

Facultad de Derecho

La tasa de basuras de 2025: una nueva subida fiscal

Juan Ignacio Gorospe Oviedo

Catedrático de Derecho Financiero y Tributario

Facultad de Derecho

Universidad CEU San Pablo

Festividad de San Raimundo de Peñafort
17 de febrero de 2026

La tasa de basuras de 2025: una nueva subida fiscal

Juan Ignacio Gorospe Oviedo

Catedrático de Derecho Financiero y Tributario

Facultad de Derecho

Universidad CEU San Pablo

Universidad CEU San Pablo

La tasa de basuras de 2025: una nueva subida fiscal

Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra sólo puede ser realizada con la autorización de sus titulares, salvo excepción prevista por la ley. Diríjase a CEDRO (Centro Español de Derechos Reprográficos, www.cedro.org) si necesita fotocopiar o escanear algún fragmento de esta obra.

© Juan Ignacio Gorospe Oviedo, 2026

© De la edición, Fundación Universitaria San Pablo CEU, 2026

Maquetación: Andrea Nieto Alonso (CEU *Ediciones*)

CEU *Ediciones*

Julián Romea 18, 28003 Madrid

www.ceuediciones.es

Depósito legal: M-5260-2026

1. Contexto previo: aumento progresivo de la presión fiscal e incremento de la recaudación

A finales del pasado año salía en los medios de comunicación una noticia a la que, lamentablemente, ya nos hemos acostumbrado en la última década «Nueva alza fiscal antes del verano». El Gobierno se ha comprometido con la Comisión Europea a subir 1.650 millones de euros en seis meses para conseguir el pago final de fondos europeos. Para ello podrían seguir las recomendaciones de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal, que ha cuestionado mantener los tipos reducidos del IVA y las reducciones por alquiler y por tributación conjunta en el IRPF. A ello se une la intención de elevar la tributación sobre el diésel para desbloquear 1.100 millones de euros de fondos europeos no cobrados por incumplimiento¹.

También se ha producido una subida fiscal silenciosa en los últimos años, e incluso décadas, al no adecuar la Ley del IRPF al coste de la vida. La inflación actúa como un impuesto oculto que perjudica especialmente a quienes tienen menos capacidad económica, al erosionar el valor de sus ahorros y reducir su poder adquisitivo. Genera, igualmente, la llamada progresividad en frío, incrementando la tributación del IRPF por el efecto de *bracket creep* (distorsión de las escalas impositivas) o «deslizamiento hacia arriba», haciendo que los contribuyentes se desplacen hacia tramos impositivos más altos sin un aumento real en su poder adquisitivo. Concretamente, la no deflactación de los tramos de la tarifa del IRPF ni la actualización del mínimo personal y familiar, junto a otros parámetros cuantitativos, han elevado la recaudación reduciendo el poder adquisitivo de los contribuyentes. En cuanto a la tarifa, en la Ley 18/1991 la escala de gravamen en torno a los 35.000 euros tenía un tipo del 38% y actualmente está en el 37%, cuando la variación del IPC en ese tiempo fue del 148,1%. Respecto del mínimo vital, el importe que se deduce en la cuota para cubrir las necesidades mínimas personales y familiares, no se ha modificado desde 2015, siendo el mínimo personal de tan solo 1.054,5 euros y el mínimo familiar por el primer hijo de 456 euros. La reducción de 2.000 euros en los rendimientos del trabajo y en determinados rendimientos de actividades económicas no se ha actualizado desde la entrada en vigor de Ley del IRPF de 2006. Con una subida del IPC desde 2007 del 41% debería ascender a 2.820 euros. Por último, pero no menos importante,

1 Componente 28.R2 de «reforma de beneficios fiscales» del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, aprobado por la Decisión de Ejecución del Consejo de la Unión Europea de 13 de julio de 2021, recogido en la última relación de condiciones difundida por la Comisión Europea el 17 de diciembre de 2025. Segovia, C., «Nueva alza fiscal antes del verano», El Mundo, 19-12-2025, p. 30.

la supresión de los coeficientes correctores de las variaciones patrimoniales desde 2015, por la Ley 26/2014, supone gravar plusvalías meramente nominales en unos años en los que la inflación ha llegado hasta el 8%. En cambio, las Haciendas Forales vascas mantienen los coeficientes de actualización. En efecto, en territorio común la base de cálculo de la ganancia es la diferencia entre valor de transmisión y valor de adquisición nominal, mientras que en las diputaciones forales se toma la diferencia entre valor de transmisión y valor de adquisición actualizado.

Por ejemplo, un inmueble en Madrid comprado en 2015 con un valor de adquisición de 200.000 euros, vendido en 2026 por 300.000 euros, supone una ganancia nominal de 100.000 euros, mientras que en Guipúzcoa la ganancia real sería de 38.600². Ello implica que la cuota en Madrid ascendería a 21.880 y en Guipúzcoa 7.986 euros. Un buen motivo, entre otros muchos, para irse a vivir a San Sebastián.

El *Informe Anual de Recaudación Tributaria 2024* señala que los ingresos tributarios totales alcanzaron los 294.734 millones de euros, un 8,4% más que en 2023³. Y los ingresos tributarios entre enero y noviembre de 2025 ascendieron hasta los 301.355 millones de euros, un 10% por encima de los recaudados en el mismo periodo del año pasado, según el informe mensual de recaudación de la Intervención General de la Administración del Estado recogido por Europa Press⁴.

Lamentablemente, este aumento de la recaudación, motivado por las 99 subidas fiscales del actual Gobierno, no ha servido para reducir la deuda pública, que ya excede del 100% y que llevará a nuevos incrementos tributarios en los próximos años⁵.

2 En Guipúzcoa se aplicaría el coeficiente de actualización 1,307, siendo el valor de adquisición actualizado 261.400 (200.000 x 1,307), y la ganancia real sería de 38.600 (300.000-261.400).

3 Véase https://sede.agenciatributaria.gob.es/Sede/datosabiertos/catalogo/hacienda/Informes_anuales_de_Recaudacion_Tributaria.shtml https://sede.agenciatributaria.gob.es/static_files/AEAT/Estudios/Estadisticas/Informes_Estadisticos/Informes_Anuales_de_Recaudacion_Tributaria/Ejercicio_2024/IART24_es_es.pdf

4 «Hacienda recauda 7.364 millones de euros más hasta noviembre por subidas de impuestos introducidas este año», Europa Press, Madrid, 28 de diciembre de 2025. Disponible en [<https://www.europapress.es/economia/fiscal-00347/noticia-hacienda-recauda-7364-millones-euros-mas-noviembre-subidas-impuestos-introducidas-ano-20251228121717.html>].

5 Advierte el Instituto Juan de Mariana que desde 2018 la deuda de las administraciones públicas ha aumentado de un 98% a un 102-104%, con mucha más deuda en términos reales y aderezado con 99 subidas de impuestos. Se gasta más, se recauda más y se invierte peor. Si a esto añadimos que hemos tenido una inflación compuesta desde 2018 de 21-23% según el IPC, y que se han añadido 650 000 nuevos empleados público en este mismo período, cabe preguntarse ¿qué futuro nos espera? UREÑA RODRÍGUEZ, A., «Una deuda inmoral», Instituto Juan de Mariana, 18-12-2025 (<https://juandemariana.org/una-deuda-inmoral/>).

Decía Juan de Mariana que «El príncipe no es señor, sino administrador de los bienes de particulares» (<https://www.libertaddigital.com/club/ilustracion-liberal/64-65/tratado-y-discurso-sobre-la-moneda-de-vellon-juan-de-mariana.html>). Los gobiernos deben actuar con responsabilidad, y deberíamos exigirselo en caso de no hacerlos –no solo en el plano político y jurídico (art. 135 CE y 126 TFUE), sino de responsabilidad personal–, porque serán las nuevas generaciones quienes tendrán que hacerse cargo de una deuda pública que no generaron.

En este contexto, el gravamen implementado en 2025 supone un nuevo aldabonazo en el aumento de la presión fiscal. La Ley 7/2022, de 8 de abril, de residuos y suelos contaminados para una economía circular (en adelante, LRSC), prevé un sistema de pago por generación obligatorio y no deficitario instrumentado con tasas o prestaciones patrimoniales de carácter público no tributario en el plazo de tres años a contar desde su entrada en vigor, el 10 de abril de 2022.

Respecto de su instrumentación como tasa o tarifa, desde la perspectiva de la técnica normativa debería haberse incluido la nueva regulación en el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (en adelante TRLHL), habida cuenta su carácter local.

La tasa es un tributo y se aprueba mediante ordenanza fiscal. Se satisface por la prestación de un servicio individualizado en régimen de derecho público directamente por los servicios de la propia Administración municipal, con sujeción a los principios de justicia tributaria y de reserva de ley (art. 31. 1 y 3 CE). Se fundamenta en el principio de provocación de costes, al pagarse porque el interesado provoca un coste a la Administración que le presta el servicio⁶, y en los principios de equivalencia, como manifestación del principio de justicia conmutativa en contraprestación del coste del servicio –que no puede exceder–, y del beneficio por el servicio de gestión de residuos. Además, el acuerdo de establecimiento de la tasa deberá adoptarse a la vista de un informe técnico-económico que ponga de manifiesto la previsible cobertura del coste (art. 25 TRLHL) y su cobro se hará por el procedimiento de apremio (art. 2.2. TRLHL). Frente a la liquidación cabe interponer, potestativamente, recurso de reposición (y/o reclamación económico-administrativa si hay órgano económico-administrativo local), previamente al recurso contencioso-administrativo.

La prestación patrimonial de carácter público no tributario es una tarifa de carácter coactivo que se aprueba mediante ordenanza general, pero el acreedor no es la Administración municipal. Se puede gestionar de forma directa por una sociedad de derecho privado con participación pública municipal, o indirecta a través de una concesión con entidades de derecho privado (disposición adicional 1ª LGT y art. 20.6 TRLHL)⁷. El principio de reserva de ley es de menor intensidad y no le resultan aplicables los principios de justicia tributaria, como los de capacidad económica e

6 SIMÓN ACOSTA, E., «Las tasas y precios públicos de las entidades locales», en AA.VV., La reforma de las Haciendas Locales, t. I, Lex Nova, pp. 110 y 116. Las tasas de las entidades locales : (el hecho imponible) 336.2 SIM.

7 Se consideran como tales las exigidas por «la prestación de servicios, en régimen de concesión o sociedades de economía mixta, entidades públicas empresariales, sociedades de capital íntegramente público y demás fórmulas de Derecho privado».

igualdad, ni de universalidad presupuestaria (si se percibe por gestores privados)⁸. La cuantía, a diferencia de la tasa puede exceder del coste del servicio y no requiere informe, aunque es deseable que se haga para evitar la arbitrariedad. En cuanto al cobro, no debería admitirse la vía de apremio si se presta el servicio mediante concesión, pues el art. 2.2 TRLHL prevé dicho procedimiento para las cantidades que «debe percibir la hacienda de las entidades locales», y los terceros concesionarios son empresas privadas⁹. Frente al acto de cobro del servicio cabe recurso de reposición potestativo y recurso contencioso-administrativo. Es una figura de difícil delimitación, lo que genera inseguridad jurídica. Así, la Dirección General de Tributos ha hecho una interpretación restrictiva de esta prestación, determinando que cuando los ayuntamientos utilizan sociedades instrumentales para la gestión de residuos, porque quien realmente presta el servicio es el ayuntamiento, debe denominarse tasa (V1577-22, del 30 de junio).

Otra diferencia es la no exigencia de IVA en las tasas y sí en las tarifas.

La figura utilizada mayoritariamente es la tasa, con un exiguo porcentaje de uso de las tarifas, consecuencia de la interpretación de la Dirección General de Tributos en la delimitación de ambas figuras. El Informe del Observatorio de la fiscalidad de los residuos «Las Tasas de Residuos en España 2025» analiza la situación de las tasas de residuos domiciliarias y comerciales a partir de una muestra de 131 municipios, incluyendo todas las capitales de provincia. Las tasas suponen más del 92% frente a las tarifas que alcanzan solo el 6,1%¹⁰.

El carácter no deficitario implica que el usuario abone la totalidad del coste, lo que ha supuesto un notable incremento de las cuotas en 2025 superior al 12%, con un grado de cobertura del 65,5%, frente al 53,2% que arrojan los presupuestos liquidados de 2024, pero todavía muy lejos del 100% que exige la Ley 7/2022, y que podría implicar en los próximos años una subida en torno al 52% para alcanzar la cobertura integral¹¹.

8 PAGÈS Y GALTÉS, J., «Las potestades tributaria y tarifaria de los entes instrumentales del sector público local», *Tributos Locales*, núm. 76, 2025, p. 103.

9 Aprecian HERRERA y TANDAZO que «aunque quepa admitir que los entes locales recauden por vía de apremio las tarifas correspondientes a las sociedades mercantiles municipales, no parece que puedan hacerlo con las tarifas de los concesionarios privados», al no formar parte del sector público estatal. Véase HERRERA MOLINA, P.M. y TANDAZO RODRÍGUEZ, A.V., «Comentario al informe consensuado sobre las tasas y tarifas de residuos», *Tributos Locales*, n. 170, 2024, p. 178.

10 ENT, *Las tasas de residuos en España 2025*, p. 3. Disponible en [https://www.fiscalidadresiduos.org/wp-content/uploads/2025/10/Tasas_2025.pdf].

11 Los presupuestos aprobados para 2025 indican un gasto total en materia de residuos de 5.325 millones de euros y unos ingresos por tasas de residuos de 3.488 m. Ob. últ. cit, p. 3.

2. ¿Una prestación singular europea, estatal o local?

Siendo una prestación exigida por los Ayuntamientos mediante la aprobación de las correspondientes ordenanzas municipales, con base en una ley estatal que, a su vez, tiene su origen en la normativa de la Unión Europea, cabe cuestionarse si su especial configuración obedece a una exigencia europea, estatal o local.

Dicho gravamen tiene su origen en la Directiva 2008/98/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de noviembre de 2008, sobre los residuos y por la que se derogan determinadas Directivas¹² (en adelante, Directiva Marco de residuos). Esta norma define conceptos clave como residuos, valorización y eliminación, fomenta la aplicación de la jerarquía de residuos y establece los requisitos esenciales para su gestión, previendo que los costes de la eliminación de los residuos recaigan sobre el productor inicial de los residuos, el poseedor actual o el anterior poseedor, de conformidad con el principio «quien contamina paga» (art. 14.1). La jerarquía de residuos implica el siguiente orden de prioridades en su gestión: prevención de residuos, preparación para la reutilización, reciclado, otros tipos de valorización incluida la energética y, por último, la eliminación de los residuos (art. 4.1)¹³.

Posteriormente se aprobó la Directiva (UE) 2018/851 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2018, por la que se modifica la Directiva Marco de residuos. Esta norma establece en su considerando número 15 que «los Estados miembros deben recurrir a instrumentos económicos y otras medidas a fin de proporcionar incentivos para la aplicación de la jerarquía de residuos, como los instrumentos económicos y otras medidas indicados en el anexo IV bis» que incluye 15 ejemplos, entre otros, tasas de vertedero y de incineración, sistemas de pago por generación de residuos (*pay-as-you-throw*), regímenes de responsabilidad ampliada del productor, facilitación de la donación de alimentos e incentivos para las autoridades locales, u otros instrumentos y medidas apropiados.

12 Esta norma derogó la Directiva 2006/12/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de abril de 2006, relativa a los residuos, a partir del 12 de diciembre de 2010. Puede verse el texto consolidado en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:02008L0098-20251016&qid=1767372301705>

13 La jerarquía obliga a seguir este orden estrictamente:

- Prevención: Es la fase más importante. Consiste en reducir la cantidad de residuos generados y su peligrosidad antes de que se conviertan en basura (ej. diseño de productos que duren más).
- Preparación para la reutilización: Limpiar o reparar productos o componentes para que puedan volver a usarse sin otra transformación previa (ej. lavar botellas de vidrio).
- Reciclado: Transformar los residuos en nuevos productos, materiales o sustancias (ej. fundir el plástico para hacer mobiliario).
- Otro tipo de valorización (ej. valorización energética): Cuando el residuo no se puede reciclar, se incinera para generar energía (electricidad o calor).
- Eliminación: Es la última opción y el fracaso del sistema. Incluye el depósito en vertederos.

El art. 11.2 de la Directiva (UE) 2018/851 fija como objetivo la obligación de los Estados miembros de aumentar la preparación para la reutilización y el reciclado de residuos municipales hasta un mínimo del 60% en peso en 2030 y del 65% en 2035.

Y el art. 10 dispone que «Los Estados miembros adoptarán las medidas necesarias para garantizar que los residuos sean objeto de preparación para la reutilización, de reciclado o de otras operaciones de valorización».

Queda, por tanto, claro que la Directiva Marco de residuos, tras la modificación por la Directiva (UE) 2018/851, promueve que los Estados miembros adopten instrumentos económicos que se ajusten al principio de «quien contamina, paga» y refuercen la jerarquía de residuos, priorizando la prevención, la reutilización y el reciclaje frente al vertido o la incineración. Pero no establece cuál deba ser la forma de financiación ni, mucho menos, obliga a los Estados miembros a que dicha medida sea financiada exclusivamente por los usuarios¹⁴.

Hay que recordar que la jurisprudencia del TJUE ha establecido en las sentencias de 16 de julio de 2009, asunto C-254/08, caso *Futura Immobiliare* y otros, y de 30 de marzo de 2017, asunto C-335/16, caso *Duro Vladika*, que en el Estado actual del Derecho de la Unión, no hay ninguna normativa adoptada sobre la base del artículo 192 del TFUE que imponga a los Estados miembros un método concreto de financiación del coste de la eliminación de los residuos urbanos.

Además, reviste caracteres singulares que contravienen la regulación general de las tasas en el ámbito local generando lo que algún autor ha denominado disonancias normativas¹⁵.

14 En este sentido, el Partido Popular aprobó en el Senado la Proposición de Ley de modificación de la Ley 7/2022, de 8 de abril, de residuos y suelos contaminados para una economía circular, con fecha de 14 de marzo de 2025 para derogar los apartados 3º al 5º del art. 11 de dicha ley, que establecen dicho gravamen, y la disposición final primera que modifica el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales. La Exposición de motivos advierte que «la Directiva no impone directamente a los Estados miembros la obligación de establecer o incrementar las tasas de basura, y mucho menos, que los ciudadanos tengan que sufragar el coste del servicio al cien por cien». Añade que «Actualmente, la tasa media de basuras cubre solo el 60% del coste total de la gestión de residuos... La obligación de que la tasa no sea deficitaria plantea un desafío significativo tanto para los ayuntamientos como para los ciudadanos pues, actualmente, las tasas de residuos varían considerablemente entre municipios, debido a las diferencias en la capacidad administrativa, los costes operativos y la cobertura del servicio». Y califica la nueva carga fiscal como «un quebrantamiento del principio de autonomía local recogido en la Constitución Española, al invadir las competencias municipales, mermando la capacidad de las entidades locales para organizar y disponer de sus recursos como consideren más oportuno». Ciertamente, la creación de esta figura crea grandes incertidumbres que se irán viendo en este trabajo, como la dificultad de elaborar una memoria económico-financiera que equilibre costes e ingresos, o su obligatoriedad frente al carácter potestativo en la fijación de tasas y tarifas por las entidades locales.

15 GOMAR SÁNCHEZ, J.L., «La tasa local sobre los residuos domésticos», *Revista de contabilidad y tributación*, núm. 500, 2024, p. 147.

En efecto, para la Ley de Residuos la tasa o tarifa es preceptiva, debe sufragar el coste total del servicio dado que no puede ser deficitaria, incluye los residuos procedentes de la limpieza en las vías públicas¹⁶ y atribuye a todas las entidades locales, como servicio obligatorio, la recogida, transporte y tratamiento de residuos (arts. 11.3 y 12.5).

Frente a ello, el TRLHL configura las tasas con carácter potestativo (art. 20.1), de modo que el Ayuntamiento puede decidir o no su exigencia como sucedía en Madrid, su cuantía no puede superar el coste del servicio (art. 24.2), y no se puede exigir por la limpieza de la vía pública (art. 21.1). Por su parte, la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (en adelante LRBRL) prevé la recogida de residuos en todos los municipios, pero solamente obliga a su tratamiento –mediante reciclaje, compostaje, incineración, biometanización, etc.– a las poblaciones de más de 5.000 habitantes (art. 26.1).

En suma, la configuración de la tasa o tarifa prevista en la ley española adopta uno de los ejemplos previstos en la directiva comunitaria, con una caracterización especial, y obliga a los ayuntamientos a implantarla, por lo tanto, aunque tiene su origen en la normativa de la Unión y se establece por los Ayuntamientos, cabe calificarla como imposición estatal.

3. Implementación del gravamen sobre los residuos en España

El art. 11.3 de la Ley de Residuos prevé que las entidades locales establecerán, desde el 10 de abril de 2025, 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 todas las fases del servicio de residuos.

Tres circunstancias llaman la atención en esta redacción. Primero, su obligatoriedad. Segundo, la exigencia de «que permita implantar sistemas de pago por generación» y su parquedad regulatoria, que ha dado lugar a una gran diversidad

16 El art. 2 at) califica como residuos domésticos, junto a los generados en los hogares como consecuencia de las actividades domésticas, a «los residuos procedentes de la limpieza de vías públicas».

de normativas. Y tercero, su carácter no deficitario unido a la amplitud de costes incluidos para su cuantificación, junto a posibles ingresos.

Para dar respuesta a estas cuestiones se utilizará, entre otros documentos, la guía elaborada por un grupo de técnicos del Ministerio de Hacienda, del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico (en adelante MITECO) y de la Federación Española de Municipios y Provincias, que lleva por título «Cuestiones relevantes en relación con el establecimiento y la gestión de la tasa local de residuos sólidos urbanos»¹⁷. Su finalidad es facilitar a las entidades locales la regulación, gestión y aplicación de la tasa o la prestación patrimonial de carácter público no tributario por el servicio de recogida, transporte y tratamiento de residuos. Lleva el membrete de la Dirección General de Tributos y se publicó en la web de la FEMP el 24 de mayo de 2024¹⁸. Se trata de un documento «consensuado», como señala textualmente la guía, y se hace una labor interpretativa de la ley que, en todo caso, no tiene carácter vinculante para las administraciones locales, para los particulares ni para la Administración del Estado, si bien los ministerios implicados no deberían separarse de los criterios reflejados sin una adecuada motivación¹⁹.

En primer lugar, la obligatoriedad de la nueva tasa contradice, como ya se vio, el carácter potestativo de las tasas (art. 20 TRLHL) y la dispensa del tratamiento de los residuos a las poblaciones de hasta 5.000 habitantes [art. 26.1.b) LRRL].

La obligatoriedad ha sido cuestionada porque la Ley de Residuos no anuda ninguna consecuencia jurídica a su incumplimiento. Lo único que prevé la Ley de Residuos es que «las entidades locales deberán comunicar estas tasas, así como los cálculos utilizados para su confección, a las autoridades competentes de las comunidades autónomas» (art. 11.5). Ello permitiría aplicar el art. 60 de la LBRL que prevé la posibilidad de que el Estado o la Comunidad autónoma ejerzan la facultad de subrogación de las competencias locales para el cumplimiento de la obligación, en caso de incumplimiento persistente de las obligaciones impuestas por la Ley. La inobservancia vendría por no aprobar la tasa o tarifa coactiva, o hacerlo sin ajustarse a los principios de autofinanciación del servicio y pago por generación. Pero,

17 Disponible en: [<https://www.femp.es/sites/default/files/multimedia/CUESTIONES-TASA-RESIDUOS.pdf>].

18 Véase <https://www.femp.es/comunicacion/noticias/la-femp-hacienda-y-el-miteco-responden-las-dudas-que-plantea-la-aplicacion-de>

19 No es una disposición interpretativa, que debería haberse dictado por la Dirección General de Tributos y publicarse en el boletín oficial correspondiente (art. 88.5 Ley General Tributaria). Tampoco un informe de carácter interno de la Subdirección General de Tributos Locales (art. 5 RD 206/2004, por el que se desarrolla la estructura básica del Ministerio de Hacienda). Así lo advierten HERRERA MOLINA, P.M. y TANDAZO RODRÍGUEZ, A.V., «Comentario al informe consensuado...», ob. cit., pp. 166 y 167.

como advierte PAGÈS Y GALTÈS, esta posibilidad es muy difícil que se materialice por la dificultad de concreción del principio de pago por generación, no acotado por el legislador, y porque el establecimiento de la tasa o tarifa coactiva ajustada al principio de autofinanciación requiere la singular colaboración de cada entidad local elaborando y suministrando la contabilidad analítica del servicio. Concluye que dicho mandato será meramente programático en tanto cuanto el legislador sectorial no imponga medidas coercitivas singulares para el cumplimiento²⁰.

El informe consensuado observa que podrían adoptarse dos medidas coercitivas en caso de incumplimiento de los objetivos comunitarios que afectan a los residuos municipales. De un lado, una sanción al Reino de España en la aplicación del artículo 8 y la disposición adicional segunda de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, que sería repercutida a las entidades locales que no cumplieran con el establecimiento de esta prestación teniendo en cuenta el sistema de pago por generación y que no sea deficitaria. Adicionalmente, dicha prestación podría exigirse como criterio condicionante para el acceso por parte de las entidades locales a los fondos comunitarios (pp. 3 y 4). Sin embargo, la ambigüedad del diseño legal del principio del pago por generación y la enorme flexibilidad con la que el propio informe contempla la aplicación de este mandato y de la exigencia de cobertura íntegra de los costes, hace muy difícil que opere este mecanismo en la práctica²¹.

En cuanto a las poblaciones menores, la guía consensuada advierte de que el establecimiento de la tasa o tarifa recogida en el artículo 11.3 LRSC obliga a todos los municipios, incluidos aquellos con una población de hasta 5.000 habitantes, por la ampliación que hace a dichos municipios dicha ley en su artículo 12.5 sobre la obligatoriedad de la prestación del servicio de tratamiento de residuos a todas las entidades locales, frente al art. 26.1.b) LBHL que solo exige a dichos municipios la recogida de residuos. Siendo cierto que el tratamiento de residuos se impone como servicio obligatorio a todas las entidades locales [art. 12.5.a) LRSC], también lo es que la aprobación de programas de gestión de residuos de conformidad con los planes autonómicos y estatales y la elaboración de estrategias de economía

20 PAGÈS Y GALTÈS, J., «La prestación económica por la gestión local de residuos (tercera parte): Establecimiento y tramitación», *Tributos locales*, núm. 158, pp. 68 y 131. En el mismo sentido se pronuncian HERRERA y TANDAZO, ob.cit., p. 169.

21 En esta orientación, afirman HERRERA y TANDAZO que «si la Comisión Europea sancionase a España, parece muy difícil que las multas puedan derivarse a aquellas entidades locales que hayan cumplido con los mínimos aceptados por el *informe de consenso*». Y añaden que quizá por este motivo el informe ha incluido las posibles sanciones en el apartado sobre el «ámbito de aplicación» en lugar de dedicar un epígrafe específico y destacado a las «consecuencias del incumplimiento». Ob. cit., p. 170.

circular y programas de prevención se limitan a aquellas con una población de derecho superior a 5.000 habitantes [art. 12.5.b) y e)1º LRSC]. La gestión de residuos se define como «la recogida, el transporte, la valorización y la eliminación de los residuos, incluida la clasificación y otras operaciones previas; así como la vigilancia de estas operaciones y el mantenimiento posterior al cierre de los vertederos» [art. 2.n) LRSC]. Ello plantea una duda razonable de que se pueda exigir a los pequeños municipios una tasa con todas las características del art. 11.3 en cuanto a la exigencia del pago por generación y cobertura íntegra de los costes.

La segunda cuestión, y uno de los aspectos más controvertidos, es la interpretación e implementación de la obligatoriedad de que el nuevo gravamen «*permita implantar* sistemas de pago por generación», de acuerdo con el art. 11.3 LRSC. Ello implica la aplicación del principio «quien contamina, paga» a las tasas o tarifas de residuos. Supone computar la generación real de residuos de cada hogar o comercio y definir el importe de la prestación en función de la cantidad y tipo de residuos generados, creando un incentivo económico para reducir la generación de residuos y para su recogida selectiva, tal como señala el *Libro Blanco sobre la Reforma Tributaria*²². 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, la de identificación del recipiente es la que cuenta con más implantación ya que su implementación y gestión resulta generalmente más sencilla²³.

La Exposición de motivos se aparta del carácter coercitivo cuando señala que las tasas «deberían tender hacia el pago por generación» (párrafo V).

El informe consensuado se abona a esta tesis, partiendo del tenor literal de la ley («*permita implantar*») y la Exposición de motivos («deberían tender»), de modo 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». Y añade que «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» (pág. 4).

22 Comité de personas expertas, *Libro Blanco sobre la Reforma Tributaria*, Instituto de Estudios Fiscales, Ministerio de Hacienda y Función Pública, Madrid, p. 298.

23 ENT, Observatorio de la fiscalidad de los residuos. Disponible en [<https://www.fiscalidadresiduos.org/pxg/>].

Ello se aprecia en los *tres sistemas de cumplimiento paulatino de pago por generación* que propone, añadiendo diversos ejemplos:

1. un sistema elemental, con una cuota fija única con reducciones en función de determinados comportamientos (aportaciones a puntos limpios, participación en la separación de las nuevas fracciones de recogida separada obligatoria, adhesión a programas voluntarios de compostaje doméstico, etc.);
2. un sistema medio que combina una cuota básica y una cuota variable en función del comportamiento detectado según las zonas del municipio (de acuerdo con los datos reales de residuos generados y de calidad de separación en la totalidad del municipio);
3. y un sistema avanzado que combina una cuota básica y una cuota variable individualizada en función del comportamiento del sujeto (en los casos de prestación del servicio puerta a puerta o con contenedores inteligentes que permiten identificar los residuos generados por cada ciudadano).

Este sistema ha sido fundadamente criticado por la doctrina. Primero, porque los sistemas elemental y medio no responden a la definición de *pay-as-you-throw* de la European Environment Agency (2023), consistente en cobrar una tarifa proporcional a los residuos generados, y considera «elemental» la reducción por la participación en la separación de ciertas fracciones (lo que se conoce *save-as-you-throw* internacionalmente), que por lo general exige una monitorización individual de la conducta que sería más propia del llamado sistema «avanzado»²⁴. Segundo, porque no establece un calendario concreto con objetivos precisos para incorporar gradualmente elementos que tengan en cuenta el comportamiento de los ciudadanos en la generación de residuos, hasta alcanzar el sistema avanzado. En este punto, HERRERA y TANDAZO plantean que el establecimiento del auténtico pago por generación podría adelantarse fijando incentivos económicos a favor de los entes locales, en función de las características de los municipios y las peculiaridades de los residuos domésticos frente a los comerciales e industriales²⁵. Tercero, este sistema gradual hace depender la legalidad de las ordenanzas reguladoras de la apreciación que haga el tribunal de las concretas circunstancias fácticas o jurídicas de cada ayuntamiento que le impiden establecer un sistema

24 PUIG VENTOSA, I., «Sobre el documento del Ministerio de Hacienda en materia de tasas de residuos», *Equipamiento y servicios municipales*, n. 208, 2024, p. 60. Añade que dicha inclusión errónea impedirá los beneficios ambientales de un auténtico sistema de PxG y que España no abandonará el grupo de países en los que estas tasas brillan por su ausencia.

25 «Comentario al informe consensuado...», ob. cit., p. 173.

de pago por generación, ante la ausencia de criterios objetivos que permitan dilucidar qué sistema debe implantar ese municipio frente al resto²⁶.

Pero la cuestión nuclear es si la norma exige la implantación generalizada de un auténtico mecanismo de pago por generación. Una parte relevante de la doctrina científica entiende que no, por las vagas expresiones utilizadas por la Ley de Residuos, y el propio documento consensuado²⁷.

Conforme al criterio de interpretación histórico evolutivo podemos acudir a redacción del texto legal, partiendo del Anteproyecto y el trámite de enmiendas para descubrir la voluntad del legislador.

La Exposición de motivos del borrador del Anteproyecto de MITECO (versión de 02-06-2020)²⁸ no fue modificada en este punto ni en el Proyecto de Ley aprobado en Consejo de ministros de 28 de mayo de 2021²⁹, ni en las enmiendas a la ley. Sí ha variado, en cambio, el apartado 3 del art. 11 de dicho Anteproyecto, que se refería, sin especificar plazo de entrada en vigor, a «una tasa o, en su caso, una prestación patrimonial de carácter público no tributaria específica diferenciada... *que permita avanzar en el establecimiento de sistemas de pago por generación*»³⁰ (la cursiva es nuestra). Debe destacarse la ausencia de modificación del texto del borrador del Anteproyecto de Ley en la Exposición de motivos, disponiendo, como el Proyecto de Ley y la ley vigente, que se refuerza la aplicación del principio de jerarquía de residuos incluyendo «...tasas *que deberían tender hacia el pago por generación*» (la cursiva es nuestra). Ello nos hace pensar que la redacción de la Exposición de motivos era más acorde con el articulado del Anteproyecto que con el Proyecto de Ley y la ley posteriormente aprobada³¹. En efecto, que las tasas «deberían tender hacia el pago por generación», como indicaba

26 GONZÁLEZ ORTIZ, D., «La implantación de sistemas de pago por generación como mandato jurídico», *Tributos Locales*, n. 170, p. 20.

27 PAGÈS Y GALTÉS, J., «La prestación económica por la gestión local de residuos (tercera parte): Establecimiento y tramitación», *Tributos Locales*, n. 158, p. 60; PUIG VENTOSA, I., «Sobre el documento...», ob. cit., p. 60; y HERRERA y TANDAZO, ob.cit., p. 172.

28 Disponible en [https://www.miteco.gob.es/content/dam/miteco/images/es/200602aplresiduosysc_informacionpublica_tcm30-509526.pdf].

No aparece el Anteproyecto definitivo en la web de MITECO, sólo la Memoria del análisis de impacto normativo del Anteproyecto de Ley de residuos y suelos contaminados. Puede verse en [https://www.miteco.gob.es/content/dam/miteco/es/calidad-y-evaluacion-ambiental/temas/prevencion-y-gestion-residuos/210518mainproyectedeleyderesiduosysc_tcm30-526418.PDF].

29 Proyecto de Ley 121/000056 publicado en el BOCG el 28-12-2021, Serie A, Núm. 57-5. Disponible en [https://www.congreso.es/docu/docum/d docum/dosieres/sleg/legislatura_14/spl_21/pdfs/1.pdf]

30 Disponible en [https://www.miteco.gob.es/content/dam/miteco/images/es/200602aplresiduosysc_informacionpublica_tcm30-509526.pdf].

31 Debería haberse modificado este punto y también la mención a que la tasa no podía ser deficitaria, como establece la redacción final del art. 11.3 de la ley.

la Exposición de motivos del Anteproyecto y reitera el preámbulo de la LRSC, implica «avanzar en el establecimiento» de estos sistemas, como señalaba el art. 11.3 del Anteproyecto, pero contraviene el vigente tenor de dicho apartado según el cual dicha tasa *debe* «*permitir implantar sistemas de pago por generación*» (la cursiva es nuestra). Si nos atenemos a la Exposición de motivos, que además usa el condicional, no deja de ser un *desiderátum* sin carácter coactivo, cuya aplicación taxativa podría impedir –en contra del art. 11.3– la aplicación del principio del pago por generación, como ciertamente observa GONZÁLEZ ORTIZ³². En el diccionario de la RAE *tender* significa, en su novena acepción, «Dirigirse de manera natural hacia algo», sinónimo de orientarse, inclinarse o encaminarse. *Avanzar*, en su cuarta acepción, es «Adelantar, progresar o mejorar en la acción, condición o estado». Y *permitir*, en su tercera acepción, «Hacer posible algo», en el sentido de posibilitar, facilitar o favorecer. Como puede apreciarse, *tender* es sinónimo de avanzar, pero *tender* y *permitir* no son términos homólogos y cabe pensar que la interpretación dada por la guía pretende facilitar a las entidades locales el cumplimiento de los exigentes requisitos de la nueva figura.

Además, el art. 11.3 del Anteproyecto era una herramienta que los ayuntamientos podían explorar para mejorar sus ratios de separación, como motor de la economía circular a largo plazo, mientras que la ley lo concibe como una obligación fijando un plazo de tres años de entrada en vigor.

Veámoslo en el siguiente cuadro comparativo:

	Anteproyecto de Ley (MITECO - Junio 2020)	Ley 7/2022 de Residuos
Exposición de motivos	<i>Sugiere un cambio</i> en el actual diseño de las tasas <i>mediante una transición gradual</i> que debería aspirar al modelo de pago por generación: «obligación de que las entidades locales dispongan de... tasas que <i>deberían tender</i> hacia el pago por generación»	<i>Ídem</i>
Art. 11.3	<i>Fomenta la aplicación</i> de sistemas de pago por generación <i>de forma escalonada sin plazo</i> : «las entidades locales establecerán una tasa... específica diferenciada que... <i>permita avanzar</i> en el establecimiento de sistemas de pago por generación.»	La tasa <i>debe permitir implantar</i> sistemas de pago por generación <i>en un plazo de tres años</i> : «las entidades locales establecerán, en el plazo de tres años a contar desde la entrada en vigor de esta ley, una tasa... específica, diferenciada y no deficitaria, que <i>permita implantar</i> sistemas de pago por generación...»

32 Advierte este autor que no dice tenderán o deberán tender, sino «deberían tender», y afirma que el uso del condicional «permitiría entender que ni siquiera sería obligatorio que las tasas tendiesen al pago por generación». Cfr. GONZÁLEZ ORTIZ, D., «La implantación de sistemas de pago por generación...», *Tributos Locales*, n. 170, p. 20.

Se aprecia una contradicción técnica entre la Exposición de motivos y el articulado motivada, a mi juicio, por la no modificación de la primera en el Proyecto de Ley. Siendo evidente el valor hermenéutico de la parte expositiva, llama la atención su discordancia con el texto dispositivo. En la interpretación de las leyes, cuando la Exposición de Motivos mantiene un lenguaje suave («deberían tender hacia») pero el artículo es tajante («que permita»), prevalece siempre el articulado. El preámbulo marca una mera orientación («tender hacia el pago por generación»), mientras que el art. 11.3 introduce una obligación literal y operativa (una tasa obligatoria «que permita implantar» el pago por generación).

Considero por ello que, al no haberse modificado la Exposición de motivos en el mismo sentido que el art. 11 LRSC, no es adecuado utilizarla como criterio interpretativo.

La enmienda núm. 264 del Grupo Parlamentario Republicano planteó añadir un nuevo artículo 16 bis bajo el título «Pago por generación», cuyo apartado 2 imponía claramente este sistema: «En aplicación del principio de pago por generación, los precios públicos, las tarifas y las tasas de recogida y de tratamiento de residuos *se tienen que determinar* para cada tipología de residuo y en función de la cantidad generada y de los residuos impropios, y se tienen que poner en conocimiento de la ciudadanía, separadamente, de esta manera» (la cursiva es nuestra). Su justificación era que el pago por generación representa la traducción del principio «quien contamina, paga» en su aplicación a las tasas de residuos, estableciendo un vínculo entre el pago de la tasa y la cantidad y tipo de residuos generados, creando un incentivo económico para reducir la generación de residuos.

Las enmiendas 27 del Grupo Parlamentario Plural y 297 del Grupo Parlamentario Republicano planteaban añadir al art. 25 un apartado 7 obligando a las entidades locales a implantar los sistemas de recogida separada más eficientes, como, el de recogida puerta a puerta o el de contenedores personalizados o inteligentes, o una combinación de ambos. El art. 25.2 in fine prevé que en la recogida separada de residuos para su valorización *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. El tenor de la enmienda era más taxativo: «las entidades locales deberán implantar» frente a «se deberán priorizar».

De la tramitación de las enmiendas se desprende que no se ha querido imponer de forma taxativa el pago por generación en función de la tipología de cada residuo y de la cantidad generada, ni tampoco la implantación obligatoria de sistemas de recogida separada más eficientes. El texto vigente se limita al deber de priorizar los modelos de recogida más eficientes.

Pero en una interpretación sistemática, para que una tasa cumpla con los principios de jerarquía de residuos (art. 8 LRSC), con un orden en la prioridad de las actuaciones en esta materia, y de «quien contamina paga», de modo que su coste sea sufragado por el poseedor de residuos (art. 11.1 LRSC), priorizando los modelos de recogida más eficientes (art. 25.2 LRSC) es preciso que la tasa «permita implantar sistemas de pago por generación», no bastando que «permita avanzar» en su establecimiento (Anteproyecto), ni que tienda a implantarlos o, peor aún, que deba tender a implantarlos (Exposición de motivos).

Además, una interpretación teleológica, conforme a los principios apuntados de jerarquía de residuos y pago por contaminar, requiere que el pago por generación sea efectivo y no un mero desiderátum. Frente a ello nos encontramos con la dificultad que supone la individualización de los residuos generados por cada contribuyente, la singularización de la cuota tributaria y su modificación en el tiempo en función del seguimiento y cumplimiento de los objetivos de reducción en la generación y reciclaje.

La especificación puede hacerse a nivel de inmueble de uso residencial o empresarial (comercial, industrial o de oficinas), ya sea unifamiliar o multifamiliar (un bloque de pisos en régimen de propiedad horizontal).

La unidad de medida de la normativa de residuos en materia de reciclaje es el peso, y se atiende a este para calcular si se han alcanzado los objetivos de preparación para la *reutilización y el reciclado* de residuos municipales conforme a los arts. 11.2 y 11 bis de la Directiva Marco de residuos. También los objetivos de la prevención de residuos se determinan por la *reducción* en peso de los residuos generados, de acuerdo con el art. 17 LRSC. De este modo, la jerarquía de residuos en cumplimiento del principio del pago por generación atiende al peso en la prevención, preparación para la reutilización y reciclado de los mismos.

De lo anterior se deduce, siguiendo a GOMAR SÁNCHEZ, que solo serían aptos según la Ley 7/2022 el modelo de identificación por recipiente con pesaje del cubo (la tasa se calcula sobre el peso de los residuos en el receptáculo entregado, que tiene un dispositivo electrónico detectado por el camión) o el de identificación del usuario mediante contenedor, con sistema de detección de usuario y medición del peso de los residuos depositados³³.

Frente a estos sistemas que podemos denominar «directos» cabe preguntarse hasta qué punto respetan el pago por generación los sistemas objetivos de

33 GOMAR SÁNCHEZ, J.I., «La tasa local sobre los residuos domésticos», *Revista de contabilidad y tributación*, núm. 500, 2024, p. 156.

estimación de residuos, como el consumo de agua o de electricidad, o el elemento valor catastral o superficie, y en qué medida se están aplicando en España.

Del Informe de 2025 elaborado por el Observatorio de la fiscalidad de los residuos se desprende una ausencia generalizada de sistemas diseñados para reflejar en la cuota la generación y gestión de los mismos. En los residuos domésticos la presencia de cuotas fijas es relevante (37,4% de los municipios). En otros casos, la definición de las cuotas depende de alguna variable que permite discriminar entre hogares, por ejemplo: la localización de la vivienda de acuerdo con la tipología de la calle (25,3% de los municipios), el valor catastral (6,5%), el servicio recibido (4,7%) o el consumo de agua (4,7%), son los criterios más frecuentes. Como puede observarse, todas estas modalidades son independientes de la generación de residuos y de la participación del hogar en su recogida selectiva. Parece más razonable el agua consumida, al tener una mayor relación con la posible generación de residuos, y el padrón municipal siempre que sea fidedigno y refleje realmente las personas que habitan cada inmueble. En cambio, la categoría fiscal, el valor catastral y el factor superficie atienden a una mayor capacidad económica en relación con los inmuebles, alejándose del carácter sinalagmático de las tasas que persiguen retribuir el coste del servicio, acrecentado por la incorporación del pago por generación. Podría justificarse la categoría fiscal en zonas comerciales donde la frecuencia de recogida y los costes de limpieza sean más elevados y la superficie se aproximaría de forma indicaria al pago por generación como indicador del número de personas que podrían habitar la vivienda.

Respecto de las cuotas comerciales, el 92,4% de las ordenanzas fiscales analizadas cuentan con criterios de diferenciación. Entre estos, el tipo de actividad económica, la superficie del local, la localización del comercio y el número de trabajadores son los más frecuentes. También se ha observado que las cuotas comerciales analizadas tienden a ser más elevadas en aquellos municipios con mayor población (a partir de 50.000 habitantes)³⁴.

Realmente, estos sistemas de determinación presuntiva de la tasa de residuos no son conformes con dicho principio porque no permiten diferenciar el importe que cada usuario debe satisfacer para la financiación del servicio en función de su comportamiento en orden a la contención en la producción de residuos y a la separación para su reciclaje o recuperación de las distintas fracciones de residuos. Un sistema totalmente presuntivo es inerte o neutro de cara a una conducta más o menos virtuosa del usuario,

34 ENT, «Las Tasas de Residuos en España 2025», ob. cit., p. 3.

mientras que los sistemas que aplican el principio de pago por generación orientan a los usuarios del servicio hacia la cuantía de la tasa o tarifa que consideran deseable³⁵.

En este punto será muy importante la justificación de la memoria económico-financiera para la delimitación y medición de los residuos atendiendo a los distintos factores que los generan, a efectos de garantizar no solo la determinación del coste, sino los criterios de imputación y distribución entre los ciudadanos sobre la base de los principios de equivalencia y proporcionalidad, sin descuidar la capacidad económica cuando sea necesario. Especialmente relevante es el principio de equivalencia por el carácter retributivo de las tasas desde el punto y hora en que debe aplicarse el principio del pago por generación así como la proporción de la cuota variable que atiende a este componente respecto de la cuota total.

De momento, la STS 82/2024, de 19 de enero ha declarado que, en caso de actividades comerciales, el principio de equivalencia no exige la determinación previa e individualizada del volumen de residuos generados por cada actividad sujeta a la tasa; y respecto de las viviendas residenciales, la STS 818/2024, de 13 de mayo, ha considerado conforme a derecho vincular la cuota de la tasa de recogida de residuos al consumo de agua y al caudal del contador, siempre que el informe técnico-económico explique por qué ese consumo refleja razonablemente la generación de residuos. Pero advirtiendo en ambos casos que se trata de ordenanzas anteriores a la entrada en vigor de la Ley 7/2022, donde no regía el principio de pago por generación³⁶. Es interesante esta última sentencia para los municipios que han usado como criterio de pago por generación el consumo de agua como Barcelona o Valencia, pues afirma que este mecanismo «presenta una correlación positiva con la generación de residuos. Esta correlación se basa en que el consumo

35 GARCÍA MARTÍNEZ, A., «La tasa por la recogida de residuos sólidos urbanos en Italia», *Tributos Locales*, núm. 170, p.288. Este autor analiza la normativa italiana y cita en este punto la guía de la tarificación puntual de los residuos urbanos elaborada por el *Instituto per la Finanza e l'Economia Locale*: IFEL, *Guida alla tariffazione puntuale dei rifiuti urbani*, edición de 2019, p. 25 [accesible en: https://www.fondazioneifel.it/documenti-e-pubblicazioni/item/download/3423_9fe2c7cce1a8c1b6bbffab9ed4dca50f]

36 La STS 82/2024 se refiere a una liquidación de la tasa de recogida de residuos del Ayuntamiento de Algeciras de 2017, fundada en el epígrafe del Impuesto sobre Actividades Económicas con una determinada progresividad en función de la superficie ocupada. Concluye que a tenor de la normativa vigente a la fecha del devengo de la tasa «no cabe afirmar que el principio de «quien contamina paga» requiriese, (...) que el servicio de recogida, eliminación o tratamiento de residuos sólidos urbanos respondiera a un sistema de pago por generación» (FJ 4.9).

La 818/2024 enjuiciaba la Ordenanza fiscal 3.18 de Barcelona reguladora de la «Tasa para el servicio de recogida de residuos municipales generados en los domicilios particulares para 2020 y ejercicios sucesivos». Advierte que «atendiendo a la normativa aplicable en el momento del devengo de la tasa, no resultaba exigible que el Ayuntamiento estructurase la ordenanza fiscal de la tasa por el servicio de recogida de residuos, sobre la base de un sistema de pago por generación de residuos de modo que imponga a los productores de residuos una tasa, según la cantidad real de residuos generados, en los términos de la nueva Ley 7/2022» (FJ 3.3).

de agua depende, entre otros factores, del número de personas que habitan en un domicilio y su nivel de renta, y ambos son indicios explicativos racionales y suficientes de la generación de residuos, tal como demanda el principio de quien contamina paga» (FJ 3.5). Y es significativo que la STS 818/2024 advierta de que, «atendiendo a la normativa aplicable en el momento del devengo de la tasa, no resultaba exigible que el Ayuntamiento estructurase la ordenanza fiscal de la tasa por el servicio de recogida de residuos, sobre la base de un sistema de pago por generación de residuos de modo que imponga a los productores de residuos una tasa, según la *cantidad real de residuos generados, en los términos de la nueva Ley 7/2022*», mencionando después como «parámetro de las nuevas exigencias introducidas a través de la Directiva 2018/851 y de la Ley 7/2022... la determinación previa del volumen de residuos generados –por generación– *respecto a cada sujeto pasivo*» (FJ 3 apartados 3 y 4, la cursiva es nuestra). El futuro determinará si esta advertencia, a modo de consideración *obiter dicta*, constituye una mera matización o debería calificarse como aviso o, incluso, amenaza de cara a la reglamentación municipal de las ordenanzas.

Habrà que ver qué sucede con la vigente normativa, pero el hecho de que la Ley de residuos fijase un plazo de tres años de entrada en vigor sin establecer, a partir de esa fecha, una aplicación progresiva del principio de pago por generación, con diversos plazos por tipo de municipio, permite entrever que la jurisprudencia del supremo será más estricta en el cumplimiento del principio del pago por generación, frente a la flexibilidad sustentada por el informe consensuado de 2024.

En cuarto lugar, hay que referirse a la cuantía y al carácter no deficitario de la prestación conforme al art. 11.3 de la Ley de Residuos.

Frente a la limitación del TRLHL de que la cuantía de las tasas no exceda del coste del servicio, la Ley de Residuos prevé que alcance justo ese importe por el principio de cobertura íntegra, al configurarla como una tasa «específica, diferenciada y *no deficitaria*».

La guía consensuada lo interpreta con laxitud como «el necesario cumplimiento de un principio y no como la imposición a los ayuntamientos de una absoluta precisión en la cobertura de los costes del servicio», de modo que «se aproxime lo máximo posible al coste real del servicio, máxime teniendo en cuenta los posibles beneficios fiscales» (p. 5). Y de forma ambigua añade que no es obligatorio «actualizar cada año el informe económico-financiero ni las tarifas correspondientes, salvo que exista una variación sustancial en el coste neto del servicio o en el régimen de prestación del servicio en cualquiera de sus operaciones, que así lo exija» (p. 7). Pero no es eso

lo que dice la ley, la memoria económico-financiera que requiere la aprobación de las tasas deberá diseñarse para que se produzca la equiparación de ingresos y gastos –no la máxima aproximación posible–, aunque la gestión de residuos durante cada ejercicio genere desviaciones que deriven en superávit o déficit. Y cada año habrá que ajustar la cuantía a la realidad o, al menos, justificar de forma rigurosa en la memoria económico-financiera que no se producirán cambios relevantes³⁷.

La tasa de residuos debe reflejar el coste real, directo o indirecto, de las operaciones de recogida, transporte y tratamiento de los residuos. Incluye también 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. El coste del tratamiento puede suponer un incremento importante de la tasa, pues antes no se incluía en muchos ayuntamientos al financiarse con impuestos, especialmente el IBI por ser el impuesto de mayor recaudación. Ello debería suponer que estos municipios reduzcan el importe del IBI en la misma cuantía. De igual modo, aquellos ayuntamientos que no tenían tasa de basuras, como Alcobendas, Boadilla del Monte, Madrid o Majadahonda, deberían reducir el IBI en la parte que hasta ahora financiaba ese servicio.

Para fijar su importe se podrá tener en cuenta, conforme al art. 11.4 de la Ley de Residuos:

1. La inclusión de sistemas para incentivar la recogida separada en viviendas de alquiler vacacional y similar.
2. La diferenciación o reducción en el supuesto de prácticas de compostaje doméstico o comunitario o de separación y recogida separada de materia orgánica compostable.
3. 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.
4. La diferenciación o reducción para las personas y las unidades familiares en situación de riesgo de exclusión social. Ello es consecuencia del principio de capacidad económica.

37 No basta una aproximación a los costes, hay que cubrirlos, pero será inevitable que las previsiones económicas formuladas antes del inicio del ejercicio sufran desviaciones, en más o en menos. También cabe preguntarse qué significa una «variación sustancial» para los autores del informe consensuado. Cfr. HERRERA y TANDAZO, «Comentario al informe...», ob. cit., pp. 170 y 177.

Los tres primeros casos supondrán una bonificación por la mejora en el tratamiento de los residuos: recogida separada, compostaje doméstico, entrega en puntos limpios... Estas actividades supondrán una reducción de los costes, de modo que el beneficio fiscal se compensará con el ahorro en los servicios de recogida y tratamiento, pero en caso de superarlo su importe deberá repercutirse al resto de usuarios.

El cuarto atiende a la capacidad económica, formulada en el art. 31.1 CE para la contribución al sostenimiento de los gastos públicos mediante un sistema tributario justo, y en el art. 24.4. TRLHL como criterio genérico susceptible de toma en consideración en la cuantía de las tasas, aplicando una reducción por riesgo de exclusión social. Como posibles supuestos la guía apunta que el contribuyente sea beneficiario de una renta mínima de inserción o que los ingresos de su unidad familiar no superen el importe del salario mínimo interprofesional. Y afirma que «la menor cuota a satisfacer por el sujeto pasivo al que se le aplique una reducción no implica que el resto de sujetos pasivos deban pagar una mayor cuota equivalente» (p. 6), pero esta afirmación es errónea porque la tasa sería deficitaria. En estos casos la minoración de ingresos habrá de repercutirse a los demás usuarios para que la tasa cubra los costes totales³⁸, lo que generará inequidades.

La Disposición final primera de la ley incorpora un apartado 6 al art. 24 TRLHL que permite aplicar a las entidades locales una bonificación de hasta un 95 por ciento a 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.

Según el informe de 2025, de las 131 entidades estudiadas, solo dos municipios contemplan esta reducción de la tasa comercial. Los beneficios fiscales más frecuentes a nivel domiciliario son las deducciones para rentas bajas (39,7% de los municipios con figura cobratoria específica), pensionistas (22,1%), personas en riesgo de exclusión social (22,9%) y familias numerosas (17,6%). A nivel comercial, los principales criterios identificados son la contratación de gestor de residuos privado (30,5% de los municipios de la muestra con tasas o precios públicos), el servicio recibido según la localización (24,4%), los locales inactivos (15,3%), las entidades sin ánimo de lucro (7,6%) y Administración pública (12,2%).

38 Erróneamente, la guía consensuada Cfr. HERRERA y TANDAZO, ob. cit., p. 175.

Solo el 19,1% de los municipios que cuentan con tasas u otras figuras recaudatorias específicas tiene en consideración algún beneficio fiscal de carácter ambiental para domicilios, siendo el uso de puntos limpios, el compostaje doméstico y la correcta separación de residuos los criterios principales aparecidos. Asimismo, únicamente el 7,6% de municipios con figuras cobratorias de residuos comerciales cuenta con beneficios fiscales ambientales, siendo la separación de fracciones, la certificación de gestión ambiental y el uso del punto limpio los criterios que los articulan³⁹.

En definitiva, el establecimiento los beneficios fiscales ambientales que responderían al principio de pago por generación no llega al 20% en los hogares ni al 8% en los comercios, lo que da cuenta de su, hasta el momento, escasa implantación.

4. La tasa de Madrid

En Madrid mediante acuerdo del Pleno del 23 de diciembre de 2024 se aprobó la imposición de la Tasa por prestación del servicio de gestión de residuos de competencia municipal y la Ordenanza Fiscal 8/2024 que la regula, publicada en el BOCM el 27 de diciembre de 2024⁴⁰. Frente a la ordenanza cabe un recurso contencioso-administrativo directo en el plazo de dos meses desde su publicación. Ha sido objeto de impugnación ante el Tribunal Superior de Justicia de Madrid por la Asociación Española de Asesores Fiscales (AEDAF) y por distintos grupos parlamentarios del Consistorio de Madrid y está pendiente la resolución que se producirá en los próximos meses. En caso de anularse solo afectaría a las liquidaciones que no sean firmes por haberse recurrido en plazo, pero habría que redactar una nueva ordenanza y podrían verse afectados seriamente los presupuestos municipales, aunque el proceso se alargaría porque el ayuntamiento previsiblemente recurriría en casación ante el Tribunal Supremo.

Dicha Ordenanza Fiscal justifica en su preámbulo la imposición de la tasa en cumplimiento del mandato legal del art. 11 LRSC, «incluyendo, en el cálculo de la cuota, el elemento de la generación de residuos» que impone dicha ley, en el marco del principio de que «quien contamina paga» con la finalidad de «reducir al mínimo los efectos negativos de la generación».

39 ENT, ob. cit., p. 4.

40 Disponible en: [https://www.bocm.es/boletin/CM_Orden_BOCM/2024/12/27/BOCM-20241227-58.PDF]

Conforme a su art. 3, el hecho imponible es la prestación del servicio de recepción obligatoria de recogida, transporte y tratamiento de residuos de competencia municipal que se generen o que puedan generarse tanto en bienes inmuebles de uso catastral residencial como no residencial, siempre que en estos últimos se ejerzan o puedan ejercerse actividades comerciales, industriales, profesionales, artísticas, administrativas, de servicios y sanitarias o cualesquiera otras, públicas o privadas (art. 3.1 OF). En el caso de usos residenciales los contribuyentes vienen obligados a pagar una tasa que antes no existía. El hecho imponible se entiende producido incluso cuando el servicio no se utilice.

Entre los supuestos de no sujeción se encuentran los inmuebles declarados en estado de ruina, los solares y los garajes o trasteros de inmuebles con uso catastral residencial. Tampoco se somete a la tasa la gestión de los residuos generados en inmuebles en los que se ejerzan actividades, cuando los poseedores o productores de residuos acrediten la entrega de la totalidad de los residuos generados a un gestor autorizado (art. 4). Ello puede suponer un importante ahorro fiscal, al no tener que pagar la tarifa básica.

El sujeto pasivo se regula en los mismos términos que el art. 23 TRLHL: contribuyente es el beneficiario del servicio y sustituto el propietario del inmueble, cuando el beneficiario no lo sea (art. 5). Por ejemplo, en caso de alquiler.

El período impositivo es el año natural, salvo en los supuestos de inicio y cese de la prestación, y el devengo se produce el primer día del mismo (art. 7).

La cuantía se determina en el art. 9 con una tarifa básica y una tarifa por generación de residuos modulada con un coeficiente, en función de la calidad en su separación. Los criterios se explicitan en el Informe técnico-económico de costes y rendimientos de las tasas y precios públicos municipales 2025. Curiosamente, dicho informe afirma que «debe tender hacia el pago por generación, permitiendo la aplicación del principio de que “quien contamina paga”, siendo su implantación una de las medidas con las que debería conseguirse que los bienes se reutilicen en mayor medida, que se reduzca la generación de residuos y que se recicle mejor» y, para alcanzar estos objetivos «parece imprescindible identificar el comportamiento particular de la persona generadora» (p. 5). Ciertamente es indispensable, pero no se ha hecho así.

La tarifa básica representa la mera posibilidad de utilizar el servicio de recogida, transporte y tratamiento de residuos de competencia municipal, y será exigible siempre que el servicio esté establecido y en funcionamiento en el lugar en el que se ubica el inmueble correspondiente. Supone el 81% de la cuota y se fija

en tramos de valor catastral del inmueble. El Ayuntamiento lo ha justificado en sufragar los costes fijos de la gestión de residuos, pero un porcentaje tan elevado sobre la cuota total carece de la necesaria proporcionalidad y se aleja claramente del principio del pago por generación.

La tarifa por generación representa el valor de la cantidad de residuos generados en cada inmueble. Aproximadamente el 19%, se calcula según los kg de residuos por persona/año estimados estadísticamente en el barrio. En los inmuebles de uso residencial, el art. 10 especifica que la tarifa por generación consistirá en una «cuota fija para cada inmueble, en función de la cantidad de residuos generados, por persona y año, medida en kilos, en el barrio en el que se ubica, de acuerdo con lo dispuesto en el anexo A.2», teniendo en cuenta el número de empadronados en el barrio en la fecha de devengo. Se mueve entre 6 y 41,52 euros. Para locales comerciales se consideran las toneladas de residuos generadas según el tipo de actividad en zonas homogéneas (agrupación de distritos con características similares).

Como puede apreciarse, en los inmuebles de uso residencial la tasa parece cuantificarse en función del número de empadronados en cada vivienda, que sería lo lógico, pero no utiliza el dato concreto referido a cada vivienda, del que dispone el ayuntamiento, sino el promedio de empadronados en cada barrio de Madrid. Y hay notables diferencias por barrios. Por ejemplo, el número de kg por habitante y barrio es de 134,62 en el barrio de El Pilar y de 886,33 en El Plantío, con independencia de la generación real de residuos de cada persona, contraviniendo la finalidad incentivadora y disuasoria del pago por generación. Además, representa una parte muy pequeña de la cuota total, pues fluctúa entre 6 euros y 41,52 euros (hasta 130 kilos y más de 500 kilos, respectivamente).

En cuanto a los locales comerciales, tiene en cuenta las toneladas de residuos generados por los distintos inmuebles en función de la «zona homogénea», en vez de considerar el dato singularizado, y en ocasiones las zonas son tan extensas que carecen de homogeneidad, pues los 21 distritos de la ciudad se han agrupado en tan solo en 6 zonas homogéneas (Informe técnico-económico 2025, p. 65).

El coeficiente de calidad en la separación refleja el nivel de cumplimiento de los criterios de separación de residuos exigibles conforme a la normativa de la Unión Europea, en el ámbito territorial de cada barrio del término municipal. Oscila entre 0,60 y 2,00; penaliza o bonifica según el grado de reciclaje del barrio.

De lo anterior se desprende que, pese a lo afirmado en la Exposición de Motivos sobre la inclusión en el cálculo del elemento de la generación de residuos, no se

ajusta enteramente a la ley, pues se hace con métodos presuntivos que no cumplen con el objetivo de pago por generación.

Como ya se dijo, la STS 818/2024 señaló, en consideración *obiter dicta*, como parámetro de las nuevas exigencias introducidas a través de la Directiva 2018/851 y de la Ley 7/2022 la *cantidad real de residuos generados respecto a cada sujeto pasivo* (FJ 3 apartados 3 y 4). Además, la Ordenanza Fiscal realiza una distribución de costes entre los destinatarios del servicio que apenas toma en consideración la generación y separación de residuos, porque distribuye el 81% de los costes en función del valor catastral, y el 19% restante a unos criterios objetivos, no individualizados, de pago por generación.

Veámoslo con un ejemplo utilizando el simulador de la web del Ayuntamiento de Madrid para tener una idea aproximada de su funcionamiento y la problemática que plantea. Una persona que viva en un inmueble residencial con un valor catastral de 200.000 euros en el barrio Vallehermoso (distrito Chamberí) tendría los siguientes componentes: tarifa básica (TB) 182,61 euros, tarifa por generación (TG) 9,48 y coeficiente de calidad en la separación (CCS) 1,7.

La fórmula sería: $\text{Cuota} = \text{TB} + (\text{TG} \times \text{CCS}) = 182,6 + (9,48 \times 1,7) = 198,73$ euros.

Con los mismos datos en el barrio de El Plantío (distrito Moncloa-Aravaca) la cuota sería: $182,61 + (41,52 \times 1,7) = 253,19$ euros.

En este segundo caso pagaría un 12% más, no en función de los residuos generados, sino por el barrio en que habite. En el primer supuesto la tarifa por generación modulada por el coeficiente de calidad supone tan solo el 8,82% de la cuota total y en este otro un 18,25%.

En ambos casos, si el valor catastral fuera el doble lo que sube es la tarifa básica, como puede observarse a continuación, y la desproporción con la tarifa por generación es aún mayor (3,8% en el barrio Vallehermoso y 14,1 % en El Plantío):

- Vallehermoso: $\text{cuota} = 405,89 + (9,48 \times 1,7) = 422,01$ euros.
- El Plantío: $\text{cuota} = 405,89 + (41,52 \times 1,7) = 476,47$ euros.

El art. 13 contiene las reducciones fiscales. Se establece la exención de los perceptores del Ingreso Mínimo Vital y de la Renta Mínima de Inserción de la tasa de basuras, reforzando la tipología social de la medida. La exención se aplicará de manera automática. Con respecto a las familias numerosas, se establece una bonificación que oscila entre el 10% y el 90% con objeto de disminuir el impacto que supone el mayor valor y superficie de la vivienda que requieren. Pero no hay beneficios fiscales ambientales.

La Ordenanza Fiscal 8/2024 ha sido derogada por la Ordenanza Fiscal 14/2025, de 22 de diciembre, reguladora de la Tasa por Prestación del Servicio de Gestión de Residuos de Competencia Municipal⁴¹.

La Tarifa Básica se mantiene como el elemento fundamental en el recibo, y su configuración dependerá fundamentalmente del valor catastral de la vivienda.

La Tarifa por Generación, en función de los residuos que cada barrio genera, aumenta su rango económico en los inmuebles de uso residencial y podrá fluctuar entre 3,80 y 95,03 euros, dando mayor peso a esta variable, aunque sigue siendo insuficiente. Además, se modifica incorporando en el cálculo el número de personas empadronadas en cada hogar para determinar la cantidad final a satisfacer, dando la posibilidad para que los hogares con menor número de ocupantes no soporten un coste desmedido respecto aquellos que albergan mayor número de residentes. Las propiedades sin personas empadronadas se considerarán inmuebles vacíos. En estos casos, el recibo solo se incluirá la Tarifa Básica, que está asociada al valor catastral del bien inmueble, excluyendo la parte variable asociada a la generación de residuos, lo cual es razonable

El Coeficiente de Calidad de la Separación mantiene coeficientes más bajos para los distritos con mejores datos de reciclaje.

Es positivo que se tenga en cuenta el número de empadronados en la tarifa por generación, pero el porcentaje de la tarifa básica sigue siendo muy elevado, de modo que la parte de pago por generación es poco significativa y su determinación indiciaria no cumple el objetivo de realizar una distribución individualizada en función de los residuos realmente generados en cada inmueble para promover el cambio en el comportamiento de los usuarios del sistema de gestión de residuos.

Por último, esta reforma debería haber ido acompañada de una rebaja significativa del IBI en los inmuebles de uso residencial, con el que se financiaba hasta 2024 la recogida de basuras. Pero analizando las Ordenanzas 4/2024 y 9/2025, reguladoras del IBI tras la implementación de la tasa de gestión de residuos, se aprecia que ha pasado de un tipo de gravamen del 0,442% al 0,428% en 2025, con una disminución del 3,17%, y del 0,428% al 0,414% en 2026, lo que supone una reducción del 3,27%. Ambas rebajas son claramente insuficiente comparadas con el aumento que ha supuesto la tasa de nueva creación, salvo que se justifique un incremento desorbitado en los costes de gestión de residuos.

41 Disponible en: [https://www.bocm.es/boletin/CM_Orden_BOCM/2025/12/26/BOCM-20251226-70.PDF]

5. Conclusiones

La Ley de Residuos, en su art. 11 apartado 3, ha obligado a los ayuntamientos a aprobar una tasa o prestación patrimonial de carácter público no tributaria, específica, diferenciada y no deficitaria, que permita implantar sistemas de pago por generación y refleje el coste real del ciclo completo de la gestión de los residuos municipales. Esta exigua y laxa regulación, unida al carácter no deficitario y la exigencia de posibilitar el pago por generación, ha provocado una enorme diversidad de ordenanzas en los 8.132 municipios que hay en España, con tratamientos que pueden ser muy diferentes en poblaciones adyacentes, generando inseguridad jurídica, distorsionando la competencia e incrementando la litigiosidad. La delimitación entre tarifa y tasa tiene contornos vidriosos generando falta de certeza, especialmente cuando se gestiona en régimen de concesión, y la anulación de la ordenanza podría suponer un grave impacto para las arcas municipales.

El carácter no deficitario está provocando un enorme incremento de las tasas o tarifas, frente a la regulación general de las tasas cuya cuantía tiene como límite el coste real o previsible del servicio. Al coste real, directo o indirecto, de las operaciones de recogida, transporte y tratamiento de los residuos, se suman la vigilancia de estas operaciones y el mantenimiento y vigilancia posterior al cierre de los vertederos y las campañas de concienciación y comunicación. Ello complica enormemente la elaboración de los informes técnico-económicos, que deberán decidir si incluyen dichas campañas y cuadrar el coste integral con los ingresos percibidos y las bonificaciones practicadas.

La ley dispone que la tasa o tarifa permita el «pago por generación», de forma que se posibilite que cada contribuyente soporte el coste real del residuo que efectivamente genera, y ello exige que su diseño promueva la prevención y la separación en origen de los residuos con una parte variable, junto a una fija para sufragar los costes normales del servicio. Sin embargo, la mayoría de los municipios ha fijado cuotas variables que no atienden a dicho principio en términos reales. El Tribunal Supremo ya se ha pronunciado, aunque en consideración *obiter dicta*, defendiendo que la Directiva Marco y la Ley de Residuos fijan como parámetro la cantidad real de residuos generados respecto a cada sujeto pasivo.

Se puede justificar la exigencia de una tasa o tarifa para promover el pago por generación con base en el principio «quien contamina paga», pero hay que tener en cuenta la realidad de los municipios españoles y sus diferencias, así como los

principios constitucionales aplicables. Debería haberse hecho de forma escalonada, atendiendo al tamaño y características de los entes locales, estableciendo los requisitos mínimos de la parte variable y permitiendo que parte del coste se sufragara a través del IBI, como se ha venido haciendo hasta ahora en muchos municipios. Al no actuar de este modo, el contribuyente puede pensar que en la mente del legislador ha prevalecido el objetivo recaudatorio sobre la mejora ambiental propuesta en la Directiva marco de residuos.

En el Ayuntamiento de Madrid la cuota tributaria fija –tarifa básica– se vincula al valor catastral del inmueble, introduciendo un criterio de capacidad económica propio de un impuesto, pero ajeno a la naturaleza y finalidad de una tasa que sólo debe utilizarlo como criterio genérico para modular su cuantía con exenciones o bonificaciones. La tasa se funda en el principio de equivalencia, basándose en la utilización efectiva del servicio y en el principio de «pago por generación». Cuando se aparta de estos principios, la tasa se configura como un IBI adicional y clandestino, que puede añadirse al Impuesto sobre el Patrimonio, al Impuesto de Solidaridad de las Grandes Fortunas y a la renta inmobiliaria imputada de la segunda vivienda en el IRPE, con un efecto confiscatorio e injustificado.

En cuanto a la zonificación homogénea como parámetro para el cálculo de la cuota variable adoptado por el Ayuntamiento de Madrid, supone agrupar a los contribuyentes en función del valor medio de la zona, sin atender a la generación real de residuos de cada sujeto pasivo. Todos los contribuyentes del mismo barrio pagarán la misma cuota con independencia de que realicen una separación de residuos ejemplar o, por el contrario, no lleven a cabo ninguna discriminación de residuos. Este mecanismo no refleja el coste real del servicio ni responde a la producción de residuos, desvirtuando el principio de pago por generación. La consecuencia inmediata es un impacto económico injustificado para hogares y empresas, que pueden soportar una carga fiscal desproporcionada respecto a la generación de residuos real, que, además, no servirá de incentivo a su reducción y separación.

Desde una perspectiva de defensa jurídica, habrá que analizar si existe una justificación técnico-económica suficiente que acredite la equivalencia entre el importe exigido y el coste real del servicio. Deberá, igualmente, acreditarse el vínculo entre la tasa o tarifa y la efectiva prestación del servicio de gestión de residuos, especialmente cuando operen criterios ajenos a la generación de residuos, como el valor catastral o la zonificación genérica. Mas aún cuando, como en el caso de Madrid, el valor catastral supone, de media, el 81% de la cuota, siendo así que la capacidad económica en materia de tasas solo opera como criterio

genérico para aplicar reducciones, no para fijar la cuantía como sucede en los impuestos. En estos opera el principio de justicia distributiva, frente a la justicia conmutativa y el principio de equivalencia de las tasas, que se ve reforzado por la inclusión del pago por generación. Por último, habrá que verificar que ha habido un aumento del coste y una mejora en la gestión de los residuos, porque en caso contrario habría que reducir el IBI en la misma cuantía en que antes se utilizaba para financiar este servicio.

Nadie sabe lo que nos deparará el futuro, pero, de momento, tenemos la certeza de que las arcas municipales seguirán incrementando la recaudación con esta tasa y con otras que irán apareciendo. Así, la Ley 9/2025, de 3 de diciembre, de Movilidad Sostenible, en vigor desde el 5 de diciembre del año pasado, ha creado una tasa por la circulación en las zonas de bajas emisiones que podrán implementar los ayuntamientos [art. 20.3.v) TRLHL], y ya está siendo estudiada por algunos municipios, como Barcelona y Valencia. En fin, evocando las palabras de mi querido maestro y director de tesis, D. José Luís Pérez de Ayala y López de Ayala, los profesionales del Derecho Financiero y Tributario nos divertiremos siguiendo de cerca todas estas novedades normativas y su ajuste a los principios constitucionales y a la legalidad en su aprobación y aplicación.

Juan Ignacio Gorospe Oviedo

Catedrático de Derecho Financiero y Tributario de la Facultad de Derecho de la Universidad CEU San Pablo.

Licenciado en Derecho y doctor por la Universidad Complutense de Madrid.

Diplomado en Derecho tributario por la Escuela de Práctica Jurídica, con adjudicación de beca por el Ilustre Colegio de Abogados de Madrid. Máster en Dirección Administrativo-Contable por el Centro de Estudios Financieros.

Académico Correspondiente de la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación de España (RAJL).

Acreditado como profesor contratado doctor y profesor titular de universidad por la ANECA (2003 y 2011) se le han reconocido cuatro tramos de investigación hasta 2020.

Autor de varias monografías y numerosas publicaciones en revistas especializadas y capítulos en obras colectivas sobre cuestiones de la parte general y especial del Derecho Financiero y Tributario y de fiscalidad ambiental. Ponente o panelista en diversos congresos nacionales e internacionales y conferenciante en diversos foros y países.

Ha realizado estancias de movilidad en el Instituto Cicu de Bolonia (Italia, 2006), en la Universidad de La Sapienza di Roma (Italia, 2009), en el International Bureau of Fiscal Documentation (Ámsterdam, 2013) y en el Institute for Austrian and International Tax Law de la WU (Vienna University of Economics and Business, Viena, 2018).

Premios Ángel Herrera a la mejor labor docente de la Facultad de Derecho de la Universidad CEU San Pablo 2003 y 2023, y a la mejor labor de investigación de las Universidades CEU en 2003 (individual) y 2009 (colectivo).

Facultad de Derecho
Universidad CEU San Pablo
Julián Romea 16, 28003 Madrid
Teléfono: 91 514 04 00
decanato.derecho@ceu.es, www.uspceu.com