
PROMULGACIÓN DE UNA TASA RELATIVA AL SERVICIO DE RECOGIDA, TRATAMIENTO Y ELIMINACIÓN DE RESIDUOS A NIVEL DOMICILIARIO

Justificación

La Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados, establece que las entidades locales deben prestar como servicio obligatorio, la recogida, el transporte y el tratamiento de los residuos domésticos generados en los hogares en la forma que establezcan sus respectivas Ordenanzas en el marco jurídico de lo establecido en esta Ley. En este contexto, es recomendable que la entidad local establezca una tasa, con objeto de financiar el servicio e incidir sobre el comportamiento de los ciudadanos en materia de generación y gestión de residuos.

Descripción

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 concreta en su artículo 20, la posibilidad por parte de los entes locales de establecer, entre otros tributos, tasas por la prestación de servicios públicos.

Real Decreto Legislativo 2/2004, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales

Artículo 20. Hecho imponible

1. Las entidades locales, en los términos previstos en esta Ley, podrán establecer tasas por la utilización privativa o el aprovechamiento especial del dominio público local, así como por la prestación de servicios públicos o la realización de actividades administrativas de competencia local que se refieran, afecten o beneficien de modo particular a los sujetos pasivos.

En este sentido, entre los servicios susceptibles de ser tasados, en el artículo 20.4 se especifica la recogida de residuos sólidos urbanos, tratamiento y eliminación de estos.



La Ley 8/1989, de 13 de abril, de Tasas y Precios Públicos, define el concepto de tasa como un tributo cuyo hecho imponible consiste en la prestación de servicios o la realización de actividades en régimen de Derecho Público, que se refiera, afecten o beneficien a los sujetos pasivos. Las tasas son de establecimiento voluntario por parte de los entes locales, los cuales gozan de una autonomía significativa a la hora de elegir qué tasas aplican, así como sus términos. Esta flexibilidad permite un alto grado de adaptación a las diferentes realidades sociales y económicas de acuerdo con las prioridades locales. La forma de concretar el establecimiento y articulación de las tasas es a través de las Ordenanzas Fiscales.

Sin embargo, cabe mencionar que 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, establece el contenido mínimo que deben contener las Ordenanzas Fiscales:

Real Decreto Legislativo 2/2004, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales

Artículo 16. Contenido de las Ordenanzas Fiscales

Las Ordenanzas Fiscales contendrán, al menos: la determinación del hecho imponible, sujeto pasivo, responsables, exenciones y bonificaciones, base imponible y liquidable, tipo de gravamen o cuota tributaria, período impositivo y devengo; los regímenes de declaración y de ingreso; y, las fechas de su aprobación y del comienzo de su aplicación.

En este contexto, es recomendable que la entidad local establezca una tasa mediante Ordenanza Fiscal, para financiar el servicio municipal de recogida y tratamiento de residuos domésticos. Adicionalmente, se recomienda que esta incorpore costes modulados en función de la generación de residuos (sistemas de pago por generación¹) e incorpore bonificaciones de carácter ambiental, con el objetivo de incentivar la realización de buenas prácticas en el ámbito de los residuos que, en última instancia, repercutan sobre unos mejores resultados en la reducción de residuos, separación en origen, recogida separada y correcto tratamiento. Por ejemplo, se pueden definir bonificaciones dirigidas a aquellos ciudadanos que realizan correctamente la recogida selectiva, utilizan servicios específicos como los puntos limpios, etc.

¹ Un sistema de pago por generación se basa en la aplicación de un mecanismo mediante el cual el usuario del servicio de recogida de residuos paga la tasa de basuras en función de su generación real de residuos y del servicio que obtiene para su gestión.



A continuación, se describen las posibilidades que disponen los entes locales para articular sus tasas a nivel domiciliario:

1. **Base imponible.** La base imponible de la tasa se puede dividir en varias categorías según la forma en que se articule²:

- **Fija:** La base imponible es un importe fijo por hogar, sin utilizar ninguna variable cualitativa ni cuantitativa para establecer una relación entre importe y generación de residuos. Esta opción supone que aquellos hogares cuya generación de residuos en términos cuantitativos y en términos cualitativos sea más apropiada, estarán subvencionando a aquellos otros donde la generación sea mayor o cuyos hábitos desemboquen en costes mayores.
- **Variable cualitativa:** La base imponible se articula mediante una variable cualitativa, como puede ser la tipología de hogar, situación u ocupación de la vivienda.
- **Variable cuantitativa discreta:** La base imponible se articula mediante una variable cuantificable restringida a unos valores determinados. En este caso, la variable de la que dependen la base imponible responde a unos valores definidos, como pueden ser tramos de consumo de agua, categoría de calles preestablecidas o tramos de valores catastrales de los inmuebles.
- **Variable cuantitativa continua:** La base imponible se articula mediante una variable cuantificable no restringida. Esta variable no está condicionada y, por tanto, se establece una relación directa. Algunos ejemplos pueden ser el consumo de agua, el valor catastral o la generación efectiva de residuos.

En los puntos siguientes se detallan las principales variables que se pueden utilizar para ajustar la base imponible:

- **Consumo de agua:** El consumo de agua presenta una correlación positiva, aunque débil, con la generación de residuos. Esta correlación se basa en que el consumo de agua depende, entre otros factores, del número de personas que habitan un domicilio y de su nivel de renta, que son factores que también son explicativos de la generación de residuos. Sin embargo, hay multitud de factores que explican las diferencias de consumo

² Según el informe *Las tasas de residuos en España*, publicado por el Instituto de Estudios Fiscales, que analiza una muestra representativa de 125 municipios del estado español (incluidas todas las capitales de provincia), en la actualidad, aproximadamente un 44% de las tasas domésticas no incluyen ningún criterio de diferenciación en la base imponible, estableciendo un mismo importe para todos los hogares.



de agua entre hogares, como por ejemplo, la presencia de piscinas, hábitos de consumo, hábitos de higiene, etc., variables que no tienen nada que ver con la generación de residuos.

El hecho que no exista ninguna relación biunívoca entre consumo de agua y generación de residuos hace que esta base imponible sea incapaz de generar incentivo entre ciudadanos para que avancen hacia la reducción y el reciclaje de los residuos. Adicionalmente, el uso del consumo de agua para definir la tasa de residuos puede conllevar ciertos problemas de comprensión entre la población.

- **Número de residentes:** Esta variable se basa en el argumento de que a medida que aumenta el número de residentes de un hogar, aumenta la generación de residuos del mismo. Por tanto, una posibilidad es que la tasa sea proporcional al número de residentes, o bien, establecer cuotas individuales que varíen en función del número de personas que habitan en el hogar, de tal forma que estas disminuyan ligeramente a medida que aumenta el número de habitantes del hogar. Sin embargo, esta base imponible es incapaz de generar incentivo entre ciudadanos para que avancen hacia la reducción y el reciclaje de los residuos.
- **Superficie:** La superficie de la vivienda presenta una correlación positiva débil con la generación de residuos. En este sentido, a mayor superficie, mayor es la capacidad económica del contribuyente y, teóricamente, presenta una mayor generación de residuos. La cuota debería ser creciente a medida que aumenta la superficie, pero marginalmente decreciente, es decir, que sea decreciente por unidad de superficie. Sin embargo, esta base imponible es incapaz de generar incentivo entre ciudadanos para que avancen hacia la reducción y el reciclaje de los residuos.
- **Valor catastral:** El valor catastral, que es la base imponible del Impuesto sobre Bienes Inmuebles (IBI), presenta una correlación con la renta del hogar, que a su vez es un indicador de capacidad económica y de generación de residuos. Sin embargo, esta base imponible es incapaz de generar incentivo entre ciudadanos para que avancen hacia la reducción y el reciclaje de los residuos.
- **Metros lineales de fachada:** Los metros lineales de fachada dan una idea del grado de dispersión del urbanismo, cuyas características afectan directamente al coste de recogida. Sin embargo, esta base imponible es incapaz de generar incentivo entre ciudadanos para que avancen hacia la reducción y el reciclaje de los residuos.



-
- **Tipificación de calle:** El empleo de esta variable puede justificarse, en algunos casos, por el hecho que un urbanismo más compacto implica menores costes de recogida. Sin embargo, esta base imponible es incapaz de generar incentivo entre los ciudadanos para que avancen hacia la reducción y el reciclaje de los residuos.
 - **Generación efectiva de residuos:** Como se ha visto, ninguno de los sistemas descritos anteriormente está diseñado para reflejar en la cuota la generación de residuos, ni es capaz de proveer por sí mismo incentivos para el desarrollo de buenas prácticas ambientales. Una alternativa son los sistemas de pago por generación. Estos se basan en la aplicación de un mecanismo por el cual el usuario del servicio paga la tasa en función de su generación real, su participación en los esquemas de recogida selectiva y del servicio que obtiene por su gestión. Así, se introduce explícitamente el principio de *quien contamina paga* en las tasas y se premia a los ciudadanos que realizan un esfuerzo en la reducción y la separación en origen.
2. **Importe de la cuota tributaria.** En función de la base imponible se debe definir un importe de las cuotas tributarias de la tasa.
3. **Beneficios fiscales.** Se pueden definir beneficios fiscales o bonificaciones tanto de carácter ambiental como social:
- De carácter **ambiental**:
 - **Compostaje:** Las bonificaciones relacionadas con el compostaje domiciliario se aplican a los hogares en los que se lleva a cabo el compostaje de los residuos alimentarios y la fracción vegetal producida en el ámbito domiciliario. La correcta aplicación debe estar supeditada a inspecciones periódicas con el fin de verificar el estatus del sujeto pasivo como compostador en cuanto a la disposición de los medios necesarios y su correcta utilización. También se pueden aplicar bonificaciones relacionadas con la utilización de compostadores comunitarios.
 - **Punto limpio:** Las bonificaciones relacionadas con el uso de los puntos limpios se aplican sobre el número de veces que se utilizan, obteniendo un porcentaje de bonificación sobre la cuota por cada vez que se usa. Otra opción es aplicar un descuento fijo de la tasa de acuerdo con un uso mínimo del punto verde.



-
- Otras: Se pueden definir bonificaciones asociadas a la realización de otras buenas prácticas ambientales a nivel individual o colectivo, como la minimización de los residuos generados, por la participación en los esquemas de recogida selectiva (sujeta a inspección), o según los índices de recogida selectiva de los barrios.
 - De carácter **social**:
 - Renta y jubilados: Estas bonificaciones están relacionadas con el nivel de renta de los sujetos pasivos o con la condición de jubilado-pensionista.
 - Paro: Estas bonificaciones están relacionadas con la condición de desempleado de los sujetos pasivos.
 - Edad, condición física: Estas bonificaciones están relacionadas con la edad o la condición física de los sujetos pasivos (por ejemplo, el grado de minusvalía).
 - Otros: Se pueden definir bonificaciones de carácter social por aquellos sujetos pasivos que viven solos o asociadas a las características del inmueble (situación, servicio de recogida recibido, habitabilidad, etc.).

En este contexto, cabe remarcar que los gastos asociados al servicio de recogida, tratamiento y eliminación de residuos deberían cubrirse exclusivamente con la recaudación de la tasa, sin la necesidad de utilizar otros impuestos no finalistas o la caja general.

Medios necesarios

Los medios necesarios para la implementación de esta actuación son la redacción de una tasa que incorpore bonificaciones por una correcta gestión de los residuos. Estos trabajos deberían impulsarse desde los servicios jurídicos, fiscales y técnicos del ente local o subcontratarlos a una consultoría externa.

Zona de implementación recomendada

Todos los municipios deberían disponer de una tasa relativa al servicio de recogida, tratamiento y eliminación de residuos.



Beneficios y resultados

La aprobación de tasas que mejoren la correlación entre el coste y la generación de residuos y contemplen bonificaciones de carácter ambiental debería permitir trasladar el principio de *quien contamina paga* a la gestión de los residuos. En este sentido, estos instrumentos deben ejercer como incentivo a los ciudadanos para mejorar sus comportamientos en materia de recogida selectiva.

Amenazas

En la actualidad, algunos municipios pagan la recogida de los residuos domésticos a través de otros impuestos no finalistas y/o de la caja general porque no disponen de un precio público o tasa. Dadas estas casuísticas, si se decide promulgar un precio público o tasa relativa al servicio de recogida, tratamiento y eliminación de residuos es importante explicar correctamente su objetivo, porque, en caso contrario, la ciudadanía puede pensar que está pagando dos veces por un mismo servicio o pensar que empieza a pagar por un servicio que le era gratuito.

Costes

Los costes asociados a la implementación de esta actuación son el coste de redacción de la tasa, que pueden oscilar entre 3.000-4.000 €.

Fuentes de financiación

La promulgación de una tasa relativa al servicio de recogida, tratamiento y eliminación de residuos se debería financiar a través de fuentes propias del ayuntamiento.



Indicadores

- Grado de cobertura de costes de la tasa (unidades: %).
- Número de bonificaciones otorgadas (unidades: bonificaciones).
- Importe de las bonificaciones otorgadas (unidades: €).

Municipios donde se ha implementado la actuación

A continuación se muestran algunos municipios que disponen de tasa relativa a la recogida, tratamiento y eliminación de residuos domésticos, utilizando diferentes variables para ajustar la base imponible:

- Número de residentes: Vitoria-Gasteiz (246.976 habitantes³; País Vasco) y Terrassa (216.428 habitantes³; Cataluña).
- Superficie: Vitoria-Gasteiz (246.976 habitantes³; País Vasco).
- Valor catastral: Olot (34.194 habitantes³; Cataluña).
- Zona de ubicación de la vivienda y/o tipificación de calle: Bilbao (345.110 habitantes³; País Vasco), A Coruña (244.099 habitantes³; Galicia), Manresa (75.152 habitantes³; Cataluña), San Vicente del Raspeig (57.175 habitantes³; Comunidad Valenciana) y Artà (7.541 habitantes³; Islas Baleares).
- Generación de residuos: Argentona (12.133 habitantes³; Cataluña), Benissalem (8.143 habitantes³; Islas Baleares), Usurbil (6.159 habitantes³; País Vasco), Alaró (5.389 habitantes³; Islas Baleares), Porreres (5.256 habitantes³; Islas Baleares), Esporles (4.942 habitantes³; Islas Baleares) y Vilablareix (2.691 habitantes³; Cataluña).

³ Instituto Nacional de Estadística, 2017.

