



Foro Abierto de Transparencia y Escucha activa

Ordenanza Fiscal de Residuos

Sesión en formato mixto

 Centro Joaquín Roncal. C. de San Braulio, 5, Casco Antiguo,
50003 Zaragoza

 Sesión streaming

Lunes 26 Mayo 2025, a las 10h



IDEAS PRELIMINARES

Ley 7/2022, 8 abril, de Residuos, Suelos Contaminados para una Economía Circular (LRSCEC): Exigencia de realización efectiva del principio de jerarquía de residuos → Cambio transformador en gestión pública de residuos

TASA: Herramienta financiera de asignación individualizada para incentivar el círculo de la gestión de residuos del modo más eficaz y eficiente

- *Principio de cobertura de costes de la gestión de residuos de competencia local: Eficiencia*
- *Cumplimiento de objetivos europeos: Eficacia*

- *Obligatoriedad para todos los entes locales*
- *Realismo, pragmatismo y voluntad política*
- *Estado actual: inicio del proceso de implantación*

ENFOQUE ESTRATÉGICO LRSCEC

→ Aumento de reciclaje, prevención, preparación para reutilización y reciclado y reducción de vertidos

Objetivo: cambio de comportamiento en actores públicos y privados (modelo responsabilidad compartida y colaboración público-privada)

Medidas: Integración plena de los costes de las externalidades ambientales de cada actividad mediante instrumentos económicos:

- 1) **Tasa o PPNT (art. 11.3): Ciudadanos**
- 2) **IEDVIR (art. 84 y ss): Impuesto sobre entrega de residuos en vertederos, instalaciones de incineración o de coincineración para eliminación o valorización energética: Entes locales**
- 3) **Regímenes de RAP (art. 43): Productores de productos**

APROBACIÓN Y ESTABLECIMIENTO DEL GRAVAMEN SOBRE RESIDUOS

Art. 11.3 LRSCEC: obligación de disponer de una tasa o prestación patrimonial de carácter público no tributaria (PPCPNT) para financiar el servicio de recogida, transporte y tratamiento de los residuos y que, además, cumpla los requisitos que la norma establece

Protagonismo de EELL para el cumplimiento de objetivos ambientales

Ausencia de una regulación detallada → genera inseguridad jurídica

Art. 12.5 LRSCEC: Competencias municipales a financiar

- Prestación obligatoria del servicio de recogida, transporte y tratamiento de residuos domésticos

Art. 20.4.s) TRLRHL: Recogida de residuos sólidos urbanos, tratamiento y eliminación

Características:

- **Obligatoria:** Gravamen de aprobación preceptiva
- **No deficitaria:** cobertura financiera de los costes totales del servicio prestado
- **Prestación específica y diferenciada:** financiación sólo por este gravamen
- **Plazo de aprobación:** 10 de abril de 2025

CUANTIFICACIÓN Y ASIGNACIÓN DE COSTES DE GESTIÓN DE RESIDUOS

Fases:

- **Medición de la generación de los residuos**
- **Cuantificación de costes reales de la prestación del servicio:** costes, directos e indirectos, de recogida, transporte y tratamiento de residuos, incluidos costes de vigilancia, campañas de concienciación y comunicación, y (aunque no se menciona expresamente) el pago del IEDVIR; ingresos derivados de la responsabilidad ampliada del productor y de venta de materiales y energía: imprecisión e inseguridad jurídica
- **Imputación y distribución entre los ciudadanos** usuarios o no del servicio, si bien receptores coactivos del mismo, aunque no generen residuos

CONTABILIDAD Y ASIGNACIÓN DE COSTES

- **Cuantificación de costes reales de la prestación del servicio:**
- Costes directos e indirectos
- Prestación del servicio de recogida, transporte y tratamiento de residuos
- Costes de vigilancia, campañas de concienciación y comunicación, (incluido el IEDVIR)
- Ingresos derivados de la responsabilidad ampliada del productor y de venta de materiales y energía
- **Imputación y distribución entre los ciudadanos:**
- Modelo inicial de usuarios o no del servicio, si bien receptores coactivos del mismo, aunque no generen residuos

ESTRATEGIA LOCAL DE RESIDUOS

- PLANIFICACIÓN Y GESTIÓN DE RESIDUOS POR MUNICIPIO
- DIAGNÓSTICO DEL CONTEXTO SOCIOECONÓMICO
- MODELO DE GESTIÓN. RESIDUOS GESTIONADOS Y EVOLUCIÓN
- Orgánica y resto; Envases ligeros; Papel y cartón; Vidrio; Resto
- CONTABILIDAD DE COSTES: 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]
- ZONIFICAR ÁREAS Y ANALIZAR EL IMPACTO DESDE LOS NIVELES INICIALES DE DEPÓSITO
- ELABORACIÓN DE ESTRATEGIA LOCAL DE ECONOMÍA CIRCULAR
- ACTUACIONES DE CONCIENCIACIÓN

PROCEDIMIENTO DE APROBACIÓN TASA/PPCP LOCAL DE RESIDUOS

Aprobación de OF reguladora del tributo de carácter obligatorio con “elementos necesarios para la determinación de las cuotas tributarias” (art. 16 TRLRHL)

Procedimiento de elaboración, tramitación y aprobación de OF con 2 fases:

→ Aprobación provisional y aprobación definitiva (arts. 21.1 a) y 34.1 a) LBRL

5 trámites: acuerdo provisional, exposición al público, reclamaciones, acuerdo definitivo, publicación y entrada en vigor

Art. 11.5 LRSCEC. *Las entidades locales deberán comunicar estas tasas, así como los cálculos utilizados para su confección, a las autoridades competentes de las comunidades autónomas*

CONFIGURACION JURÍDICA MODELO DE PxG

Implantación: Gasto inicial elevado

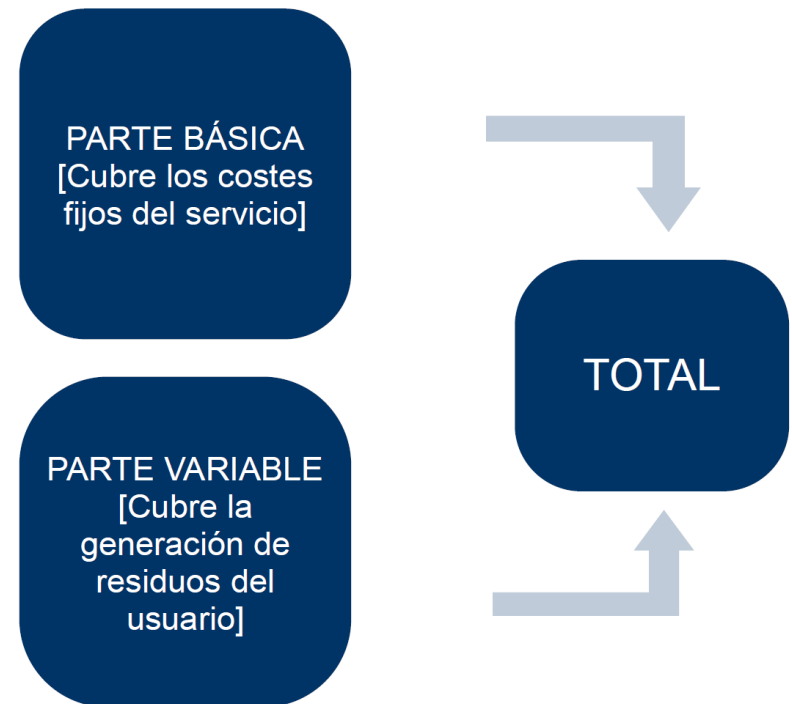
Mayoría de municipios disponen actualmente de sistemas que no se enfocan hacia el PxG

Requiere un previo proceso de formación y concienciación de la ciudadanía para evitar prácticas desaconsejables

Sistema de recogida condiciona el gravamen:

- Identificación por recipiente
- Identificación por usuario
- Pago por participación

Esquema básico con cálculo complejo



ELEMENTOS ESENCIALES DEL TRIBUTO

HI: Gravamen lo constituye la prestación efectiva del servicio, con todas las actividades que integra

La prestación completa del sistema de recogida y tratamiento de residuos o varias prestaciones diferenciando cada servicio del sistema de recogida y distinguir HIs

Exacción por efectiva prestación del servicio y de recepción obligatoria, sin perjuicio del uso del servicio

*Exacción por el servicio a los inmuebles vacíos mediante una cuota fija que justifique su existencia, reservando la cuota variable para la producción de residuos (Variable en municipios con proliferación de segunda residencia)

DEVENGO: art. 26 TRLRHL: podrá producirse «*cuando se inicie la prestación del servicio o la realización de la actividad*» y continúa disponiendo que cuando su naturaleza exija el devengo periódico, éste tendrá lugar el 1 de enero de cada año, comprendiendo este el periodo impositivo el año natural, exceptuando los supuestos de inicio o fin del hecho imponible, en cuyo caso se prorratea según la OF

SUJETOS PASIVOS: art. 23 TRLRHL: serán sujetos pasivos de la tasa todas las personas físicas o jurídicas, así como las Entidades a que se refiere el artículo 35.4 LGT que ocupen o utilicen los lugares en que se preste el servicio

* Sustituto del contribuyente: mantenimiento para garantizar el cobro

ELEMENTOS DE CUANTIFICACIÓN

1ª fase: Cálculo de costes:

1. **Incluir todos los costes directos e indirectos asociados al servicio** (estudio local exhaustivo)

2. **Considerar los costes enumerados en el propio artículo 11.3 LRSCEC**

- El mantenimiento y posterior vigilancia al cierre de los vertederos.
- Las campañas de concienciación y comunicación.

3. **Ingresos derivados de la aplicación de la responsabilidad ampliada del productor**, de la **venta de materiales y de energía**: restar a fin de calcular el coste real que la entidad local soporta por la prestación de este servicio.

Costes directos: Costes fijos: se incluirá aquí cualquier gasto presupuestado que resulte necesario para el correcto desarrollo del servicio: costes de personal (gastos de la plantilla de personal asignada al desarrollo de la actividad: retribuciones, cotizaciones a la Seguridad Social, formación, vestuario, indemnizaciones por razón del servicio, etc.); costes del inmovilizado (vehículos de recogida y los contenedores); costes de suministros y servicios exteriores; publicidad o campañas de formación y concienciación); otros costes (p.e., los gastos de vertederos).

Costes variables: aquellos que surjan una vez instaurado el servicio y cuyo gasto depende del volumen de unidades prestadas

Coste del servicio en la *PPCPNT* debe tenerse en cuenta el beneficio del concesionario prestador del servicio

ELEMENTOS DE CUANTIFICACIÓN

2ª Fase: Traslado de costes al cálculo de la cuota tributaria

Art. 24.2 TRLRHL:

«2. En general, y con arreglo a lo previsto en el párrafo siguiente, el importe de las tasas por la prestación de un servicio o por la realización de una actividad 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».

La LRSCEC impide que la tasa sea deficitaria, **la tasa no puede exceder del coste del servicio, pero tampoco puede quedar por debajo**, acotando así ambos extremos

Para las PPCPNT no existe limitación en su importe, pero no debe interpretarse como una total direccionalidad del ente local al fijar el importe.
Límite mínimo: coste del servicio (la LRSCEC no realiza distinciones)

Prudencia: recomendable tener en cuenta las mismas consideraciones y que el importe de las PPCPNT se establezca también a través de un informe técnico-económico del coste del servicio elaborado de forma rigurosa y su recaudación se aproxima al importe íntegro del servicio, sin excederlo

ELEMENTOS DE CUANTIFICACIÓN

Método de cálculo de la cuota: criterios utilizados hasta el momento en viviendas

Número de residentes por inmueble: se tiene en cuenta el número de residentes en cada bien inmueble, estableciendo un pago proporcional al número de residentes (cuanta más gente vive, más se paga), o mediante el establecimiento de una cuota marginal decreciente, que disminuye de manera progresiva conforme se incrementa el número de residentes (esta alternativa se basa en la idea de que la utilización de determinados recursos como los *packs* familiares en la compra, conllevan que a partir de un determinado momento éste comienza a reducirse).

Consumo de agua o energía eléctrica: este método se basa en la supuesta correlación existente entre el consumo de agua y la cantidad de residuos generados por un mismo sujeto y la energía eléctrica * Admisión por STS 818/2024, 13 mayo

Zonificación y tipificación de calle: consiste en establecer una zonificación del municipio de acuerdo con una serie de criterios.

Valor catastral: la relación que se establece con la generación de residuos es la siguiente: a mayor base imponible del IBI, mayor renta; mayor renta, mayor capacidad económica y, consecuentemente, mayor generación de residuos

ELEMENTOS DE CUANTIFICACIÓN

→ Ninguno de estos métodos permite gravar la generación de residuos → presunciones que facilitan el cálculo de la generación, insuficientes si no se individualizan (identificación del usuario o identificación del recipiente)

Método de cálculo de la cuota: criterios utilizados hasta el momento en locales comerciales

Superficie del local: se interpreta que, a mayor superficie del local, mayor actividad y, en consecuencia, mayor generación de residuos

Tipo de actividad: la cantidad de residuos que se genera en un local comercial guarda estrecha relación con la actividad desempeñada en el mismo (ej. no produciría la misma cantidad de desperdicios un supermercado que un centro de estética ni tampoco su naturaleza tendría por qué ser la misma) Baremos según actividad económica

Otros: **valor catastral; situación del local comercial; número de trabajadores**

DISPOSICIONES DE MODULACIÓN EN LRSCEC: CARÁCTER SOCIAL O DE COMPORTAMIENTO AMBIENTAL

Art. 11.4 LRSCEC: Elementos configuradores de modulación tasa o PPNT

- 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 reutilización y reciclado, por ejemplo, en puntos limpios o puntos de entrega alternativos.
- La *diferenciación o reducción* para personas y unidades familiares en situación de riesgo de exclusión social.

DF 1ª LRSCEC modifica art. 24.6 TRLRHL: Bonificación potestativa hasta un 95% de cuota íntegra de las tasas o PPNT exigidas por la prestación del servicio de recogida de residuos sólidos urbanos para las empresas de distribución alimentaria y de restauración que tengan establecidos sistemas de gestión que reduzcan los residuos alimentarios.

ADVERTENCIAS DE APLICACIÓN GENERAL

- *Modelo común de cobertura financiera* de la tipología de costes de gestión, con amplia discrecionalidad a los entes locales en cuanto al modelo de cuantificación para atender sus peculiaridades locales
- Establecer una cuota fija e igualitaria para todos los contribuyentes no es compatible con la implantación de sistemas de pago por generación
- Medir la generación de residuos implica acudir a la identificación del usuario o del recipiente, si bien puede acompañarse de otros métodos que permitan imputar el gasto a cada contribuyente
- Basarse únicamente en métodos como el número de habitantes por vivienda o la superficie de un local comercial resulta insuficiente e impugnabile
- Utilizar bonificaciones fiscales con prudencia por afectar al equilibrio financiero local

Art. 11.5 LRSCEC: Obligación de poner en conocimiento de las autoridades competentes de las Comunidades Autónomas tanto las tasas como los cálculos empleados para su elaboración.

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



VISIÓN PROSPECTIVA

- **Expansión progresiva de los sistemas de PxG** (Evolución de tasas fijas y ajenas a criterios ambientales) → Instrumento económico para canalizar el trato diferencial de los ciudadanos mediante el gravamen local
- **Finalidad → Asignación de costes** por la **responsabilidad individualizada** que cada ciudadano tiene en la **generación** de los residuos

**REPARTO JUSTO DE
COSTES**

CONSUMIDORES

PRODUCTORES

ENTES LOCALES

DESAFÍOS EN LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA TASA LOCAL DE RESIDUOS PARA LOS ENTES LOCALES

1º CUMPLIMIENTO Y ADECUACIÓN A LA LEY SECTORIAL Y A LA LEY TRIBUTARIA

2º EXIGENCIA DE RIGOR EN LA CONTABILIDAD DE COSTES EN UN CONTEXTO DE AUMENTO DE OBLIGACIONES DE SEPARACIÓN Y DE COSTES

3º LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LOS SISTEMAS DE PAGO POR GENERACIÓN

4º ACOMETER INVERSIONES EN NUEVAS TECNOLOGÍAS

5º CONSECUCCIÓN DE FINALIDADES AMBIENTALES Y PEDAGOGÍA FISCAL EN LA IMPOSICIÓN SOBRE RESIDUOS

RECOMENDACIONES

- **Acción transformadora de convertir las tradicionales tasas de basuras en auténticas tasas por generación**
- **Revisión completa de los sistemas de gestión de residuos actuales**
- Modificar la ordenanza fiscal actual exige de una previa modificación de la ordenanza reguladora del servicio → configurar el servicio de recogida y después desarrollar el gravamen
- **Estudio detallado de costes para garantizar la cobertura total del coste real del servicio** con la restricción en el establecimiento de las tasas de no exceder del coste del servicio
- Trascendencia de trasladar **todo el estudio a un informe técnico-económico** (aunque se opte por la aprobación de una PPCPNT) → elemento clave
- Conveniencia de **priorizar fórmulas mixtas: parte fija** -justificada por costes fijos por puesta a disposición del usuario del servicio - y una **parte variable** – medición de la generación de residuos

REFERENCIAS

- Guía para el diseño de la tasa local de residuos en Castilla-La Mancha, UCLM, 2024. Disponible en el link: [Guía Tasa Local de Residuos def.pdf](#)
- *Guía para elaboración, tramitación e aprobación de ordenanzas fiscales en materia de residuos*, FEGAMP, 2024 (Patón García, G., Pernas García, J.J., Pimeira versión: outubro, 2024. Disponible en el link: [Microsoft Word - GUIA TECNICA FEGAMP v.Galego \(2\).docx](#)
- Patón García, G., “Estrategia de los entes locales ante el rediseño del gravamen sobre residuos domésticos”, *Estrategias fiscales de residuos y economía circular* (Dir. Patón García, G., Luchena Mozo, G.M., Coord. Salassa Boix, R.), Atelier, 2024.
- Patón García, G., “Análisis de los modelos de determinación de la cuota en la tasa local sobre residuos: hacia una evaluación de los consumos responsables”, *Tributos Locales*, nº 170/2024, págs. 186-209.
- Puig Ventosa, I., Patón García, G., “Ordenanzas fiscales e incentivos fiscales” (coautoría con Puig Ventosa, I.), *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol.15, 2024.

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



Gemma Patón García
Gracia María Luchena Mozo
Directoras
Rodolfo Salassa Boix
Coordinador

Estrategias fiscales de residuos y economía circular

FISCAL

