DICTAMEN SOBRE EL PROYECTO DE LA ORDENANZA FISCAL REGULADORA DE LA TASA POR SERVICIO DE RECOGIDA DE BASURAS Y RESIDUOS SÓLIDOS URBANOS

Por el Área de Hacienda y Servicios Económicos se tramita expediente del proyecto de la Ordenanza fiscal reguladora de la Tasa por Servicio de Recogida de Basuras y Residuos Sólidos Urbanos, por lo que, antes de su remisión al órgano competente para su aprobación se interesa de este Tribunal Económico Administrativo Municipal, el preceptivo dictamen a que se refiere el artículo 137.1 apartado b) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, en su redacción dada por la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la Modernización del Gobierno Local.

A la vista del citado expediente, en el que consta el proyecto de la Ordenanza fiscal, este Tribunal, en sesión celebrada el 20 de marzo de 2025, acordó informar el mismo con arreglo a las siguientes

CONSIDERACIONES

Primera.- Con carácter general y previo, es necesario señalar que, además de resolver con arreglo a Derecho las reclamaciones económico-administrativas, la función de asesoramiento previo en materia fiscal que la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local, atribuye a este Tribunal, tiene por objeto asegurar la unidad de actuación de la Administración municipal en este ámbito, y de este modo contribuir a generar en los ciudadanos una mayor confianza, consecuencia de una mayor seguridad jurídica.

Segunda.- En este sentido, queremos precisar de antemano que el dictamen se va a limitar a la valoración de los aspectos estrictamente jurídicos del proyecto de Ordenanza fiscal, por lo que quedarán fuera de nuestro análisis la memoria económica financiera y todas las cuestiones de política y técnicas tributarias que puedan suscitar tanto la regulación de la Tasa como el mismo sistema de pago de generación establecido en los números 1º) y 2º) del artículo 15 del proyecto.

Tercera.- El análisis del proyecto de Ordenanza fiscal plantea tres cuestiones fundamentales: la naturaleza jurídica de la prestación patrimonial que va a establecer el

Firmado por:	EXCMO. AYUNTAMIENTO DE SAN CRISTÓBAL DE LA LAGUNA	Fecha: 21-03-2025 08:09:57
Nº expediente administrativo: 2024-090385 Código Seguro de Verificación (CSV): 0A7F9A8215EB78525C5DB453B114B38D Comprobación CSV: https://sede.aytolalaguna.es//publico/documento/0A7F9A8215EB78525C5DB453B114B38D .		
Fecha de sellado electrónico: 21-03-2025 08:09:57 Ver sello	- 1/9 -	Fecha de emisión de esta copia: 10-04-2025 10:41:39

Ayuntamiento por el servicio de recogida de basuras y residuos sólidos urbanos en el término municipal (A), su estructura jurídica (B) y el sistema propuesto de pago por generación (C). Analicémoslas separadamente.

A) Naturaleza jurídica de la prestación patrimonial que va establecerse por el servicio de recogida de basuras y residuos sólidos urbanos

Para empezar, ha de señalarse que el artículo 11.3 de la Ley 7/2022, de 8 de abril, de residuos y suelos contaminados para una economía circular, establece:

> "En el caso de los costes de gestión de los residuos de competencia local, de acuerdo con lo dispuesto en el texto refundido de la Ley reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, las entidades locales establecerán, en el plazo de tres años a contar desde la entrada en vigor de esta ley, una tasa o, en su caso, una prestación patrimonial de carácter público no tributaria, específica, diferenciada y no deficitaria, que permita implantar sistemas de pago por generación y que refleje el coste real, directo o indirecto, de las operaciones de recogida, transporte y tratamiento de los residuos, incluidos la vigilancia de estas operaciones y el mantenimiento y vigilancia posterior al cierre de los vertederos, las campañas de concienciación y comunicación, así como los ingresos derivados de la aplicación de la responsabilidad ampliada del productor, de la venta de materiales y de energía".

No es este, obviamente, el lugar para realizar un tratamiento dogmático general de las tasas y de las prestaciones patrimoniales de carácter público no tributaria (en adelante, PPPNT). Nos conformamos con destacar que el Área de Hacienda y Servicios Económicos, atendiendo al modo en que se presta el servicio de recogida de basuras y residuos sólidos urbanos por el Ayuntamiento, ha considerado que nos hallamos ante una Tasa y no ante una PPPNT, lo cual, desde un punto de vista jurídico tributario, es correcto por dos razones fundamentales:

- Primera, porque el servicio de recogida de basuras y residuos sólidos urbanos no lo presta el Ayuntamiento a través de una empresa pública o a través de un concesionario, que es lo determinante de una PPPNT, sino que lo presta directamente, que es lo que define a la Tasa.

- Y segunda, porque el servicio lo presta directamente el Ayuntamiento, aunque, como es bien sabido, lo hace a través de la empresa Urbaser con la que tiene un contrato de servicios. Esta sociedad tan solo presta -queremos aclararlo- el servicio de recogida de basuras y el Ayuntamiento le paga por el servicio realizado en los términos fijados en el contrato, sin que exista -esto es esencial- relación directa entre Urbaser y el usuario, dado que el Ayuntamiento es quien asume el riesgo de la gestión del servicio.

Esta doctrina aparece reiteradamente declarada por la Subdirección General de Tributos Locales de la Dirección General de Tributos del Ministerio de Hacienda, entre otras muchas, por la consulta vinculante de 26 de diciembre de 2018 (V3265-18) y, sobre todo, por la de 21 de junio de 2019 (V1511-19), cuando, con relación al servicio público de recogida de residuos sólidos urbanos, afirma que "si la prestación de este servicio como competencia del Ayuntamiento es de carácter coactivo para los ciudadanos, es decir, cumple los requisitos del artículo 20, apartados 1 y 2 del TRLRHL (no es de solicitud o recepción voluntaria para los administrados o dicho servicio no se presta por el sector privado), la prestación patrimonial que se establezca deberá configurarse como:

- Tasa: si se presta directamente por el propio Ayuntamiento por sus propios medios, sin personificación diferenciada.

- Prestación patrimonial de carácter público no tributario: si se presta mediante alguna de las formas de gestión directa con personificación diferenciada (como es la sociedad mercantil local o entidad pública empresarial) o mediante gestión indirecta a través de las distintas formas previstas para el contrato de gestión de servicios públicos (como es la concesión administrativa)".

Precisamente, por ello, es forzoso concluir que, dado que el servicio de recogida de basuras y residuos sólidos urbanos lo va a prestar directamente el Ayuntamiento, que es quien asume el riesgo de la gestión del servicio, la naturaleza jurídica de la prestación patrimonial es la de tasa, cuyo fundamento jurídico se encuentra, como ha dicho el profesor Simón Acosta (Lo esencial de Derecho Financiero y Triburario, Thomson Reuters-Aranzadi, Navarra, 2017, págs. 144 y 145), "no en el principio de capacidad económica, sino en el principio de provocación de costes". La tasa "no se satisface -precisa el profesor Simón- porque el sujeto tenga capacidad económica sino porque provoca un coste a la Administración -o, incluso, a la colectividad-. Es

un principio que no aparece expresamente formulado en la Constitución pero que cabe incluir sin dificultad en la expresión "sistema tributario justo" que establece el artículo 31.1 de la Constitución".

B) Estructura jurídica de la Tasa que va a establecerse por el servicio de recogida de basuras y residuos sólidos urbanos

El proyecto de Ordenanza fiscal, siguiendo lo establecido en el Texto Refundido de la Ley de Haciendas Locales (dada la escasa regulación de la Ley 7/2022, de 8 de abril, de residuos), reglamenta todos los elementos estructurales de la tasa por Servicio de Recogida de Basuras y Residuos Sólidos Urbanos. Cinco cuestiones fundamentales queremos resaltar de esta regulación.

1) En primer lugar, por lo que respecta al hecho imponible de la Tasa, regulado en el capítulo segundo de la Ordenanza (artículos 3 a 6), hay que indicar que el mismo se produce por "la prestación del servicio de recepción obligatoria de recogida, transporte y tratamiento de residuos de competencia municipal que se generen o puedan generarse tanto en bienes inmuebles de uso catastral residencial como no residencial, siempre que en este último se ejerzan o puedan ejercerse actividades comerciales, industriales, profesionales, artísticas, administrativas, de servicios y sanitarias o cualesquiera otras, públicas o privadas". Lo cual se ajusta no solo al marco establecido por la ley de la Ley 7/2022, de 8 de abril, de residuos y suelos contaminados para una economía circular, sino también a lo dispuesto en el artículo 20.1 del Texto Refundido de la Ley reguladora de las Haciendas Locales. Dos precisiones, no obstante, hay que hacer a este respecto:

a) de un lado, que la tasa de residuos se aplica a todo tipo de inmuebles de uso catastral residencial y no residencial; y,

b) de otro, que el hecho imponible de la tasa se entiende incluso producido, como precisa el artículo 3.3 del proyecto de Ordenanza, cuando el servicio no se utilice, "siempre que el mismo esté establecido por el Ayuntamiento y en funcionamiento con respecto al inmueble de que se trate": de ahí que el Ayuntamiento pueda exigir la tasa a las viviendas vacías y a los inmuebles de uso no residencial en los que no se ejerza ninguna actividad económica.

- En segundo lugar, el proyecto de Ordenanza, a los efectos de la determinación conceptual de lo que se entiende por residuos de competencia municipal, se remite en el artículo 4, con buen criterio, a lo dispuesto en el artículo 12. 5 de la ley 7/2022, de 8 de abril, de 8 de abril, de residuos y suelos contaminados para una economía circular. De igual manera, el artículo 5 precisa el conjunto de actividades municipales implicadas en el servicio de gestión de residuos que comprende, como es bien sabido, "todas las actividades necesarias para la recogida, transporte y tratamiento de los residuos de competencia municipal, que incluyen tanto la valorización (reciclaje y recuperación) como la eliminación (incineración o vertido controlado) de los mismos. Además, incluye la vigilancia de las operaciones de gestión de residuos, el mantenimiento posterior al cierre de los vertederos y la implementación de campañas de información y concienciación para sensibilizar a la ciudadanía sobre la correcta gestión de los residuos".

- En tercer lugar, el Capítulo III, que lleva por título "Periodo impositivo y devengo", se estructura en dos artículos: el 7 regula el período impositivo y el 8, el devengo. Uno y otro artículo recogen los criterios establecidos en el artículo 26.2 del Texto Refundido de la Ley reguladora de las Haciendas Locales al disponer que el periodo impositivo de la tasa de residuos coincide con el año natural (con las excepciones de los casos de inicio y cese de la prestación del servicio) y que el devengo se origina el 1 de enero de cada año.

- En cuarto lugar, el capítulo V se refiere a los obligados tributarios y se integra de tres artículos: el 9, ajustándose al marco del artículo 23.1 b) del Texto Refundido de la Ley reguladora de las Haciendas Locales, regula quiénes son sujetos pasivos de la Tasa en concepto de contribuyente; el 10 reglamenta el sustituto del contribuyente estableciendo, conforme a lo dispuesto en artículo 23.2 a) del Texto Refundido de la Ley reguladora de las Haciendas Locales, que tienen esta consideración "los propietarios de los inmuebles", quienes "podrán repercutir, en su caso, las cuotas -según establece el artículo- sobre los respectivos beneficiarios"; y, por último, el 11 regula los responsables tributarios con una remisión explícita a los artículos 42 (responsables solidarios) y 43 (responsables subsidiarios) de la Ley General Tributaria.

- En quinto lugar, los Capítulos V y VI regulan respectivamente la cuota tributaria y las reducciones en la cuota (artículos 12 a 16), cuyo estudio haremos en el próximo apartado, por lo que nos remitimos a lo que allí expondremos respecto al sistema de pago por generación.

- Y, en sexto lugar, los capítulos VI y VII regulan la gestión y recaudación de la tasa y las infracciones y sanciones tributarias. Tres cuestiones fundamentales caben destacar con relación a estos dos capítulos del proyecto de ordenanza:

1º) Que en el artículo 17 se dispone, de conformidad con el artículo 102.3 de la Ley General Tributaria, que la tasa se gestionará mediante padrón o matrícula, salvo en los supuestos de alta en el tributo, que lo será mediante la práctica de una liquidación que será notificada personalmente al obligado tributario.

2º) Que en el artículo 18, en lo que se refiere al pago, se establece que este se efectuará de acuerdo con la Ley General Tributaria conforme a los plazos de ingreso voluntario regulados en la Ordenanza fiscal general de Gestión, Inspección y Recaudación.

3º) Que, a las infracciones tributarias, así como a las sanciones que les correspondan, se les aplicará el Título IV de la Ley General Tributaria, según dispone expresamente el artículo 19 del proyecto de Ordenanza.

C) El sistema de pago por generación de la Tasa en la propuesta de Ordenanza

Hasta la Ley 7/2022, de 8 de abril, de residuos y suelos contaminados para una economía circular, el margen de decisión de los Ayuntamientos en la determinación de la cuota tributaria de las tasas era amplio, estableciéndose (artículo 24.2 del Texto Refundido de la Ley reguladora de las Haciendas Locales) como único requisito que el importe de la tasa "no podrá exceder, en su conjunto, del coste real o previsible del servicio". Con la Ley 7/2022, de 8 de abril, cambia este régimen, en lo que respecta al servicio de recogida de basuras y residuos sólidos urbanos, porque no solo convierte la tasa en obligatoria, sino que, además, establece la exigencia de que se establezcan sistemas de pago por generación, sin regular en su articulado cómo puede o debe hacerse.

Esta insuficiencia de la Ley 7/2022, en relación con la determinación de la cuota tributaria en lo que se refiere a los sistemas de pago por generación, se ha tratado de salvar a través del documento "Cuestiones relevantes en relación con el establecimiento y la gestión de la tasa local de residuos sólidos urbanos", que elaboró un grupo de trabajo integrado por representantes del Ministerio de Hacienda, del Ministerio de Transición

Firmado por:	EXCMO. AYUNTAMIENTO DE SAN CRISTÓBAL DE LA LAGUNA	Fecha: 21-03-2025 08:09:57
Nº expediente administrativo: 2024-090385 Código Seguro de Verificación (CSV): 0A7F9A8215EB78525C5DB453B114B38D Comprobación CSV: https://sede.aytolalaguna.es//publico/documento/0A7F9A8215EB78525C5DB453B114B38D .		
Fecha de sellado electrónico: 21-03-2025 08:09:57	- 6/9 -	Fecha de emisión de esta copia: 10-04-2025 10:41:39

Ecológica y de la Federación Española de Municipios y Provincias[1] "con la finalidad -dice el documento- de facilitar a las entidades locales la implantación y aplicación de la tasa (...) por el servicio de recogida, transporte y tratamiento de residuos sólidos urbanos".

Pues bien: aunque nos encontramos ante un documento que, como ha explicado el profesor Herrera Molina ("Comentario al informe consensuado sobre las tasas y tarifas de residuos", Tributos Locales, nº 170), "carece de eficacia vinculante para las entidades locales, para los particulares e incluso para la Administración del Estado (pues no es una auténtica disposición interpretativa)", es forzoso reconocer que nos hallamos ante un documento útil en el que, en relación con la cuota tributaria de la tasa, se señala:

1) que el artículo 11.3 de la Ley 7/2002 "no impone la obligación taxativa de exigir una tasa totalmente individualizada para cada sujeto pasivo con efectos a partir del 10 de abril de 2025, sino que lo que pretende es que paulatinamente se incorporen estos sistemas, en consonancia con el principio de jerarquía de residuos y de quien contamina paga que preside dicha regulación";

2) que "las entidades locales sí deberán incorporar gradualmente elementos que tengan en cuenta el comportamiento de los ciudadanos en la generación de residuos, siendo admisibles junto a los sistemas que ya permitan una individualización de la cuota, otros que contemplen reducciones o incentivos a determinados comportamientos"; y

3) que "serían admisibles los siguientes sistemas de pago por generación:

- Elemental: Reducciones sobre una cuota única en función de determinados comportamientos (por ejemplo, por aportaciones a puntos limpios, participación en la separación de las nuevas fracciones de recogida separada obligatoria, adhesión a programas voluntarios de compostaje doméstico, etc.).

- Medio: Cuota básica y cuota variable en función del comportamiento detectado según las zonas del municipio (por ejemplo, a partir de criterios técnicos y estadísticos que permitan estimarlo de acuerdo con los datos reales de residuos generados y de calidad de separación en la totalidad del municipio).

[1] Este documento está firmado electrónicamente por don Oscar del Amo Galán, Subdirector General de Tributos Locales en la Dirección General de Tributos, y ha sido publicado en la página web de la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP).

- Avanzado: Cuota básica y cuota variable individualizada en función del comportamiento del sujeto (por ejemplo, en los casos de prestación del servicio puerta a puerta o con contenedores inteligentes que permiten identificar los residuos generados por cada ciudadano)".

Así las cosas, y a la vista de estos sistemas de pago por generación que el documento considera admisibles, tenemos que señalar, respecto al régimen establecido de la cuota tributaria (Capítulo V) y de las reducciones de la cuota (Capítulo VI) del proyecto de Ordenanza, dos cosas:

- En primer lugar, que la cuota tributaria tanto en los inmuebles de uso residencial como en los no residenciales es una cantidad que, con carácter general, se calcula, siguiendo los criterios del documento "Cuestiones relevantes en relación con el establecimiento y la gestión de la tasa local de residuos sólidos urbanos", multiplicando la denominada cuota de referencia por los coeficientes de valor catastral y de generación. Este último se determina por el número de ocupantes en el inmueble, para el caso de residuos domésticos, y el tipo de uso, actividad y metros cuadrados del inmueble para los residuos de actividades económicas. Por excepción, y dadas las características de determinadas actividades en la generación de residuos, el artículo 13 del proyecto de ordenanza establece: 1º) que la cuota tributaria de los establecimientos de alojamiento hotelero, sanitario, asistencial, residencial, será una cantidad fija de 27,18 por plaza; y 2º) que la de los establecimientos extrahoteleros, viviendas vacacionales, casas rurales, apartamentos o similares se determinará sumando a la cuota de referencia de los inmuebles de uso residencial la cantidad que resulte de multiplicar 12,23 por el número de ocupantes cuando sea superior a tres.

- Y, en segundo lugar, que el proyecto de ordenanza, ajustándose a lo ordenado por el artículo 11.3 de la Ley 7/2002, ha establecido un sistema elemental de pago por generación; sistema que engloba dos reducciones en la cuota tributaria de la tasa (artículo 15), cuya única característica común es la de estar en función de determinados comportamientos de los ciudadanos laguneros en la generación de residuos: a) la reducción por aportación a punto limpio; y b) la reducción por adhesión a programas voluntarios de compostaje, reciclaje, separación y tratamiento diferenciado de residuos.

Cuarta.- En vista de todo lo anteriormente expuesto, este Tribunal estima correcto el proyecto de la ordenanza fiscal reguladora de la tasa por servicio de recogida de basuras y residuos sólidos urbanos, y no encuentra ninguna objeción al mismo, por lo que entiende que puede ser sometido a la aprobación del órgano competente y posterior tramitación conforme a lo que dispone el Texto Refundido de la Ley reguladora de las Haciendas Locales.

La Laguna, 20 de marzo de 2025

El Presidente

Francisco F. Clavijo Hernández

Vocal

Ignacio Ara Pinilla

Vocal

Gloria Rojas Rivero

Doy Fe,
El Secretario

Ernesto J. Padrón Herrera