

El protagonismo de los entes locales y la implementación de instrumentos fiscales en la consecución de los objetivos de la jerarquía de residuos

Juan Francisco Femenía Traver

7.1. Introducción

El desarrollo social y tecnológico, la evolución de los patrones de conducta en el consumo, así como el crecimiento poblacional y la sobreexplotación de los recursos, han supuesto tres pilares fundamentales en el aumento en la generación de residuos.

El actual modelo económico de producción (consumo y residuo) implica disponer de recursos ilimitados, algo incompatible, vista la situación medioambiental actual, no solo con la protección del medio ambiente, sino con el futuro de nuestras generaciones. Consecuencia de ello, deviene necesario implantar las herramientas y técnicas necesarias para avanzar hacia un modelo más restrictivo respecto a la extracción de recursos que, de manera drástica, reduzca la generación de residuos y potencie realmente la

economía circular (art. 2.A. k) de la Ley 7/2022 de 8 de abril: «Economía circular: sistema económico en el que el valor de los productos, materiales y demás recursos de la economía dura el mayor tiempo posible, potenciando su uso eficiente en la producción y el consumo, reduciendo de este modo el impacto medioambiental de su uso, y reduciendo al mínimo los residuos y la liberación de sustancias peligrosas en todas las fases del ciclo de vida, en su caso mediante la aplicación de la jerarquía de residuos», alargando así la vida de dichos residuos, evitando su depósito en vertederos o su perpetuación en el medio ambiente. Todo ello, a tenor de una legislación, a nivel europeo y también nacional, que, si bien evoluciona hacia una mayor reducción de los residuos o un mayor reciclaje y/o aprovechamiento de los mismos, ha sido hasta ahora poco ambiciosa para avanzar hacia la no-generación de residuos y la circularidad, puesto que ha abogado más por los sistemas finalistas que por seguir los primeros pasos del principio de jerarquía de residuos¹, la prevención y el reciclaje.

Sin embargo, este escenario ha evolucionado desde el año 2015 con el fin de lograr los Objetivos de Desarrollo Sostenible aprobados por la Agenda 2030. Así, en relación con el tratamiento de residuos, en 2008 se aprobó la Directiva 2008/98/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de noviembre de 2008, que introdujo el principio de jerarquía de residuos con el objetivo de que los Estados miembros adoptasen medidas con base en el tratamiento que debía priorizar a cada tipo de residuo, normativa que adoptó España mediante la Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados. Más tarde, en 2018 se percibe la intención de avanzar hacia la circularidad con la aprobación de las Directivas (UE) 2018/851, de 30 de mayo de 2018, y de la Directiva 2019/904, de 5 de junio de 2019, ambas del Parlamento Europeo y del Consejo, sobre residuos y reducción del impacto de los plásticos respectivamente, haciendo posible la adopción de normas nacionales más estrictas y ambiciosas en la reducción de los residuos y los efectos negativos de la generación y tratamiento de los mismos, así como en los objetivos de circularidad. También es ejemplo de ello la reciente Ley 7/2022, de 8 de abril, de residuos y suelos contaminados para una economía circular (en adelante, LRSCEC).

Sin duda, una evolución legislativa positiva en cuanto a la consecución de objetivos a la que los municipios, con su autonomía limitada y sus economías mermadas, deben hacer frente, erigiéndose como una especie de ac-

1 Santamaría (2022, p. 74): «El principio de jerarquía de residuos establece el orden de prioridad en que deben implementarse las políticas de residuos, siendo el primer paso la prevención (en la generación de residuos), seguido de la preparación para el reciclado, así como otros tipos de valorización, y finalmente, la eliminación».

tores principales en la creación e implementación de instrumentos fiscales que posibiliten la consecución de dichos objetivos de circularidad.

7.2. Un modelo de crecimiento y de consumo insostenible

Como expone el preámbulo de la Ley 7/2022, de 8 de abril, de residuos y suelos contaminados para una economía circular «el primer objetivo de cualquier política en materia de residuos debe ser reducir al mínimo los efectos negativos de la generación y gestión de los residuos en la salud humana y el medio ambiente. Asimismo, y en consonancia con los principios que rigen la economía circular, dicha política debe tener también por objeto hacer un uso eficiente de los recursos». En esta línea, la Organización de Naciones Unidas nos recuerda que su «Objetivo 12 pretende garantizar modalidades de consumo y producción sostenibles, algo fundamental para sostener los medios de subsistencia de las generaciones actuales y futuras»², si bien es necesario tener presente que dicha garantía no va a suceder de manera espontánea, sino que es necesaria la acción para corregir este modelo de crecimiento y consumo insostenible que nos dirige a límites inexplorados. En consecuencia, con el fin de actuar lo más rápida y adecuadamente posible, debemos involucrar al derecho, ya que, como defiende Noguera López (2022, p. 12), «es una herramienta de acción que debería ponerse ya al servicio de la sostenibilidad para garantizar la vida de nuestras generaciones futuras y del planeta»³. Además, el derecho debe acompañarse de otros elementos para que la eficacia en su aplicación sea lo más amplia posible, por ello, en la lucha contra los residuos serán relevantes «los instrumentos financieros; los instrumentos de I+D+I; la sensibilización, la formación y la divulgación»⁴, conformando el dispositivo para avanzar hacia la circularidad⁵.

Para ofrecer una panorámica más visual solo hace falta detenerse a observar algunos datos sobre el tratamiento de los residuos municipales en España. Así, podemos ver que para el año 2021 en nuestro país solo se recicló el 19,8% de los residuos de procedencia municipal, el 22,4% se dirigió a compostaje, el 46,9% fue a parar a vertederos y el 10,8% restante a incineración. Además, el 78% de los residuos se recogieron mezclados, mientras que tan

2 Objetivo de Desarrollo Sostenible nº 12 de las Naciones Unidas. <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/sustainable-consumption-production/>.

3 Noguera (2022, p. 12).

4 Puentes (2018, p. 15).

5 El derecho financiero y tributario debe actuar con prioridad en la consecución de la sostenibilidad y el cambio de modelo de consumo hacia un modelo responsable, y el respeto a principios jurídicos esenciales como son la prevención, la reducción de la contaminación o la reducción de residuos en la fuente de producción.

solo el 22% se recogió selectivamente⁶, lo que deja bastante claro que estamos lejos del objetivo de la circularidad⁷ para 2035 (art. 25.5 LRSCEC: el porcentaje de residuos municipales recogidos separadamente será como mínimo del 50% en peso del total de residuos municipales), y en sí, lejos de cambiar el modelo social de consumo. Por añadido, favorece bien poco a la causa la creencia inculcada por voces vehementes⁸, que, además, han hecho suya incluso la misma normativa de residuos⁹, en torno a que «la tecnología puede favorecer el crecimiento sin alterar los patrones de consumo actuales, puesto que ello permite no tomar en consideración otros aspectos como el efecto rebote ligado al mismo uso de las tecnologías o el propio sobreconsumo, todo por un alegato público que insiste en la naturaleza reciclable de los productos o trata a los residuos como recursos»¹⁰, cuando al final el resultado ha sido desastroso, produciendo incluso cierto sentir de relajación en el ciudadano por el simple hecho de estar consumiendo «eco, o reciclado». No se discute la implementación de materiales reciclados que disminuyan la sobreexplotación de recursos, pero más allá del discurso, es necesario aplicar medidas efectivas que evolucionen el consumo y la producción hacia la circularidad real y la no-generación de residuos, y en este contexto son relevantes los instrumentos financieros como la tasa de residuos basada en los pagos por generación.

-
- 6 Memoria Anual de Generación y Gestión de Residuos de Competencia Municipal (2021). Ministerio para la Transición Ecológica y Reto Demográfico. Secretaría de Estado de Medioambiente. Dirección General de Calidad y Evaluación Ambiental. <https://www.miteco.gob.es/content/dam/miteco/es/calidad-y-evaluacion-ambiental/sgeco/cir/residuosmunicipales/Memoria%20anual%20de%20generación%20y%20gestión%20de%20residuos.%20Residuos%20de%20Competencia%20Municipal%202021.pdf>.
 - 7 Directiva (UE) 2018/850 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2018, por la que se modifica la Directiva 1999/31/CE relativa al vertido de residuos. Artículo 1.5: «Los Estados miembros adoptarán las medidas necesarias para garantizar que para 2035 la cantidad de residuos municipales depositados en vertederos se reduzca al 10%, o a un porcentaje inferior, de la cantidad total de residuos municipales generados».
 - 8 Comunicación de la World Trade Organization: «El progreso tecnológico es la principal fuente de crecimiento económico [...] al elevar la productividad, permite que se produzca más con los mismos recursos». https://www.wto.org/spanish/res_s/booksp_s/executive_summary_world_trade_report17_s.pdf.
 - 9 Véase, por ejemplo, el artículo 16 de la LRSCEC, cuando mantiene que las Administraciones públicas incluirán, en el marco de contratación de las compras públicas, el uso de productos de alta durabilidad, reutilizables, reparables o fácilmente reciclables; también en el Anexo VI, cuando establece las medidas que afecten al consumo y mantiene en el apartado 23 el fomento del uso de envases y embalajes fabricados con materiales reciclables. Algo que sin duda puede favorecer más el sobreconsumo, y una relajación al consumir «reciclable», que la no generación de residuos.
 - 10 Wiesemann, Schmidt y Rubik (2022).

7.3. La transición hacia un modelo económico más sostenible con la implicación de los entes locales

Por todos es conocida la necesidad de variar el modelo actual de producción, consumo y extracción de recursos, si bien, para poder conseguir el objetivo que permita asegurar un futuro, es necesario partir de una normativa clara, restrictiva y ambiciosa con las finalidades que se persiguen, además de implicar activamente a los entes locales. En particular, destaca la importancia de estos últimos en la lucha frente a la generación de residuos y la información, dadas las evidencias de que muchos ayuntamientos desconocen los tipos de residuos que generan, así, «se evidencia cómo los instrumentos de monitorización y seguimiento ven su eficacia limitada por la escasa información disponible que, en ocasiones, es además de reducida calidad. En este sentido, se han encontrado diversos problemas aparte de la ausencia de información, como falta de homogeneidad, discordancias entre diferentes fuentes, y la falta de concreción en las metodologías de cálculo»¹¹. Por ello, una implicación directa de los municipios exigida por la norma, junto con la implementación de los medios materiales y económicos adecuados, podría ser el primer paso para enfocar los objetivos medioambientales de manera clara.

7.3.1. Un marco jurídico en evolución, pero insuficiente

En España nos encontramos actualmente con una normativa de transposición europea, la LRSCEC¹², que incorpora la Directiva (UE) 2019/904 del Parlamento y el Consejo, de 5 de junio de 2019, relativa a la reducción del impacto de determinados productos de plástico en el medio ambiente. Se trata de una normativa que, si por un lado ha supuesto una evolución positiva de la anterior Ley 22/2011 de residuos y suelos contaminados, por otro lado, denota cierta carencia de ambición real respecto a la reducción, al estar necesitada de más acciones preventivas dirigidas a la no generación de residuos y hacia la circularidad.

11 Estudio. Resumen ejecutivo. Gestión de los residuos municipales. Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIREF). Junio de 2023, Madrid, p. 6. https://www.airef.es/wp-content/uploads/2023/10/EVALUA_CIÓN_Gestión-de-los-Residuos-Municipales_Resumen-ejecutivo.pdf.

12 Véase el preámbulo de la Ley 7/2022, de 8 de abril, cuando expone que: «Esta directiva constituye uno de los instrumentos que la Comisión Europea ha puesto en marcha para avanzar hacia un sector del plástico más circular y para luchar contra la contaminación marina causada [...] principalmente por artículos de plástico de un solo uso». Añade además que «esta ley tiene también por objeto [...] el establecimiento de medidas aplicables a aquellos productos de plástico de un solo uso que más frecuentemente aparecen en las caracterizaciones de las basuras marinas», y hace énfasis en la inclusión de, entre muchos, un nuevo término al que veo necesario mencionar dada su injerencia en la sociedad y en los residuos, y estos no son otros que los residuos alimentarios, haciendo especial mención a los vasos.

Es necesario poner en valor una parte de la doctrina científica que cuestiona la eficacia real de los planes normativos de la UE de economía circular. A estos efectos, hay que destacar la reflexión de Santamaría (2016, p. 37) sobre los planes de acción apoyados de medios jurídicos modestos, que, en efecto, no están a la altura que exigen los ambiciosos fines del «plan de acción», lo que hace que el objetivo final que se persigue (que no es otro que ordenar la transición hacia un «cambio sistémico»), no pueda ser un objetivo realista en el contexto socioeconómico actual¹³. Además, sùmese el desajuste entre Administraciones, la falta de voluntad política y la falta de claridad normativa, como, por ejemplo, el ámbito municipal, en donde la Ley 7/1925, de 2 de abril, de Bases del Régimen Local, cuando expone las competencias de los municipios sobre los residuos, únicamente especifica entre las competencias municipales los «residuos sólidos urbanos»¹⁴ y su recogida (art. 26 LBRL), pero en relación a las actividades o servicios públicos solo se refiere a residuos, por lo tanto es necesario que sea otra norma, la legislación específica de residuos, la que precise las competencias de los municipios que recaen sobre cada tipo de residuos, más aún cuando nuestra Constitución (art. 137) solo contempla el principio de autonomía local para la gestión de sus intereses (sin especificar ninguno). Otra falta de claridad normativa la encontramos en la LRSCEC, normativa sectorial actual, cuando extiende el ámbito competencial local en materia de residuos¹⁵, pero no especifica qué tipo de residuos son de competencia local. Únicamente cuando atribuye la competencia sobre los servicios de gestión de residuos concreta debidamente al tipo de residuos (domésticos), sin embargo, cuando se refiere a otras competencias, como vigilancia, inspección o sanción, alude genéricamente a los residuos municipales.

Dado lo común de encontrar estas «zonas grises» en la normativa, debemos ir más allá de dicha generalidad interpretativa, ampliando nuestra visión para que, como defiende el profesor Alenza (2023, p. 242), interpretemos esa generalidad de modo extensivo sin que ello suponga una limitación a los residuos de competencia local, ya que:

13 Santamaría (2016, p. 37).

14 En este sentido, obsérvese el art. 25.2.b) de la LBRL, cuando expone que: «El Municipio ejercerá en todo caso como competencias propias, en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas, en las siguientes materias: b) Medio ambiente urbano: en particular [...] gestión de los residuos sólidos urbanos».

15 Véase cómo la LRSCEC amplía la anterior regulación de competencias, contemplada en la Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados, limitada a la recogida, el transporte y el tratamiento, hacia la implementación de una red de recogida preparada con puntos limpios, puntos de entrega alternativos, que incluye la recopilación de información para el posterior suministro a las comunidades autónomas, con base en el cumplimiento de las obligaciones de residuos contempladas en planes autonómicos o estatales de gestión de residuos (art. 12.5).

[...] la autonomía local y las previsiones de la LBRL (que alude genéricamente a los residuos) inducen a extender las competencias municipales sobre otros residuos distintos a los domésticos. Ello, porque existen otros títulos competenciales (limpieza viaria, salubridad pública, urbanismo o protección ambiental) que habilitan a los municipios para adoptar disposiciones sobre otros tipos de residuos cuando inciden en los intereses locales. Y, finalmente, porque la propia LRSCEC atribuye a los municipios algunas funciones genéricas a los residuos, sin que quepa interpretar que las restringe a los residuos domésticos¹⁶.

7.3.2. La participación e implicación de los entes locales en la gestión de residuos

Hace tiempo que era recomendable una evolución normativa en materia de residuos que, en primer lugar, se apartase de la modestia e implicara de manera clara y directa a todos los actores y, en segundo lugar, conminara a adoptar políticas preventivas (haciendo énfasis en la Administración local dada su importancia como primer órgano garante capaz de limitar la producción y ordenar la gestión de los residuos) y, en todo caso, los penalizara debidamente cuando no las hagan suyas. En este sentido, podemos ver indicios positivos en el nuevo proceder de «la LRSCEC, cuando abandona la tradicional marginación de las entidades locales en la negociación de los sistemas de responsabilidad ampliada, donde la comunidad autónoma se erigía en muchas ocasiones como el actor principal y único, a pesar de ser los ayuntamientos quienes ostentaban en muchas ocasiones las competencias en materia de recogida y tratamiento de residuos»¹⁷. De igual modo, con la modificación de la Ley de Bases del Régimen Local de 2013 realizada por la Ley 27/2013 de racionalización y sostenibilidad de la Administración local, no quedó duda alguna de la implicación de los municipios en la competencia de residuos¹⁸, al menos en la teoría¹⁹.

Téngase presente que el ámbito local es el más cercano al ciudadano y a las empresas, o lo que es lo mismo, al origen de la generación de residuos,

¹⁶ Alenza (2023, p. 242).

¹⁷ Pernas (2022, p. 453).

¹⁸ Abad (2021).

¹⁹ Véase el artículo 25 de la Ley de Bases del Régimen Local cuando establece que «el Municipio ejercerá en todo caso como competencias propias [...] Medio ambiente urbano». También el artículo 261 cuando expone que «los municipios deberán prestar los servicios siguientes [...] recogida de residuos [...] tratamiento de residuos».

y, hasta ahora, puede ser el más olvidado por la norma, sobre todo en cuanto a la efectividad de su implicación en la consecución de los objetivos medioambientales. En este sentido la participación de los municipios debería ser clave para la norma, ya que su implicación en la búsqueda de la circularidad es primordial como primer gestor del residuo. Con ello, lo que se viene a decir es que la norma debe ser de una claridad, suficiencia, calidad y rigor a la par que la importancia del problema de la gestión de residuos, y que implique al cien por cien al primer responsable de la gestión, los ayuntamientos.

En primer lugar, ello se ha conseguido por la competencia ampliada en materia de residuos que ha incluido la LLRSCEC²⁰. En segundo lugar, otro paso hacia el cumplimiento de las obligaciones establecidas para el ámbito local ha sido la inclusión obligatoria de una tasa o prestación patrimonial de carácter público no tributaria por parte de la LRSCEC (art. 11.3²¹, lo que da paso a los instrumentos fiscales, si bien téngase en cuenta que esta ley no impone algo nuevo, sino que recoge un principio que ya estaba presente en el art. 12.5 de la Ley 22/2011 sobre residuos y suelos contaminados). En este sentido, cabe recordar que uno de los instrumentos jurídicos más indicado de los que disponen los entes locales para modificar los índices de producción de residuos y redirigirlos hacia los objetivos de la jerarquía de los residuos es la fiscalidad, más concretamente la implantación de tasas²² («en efecto, los instrumentos fiscales deben orientarse en su diseño jurídico para ponerse al servicio y guiar el itinerario hacia la transición ecológica y consolidar el cambio de modelo económico que provoque mayor nivel de circularidad»²³), desafortunadamente, hasta ahora la legislación española de residuos los había relegado a un segundo plano, puesto que no eran obligatorios, recordando únicamente que era obligatorio que las tasas de residuos debían incluir el coste real de las operaciones de gestión de los mismos, dejando de lado la posible aplicación de uno de los instrumentos más efectivos para conseguir el objetivo de circularidad. Pero, ahora, la LRSCEC le ha otorgado la atención necesaria a este instrumento fiscal al imponer, entre otras, la obligación de establecer en un tiempo acotado (art. 11.3 LRSCEC: tres años desde la entrada en vigor de la Ley de residuos, o lo

20 Art. 12.5 apartados a), c) y e) LRSCEC.

21 Se impone a las entidades locales el deber de establecer, en el plazo de tres años, una tasa específica, diferenciada y no deficitaria que permita implantar sistemas de pago por generación y que reflejen el coste real, directo o indirecto, de las operaciones de recogida, transporte y tratamiento de los residuos.

22 Carro (2023).

23 Patón (2022).

que es lo mismo, hasta el 10 de abril de 2025), una tasa con ciertas características concretas y de notable exigencia.

En la misma línea, es necesario destacar la obligación establecida por la disposición final octava de la LRSCEC dirigida a que las entidades locales aprueben las ordenanzas correspondientes, con el objetivo de garantizar el cumplimiento de las obligaciones de residuos, en concreto, respecto a la recogida y la gestión. Si bien la obligación no es tal, ya que se prevé que en caso de no aprobarse se aplicarán las normas autonómicas, y parece que sin consecuencia jurídica para los que incumplan, «lo que desvirtúa, en gran medida, los objetivos previstos para las entidades locales»²⁴, más aún cuando respecto a la implantación de tasas es imperativo que previamente se apruebe la ordenanza fiscal correspondiente (art. 106 LBRL y arts. 15 a 27 TRLRHL).

7.4. La fiscalidad local contra la generación de residuos municipales

Como se viene defendiendo en el apartado anterior, dentro de la cadena de actuaciones propiciadas por el deterioro del medio ambiente y la sobregeneración de residuos, los instrumentos financieros se sitúan como una primera barrera, efectiva y rápida, para contrarrestar los efectos negativos de las dos situaciones mencionadas. El auge del deterioro medioambiental ha llevado a que «la atención de la sociedad y de los gobiernos, se enfoque en medidas correctivas que lleven al desarrollo humano sostenible. Como parte de estas medidas, surge el concepto de instrumentos fiscales ambientales, cuyo fin es ayudar a los gobiernos a cumplir sus objetivos en materia ambiental»²⁵, si bien no todo instrumento fiscal será apto para la consecución de los objetivos retos europeos medioambientales, por ello será necesario confirmar que el fin extrafiscal de los impuestos es garantizar un ambiente saludable y equilibrado (destacar las deducciones de I+D en inversiones ambientales o la exención del IVA en productos reparados o reutilizados).

Siguiendo esta buena lógica, solo será útil aquel instrumento fiscal que realice cambios en la sociedad de manera efectiva, que se traduzcan en resultados positivos respecto a los objetivos de circularidad. En esta línea destaca Patón (2021, p. 292) que un instrumento financiero «únicamente será directamente vinculado a los postulados de la economía circular si

24 Navarro (2022, p. 9).

25 Dávila y Mena (2022, p. 36).

va dirigido a modificar conductas de la sociedad y los agentes productivos que se pongan en relación con la reducción cuantitativa de residuos o que se dirijan a fomentar la prolongación de la vida de los productos en uso»²⁶. Si ello es así, se nos plantea que los instrumentos fiscales en la estrategia municipal española para la consecución y el fomento de la economía circular se presentan como un instrumento indispensable y notablemente eficaz, en concreto, en cuanto a la reducción del depósito de residuos en vertedero, siempre y cuando su diseño responda al principio de jerarquía en la gestión de los residuos²⁷, y para ser más exactos, cuando la fiscalidad priorice las primeras fases de la jerarquía de residuos, la prevención y el reciclaje.

De este modo, nace la nueva «ecotasa» en cumplimiento del mandato normativo de la LRSCEC, que, a su vez, pretende dar cumplimiento al principio de «quien contamina paga»²⁸, el cual implica que el sujeto que contamina debe afrontar los costes reales de las medidas implementadas para gestionar los residuos, así como las dirigidas a la prevención y preservación del medio.

7.4.1. La adecuación de las ordenanzas en la consecución de los retos de la economía circular

Como se ha expuesto, ninguna duda cabe sobre la función crucial que ostentan las entidades locales en el desafío de avanzar hacia la evolución de un sistema de consumo más resiliente y sostenible, para conseguir el reto de la circularidad de los residuos, e incluso del residuo cero. Para ello, juega un papel decisivo la creación de tasas sobre recogida, tratamiento y eliminación de residuos sólidos urbanos por parte de los ayuntamientos (art. 20.4 TRLRHL) y la correcta aprobación de las ordenanzas fiscales que deben adecuarse a los objetivos de la economía circular, siendo coherentes con la prevención de residuos (art. 17 LRSCEC), con la reducción de los residuos, su recogida separada (art. 25.5 LRSCEC) y que, finalmente, sean consecuentes con los objetivos de preparación de los residuos para su reutilización, reciclado y valoración.

26 Patón (2021, p. 292).

27 Patón (2022, p. 575).

28 Tribunal de Cuentas Europeo, Informe Especial 12/2021: «Principio de quien contamina paga»: aplicación incoherente entre las políticas y acciones medioambientales de la UE: «La aplicación del principio implica que el contaminador sufrague los costes de su contaminación, incluso los de las medidas adoptadas para prevenir, controlar y reparar la contaminación y los costes que supone para la sociedad». <https://www.eca.europa.eu/es/publications?did=58811>.

La recogida de residuos es competencia de los municipios, además, se ha ampliado dicha competencia en los últimos tiempos, ello puede verse en la LRSCEC cuando introduce una participación más amplia y libre de los municipios en ámbitos como la implementación de medidas para la reducción de la basura dispersa, los residuos alimentarios o la gestión de los biorresiduos (arts. 18, 19 y 28) o la posibilidad de gestionar residuos comerciales no peligrosos, lo cual hace necesario que los entes locales dispongan de mayores recursos para garantizar la prestación del servicio de gestión de los residuos y evolucionar las infraestructuras y/o instrumentos dirigidos a la valorización. De este modo, la nueva tasa de residuos puede suponer un elemento idóneo para aplicar el principio de jerarquía de residuos, además de un instrumento idóneo para obtener una contribución más justa por parte del productor inicial de los residuos, eso sí, condicionando su funcionamiento a la aprobación de la ordenanza correspondiente (disposición final 8ª LRSCEC).

7.4.2. La nueva tasa de residuos sólidos enfocada a los pagos por generación

Las LRSCEC ha establecido una obligación a los ayuntamientos de implantar una nueva tasa de residuos (o una prestación patrimonial de carácter público no tributario), concediéndoles hasta abril de 2025. La tasa debe exigirse por la prestación de servicios obligatorios de recogida de residuos sólidos²⁹ municipales y comerciales asimilables³⁰ a los municipales, con el objetivo de favorecer la implantación de sistemas de pago por generación, algo que, en palabras de Álvarez (2024, p. 168)³¹, resulta imperativo si se desea que la tasa cumpla con su función extrafiscal.

La implantación de este tipo de instrumentos fiscales, como la nueva tasa sobre gestión de residuos³², se lleva a cabo con el objetivo de reducir la generación de residuos y los costes de la gestión, con base en el principio de

29 Artículo 6 de la Ley 8/1989, de 13 de abril, de Tasas y Precios Públicos. BOE núm. 90 de 15 de abril de 1989.

30 Piénsese que «el cumplimiento del principio de quien contamina paga, exige la cobertura financiera de los costes de la gestión de residuos de las actividades comerciales. Comercio mayorista y minorista, hostelería, mercados, oficinas, los servicios y los residuos de la industria asimilables a los municipales». Si bien será necesaria una minuciosa clasificación de las actividades para obtener una mayor concreción en la generación de residuos (Patón, 2022, p. 101).

31 Álvarez (2024, p. 168).

32 Herrera (2000, p. 83). «Ningún principio constitucional parece excluir el establecimiento de tasas extra-fiscales por motivos ecológicos. Es más, nuestro Tribunal Constitucional, ha señalado que el sistema tributario, así como cada figura tributaria concreta, forman parte de los instrumentos de que dispone el Estado para la consecución de los fines económicos y sociales constitucionalmente ordenados (STC 37/1987, de 26 de marzo, Fundamento Jurídico tercero)».

«quien contamina paga», con un claro objetivo extrafiscal³³ que se adapta constitucionalmente a la consecución de los objetivos medioambientales. De esta manera, se pretende recoger la responsabilidad ambiental del productor inicial del residuo, algo que compete a los entes locales mediante correcta gestión de los residuos municipales³⁴.

Otro aspecto destacable de la LRSCEC es la posibilidad de implantación de los pagos por generación³⁵, o que la nueva tasa no podrá ser deficitaria, lo que implica que «los Ayuntamientos tampoco podrán financiarla parcialmente, debiendo la tasa reflejar el coste real del servicio y de las operaciones indirectamente relacionadas que se llevan a cabo, como podría ser la vigilancia posterior al cierre de un vertedero, el coste de las campañas de concienciación»³⁶ o el coste de los contenedores inteligentes que favorezcan la recogida selectiva. Finalmente destaca la individualización del pago de la tasa para determinar la cuantía tributaria concreta de cada contribuyente, en base al conocimiento exacto del volumen de residuos generados. Todo ello muestra la autonomía de las entidades locales para establecer los requisitos y condiciones en aplicación de las tasas, si bien todas esas nuevas obligaciones de gestión de residuos del art. 2 LRSCEC, además, suponen la inclusión de una serie de servicios en el precio de la tasa que, a su vez, supondrá un incremento de los costes de la prestación del servicio repercutido al ciudadano.

Es necesario poner en valor esta evolución positiva de la normativa de residuos, ya que, por un lado, incluye una implicación más amplia de los ayuntamientos, y por otro, supone una evolución necesaria de la actual tasa de basuras (históricamente sentada sobre la necesidad de pago o abono de la misma sin la necesidad de generar residuos, pues lo determinante de su hecho imponible es la posibilidad de hacer uso de tal servicio, con abstracción de que circunstancialmente el interesado, sujeto pasivo del tributo, no haya contribuido o no haya podido contribuir a la formación de los residuos³⁷) hacia un reparto más justo de la carga tributaria basándose

33 Álvarez (2024, p. 161). «La Directiva 2008/98/CE, modificada por la Directiva 2018/851, dispone que los Estados podrán hacer uso de instrumentos económicos, en otras palabras, de tributos extrafiscales, para incentivar la aplicación del principio de jerarquía de residuos. [...] debemos señalar que el legislador ha previsto la figura de la tasa o de la prestación patrimonial pública no tributaria para cumplir con tales cometidos extrafiscales».

34 Serrano (2023, p. 174).

35 Anexo V.2 de la Ley 7/2022 de 8 de abril, de residuos y suelos contaminados para una economía circular: «imposición de tasas a los productores de residuos según la cantidad real de residuos generados y proporcionen incentivos para la separación en origen de los residuos reciclables y para la reducción de los residuos mezclados».

36 Del Amo (2023).

37 STS de 18 de noviembre de 2003, rec. de casación 5947/1998 (ECLI:ES:TS:2003:7277).

en el principio «quien contamina paga»³⁸. Este sistema se presenta como un instrumento útil en el diseño de las tasas municipales en cuanto al sentido de justicia, ya que se obliga a contribuir a cada sujeto por los residuos que genera, a la par que ocurre con el consumo de agua, según el uso del servicio. Pero su confección necesita rigurosidad, sobre todo en cuanto a la confección del informe técnico-económico que respalde la cuantificación de la tasa para otorgar la seguridad jurídica necesaria al contribuyente, y que, de manera preceptiva³⁹, formará parte del expediente de aprobación de la ordenanza fiscal que regule la tasa, ordenanza sin la cual, recuérdese, la tasa no podrá existir. Además, es necesario explorar las posibilidades de las que disponen las entidades locales para hacer posible la identificación y cuantificación de residuos generados específicamente por cada contribuyente, y que, de este modo, la cuantificación de la tasa sea acorde con el principio de «quien contamina paga». Entre las posibilidades existentes, puede destacarse la recogida mediante contenedores inteligentes que, si bien parece un buen sistema, puede que sea incluso más beneficioso para el medio ambiente urbano el sistema de recogida puerta a puerta.

Centrados en este último, hay que destacar que no se trata de un sistema novedoso que nos trae la LRSCEC, ya que lleva implantándose en Catalunya desde 2003 (Torrelles de Llobregat), aspecto que denota la falta de voluntad, así como el destiempo de la normativa española, pero que, a su vez, nos deja entrever la implicación feroz de ciertas Administraciones sin la necesidad de la Ley. Con ello, lo que se pretende exponer es que, si bien es necesaria una normativa ambiciosa y rígida con la gestión de residuos, uno de los problemas más graves es sin duda la carencia de implicación de la Administración. Véase el ejemplo de Torrelles de Llobregat, fruto de la implantación de este modelo, en 2003, respecto al año anterior se produjo un incremento de la recuperación del 16% en valor absoluto y pasó de ser de un 42% a un 84% respecto al total de los residuos recogidos. Uno de los incrementos más significativos se dio para la fracción orgánica en la que se pasó a recuperar de 210 g hab/día a 324 g hab/día. El incremento de recuperación de vidrio también fue muy notable y el punto limpio pasó de 4.442 a

38 STS de 4 de enero de 2013, rec. de casación 940/2010 (ECLI:ES:TS:2013:1), en la que se cambió a una línea jurisprudencial más acorde hacia la necesidad de hacer depender la cuantía de la tasa, de la cantidad de residuos generada «la contribución del principio de capacidad económica en la fijación del importe de la tasa ha de ser indirecta, remota, residual y marginal» pues «la esencia de su determinación ha de radicar en la fijación del importe del servicio recibido».

39 STS 2633/2021, de 28 de junio, rec. 5691/2019, fundamento jurídico tercero (ECLI:ES:TS:2021:2633), «la aprobación de la memoria económico financiera constituye, no un requisito formal, sino una pieza clave para la exacción de las tasas [...] es un medio de justificar (el ente impositor) y controlar (el sujeto pasivo) que el principio de equivalencia se respete y se evite la indefensión del administrado», por ello, la omisión/insuficiencia del informe técnico-económico podría ser motivo de impugnación de la ordenanza.

12.035 usuarios en los periodos de estudio e incrementó la cantidad entrante en un 66% en peso. Consecuencia de todo ello, la planta de separación de la fracción inorgánica pasó a recibir solo un 12% del total de residuos que recibía el año anterior. Por ello es necesario reflexionar en torno a cómo es posible llegar tan tarde si veinte años atrás ya había municipios concienciados, activos y con el objetivo de la circularidad y el residuo cero. La respuesta es simple, la falta de ambición de las políticas hasta el Acuerdo de París alcanzado en 2015, en la XXI conferencia de las Partes (COP21) de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático, que pudo ser un punto de inflexión⁴⁰.

7.4.3. Los sistemas de pago por generación de residuos

La LRSCEC ha influido en las tasas de residuos con el objetivo de impulsar el principio de jerarquía de residuos (art. 8.2 y Anexo V), si bien esto no es novedoso, puesto que ya se recogía en el Plan Estatal Marco de Gestión de Residuos (PEMAR 2016-2022)⁴¹. Este, en su apartado 6.5.3, exponía que, con el fin de avanzar hacia la jerarquía de residuos, era necesario aplicar ciertos instrumentos económicos para avanzar hacia los objetivos de circularidad, y, entre esos instrumentos, se exponía la necesidad de evolucionar las tasas municipales de gestión de residuos, basándose en la cantidad de residuo generado y depositado por el generador, avanzando así hacia la implementación de sistemas de pago por generación vinculados a recogidas domiciliarias y comerciales puerta a puerta. Piénsese que «el pago por generación implica cuantificar la generación real de residuos de cada hogar o comercio y definir el importe de la tasa en función de la cantidad y tipo de residuos generados»⁴², en consecuencia, y probablemente «se trate de la mejor ejecución de una política ambiental orientada hacia el reciclaje, minimización y reutilización de los residuos, tomando en consideración el tipo y el volumen de residuos»⁴³, algo contrastado.

La aplicación de instrumentos como el pago por generación de residuos (los *pay as you throw*, en adelante PxG), cuyo objetivo principal es la prevención en la generación de residuos⁴⁴, tiene otros fines como controlar la

40 Fernández (2011, p. 39).

41 A estos efectos véase el art. 4.3 de la Directiva 2008/98/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de noviembre de 2008, sobre residuos.

42 Navarro (2022, p. 20).

43 Serrano (2023, p. 180).

44 Téngase en cuenta que el condicionante del pago de la tasa en función de la generación de residuos permite convertir a la misma como incentivo económico y elemento disuasorio para reducir la producción de generación de los residuos.

cantidad exacta de residuos depositados por cada individuo, haciendo que el mismo abone una tasa individualizada en función de los residuos que ha generado y depositado, consiguiendo así una contribución más justa con base en el principio «quien contamina paga»⁴⁵, apartándose de las tasas actuales más estáticas y menos incentivadoras de las prácticas ambientales⁴⁶, buscando ser más consecuentes con los objetivos de circularidad.

Con este método se busca alejarse de la tasa de basuras más genérica, para poder aplicar una tasa específica a cada individuo y hacerle pagar según la cantidad y tipo de residuos generados. Esto es posible dado que los PxG se basan en la medición de residuos de cada contribuyente (según el volumen, peso o aportaciones de residuos realizadas) y se vincula con la tasa de cada hogar o comercio, como, por ejemplo, ocurre con el consumo de agua, que se paga en función del agua consumida. Además, dicha medición puede realizarse de diferentes modos según el método de recogida empleado, si bien es indispensable la correcta identificación del sujeto. Además, al estar el sujeto correctamente identificado, este método puede venir acompañado de bonificaciones e incentivos directos a los sujetos más comprometidos, ya sea mediante compensación económica automática, descuentos en la tasa final, entrega de bolsas gratuitas, etc. Pero es necesario enfatizar que un aspecto fundamental para el correcto funcionamiento de los PxG es la información. En primer lugar, respecto del sujeto pasivo de la tasa, ya que una correcta identificación del generador de residuos es indispensable para medir sus aportaciones. En segundo lugar, es necesario conocer el volumen concreto de residuos, puesto que, si se opta por la recogida individualizada puerta a puerta, el volumen de residuos puede medirse con el pesaje del cubo en su descarga en el camión, identificando al sujeto en el mismo momento o mediante cualquier sistema o código que lleve impreso su cubo. En cambio, si se opta por la recogida separada en contenedores será necesaria la implementación de contenedores inteligentes, en cuya apertura se identifique el sujeto, deposite la bolsa en un primer departamento de pesaje del contenedor, donde una vez cerrado el mismo obtenga el peso de los residuos depositados y precipite la bolsa en su interior, pese a que pueden emplearse sistemas de identificación de las bolsas mediante código QR que ofrezca información de quien genera más residuos, ya que el que adquiera más bolsas genera más residuos.

45 El artículo 14 de la Directiva 2008/98/CE, de 19 de noviembre de 2008, sobre los residuos, expone que «de acuerdo con el principio de quien contamina paga en aplicación de la nueva tasa de residuos urbanos, los costes de la gestión y tratamiento de los residuos tendrá que afrontarlos el productor inicial de los residuos, el poseedor actual o el anterior poseedor de residuos».

46 Cusiné *et al.* (2021, p. 4).

Con ello, se viene a incorporar al cálculo de la tasa de residuos urbanos el comportamiento del sujeto pasivo en la generación y depósito de los residuos, gravando las conductas menos involucradas con los objetivos de circularidad, y, al fin, aplicando una tasa mucho más justa mediante el cobro individualizado según la cantidad de residuos generados y el servicio prestado, además de incentivar económicamente la reducción en la generación de residuos⁴⁷. Ahora bien, pese a lo positivo de los PxG, se ha de ser prudente. Por un lado, la tasa debería cuantificarse en función de la cantidad de residuos generados (cuota variable consecuente con el principio de quien contamina paga) y, por otro lado, en función de una parte fija para asegurar unos ingresos fijos al ayuntamiento (con base en unos gastos fijos de recogida), y así obstaculizar los vertidos ilegales⁴⁸. Téngase en cuenta también que la tasa ya no puede ser deficitaria, luego se ha de cubrir su coste, además, esto, unido al principio de equivalencia de costes y al de capacidad económica, hace que cubiertos los costes por esa parte fija, «la tasa pueda modularse justificando una mayor o menos contribución al coste del servicio»⁴⁹, con independencia del uso del servicio. Así, cabrá la posibilidad de establecer esa parte fija y modularla en relación a ciertos parámetros, como podrían ser las características del inmueble o el número de residentes del mismo, buscando trasladar a los sujetos pasivos una mayor o menor contribución.

7.4.4. El impuesto sobre depósito de residuos en vertederos y la incineración en España

La Ley 7/2022, de 8 de abril, de residuos y suelos contaminados para una economía circular ha introducido el nuevo impuesto sobre el depósito de residuos en vertederos, la incineración y la co-incineración de residuos (existente ya en algunas comunidades), cuyo hecho imponible es el depósito o entrega de residuos en vertedero, planta de incineración o co-incineración, para su eliminación (art. 88). El sujeto pasivo será quien materialice el hecho imponible, mientras que el sustituto del contribuyente es el gestor de la instalación, quien debe repercutir el importe sobre el contribuyente

47 Téngase en cuenta que, al vincular directamente la generación de residuos la cuantificación de la tasa de basuras, se está incentivando que se produzca una menor cantidad de residuos para que el precio final de la tasa sea el menor posible, y a su vez, se hace partícipes a los ciudadanos de la consecución de los objetivos de circularidad.

48 Puig y Calaf (2011, p. 27). «El incentivo creado con la nueva tasa genera cambios de hábitos positivos en el comportamiento de la mayoría de los ciudadanos, aunque también pueden aparecer comportamientos incívicos. Estos incluyen principalmente los vertidos ilegales en contenedores o espacios no permitidos, el turismo de residuos (vertidos en municipios vecinos) o mezclar residuos en otras fracciones (que provoca el incremento de los impropios)».

49 STS núm. 190/2019, de 31 de enero de 2019, rec. 1898/2017, Fundamento Jurídico Segundo (ECLI:ES:TS:2019:190).

(art. 91). Si bien se trata de un impuesto sobre el tratamiento finalista de los residuos, piénsese que puede ser un instrumento eficaz que promueva las primeras fases del principio de jerarquía de residuos, la prevención y el reciclado, en donde también juegan una tarea importante los entes locales, encargados de la gestión de los residuos, y así lo defienden Revuelta y Gómez (2024, p. 20) cuando mantienen que:

[...] el establecimiento de un impuesto sobre el depósito de residuos en vertederos, la incineración y la co-incineración de residuos (arts. 84 a 97 LRSCEC) también tiene una indudable incidencia sobre las entidades locales, en su condición de sujetos pasivos respecto a aquellos residuos municipales entregados para ser eliminados en vertederos autorizados o en instalaciones de incineraciones/co-incineración. A través de este impuesto *pigouviano*, los ayuntamientos y demás instituciones de derecho público que se encarguen de la gestión de residuos municipales tienen un incentivo añadido para hacer realidad el principio de jerarquía de gestión, sin perjuicio de que, a la luz del art. 11.3 LRSCEC, ese mayor coste derivado de un ineficiente tratamiento de los residuos pueda ser finalmente repercutido a los hogares.

En cuanto a la importancia del impuesto respecto a los objetivos de circularidad, téngase presente que en el principio de jerarquía de residuos, el primer paso es la prevención (seguida de la preparación para la reutilización, el reciclado, otros tipos de valorización y la eliminación), en consecuencia, «el establecimiento de impuestos como el que nos ocupa, que busquen elevar los costes del vertido (que es la opción más barata para deshacernos de los residuos), más que aconsejable es necesario, puesto que contribuyen de manera positiva a promover las opciones prioritarias según la jerarquía de residuos»⁵⁰, así como la circularidad⁵¹. También genera un impacto económico que, de destinarse a la promoción de la economía circular, puede ser de gran ayuda. Piénsese que, si en 2021, según datos de la *Revista Técnica de Medioambiente*, España soterró en vertedero unas 10.381.849 toneladas de residuos municipales, ello, a tenor del nuevo impuesto sobre el depósito de residuos en vertederos, supondría, a razón de 40 euros/t, recaudar alrededor de 415.273.960 euros⁵², sin duda, una cifra que al estar

50 Observatorio de la fiscalidad de los residuos. Impuestos al vertido y la incineración de residuos.

51 Patón (2022, p. 574).

52 Véase el artículo 93 y siguientes de la Ley /2022, de 8 de abril, de residuos y suelos contaminados para una economía circular: «La Ley cuenta con una veintena de tipos impositivos, entre los que destacan los 40€/t para el vertido de residuos municipales o los 15 €/t para la incineración de

cedido el impuesto a las comunidades autónomas⁵³ puede suponer una inyección económica significativa e influyente en la lucha hacia la circularidad, además de una medida suficientemente coercitiva para que los índices de soterramiento disminuyan, aunque también es preocupante que existan diferencias entre comunidades en cuanto a los tipos de gravamen y la determinación de la cuota.

Desde un punto de vista más crítico, aunque este tipo de impuestos se aplica prácticamente en todos los países de Europa, y su eficacia está más que probada, el impuesto llega muy tarde. Con los datos observados hasta ahora, España suspende en gestión de residuos, véase el objetivo de la Directiva Marco de Residuos del 50% de preparación para la reutilización y reciclaje de residuos municipales para 2020 se incumplió ampliamente: 40,5% (Eurostat, 2023). Y el cumplimiento para 2025 y subsiguientes parece tanto o más complicado sin cambios contundentes.

Dichos cambios podrían dirigirse a una simplificación de la gestión, así como el establecimiento de unos tipos más elevados. Como defiende Puig Ventosa⁵⁴, puede que el impuesto tenga un número demasiado alto de tipos impositivos, lo que conlleva que se complique la gestión, ya que tiene también unos tipos impositivos para residuos municipales (40 euros/t para el vertido de residuos, 15 euros/t para la valorización energética, y 30 euros/t y 10 euros/t respectivamente en el caso de rechazos de residuos municipales que están por debajo de la media europea)⁵⁵, más bajos, si cabe, considerando las vergonzantes tarifas de entrada a vertedero e incineradora que se están aplicando en muchos territorios del Estado.

En la misma línea, existe un problema aún mayor, puesto que el impuesto no se repercute sobre quien debiera, por tanto, no crea los incentivos necesarios. Téngase en cuenta que el hecho imponible del impuesto es la entrega de residuos para su eliminación o valorización energética, en vertederos autorizados o instalaciones de incineración de residuos auto-

residuos municipales con valorización energética».

53 CEF.- Fiscal Impuestos. Cesión definitiva del Impuesto sobre el Depósito de Residuos en vertederos, la incineración y la co-incineración de residuos a las CC. AA. de Andalucía, Illes Balears, Canarias, Cataluña, C. Valenciana y Galicia. Con la Ley Orgánica 9/2022, de 28 de julio [...] se articuló la cesión a las comunidades autónomas de este nuevo impuesto. <https://www.fiscal-impuestos.com/cesion-definitiva-Andalucia-Illes-Balears-Canarias-Cataluna-Comunitat-Valenciana-Galicia-impuesto-deposito-de-residuos-vertederos.html>.

54 Puig (2023). ENT Environment & Management. <https://ent.cat/es/limpost-abocament-incineracio-residus/>.

55 European Environment Agency (2023). Economic instruments and separate collection systems, key strategies to increase recycling. <https://www.eea.europa.eu/publications/economic-instruments-and-separate-collection>.

rizadas, en consecuencia, el sujeto pasivo es el depositario del residuo, no quien los genera y los recoge (arts. 88 y 91 de la LRSCEC), además de que la recaudación se asigna a las comunidades donde se materialice el depósito (art. 89 LRSCEC). En consecuencia, y en contra del criterio de Herrera Molina (2021, p. 38)⁵⁶, el resultado es que el impuesto, claramente de carácter finalista, puede no llegar a quien debería, los entes locales que se encargan de la recogida selectiva, y ello implica no perseguir el objetivo central, influir lo suficiente para reducir los residuos dirigidos a soterramiento o incineración.

Esto es así porque lo más común es que la aportación a vertederos se derive de plantas de tratamiento de residuos gestionadas por empresas que, bajo contratas públicas con los ayuntamientos o diputaciones provinciales, se encargan de la recogida de residuos municipales. Esto conlleva que los impuestos sean soportados por dichas empresas, sin que, en la mayoría de los casos, ese impuesto pueda ser repercutido al ente local. Aunque es cierto que existen plantas de tratamiento de titularidad pública, muchas pertenecientes a diputaciones, pero pese a que el impuesto lo debe afrontar la diputación correspondiente, es complicado que se repercuta a los entes locales, ya sea por razón política o por no preverse en las ordenanzas fiscales o en los acuerdos de repercusión de costes con los municipios. En consecuencia, la finalidad del impuesto se torna un tanto dispersa al no influir (mediante el gravamen correspondiente) en quien debería. Finalmente, con el fin de paliar los desperfectos del impuesto, coincidiendo con Puig Ventosa, podría ser interesante que el legislador valorara incluir una definición más precisa del sujeto pasivo con el objetivo de asegurar la finalidad del impuesto, y, de igual modo, aprobara una evolución al alza de los tipos impositivos que dé señales económicas claras a los entes locales y demás productores de residuos, y penalice severamente el depósito/soterramiento en vertederos.

56 «Este nuevo impuesto tendrá una incidencia notable sobre las entidades locales, ya que serán las principales contribuyentes del impuesto, lo que incrementará los costes de los residuos municipales» (Herrera, 2021, p. 38).

7.4.5. Breve consideración respecto a las prestaciones patrimoniales de carácter público en el servicio de recogida de residuos municipales

Merece hacer un breve inciso respecto a las prestaciones patrimoniales de carácter público no tributarias, como alternativa a la implantación de la ecotasa para el caso en que la prestación del servicio público de recogida de residuos se lleve a cabo mediante prestación indirecta, como sería el caso de una empresa concesionaria⁵⁷. En estos supuestos, los ayuntamientos deben tener presente que «al no tener un carácter tributario, aunque están sometidas al principio de reserva de ley recogido en el artículo 31.3 de nuestra Constitución, no se regulan por ordenanza fiscal, sino mediante una ordenanza común»⁵⁸, pese a ello, como defiende Martínez de Trinchería (2022, p. 75)⁵⁹, podrán regularse aspectos que influyan en el procedimiento recaudatorio en periodo voluntario o incluso su impugnación, si bien en ningún caso se contempla su cobro por vía de apremio⁶⁰, ya que el servicio lo presta un concesionario, no un ente público, de lo contrario estaríamos ante una figura jurídica aberrante⁶¹. Pero, aunque la obligación de elaborar un informe técnico-económico, establecida para las tasas en la Ley de Haciendas Locales, no alcanza a estas prestaciones, es del todo recomendable que la aprobación de las mismas se apoye también en la elaboración de una memoria económica, en la que se fundamente su importe, ya que, al tratarse de un servicio público coactivo y de una prestación patrimonial sometida al principio de reserva de ley, debe evitarse cualquier situación de arbitrariedad en la actuación administrativa⁶².

7.5. Consideraciones finales

I. España, respecto a los países de la UE, no se sitúa en las primeras posiciones en materia de política de residuos y está necesitada de cambios notables en la gestión y tratamiento de residuos en todos los niveles de la Administración.

57 Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria. BOE 302 de 18 de diciembre de 2003. Disposición adicional primera, apartado 2. Aquellas a las que se refiere el art. 31.3 de la Constitución que se exigen con carácter coactivo por los poderes públicos.

58 El art. 20.6 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, prevé el establecimiento y regulación de las prestaciones patrimoniales de carácter público no tributarias, mediante ordenanzas no fiscales.

59 Martínez de Trinchería (2022, p. 75).

60 Herrera (2019).

61 «Una prestación contractual exigida en vía de apremio [...] es una figura aberrante» (Palao, 2018, p. 271).

62 Del Amo (2023).

- II. Uno de los avances más destacables de la regulación actual en gestión de residuos se centra en la consecución de los objetivos marcados por el principio de jerarquía de residuos, materializándose en una implicación más directa de las entidades locales, con la obligación de aplicar un instrumento financiero válido, en forma de tasa o un precio público que permita la aplicación de los pagos por generación, más ajustado al principio de «quien contamina paga».
- III. Una recogida puerta a puerta podría ser clave para la implementación de dos principios básicos en gestión de residuos, como el principio «quien contamina paga», así como para una reducción drástica y rápida de los residuos generados, aspectos suficientemente contrastados.
- IV. El control del que está necesitada España para poder cumplir con los objetivos marcados por la UE en la gestión de residuos hace necesario crear un Órgano de Control de Residuos que opere a nivel estatal o autonómico, cuyo objeto sea el seguimiento municipal de la aplicación de las buenas prácticas dirigidas a los objetivos de circularidad que marca la Agenda 2030.

7.6. Referencias bibliográficas

- Abad, J. G. (2021). Una tasa para el servicio de recogida, transporte y tratamiento de los residuos sólidos en la Comunidad Valenciana. En B. García (Coord.), *La reforma ambiental de las haciendas locales*. Madrid: Documentos IEF 7/2021.
- Alenza, J. F. (2022). Implicaciones para las entidades locales de la nueva legislación de residuos. *Anuario Aragonés del Gobierno Local*, 14, 242.
- Álvarez, E. (2024). El nuevo régimen jurídico de las tasas en materia de residuos. *Fundación Democracia y Gobierno Local*, 65, 168.
- Carro, M. (2023). ¿Hacia una revisión de la Jurisprudencia del Tribunal Supremo sobre las ordenanzas de residuos? *La Administración al Día. Instituto Nacional de Administración* (ap. 3º).
- Cuisié, A., Chapatte, S., Pellicer, P. y Puig, I. (2021). Las tasas de residuos en España en 2021. *Observatorio de la Fiscalidad de los Residuos* (p. 4).
- Dávila, J. C. y Mena, J. H. (2022). Los impuestos verdes y su relación con el derecho fundamental a un medio ambiente saludable. *Revista Científica Tecno-Humanismo*, 2, 3, 36.

Del Amo, O. (2023). La nueva tasa de residuos sólidos urbanos. *Blog Fiscal de Crónica Tributaria*.

Fernández, A. (2011). De Copenhague a Cancún. La urgencia de salvar el planeta y la emergencia de una nueva ética. *Revista Internacional de Éticas Aplicadas*, 6, 39-45.

Herrera, P. M. (2000). Derecho tributario ambiental. *La introducción del interés ambiental en el ordenamiento tributario* (pp. 83-84). Madrid: Marcial Pons.

Herrera, P. M. (2019). ¿Se aplica la vía de apremio a las «nuevas» prestaciones patrimoniales públicas no tributarias? *ECJ Leading Cases, Tributos, gasto público y la crisis del Estado de Derecho*. <https://ecjleadingcases.wordpress.com/2019/02/15/se-aplica-la-via-de-apremio-a-las-nuevas-prestaciones-patrimoni%20ales%20-%20publi-cas-no-tributarias/>.

Martínez de Trinchería, S. (2022). La recaudación de las prestaciones patrimoniales públicas no tributarias en el ámbito local: Especial atención a las cuotas urbanísticas. En M. L. Esteve (Dir.), *La financiación de los servicios públicos en las áreas urbanas* (p. 75). Pamplona: Thomson Reuters Aranzadi.

Navarro, A. (2022). Las prestaciones económicas sobre la recogida de residuos municipales. *Revista Catalana de Dret Ambiental*, XIII, 2, 9.

Noguera, A. (2022). ¿Circular o en bucle? La insuficiente transformación de la legislación de residuos. *Revista Aragonesa de Administración Pública*, 21, 12.

Palao, C. (2018). *Capacidad contributiva, no confiscatoriedad y otros estudios de derecho constitucional tributario* (p. 271). Navarra: Civitas.

Patón, G. (2021). Impulso a la estrategia de economía circular mediante la imposición sobre plásticos. En M. L. González Cuellar y E. Ortiz (Dirs.), *La transición energética en el cumplimiento de los objetivos de desarrollo sostenible y la justicia fiscal* (p. 39). Valencia: Tirant lo Blanch.

Patón, G. (2022a). *Fiscalidad de residuos orientada a una economía circular. Análisis de la Ley 7/2022, de 8 de abril* (p. 39). Pamplona: Aranzadi.

Patón, G. (2022b). Impuesto sobre el depósito de residuos en vertederos, la incineración y la co-incineración de residuos (arts. 84 a 97). *Monografías de la Revista Aragonesa de Administración Pública*, 21, p. 575.

Pernas, J. J. (2022). Responsabilidad ampliada del productor del producto: instrumento jurídico para el reparto social de los costes de la gestión de los residuos y el cumplimiento de los objetivos de circularidad (arts. 37 a 54 y 60). *Revista Aragonesa de Administración Pública*, 21, p. 453.

Puentes, B. (2018). ¿España circular 2030? Comentario al borrador de la estrategia española de economía circular. *Revista Catalana de Dret Ambiental*, 9, 2, 15.

Puig, I. y Calaf, M. (2011). Pago por generación de residuos: El caso Argenton. *La Revista Técnica del Medio Ambiente*, 124, 27.

Revuelta, I. y Gómez, A. (2024). Conceptos y principios generales de la Ley 7/2022, de residuos y suelos contaminados para una economía circular. *Cuadernos de Derecho Local. Fundación Democracia y Gobierno Local*, 65, 20.

Santamaría, R. J. (2016). Aproximación jurídica a las medidas de la Unión Europea para la economía circular. *Ambienta Economía Circular: Objetivo cero residuos*, 117, 37.

Santamaría, R. J. (2022). Principios de la política de residuos (Arts. 7 a 11). *Revista Aragonesa de la Administración Pública*, 21, 72-74.

Serrano, F. (2023). El pago por generación en la tasa municipal de gestión de residuos no domiciliarios como incentivo para la reducción, reutilización, recuperación y reciclaje de residuos. En B. García (Coord.), *II Jornadas sobre la reforma ambiental de las haciendas locales: La reforma en el pacto jurídico europeo, estatal y autonómico* (p. 174). Instituto de Estudios Fiscales.

Wieseman, E., Schmidt, S. y Rubik, F. (2022). Reconciling growth and sustainability through circular economy. *Ökologisches Wirtschaften*, 1.

