

"Elementos a valorar en el diseño de una tasa por generación de residuos conforme a las exigencias derivadas del artículo 11.3 de la Ley 7/2022, de 8 de abril, de Residuos y Suelos Contaminados para una Economía Circular"

Belén García Carretero

Profesora Titular de Derecho Financiero y
Tributario UCM

SUMARIO

- I. INTRODUCCIÓN**
- II. PANORÁMICA EN CIFRAS SOBRE RESIDUOS URBANOS**
- III. SITUACIÓN ACTUAL EN TORNO A LAS TASAS DE RESIDUOS**
- IV. PROBLEMÁTICA JURÍDICA**
 - A. Opción entre tasa o prestación patrimonial de carácter público no tributario**
 - B. Nuevo gravamen específico, diferenciado y no deficitario**
 - C. El nuevo gravamen debe permitir implantar sistemas de pago por generación**
- V. CONSIDERACIONES FINALES Y ALGUNAS PROPUESTAS**
- VI. BIBLIOGRAFÍA**

I. INTRODUCCIÓN

La Ley 7/2022, de 8 de abril, de Residuos y Suelos Contaminados para una Economía Circular¹, indica en su artículo 11.3 que los entes locales establecerán, en el plazo de tres años a contar desde la entrada en vigor de esta ley, una tasa o, en su caso, una prestación patrimonial de carácter público no tributaria, específica, diferenciada y no deficitaria, que permita implantar sistemas de pago por generación y que refleje el coste real, directo o indirecto, de las operaciones de recogida, transporte y tratamiento de los residuos, incluidos la vigilancia de estas operaciones y el mantenimiento y vigilancia posterior al cierre de los vertederos, las campañas de concienciación y comunicación, así como los ingresos derivados de la aplicación de la responsabilidad ampliada del productor, de la venta de materiales y de energía.

Más allá de la justificación medioambiental, sin duda esencial, también la exigencia recogida en el artículo 11.3 de la Ley 7/2022 la podemos encontrar en la necesidad de financiación que se deriva para las Entidades Locales de la declaración como obligatorio, en todo su ámbito territorial, del servicio de recogida, transporte y tratamiento de los residuos domésticos²³. A estos efectos, en el mencionado artículo se indica que se deberá disponer de una red de recogida suficiente que incluirá puntos limpios o, en su caso, puntos de entrega alternativos que hayan sido acordados por la entidad local para la retirada gratuita de los mismos. Al mismo tiempo, se establecen otras obligaciones como:

-Aprobar programas de gestión de residuos para las entidades locales con una población de derecho superior a 5.000 habitantes, de conformidad con los planes autonómicos y estatales de gestión de residuos.

-Recopilar, elaborar y actualizar la información necesaria para el cumplimiento de las obligaciones derivadas de la legislación en materia de residuos y suministrarla a las comunidades autónomas, 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 la entidad local.

-Ejercer la potestad de vigilancia e inspección y la potestad sancionadora en el ámbito de sus competencias.

¹ Esta ley ha sido desarrollada por el Real Decreto 1055/2022, de 27 de diciembre, de envases y residuos de envases.

² Vid. Artículo 12.5 a) Ley 7/2022, de 8 de abril, de Residuos y Suelos Contaminados para una Economía Circular.

³ La prestación de este servicio podrá ser llevada a cabo de forma independiente o asociada, conforme a lo establecido en la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local.

Por su parte, en el artículo 25.2 de la Ley 7/2022 se establece además la obligación de las Entidades Locales de realizar la recogida separada de, al menos, determinadas fracciones de residuos de competencia local⁴ e indica que entre los modelos de recogida de esas fracciones se deberán priorizar los modelos de recogida más eficientes, como el puerta a puerta o el uso de contenedores cerrados o inteligentes que garanticen ratios de recogida similares.

En definitiva, las Entidades Locales deberán diseñar, una nueva tasa o, en su caso, prestación patrimonial de carácter público no tributaria, por la recogida, transporte y tratamiento de los residuos sólidos urbanos, de forma que dicha tasa o prestación patrimonial no tributaria responda o esté inspirada en el principio de “quien contamina, paga”, esto es, que su cuantía se module en función de la generación de residuos producidos por cada sujeto obligado al pago de la misma. El indicado plazo de tres años concluye en abril de 2025 por lo que es importante que las entidades locales comiencen a trabajar en el diseño de esa figura y, desde el ámbito académico, aportemos ideas que puedan resultar de utilidad al respecto.

En estas líneas trataremos de cumplir el objetivo indicado. A estos efectos, tras unos apartados previos en los que se recogerá una panorámica en cifras sobre los residuos urbanos y la situación actual respecto a las tasas de residuos, se identificará la problemática jurídica y se ofrecerán soluciones a la misma.

II. PANORÁMICA EN CIFRAS SOBRE RESIDUOS URBANOS

Según datos presentados por Eurostat, en 2022⁵ la cantidad de residuos municipales generados por persona en la Unión Europea (UE) fue de 513 kilogramos, lo que supone 19 kilogramos menos por persona que en 2021 (532 kilogramos) y 46 kilogramos más que en 1995 (467 kilogramos). La generación de residuos municipales varió considerablemente entre los Estados miembros de la UE. En 2022, los ciudadanos de Austria fueron los mayores generadores de residuos municipales, con 835 kilogramos por persona, seguidos de Dinamarca (787 kilogramos), Noruega (768 kilogramos) y Luxemburgo (721 kilogramos). Otros países, en concreto Rumanía (301 kilogramos),

⁴ En concreto los siguientes: a) El papel, los metales, el plástico y el vidrio, b) los biorresiduos de origen doméstico antes del 30 de junio de 2022 para las entidades locales con población de derecho superior a cinco mil habitantes, y antes del 31 de diciembre de 2023 para el resto. Se entenderá también como recogida separada de biorresiduos la separación y reciclado en origen mediante compostaje doméstico o comunitario, c) los residuos textiles antes del 31 de diciembre de 2024, d) los aceites de cocina usados antes del 31 de diciembre de 2024, e) los residuos domésticos peligrosos antes del 31 de diciembre de 2024, para garantizar que no contaminen otros flujos de residuos de competencia local, f) los residuos voluminosos (residuos de muebles y enseres) antes del 31 de diciembre de 2024, y g) otras fracciones de residuos determinadas reglamentariamente.

⁵https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Municipal_waste_statistics#Municipal_waste_generation (consultado el 8 de abril de 2024)

Polonia (364 kilogramos) y Estonia (373 kilogramos) lideraron las estadísticas en términos de la menor generación de residuos municipales por persona al año. En comparación con 1995, solo siete Estados miembros generaron menos residuos municipales por persona en 2022: Bulgaria (-35,9 por ciento), Eslovenia (-18,2 por ciento), Países Bajos (-12,3 por ciento), Rumanía (-11,8 por ciento), Hungría (-11,8 por ciento), España (-7,7 por ciento) y Alemania (-4,8 por ciento).

Tal y como se indica en el último informe elaborado por el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico (MITECO) *Perfil Ambiental de España 2022*⁶, el volumen de residuos municipales por habitante generados en España en el año 2021 fueron 472 kilogramos⁷, cifra inferior a los 476 kilogramos por habitante generados en 2019 pero superior a los 464 kilogramos generados en 2020 debido, probablemente a la progresiva vuelta a normalidad tras la COVID-19. En consecuencia, nuestro país continúa situándose en el puesto número 9 del ranking de países de la UE-27⁸, al igual que en 2020. Teniendo en cuenta la estimación de los datos, en el año 2021 los residuos municipales totales generados aumentaron en España hasta alcanzar 22,4 millones de toneladas, representando menos del 9,5 por ciento del total de la UE-27. España se consolida en la tercera posición, por detrás de Francia y Alemania, en relación a la cantidad de toneladas generadas, un dato que, tal y como se indica en el informe, es esperable ya que se trata del cuarto país con mayor población de los estados miembros.

Según los últimos datos presentados por Eurostat, en 2022⁹ España se sitúa algo por debajo de la media con 467 kg por persona y año, un 7,7 por ciento menos que en 1995.

La Estrategia Española de Economía Circular España Circular 2030¹⁰ recoge entre sus objetivos para el año 2030 la reducción de la generación de residuos en un 15 por ciento respecto de lo generado en el año 2010, en particular, en cuanto a los residuos de alimentos en toda la cadena alimentaria se fija como objetivo el 50 por ciento de reducción per cápita a nivel de hogar y consumo minorista y el 20 por ciento en las cadenas de producción y suministro a partir del año 2020, contribuyendo así a los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Otro de los objetivos pasa por incrementar la reutilización y preparación para la reutilización hasta llegar al 10 por ciento de los residuos municipales generados. En la misma línea, la Ley 7/2022 contempla reducir el peso de los residuos

⁶ <https://www.miteco.gob.es/es/ministerio/servicios/informacion/indicadores-ambientales/perfil-ambiental-2022.html> (consultado el 8 de abril de 2024).

⁷ En el informe *Perfil Ambiental de España 2022* se indica que se tratan de datos provisionales y sin la información de algunos países como Austria, Bulgaria, Grecia e Italia.

⁸ Sin incluir, de nuevo, la información de países como Austria, Bulgaria, Grecia e Italia.

⁹ https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Municipal_waste_statistics#Municipal_waste_generation (consultado el 8 de abril de 2024)

¹⁰ https://www.miteco.gob.es/content/dam/miteco/es/calidad-y-evaluacion-ambiental/temas/economia-circular/espacircular2030_def1_tcm30-509532_mod_tcm30-509532.pdf (consultado el 9 de abril de 2023)

producidos en un 13 por ciento en 2025 y en un 15 por ciento en 2030, ambos respecto a los generados en 2010¹¹.

Por lo que se refiere al tratamiento de los recursos municipales, en el informe *Perfil Ambiental de España 2022*¹² se recoge una visión muy positiva al indicar que nuestro país ha venido evolucionando en el periodo 2010-2019 produciéndose un incremento en el uso de las opciones preferentes de la jerarquía de residuos, en detrimento de los tipos de tratamiento menos favorables, como el depósito en vertedero. También destaca que en el periodo indicado se ha producido un notable incremento en el uso que el compostaje tiene sobre el total de residuos tratados (6,7 puntos porcentuales más). Al mismo tiempo, se pone de manifiesto que el uso de las cantidades depositadas en vertedero ha decrecido notablemente (11,2 puntos porcentuales respecto a 2010). Con respecto a 2019 los datos de 2021 reflejan un aumento del tratamiento de residuos municipales, cifras relacionadas directamente con el aumento de generación de residuos municipales tras la crisis provocada por la COVID-19. También, se produce un cambio de tendencia en el transcurso de la crisis sanitaria, produciéndose un ligero aumento de las cantidades depositadas en vertedero (0,8 puntos porcentuales más), mientras que se ha reducido el uso de opciones como el compostaje o el reciclado del material (0,7 y 0,6 puntos porcentuales menos respectivamente). Este hecho, se indica en el informe que tiene una influencia directa del aumento de los residuos sanitarios y sus dificultades para el reciclaje y otras formas de valorización debido, entre otros, a sus características de peligrosidad tanto para el medioambiente como para el ser humano.

Por su parte los datos presentados por Eurostat ponen de manifiesto que, en el ámbito de la UE, aunque se ha incrementado la cantidad de residuos generados, la cantidad total de residuos municipales que se depositan en vertederos ha disminuido. En el período de referencia 1995-2022, el total de residuos municipales depositados en vertederos en la UE cayó en 69 millones de toneladas, o un 56 por ciento, de 121 millones de toneladas (286 kilogramos per cápita) en 1995 a 53 millones de toneladas (118 kilogramos per cápita) en 2022. Esto corresponde a una caída media anual del 3,1 por ciento. Como resultado, la tasa de vertido (residuos vertidos como porcentaje de los residuos generados) en la UE cayó del 61 por ciento en 1995 al 23 por ciento en 2022.

En el informe de Eurostat se indica que la reducción producida puede atribuirse en parte a la implementación de la legislación europea, por ejemplo la Directiva 62/1994 sobre envases y residuos de envases. En concreto, conforme lo recogido en la mencionada Directiva, en el año 2001 los Estados miembros de la UE debían recuperar un mínimo del 50 por ciento de todos los envases comercializados. Al alcanzarse el objetivo revisado de

¹¹ Sobre este punto cabe advertir que la Comisión Europea ha publicado, con fecha de 8 de junio de 2023, un documento de trabajo titulado “Informe de alerta temprana para España” referente al riesgo que corre España de no cumplir el objetivo de preparación para la reutilización y el reciclado de residuos municipales para 2025 y el objetivo del vertido de residuos municipales para 2035. Dicho informe considera que España podría no alcanzar el objetivo 2025 del 55 por ciento para la preparación para la reutilización y el reciclaje de sus residuos municipales, ni el objetivo del 10 por ciento como máximo de vertido para 2035.

¹² <https://www.miteco.gob.es/es/ministerio/servicios/informacion/indicadores-ambientales/perfil-ambiental-2022.html> (consultado el 8 de abril de 2024).

recuperación del 60 por ciento antes del 31 de diciembre de 2008, se produjo un nuevo aumento en la cantidad de residuos de envases recogidos por separado. Hay que tener en cuenta cuál es el próximo objetivo a cumplir consistente en que el 65 por ciento de los residuos de envases deberán reciclarse, a más tardar el 31 de diciembre de 2025.

Además, cabe destacar que la Directiva 31/1999 sobre vertederos estipulaba que los Estados miembros de la UE estaban obligados a reducir la cantidad de residuos municipales biodegradables que iban a los vertederos al 75 por ciento antes del 16 de julio de 2006, al 50 por ciento antes del 16 de julio de 2009, al 35 por ciento antes del 16 de julio de 2016 y al 10 por ciento hasta 2035. La reducción se calculó sobre la base de la cantidad total de residuos municipales biodegradables producidos en 1995. La Directiva ha llevado a los países a adoptar diferentes estrategias para evitar enviar la fracción orgánica de los residuos municipales a los vertederos, concretamente el compostaje (incluida fermentación), incineración y pretratamiento, como el tratamiento mecánico-biológico (incluida la estabilización física). Como resultado, la cantidad de residuos reciclados (reciclado de materiales y compostaje) aumentó de 37 millones de toneladas (87 kilogramos per cápita) en 1995 a 111 millones de toneladas (248 kilogramos per cápita) en 2022, a una tasa media anual del 4,0 por ciento. La proporción total de residuos municipales reciclados aumentó del 19 por ciento al 48,6 por ciento.

La incineración de residuos también ha aumentado constantemente durante el período de referencia, aunque no tanto como el reciclaje y el compostaje. Desde 1995, la cantidad de residuos municipales incinerados en la UE ha aumentado en 32 millones de toneladas o un 106 por ciento y representó 62 millones de toneladas en 2021. Así, los residuos municipales incinerados han aumentado de 70 kilogramos per cápita a 133 kilogramos per cápita¹³.

A pesar de los datos positivos indicados respecto a la evolución sufrida en el tratamiento de residuos, lo cierto es que, en particular, las tasas de reciclaje están por debajo de los objetivos vinculantes fijados en la Directiva Marco de residuos¹⁴. Así, la tasa de reciclaje de residuos municipales en la UE en 2020 fue del 48,7 por ciento cuando el objetivo para ese año era del 50 por ciento. La tendencia observada hacia la reducción de ese porcentaje en 2022 siendo la tasa del 48,6 por ciento¹⁵, permite predecir que

¹³ El tratamiento biológico mecánico y la clasificación de residuos no se incluyen directamente como categorías en la declaración sobre el tratamiento de residuos municipales. Este tipo de pretratamientos requieren un tratamiento final adicional. En la práctica, las cantidades entregadas al tratamiento biológico mecánico o a la clasificación deben declararse en función de las etapas de tratamiento finales posteriores. Sin embargo, la forma en que se asignan estas cantidades a las cuatro categorías de tratamiento (incineración, vertido, reciclaje y compostaje) varía significativamente y algunos países informan sólo sobre el primer paso (pre)tratamiento. En consecuencia, tal y como se indica en el informe de Eurostat, informar sobre el conjunto actual de variables a menudo requiere información adicional para relacionar las cantidades de residuos municipales depositados en vertederos, incinerados, reciclados y convertidos en abono con las cantidades generadas a nivel nacional.

¹⁴ Directiva Marco de Residuos (2008/98/ CE), modificada por la Directiva (UE) 2018/851 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2018

¹⁵ En 2021 la tasa de reciclado de residuos municipales fue más alta, en concreto del 49.8 por ciento.

probablemente no se cumplan con los siguientes objetivos (reciclar al menos el 55 por ciento de residuos municipales en 2025, 60 por ciento en 2030 y 65 por ciento en 2035) si no se adoptan nuevas medidas¹⁶. En el caso de España, aún estamos más lejos de cumplir los objetivos ya que la tasa de reciclaje de residuos municipales 2020 fue del 38,9 por ciento, subiendo al 42,2 por ciento en 2021 pero bajando de nuevo al 38,6 por ciento en 2022¹⁷¹⁸¹⁹.

Para completar esta panorámica en cifras de los residuos municipales, es importante tener en cuenta las cifras que se ofrecen sobre el gasto de gestión de estos residuos²⁰, los ingresos totales obtenidos por las tasas de residuos y el grado de cobertura de costes. Así, en la Consulta Presupuestos y Liquidaciones de Entidades Locales (CONPREL) del Ministerio de Hacienda se indica que en 2021 estos costes fueron de 3.828 millones de euros, los ingresos de 2.251 millones de euros (1.678 correspondientes a la recogida y 573 al tratamiento) y el grado de cobertura de costes del 58,8 por ciento,

¹⁶ Así en Documento de trabajo de los servicios de la Comisión *Revisión de la aplicación de la política medioambiental 2022 Informe sobre ESPAÑA*, se indica que “El logro de los objetivos de la UE para la próxima década, en particular la consecución de un índice de reciclado del 55 % de los residuos urbanos de aquí a 2025, requerirá esfuerzos considerables”. <https://environment.ec.europa.eu/system/files/2022-09/Spain%20-%20EIR%20Country%20Report%202022%20%28ES%29.PDF>. Vid también en el mismo sentido la versión inicial del Plan Estatal Marco de Gestión de Residuos (PEMAR) 2023-2035, p. 51 y 52. https://www.miteco.gob.es/content/dam/mitesco/es/calidad-y-evaluacion-ambiental/participacion-publica/sgecocir/230705%20nuevo%20PEMAR_IP_Revisado.pdf

¹⁷

https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/cei_wm011/default/table?lang=en&category=t_env.t_env_was.t_env_wasst

¹⁸ Adicionalmente, cabe señalar que, de conformidad con la Directiva Marco de Residuos, a partir de 2027, solo se podrán contabilizar como reciclados los biorresiduos municipales hayan sido recogidos de forma separada o separados en origen. Por tanto, a partir de esa fecha, el material bioestabilizado obtenido como consecuencia del tratamiento aerobio o anaerobio de la materia orgánica recuperada de la fracción resto tratada en las instalaciones de tratamiento mecánico-biológico no se va a poder computar como reciclado para el objetivo comunitario, lo cual, previsiblemente originará un mayor grado de incumplimiento del objetivo.

¹⁹ En el informe elaborado por la Comisión Europea “Informe de alerta temprana para España” se recogen tres recomendaciones principales con el objetivo de apoyar los esfuerzos de España por mejorar sus resultados en materia de gestión de residuos: 1. Apoyo a la preparación para la reutilización de residuos municipales y sistemas de reutilización de envases. 2. Seguir desarrollando la infraestructura de tratamiento de residuos asociada a las etapas superiores de la jerarquía de los residuos. Garantizar una capacidad de tratamiento suficiente dedicada a los biorresiduos recogidos por separado. 3. Aplicar plenamente las restricciones al depósito en vertederos de todos los residuos aptos para el reciclado e introducir impuestos sobre el depósito en vertederos para incentivar a los municipios a que aumenten la eficacia de la recogida y el reciclado de residuos. 4. Introducir mecanismos de cumplimiento para aclarar la asignación de responsabilidades y reforzar la coordinación entre las autoridades regionales y locales y las organizaciones de responsabilidad ampliada del productor para cumplir los objetivos de reciclado.

²⁰ Respecto a la gestión de residuo municipales cabe destacar que se trata de un tipo de residuos que tienen una gestión muy compleja, en este sentido en el considerando 6 de la Directiva (UE) 2018/851, de residuos se indica que: “Los retos que plantea la gestión de los residuos municipales radican en la gran diversidad y complejidad de su composición, en su proximidad directa a los ciudadanos, en su muy marcada visibilidad pública y en su repercusión en el medio ambiente y la salud humana”. También señala que “la gestión de los residuos municipales requiere un sistema de gestión de residuos complejo que comprenda un régimen eficiente de recogida, un sistema eficaz de clasificación de residuos y una trazabilidad adecuada de los flujos de residuos, el compromiso activo de los ciudadanos y las empresas, unas infraestructuras adaptadas a la composición específica de los residuos y un sistema de financiación elaborado. Los países que han desarrollado sistemas eficientes de gestión de residuos municipales obtienen generalmente mejores resultados en la gestión general de residuos, incluso en la consecución de los objetivos de reciclado”.

bastante lejos del 100 por cien que exige la Ley 7/2022²¹. Finalmente, hay que destacar que tal y como se indica en la versión inicial del Plan Estatal Marco de Gestión de Residuos (PEMAR) 2023-2035²², con carácter general, España dispone de instalaciones de tratamiento suficientes para gestionar los residuos generados, sin embargo, en el caso de los residuos municipales son necesarias nuevas instalaciones de tratamiento, especialmente para el tratamiento biológico de la fracción de biorresiduos y para los cuales se debe garantizar un tratamiento diferenciado que evite la mezcla con otros residuos. En este sentido, la Comisión Europea encargó un estudio sobre las necesidades de inversión en el sector de los residuos y sobre la financiación de la gestión de los residuos municipales²³. Tras evaluar las necesidades de capacidad adicional en las infraestructuras de recogida, clasificación y tratamiento, así como las necesidades de sustitución de infraestructuras de tratamiento de biorresiduos (en toneladas), entre los años 2021 y 2027, y entre 2021 y 2035, asumiendo el cumplimiento de los objetivos en todos los horizontes temporales, el estudio mencionado traduce esta necesidad de capacidad en necesidades de inversión en millones de euros, resultando para España en el periodo 2021-2035 unas necesidades de cerca de 2.459 millones de euros y de 31.470 millones de euros para el total de la UE-28.

III. SITUACIÓN ACTUAL EN TORNO A LAS TASAS DE RESIDUOS

Sin duda, la información necesaria para conocer la situación actual de las tasas de residuos en nuestro país la encontramos en el interesante informe elaborado por la “Fundación Ent” *Las tasas de residuos en España 2023*²⁴. En el mencionado informe se indica que la utilización de tasas de residuos u otras figuras cobratorias específicas está ampliamente extendida en España, encontrándose en el 97,7 por ciento de los 131 municipios analizados (incluidas todas las capitales de provincia). En la mayoría de los municipios la figura utilizada ha sido la tasa ya que tan solo el 1,6 por ciento contempla el precio público como herramienta de cobro del servicio a los comercios y el 5,5 por ciento son prestaciones patrimoniales. Al mismo tiempo, en la mayor parte de los municipios que acuden a la figura de la tasa (u otra herramienta de cobro), en concreto en el 98,4 por ciento, se diferencia una cuota para domicilios y otra para comercios. En la

²¹ PUIG-VENTOSA, I y SASTRE SANZ, S.: “Gastos e ingresos de las entidades locales en materia de gestión de residuos urbanos”, *Índice*, núm. 91, octubre, 2023. CASTELL REY, I. Y PELLICER GARCÍA, P.: *Observatorio de la Fiscalidad de los Residuos (2023) Las tasas de residuos en España*, Fundación ENT.

²² https://www.miteco.gob.es/content/dam/mitesco/es/calidad-y-evaluacion-ambiental/participacion-publica/sgecocr/230705%20nuevo%20PEMAR_IP_Revisado.pdf

²³ En dicho estudio se evalúa en conjunto la consecución de los objetivos de la Directiva Marco de residuos de preparación para la reutilización y reciclado de residuos municipales, pero incluye también las necesidades para la consecución de los objetivos de la revisión de la Directiva 94/62/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 20 de diciembre de 1994 relativa a los envases y residuos de envases, y la del objetivo de reducción del vertido de los residuos municipales incluido en la revisión de la Directiva de vertederos (10 por ciento del total de los residuos municipales generados en 2035), tomando como partida la situación respecto a estos residuos en cada estado miembro.

²⁴ CASTELLS REY, I., PELLICER GARCÍA, P., PUIG VENTOSA, I.: Disponible en https://www.fiscalidadresiduos.org/wpcontent/uploads/2023/11/Tasas_2023.pdf (última consulta: 26 de abril de 2024).

actualidad hay municipios importantes, como Madrid, Málaga o Las Palmas, en los que aún no se exige la cuota doméstica.

Por lo que se refiere a la configuración de estas tasas, así como de las otras figuras empleadas, desde el punto de la vista de las cuotas, existe una importante heterogeneidad, tanto a nivel cualitativo como cuantitativo. Desde el punto de vista cuantitativo, el importe medio de las cuotas domésticas para el 2023 es de 92,8 euros anuales por hogar, la variabilidad es bastante alta entre los distintos municipios²⁵. Respecto al aspecto cualitativo, la presencia de cuotas fijas es importante (50,4 por ciento de los municipios), siendo mayoritaria en los municipios con menos de 5.000 habitantes. En otros casos, la definición de las cuotas depende de alguna variable como, por ejemplo: la localización de la vivienda de acuerdo con la tipología de la calle (33,9 por ciento de los municipios), el valor catastral (5,5 por ciento), el consumo de agua (3,9 por ciento) o la superficie de la vivienda (2,4 por ciento). Las variables indicadas no permiten reflejar la generación de residuos y su adecuada gestión por lo que en el informe se indica que existe un gran recorrido en la provisión de incentivos para las buenas prácticas ambientales. En particular, se considera que el potencial para implantar sistemas de pago por generación es muy importante, sobre todo vinculado a recogidas domiciliarias y comerciales puerta a puerta. Los sistemas de pago por generación y los más nuevos de bonificación por participación permiten definir el pago de la tasa de residuos en función de la generación de cada usuario y del uso efectivo que haga del servicio.

Por otra parte, en el informe se hace referencia a otra herramienta que consideran permitirá avanzar hacia una fiscalidad más justa (social y ambientalmente), se trata del uso de beneficios fiscales. Así, más de la mitad de los municipios con tasas de residuos (el 56,8 por ciento) cuenta con algún tipo de beneficio fiscal domiciliario, esencialmente los municipios de mayor población. Los principales criterios utilizados son de índole socioeconómica como renta, pensionistas, familia numerosa o monoparental, y la situación de vulnerabilidad social, solo el 12 por ciento de los municipios que cuentan con tasas u otras figuras recaudatorias específicas tiene en consideración algún criterio de carácter ambiental para domicilios, como el uso de puntos limpios, el compostaje doméstico y la correcta separación de residuos²⁶.

²⁵ Así, en los municipios de menos de 1.000 habitantes la variabilidad es la más alta siendo la cifra superior de 268,6 euros y la inferior de 37,5 euros. https://www.fiscalidadresiduos.org/wpcontent/uploads/2023/11/Tasas_2023.pdf (última consulta: 26 de abril de 2024).

²⁶ Así, en municipios como Agullana, Samaniego, Ibarra, Inca, Basauri, A Coruña, Donostia-San Sebastián, Vic y Vilanova del Vallès, se prevén bonificaciones para aquellas viviendas, unidades familiares o comunidades que participen en programas de prevención de biorresiduos y de mejora de la recogida selectiva. Estos se articulan bien de forma comunitaria, solicitando un contenedor para la recogida separada de la fracción orgánica, o bien mediante la instalación de compostadoras domésticas. En este sentido, Donostia contempla descuentos para la ciudadanía que disponga de “Joko Garbia” (tarjeta que registra el uso de contenedores orgánicos) para contabilizar el depósito de biorresiduos, al igual que Inca con su “Tarjeta de servicios ciudadanos”. Por su parte, Barcelona considera la minimización en la generación de residuos y la correcta separación de fracciones, acompañados del uso de puntos limpios y de participación en la recogida de residuos orgánicos, como conceptos para obtener beneficios fiscales, en concreto

En conclusión, la situación actual en torno a las tasas de residuos viene marcada por la voluntariedad de las Entidades Locales respecto a su exigencia, estas además tienen plena libertad en cuanto a su configuración. El resultado de todo ello es que aunque muchas Entidades Locales sí exigen el pago de una tasa u otra figura cobratoria específica por la prestación del servicio de recogida de residuos, sin embargo no hay uniformidad en la configuración de esa figura y la mayor parte de las mismas ni se han diseñado ni han incorporado incentivos que tengan en cuenta la cantidad y el tipo de residuos generado por lo que, como indica la profesora ARANA, “no han sabido incorporar en sus regulaciones incentivos a la Economía Circular de forma que los ciudadanos rechacen, reduzcan, reparen, reutilicen o reciclen conforme a la Economía Circular”²⁷.

Ante la situación descrita, la exigencia recogida en la Ley 7/2022 para los entes locales de establecer una tasa o, en su caso, una prestación patrimonial de carácter público no tributaria, específica, diferenciada y no deficitaria, que permita implantar sistemas de pago por generación, supone un avance importante desde el punto de vista de la protección del medio ambiente y un gran reto. Pero lo cierto es que este reto no es nuevo, porque ya se trató de asumir hace algunos años como consecuencia de la Proposición de Ley de 31 de julio de 2009 sobre fiscalidad ambiental presentada por el Grupo Parlamentario de Esquerra Republicana-Izquierda Unida-Iniciativa per Catalunya Verds en la que, a diferencia de la situación actual, acertadamente se contemplaba la modificación de la Ley de Haciendas Locales obligando a los municipios o a las entidades locales en quienes éstos deleguen la prestación de los correspondientes servicios a establecer “tasas municipales en concepto de recogida de residuos sólidos urbanos, tratamiento y eliminación de estos”. En la proposición de ley además se indicaba que “la definición de dicha tasa deberá considerar la incidencia ambiental de los residuos generados por el sujeto pasivo” y que “en todo caso, deberá garantizarse la plena cobertura de costes de los servicios prestados a los sujetos pasivos de naturaleza no domiciliaria”²⁸. La propuesta se reiteraba en el año 2012 en la Proposición de Ley sobre fiscalidad verde presentada por el Grupo Parlamentario La Izquierda Plural pero en ambos casos fue objeto de rechazo.

contempla una bonificación de hasta el 14 por 100 de la cuota para los sujetos pasivos que hagan uso de los puntos limpios, tanto fijos como móviles. También Escorca incentivan la correcta separación de fracciones, mediante el programa de inspección técnica de residuos con bonificaciones en las cuotas fijas. De la misma forma el consorcio de residuos al que pertenece Fontanars dels Aforins establece una bonificación proporcional a la cantidad de residuos recogida separadamente en cada municipio. El uso del punto limpio también se tiene en cuenta en la configuración de beneficios fiscales en municipios como Vilanova del Vallès, Lleida y Girona, mientras que Oviedo ofrece la denominada “tarifa reciclaje” al acogerse al programa de recogida separada puerta a puerta de cuatro fracciones. Girona también tiene una bonificación para aquellos domicilios acogidos al sistema de recogida puerta a puerta o que utilizan los contenedores “inteligentes”. Vid. HERRERA MOLINA, P.M.: “Incidencia de la futura Ley de residuos sobre las tasas y tarifas locales”, *Tributos Locales*, núm. 152, 2021, p. 33. RUIZ GARIJO, M.: “Cuenta atrás para el establecimiento de gravámenes por el servicio de gestión de residuos municipales (pay as you throw)”, *Tributos Locales*, núm. 165, 2023, pp. 27 y 28.

²⁷ ARANA LANDÍN, S.: “Consideraciones sobre la tasa de basuras o prestación económica por la gestión local de residuos en relación a la Agenda 2030”, *Tributos Locales*, núm. 163, julio-agosto, 2023, pp. 105 y 106.

²⁸ Artículo 88 de la Proposición de Ley sobre Fiscalidad Ambiental de 31 de julio de 2009.

IV. PROBLEMÁTICA JURÍDICA

Sin duda, unos de los principales problemas jurídicos que genera el adecuado cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 11.3 de la Ley 7/2022 es el diseño de una tasa o, en su caso, una prestación patrimonial de carácter público no tributaria, que cumpla con los requisitos fijados en el mencionado artículo, es decir, debe ser específica, diferenciada, no deficitaria, debe permitir implantar sistemas de pago por generación y reflejar 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. Además, tal y como se indica en el apartado 4 del artículo 11 de la Ley 7/2022, estas tasas o prestaciones patrimoniales de carácter público no tributario podrán tener en cuenta, entre otras, las particularidades siguientes:

a) La inclusión de sistemas para incentivar la recogida separada en viviendas de alquiler vacacional y similar.

b) La diferenciación o reducción en el supuesto de prácticas de compostaje doméstico o comunitario o de separación y recogida separada de materia orgánica compostable.

c) 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.

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

Finalmente, en el último apartado del artículo 11 de la Ley 7/2022, se indica que las entidades locales deberán comunicar estas tasas, así como los cálculos utilizados para su confección, a las autoridades competentes de las comunidades autónomas.

El propósito de los siguientes apartados es estudiar y valorar los exigentes requisitos indicados, realizando algunas referencias previas a la opción que se permite para diseñar el nuevo gravamen entre tasa o prestación patrimonial de carácter público no tributario.

A. Opción entre tasa o prestación patrimonial de carácter público no tributario

En la configuración del nuevo gravamen se permite elegir el instrumento a adoptar entre tasa o prestación patrimonial de carácter público no tributario²⁹. Esta elección dependerá del modo en que se gestione el servicio, en este sentido cabe hacer referencia al artículo 20.6 del TRLRHL³⁰ dónde se establece que “las contraprestaciones económicas establecidas coactivamente que se perciban por la prestación de los servicios públicos a que se refiere el apartado 4 de este artículo, realizada de forma directa mediante personificación privada o mediante gestión indirecta, tendrán la condición de prestaciones patrimoniales de carácter público no tributario conforme a lo previsto en el artículo 31.3 de la Constitución”. Sobre este tema también la Disposición Adicional segunda de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria (LGT) especifica que las prestaciones patrimoniales pueden ser aplicadas exclusivamente cuando una empresa presta el servicio a riesgo y ventura bajo el régimen de concesión (de acuerdo con la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público) y es dicha empresa quien cobra directamente el servicio. En definitiva, las prestaciones patrimoniales de carácter público no tributarias se ofrecen como alternativa a la tasa en el caso en que la prestación del servicio no se lleve a cabo directamente por el Ayuntamiento, sino en régimen de Derecho privado, ya sea mediante gestión directa personificada (por ejemplo, una sociedad municipal) o mediante gestión indirecta (por ejemplo, una empresa concesionaria)³¹.

La libertad de elección aparentemente recogida, lo cierto es que presenta algún condicionante si tenemos en cuenta lo dispuesto en el artículo 85.2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases de Régimen Local “los servicios públicos de competencia local habrán de gestionarse de la forma más sostenible y eficiente de entre las enumeradas a continuación”, en esa enumeración se recogen distintas modalidades de gestión directa e indirecta. Por otra parte, en el caso de que el servicio se preste por un concesionario, la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, en su artículo 116, señala la necesidad de motivar el contrato³².

Algunos autores³³ ha considerado que varios de los problemas que se pueden generar en torno a la figura de las tasas han forzado al legislador a optar por la otra alternativa que se ofrece, la prestación patrimonial de carácter público. Entre estos problemas se encuentra la imposibilidad o dificultad de apreciar de forma individualizada el coste del servicio tal y como se exige en la Ley 7/2022 al hacer referencia al pago individualizado por gestión de residuos, otro problema a destacar es el importante aumento del importe a pagar por la tasa en la medida que se deben incorporar todos los

²⁹ Cabe destacar que en la versión original del Anteproyecto de Ley sólo se contemplaba la figura de la tasa y la referencia a las prestaciones patrimoniales de carácter público no tributaria se introdujo por una iniciativa de la Dirección General de Tributos.

³⁰ Real Decreto Legislativo 2/2024, de 3 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales.

³¹ Vid. sobre esta cuestión PAGÈS I GALTÉS, J., “La prestación económica por la gestión local de residuos (primera parte): naturaleza jurídica”, *Tributos Locales*, núm.156, pp. 49-139.

³² Vid. HERRERA MOLINA, P.M.: “Incidencia de la futura Ley de residuos sobre las tasas y tarifas locales”, *op. cit.* p. 36.

³³ ARANA LANDÍN, S.: “Consideraciones sobre la tasa de basuras o prestación económica por la gestión local de residuos en relación a la Agenda 2030”, *op.cit.*, pp. 107 y 108.

costes derivados del servicio los cuales crecerán, de forma importante debido a la individualización y control. Un problema más es la exigencia derivada de la adecuada elaboración del informe técnico-económico.

La figura de la prestación patrimonial de carácter público no tributario permite huir del ámbito tributario, a la misma no le serán aplicables los principios constitucionales tributarios materiales y aunque está sometida al principio de reserva de ley recogido en el artículo 31.3 de nuestra Constitución, no se regula por ordenanza fiscal, sino mediante una ordenanza común. A efectos de la distinción entre prestaciones patrimoniales de carácter público tributarias y no tributarias MENÉNDEZ MORENO ha indicado que “la construcción dogmática clásica y mayoritaria entre los autores españoles entiende que un criterio nuclear para distinguir los ingresos tributarios de los no tributarios consiste en el reconocimiento de la naturaleza contributiva de los primeros y retributiva de los segundos”³⁴.

A la luz de lo indicado podría pensarse que la figura de la prestación patrimonial de carácter público no tributario puede ser la que mejor se adecua a las exigencias derivadas de la Ley 7/2022 ya que, con independencia de cómo se lleve a cabo esa gestión, el obligado a pagar las prestaciones patrimoniales de carácter público, lo que hace es satisfacer una retribución por un servicio consistente en la recogida individualizada de sus residuos, tratándose, como señala ARANA LANDÍN, evidentemente, de una relación sinalagmática la que existe entre deudor y acreedor³⁵.

Sin embargo, alguno de los problemas que se indicaban con respecto a las tasas también parecen estar presentes, de alguna forma, respecto a las prestaciones patrimoniales, así, tal y como se dispone en el artículo 20.6 del TRLRHL relativo a las prestaciones patrimoniales de carácter público no tributario: “Sin perjuicio de lo establecido en el artículo 103 de la Ley de Contratos del Sector Público, las contraprestaciones económicas a que se refiere este apartado se regularán mediante ordenanza. Durante el procedimiento de aprobación de dicha ordenanza las entidades locales solicitarán informe preceptivo de aquellas Administraciones Públicas a las que el ordenamiento jurídico les atribuyera alguna facultad de intervención sobre las mismas”. En consecuencia, los exigentes requisitos que, como veremos, se piden respecto a los informes técnico-económicos con relación a las tasas, parece que también son trasladables al informe preceptivo exigido con relación a las prestaciones patrimoniales ya que en este caso también se debe justificar el importe de la prestación y se debe establecer una correlación equivalente entre el coste de prestación del servicio y la cuantía de la prestación pública coactiva no tributaria exigible. En este sentido, desde el sector

³⁴ MENÉNDEZ MORENO, A.: “Sobre la calificación y constitucionalidad de los gravámenes temporales energético y de entidades de crédito y establecimientos financieros de crédito”, *Quincena fiscal*, núm. 3, febrero, 2023, p. 5.

³⁵ ARANA LANDÍN, S.: “Consideraciones sobre la tasa de basuras o prestación económica por la gestión local de residuos en relación a la Agenda 2030”, *op.cit.*, pp. 110.

doctrinal, DEL AMO GALÁN³⁶ ha indicado que, aunque la obligación de elaborar un informe técnico-económico, establecida para las tasas en el artículo 25 del TRLRHL, no alcanza a estas prestaciones, es del todo recomendable que la aprobación de las mismas se apoye también en la elaboración de una memoria económica, en la que se fundamente su importe, ya que, al tratarse de un servicio público coactivo y de una prestación patrimonial sometida al principio de reserva de ley, debe evitarse cualquier situación de arbitrariedad en la actuación administrativa. Sobre este punto GOMAR SÁNCHEZ también ha señalado que, aunque no se mencione expresamente en la normativa reguladora, no obstante, la elaboración de informes técnico-económicos y su exigencia es igualmente necesaria para las prestaciones patrimoniales, en concreto señala que: “Si la prestación patrimonial de carácter público no tributaria es coactiva la determinación de su importe, exigible de los ciudadanos con carácter obligatorio, no puede tener lugar de modo arbitrario, y el único modo de evitar esa arbitrariedad es la existencia de un informe técnico económico, un estudio de esta naturaleza o un documento que especifique cual es el coste del servicio y porqué la cantidad que se determina a cargo del contribuyente es la que concretamente se establezca. De otro modo sería imposible conocer la motivación que lleva a la determinación de ese importe. Formalmente se eliminaría cualquier transparencia en la aprobación de la norma y materialmente se generaría una grave indefensión a los pagadores de la prestación patrimonial en la medida en que desconocerían completamente la motivación de su cuantía”³⁷.

En conclusión, aunque como veremos más adelante, gran parte de la doctrina se ha decantado por distintos motivos por la figura de las prestación patrimonial de carácter público no tributario para el diseño del nuevo gravamen, lo cierto es que la opción por esta figura no estará exenta de algunos de los problemas propios de las tasas como la exigencia del informe técnico-económico señalada y la litigiosidad derivada del mismo o también, muy probablemente, el notable incremento de su importe en comparación con, en su caso, el gravamen que se esté exigiendo en la actualidad.

B. Nuevo gravamen específico, diferenciado y no deficitario

Los primeros requisitos fijados en el artículo 11.3 de la Ley 7/2022, se refieren a su carácter específico, diferenciado y no deficitario. Consideramos particularmente interesante detenernos en la exigencia de que la figura elegida tenga carácter no deficitario³⁸. En este sentido debemos tener en cuenta que conforme a lo dispuesto en el

³⁶ DEL AMO GALÁN, O.: “La nueva tasa de residuos sólidos urbanos”, *Blog Fiscal de Crónica Tributaria*, 2 de noviembre de 2023, <https://blogfiscal.cronicatributaria.ief.es/la-nueva-tasa-de-residuos-solidos-urbanos/#more-3414>.

³⁷ GOMAR SÁNCHEZ, J.I.: “La tasa de reciclaje de residuos urbanos. Ajuste al derecho local español y a la realidad tributaria municipal” en *Documentos de Trabajo II Jornadas sobre la Reforma Ambiental de las Haciendas Locales: La reforma en el marco jurídico europeo, estatal y autonómico*, coordinado por GARCÍA CARRETERO, B, núm. 3, 2023, pp. 166 y 167.

³⁸ Lo cierto es que no es la primera vez que se establece una tasa no deficitaria en nuestro ordenamiento jurídico local, pues el artículo 214 del Real Decreto legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones vigentes en materia de régimen local, preveía que la “La fijación de las tarifas de las tasas por prestación de servicios y realización de actividades se efectuará de

artículo 24.2 del TRLRHL³⁹ ya nos encontramos con un límite máximo respecto a la cuantía global de las tasas por la prestación de un servicio o por la realización de una actividad, en concreto se establece que este importe no podrá exceder, en su conjunto, del coste real o previsible del servicio o actividad de que se trate o, en su defecto, del valor de la prestación recibida, se trata del conocido como principio de equivalencia. La exigencia relativa al carácter no deficitario viene a añadir un nuevo límite, esta vez un límite mínimo, respecto a la cuantía del nuevo gravamen consistente en que no puede quedar por debajo del coste real, es decir, que el servicio de recogida, transporte y tratamiento de los residuos solo puede ser financiado mediante el nuevo gravamen, a diferencia de lo que viene haciéndose hasta ahora. En definitiva, la exigencia comentada supone, como de forma muy gráfica ha indicado GOMAR SÁNCHEZ, que “el estudio económico financiero debe tener entonces la precisión de un auténtico reloj suizo”⁴⁰.

Respecto al límite máximo señalado y relacionado con el principio equivalencia, es importante hacer referencia a la posible flexibilización de ese principio. En este sentido es relevador mencionar lo indicado por el Tribunal Supremo en alguna de sus sentencias al matizar la necesaria correlación que debe existir entre el coste del servicio y los ingresos que proporcione la tasa, en el sentido de flexibilizar la aplicación de ese principio de equivalencia, señalando que “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 los previsible”⁴¹ o que “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”⁴².

Con relación al límite mínimo debemos tener en cuenta que el nuevo gravamen no puede quedar por debajo del 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 comunicación⁴³, así como los ingresos derivados de la aplicación de la responsabilidad ampliada del productor, de la venta de materiales y de energía⁴⁴. Esta exigencia recogida en el artículo

forma que su rendimiento total cubra el coste de aquéllos, para cuya determinación se tendrán en cuenta tanto los costes directos como el porcentaje de costes generales que les sea imputable”.

³⁹ Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Reguladora de la Haciendas Locales.

⁴⁰ GOMAR SÁNCHEZ, J.I.: “La tasa de reciclaje de residuos urbanos. Ajuste al derecho local español y a la realidad tributaria municipal” *op. cit.*, p. 163.

⁴¹ STS 12 de marzo de 1998, Rec. núm. 3161/1992.

⁴² STS 15 de marzo de 2003, Rec. núm. 3114/1998.

⁴³ En todo caso, como señala el profesor HERRERA MOLINA entre los costes, aunque la Ley 7/2022 no lo mencione expresamente, parece claro que en el coste de tratamiento de los residuos debe incluirse el pago previsible del impuesto a la correspondiente comunidad autónoma. HERRERA MOLINA, P.M.: “Incidencia de la futura Ley de residuos sobre las tasas y tarifas locales”, *op. cit.* p. 35.

⁴⁴ Con relación a este límite GOMAR SÁNCHEZ ha indicado que el carácter no deficitario desvirtúa el tradicional fundamento económico de las tasas, según el cual la recaudación por este concepto no puede superar el coste que la prestación del servicio tenga, pero sí quedarse por debajo, imposibilitando la opción política y social de que la exacción sea inferior al coste, en ejercicio de la autonomía de las corporaciones

11.3 de la Ley 7/2022, supera lo dispuesto en el art. 24.2 TRLHL que establece que para determinar el coste real o previsible del servicio se tomarán en consideración los costes directos e indirectos incluidos los financieros, los de amortización del inmovilizado y los gastos necesarios para garantizar el mantenimiento y un desarrollo razonable del servicio⁴⁵. En definitiva, como ha destacado MENÉNDEZ MORENO, el legislador ha sido muy generoso con los acreedores de estos ingresos públicos y, en algunos casos, puede ser considerados discutibles como lo serían, proverbialmente, los de las campañas de concienciación y comunicación, cuando se hagan recaer sobre quienes ya estuvieran “concienciados”⁴⁶. Debemos tener en cuenta que la inclusión de los servicios de vigilancia y el mantenimiento posteriores al cierre del vertedero no guarda relación con la prestación del servicio ya que tras dicho cierre no se estaría prestando ningún servicio de recogida, transporte o tratamiento de los residuos que sean imputables directamente al beneficiario de los servicios. De la misma forma también es cuestionable, además de la inclusión de los costes de las campañas de concienciación y comunicación ya comentada, los ingresos derivados de la aplicación de la responsabilidad ampliada del productor, de la venta de materiales y de energía⁴⁷, al respecto GOMAR SÁNCHEZ ha indicado que, los primeros son costes ajenos a la prestación del servicio y respecto a los segundos, su determinación resulta extraordinariamente compleja teniendo en cuenta la variación de los precios de la energía⁴⁸. La incorporación de los ingresos señalados al cálculo de la tasa o de la prestación patrimonial también ha sido criticada por PAGÈS i GALTÈS quien ha destacado que los costes del servicio y los recursos que se generan por conceptos distintos a la contraprestación de los usuarios son independientes, de tal forma que si de los costes se restan tales ingresos ya no será posible que los usuarios aporten la totalidad de los costes⁴⁹.

Un elemento adicional que dificultará, más si cabe, el cumplimiento del límite mínimo es la posibilidad, recogida en la Ley 7/2022, de introducir beneficios fiscales⁵⁰

locales. GOMAR SÁNCHEZ, J.I.: “La tasa de residuos urbanos: observaciones y problemática”, *Tributos Locales*, núm. 159, 2022, p. 104

⁴⁵ Sobre esta cuestión PAGÈS I GALTÈS ha señalado que “el artículo 11.3 de la Ley 7/2022 enumera explícitamente una serie de costes que no aparecen enunciados en la relación que ofrece el artículo 24.2 del TRLRHL, pero ello no supone un aumento del concepto de coste que se debe computar, pues todos ellos son reconducibles al concepto de coste que el texto local ofrece. Por tanto, la enumeración de costes de la Ley 7/2022 no tiene mayor relevancia que la meramente didáctica, tratando de aclarar que los citados expresamente también se deberán integrar en el cálculo del coste total del servicio”. PAGÈS I GALTÈS, J., “La prestación económica por la gestión local de residuos (primera parte): naturaleza jurídica”, *op. cit.* p. 60.

⁴⁶ MENÉNDEZ MORENO, A.: “¡Marchando: otra de ecológicos! A propósito de los tributos que contempla la ley 7/2022, de residuos y suelos contaminados para una economía circular”, *Quincena fiscal*, núm. 15, 2022, p. 2.

⁴⁷ Vid. RUIZ GARIJO, M.: “Cuenta atrás para el establecimiento de gravámenes por el servicio de gestión de residuos municipales (pay as you throw)”, *op. cit.*, p. 21.

⁴⁸ GOMAR SÁNCHEZ, J.I.: “La tasa de reciclaje de residuos urbanos. Ajuste al derecho local español y a la realidad tributaria municipal” *op. cit.*, p. 163.

⁴⁹ PAGÈS I GALTÈS, J., “La prestación económica por la gestión local de residuos (primera parte): naturaleza jurídica”, *op. cit.* pp. 60 y 61.

⁵⁰ Sobre este punto el profesor HERRERA MOLINA realiza una interesante precisión al indicar que “las bonificaciones dirigidas a fomentar la reducción de residuos no constituyen un auténtico beneficio fiscal,

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 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 o la diferenciación o reducción para las personas y las unidades familiares en situación de riesgo de exclusión social. Sobre esta cuestión la profesora RUIZ GARIJO augura que pocos entes locales adecuarán sus ordenanzas fiscales a este aspecto teniendo en cuenta el carácter potestativo de la declaración legal, el carácter abierto e indefinido de las particularidades señaladas y las dificultades prácticas que surgen siempre en la aplicación de incentivos fiscales en tributos sinalagmáticos, dificultades que se ven ahora incrementadas. De este modo, continúa la autora, la duda está en averiguar cómo sufragar una posible reducción de la cuantía del gravamen en las situaciones descritas sin vulnerar el principio de pago por generación y sin hacer que la tasa o la prestación patrimonial termine siendo deficitaria⁵¹

Una figura fundamental con relación a los límites indicados⁵² a efectos del cumplimiento de la exigencia del carácter deficitario es el informe económico financiero. Conforme a la jurisprudencia del Tribunal Supremo, este informe 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,

sino una técnica para precisar la distribución individual del coste del servicio”. HERRERA MOLINA, P.M.: “Incidencia de la futura Ley de residuos sobre las tasas y tarifas locales”, *op. cit.* p. 33.

⁵¹ RUIZ GARIJO, M.: “Cuenta atrás para el establecimiento de gravámenes por el servicio de gestión de residuos municipales (pay as you throw)”, *op. cit.*, p. 29.

⁵² Mención aparte merece, respecto a la observancia de los límites indicados, el necesario respeto del principio de capacidad económica. Al respecto FERREIRO LAPATZA ha criticado la utilización del principio de cobertura de costes como eje del importe de las tasas (y de las tarifas), puesto que la Constitución no reconoce expresamente como principio de reparto de la carga tributaria más que el principio de capacidad económica. Respecto a esta cuestión PAGÈS I GALTÈS indica que caben dos posturas: la de aquellos que consideran que la Carta Magna coloca la capacidad económica en la parte nuclear de todos los tributos, de forma que el legislador sólo podrá elegir como hechos que generen la obligación de tributar los que revelen una cierta capacidad económica; y la de quienes sostienen que el sistema tributario justo al que aspira la Constitución puede fundamentarse en otros principios distintos al de capacidad, siempre que no se ignore su primacía. Por su parte el Tribunal Supremo, en sentencia de 30 de noviembre de 2002, Rec. núm. 3848/1997, ha destacado el carácter claramente 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, pero no en relación con el coste del servicio concreto que se preste por la Administración a cada ciudadano individual, sino, en su conjunto, respecto del coste real o previsible del servicio o actividad. En cualquier caso, la Ley 7/2022 sí observa de alguna forma el principio de capacidad económica al establecer que, para determinar la cuantía de la tasa o tarifa, podrá aplicarse una “... reducción para las personas y las unidades familiares en situación de riesgo de exclusión social”. FERREIRO LAPATZA, J.J.: “Los límites del tributo: Tasas y precios”, en *Estudios en memoria de Ramón Valdés Costa*, Fundación de Cultura Universitaria, Montevideo, 1999, p.9. PAGÈS I GALTÈS J., “La prestación económica por la gestión local de residuos (primera parte): naturaleza jurídica”, *op. cit.* p. 42.

como resultado de la elaboración de la relación de los costes globales e ingresos referentes a la prestación del servicio de que se trate, de modo que tal 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 Ordenanza⁵³. En fechas más recientes el Tribunal Supremo ha indicado 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 arbitrarias⁵⁴, como consecuencia de ello, el Tribunal Supremo admite la impugnación indirecta de la ordenanza, alegando la omisión o la insuficiencia del informe técnico-económico⁵⁵.

La doctrina también ha destacado la relevancia del informe técnico-económico a la luz de la nueva regulación y las exigencias fijadas respecto a la nueva tasa de residuos. Así DEL AMO GALÁN⁵⁶ ha manifestado que cobra especial importancia una confección rigurosa del informe técnico-económico que sustente su cuantificación y otorgue seguridad jurídica. En general, para la aprobación de las tasas locales es necesario elaborar dicho informe, que no es más que la memoria económica que recoge los cálculos relacionados con la cuantía global de la tasa, la explicación del procedimiento empleado para su determinación y el criterio de reparto para la determinación de la cuota tributaria⁵⁷.

Sin duda, será difícil cumplir con los límites señalados, pero ¿qué ocurre en caso de incumplimiento? Sobre esta cuestión GÓMAR SÁNCHEZ indica que como la Ley 7/2022 no precisa la consecuencia jurídica de incumplir sus previsiones en este punto y en cambio es conocido lo que ocurre si se incumple el TRLRHL, tal vez podamos concluir que lo pretendido por la ley de residuos es que la tasa “se aproxime lo máximo posible al coste del servicio, pero sin pasarse”. El hecho de que pueda realizarse esta interpretación el propio autor indica que impide calificar al precepto como riguroso y acorde a la seguridad jurídica que debería ser predicable de un tributo. De hecho, es lógico pensar que los ayuntamientos prefieran correr el riesgo de quedarse cortos al determinar la tasa

⁵³ STS de 18 de mayo de 2016. Rec. núm. 1999/2014.

⁵⁴ STS de 28 de junio, Rec. núm. 922/2021. STSJ de Cataluña de 22 de enero de 2018 (ECLI:ES:TSJCAT:2018:2361) dictaminó que “la falta de informe o su carácter incompleto determinará la nulidad de pleno derecho de la Ordenanza”. En similares términos se expresan la STSJ de Islas Baleares de 13 de febrero de 2020 (ECLI:ES:TSJBAL:2020:115), por inexistencia en el expediente de memoria económico-financiera, o las STSJ de Castilla y León de 22 de abril de 2019 (ECLI:ES:TSJCL:2019:1940) y STSJ de Andalucía de 20 de febrero de 2018 (ECLI:ES:TSJAND:2018:7885), por justificación insuficiente del coste del servicio en la memoria económico-financiera.

⁵⁵ STS de 20 de mayo, Rec. núm. 708/2021.

⁵⁶ DEL AMO GALÁN, O.: “La nueva tasa de residuos sólidos urbanos”, *Blog Fiscal de Crónica Tributaria*, 2 de noviembre de 2023, <https://blogfiscal.cronicatributaria.ief.es/la-nueva-tasa-de-residuos-solidos-urbanos/#more-3414>.

⁵⁷ A la figura del informe técnico-económico se refiere el artículo 25 del TRLRHL donde se dispone que “los acuerdos de establecimiento de tasas por la utilización privativa o el aprovechamiento especial del dominio público, o para financiar total o parcialmente los nuevos servicios, deberán adoptarse a la vista de informes técnico-económicos en los que se ponga de manifiesto el valor de mercado o la previsible cobertura del coste de aquellos, respectivamente. Dicho informe se incorporará al expediente para la adopción del correspondiente acuerdo”.

o la prestación antes que pasarse, lo que puede conducir a una multitud de pequeños déficits locales, uno por cada municipio que se analice⁵⁸.

C. El nuevo gravamen debe permitir implantar sistemas de pago por generación

En segundo lugar, el requisito referido a que el diseño de la tasa o de la prestación permita implantar sistemas de pago por generación es, sin duda, elogiado desde la perspectiva ambiental, pero, sin duda también, de difícil y complicado cumplimiento. En este sentido cabe hacer referencia al Anexo V de la Ley 7/2022 donde se definen los sistemas de pago por generación de residuos (“pay-as-you-throw”) como aquellos 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.

Con carácter previo, para cuantificar el coste a cargo de cada contribuyente o distribuir entre todos los contribuyentes del nuevo gravamen el coste que representa su prestación es necesario cuantificar también, en qué medida, cada contribuyente va a costear la parte del servicio que le corresponde y ello debería hacerse idealmente con arreglo a indicadores de capacidad económica, no siempre requeridos por la naturaleza sinalagmática del tributo, pero sí imperativos, en nuestra opinión, como límite mínimo⁵⁹.

A la hora de diseñar la cuota correspondiente al nuevo gravamen por generación de residuos, debemos tener en cuenta que, frecuentemente tal y como vimos en el apartado de situación actual de las tasas de residuos, se diferencian dos partes, una fija y otra variable. La parte fija realmente no depende de la generación de residuos, puede ser la misma para todos los contribuyentes o contener algunas variables en función del valor catastral, la superficie del inmueble, el consumo de agua..., su razón de ser la encontramos en la existencia de unos costes fijos generados por el servicio de recogida el cual se presta con independencia de la generación de residuos y además, como ha indicado el profesor HERRERA MOLINA, puede servir para tener en cuenta, aunque de modo imperfecto, el principio de capacidad económica⁶⁰. Respecto a la parte variable, esta sí se deberá configurar atendiendo a la generación de residuos. En este sentido en el *Observatorio de*

⁵⁸ GOMAR SÁNCHEZ, J.I.: “La tasa de reciclaje de residuos urbanos. Ajuste al derecho local español y a la realidad tributaria municipal” *op. cit.*, p. 163.

⁵⁹ Compartimos en este sentido plenamente las ideas manifestadas por el profesor HERRERA MOLINA respecto a las consecuencias que se pueden extraer del principio de capacidad económica respecto a la regulación de las tasas, al respecto indica que “ la verdadera relevancia está en la exoneración de aquellos sujetos que deban acceder a bienes o servicios básicos y carezcan de capacidad económica subjetiva (es decir aquellas personas cuya capacidad económica no sobrepase el límite del mínimo existencial). En otras palabras, la capacidad económica opera como límite externo a la configuración de las tasas, para garantizar el mínimo existencial. No comparto, por tanto, las propuestas tendentes a cuantificar las tasas según criterios de capacidad económica, pues se corre el riesgo en convertir tales tasas en impuestos rudimentarios que no se ajustan con claridad al principio de capacidad económica ni al de equivalencia”. HERRERA MOLINA, P.M.: “La irrelevancia jurídica del “Concepto constitucional de tributo””, *Quincena Fiscal*, núm. 2, 2004, p. 15.

⁶⁰ HERRERA MOLINA, P.M.: “Incidencia de la futura Ley de residuos sobre las tasas y tarifas locales”, *op. cit.* p. 27.

la fiscalidad de los residuos, se indica que los modelos de pago por generación cuentan con una parte general (independiente de la generación) y una parte variable, dependiente de la generación. En lo referente al cómputo de la parte variable, los modelos de pago por generación se dividen en dos categorías: identificación del recipiente (asociados a sistemas de recogida selectiva puerta a puerta) e identificación del usuario (principalmente mediante sistemas de identificación en contenedores). De estas dos categorías, se indica en el mencionado documento, que la de identificación del recipiente es la que cuenta con más implantación ya que su implementación y gestión resulta generalmente más sencilla. Cada una de estas dos categorías comprende, a su vez, distintos modelos⁶¹.

Lo cierto es que varios de los estudios y propuestas realizadas con el objetivo de determinar la cuantía del nuevo gravamen, defienden la necesidad de combinar una cuota básica y otra variable al considerar que la combinación de una parte básica y otra variable

⁶¹ La categoría de identificación por recipiente presenta básicamente estos cuatro modelos:

-Pago por cubo con conteo individual: Cada usuario o comunidad de usuarios dispone de un receptáculo de volumen conocido identificable a través de un chip o tag (etiqueta), que es leído por el servicio de recogida al vaciarlo.

-Pago por cubo con frecuencia predeterminada: Los usuarios deben elegir de antemano el volumen del contenedor y/o la periodicidad de recogida que prefieren entre las diferentes opciones que ofrece el Ayuntamiento, hecho que determina el importe a pagar. El cubo asignado se recoge siguiendo un calendario prefijado.

-Identificación y pesaje del cubo: La tasa se calcula sobre el peso de los residuos en el receptáculo entregado, que dispone de chip o tag, dispositivo electrónico detectado por el camión.

-Pago por bolsa: El usuario paga la tasa por adelantado mediante la compra de bolsas estandarizadas para la entrega de los residuos, que son las únicas aceptadas por el servicio de recogida. Las bolsas son distribuidas por el propio Ayuntamiento o bien mediante comercios colaboradores y suelen ser diferentes según la fracción a recoger. Por lo general, las bolsas no están vinculadas a cada usuario, si bien también existe esta opción, utilizando bolsas con un tag, que identifica al usuario que las ha pagado.

En el caso de la identificación del usuario, los contenedores cuentan con un sistema de detección de usuario que permite la apertura de la tapa (mediante una tarjeta, un móvil o una llave). Encontramos dos modelos diferenciados:

-Chamber system: El contenedor dispone de una cámara en la que se depositan los residuos, que pueden ser medidos por volumen, con una cámara simple de un volumen máximo depositable, o por peso, con sistema de pesaje incorporado en el contenedor.

-Registro de entregas: Una opción más económica, aunque con menos precisión, es contar el número de entregas que realizan los usuarios al contenedor directamente, aunque se pierde el registro de la cantidad depositada.

Asociada a este último modelo, una variante es lo que se conoce como pago por participación, que consiste en establecer una tasa elevada sobre la que ir descontando en función de la cantidad de veces que se participe en la recogida selectiva de las fracciones reciclables.

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”⁶².

Una vez diseñada la cuota conforme a las exigencias destacadas, debemos recordar que el artículo 11.4 de la Ley 7/2022 recoge, sin especificar su fórmula concreta, algunas particularidades que se podrán tener en cuenta en el diseño del nuevo gravamen con una finalidad ambiental (sistemas de recogida separada de residuos; prácticas de compostaje; reutilización y reciclado por ejemplo en puntos limpios, reducción de residuos alimentarios por empresas de distribución y de restauración, entre otras). Por su parte, el artículo 19.4 de la Ley 7/2022 esta vez sí de forma específica, aunque también con carácter potestativo, recoge una bonificación en la cuota relacionada con la reducción del residuo alimentario respecto a las empresas de distribución alimentaria y de restauración. La bonificación señalada se hace efectiva con la reforma prevista en la disposición final primera de la Ley 7/2022 del artículo 24.6 TRLHL que queda con la siguiente redacción: “Las entidades locales podrán establecer mediante ordenanza una bonificación de hasta un 95 por ciento de la cuota íntegra de las tasas o en su caso, de las prestaciones patrimoniales de carácter público no tributario, que se exijan por la prestación del servicio de recogida de residuos sólidos urbanos 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”. Sin duda, la existencia de estos incentivos permitirá que el nuevo gravamen cumpla con la finalidad de la Ley 7/2022, sin embargo, como señalábamos anteriormente, se configuran como elemento adicional que dificultará más si cabe el cumplimiento de la exigencia relativa al carácter no deficitario, provocando que el coste del servicio que no financie un sujeto concreto deberá ser financiado por el resto y dando lugar además a la alteración del principio de pago por generación.

También, con relación a la exigencia comentada en este apartado, cobra una vital importancia la figura del informe técnico-económico ya que el mismo debe recoger el criterio de reparto para la determinación de la cuota tributaria. De forma frecuente precisamente es la fórmula de cálculo e individualización del tributo la que determina la nulidad de la ordenanza reguladora de la tasa por no compartir el tribunal la fórmula indicada, en un ámbito en que nada dice la ley y es por tanto amplia la subjetividad de los juzgadores⁶³.

⁶² Vid. la Guía para la implementación de sistemas de pago por generación de residuos municipales, elaborada por la Agencia de residuos de Cataluña, a partir de la experiencia práctica previa de la aplicación del principio de pago por generación en algunos municipios. Disponible en https://residus.gencat.cat/web/.content/home/agencia/publicacions/centre_catala_del_reciclatge_ccr/gui_a_pxg_es.pdf, p. 16.

⁶³ GOMAR SÁNCHEZ, J.I.: “La tasa de reciclaje de residuos urbanos. Ajuste al derecho local español y a la realidad tributaria municipal” *op. cit.*, p. 169.

Finalmente, desde el sector doctrinal, se ha cuestionado el carácter o no imperativo de este mandato y se ha destacado la no previsión de sanción en caso de incumplimiento⁶⁴. Los profesores BARBERENA y HERRERA realizan una matización muy importante: “es dudoso -y difícilmente practicable en la mayoría de los municipios de territorio común- que la ley exija implantar tasas por generación en sentido estricto aplicables a todos los residuos domésticos una vez concluya el mencionado periodo de tres años. La ley solo exige que el nuevo sistema “permita implantar sistemas de pago por generación”, no que tales “sistemas” se implanten efectivamente en todas las modalidades de tasas y tarifas de residuos municipales⁶⁵”. Sobre esta cuestión también el profesor HERRERA MOLINA indica que la redacción del artículo utilizando el término “permitan”, podría interpretarse como una ambigüedad calculada, dado que la inmensa mayoría de las vigentes tasas de residuos municipales no contemplan mecanismos de pago por generación y la transición al nuevo modelo será compleja⁶⁶.

V. CONSIDERACIONES FINALES Y ALGUNAS PROPUESTAS

Desde la perspectiva medioambiental es absolutamente necesario avanzar en la adopción de medidas que permitan reducir la generación de residuos, favorecer su reutilización, reciclaje, reintegración en el proceso productivo y su tratamiento adecuado. Por este motivo es encomiable la medida recogida en el artículo 11.3 de la Ley 7/2022. Sin embargo, el cumplimiento de las exigencias relacionadas con el diseño del nuevo gravamen es algo realmente complejo para las entidades locales que les provocarán un importante coste económico (la gestión de los residuos puede representar más de la mitad del presupuesto municipal) y también político.

La complejidad indicada se incrementa debido a la inseguridad jurídica que provoca, bien la ambigüedad de algunos de los términos recogidos en la normativa reguladora (artículo 11.3 de la Ley 7/2022), bien sus vacíos, lo que previsiblemente provocará una importante litigiosidad.

Como indicábamos en otro apartado, varios autores se han decantado por la figura de la prestación patrimonial de carácter público no tributario. Así el profesor HERRERA MOLINA ha indicado que es posible que la entidad local no disponga de medios para prestar el servicio del modo más eficiente atendiendo a las exigencias derivadas del mecanismo de pago por generación, este motivo podría llevar a decantarse por la figura

⁶⁴ BARBERENA BELZUNCE, I y HERRERA MOLINA, P.M.: “La tarifa por el servicio de recogida y tratamiento de residuos domésticos de la mancomunidad de la comarca de Pamplona a la luz de las exigencias derivadas de la Ley de Residuos y Suelos Contaminados para una Economía Circular”, *Tributos Locales*, núm. 162, p.104.

⁶⁵ BARBERENA BELZUNCE, I y HERRERA MOLINA, P.M.: “La tarifa por el servicio de recogida y tratamiento de residuos domésticos de la mancomunidad de la comarca de Pamplona a la luz de las exigencias derivadas de la Ley de Residuos y Suelos Contaminados para una Economía Circular”, *op. cit.* p. 102.

⁶⁶ HERRERA MOLINA, P.M.: “Incidencia de la futura Ley de residuos sobre las tasas y tarifas locales”, *op. cit.* p. 21.

de las prestaciones patrimoniales y, en ese caso, lo relevante es que se motive suficientemente y de modo transparente la gestión concesional⁶⁷. En el mismo sentido ARANA LANDÍN, indica que los requisitos ineludibles de la Ley 7/2022, de cubrir el coste del servicio, de que el coste sea individualizado, van a suponer un serio obstáculo para el mantenimiento de la figura de la tasa, forzando al legislador a optar por la otra alternativa que se ofrece, la de la prestación patrimonial de carácter público. Al mismo tiempo esta autora señala que cada vez es mayor la importancia de las empresas de gestión de residuos y, si ya no se va a tratar de un servicio deficitario, puede aumentar su interés en ofrecer también el servicio de recogida⁶⁸. Por su parte, la profesora RUIZ GARIJO hace referencia a un elemento interesante que debe ser valorado a la hora de elegir entre tasas o prestación patrimonial de carácter público no tributario, consiste en tener en cuenta si el ente local ya cuenta con sociedades mercantiles locales encargadas de prestar el servicio o si se han firmado contratos de concesión de servicios cuya duración se extienda más allá del 2025, en cuyo caso, deberá mantenerse la prestación patrimonial de carácter público no tributario, revisando sus elementos configuradores para adaptarla a la Ley 7/2022⁶⁹.

Finalmente, GÓMAR SÁNCHEZ realiza una interesante y diferente propuesta al considerar que nos encontramos ante un panorama poco halagüeño para pensar en las tasas locales como un instrumento adecuado para la correcta financiación de las actividades de recogida, tratamiento de residuos y reciclaje. La primera de las cuestiones es la elevada litigiosidad que se suscita en el ámbito local sobre cualquier tasa cuyo estudio económico financiero sea complejo. Esta elevada litigiosidad, unida a las miles de tasas que deberán ser aprobadas por los ayuntamientos españoles en materia de residuos y reciclaje promete ofrecer una perspectiva de inseguridad jurídica notable y desigualdad evidente entre contribuyentes con relación a una cuestión respecto de la que lo deseable, al tratarse de una cuestión de interés general, sería la existencia de un instrumento sencillo, uniforme y dotado de más seguridad jurídica, como sería un impuesto⁷⁰.

Lo cierto es el artículo 11.3 de la Ley 7/2022 sólo permite la opción entre tasas o prestaciones patrimoniales de carácter público no tributario por tanto estos son los “mimbres” con lo que contamos para hacer “nuestros cestos” que, teniendo en cuenta la variedad de municipios existentes en nuestro país, necesariamente van a contar con formas diversas dependiendo de la población, su densidad y su grado de concienciación. Por otro lado, partiendo de la flexible aplicación del principio de equivalencia reconocida por el Tribunal Supremo⁷¹, no podemos ser muy meticulosos con el diseño de “nuestros

⁶⁷ HERRERA MOLINA, P.M.: “Incidencia de la futura Ley de residuos sobre las tasas y tarifas locales”, *op. cit.* p. 21.

⁶⁸ ARANA LANDÍN, S.: “Consideraciones sobre la tasa de basuras o prestación económica por la gestión local de residuos en relación a la Agenda 2030”, *op.cit.*, pp. 107 y 108.

⁶⁹ RUIZ GARIJO, M.: “Cuenta atrás para el establecimiento de gravámenes por el servicio de gestión de residuos municipales (pay as you throw)”, *op. cit.*, p 31.

⁷⁰ GOMAR SÁNCHEZ, J.I.: “La tasa de reciclaje de residuos urbanos. Ajuste al derecho local español y a la realidad tributaria municipal” *op. Cit.* p. 170.

⁷¹ SSTs 12 de marzo de 1998, Rec. núm. 3161/1992 y de 15 de marzo de 2003, Rec. núm. 3114/1998.

cestos” ya que cuanto más precisión se pretenda respecto a los datos de generación, más complejo y costoso será el sistema necesario para ello y mayores, además, las posibilidades de fraude. Eso sí el paso del tiempo conllevará una mayor concienciación por parte de nuestra población y permitirá la elaboración de unos “cestos” de color verde esperanza.

VI. BIBLIOGRAFÍA

ARANA LANDÍN, S.: “Consideraciones sobre la tasa de basuras o prestación económica por la gestión local de residuos en relación a la Agenda 2030”, *Tributos Locales*, núm. 163, julio-agosto, 2023.

BARBERENA BELZUNCE, I y HERRERA MOLINA, P.M.: “La tarifa por el servicio de recogida y tratamiento de residuos domésticos de la mancomunidad de la comarca de Pamplona a la luz de las exigencias derivadas de la Ley de Residuos y Suelos Contaminados para una Economía Circular”, *Tributos Locales*, núm. 162.

DEL AMO GALÁN, O.: “La nueva tasa de residuos sólidos urbanos”, *Blog Fiscal de Crónica Tributaria*, 2 de noviembre de 2023, <https://blogfiscal.cronicatributaria.ief.es/la-nueva-tasa-de-residuos-solidos-urbanos/#more-3414>.

FERREIRO LAPATZA, J.J.: “Los límites del tributo: Tasas y precios”, en *Estudios en memoria de Ramón Valdés Costa*, Fundación de Cultura Universitaria, Montevideo, 1999.

GOMAR SÁNCHEZ, J.I.: “La tasa de reciclaje de residuos urbanos. Ajuste al derecho local español y a la realidad tributaria municipal” en *Documentos de Trabajo II Jornadas sobre la Reforma Ambiental de las Haciendas Locales: La reforma en el marco jurídico europeo, estatal y autonómico*, coordinado por GARCÍA CARRETERO, B, núm. 3, 2023.

GOMAR SÁNCHEZ, J.I.: “La tasa de residuos urbanos: observaciones y problemática”, *Tributos Locales*, núm. 159, 2022

HERRERA MOLINA, P.M.: “Incidencia de la futura Ley de residuos sobre las tasas y tarifas locales”, *Tributos Locales*, núm. 152, 2021, p. 33. RUIZ GARIJO, M.: “Cuenta atrás para el establecimiento de gravámenes por el servicio de gestión de residuos municipales (pay as you throw)”, *Tributos Locales*, núm. 165, 2023.

HERRERA MOLINA, P.M.: “La irrelevancia jurídica del “Concepto constitucional de tributo””, *Quincena Fiscal*, núm. 2, 2004

MENÉNDEZ MORENO, A.: “Sobre la calificación y constitucionalidad de los gravámenes temporales energético y de entidades de crédito y establecimientos financieros de crédito”, *Quincena fiscal*, núm. 3, febrero, 2023,

MENÉNDEZ MORENO, A.: “¡Marchando: otra de ecológicos! A propósito de los tributos que contempla la ley 7/2022, de residuos y suelos contaminados para una economía circular”, *Quincena fiscal*, núm. 15, 2022

PAGÈS I GALTÉS, J., “La prestación económica por la gestión local de residuos (primera parte): naturaleza jurídica”, *Tributos Locales*, núm.156

PUIG-VENTOSA, I y SASTRE SANZ, S.: “Gastos e ingresos de las entidades locales en materia de gestión de residuos urbanos”, *Índice*, núm. 91, octubre, 2023. CASTELL REY, I. y PELLICER GARCÍA, P.: *Observatorio de la Fiscalidad de los Residuos (2023) Las tasas de residuos en España*, Fundación ENT.