

Cuestiones jurídicas problemáticas sobre las tasas y tarifas de residuos

Pedro M. Herrera

Catedrático Derecho Financiero y Tributario UNED

pedro.m.herrera@der.uned.es



Esquema:

1. Tasas, prestaciones patrimoniales públicas no tributarias, precios públicos
2. Informes técnico-económicos
3. Jurisprudencia más reciente sobre las tasas de residuos
4. Consecuencias del incumplimiento de los preceptos de la Ley de Residuos sobre las tasas
5. Posibilidades de reforma
6. Conclusiones

1. Tasas, prestaciones patrimoniales públicas no tributarias, precios públicos

1. Delimitación de conceptos
2. Aplicación a los servicios de recogida y tratamiento de residuos
3. ¿Es posible establecer precios públicos?
4. ¿Está prohibido establecer precios públicos?
5. Consecuencias del establecimiento de precios públicos

1. Tasas, prestaciones patrimoniales públicas no tributarias y precios públicos (1): delimitación de conceptos

- **Tasas [20.1.b) LHL y 2.2.a) LGT]:** prestaciones cobradas por un ente público por la prestación de un servicio cuando:
 - ✓ La prestación o solicitud del servicio sea obligatoria
 - ✓ O bien no exista concurrencia con el sector privado
- **Tarifas (prestaciones patrimoniales de carácter público no Tributario ex art. 20.6 LHL y DA1ª LGT introducidos por la Ley 9/2017 de Contratos del Sector Público):**
 - ✓ Se cumple alguno de los dos requisitos de las tasas
 - ✓ Pero el servicio no se presta directamente por el ente público sino por:
 - Un concesionario
 - Sociedades de economía mixta, entidades públicas empresariales, sociedades de capital íntegramente público y demás fórmulas de Derecho privado
 - Posibilidad de que el ayuntamiento exija tasas a los usuarios y retribuya a la entidad privada que preste el servicio
- **Precios públicos [41 LHL]:** prestaciones cobradas por un ente público por la prestación de un servicio cuando:
 - ✓ La prestación o solicitud del servicio no sea obligatoria
 - ✓ Y exista concurrencia con el sector privado

1. Tasas, prestaciones patrimoniales públicas no tributarias, precios públicos (2): aplicación a los servicios de recogida y tratamiento de residuos

Redacción original del anteproyecto de ley de residuos: solo se contemplaban tasas

- **A iniciativa de la Dirección General de Tributos** se introducen las prestaciones públicas no tributarias (tarifas) pero no se desarrolla su regulación
- **Precios públicos:** previstos en diversos municipios para residuos comerciales o industriales
 - ✓ Barcelona: precios públicos de los servicios de recogida de residuos comerciales e industriales asimilables a los municipales
 - ✓ Lleida: precios públicos por la recogida y gestión de residuos comerciales
 - ✓ Fuenlabrada: propuesta de precios públicos por recogida y gestión de residuos comerciales
 - ✓ León: Precios públicos por los servicios de transporte y eliminación de residuos urbanos depositados por particulares y empresas en la planta de transferencia de residuos sólidos del ayuntamiento
 - ✓ **Sin embargo, la CAM establece tasas por eliminación de residuos urbanos o municipales en Instalaciones de Transferencia o Eliminación de la Comunidad de Madrid (art. 36 TR-Ley Tasas y Precios Públicos)**

1. Tasas, prestaciones patrimoniales públicas no tributarias, precios públicos (3): ¿Es posible establecer precios públicos?

Artículo 40 DLeg 1/2009, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley reguladora de los residuos de Cataluña

1. La prestación de los servicios de reciclaje, de tratamiento y de eliminación reservados al sector público que son **objeto de solicitud o de recepción obligatoria** por las personas administradas devenga las **tasas** correspondientes, que deben garantizar la autofinanciación.

2. La **gestión de los residuos** se puede someter también a la aplicación de otros tributos y **de precios públicos**.

Art. 12.5.e) 2º de la Ley 7/2022, de Residuos

Las entidades locales podrán “gestionar los residuos comerciales no peligrosos en los términos que establezcan sus respectivas ordenanzas, **sin perjuicio de que los productores de estos residuos puedan gestionarlos por sí mismos** (...) Cuando la entidad local establezca su propio sistema de gestión, **podrá imponer, de manera motivada y basándose en criterios de mayor eficiencia** y eficacia en términos económicos y ambientales en la gestión de los residuos, la incorporación obligatoria de los productores de residuos a dicho sistema en determinados supuestos.

Art. 36 Anteproyecto de ley de prevención y gestión de los residuos y de uso eficiente de los recursos de Cataluña (versión 06.05.22). Parece dar el mismo tratamiento a las tasas, precios públicos y prestaciones públicas no tributarias de gestión de residuos, aunque el art. 37 se refiere a una tasa por recogida y gestión de residuos

1. Tasas, prestaciones patrimoniales públicas no tributarias, precios públicos (4): ¿Está prohibido establecer precios públicos?

- **Según el art. 20.4.s) LHL** corresponde exigir tasas (no precios públicos) por la recogida, tratamiento y eliminación de residuos sólidos urbanos
- Aunque **no es obligatorio recibir el servicio** de un tercero **si lo es el gestionar adecuadamente los residuos**
- **El art. 11.3 Ley 7/2022 de Residuos** obliga a establecer “una tasa o tarifa” para financiar los los “costes de gestión de los residuos de competencia local” sin especificar que sean o no de carácter obligatorio

1. Tasas, prestaciones patrimoniales públicas no tributarias, precios públicos (5): consecuencias del establecimiento de precios públicos

Cuantía: art. 44 LHL

- No se aplica el límite máximo del coste del servicio
- La cuantía puede ser inferior al coste del servicio por razones de interés general (*lo excluye el art. 36 del Anteproyecto de Ley de Residuos de Cataluña*)
- Nota: sí se exige memoria económico-financiera según **art. 26.2 LTPP**

Establecimiento: art. 47 LHL

- Corresponde al pleno
- Pero puede delegarse a la Comisión de Gobierno
- Puede atribuirse a los organismos autónomos
- *Aunque el art. 36 del Anteproyecto de Ley de Residuos de Cataluña exige que también se aprueben por el pleno mediante ordenanza **fiscal***

2. Informes técnico-económicos

1. Concepto
2. Régimen jurídico
3. Relevancia
4. Elaboración
5. Contenido
6. Diversidad de prestaciones para residuos domésticos y comerciales

2. Informes técnico-económicos – se resume el estudio de Álvaro Luis Santodomingo González (1): Concepto

J.I. Gomar Sánchez: “**documento técnico** y riguroso, **susceptible de ser analizado por separado de la ordenanza** reguladora de una tasa, en donde de manera detallada, razonada y razonable, sin presunciones ni sobreentendidos, con **fundamentación numérica y datos contrastables**, se **justifica de forma comprensible para terceros cuál es el coste económico** que para una Administración local va a suponer el mantenimiento de un servicio público y el **importe de lo que se va a cobrar a los ciudadanos por ello**” (exige rigor en las previsiones la STS de 8 de marzo de 2002).

Aunque la LTPP hable de *memoria* y la LHL de *informe* se trata de sinónimos (STS de 7 de febrero de 2009 y STS de 10 de febrero de 2003)

2. Informes técnico-económicos (2): régimen jurídico

Art. 25 del TR-LRHL: “Los acuerdos de establecimiento de tasas (...) deberán adoptarse a la vista de informes técnico-económicos en los que se ponga de manifiesto (...) la previsible cobertura del coste de aquellos (...). Dicho informe se incorporará al expediente para la adopción del correspondiente acuerdo”.

Art. 20 LTPP: “La falta de este requisito determinará la **nulidad de pleno derecho de las disposiciones reglamentarias** que determinen las cuantías de las tasas”

Posibilidad de **recurso directo contra la ordenanza o indirecto impugnando la liquidación**

2. Informes técnico-económicos (3): relevancia

¿Supone su ausencia un vicio invalidante en las tarifas?

- Sí: Roberto Ignacio Fernández López, Álvaro Luis Santodomingo
- No necesariamente: Oscar del Amo
- La **exigencia de memoria no se menciona expresamente en las leyes**, pero parece un requisito esencial del procedimiento (47.1.e) de la LPAC]
- Especial **relevancia en las tarifas de residuos**, dado que han de cubrir la totalidad de los costes
- Art. 11.5 Ley 7/2022, de residuos: “Las entidades locales deberán comunicar *estas tasas, así como los cálculos utilizados para su confección*, a las autoridades competentes de las comunidades autónomas

¿Y en los precios públicos?

- El art. **26.2 LTPP** la exige, aunque no señala las consecuencias de la omisión
- La doctrina se inclina por la nulidad (Joan Pagès, A.L. Santodomingo)

2. Informes técnico-económicos (4): elaboración

¿A quién corresponde elaborarlo? (Santodomingo)

- **“Cualquier funcionario, directamente o *asistido por la correspondiente empresa contratada al efecto*, que tenga formación adecuada y ocupe un puesto de trabajo cuyo desempeño corresponda al grupo A”**

- No sería adecuado que lo elaborase el **interventor municipal**, pues se desnaturalizaría su labor de control

- **No puede elaborarlo el concesionario del servicio** (STS de 24 de junio de 2021, STS 26 de abril de 2017)

¿En qué momento debe aportarse?

“Con anterioridad a la adopción del acuerdo plenario de imposición y ordenación de la tasa o tarifa”

2. Informes técnico-económicos (5): contenido

- STS de 8 de marzo de 2002 datos necesarios para justificar la cuantía de la tasa
- Costes, ingresos, criterios de reparto y metodología
- **Referencia a los costes previsibles:**
 - **Art. 11.3 Ley Residuos:**
 - Coste real, directo o indirecto, de las operaciones de recogida, transporte y tratamiento de los residuos
 - Vigilancia de estas operaciones
 - Mantenimiento y vigilancia posterior al cierre de los vertederos*
 - Campañas de concienciación y comunicación
 - Deben descontarse los ingresos derivados de la aplicación de la responsabilidad ampliada del productor (contribución financiera art. 43 LR, de la venta de materiales y de energía*)
 - **LTPP y LHL (enumeración ejemplificativa):**
 - **Costes directos** (vinculados a los centros que prestan el servicio: personal, inmovilizado, servicios, otros)
 - **Costes indirectos** (los que no pueden relacionarse directamente con un centro de coste, por lo que deben imputarse mediante una clave de reparto).
 - **Costes financieros**
 - **Amortización del inmovilizado**
 - Costes necesarios para garantizar el **mantenimiento y un desarrollo razonable del servicio**
 - **No basta con referencias a los presupuestos del ente local** o a documentos elaborados con otros fines (STS de 16 de mayo de 2011)
 - Deben separarse los costes de **recogida de residuos** de los correspondientes a la **limpieza viaria**, que no puede gravarse (La STS de 19 de diciembre de 2007)

¿Se extiende la cobertura íntegra del coste a las tarifas (11.3 LR)? ¿Y a los precios públicos?

2. Informes técnico-económicos (6): diversidad de prestaciones para residuos domésticos y comerciales

- ¿Es posible, pese a que el art. 11.3 de la ley de residuos hable del establecimiento de **una** tasa o tarifa?
- Esta es la opción que parecen plantearse diversos municipios y haría más fácil la implantación paulatina del pago por generación
- Deberán elaborarse dos memorias distintas
- Deberán deslindarse los costes comunes atendiendo a los residuos que genera cada grupo de usuarios

3. Jurisprudencia más reciente sobre las tasas de residuos

1. Antecedentes
2. Postura del tribunal supremo
3. Posibles interpretaciones

3. Jurisprudencia sobre las tasas de residuos: la STS 427/2024 - ECLI:ES:TS:2024:427 (1): antecedentes

Tasa de residuos del Ayuntamiento de Algeciras:

- Diferenciación por actividades según la clasificación del IAE
- Escala de gravamen progresiva según la superficie del local
- Coeficientes según la categoría de la calle

STSJ Andalucía 26 enero 2022:

- Se anula la ordenanza porque la memoria no justifica **la relación entre el tipo de actividad y el volumen y características de los residuos generados**

3. Jurisprudencia sobre las tasas de residuos: la STS 427/2024 - ECLI:ES:TS:2024:427 (2): postura del Tribunal Supremo

- El principio **quien contamina paga** previsto en el art. 11 de la antigua Ley de Residuos **no exige el pago por generación** (como muestra el contraste con la nueva ley de residuos)
- Es razonable distinguir la cuantía en función de las **diversas actividades económicas**, puesto que producirán **diversos residuos**
- La **superficie y la categoría de la calle** responden al principio de **capacidad económica**

3. Jurisprudencia sobre las tasas de residuos: la STS 427/2024 - ECLI:ES:TS:2024:427 (3): posibles interpretaciones de la sentencia

Minimalista: los mecanismos de estimación objetiva de residuos son aceptables.

Maximalista: la nueva ley exige aplicar el pago por generación en sentido estricto

Escéptica: en realidad el tribunal deja abierta las posibles interpretaciones de la nueva ley.

4. Consecuencias del incumplimiento de los preceptos de la Ley de residuos

1. Posibilidad de control autonómico
2. Medidas de control autonómico
3. Control judicial

4. Consecuencias del incumplimiento de los preceptos de la Ley de Residuos (1): posibilidad de control autonómico

Art. 60 LRBRL: Cuando una Entidad local incumpliera las obligaciones impuestas directamente por la Ley de forma que tal incumplimiento afectará al ejercicio de competencias de la Administración (...) de la Comunidad Autónoma, y cuya cobertura económica estuviere legalmente o presupuestariamente garantizada [la Comunidad] deberá

- **recordarle su cumplimiento concediendo al efecto el plazo que fuere necesario.**
- Si, transcurrido dicho plazo, nunca inferior a un mes, el incumplimiento persistiera, se procederá a **adoptar las medidas necesarias para el cumplimiento de la obligación a costa y en sustitución de la Entidad local.**

4. Consecuencias del incumplimiento de los preceptos de la Ley de Residuos (2): mecanismos de control autonómico

- **Art. 11.5 Ley de Residuos:** “Las entidades locales deberán comunicar estas tasas, así como los cálculos utilizados para su confección, a las autoridades competentes de las comunidades autónomas.”
- **DF 8ª Ley de Residuos:** Las entidades locales aprobarán las **ordenanzas previstas en el artículo 12.5 de esta ley** [de gestión de residuos] a partir de la entrada en vigor de la misma, de manera que se garantice el cumplimiento de las nuevas obligaciones relativas a la recogida y gestión de los residuos de su competencia en los plazos fijados. **En ausencia de las mismas, se aplicarán las normas que aprueben las comunidades autónomas**
- **Art. 12.4.g) Ley de Residuos:** Corresponde a las CCAA “**suscribir los correspondientes convenios de colaboración para la implementación de inversiones o gastos de las comunidades autónomas** en los servicios de gestión de las entidades locales, cuando proceda.”

4. Consecuencias del incumplimiento de los preceptos de la Ley de Residuos (3): control judicial

- **Falta de creación de la tasa o tarifa:** no se prevén consecuencias
- **Deficiencias de la memoria económico-financiera:** parece que deberían determinar la **nulidad** de la ordenanza (**tasa Guillermo Tell según J.I. Gomar**)
- **Tasa deficitaria:** podría entenderse que determinan la **nulidad** de la ordenanza, pero parece que resultaría **contraproducente**
- **Falta de aplicación de los criterios de reparto atendiendo al pago por generación:** teóricamente también podría determinar la **nulidad de la ordenanza**, pero **depende** del modo en que se interpretan los términos: “que *permita* implantar sistemas de pago por generación”.
 - En la tramitación parlamentaria se rechazaron algunas enmiendas que exigían en todo caso el pago por generación
 - Quizá podrían admitirse **mecanismos estimativos** como los propuestos por Antoni Llabrés e Ignasi Puig en su “Modelo de tasa municipal sobre los residuos comerciales” (IEF, Documento de Trabajo 3/2022)
 - Quizá, en una primera fase, bastaría con establecer algunas **bonificaciones en las tasas por residuos domésticos** y establecer criterios más estrictos para los residuos comerciales

5. Posibilidades de reforma

- **Aplazamiento del mandato** para establecer la tasa de residuos (según la jurisprudencia constitucional podría hacerse incluso por Decreto-Ley: SSTC 17/2023 y 35/2023).
- **Aprobación de criterios más precisos** para el pago por generación diferenciando entre residuos domésticos y comerciales
- **Establecimiento de medidas más estrictas de control** por parte de las CCAA
- **Anteproyecto de Ley de Prevención de residuos de Cataluña** presentado por el Conseller de Acció Climàtica el 14 de abril de 2024 y que se someterá a trámite de información pública: incorpora una **“tasa justa” mediante pago por generación o mediante bonificación** señalando el **plazo de 31 de diciembre de 2027**

6. Conclusiones

1. Carácter **ambicioso pero impreciso** de la ley estatal de residuos
2. **Dificultades para una correcta elaboración** de la memoria técnico económica
3. Necesidad de establecer **criterios más precisos sobre el pago por generación**
4. Necesidad de establecer **mecanismos más precisos de control** por parte de las Comunidades Autónomas ¿Conveniencia de utilizar normativa autonómica?
5. Conveniencia de **coordinación entre entes locales y comunidades autónomas**