Mancha 2030, aprobado en julio de 2024.

La planificación estratégica debería ser un paso previo a la aprobación de las tasas o PPNT, en la medida en que define los objetivos (y sus correspondientes plazos) a los que debe contribuir la implantación de este instrumento económico.



La exigencia de aprobar o adaptar la ordenanza municipal de gestión de residuos

Antes de definir la tasa sería ideal no solo planificar sino también ordenar, establecer las obligaciones que deben de cumplir los ciudadanos. Así, la Ley 7/2022 obliga a las entidades locales a la aprobación de ordenanzas, para cumplir las “obligaciones relativas a la recogida y gestión de los residuos de su competencia en los plazos fijados”.

Con la tasa o PPNT incentivaremos tanto el cumplimiento de los objetivos planificados, como el cumplimiento de los requisitos definidos por la ordenanza. La ordenanza también deberá permitir definir el alcance del servicio público con relación a los residuos comerciales, lo cual tiene impacto directo en la generación de costes y, en consecuencia, en la cuantía de la tasa.

El alcance del servicio de recogida y transporte de residuos

Residuos domésticos

Los servicios municipales de recogida de residuos deben gestionar los residuos domésticos. Los residuos domésticos abarcan los residuos “peligrosos o no peligrosos” generados en el hogar y los similares “en composición y cantidad” a los residuos de los hogares, peligrosos o no peligrosos, “generados en servicios e industrias, que no se generen como consecuencia de la actividad propia del servicio o industria”.

Residuos industriales

Las entidades locales no podrán incorporar a su sistema a los residuos industriales similares a los residuos del hogar “en composición y cantidad”, pero que se generen como consecuencia de “la actividad propia” de la industria. No son residuos de competencia local. Estos residuos deberán ser gestionados por sus productores, que deberán asumir por tanto los costes de dicha gestión; no son residuos de competencia local, en cuya categoría solo caben los residuos domésticos y, en su caso, los residuos comerciales no peligrosos.

Residuos comerciales

Con todo, las entidades locales podrán (no están obligadas) ofrecer a los productores de residuos comerciales no peligrosos la posibilidad de gestionar los residuos comerciales a través del sistema público de recogida y tratamiento, aunque aquéllos podrán optar igualmente por la gestión de sus residuos mediante su entrega a un gestor autorizado. Las entidades locales incluso podrán imponer, mediante ordenanza, a los productores la gestión pública de los residuos comerciales no peligrosos, mediante su incorporación obligatoria al sistema de gestión municipal.

De acuerdo con lo indicado, es una buena práctica evaluar los residuos que actualmente son gestionados, en cada caso, por las entidades locales, con la finalidad de redimensionar el alcance, y los costes, del sistema público de recogida y tratamiento de residuos, con incidencia directa en la configuración de las tasas o PPNT.

Las obligaciones de información de las entidades locales en materia de gestión de residuos municipales

La Ley 7/2022 obliga a las entidades locales a recopilar, elaborar y actualizar la información necesaria para el cumplimiento de las obligaciones derivadas de la legislación en materia de residuos y proporcionarla a las Comunidades Autónomas.

La información que deberán proporcionar deberá contener, “en particular”, “la información relativa a los modelos de recogida, a los instrumentos de gestión, a las cantidades recogidas y tratadas, especificando el destino de cada fracción,

incluyendo la información acreditada por los productores de residuos comerciales no peligrosos, cuando estos residuos no sean gestionados por las entidades locales”. Esta obligación de los residuos se refiere a los “residuos municipales” que abarca los residuos domésticos, y los comerciales sean o no gestionados por la entidad local.

Disponer de la información adecuada sobre la cantidad de los residuos municipales es un elemento fundamental para justificar en el expediente la configuración de la tasa o PPNT.

La obligación de establecer nuevas recogidas separadas

La Ley obliga al establecimiento de nuevas recogidas separadas para determinadas fracciones de residuos, que se suman a las ya existentes, en plazos determinados; concretamente se trata de la recogida selectiva de biorresiduos de origen doméstico; de aceites de cocina usados; de residuos textiles; de residuos domésticos peligrosos; y de residuos muebles y enseres. Esto implica incrementos de costes, con repercusión en la configuración de la tasa o PPNT.

El incremento de los porcentajes de recogida separada y su calidad, de modo que se

reduzcan los niveles de impropios, reduce los niveles de rechazo y mejora la calidad del reciclado y la recuperación de materiales. Tiene impacto, por tanto, en la reducción de los costes derivados del Impuesto sobre el depósito en vertedero, incineración y co-incineración y el incremento de ingresos de los sistemas de responsabilidad ampliada; y, por tanto, en la reducción de la cuantía de las tasas o PPNT. Una mayor cantidad y calidad de la recogida separada disminuye costes para las entidades públicas y los ciudadanos.



La prioridad de los modelos de alta eficiencia

La Ley 7/2022 establece que entre los modelos de recogida que establezcan las entidades locales “deberá priorizarse los modelos de recogida más eficientes, como el “puerta a puerta” o el uso de contenedores cerrados o inteligentes que garantizan ratios de recogida similares”.

Estos sistemas han acreditado los mayores porcentajes de recuperación de materiales y, en consecuencia, los menores niveles de rechazo, con las potenciales consecuencias positivas para la reducción de las tasas municipales o

PPNT, que, en todo caso, habría que evaluar caso por caso.

Estos modelos de alta eficiencia son los únicos que permiten “desanonimizar” a los productores de residuos municipales y, por tanto, aplicar modelos de tasas o PPNT que permitan aplicar modelos de pago por generación.

En la modificación o nueva licitación de los contratos de recogida y transporte de residuos de competencia local, debe valorarse la implantación de estos modelos de alta eficiencia.

...“deberá priorizarse los modelos de recogida más eficientes, como el “puerta a puerta” o el uso de contenedores cerrados o inteligentes que garantizan ratios de recogida similares”.



El impacto de los instrumentos económicos en la cuantía de la tasa o PPNT

La Ley 7/2022 establece instrumentos económicos con un impacto relevante en la gestión contractual de los servicios públicos locales de gestión de residuos:

- A partir del año **2025** se van a definir **nuevos sistemas de responsabilidad ampliada del productor** para nuevos flujos de residuos (textiles, muebles y enseres, determinados plásticos de un solo uso, plásticos agrarios, etc.). Además, los productores de productos tendrán que asumir nuevos costes en la gestión de residuos municipales, como los derivados de la fracción resto o de la limpieza de vías públicas, zonas verdes, áreas recreativas y playas. Esto puede suponer un incremento de ingresos para el sector público local, que deberán tenerse en

cuenta en la determinación de los costes reales que se trasladan a la tasa o PPNT.

- La aprobación del **Impuesto sobre el depósito de residuos en vertederos, la incineración y la coincineración de residuos** está generando un **impacto económico** local relevante en los costes económicos de la gestión pública de residuos, que actualmente destina casi el 50% de los residuos a depósito en vertedero. Este marco obliga a las entidades locales a redefinir sus servicios para reducir la generación de residuos e incrementar la recuperación de materiales, reducir los importantes costes derivados de este impuesto y, en consecuencia, los costes de la tasa o PPNT.

La relevancia de las medidas de formación y sensibilización

La Ley 7/2022 dispone que “en el objeto de los contratos de recogida y tratamiento de residuos que celebren las entidades pertenecientes al sector público se incluirá la ejecución por el contratista de medidas de formación y sensibilización dirigidas a la población a la que se presta el servicio, en relación con: la prevención de residuos y su peligrosidad, la reutilización, la recogida separada, la preparación para la reutilización y el reciclado y las consecuencias de la gestión indebida de los residuos y del abandono de basura dispersa”.

Es muy relevante hacer entender a los ciudadanos, a través de estos instrumentos de for-

mación y sensibilización, que su **colaboración** en la recogida separada tiene **impacto en la calidad y cantidad de la recuperación de materiales**, lo cual afecta directamente a los costes finales y a la cuantía de la tasa.

Un residuo en su contenedor de recogida separada genera ingresos para las entidades locales y reduce la tasa municipal. Un residuo en el contenedor de resto, en vez de en su respectivo contenedor de recogida separada, genera costes y pérdida de ingresos para la entidad local.



3

Procedimiento administrativo de aprobación/modificación de Ordenanzas municipales

Procedimiento de aplicación

De acuerdo con la jurisprudencia más reciente (STS 108/2023, de 31 de enero), la elaboración y aprobación de ordenanzas fiscales, que definen las tasas de residuos, debe seguir el procedimiento previsto en el art. 17 TRLRHL, el cual tiene la consideración de procedimiento especial.

Para la elaboración de las ordenanzas no fiscales, reguladoras de precios públicos o prestaciones patrimoniales no tributarias, no existe un procedimiento especial. Será de aplicación el ar-

tículo 49 LBRL y las previsiones básicas del título VI (arts. 127 a 133) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC).

A continuación, nos centramos en el análisis del procedimiento de aplicación a las ordenanzas fiscales, con las particularidades que presenta en los municipios de gran población y en las ordenanzas adoptadas por las diputaciones provinciales.

Diagrama del procedimiento**Iniciativa regulatoria y redacción del proyecto normativo**

El impulso de la aprobación o modificación de una ordenanza fiscal es competencia del presidente de la corporación, de conformidad con la potestad que le atribuye el art. 21.1.a) LBRL.

El inicio del procedimiento suele plasmarse en una resolución expresa, que se integraría en el expediente de aprobación de la Ordenanza.

La redacción del proyecto será llevada a cabo por la unidad gestora de la entidad local con competencias en la materia. En el caso de los municipios de gran población, será el órgano de gestión tributaria el que ejerza la función de “propuesta” y “elaboración” de las normas tributarias propias del Ayuntamiento” (art. 135.2, letra e LBRL).

Iniciativa regulatoria y redacción del proyecto normativo

Con carácter previo a la aprobación provisional de la ordenanza fiscal, deberán solicitarse y emitirse los siguientes informes:

- Informe propuesta del jefe de la dependencia a la que corresponde impulsar el procedimiento (artículo 172 y 175 del Real Decreto 2568/1986,

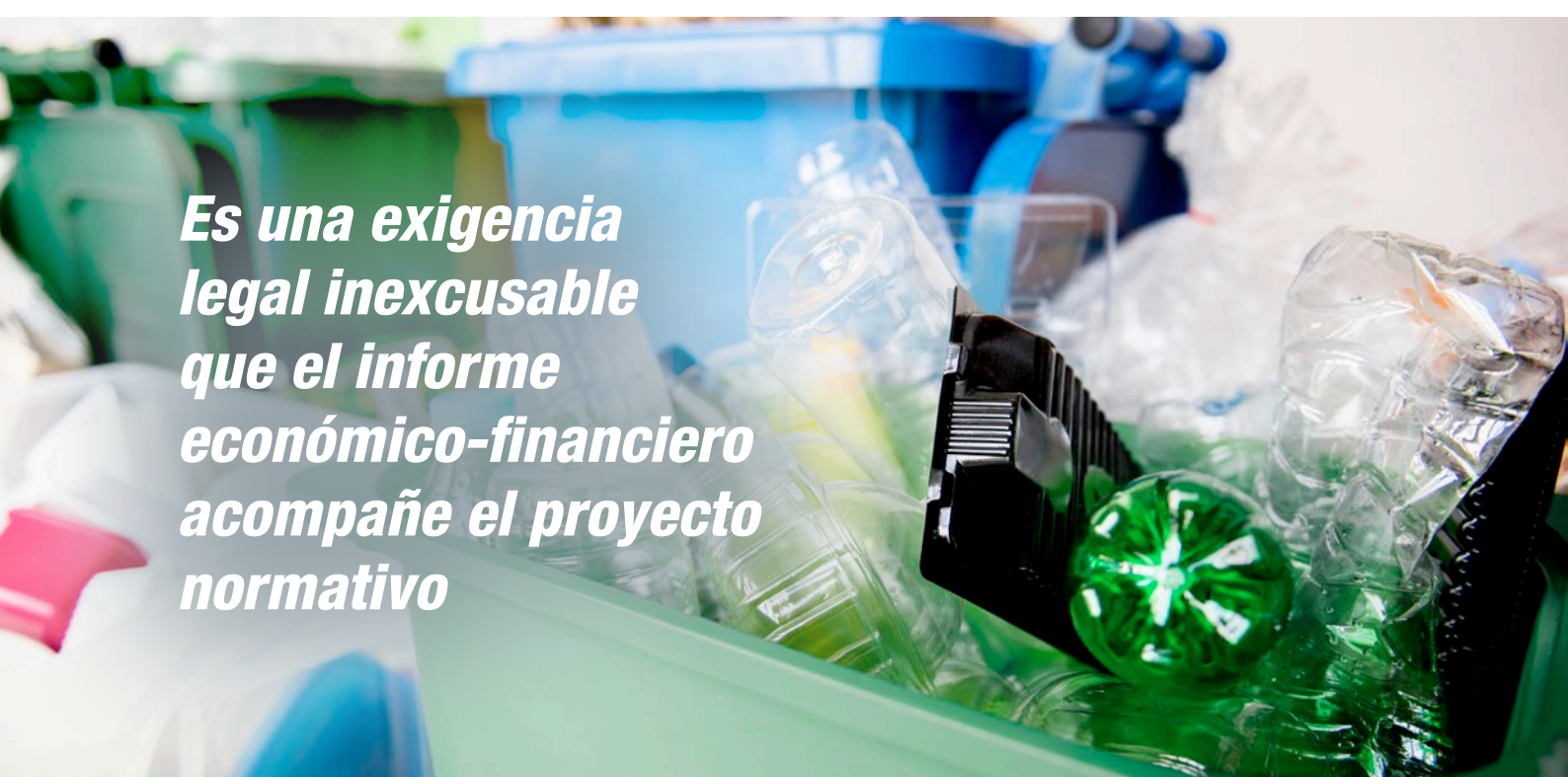
de 28 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales).

- Informe de la Secretaría, en ejercicio de su función de asesoramiento legal preceptivo (3.3, letra d, 1º, Real Decreto 128/2018, de 16 de marzo, por el que se regula el régimen jurídico de los funcionarios de Administración local con habilitación nacional).
- Informe económico-financiero (art. 25 TR-LRHL) sobre cobertura de los costes de los servicios de recogida y transporte y tratamiento de residuos de competencia local. La omisión de dicho informe, por su carácter esencial, implica la nulidad de pleno derecho de la ordenanza (entre otras muchas véase, sentencia 856/2020, de 23 de junio, rec. cas. 283/2028). El contenido de este informe, por su carácter de trámite esencial, se analizará

de forma monográfica en otro apartado de la presente Guía.

También, si así lo ordena el presidente de la Corporación o lo solicita un tercio de los miembros de la corporación, deberá ser emitido el informe de la Intervención.

El proyecto normativo deberá contar igualmente con el informe o dictamen preceptivo de la comisión informativa correspondiente, en el caso de existir, para la inclusión del asunto en el orden del día del Pleno (artículos 82.2, 126.1, Real Decreto 2568/1986). Con todo, la aprobación provisional del proyecto normativo podrá incluirse en el orden del día correspondiente, sin informe previo de la comisión informativa, cuando concurren razones de urgencia debidamente motivadas (de acuerdo con las condiciones de los artículos 82.3 y 126.1 Real Decreto 2568/1986).



Es una exigencia legal inexcusable que el informe económico-financiero acompañe el proyecto normativo

Acuerdo provisional para la aprobación o modificación de ordenanzas fiscales

Tras la redacción del proyecto y la emisión de los informes preceptivos, el Pleno de la Corporación deberá adoptar, previa convocatoria por el alcalde o presidente, el acuerdo provisional para la aprobación o modificación de la correspondiente ordenanza fiscal (art. 17 TRLRHL).

Este acuerdo deberá adoptarse por mayoría simple (art. 47.1, 33.2, letra b LBRL).

En el caso de los municipios de gran población, antes de la aprobación por parte del Pleno del acuerdo provisional, la Junta de Gobierno Local deberá aprobar el proyecto normativo (art. 127, letra a LBRL).

Exposición al público

El acuerdo provisional adoptado por el Pleno de la Corporación se expondrá en el tablón de anuncios de la Entidad durante treinta días. Las entidades locales publicarán igualmente los anuncios de exposición en el boletín oficial de la provincia. 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 (art. 17.2 TRLRHL).

Si no coinciden las fechas de las publicaciones acumulativas indicadas, el plazo de treinta días ha de computarse desde la fecha de la última de las publicaciones obligatorias (STS de 27 de junio de 2006, Rec. 3124/2001; de 5 de febrero de 2009, Rec. 5607/2005).

Durante el plazo de exposición pública los interesados podrán examinar el expediente y presentar las reclamaciones que estimen oportunas (art. 17.1 TRLRHL).

Este trámite de exposición pública del acuerdo provisional integra tanto la información pública, como la audiencia a los interesados¹ (Sentencia de 2 de marzo de 2002, Rec. 8765/1996). Por ello, es un “requisito formal ineludible (que) se debe cumplir en toda su extensión y, si no se hace así, es decir si no se respeta el plazo de publicidad en su integridad se ha incumplido el requisito y sus efectos son los mismos que cuando no se efectúe, es decir, la nulidad de la disposición afectada” (STS de 10 de mayo de 2012, Rec. 1424/2008).

Debemos tener igualmente en cuenta las obligaciones de publicidad activa que afecta a los documentos del expediente de aprobación de la ordenanza fiscal, de acuerdo con el art.7 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno y el artículo 12 de la Ley 4/2016, de 15 de diciembre, de Transparencia y Buen Gobierno de Castilla-La Mancha.

¹ Tendrán la consideración de interesados: “los que tuvieran un interés directo o resulten afectados por tales acuerdos”; y los “colegios oficiales, cámaras oficiales, asociaciones y demás entidades legalmente constituidas para velar por los intereses profesionales, económicos o vecinales, cuando actúen en defensa de los que les son propios” (art. 18 TRHL).

Aprobación de la redacción definitiva de la ordenanza fiscal

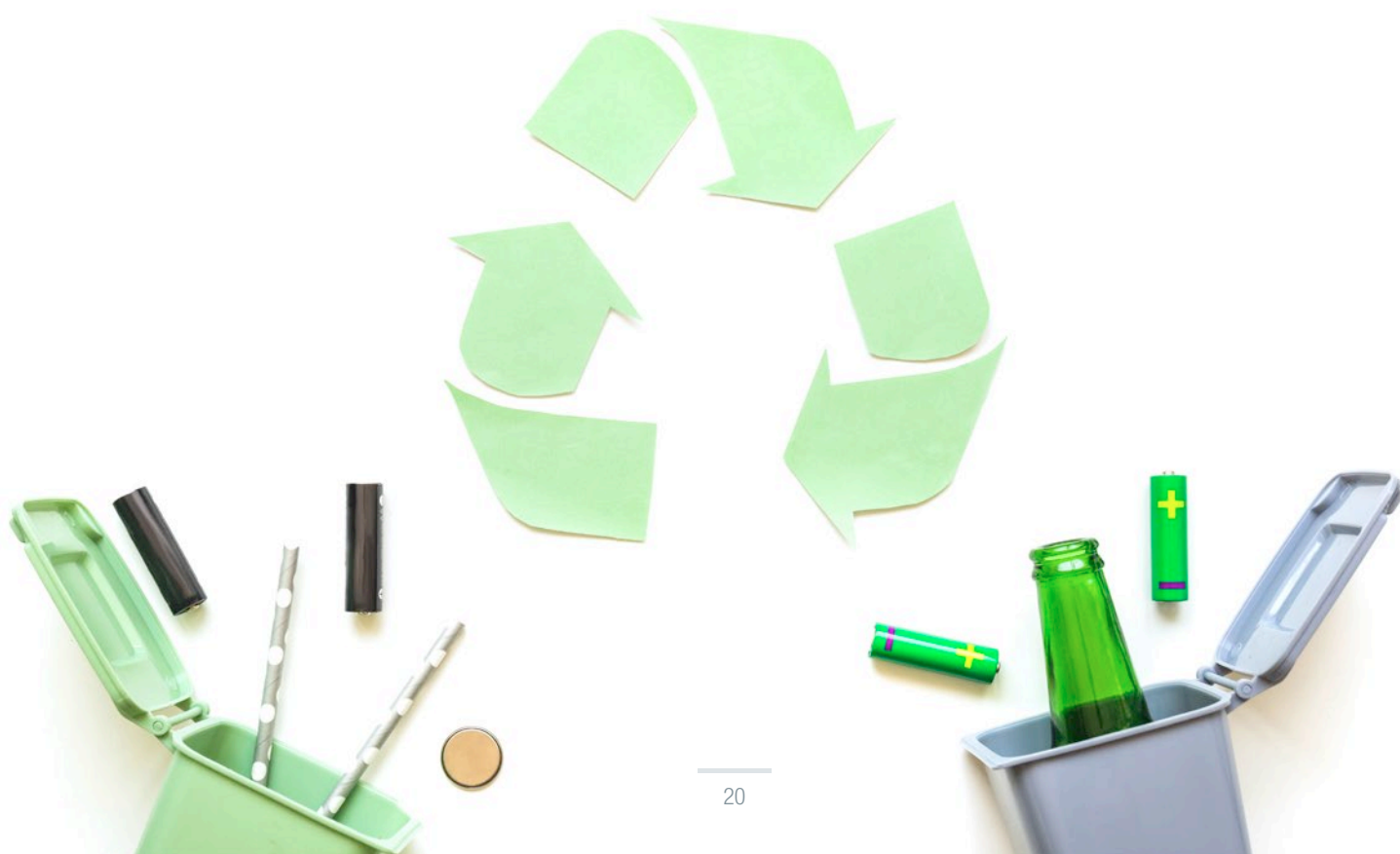
Finalizado el período de exposición pública, el Pleno de la Corporación adoptará, por mayoría simple, el acuerdo definitivo de aprobación de las ordenanzas fiscales (art. 17.3 TRLRHL), previo informe, si procede, de la correspondiente comisión informativa, tal y como se ha indicado con relación al acuerdo provisional.

Este acuerdo resolverá las reclamaciones que se hubieran presentado y aprobará 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.

Publicidad del acuerdo de adopción y del texto íntegro de la ordenanza fiscal

Los acuerdos definitivos de aprobación de la ordenanza fiscal, y el texto íntegro de las ordenanzas o de sus modificaciones, serán publicados en el boletín oficial de la provincia. Su entrada en vigor no se producirá hasta que se haya llevado a cabo la indicada publicación (art. 17.4 TRLRHL).

Las diputaciones provinciales y las demás entidades locales, cuando su población sea superior a 20.000 habitantes, editarán el texto íntegro de las ordenanzas fiscales 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 (art. 17.5 TRLRHL).





4

Exigencias legales del gravamen para la financiación de la gestión de los residuos municipales

¿Cuáles son los principios inspiradores para la configuración jurídica del gravamen local sobre residuos?

Principios rectores ambientales

- Quien contamina paga: exige gravar a quien realiza conductas menos respetuosas con el medioambiente
- Jerarquía de residuos: impone un orden de prelación en la gestión de residuos:
1º) Prevención; 2º) Reutilización;
3º) Valorización; 4º) Reciclaje; 5º) Eliminación
- Cautela, prevención y corrección de la contaminación en la fuente: reducir la generación de residuos es la mejor estrategia para evitar gasto público
- Autosuficiencia y proximidad: criterios que aportan mayor eficiencia económica
- Cobertura de costes de la gestión de residuos de competencia local: impone diseñar un gravamen que financie totalmente la gestión de los residuos que será trasladado a los ciudadanos en función de los residuos que generen individualmente



Cautela, prevención y corrección en la fuente



Quien contamina
paga



Jerarquía financiera
de los residuos



Autosuficiencia
y proximidad



Cobertura financiera de los costes de la gestión de residuos

Principio de cobertura financiera total de los costes de gestión de los residuos

El art. 11.3 Ley 7/2022 establece la obligación de contabilizar todos los costes derivados de la gestión de los residuos municipales incluidos la vigilancia de estas operaciones y el mantenimiento y vigilancia posterior al cierre de los vertederos, las campañas de concienciación y comunicación, los ingresos derivados de la aplicación de la responsabilidad ampliada del productor, de la venta de materiales y de energía.

El principio de cobertura financiera total de costes de gestión de residuos explicita en materia ambiental el principio de suficiencia financiera local (art. 142 CE).

El objetivo es el cambio de comportamiento en actores públicos y privados (modelo de responsabilidad compartida y colaboración público-privada) hacia buenas prácticas ambientales en la gestión de los residuos.

La integración plena de los costes de las externalidades ambientales de cada actividad relacionada con la gestión de los residuos se articula mediante varios instrumentos económicos establecidos en la Ley 7/2022:

1) Tasa o prestación patrimonial de carácter público no tributaria (PPNT) (art. 11.3): Ciudadanos

2) Impuesto sobre depósito de residuos en vertederos, instalaciones de incineración o de co-incineración para eliminación o valorización energética (arts. 84 y ss): Entes locales

3) Regímenes de Responsabilidad Ampliada del Productor (RAP) (art. 43): Productores de productos

Cobertura Financiera Total de los Costes de Gestión de Residuos



¿Cuáles son los requisitos jurídicos de la tasa/PPNT de residuos?

La figura jurídica se ordenará para la financiación del conjunto de tareas relacionadas con la prestación del servicio público de gestión de

residuos (recogida, transporte y tratamiento) y no puede incluirse la financiación de otros servicios públicos.

Esta obligación debe cumplirse en el plazo de **3 años desde la entrada en vigor de la Ley 7/2022 (10 de abril de 2025)**. Las consecuencias inmediatas derivadas de esta obligación legal son:

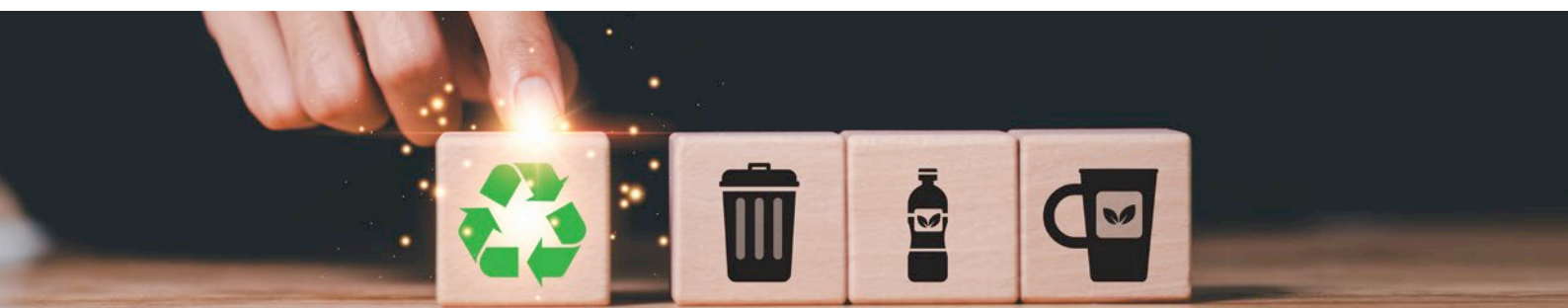
- Asunción por los entes locales del coste real de la gestión de residuos de competencia local y trasladarlo a los ciudadanos mediante tasas o PPNT
- Asunción de costes económicos indirectos por los ciudadanos
- *Implantación de PxG: precisa de un modelo de tasa/PPNT que ha de ofrecer un trato diferencial a cada ciudadano y de una búsqueda de eficacia mediante programas de sensibilización y concienciación ciudadana.*
- *“Pay as you throw”: el usuario del servicio de recogida de residuos debe pagar la tasa/PPNT en función de su generación real y del servicio público que se realiza para su gestión.*

Configuración jurídica de tasas/PPNTs locales “que permita implantar sistemas de pago por generación y que refleje el coste real, directo o indirecto” de operaciones de gestión de residuos”

- *Cobertura total de costes por gestión integral de residuos: este principio fundamenta la elevación de la carga tributaria en el escenario actual de inexistencia de cobertura actual de costes.*

Principio de eficiencia en la gestión de residuos

- *Los entes públicos deben acometer la ejecución de modelos de gestión de residuos de alta eficiencia y reducción de costes en la gestión de los residuos. Actualmente las diferentes opciones de gestión de los residuos tienen costes ambientales no asumidos por sus responsables y se generan impactos e ineficiencia económica.*
- *Una elevada tasa de depósito en vertedero aumenta los costes de gestión y, por tanto, se incrementa el Impuesto sobre depósito de residuos en vertederos que soportan los entes locales y, en definitiva, los costes totales que han de ser repercutidos a los ciudadanos mediante la tasa municipal sobre residuos.*
- *Los criterios de contratación pública para la gestión de residuos han de ser transparentes teniendo en cuenta que una menor aportación de los productores de productos genera la externalización de costes privados al sector público y su asunción por los ciudadanos.*
- *El establecimiento de la tasa o PPNT se encuentra predeterminada por el modo en que se gestione el servicio, por tanto, la necesidad de cubrir todos los costes. La necesidad de un sistema que se oriente a cuantificar el pago en función de la generación de los residuos se aplica en ambos casos.*





5

Posibilidad de utilización de distinta calificación jurídica: tasas y PPNT

¿Cuáles son las opciones de calificación jurídica del gravamen local sobre residuos?

Conforme a lo establecido en el art 11.3 de la Ley 7/2022, las opciones son:

- Tasa
- Prestación patrimonial de carácter público no tributario

Tasa

Es una prestación patrimonial pública de carácter tributario, es decir, un tributo. *“Los tributos son los ingresos públicos que consisten en prestaciones pecuniarias exigidas por una Administración pública como consecuencia de la realización del supuesto de hecho al que la ley*

vincula el deber de contribuir, con el fin primordial de obtener los ingresos necesarios para el sostenimiento de los gastos públicos.

Los tributos, además de ser medios para obtener los recursos necesarios para el sostenimien-

to de los gastos públicos, podrán servir como instrumentos de la política económica general y atender a la realización de los principios y fines contenidos en la Constitución.” (art. 2.1 LGT). Entre estos fines se encuentra el recogido en el art. 45.1 CE: «Todos tienen el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, así como el deber de conservarlo».

“Tasas son los tributos cuyo hecho imponible consiste en la utilización privativa o el aprovechamiento especial del dominio público,

la prestación de servicios o la realización de actividades en régimen de derecho público que se refieran, afecten o beneficien de modo particular al obligado tributario, cuando los servicios o actividades no sean de solicitud o recepción voluntaria para los obligados tributarios o no se presten o realicen por el sector privado” (art. 2.2 LGT).

En particular la tasa es un tributo cuya delimitación en el ámbito local se realiza por el art. 20 TRLRHL, pues el servicio de gestión de residuos es de competencia local.

Prestación patrimonial pública no tributaria

También calificada como tarifa, se define como *“aquellas prestaciones exigidas coactivamente, que responden a fines de interés general, particularmente las que, teniendo tal consi-*

deración, se exigen por la prestación de un servicio gestionado de forma directa mediante personificación privada o mediante gestión indirecta” (DA 1ª LGT).

Elementos en común

Entre estas dos figuras de prestaciones patrimoniales públicas que pueden establecerse por la prestación de servicios locales, las tributarias y las que no lo son, hay bastantes y relevantes coincidencias:

- Son coactivas, porque se trata de servicios cuya solicitud o recepción no es voluntaria (es obligatoria), o porque no se prestan en concurrencia con el sector privado (exclusividad pública) o porque se dan las dos circunstancias a la vez; por tanto, rige necesariamente el principio de legalidad constitucional (art. 31.3 CE).
- Son ingresos de derecho público que responden a fines de interés general pues, aunque en las tasas no se explicita expresamente esto último, se

trata de tributos cuya exigencia está enmarcada en el deber de contribuir constitucional (art. 31.1 CE); por tanto, deben atender al interés público.

- Ambas se exigen porque los obligados al pago han motivado con su conducta la prestación de un servicio público por la Administración local que se refiere a ellos, les afecta o beneficia de modo particular, aunque no se explicita expresamente en las no tributarias; no se olvide que pueden serlo porque su solicitud o recepción sea obligatoria, como es el caso de la gestión de residuos.
- Ambas son susceptibles de recaudación forzosa cuando ha transcurrido el plazo voluntario de pago sin haberlas ingresado, a través

del procedimiento de apremio, pues la entidad local ostenta las mismas prerrogativas legales que el Estado (art. 2.2 TRLRHL); aunque, respecto de las no tributarias, sólo podrán desarrollarlo la entidad local y sus Organismos autónomos, los entes territoriales a los que pertenezca o la AEAT (art. 8 RGR), pues

«el cobro de las PPNT mediante el procedimiento de apremio no puede llevarse a cabo por la sociedad municipal, sino por el propio Ayuntamiento o por el Organismo Autónomo de Gestión Tributaria competente para la recaudación » (Consulta Vinculante de la DGT de 03/06/2020, V1758-20).

Diferencias

- Forma en que se gestiona la prestación del servicio público por la entidad local:

Las prestaciones patrimoniales públicas no tributarias se exigen por la prestación de un servicio público cuya gestión es directa pero mediante personificación privada o bien indirecta (D.A. 1ª LGT), de ahí que no estén sometidas al régimen del derecho público aunque sean ingresos de derecho público, como sí lo están las tasas porque, cuando se establecen estas últimas, es porque el servicio se gestiona de forma directa y, además, sin que medie personificación privada (art. 20.6 TRLRHL).

- Procedimiento para la elaboración y aprobación:

- La elaboración y aprobación de la tasa se debe hacer mediante Ordenanza Fiscal (arts. 15.1 y 3 TRLHL y 106.2 LBRL) como tributo local potestativo pues, aunque parece desprenderse de la Ley 7/2022 de Residuos su carácter obligatorio, realmente no lo es porque lo que exige es el establecimiento, alternativamente, de ésta o de la otra posible figura, dependiendo del modo empleado en la gestión de residuos. Por tanto, le resulta aplicable la regulación sobre su contenido mínimo, elaboración, publicación y publicidad de las mismas, así como la posibilidad de recurrirlas en vía contencioso-administrativa

y los efectos de resultar anuladas o modificadas como consecuencia de ello (arts. 16.1, 17 y 19 TRLHL). Esto se completa con los arts. 22.2.d y 33.2.b LBRL.

- La prestación patrimonial pública no tributaria debe establecerse mediante Ordenanza local, que no fiscal, según su procedimiento (arts. 49 y 70.2 LBRL), sin perjuicio de lo estipulado sobre la procedencia y límites a la revisión de los contratos del sector público (art. 103 LCSP); debiendo solicitar la entidad local el informe preceptivo de la Administración pública con facultades de intervención sobre la misma durante el procedimiento de aprobación de dicha ordenanza.

- Cuantificación:

- Cuantificación de la tasa: en su conjunto, el importe de la tasa no puede exceder del coste real o previsible del servicio o actividad (principio de equivalencia); para su determinación, se tomarán en consideración los costes directos e indirectos, incluidos los financieros, amortización del inmovilizado y los precisos para garantizar el mantenimiento y un desarrollo razonable del servicio por el que se exige la tasa, que se calcularán con arreglo al presupuesto y proyecto aprobados por el órgano competente, con inde-

pendencia del presupuesto u organismo que lo satisfaga (art. 24.2 TRLHL). La Ley 7/2022 añade que su establecimiento debe permitir implantar sistemas de pago por generación, como también en las otras prestaciones patrimoniales públicas no tributarias; además de que la tasa por el servicio de recogida, transporte y tratamiento de residuos no sea deficitaria.

Respecto a los beneficios fiscales en la tasa, en su cuantificación individual, pueden tenerse en cuenta criterios genéricos de capacidad económica de los sujetos obligados a satisfacerlas (art. 24.4 TRLHL).

Por lo que se refiere a los requisitos para el establecimiento de las tasas o la modificación de su importe, deberá elaborarse previamente un informe económico-financiero en el que se ponga de manifiesto la previsible cobertura del coste del servicio, que se incorporará al expediente para la adopción del correspondiente acuerdo de aprobación o modificación, en su caso, a la vista del mismo (art. 25 TRLHL); informe al que también resulta aplicable lo que vamos a decir a continuación sobre las prestaciones patrimoniales públicas no tributarias.

- Cuantificación de la prestación patrimonial pública no tributaria: no hay regulación específica sobre la mínima cuantía exigible para estas prestaciones no tributarias, pero la Ley 7/2022 (art. 11.3, 4 y 5), al igual que en la tasa, exige que su establecimiento debe permitir implantar sistemas de pago por generación, reflejando 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; junto a que dicha prestación patrimonial pública no tributaria tampoco ha de ser deficitaria.

Respecto a los beneficios fiscales en la prestación patrimonial pública no tributaria, en su cuantificación podrá tenerse en cuenta la diferenciación o reducción para las personas y unidades familiares en situación de riesgo de exclusión social, junto a poder atenderse a otras muchas particularidades, que ya no tienen ninguna vinculación con la capacidad económica de los sujetos.



Por lo que se refiere a los requisitos para la fijación de la prestación patrimonial pública no tributaria: la entidad local debe comunicar a las autoridades competentes de las Comunidades Autónomas, “estas tasas” así como los cálculos utilizados para su confección, sin mencionar las prestaciones patrimoniales

públicas no tributarias aunque igualmente les resulta aplicable. Ello implica la necesidad de realizar dichos cálculos de manera motivada y justificada, en términos que pueden entenderse equivalentes a los contenidos en el mencionado informe económico-financiero requerido para las tasas.

Cuantificación de la Tasa y Prestación Patrimonial Pública No Tributaria (PPNT)



Conclusión

Hay dos posibles figuras que pueden ser utilizadas para configurar el gravamen local de residuos conforme a lo dispuesto en el art. 11.3 de la Ley 7/2022: tasa o prestación patrimonial pública no tributaria. ¿Cuáles son los elementos que influyen en la elección?

1. Si su solicitud o recepción es voluntaria y se prestan también en concurrencia con el sector privado, puede establecerse una tasa.
2. Si son coactivas en alguna medida porque su solicitud o recepción es obligatoria, se prestan

exclusivamente por el sector público o ambas cosas a la vez, ha de establecerse:

- a) Una tasa si la gestión del servicio es directa sin que medie personificación privada (por la propia entidad local u Organismo autónomo local).
- b) Una prestación patrimonial pública no tributaria si hay personificación privada aunque la gestión sea directa (entidades públicas empresariales o sociedades públicas), o bien si ésta es indirecta (concesión o sociedades de economía mixta).



... toda propuesta de establecimiento o modificación de la cuantía de la tasa o PPNT deberá ir acompañada de un informe económico-financiero, que justifique el importe propuesto de los mismos...



Precios Públicos

¿Qué son los precios públicos locales? Se definen señalando (art. 41 TRLRHL) que las Entidades Locales podrán establecerlos por la prestación de servicios o la realización de actividades de competencia local, siempre que no concurra ninguna de estas dos circunstancias: que la solicitud o recepción sea obligatoria para los administrados (porque se impone por disposiciones legales o reglamentarias o se trata de servicios imprescindibles para la

vida privada o social del solicitante), y que tampoco se presten o realicen exclusivamente por el sector público (esté o no establecida su reserva a favor del mismo conforme a la normativa vigente).

Las tasas y las prestaciones patrimoniales públicas no tributarias se diferencian de los precios públicos esencialmente por los requisitos o circunstancias que se dan en el

servicio prestado por la entidad local, con independencia de su forma de gestión. Para poder establecer precios públicos debe ser voluntaria la solicitud o recepción del servicio y, además, prestarse en régimen de concurrencia con el sector privado, no caben en otro supuesto.

En algunos municipios se ha recurrido a esta figura, esencialmente, en relación con los residuos comerciales, cuya competencia municipal no es de prestación obligatoria. En esos casos, deberán respetarse los demás principios de la Ley 7/2022, como el de no ser deficitarios.

La Ley 7/2022 (art. 12.5.e.2º) parece darle cabida en ese ámbito, cuando señala que las autoridades locales podrán (no deberán) gestionar los residuos comerciales no peligrosos en los términos que establezcan sus respectivas ordenanzas, «sin perjuicio de que los productores de estos residuos puedan gestionarlos por sí mismos en los términos previstos en el artículo 20.3» (establece la obligación del productor inicial u otro poseedor de residuos de separar en origen y gestionar los residuos comerciales no peligrosos). Por tanto, cabría concurrencia entre sector público y privado, no siendo además obligatorio solicitarlo ni recibirlo del primero. No obstante, la entidad local puede imponer obligatoriamente en determinados supuestos su propio sistema de gestión cuando lo tenga establecido, eso sí, de manera motivada y basándose en criterios de mayor eficiencia y eficacia en términos económicos y ambientales en la gestión de los residuos, situación que nos llevaría de nuevo al establecimiento de una tasa o PPNT necesariamente.

En relación con su elaboración y aprobación, así como respecto a su cuantificación, posi-

bles beneficios fiscales y requisitos para su fijación; el establecimiento o modificación de los precios públicos corresponderá al Pleno de la Corporación local, sin perjuicio de que aquí sí se pueda delegar dicha facultad en la Comisión de Gobierno (art. 23.2.b LBRL y art. 47.1 TRLRHL); llevándose a cabo a través de una Ordenanza local, que no fiscal. Además, las Entidades Locales pueden atribuir esta fijación del importe o cuantía de los precios públicos establecidos a sus Organismos autónomos o Consorcios cuyos estatutos lo permitan, en relación con los servicios que están a cargo de ellos (forma de gestión directa sin personificación privada); con la única salvedad de la excepción anterior, no podrán hacerlo respecto de aquellos precios que no vayan a cubrir su coste de prestación. En dicho supuesto, los Organismos autónomos y los Consorcios enviarán a la entidad local de que dependan, copia de la propuesta y del estado económico del que se desprenda que los precios públicos cubren el coste del servicio (art. 47.2 TRLRHL).

Toda propuesta de establecimiento o modificación de la cuantía de los precios públicos deberá ir acompañada de una memoria económico-financiera, que justifique el importe propuesto de los mismos, así como el grado de cobertura financiera de los costes correspondientes a su creación y/o prestación (art. 26.2 LTPP). Al respecto, como es sabido, la jurisprudencia viene entendiendo como equivalentes o equiparables la citada memoria con el informe técnico-económico requerido para las tasas, al coincidir en contenido, finalidad y necesidad.

Finalmente, las deudas por precios públicos también podrán exigirse mediante el procedimiento administrativo de apremio (arts. 2.2 y 46.3 TRLRHL), como las tasas y las PPNT.



6

Elaboración del informe económico-financiero

Concepto

El informe económico financiero es el documento que debe constar en cualquier expediente de aprobación o modificación de ordenanzas reguladoras de tasas por servicios o actividades públicas. En el caso de las PPPNT el legislador no lo exige explícitamente pero también será imprescindible o, al menos, recomendable para fundamentar el importe de la prestación y evitar la litigiosidad que pudiera surgir.

Debe recoger y cuantificar los costes previstos del servicio, así como los ingresos que se estima recaudar de los usuarios (artículo 25 TRLRHL y artículo 20 LTPP).

Su ausencia o inadecuada formulación provoca la nulidad de pleno derecho de la ordenanza correspondiente ya que se trata de un trámite esencial en la formación de la voluntad del órgano (artículo 47.1.e) LPAC y artículo 20 LTPP) (STSJ de Cataluña de 22 de enero de 2018, STSJ de Andalucía de 20 de febrero de 2018, STSJ de Castilla y León de 22 de abril de 2019 y STSJ de Islas Baleares de 13 de febrero de 2020).

No es determinante su denominación (memoria, informe o estudio económico-financiero o económico-financiero).

Funciones

- La necesidad de justificar el grado de cobertura financiera del servicio o actividad, los elementos de configuración jurídica de la tasa/PPNT y los criterios de reparto para la individualización de cuotas a los ciudadanos.
- Evitar la arbitrariedad y servir de instrumento de control de las actuaciones de los poderes públicos (STC 233/1999).

Notas características

- **Imprescindible** porque tiene una función esencial como es la de justificar lo que cuesta a la Administración prestar un determinado servicio público y el importe de lo que se va a cobrar a los ciudadanos por ello.
- **Insustituible** porque permite a los tribunales el examen de los posibles excesos en que se haya podido incurrir al cuantificar las tasas o la ausencia de cobertura del coste real de acuerdo con la Ley 7/2022.

Momento en el que debe ser confeccionado

Debe elaborarse con anterioridad a la adopción del acuerdo plenario de imposición y ordenación de la tasa o PPNT, o de su modificación. De esta

forma, los miembros del órgano plenario y cualquier interesado podrán verificar el cumplimiento de las limitaciones legalmente establecidas.

Límites

Límite máximo. Principio de equivalencia

Coste real o previsible del servicio o actividad de que se trate o, en su defecto, del valor de la prestación recibida (artículo 24.2 TRLRHL):

Principio de equivalencia.

Conforme a la jurisprudencia del TS, el informe económico-financiero se erige en garantía del principio de equivalencia en la cuantificación de las tasas porque permite al contribuyente controlar el respeto de tal principio y evitar su indefensión ante actuaciones arbitrarias de la Administración en la aprobación y modificación de las tasas. Es un instrumento de principal importancia para la determinación directa de la

cuantía de la deuda tributaria, como resultado de la elaboración de la relación de los costes globales e ingresos referentes a la prestación del servicio de que se trate. Por tanto, el informe o elemento que coadyuva directamente a la determinación de la deuda tributaria está sometido al principio de reserva legal, la inexistencia, propiamente dicha de este informe, provoca la nulidad de la Ordenanza (STS de 18 de mayo de 2016). El TS también ha destacado que no es 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 situaciones administrativas arbitrarias (STS de 28 de junio de 2021).

La jurisprudencia previa a la Ley 7/2022 ha mantenido una flexibilización del principio de equivalencia en los siguientes términos:

- STS de 12 de marzo de 1998 *“la equivalencia entre el coste del servicio y la tasa no tiene*

necesariamente que ser total en cada ejercicio, sino razonablemente fundado en el conjunto de lo previsible”.

- STS de 15 de marzo de 2003 *“notoria es la dificultad que entraña ajustar exactamente los dos términos de la ecuación indicada (recaudación por las tasas y coste del servicio) por lo que sólo la prueba de una demasía arbitraria y carente de justificación podría dar lugar a la erosión del principio de equivalencia”*.

Límite mínimo. Carácter no deficitario

Coste real, directo o indirecto, de las operaciones de recogida, transporte y tratamiento de los residuos, incluyéndose, además los costes relacionados con 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. **No puede tener carácter deficitario** (artículo 11.3 Ley 7/2022).

Según el Documento elaborado por el Grupo de Trabajo integrado por representantes del Ministerio de Hacienda (Secretaría General de Financiación Autonómica y Local y Dirección



General de Tributos), del Ministerio de Transición Ecológica y el Reto Demográfico (Dirección General de Calidad y Evaluación Ambiental) y de la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP) publicado el 14 de mayo de 2024 (Documento del Grupo de Trabajo) *“la previsión contenida en la Ley 7/2022 **debe ser interpretada como el necesario cumplimiento de un principio** y no como la imposición a los ayuntamientos de una absoluta precisión en la cobertura de los costes del servicio, es decir, que dicha cobertura se aproxime lo máximo posible al coste real del servicio, máxime teniendo en cuenta los posibles beneficios fiscales”*.

Conforme al marco legal previo a la Ley 7/2022, la STS de 13 mayo de 2024 ha declarado que *“no se trata de un cálculo exacto y que existen diferentes circunstancias que pueden explicar ciertas variaciones de consumo, no obstante se debe recordar que en estos momentos no se pretende un cálculo exacto de la generación de residuos por cada una de las viviendas, pues como ya se ha manifestado los costes concretos no deben ser los términos de comparación utilizables para determinarlos en cuanto a cuantía, sino los reales o previsibles que “globalmente” pueda representar para cada Corporación la prestación de esos servicios o la realización de esas actividades”*.

Beneficios fiscales y el límite de carácter no deficitario y de principio de cobertura de costes

El art. 11.4 de la Ley 7/2022 contempla la posibilidad de introducir beneficios fiscales relacionados con la inclusión de sistemas para incentivar la recogida separada en viviendas de alquiler vacacional y similar, la diferenciación o reducción en el supuesto de prácticas de compostaje doméstico o comunitario o de separación y recogida separada de materia orgánica com-

postable, la diferenciación o reducción en el supuesto de participación en recogidas separadas para la posterior preparación para la reutilización y reciclado, por ejemplo, en puntos limpios o en los puntos de entrega alternativos acordados por la entidad local o la diferenciación o reducción para las personas y las unidades familiares en situación de riesgo de exclusión social.

Aplicación de los límites respecto a las PPNT

Las PPNT no se encuentran afectadas por la limitación económica de las tasas pero deben

respetar los criterios de la Ley de Contratos del Sector Público y su desarrollo reglamentario.

Principio de pago por generación

El artículo 11.3 de la Ley 7/2022 establece que la Tasa/PPNT *“permita implantar sistemas de pago por generación”* y el apartado V del Preámbulo de la Ley hace referencia a que estas Tasas/PPNT *“deberían tender hacia el pago por generación”*.

En el Documento elaborado por el Grupo de Trabajo se indica 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 de 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. Pero 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”.*

Según el Documento del Grupo de Trabajo los modelos de configuración jurídica de la tasa/PPNT podrían ser:

- 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).

Las entidades locales deberían tender a situarse con el tiempo en el sistema avanzado.

Capacidad económica

En la fijación de las tasas se tendrá en cuenta, “cuando lo permitan las características del tributo”, la capacidad económica de las personas que deban satisfacerlas (art. 8 LTPP).

La jurisprudencia ha indicado el carácter secundario del principio de capacidad económica en materia de tasas, puesto que, a diferencia de los impuestos, la prestación tributaria constitutiva de la tasa no se satisface porque se realice un hecho que manifieste mayor o menor capacidad económica, sino por recibir

un servicio de la Administración, lo que implica que el principio informador prevalente es el de equivalencia de costes (STS de 30 de noviembre de 2002)

El principal impacto del principio de capacidad económica sobre las tasas está en la exoneración de aquellos sujetos que deban acceder a bienes o servicios básicos y que carezcan de capacidad económica subjetiva (es decir, aquellas personas cuya capacidad económica no sobrepase el límite del mínimo existencial).

Conclusión

La tasa se debe ajustar al coste real del servicio, pero sin excederlo, y deberá incorporar gradualmente elementos que tengan en cuen-

ta el comportamiento de los ciudadanos en la generación de residuos.

Contenido

En el informe económico-financiero habrán de figurar los costes que se pretende sufragar, los ingresos que se prevé obtener y los criterios de reparto entre los contribuyentes.

En el Documento elaborado por el Grupo de Trabajo se indica que: *“El importe de la tasa debe reflejar, por tanto, los costes y los ingre-*

*sos a que se refiere la Ley 7/2022, pero ello no supone la obligatoriedad de actualizar cada año el informe económico-financiero ni las tarifas correspondientes, salvo que exista una **variación sustancial** en el coste neto del servicio o en el régimen de prestación del servicio en cualquiera de sus operaciones, que así lo exija.”*

Costes

El art. 11.3 Ley 7/2022 establece que la tasa/PPNT debe recoger *“el coste real, directo o indirecto, de las operaciones de recogida, transporte y tratamiento de los residuos, incluyendo los costes de 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”*.

El art. 24 TRLRHL menciona como costes *“los necesarios para el mantenimiento y desarrollo del servicio o actividad”*.

En el caso de la prestación patrimonial serán los vinculados a las prestaciones prometidas por el ofertante y en el de la tasa los vinculados al servicio concreto que se presta. En uno y otro caso los costes, directos o indirectos, de la prestación, no los derivados del ejercicio de la competencia administrativa.

No es un supuesto de *numerus clausus*, deben recogerse todos los costes que son precisos para la prestación del servicio. Aquellos que no se mencionen, no existen en el expediente de aprobación o modificación de la correspondiente ordenanza.

Clases

Costes directos

Aquellos que se vinculan a los centros y actividades del proceso de transformación o generación de los productos o servicios, sin necesidad de aplicar ningún método de reparto. Cuatro grandes grupos:

1. Costes de personal: sueldos y salarios, cotizaciones sociales, previsión social de los funcionarios o cursos de formación y perfeccionamiento. En el caso concreto se deberá incluir los costes del personal que forme parte de cualquiera de los servicios relacionados de modo directo con la recogida, transporte y tratamiento de residuos, así como, en su caso, del personal adscrito al servicio de vertederos o al servicio de comunicación correspondiente.

2. Costes del inmovilizado: amortizaciones del inmovilizado material e inmaterial, reparaciones, mantenimiento y conservación. En el servicio de recogida, tratamiento y transporte de residuos este grupo de costes es muy importante y deberá incorporar la amortiza-

ción, mantenimiento y conservación de los vehículos utilizados para prestar el servicio, así como de toda la maquinaria necesaria para su ejecución.

3. Suministros y servicios exteriores: arrendamientos y cánones, trabajos realizados por otras empresas, suministros y comunicaciones. Cuando el servicio se preste por una empresa externa a través de alguna de las modalidades previstas en la normativa de contratación, se incorporarán como coste las facturas emitidas por el contratista. También deberán incluirse los suministros que se precisen y las campañas de concienciación o difusión que se desarrollen a través de empresas externas.

4. Otros costes: partidas no incluidas en los grupos anteriores, como costes financieros por las operaciones de esta naturaleza que financien directamente la inversión realizada en el servicio, así como los costes por materiales necesarios o los tributos abonados a terceros, en concreto se deberá incluir el Impuesto sobre el depósito de residuos en vertederos y la tasa por el servicio prestado por otra entidad supramunicipal de gestión tributaria o recaudatoria de la tasa de residuos y el IVA soportado en cuanto que no sea repercutible a terceros.

Costes cuya recogida se exige expresamente por el artículo 11.3 Ley 7/2022:

1. Operaciones de recogida, transporte y tratamiento de residuos. Estas operaciones son **obligatorias** en todos los municipios. La operación de recogida consiste en la recepción por parte del ente local de los residuos generados por personas físicas o jurídicas, ya se trate de una actividad reali-

zada profesionalmente o no, a través de los contenedores públicos o de los puntos de recogida en función de la naturaleza del residuo. La operación de transporte se refiere a la que se realiza a través de los correspondientes vehículos que desplazan los residuos desde el punto de recogida hasta el de su tratamiento. Por último, la operación de tratamiento de residuos consiste en la realización del cribado, reciclaje, reducción o neutralización.

2. Vigilancia de las operaciones de recogida, transporte y tratamiento de residuos, el mantenimiento y vigilancia posterior al cierre de los vertederos. Se trata de comprobar que la recogida, transporte y tratamiento de los residuos se realizan de acuerdo con la normativa vigente en materia de residuos y también con la seguridad y salud en el trabajo. En cuanto al mantenimiento y la vigilancia posterior al cierre de vertederos, se refiere a las actividades que permiten el correcto funcionamiento de los vertederos de residuos y su seguridad posterior a la clausura, de acuerdo con la normativa en vigor.

3. Campañas de concienciación y comunicación. Se trata de aquellas que favorezcan la correcta prestación del servicio, informando a los ciudadanos de cuáles son sus obligaciones y responsabilidades en relación con los residuos que generan, de su adecuada separación en origen, así como de las posibilidades de depósito de los mismos.

El **coste de mayor importe** es el correspondiente al **contrato de recogida, transporte y tratamiento de los residuos**, generalmente será un contrato de concesión de servicios (artículo 15 LCSP) en todos aquellos munici-

pios que no opten por una prestación directa del servicio con medios propios.

Costes indirectos

Aquellos que no pueden relacionarse inmediatamente con un centro de coste y, por lo tanto, deben imputarse mediante una clave de reparto como podrían ser las horas semanales dedicadas al servicio de recogida, transporte y tratamiento de residuos, o el porcentaje de gasto que suponen aquellas actividades respecto del total municipal. No se deben incorporar los costes indirectos indicando un porcentaje genérico

sobre los costes generales municipales sin ninguna justificación (STS de 8 de marzo de 2002).

Para los costes indirectos se adopta la misma clasificación que los costes directos: gastos de personal, gastos del inmovilizado, suministros y servicios exteriores y otros costes.

No están directamente conectados con las actividades vinculadas con los residuos, pero colaboran en la realización de tareas conexas (ejemplos, los servicios de contratación municipal, el personal de obras, el servicio eléctrico, de limpieza y mantenimiento, de gestión de personal...).

Forma de incorporar estos costes al informe económico-financiero

La STS de 16 de mayo de 2011 ha considerado insuficientes aquellos informes que realizan meras referencias a los presupuestos locales, al contenido de los anexos de personal o de inversiones o a informes de las concejalías correspondientes, sin elaborar la información, de tal forma que no se pueda colegir el coste que real y concretamente corresponde al servicio de recogida, tratamiento y transporte de residuos.

La STS de 19 de diciembre de 2007 indica que es necesario desglosar adecuadamente los costes que corresponden al servicio de reco-

gida de residuos respecto de los de limpieza viaria, pues estos últimos no son financiados mediante tasas.

Los costes deben estructurarse identificando los centros de coste que participan en la prestación del concreto servicio público de recogida, transporte y tratamiento de residuos, y diferenciando entre centros finales, que prestan el servicio directamente a los usuarios y cuyos costes son directos, y centros de costes intermedios, que realizan actividades necesarias para el funcionamiento de los centros finales y cuyos costes son indirectos.



Ejemplo de costes a tener en cuenta por la gestión del servicio:

Costes según conceptos	Coste estimado para el ejercicio (€)
<p>A) Costes directos</p> <ul style="list-style-type: none"> - De personal - Contrato recogida residuos - Mantenimiento y reparaciones maquinaria y vehículos - Seguros de bienes destinados al servicio de gestión de residuos - Tributos - De transporte - Alquileres de terrenos, construcciones, maquinaria - Suministros de energía eléctrica, agua, gas, combustibles - Coste total tratamiento diferentes fracciones de residuos - Costes de amortización <ul style="list-style-type: none"> · De inmuebles · De vehículos · De contenedores - Software de identificación de usuarios - Campañas de concienciación y sensibilización ciudadana que sean susceptibles de producir efectos en diversos ejercicios - Costes financieros <ul style="list-style-type: none"> · Intereses de los préstamos formalizados para financiar gastos de inversión relacionados con el servicio de gestión de residuos - (...) 	
<p>B) Costes indirectos</p> <ul style="list-style-type: none"> - De personal de los servicios municipales: <ul style="list-style-type: none"> · Dedicación del jefe de servicio:% · Dedicación del técnico superior:% · Dedicación del técnico medio:% · Dedicación del técnico auxiliar:% - Otros (% costes control calidad, % campañas publicidad anual,...) - (...) 	
<p>Total</p>	

Ingresos

Ingresos como contraprestación de los usuarios del servicio

En el informe económico-financiero se deberán proyectar los ingresos que se pretenden obtener al exigir la tasa o la PPNT como contraprestación de los usuarios.

Se deberá partir del punto muerto, en el que se igualan los costes totales con los ingresos totales (obtenidos tras multiplicar el precio unitario de cada prestación del servicio por el número de servicios), a partir de aquí se podrá determinar el precio unitario al que se debe suministrar el servicio dividiendo los costes totales entre el número de servicios.

Para obtener una previsión fiable de los ingresos, se podrán utilizar los datos que consten en la contabilidad municipal para comprobar cuáles son los derechos reconocidos netos por el concepto de la tasa o PPNT y tomar este dato como referencia de futuros rendimientos, adaptándolo en función de las novedades que se introduzca en la ordenanza reguladora del servicio. En el supuesto de que nos encontremos ante un servicio de nueva creación o para el que no existiese hasta la fecha ninguna figura financiera específica, se podría optar por utilizar los datos de otros entes locales que tengan una dimensión parecida o una configuración normativa de su tasa o PPNT.

Sería conviene acompañar al estudio de las series estadísticas utilizadas para justificar los ingresos incluidos, con la finalidad de motivar adecuadamente los importes utilizados y su

adecuación a los objetivos perseguidos.

Ingresos cuya incorporación viene exigida por el artículo 11.3 Ley 7/2022

1. Ingresos relativos a la responsabilidad ampliada del productor

La figura de la responsabilidad ampliada del productor supone que aquellos productores de productos que, tras su uso, se acaben convirtiendo en residuos, sean los responsables de su prevención y organicen su gestión (Título IV Ley 7/2022 y RD 1055/2022).

Las contribuciones financieras satisfechas por los productores deberán incorporarse como ingresos en el informe económico-financiero (art. 43 Ley 7/2022).

2. Ingresos derivados de la venta de materiales y de energía

Se obtienen gracias a la entrega de residuos de envases recuperados a empresas recicladoras, de esta forma se vuelven a introducir en el ciclo productivo materiales como el acero, el aluminio, el papel y el cartón, reduciendo el consumo de nuevas materias primas.

Los ingresos por venta de energía se producirán en aquellos casos en los que ésta se genere mediante la destrucción de residuos o su descomposición, especialmente a través de la incineración o del biogás.

Concepto	Importe total (€)
<ul style="list-style-type: none"> - Retornos por la venta de materiales: <ul style="list-style-type: none"> • Enmiendas orgánicas (compost, digerido y material bioestabilizado) • Papel/cartón • Plásticos • Metales • Vidrio • (...) - Retorno por la venta de energía - Retornos por la aplicación de la responsabilidad ampliada del productor: <ul style="list-style-type: none"> • de residuos de envases • de residuos y aparatos eléctricos y electrónicos • (...) - Otros retornos 	
Total retornos	

Criterios de reparto

El informe económico-financiero recogerá el cálculo del coste neto (diferencia entre los costes totales obtenidos y los ingresos relativos a la responsabilidad ampliada del productor y los derivados de la venta de materiales y de energía) y los criterios para individualizar la tasa/PPNT a cada usuario del servicio.

En la fijación de estos criterios se deberá diferenciar entre la generación de residuos por parte de actividades comerciales y de domicilios y, dentro de los primeros, en función del tipo de actividad.

El objetivo es el cumplimiento efectivo del principio “pay as you throw” o “quien contamina paga”, que los productores de residuos paguen según la cantidad real de residuos generados y proporcionen incentivos para la separación en origen de los residuos reciclables y para la reducción de los residuos mezclados.

Será necesario que en informe económico-financiero se expliquen los criterios que se hayan seguido para realizar el reparto entre la cuota fija y la cuota variable.





7

Diseño jurídico del gravamen local sobre la gestión de los residuos

Estrategia local previa

El análisis precedente debe llevar al necesario diseño de una estrategia de la entidad local que permita regular -mediante una Ordenanza fiscal (OF) para la tasa o una Ordenanza local para la PPNT- la configuración jurídica de los elementos esenciales del instrumento financiero de la gestión de los residuos en cada municipio.

La estrategia local convendría elaborarla en el marco de los documentos programáticos de la JCCM en la materia: Plan de acción de economía circular de Castilla-La Mancha 2021-2025 y Plan de Gestión y Prevención de Residuos de Castilla-La Mancha², incluyendo acciones de

divulgación y concienciación, a ser posible, activando algún proceso de participación pública ciudadana para sumar voluntades en el aumento en la recogida separada de residuos y la reducción en la generación de residuos.

En el caso de municipios de menos de 5.000 habitantes, “las autoridades locales **podrán**:

“Elaborar estrategias de economía circular, programas de prevención y, para las entidades locales con una población de derecho inferior a 5.000 habitantes, programas de gestión de los residuos de su competencia” (art. 12.5 Ley 7/2022).

² Decreto 35/2024, de 2 de julio, DOCM de 11 de julio de 2024.

El programa de prevención y planificación de los residuos a nivel local en el marco de la estrategia de la CA respectiva debe permitir optimizar las inversiones y sistemas de recogida en cada municipio de manera que el sistema sea más eficiente.

Debe abordarse un diagnóstico del contexto socioeconómico y partir del modelo de gestión de los residuos y su evolución en los últimos períodos para tener un punto de partida en las distintas fracciones de recogida -orgánica y resto; envases ligeros; papel y cartón; y vidrio.

A continuación, el proceso debe llevar a afrontar la contabilidad de los costes de gestión de los residuos (contenerización; frecuencia de recogida; retirada de muebles y enseres; recogida de poda a domicilio; limpieza de recintos de contenedores; lavado de contenedores; puntos limpios -residuos gestionados y personas usuarias-), etc. Esta fase es fundamental para lograr el equilibrio financiero de la entidad local.

El modelo de gestión en Castilla-la Mancha condiciona las coordenadas de configuración jurídica del instrumento financiero de la gestión de los residuos. La gestión de los residuos se realiza mediante la fórmula del **Consorcio** (excepto en Cuenca que no existe Consorcio, y en el Área de Gestión 3 (AGE) -Ciudad Real, Cuenca y Toledo- que la gestión la lleva una Mancomunidad) es quien presta el servicio de recogida a muchos municipios, además del de tratamiento efectuado en los Centros de Tratamiento de Residuos (CTRU) de todas las Áreas de Gestión (AGEs) en el territorio de Castilla-La Mancha.

El modelo mayoritario para la recogida de residuos municipales es un **modelo de 4 fracciones** (resto, envases ligeros, papel y cartón y vidrio), si bien el **5º contenedor de fracción**

orgánica con recogida separada (FORS) está ya implantado en algunos municipios, se encuentra en fase de implantación en pequeños municipios. Los modelos de recogida puerta a puerta más eficientes en contenedores cerrados que pueden operar con los datos de ambos sistemas, aglutinándolos en una misma plataforma para un manejo más eficiente de la información, están escasamente extendidos en el territorio.

La redacción y aprobación de la Ordenanza Fiscal que ha de configurar la exacción ha de situarse en correspondencia con el modelo de gestión de residuos aplicable en el territorio, los condicionamientos de la situación socio-económica, nivel de generación y hábitos en la localidad en la que se exija el gravamen y la fijación de criterios para la individualización de las cuotas con simulación de un escenario que cumpla la cobertura total de los costes por la gestión y que, además, tenga presente un modelo que cuantifique la generación diferenciada de los residuos, por lo que se debe contar con un padrón fiscal actualizado.

El diseño de la configuración del instrumento financiero ha de relevar la *capacidad de incidencia ambiental en la estructura jurídica de la tasa*. En particular ha de comportarse como un incentivo para la reducción en la generación de residuos y la adopción de buenas prácticas en el cumplimiento de las obligaciones de separación de residuos de la Ley 7/2022.

La regulación jurídica del gravamen local ha de orientarse por los principios de *capacidad económica y equivalencia en el momento de articular los elementos de cuantificación del mismo, garantizando la suficiencia financiera del modelo de gestión de residuos implantado, pero, a su vez, la equidad y justicia social*.

Elementos de cuantificación del gravamen local

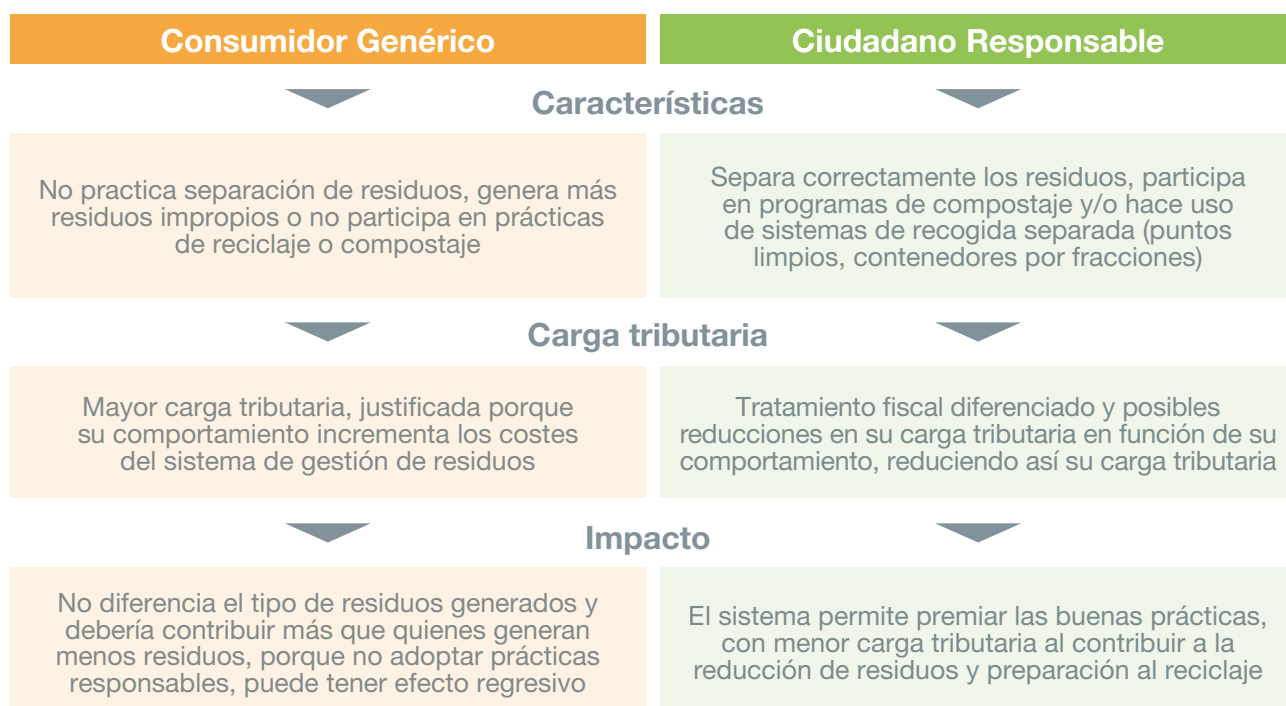
Los elementos de cuantificación han de estar directamente relacionados con la cantidad y el tipo de residuos generados y depositados. La diversidad municipal y la atención a las circunstancias propias que la gestión de residuos conlleva que cada ente local no puede excluir a priori la utilización de criterios adicionales como métodos de cuantificación de la cuota tributaria que, en todo caso, deberían estar vinculados con un mayor o menor coste en la prestación del servicio público de recogida y tratamiento de los residuos. A estos efectos, la clase de residuo es relevante para la modalidad de gestión y el tratamiento ofrecido en cada caso.

Es posible que en la base imponible no haya de estar presente todo tipo de residuo generado, sino sólo aquellas fracciones de residuos orgánicos no entregados selectivamente para tratamiento y recuperación. La idea es incentivar el

reciclaje, incidir en el comportamiento y actuar así en origen en la generación del residuo. En cuanto al volumen de residuo producido debe asegurarse el máximo ajuste posible a la realidad, de acuerdo con la finalidad ínsita del instrumento financiero que gira sobre la reducción de residuos e incentivo del reciclado.

Otro aspecto fundamental con el fin de salvaguardar criterios de economía circular es la asunción de *responsabilidad por el coste de prestación del servicio público* y que habría de permitir la exacción a los usuarios de inmuebles como segunda residencia con menor generación. Esta cuestión aboca a establecer una parte fija en todo caso y una parte variable en la cuantificación del gravamen, sin perjuicio de “la inclusión de sistemas para incentivar la recogida separada en viviendas de alquiler vacacional y similar” (art. 11.4a) Ley 7/2022.

Rol del consumidor genérico y rol del ciudadano responsable en la graduación de la carga tributaria



Además, la tarifa podría admitir cierta progresividad siempre que se relacionase con el coste del servicio. De esta manera, la verdadera apuesta por la incentivación de la reducción y el reciclaje debe implicar el reflejo en la cuantificación de la tasa/PPNT.

La *aplicación del principio de pago por generación*, en puridad, implica cuantificar el gravamen en función de cada tipología de residuo y de la cantidad generada. Si en un territorio no hay modelo de gestión de residuos de alta eficiencia, la opción legal para individualizar el gravamen podría comenzar por configurar un tratamiento fiscal diferenciador de la conducta mediante incentivos o bonificaciones tributarias.

El art. 11.4 Ley 7/2022 propone varias posibilidades de incentivos ambientales moduladores:

- *Prácticas de compostaje doméstico o comunitario o de separación y recogida separada de materia orgánica compostable.*
- *Participación en recogidas separadas para la posterior preparación para la reutilización y reciclado, por ejemplo, en puntos limpios o en los puntos de entrega alternativos acordados por la entidad local.*

Estas opciones resultarían, en principio, adecuadas desde la perspectiva de una justa tributación, en tanto que, si no existe diferenciación de trato jurídico-fiscal ante comportamientos responsables, aquellos que generan más residuos contribuirían igual que los que generan menos residuos que, a la postre, acaban subvencionando el servicio a quienes generan más. Ello puede representar una opción regresiva respecto de la manifestación de renta que pudiera corregirse con algún tipo de *“diferenciación o reducción para las personas y las unidades familiares en situación de riesgo de exclusión social”* [art. 11.4, letra d)].

El funcionamiento del modelo contemplaría la división de la tasa local de residuos en una *parte fija* y otra *parte variable*, vinculada a la generación (al menos la recogida selectiva debería estar incluida en la cuota de generación -número de recogidas PaP o quinto contenedor restringido-) y/o buenas prácticas (programas de compostaje o registro en contenedor restringido). La ciudadanía obtendría una bonificación positiva en la parte variable por el uso de los puntos limpios, por participar en los sistemas de recogida separada de la fracción orgánica, tanto puerta a puerta como en contenedores en recintos, o por unirse a programas de compostaje.

Fases en el diseño del gravamen



Relación con la cantidad y tipo de residuos generados



Progresividad de la tarifa



Parte fija y parte variable en la cuantificación del gravamen



Diferenciación de trato jurídico-fiscal por buenas prácticas



Incentivos para el reciclaje y reducción de residuos

Los entes locales gozan de discrecionalidad para la configuración jurídica de la tasa/PPNT en función de sus características socioeconómicas y urbanísticas concretas en aras del principio de autonomía tributaria local siempre que tengan un impacto en los costes de gestión del servicio de residuos. Incluimos, a continuación, algunas orientaciones para configurar los elementos esenciales del gravamen:

- **Hecho imponible:** “la prestación efectiva del servicio 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”.
- La ordenanza de la fracción de residuos debe plasmar algún criterio que vincule el gravamen con la generación de los residuos (art. 25.2 y 9 Ley 7/2022). El gravamen debería gravar con mayor intensidad la “fracción resto” (residuos domésticos mezclados).
- **Sujetos pasivos:** Receptores coactivos del servicio público local de recogida, transporte y tratamiento de los residuos.
- Regulación imperativa del sustituto del contribuyente: “en las tasas establecidas por razón de servicios o actividades que beneficien o afecten a los ocupantes de viviendas o locales (tendrán la condición de sustituto) los propietarios de dichos inmuebles” (art. 23.2 a) LHL).
- **Elementos de cuantificación** *relacionados con la cantidad y el tipo de residuos generados y depositados.* La existencia de una cuota de cuantificación mixta permite la asunción de responsabilidad por el coste de prestación del servicio público (parte variable) y el cobro a

usuarios de inmuebles con uso no periódico o más ocasional del servicio (parte fija).

- **Medidas fiscales de bonificación por razones sociales o fomento de buenas prácticas:** Prudencia en la aplicación de bonificaciones: el gasto fiscal generado debe calcularse en el informe económico-financiero y repartirse entre los demás contribuyentes (cumplimiento del carácter de gravamen no deficitario). Además de los beneficios potestativos señalados por la Ley 7/2022 el ente local puede diseñar otros con una evaluación de los *consumos responsables de los ciudadanos (compra en comercio justo y sostenible, energético, agua, etc.)*

No obstante, debe existir margen financiero en la individualización de las cuotas a cada ciudadano, en otro caso, se pone en riesgo la cobertura financiera de la prestación del servicio de gestión de los residuos.

- **Bonificaciones establecidas por el TRLRHL y la Ley 7/2022:**
 - Art. 24.4 TRLRHL: bonificaciones específicas para personas vulnerables o con menor capacidad económica
 - Art. 11.4 Ley 7/2022: Las tasas o PPNT podrán tener en cuenta, entre otras, las particularidades siguientes:
 - La inclusión de sistemas para incentivar la recogida separada en viviendas de alquiler vacacional y similar.
 - La diferenciación o reducción en el supuesto de prácticas de compostaje doméstico o comunitario o de separación y recogida separada de materia orgánica compostable.

- La diferenciación o reducción en el supuesto de participación en recogidas separadas para la posterior preparación para la reutilización y reciclado, por ejemplo, en puntos limpios o en los puntos de entrega alternativos acordados por la entidad local.

- La diferenciación o reducción para las personas y las unidades familiares en situación de riesgo de exclusión social.

- Art. 24.6 TRLRHL: bonificación de hasta un 95% de la cuota íntegra para aquellas empresas de distribución alimentaria y de restauración que tengan establecidos, con carácter prioritario, en colaboración con entidades de economía social carentes de ánimo de lucro, sistemas de gestión que reduzcan de forma significativa y verificable los residuos alimentarios, siempre que el funcionamiento de dichos sistemas haya sido previamente verificado por la entidad local.

El artículo 11.4 de la Ley 7/2022 establece unas recomendaciones que podrán ser tenidas en cuenta para fijar los criterios de reparto:

- La inclusión de sistemas para incentivar la recogida separada en viviendas de alquiler vacacional y similar.
- La diferenciación o reducción en el supuesto de prácticas de compostaje doméstico o comunitario o de separación y recogida separada de materia orgánica compostable.
- La diferenciación o reducción en el supuesto de participación en recogidas separadas para la posterior preparación para la reutilización y reciclado, por ejemplo en puntos limpios o en los puntos de entrega alternativos acordados por la entidad local.

- La diferenciación o reducción para las personas y las unidades familiares en situación de riesgo de exclusión social.

El legislador no hace referencia a la figura que podría ser utilizada para recoger las recomendaciones indicadas. Posibilidades: exenciones, deducciones o bonificaciones en cuota.

Según el documento del Grupo de Trabajo el establecimiento de beneficios fiscales debe ser para supuestos concretos, objetivos, motivados y limitados. La menor cuota a satisfacer por el sujeto pasivo al que se le aplique una reducción no implica que el resto de sujetos pasivos deban pagar una mayor cuota equivalente.

La combinación de una parte fija y otra variable permite asegurar unos ingresos fijos, minimizando la incertidumbre sobre la cantidad total a recaudar, al tiempo que se aplica el principio de “quien contamina paga” y se genera un incentivo para la reducción y el reciclaje de los residuos”.

La STS 818/2024, de 13 de mayo, en aplicación del marco legal previo a la Ley 7/2022, declara que el principio de ‘quien contamina paga’ *“no exige la determinación previa e individualizada del volumen de residuos generados por cada individuo sujeto a la tasa por el servicio de recogida, eliminación o tratamiento de residuos sólidos urbanos a los efectos del cálculo de la cuota tributaria”* y añade que *“resulta suficiente que el informe económico-financiero de la tasa de recogida de residuos se fundamente en informes que vinculen el valor de dicho servicio con el volumen de agua consumida y el caudal nominal de cada vivienda”*. *“El consumo de agua presenta una correlación positiva con la generación de residuos. Esta correlación se basa en que el consumo de agua depende, entre otros factores, del número de personas*

que habitan en un domicilio y su nivel de renta, y ambos son indicios explicativos racionales y suficientes de la generación de residuos, tal como demanda el principio de quien contamina paga. De aquí que resulte razonable que se atienda al consumo de agua como criterio válido en la identificación de la producción de

los residuos”, teniendo presente también que la tarifa se cuantifica no sólo teniendo en cuenta el consumo de agua, sino también según el caudal instalado en cada vivienda.

La cuestión es si el alto Tribunal mantendrá esta postura en aplicación de la Ley 7/2022.

Modelos del gravamen

A continuación, recogemos las variantes del modelo de gravamen en razón de los elementos de cuantificación:

A) Modelo de tasa modulada con criterios ambientales vinculados al comportamiento del ciudadano y con impacto en los costes de gestión de los residuos

- Tipo Básico: modulación de la tasa con incentivos fiscales en función de las buenas prácticas y/o la conducta sostenible del sujeto pasivo.
- Tipo Mixto (cuota básica y cuota por generación): criterios utilizados comúnmente en municipios con una variación relevante en los costes financieros de la gestión de los residuos (p.ej. población laboral flotante, incrementos estacionales por segundas residencias, etc.).

El fundamento de la cuota básica es financiar costes fijos del servicio de recogida, independientemente del uso efectivo que se haga de él. Debería incluir criterios para tener en cuenta el principio de capacidad económica en el caso de la tasa por tratarse de un tributo. Los criterios específicos más utilizados han sido establecer una parte fija o bien en función de criterios específicos como localización, superficie, valor catastral o consumo de agua.

La cuota por generación no grava todo tipo de residuo generado, sino sólo aquellas fracciones de residuos orgánicos que no hayan sido entregados selectivamente para su tratamiento y recuperación. En este modelo es preciso contar con un sistema de recogida de residuos que permita cuantificar los residuos depositados e identificar al usuario.

B) Modelo de tasa de pago por generación (PxG):

- Con identificación de usuario mediante tarjeta magnética:
 - Pago por volumen con cámara volumétrica incorporada (permite verter en su interior un volumen máximo de residuos para cada uso).
 - Pago por peso con sistema de pesaje incorporado al contenedor (el contenedor incorpora un sistema de pesaje de residuos que registra el peso que cada usuario vierte).
- Con identificación del recipiente:
 - Pago por cubo con conteo individual (supone la asignación a cada usuario o comunidad de usuarios de un receptáculo de volumen conocido identificable a través de un dispositivo

electrónico que el servicio de recogida podrá leer mediante un equipo lector. Este sistema permite registrar todos los receptáculos recogidos y calcular el importe de la tasa según el número de recogidas. Los usuarios tienen la posibilidad de elegir el volumen del receptáculo que adquieren).

- Pago por cubo con frecuencia predeterminada (el cubo asignado se recoge siguiendo un calendario prefijado. Los usuarios pueden elegir el volumen del contenedor y/o la periodicidad de recogida que prefieren. En este sistema el usuario debe decidir con antelación con qué periodicidad desea sacar el cubo).
- Identificación y pesaje del cubo (la tasa se calcula sobre el peso de los residuos en el

receptáculo entregado que dispone de un dispositivo electrónico detectado por el camión. Su pesaje lo efectuará un mecanismo incorporado al camión de recogida)

- Pago por bolsa (el usuario debe pagar pague la tasa por adelantado mediante la compra de bolsas estandarizadas para la entrega de los residuos, las cuales son las únicas que el servicio de recogida aceptará. Las bolsas son distribuidas por el propio ayuntamiento o bien mediante comercios colaboradores y suelen ser diferentes según la fracción a recoger. Para aquellas fracciones sujetas a pago que sean reciclables, en general se utilizan bolsas transparentes o translúcidas para minimizar la presencia de impropios.)





8

Propuesta de un modelo de tasa para pequeños municipios en Castilla-La Mancha

- El modelo de tasa local para pequeños municipios debe situarse en el marco del Plan de Residuos CLM, Decreto 35/2024, de 2 de julio, por el que se aprueba el **Plan de Prevención y Gestión de Residuos de Castilla-La Mancha 2030** y la estructura organizativa del sistema de gestión de residuos en la región castellanomanchega.
- La configuración jurídica debe abordarse en coherencia con la *responsabilidad que recae sobre los entes locales* quienes son los responsables de la *adecuada y eficiente gestión del residuo* e implica dotar de medios e infraestructura cercana a la gestión del residuo e instrumentos financieros para la internalización total de costes según la Ley 7/2022.
- Un diseño jurídico de aplicación factible para **municipios menores de 5.000 habitantes**
- con cierto nivel de eficacia podría ser el **modelo tasa tipo básico con criterios de modulación que evalúen la conducta responsable de los ciudadanos**, sin perjuicio de tener presente otros condicionantes propios de la diversidad del entorno local que impacten en los costes de gestión de los residuos.
- En los municipios donde exista una mayor sensibilización y concienciación de la ciudadanía podrían ensayarse sistemas de pago por generación, siendo el más recomendable por la facilidad de gestión y menor coste de implantación el sistema de pago por bolsa homologada.
- Los incentivos fiscales ambientales que potestativamente se establezcan en la OF respectiva por cada ente local pueden determinarse por supuestos practicables como son el uso

de puntos limpios o programas de participación en separación de fracción orgánica o programas de compostaje doméstico.

- La revisión progresiva de los incentivos fiscales ha de garantizar una actualización del

modelo de tasa que de manera progresiva implante sistemas de pago por generación y, a su vez, garantice la autofinanciación de la prestación del servicio público de gestión de los residuos.

ALGO DE PEDAGOGÍA SOBRE LA TASA LOCAL DE RESIDUOS ...

De acuerdo con la Ley 7/2022 los entes locales deben garantizar la autofinanciación de la prestación de los servicios de gestión de residuos del sector público mediante la tasa/PPNT y procurar la implicación de todos los ciudadanos mediante *acciones de concienciación y comunicación* relacionadas con las *buenas prácticas* en la gestión de los residuos para la consecución los objetivos europeos.

El principio de *cobertura financiera* total no es un fin adscrito al *principio de suficiencia* local, sino que ha de interpretarse en conexión con el principio de *eficiencia en la gestión de residuos* (disminuir el volumen generado y mejorar el depósito selectivo de los residuos), de manera que a mayor recogida separada por tipología de residuos mayor eficiencia económica y, en consecuencia, menor gasto público. Esta dinámica de gestión pública permite liberar recursos financieros para su asignación a la prestación de otros servicios públicos que precisen las necesidades esenciales de la ciudadanía.

En el diseño jurídico del gravamen de residuos los entes locales han de partir de su capacidad técnica para la exacción y la garantía de una cobertura estable de la prestación del servicio que no ponga en tela de juicio el equilibrio financiero de la entidad.

El gravamen debe involucrar criterios de economía circular y conectar el sujeto responsable de la generación y la gestión del residuo efectuando un reparto justo de costes entre productores, consumidores y entes locales.

El traslado a los ciudadanos del coste de la gestión de los residuos mediante tasa/PPNT debe contar con la previa formación y concienciación haciendo pedagogía de los fines a que se adscribe el pago del gravamen.

La evaluación de la conducta responsable de cada ciudadano mejora los costes de eficiencia de la gestión de los residuos, si bien existen otros condicionamientos propios del modelo de urbanismo, la dimensión del municipio o las fuentes de riqueza que no pueden más que asumirse como costes fijos del ente local para la prestación del servicio público.

El cumplimiento de los objetivos ambientales europeos ha de hacerse a través de una búsqueda de modelos de gestión de residuos de alta eficiencia y reducción de costes. Las incertidumbres en la aplicación de los instrumentos económicos dispuestos legalmente sólo podrán ser resueltas mediante la doctrina del TS que se consolide tras la aplicación del art. 11.3 de la Ley 7/2022 y, en particular, del grado de exigencia en la interpretación del principio de cobertura total de costes de gestión de residuos y la implantación de sistemas de PxG.

La expansión progresiva de los sistemas de PxG servirá para canalizar el trato diferencial de los ciudadanos en el gravamen local y, en consecuencia, asignar los costes por la responsabilidad individualizada que cada ciudadano tiene en la generación de los residuos.

ABREVIATURAS

AEAT, Agencia Estatal de Administración Tributaria

CE, Constitución Española

FEMP, Federación Española de Municipios y Provincias

IVA, Impuesto sobre Valor Añadido

LCSP, Ley de Contratos del Sector Público

LBRL, Ley de Bases de Régimen Local

LPAC, Ley de Procedimiento Administrativo Común

LTPP, Ley de Tasas y Precios Públicos

PPNT, Prestación Patrimonial No Tributaria

RD, Real Decreto

RGR, Reglamento General de Recaudación

STC, Sentencia del Tribunal Constitucional

STS, Sentencia del Tribunal Supremo

STSJ, Sentencia del Tribunal Superior de Justicia

TRLRHL, Texto Refundido de La Ley Reguladora de Haciendas Locales

TS, Tribunal Supremo





**GUÍA PARA EL DISEÑO
DE LA TASA LOCAL DE RESIDUOS
EN CASTILLA-LA MANCHA**







www.uclm.es