

Autores

Irene Castells Rey
Pablo Pellicer García

Revisión

Dr. Ignasi Puig Ventosa

Fundació ENT

C/ Josep Llanza, 1-7, 2n 3a
08800 Vilanova i la Geltrú
+34 93 893 51 04

info@ent.cat | www.ent.cat

FUNDACIÓ
ent

LAS TASAS DE RESIDUOS EN ESPAÑA 2022



SUMARIO

RESUMEN	3
SUMMARY	5
1 INTRODUCCIÓN	7
2 MARCO LEGAL	9
3 METODOLOGÍA	11
4 CARACTERIZACIÓN DE LAS TASAS DE RESIDUOS EN ESPAÑA	17
5 FACTORES QUE CONDICIONAN LA HETEROGENEIDAD DE LAS TASAS DE RESIDUOS	27
6 RECAUDACIÓN ALCANZADA POR LAS TASAS DE RESIDUOS	28
7 ALTERNATIVAS REFERENTES A LAS TASAS DOMICILIARIAS	31
8 ALTERNATIVAS REFERENTES A LAS TASAS COMERCIALES	36
9 CONCLUSIONES	39
REFERENCIAS	40
ANEXO1 MUESTRA DE MUNICIPIOS	41
ANEXO2 ESPECIFICACIONES METODOLÓGICAS	44

RESUMEN

Las Tasas de Residuos en España 2022 analiza las tasas de residuos domiciliarias y comerciales de 125 municipios, incluyendo a todas las capitales de provincia, y dando continuidad a los análisis previos realizados con datos de 2015, 2018, 2019, 2020 y 2021.

Para las entidades locales las tasas de residuos son, en general, las que más recaudación aportan, al gravar un servicio de prestación obligatoria y con elevados costes. La Ley 7/2022, de 8 de abril, de Residuos y Suelos Contaminados para una Economía Circular, establece que, en un plazo de 3 años, se debe instaurar de manera obligatoria una tasa o prestación patrimonial de carácter público no tributaria, específica, diferenciada y no deficitaria y que refleje el coste real de las operaciones de recogida, gestión y tratamiento.

Si bien la utilización de tasas de residuos u otras figuras cobratorias específicas está ampliamente extendida en España, estando presentes en el 97,6% de los municipios analizados. De estos municipios, tan solo el 1,6% contempla el precio público como herramienta de cobro del servicio a los comercios, mientras que el 4,8% son prestaciones patrimoniales, siendo tasas en el resto de los casos. El 14,4% de las figuras son de titularidad gestión mancomunada. Las tasas y demás figuras presentan una gran heterogeneidad, tanto a nivel cualitativo como cuantitativo, a la hora de establecer las cuotas.

La comparación de las cuotas en las tasas (o en su caso otras figuras) de residuos se ha realizado mediante el establecimiento de un hogar y 11 comercios tipo. Éstos se han definido teniendo en cuenta una serie de parámetros (superficie, consumo de agua, entre otros) representativos de la situación media en España.

El importe medio de las cuotas domésticas para el 2022 es de 92,5 € anuales por hogar. En ellas, la presencia de cuotas fijas es muy significativa (47,5% de los municipios), llegando a ser mayoritaria en aquellos municipios con menos de 5.000 habitantes. 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 (29,5% de los municipios), el valor catastral (4,9%), el consumo de agua (4,1%) o la superficie de la vivienda (2,5%), son los criterios más frecuentes. Aun así, todas estas modalidades son independientes de la generación de residuos y de la participación del hogar en su recogida selectiva. La cobertura de costes estimada ha sido del 71,8%.

La suma de los ingresos totales en concepto de TR (u otras figuras cobratorias) de recogida y tratamiento de residuos en España para 2021, incluyendo todas las entidades locales municipales y supramunicipales que presentan datos, fue de 2.079 millones de euros, representado una recaudación de 61,15 euros per cápita. El 73,1% de estos ingresos son en concepto de recogida y el 26,9% de tratamiento.

Por otro lado, se ha observado que el 98,4% de los municipios con tasas de residuos (o en su caso otras figuras) mantienen cuotas diferenciadas para comercios y domicilios.

En paralelo, la diferenciación de las cuotas comerciales entre sí también está ampliamente extendida en los municipios del estudio: el 92,6% de las ordenanzas fiscales analizadas cuentan con criterios para ello. Entre éstos, 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). La siguiente tabla muestra los valores medios de estas cuotas:

Importe medio de las cuotas (€/año) para las diferentes actividades comerciales tipo, según estratos de población de los municipios

Comercio tipo	G1 (<1.000 hab.)	G2 (1.001-5.000 hab.)	G3 (5.001-20.000 hab.)	G4 (20.001-50.000 hab.)	G5 (>50.000 hab.)	Global
Panadería	221,3	159,3	250,7	209,7	303,2	245,6
Tienda de ropa	210,9	160,2	190,4	173,7	221,7	198,1
Taller	242,1	187,3	235,0	280,2	297,1	260,1
Bar	295,5	251,7	322,0	392,0	401,9	349,5
Restaurante	384,7	380,8	404,0	643,2	634,1	526,4
Banco	245,7	185,0	498,8	548,0	635,1	473,0
Hotel	552,3	425,0	458,0	751,9	803,0	649,4
Supermercado	334,4	297,0	993,1	1058,2	956,9	782,5
Tienda de alimentación	268,3	191,5	265,8	325,2	448,0	335,1
Clínica	700,6	330,3	441,0	1271,3	1223,9	903,6
Peluquería	201,4	147,0	183,9	181,3	206,0	188,9

Fuente: Elaboración propia.

Otra de las herramientas fundamentales para avanzar hacia una fiscalidad más justa (social y ambientalmente) son los beneficios fiscales. El 53,8% de los municipios con tasas de residuos cuenta con algún tipo de beneficio fiscal domiciliario, mientras que tan solo el 26,2% cuenta con beneficios fiscales comerciales, siendo mayor su presencia, en ambos casos, en aquellos estratos con más población. A nivel domiciliario, las deducciones para rentas bajas (36,9% de los municipios con figura cobratoria específica), pensionistas (20,5%), personas en riesgo de exclusión social (17,2%) y familias numerosas (14,8%), son los principales criterios encontrados. A nivel comercial, los principales criterios identificados son la contratación de gestor de residuos privado (8,2% de los municipios de la muestra con tasas o precios públicos), la localización (5,7%) y los locales inactivos (8,2%).

Sin embargo, tan solo el 11,8% de los municipios que cuentan con tasas y demás figuras de residuos tiene en consideración algún beneficio fiscal de carácter ambiental para domicilios, siendo el uso de puntos limpios, el compostaje casero y la correcta separación de residuos los criterios principales aparecidos. Asimismo, únicamente el 7,3% 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 articulan.

Existe, por lo tanto, una escasez generalizada de sistemas diseñados para reflejar en la cuota la generación y gestión de residuos, por lo que todavía existe un gran recorrido en la provisión de incentivos para las buenas prácticas ambientales. En particular, el potencial para implantar sistemas de pago por generación (PxG) es enorme, sobre todo vinculado a recogidas domiciliarias y comerciales puerta a puerta. Los sistemas de PxG, y los más nuevos de bonificación por participación (BxP), permiten definir el pago de la tasa de residuos en función de la generación de cada usuario y del uso efectivo que haga del servicio.

Palabras clave: tasa, basura, municipal, residuos, recogida, tratamiento



SUMMARY

The report “Las Tasas de Residuos en España 2022” (“Waste Charges in Spain 2022”) analyses waste charges paid by households and commercial activities in 125 Spanish municipalities, including all province capitals and giving continuity to previous analyses conducted in 2015, 2018, 2019, 2020 and 2021.

Waste charges are, usually, the most important charge in terms of revenue at local level, considering that waste management services are mandatory, and their costs are high. Law 7/2022, of April 8, on Waste and Contaminated Soil for a Circular Economy, establishes that, within a period of 3 years, a specific, non-tax public rate or asset benefit must be established, differentiated and not deficient and that reflects the real cost of the collection, management and treatment operations.

In Spain, waste charges are thoroughly used. Their implementation has been identified in 97.6% of the analysed municipalities. In 14.4% of the cases these instruments are approved and levied by associations of municipalities (Mancomunidades/Consortios).

To compare waste charges among the different municipalities, a standard household and 11 standard commercial activities have been defined. These have been defined by considering various parameters (such as built-up area or water use, among others) representative of the average situation in Spain.

In 2022, the average waste charge was 89.98 €/year per household. Fixed quotas are common (47.5% of municipalities). In fact, they are the most common type of waste charge among the smallest municipalities (those below 5,000 inhabitants). In other cases, waste charges vary according to other variables, for example, the situation of the house according to street classification (29.5% of municipalities), registered value (4.9% of municipalities), domestic water consumption (4.1% of municipalities) or the household area (2.5%). However, none of these criteria consider waste generation or participation in separate collection. The estimated cost coverage was 71.8%.

The total income from waste charges for collection and treatment in Spain for 2021, including all local municipal and supra-municipal entities, was 2,079 million euros, corresponding to 61.15 euros per capita. 73.1% of this income was from waste charges related to collection and 26.9% from treatment.

98.4% of municipalities that use waste charges have a differentiation between fees paid by households and commercial activities. And differentiation among commercial fees is also widespread among the analysed municipalities: 92.6% of the analysed waste charges have criteria to differentiate the fees. Among them, the type of economic activity, the built-up area and the number of employees is the most frequent criteria. In addition, the analysis shows that commercial fees tend to be higher within highly populated municipalities (above 50,000 inhabitants). The following table summarises the average fees for the different commercial activities:

Average fees (€/year) for the different standard commercial activities

Commercial activity	G1 (<1,000 inhab.)	G2 (1,001-5,000 inhab.)	G3 (5,001-20,000 inhab.)	G4 (20,001-50,000 inhab.)	G5 (>50,000 inhab.)	Global
Bakery	221.3	159.3	250.7	209.7	303.2	245.6
Clothing store	210.9	160.2	190.4	173.7	221.7	198.1
Vehicle repair workshop	242.1	187.3	235.0	280.2	297.1	260.1
Bar	295.5	251.7	322.0	392.0	401.9	349.5
Restaurant	384.7	380.8	404.0	643.2	634.1	526.4
Bank	245.7	185.0	498.8	548.0	635.1	473.0
Hotel	552.3	425.0	458.0	751.9	803.0	649.4
Supermarket	334.4	297.0	993.1	1058.2	956.9	782.5
Grocery store	268.3	191.5	265.8	325.2	448.0	335.1
Medical clinic	700.6	330.3	441.0	1271.3	1223.9	903.6
Hair salon	201.4	147.0	183.9	181.3	206.0	188.9

Source: Own elaboration.

Tax credits and discounts allow for a fairer taxation, both in social and environmental terms, and both for households and/or commercial activities. These are more common in the highly populated municipalities, and the main types of discounts for households refer to low-income earners (36.9%), pensioners (20.5%), people at risk of social exclusion (17.2%) and large families (14.8%). As for commercial activities, the main types of discounts are for hiring private waste managers (8.2%), due to localization (5.7%) and for inactive establishments (8.2%). However, barely 11.5% of municipalities with waste charges have used some sort of environmental criteria in their discounts for households, being the use of recycling centres, home composting and correct waste separation, the most common ones. Additionally, only 8.2% of municipalities have used some sort of environmental criteria in the discounts in their commercial waste charges. In those cases, the use of recycling centres, the correct waste separation and having environmental management certifications are the most common criteria.

Overall, there is a very limited number of cases in which waste charges depend on waste generation and management, which means that there is a long way to go in the provision of incentives towards good environmental practices. In particular, the potential of Pay as you throw (PAYT) schemes is huge, especially associated to door-to-door waste collection. PAYT systems, and the emerging systems based on applying reductions linked to participation in separate collection systems, would allow for the definition of waste charges according to the actual waste generation and use of the service by each user.

Keywords: charge, waste, municipal, collection, treatment.



1 INTRODUCCIÓN

La actividad de empresas y hogares lleva asociada la transformación de productos en residuos. En el ámbito local, una correcta gestión de los residuos municipales generados en los hogares y derivados de la actividad comercial debe tratar de evitar los impactos ambientales, sociales y económicos asociados. Así, desde la Unión Europea se han promulgado diversos objetivos vinculantes para la gestión de residuos municipales. Entre otras normas, la Directiva Marco de Residuos (2008/98/CE), modificada por la Directiva (UE) 2018/851, y la Directiva de Vertido (1999/31/CE), modificada por la Directiva (UE) 2018/850, marcan los criterios (a través del principio “quien contamina paga”), prioridades (a través de la jerarquía de residuos) y resultados a conseguir en materia de gestión de residuos municipales, a través de objetivos cualitativos y cuantitativos comunes obligatorios para los Estados miembros. Específicamente, de acuerdo con la Directiva (UE) 2018/850, para el año 2035 los Estados miembros deberán reducir los depósitos en vertedero a un máximo del 10% respecto al peso total de residuos municipales generados. Por otro lado, la Directiva Marco de Residuos establece que en 2020 se debía alcanzar un 50% de preparación para el reciclaje y reutilización, y con un incremento progresivo de hasta el 65% en 2035. Sin embargo, España en 2019 aun enviaba el 54% de residuos municipales a vertederos, mientras que el porcentaje de reciclaje material de los residuos se sitúa en el 18% y el porcentaje de incineración en un 11% (MITECO, 2021).

Los municipios juegan un papel central en la consecución de estos objetivos y deberán utilizar todas las herramientas a su alcance para avanzar hacia un aumento considerable de los niveles de reciclaje, así como una disminución significativa del depósito en vertedero. Se pueden destacar las herramientas de tipo normativo (fijación de objetivos, límites y prohibiciones, particularmente a través de ordenanzas municipales), comunicativo/educativo (campañas de sensibilización) o de gasto público (prestación de servicios de recogida y construcción de infraestructuras de tratamiento).

Además, existen herramientas económicas y fiscales que pueden contribuir a la creación de incentivos y señales a los agentes económicos para una mejora de sus conductas ambientales. Dichos instrumentos también se han aplicado al ámbito de los residuos, por ejemplo, impuestos sobre el vertido e incineración de residuos (Puig Ventosa & González Martínez, 2012), sistemas de permisos de vertidos negociables (Calaf-Forn et al., 2014), sistemas de bonificación-penalización

(Puig-Ventosa, 2004a), impuestos sobre productos especialmente perjudiciales ambientalmente, etc.

De entre estos instrumentos económicos, las tasas de recogida y/o tratamiento de residuos¹ (TR en adelante) son un instrumento crucial. Por un lado, porque aportan la financiación del servicio de gestión de residuos, que es de prestación obligatoria para las Entidades Locales y de gran relevancia para el bienestar de todos los ciudadanos. Por otro, porque su regulación mediante ordenanzas fiscales goza de flexibilidad suficiente en su articulación para dar lugar a la creación de incentivos a las buenas prácticas y la mejora de la eficiencia económica en la gestión de residuos. La flexibilidad para su diseño se ve reflejada en la gran diversidad existente en cuanto a las exenciones, bonificaciones y reducciones.

Que las TR -en conjunción con otros instrumentos- son una pieza clave en el camino a la necesaria transformación de las economías hacia modos de producción y consumo más sostenibles es una cuestión que goza de evidencias suficientes a nivel internacional (Huang et al., 2012), europeo (Elia et al., 2015, Voronova et al., 2013) y español (Puig Ventosa, 2008, Milian & Wantanabe, 2009). Sin embargo, para poner en juego todo el potencial de los municipios españoles en materia de gestión de residuos, la articulación de las TR debe ir de la mano de una buena diagnosis de partida.

El presente estudio pretende contribuir a este fin, aportando un perfil de la situación actual de las TR en España en cuanto a sus características cualitativas y cuantitativas principales. Para ello, el apartado 2 resume el marco legal en que se inscriben y que sirve de referencia para la articulación de las ordenanzas fiscales. El apartado 3 detalla la metodología que se ha seguido, tanto para la caracterización de las TR, como para el análisis de la cobertura de costes. El apartado 4 recoge la caracterización de las TR, mientras que el 5 analiza aquellos factores que condicionan su heterogeneidad. El apartado 6 muestra los resultados de la recaudación alcanzada. En los apartados 7 y 8, se ofrece un catálogo de alternativas a las TR domiciliarias y comerciales. El apartado 9 resume las principales conclusiones del estudio.

¹ Las tasas de residuos son también habitualmente denominadas tasas de basuras.

Este estudio sigue en gran medida la metodología y estructura del estudio original “Las tasas de residuos en España”², que analizaba las ordenanzas fiscales de 2015, integrando las sucesivas mejoras metodológicas introducidas en ediciones posteriores.



² https://www.ief.es/docs/destacados/publicaciones/documentos_trabajo/2016_27.pdf

2

MARCO LEGAL

La Constitución Española, en su artículo 142, reconoce que las Haciendas locales deberán disponer de “los medios adecuados para el desarrollo de las funciones” que la Ley les atribuya “y se nutrirán fundamentalmente de tributos propios”, los cuales según el artículo 132.2, podrán ser exigidos por estas.

El Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (RDLRHL) aprobado por Real Decreto legislativo 2/2004, de 5 de marzo, establece en su artículo 20, la posibilidad por parte de los entes locales de establecer, entre otros tributos, “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”, entre las cuales se especifica en el artículo 20.4 el supuesto de tasas por “recogida de residuos sólidos urbanos, tratamiento y eliminación de estos [...]”.

La cuota tributaria de las tasas consiste en “una cantidad resultante de aplicar una tarifa, una cantidad fija señalada al efecto, o la cantidad resultante de la aplicación conjunta de ambos procedimientos” (art 2.4.3, RDLRHL). Este importe “no podrá exceder, en su conjunto, el coste real o previsible del servicio o actividad de que se trate o, en su defecto, del valor de la prestación recibida” (art 24.2, RDLRHL).

En virtud del RDLRHL, una ordenanza fiscal debe especificar, como mínimo:

- El hecho imponible, el sujeto pasivo, los responsables, las exenciones, reducciones y bonificaciones, la base imponible y liquidable, el tipo de gravamen o cuota, el periodo impositivo y el devengo.
- Los regímenes de declaración e ingreso.
- Las fechas de su aprobación y del comienzo de su aplicación.

Además del RDLRHL, otra normativa relevante en cuanto a los aspectos tributarios es la Ley 25/1998, de 13 de julio, de modificación del Régimen Legal de las Tasas Estatales y Locales de Reordenación de las Prestaciones Patrimoniales de Carácter Público y la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria (LGT).

En cuanto al marco competencial local y de procedimiento administrativo, los principales textos legales son la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora

de las Bases del Régimen Local (LRBRL) y la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y el Procedimiento Administrativo Común (LRJAPPAC). Además, en algunas Comunidades Autónomas se cuenta con legislación específica sobre entes locales.

A pesar de que ninguna norma de este marco tiene una vocación extrafiscal, su configuración permite el diseño de tributos con fines más allá de los recaudatorios. La propia LGT, en su artículo 2, establece que “los tributos, además de ser medios para obtener los recursos necesarios para el sostenimiento de los gastos públicos, podrán servir como instrumentos de la política económica general y atender a la realización de los principios y fines contenidos en la Constitución”.

Por otro lado, algunos de los puntos anteriormente mencionados han ganado concreción en la Ley 7/2022, de 22 de abril, de residuos y suelos contaminados para una economía circular. En primer lugar, su artículo 11.1., concreta quienes son los responsables de sufragar la gestión de residuos y qué se entiende por tal concepto: “los costes relativos a la gestión de residuos, incluidos los costes correspondientes a la infraestructura necesaria y a su funcionamiento, así como los costes relativos a los impactos medioambientales y en particular los costes de las emisiones de gases de efecto invernadero, tendrán que ser sufragados por el productor inicial de los residuos, por el poseedor actual o por el anterior poseedor de residuos [...]”. Seguidamente, el artículo 11.3. de la Ley detalla qué conceptos deberán reflejar las tasas o prestaciones patrimoniales de carácter público no tributario: “[...] el coste real, directo o indirecto, de las operaciones de recogida, transporte, tratamiento de los residuos, incluidas 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 energía”.

Complementariamente, el mismo artículo 11.3. estipula que “las entidades locales establecerán, en el plazo de tres años a contar desde la entrada en vigor de esta ley, una tasa o, en su caso, una prestación patrimonial de carácter público no tributaria, específica, diferenciada y no deficitaria, que permita implantar sistemas de pago por generación [...]”. En otras palabras, se establece el carácter obligatorio de las tasas o figuras captatorias equivalentes, así como el objetivo de que estas no sean deficitarias y se introduce por primera

vez la terminología de pago por generación. Este último aspecto queda reforzado en el Anexo 5 de la Ley, donde se incluyen los sistemas de pago por generación entre los instrumentos económicos para incentivar la aplicación de la jerarquía de residuos: “Sistemas de pago por generación de residuos («pay-as-you-throw») que impongan 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”.

Finalmente, la Ley 7/2022, establece en su artículo 16 que “Las autoridades competentes deberán establecer medidas económicas, financieras y fiscales para fomentar la prevención de la generación de residuos, la reutilización y reparación, implantar la recogida separada, mejorar la gestión de los residuos, impulsar y fortalecer los mercados de productos procedentes de la preparación para la reutilización y el reciclado, así como para que el sector de los residuos contribuya a la mitigación de las emisiones de gases de efecto invernadero”. En este sentido, es relevante destacar la consideración establecida en la disposición final primera. Ésta modifica el artículo 24 de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, y define una nueva tipología de beneficio fiscal comercial que los entes locales podrán “establecer mediante ordenanza una bonificación de hasta un 95 por ciento de la cuota íntegra de las tasas o en su caso, de las prestaciones patrimoniales de carácter público no tributario, que se exijan por la prestación del servicio de recogida de residuos sólidos urbanos para 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”.

A nivel europeo, la Directiva (UE) 2018/851, por la cual se modifica la Directiva 2008/98/CE sobre los residuos, establece (artículo 14) que “de acuerdo con el principio de que quien contamina paga, los costes relativos a la gestión de los residuos, incluidos los costes correspondientes a la infraestructura necesaria y a su funcionamiento, correrán a cargo del productor inicial de los residuos, del poseedor actual o del anterior poseedor de residuos”. De esta manera se pretende recoger la responsabilidad ambiental de los productores de residuos.

Dentro de la planificación a escala nacional en materia de residuos, el Plan Estatal Marco de Gestión de Residuos (PEMAR) 2016-2022, aprobado el 6 de noviembre de 2015, recoge la idoneidad de los instrumentos económicos para “aplicar la jerarquía de residuos” entre los que se destaca “una correcta tarificación de los costes de tratamiento de los residuos y el avance hacia el establecimiento de sistemas de pago por generación de residuos”.

En el caso de los residuos comerciales en España, tal y como prevé la Ley 7/2022 de residuos en su artículo 12, las Entidades Locales podrán “gestionar los residuos comerciales no peligrosos y los residuos domésticos generados en las industrias en los términos que establezcan sus respectivas ordenanzas, sin perjuicio de que los productores de estos residuos puedan gestionarlos por sí mismos en los términos previstos en el artículo 20.3. Cuando la entidad local establezca su propio sistema de gestión podrá imponer, de manera motivada y basándose en criterios de mayor eficiencia y eficacia en términos económicos y ambientales en la gestión de los residuos, la incorporación obligatoria de los productores de residuos a dicho sistema en determinados supuestos”.

En este sentido, la figura impositiva que mejor se ajusta a un servicio de solicitud o prestación voluntaria, serían los precios públicos, que a diferencia de las tasas deben cubrir como mínimo (y no como máximo), el coste del servicio. Aun así, la seguridad jurídica que ofrece un sistema de tasas hace que la mayoría de los Ayuntamientos opten por la gestión a través de esta fórmula. En cualquier caso, las tasas comerciales deberían prever exenciones para los comercios que realicen su gestión a través de operadores privados.

Finalmente, cabe indicar que la Ley Reguladora de las Haciendas Locales en su artículo 20, define las prestaciones patrimoniales de carácter público no tributarias respecto a otras figuras como las tasas o los precios públicos. En este sentido, el artículo 20.6 especifica que las prestaciones patrimoniales no tributarias se prestan de manera directa mediante personificación privada o mediante gestión indirecta. Esta cuestión cuenta con mayor detalle en la Disposición Adicional segunda de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, donde se especifica que las prestaciones patrimoniales pueden ser aplicadas exclusivamente cuando una empresa presta el servicio a riesgo y ventura bajo el régimen de concesión (de acuerdo con la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público) y es dicha empresa quien cobra directamente el servicio.

3 METODOLOGÍA

La caracterización de las TR en España se ha realizado mediante la selección de una muestra de 125 municipios divididos en 5 grupos por número de habitantes.

Sobre esta muestra se ha obtenido y procesado, de haberla, su ordenanza reguladora³ para 2022. Para la caracterización de las ordenanzas, se han registrado los datos correspondientes a una serie de categorías analíticas que permiten una comparación en cuanto a:

1. Características de las ordenanzas.
2. Variabilidad de las cuotas tributarias basadas en la definición de un hogar tipo y 11 comercios tipo.

La caracterización se realiza a través de las categorías detalladas en la Tabla 1.

Tabla 1. Variables para la caracterización de las tasas de residuos

VARIABLE	VALORES
Nombre del Municipio	-
Código INE del Municipio	-
Grupo de la muestra	G1: municipios de menos de 1.000 habitantes; G2: de 1.001 a 5.000; G3: de 5.001 a 20.000; G4: de 20.001 a 50.000; G5: más de 50.000 habitantes.
Existencia de figura impositiva relacionada con la recogida o tratamiento de residuos	Sí/No
Tipo de gestión de la tasa	Municipal/Mancomunada
Tipo de figura	Tasa/Precio Público
Hecho imponible	Recogida/Tratamiento/Recogida y tratamiento.
Cuotas tributarias diferenciadas para hogares y comercios	Sí/No
Cuotas tributarias domésticas diferenciadas por tipos de hogar	Sí/No
Criterio de diferenciación de cuota doméstica	Enumeración de criterios

³ Las tasas se regulan mediante ordenanzas fiscales, mientras que precios públicos y prestaciones patrimoniales de carácter público no tributarias se articulan en ordenanzas reguladoras.

Cuotas tributarias diferenciadas por tipos de comercio	Sí/No
Criterio de diferenciación de cuota comercial	Enumeración de criterios
Número de categorías comerciales	Recuento de categorías
Beneficios fiscales, exenciones y/o reducciones en las cuotas	Sí/No
Tipos de bonificación, criterios de exención/reducción	Enumeración de criterios
Cuota tributaria aplicable a hogar tipo	€/año
Cuota tributaria aplicable a seis comercios tipo	€/año

Fuente: Elaboración propia.

3.1. Muestra de municipios

Dado el ingente trabajo que conllevaría analizar las ordenanzas fiscales de todos los municipios españoles, el trabajo analiza una muestra de municipios. La muestra original se realizó para el estudio “Las tasas de residuos en España” (Puig Ventosa et al., 2018) y se volvió a usar en los estudios de 2018, 2019, 2020 y 2021, ya que se consideró que la muestra escogida era significativa y presentaba las características necesarias para facilitar un seguimiento de la evolución a lo largo del tiempo. Por este motivo, se ha mantenido también en este estudio.

El objetivo de la muestra fue dotar de la mayor representatividad posible a todos los estratos de población y a todas las Comunidades Autónomas (CCAA). La muestra está compuesta por 125 municipios, divididos en 5 estratos según el número de habitantes (Tabla 2). El muestreo se realizó de manera discrecional, de forma que todas las capitales de provincia estuvieran presentes y hubiese al menos un municipio de cada CCAA en cada estrato. Siguiendo este criterio, para los estratos G1, G2 y G3, los 17 primeros municipios se escogieron aleatoriamente de entre los posibles candidatos en cada CCAA. Los dos restantes se escogieron de manera aleatoria simple. Para el estrato G4, se incluyeron las dos capitales de provincia que presentan este tamaño de población, se escogieron 17 municipios de entre los posibles candidatos de cada CCAA y uno de manera aleatoria simple. El estrato G5 está formado por el resto de las capitales de provincia.

En el estudio “Las tasas de residuos en España 2018” (Iriani Bordas et al., 2018), dos municipios de la muestra original, Pinto y Boltaña, variaron su población quedándose fuera del estrato al que correspondían, por lo que se substituyeron por el siguiente municipio de la provincia por orden alfabético (Grañén substituyó a Boltaña y San Fernando de Henares substituyó a Pinto) cuya población estuviera dentro del estrato al que pertenecían (G2 y G4). Consecuentemente, el mismo mecanismo se reprodujo para el estudio de “Las tasas de residuos en España 2019” (Pellicer García et al., 2020); en este caso, el aumento de población del municipio de Pájara lo situó fuera del Grupo 3, por lo que fue substituido por el de San Bartolomé (Las Palmas). En los estudios de 2020 y 2021 no se requirieron nuevas modificaciones al respecto. Sin embargo, en el presente estudio, el municipio de Port de la Selva se ha quedado fuera del estrato al que correspondía (G1), por lo que ha sido substituido por Agullana. Asimismo, el municipio de Barañáin ha sido substituido por Tudela y Calatayud por Almansa, ambos del mismo estrato (G4).

Tabla 2. Número de municipios en cada estrato de la muestra y representatividad de su población

Estrato	Número de habitantes	Número de municipios	Población representada	% sobre total de la población del estrato
G1	Menos de 1.000	19	11.560	0,80%
G2	1.001-5.000	19	56.904	1,34%
G3	5.001-20.000	19	198.549	2,26%
G4	20.001-50.000	20	680.053	8,68%
G5	Más de 50.000	48	14.966.008	59,71%
-	-	125	15.913.074	33,77%

Fuente: Elaboración propia.

La lista completa y actualizada de estos municipios se puede consultar en la Tabla a1 de los anexos.

La Figura 1 muestra su distribución geográfica.



Figura 1. Distribución espacial de los municipios de la muestra



Fuente: Elaboración propia.

3.2. Definición de hogar tipo

Con el fin de comparar el importe de la cuota aplicable en cada municipio de la muestra, se ha definido un hogar tipo, para así realizar el cálculo de cuanto pagaría este mismo hogar en todos los municipios. El hogar tipo está definido para una serie de criterios representativos de la situación media en España y que además sean comparables con la caracterización llevada a cabo en otros estudios (Puig Ventosa & Font Vivanco, 2011). Respecto a los estudios con datos de 2015, 2018, 2019, 2020 y 2021 (Sastre Sanz & Puig Ventosa, 2016; Iriani Bordas et al., 2018; Pellicer García et al., 2020; Observatorio de la Fiscalidad de los Residuos, 2020; Observatorio de la Fiscalidad de los Residuos, 2021). se han revisado y actualizado los datos que definen el hogar tipo, con la finalidad de que se adecuen a la realidad socioeconómica actual. Así, han quedado los siguientes parámetros establecidos:

| Vivienda con un valor catastral de 60.130 euros.⁴

| Vivienda en la que viven dos personas⁵ de entre 20 y 59 años, sin ningún grado de minusvalía, con unos ingresos anuales más de dos veces superior al Indicador Público de Renta de Múltiples Efectos, sin derecho a percepción de una pensión. Y en general sin derecho a ningún tipo de reducción/bonificación en la TR.

| Vivienda principal, sin jardín ni patio, dentro de un inmueble plurifamiliar.

| Situada en el centro urbano, calle de primera categoría no especial, a efectos del callejero fiscal.

| Superficie de 75 metros cuadrados.

| Con un consumo anual de agua de 97.09 m³.⁶



⁴ Valor catastral medio de bienes inmuebles urbanos de uso residencial en enero de 2021, según Dirección General del Catastro. <http://www.catastro.minhap.gob.es/esp/catastroencifras.asp>

⁵ Situación más probable según la Encuesta Continua de Hogares, 2018.

⁶ Basado en el consumo medio anual por habitante, de la Encuesta sobre el Suministro y Saneamiento del Agua en 2020 del Instituto Nacional de Estadística (https://www.ine.es/dyngs/INEbase/es/operacion.htm?c=Estadistica_C&cid=1254736176834&menu=ultiDatos&idp=1254735976602).

3.3. Definición de comercios tipo

Análogamente, se han definido 11 comercios tipo. Para ello, se ha mantenido la metodología establecida originariamente en el estudio “Las tasas de basuras en Cataluña” (Puig Ventosa & Font Vivanco, 2011) que definió 6 comercios tipo en representación de las actividades más comunes de los diversos sectores en Cataluña, que ya fueron utilizados en los estudios para España de 2015 y 2018. Para el estudio de las “Tasas de Residuos en España 2019” se añadieron 5 comercios tipo adicionales: “hotel”, “supermercado”, “tienda de alimentación”, “clínica” y “peluquería”. La elección de estos comercios tipo permite comparar las cuotas entre los diferentes municipios.

A todos ellos se les supone la localización en centro urbano, calle de primera categoría no especial a efectos del callejero fiscal. Su definición se presenta en la siguiente tabla:

Tabla 3. Descripción de los comercios tipo para la caracterización de las tasas comerciales de residuos

Código IAE	Descripción	Superficie (m ²)	Empleados	Otros	Consumo diario de agua (litros/m ²)
644.1	Panadería	45	3	-	20
651.1	Tienda de ropa	55	2	-	6
691.2	Taller mecánico	120	5	-	6
673	Bar	60	6	1 taza, 25 plazas Con servicio de comida	60
671.5	Restaurante	100	7	1 tenedor, 50 plazas, 10 mesas	40
812	Oficina bancaria	120	13	-	6
681	Hotel	900	4	1 estrella 40 plazas 20 habitaciones. Sin restaurante, pero con bar	15
647.4	Supermercado	400	11	-	1
647.1	Tienda de alimentación	115	5	-	1
94.1	Clínica	1.500	20	Sin internamiento. 90 usuarios al día	10
972.1	Peluquería	50	2	-	6

Fuente: Elaboración propia.

3.4 Estudio de los gastos municipales de recogida y tratamiento y de los ingresos por tasas de residuos

Para el estudio tanto de los gastos municipales por los servicios de recogida y/o tratamiento de residuos, así como de los ingresos derivados de las TR y demás figuras específicas, se ha procedido a la explotación de la base de datos Access con información presupuestaria al máximo nivel de desglose por Entidad Local (en adelante “base de datos”) accesible desde la página web del Ministerio de Hacienda y Función Pública⁷ (MINHFP). Esta base de datos recoge información tanto de los presupuestos municipales como de su liquidación a un nivel de detalle que, a partir de 2010, permite en principio el análisis de los conceptos mencionados. En este caso, se han utilizado los datos de liquidaciones de los presupuestos para el año 2021⁸.

Para el estudio de los ingresos, se han filtrado los códigos 302 y 303 de las cuentas económicas consolidadas⁹, correspondientes a los ingresos por tasas de recogida y de tratamiento respectivamente, resultando en una muestra inicial de 5.023 entidades locales con datos para recogida y 470 para tratamiento. Por su parte, el estudio de los gastos se ha realizado filtrando las partidas 1621, 1622, 1623 y 162 de las cuentas por programa correspondiente respectivamente a recogida, gestión, tratamiento y suma total de gestión de residuos. En este caso, encontramos 3.675 casos.

A pesar de que esta base de datos es relativamente completa en cuanto al detalle de los conceptos, existen algunos inconvenientes que lastran fuertemente la capacidad de análisis a partir de la misma para el caso de la gestión municipal de residuos. Entre las dificultades más destacadas, se encuentra el hecho de que tanto la gestión de los servicios de gestión de residuos como la gestión de las TR a menudo se realiza a través de entidades locales supramunicipales como Mancomunidades,

Comarcas, Diputaciones Provinciales, Cabildos Insulares, etc. (ES en adelante). A pesar de que existen datos sobre las cuentas de estas entidades, no se dispone del dato de población servida por cada una de ellas, ni de la relación de municipios que pertenecen a cada ES.

Uno de los problemas en cuanto a la representatividad del análisis es que esta base de datos sobre las liquidaciones de los municipios de España es la no obligatoriedad para el País Vasco y Navarra de presentar datos.

Respecto a los ingresos, existe la posibilidad de que las ES tengan un ingreso en concepto de tasas de tratamiento, o bien que estas cobren sus servicios mediante una transferencia desde los municipios, y en consecuencia las ES no registren dato en concepto de TR.

⁷ La base de datos y las especificaciones metodológicas de la misma se puede consultar en el siguiente enlace: <https://serviciostelematicosext.hacienda.gob.es/SGFAL/CONPREL>

⁸ Datos consultados el 22 de septiembre de 2022.

⁹ Se han seleccionado los ingresos designados como “Derechos u obligaciones reconocidas del ejercicio corriente”, denominados “importer” en la base de datos.

4 CARACTERIZACIÓN DE LAS TASAS DE RESIDUOS EN ESPAÑA

Las tasas y demás figuras cobratorias están conformadas por distintos elementos. Los cualitativos (p.e. la tipología de la figura impositiva o los criterios que articulan el hecho imponible) se analizan en el apartado 4.1 y los cuantitativos (cuantía de las cuotas para domicilios y comercios) en el apartado 4.2.

4.1. Caracterización cualitativa de las ordenanzas fiscales municipales de las tasas de residuos

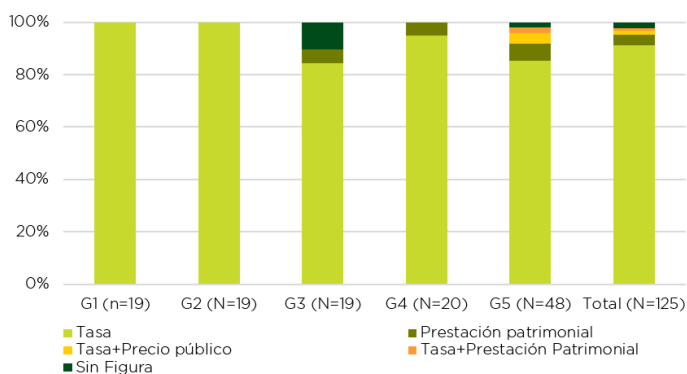
El análisis cualitativo de las tasas de residuos se estructura en tres partes. Un primer apartado (4.1.1) analiza la presencia de figuras impositivas, así como su tipología (tasa, precio público o prestación patrimonial) y titularidad (municipal y/o mancomunada). Seguidamente, el apartado 4.1.2 expone los criterios de diferenciación encontrados, tanto para domicilios como para comercios. Finalmente, el apartado 4.1.3 desarrolla los principales beneficios fiscales que contemplan dichas tasas, con atención específica a aquellos beneficios fiscales que buscan incentivar buenas prácticas ambientales.

4.1.1. PRESENCIA, TIPOLOGÍA Y GESTIÓN DE LAS TASAS DE RESIDUOS

Del total de la muestra, en 2022, 3 de los 125 municipios no tenían tasas ni precios públicos ni prestación patrimonial relacionados con la gestión de residuos, lo que significa un 2,4%.

Los municipios de la muestra que no cuentan con tasas ni precios públicos son Es Castell, Pedrezuela (ambos en el estrato G3) y Valladolid (en el estrato G5). Valladolid derogó su tasa en 2016. La Figura 2 muestra gráficamente estos datos.

Figura 2. Frecuencia de los tipos de figuras impositivas para la recogida y/o tratamiento de residuos

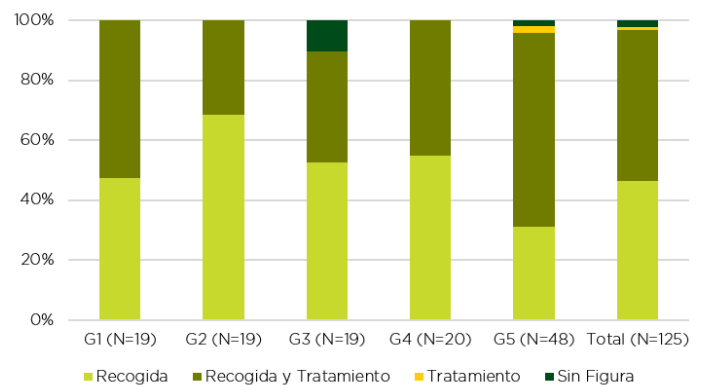


Fuente: Elaboración propia.

La figura impositiva predominante son las tasas. Solo dos municipios de la muestra utilizan precios públicos: Barcelona, para el cobro del servicio de recogida de residuos comerciales, y Lleida, para el cobro de recogida y tratamiento de residuos comerciales. Ambos casos cuentan también con una tasa de residuos domésticos. Por su parte, 5 municipios disponen de una prestación patrimonial específica sobre residuos: Berriozar (G3), Inca (G4), Málaga, Pamplona/Iruña y Palencia (G5). Por último, Palma cuenta con una Prestación Patrimonial para la recogida y una tasa para el tratamiento.

Los conceptos “recogida” y “recogida y tratamiento” como hecho imponible son los más frecuentes; si bien la recogida es más frecuente en los municipios de menos de 50.000 habitantes, la recogida y tratamiento predomina en las capitales de provincia (Figura 3). Asimismo, los contribuyentes de València únicamente pagan una tasa de tratamiento. Respecto años anteriores, se observa en todos los grupos un ligero aumento de las tasas de recogida y tratamiento sustituyendo a las tasas que gravan únicamente la recogida de residuos.

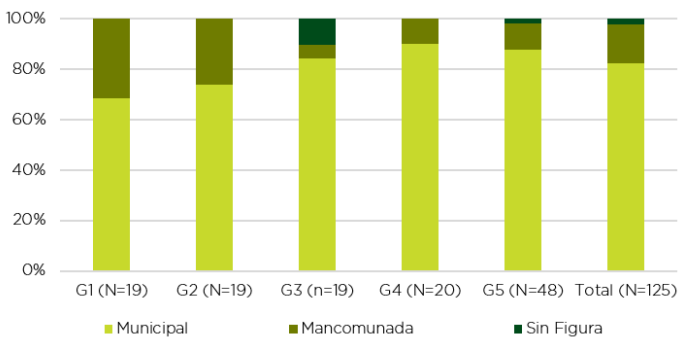
Figura 3. Frecuencia de cada tipo de concepto en el hecho imponible



Fuente: Elaboración propia.

La titularidad de los instrumentos es en todos los estratos mayoritariamente municipal, si bien cerca del 15% de los municipios disponen de TR u otras figuras cobratorias específicas aprobadas y gestionadas por una entidad supramunicipal (Figura 4), siendo especialmente relevante en los municipios de menos de 5.000 habitantes (G1 y G2).

Figura 4. Frecuencia de la entidad titular de las figuras cobradoras

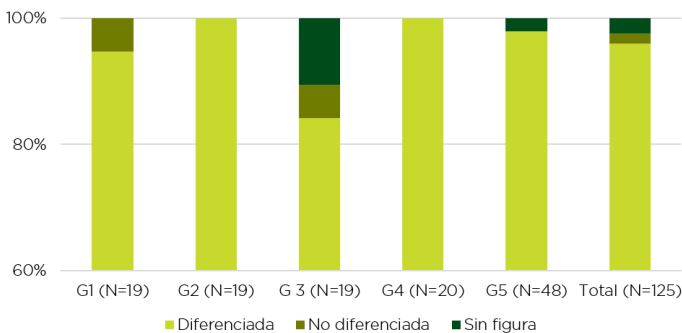


Fuente: Elaboración propia.

4.1.2. CRITERIOS DE DIFERENCIACIÓN DE LAS TASAS DE RESIDUOS

Asimismo, 120 de los 122 municipios con alguna figura cobratoria, cuentan con bases impositivas que estipulan cuotas diferenciadas para hogares y comercios (Figura 5).

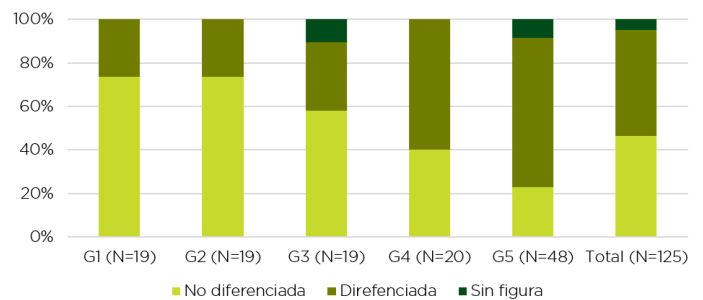
Figura 5. Frecuencia de la diferenciación de las cuotas domésticas y comerciales



Fuente: Elaboración propia.

En el caso de las cuotas domiciliarias (Figura 6), el modelo de cuota fija abunda más en los municipios más pequeños, mientras que a medida que aumenta el número de habitantes lo hace también la frecuencia de cuotas diferenciadas. Dentro del modelo de tasas domésticas variables, los criterios identificados en las ordenanzas fiscales son de carácter cualitativo (p.e. situación dentro del municipio o características de la vivienda), discreto (p.e. por tramos de valor catastral, consumo de agua o número de habitantes) o continuo (p.e. consumo de agua, valor catastral o generación de residuos).

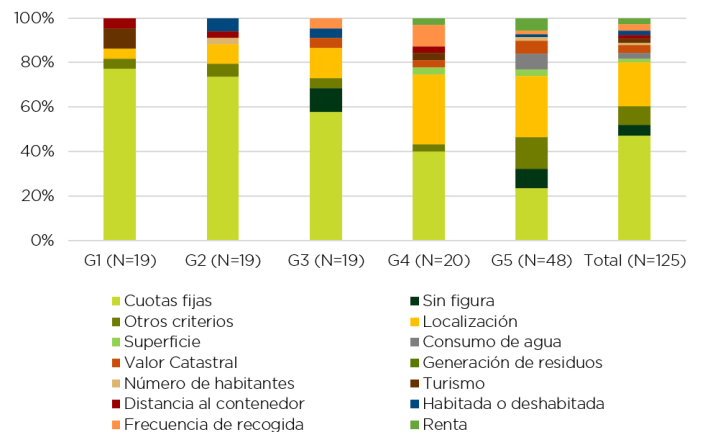
Figura 6. Frecuencia de cuotas domésticas diferenciadas por algún criterio



Fuente: Elaboración propia.

La Figura 7 muestra su frecuencia por tamaño de municipio. Como es de esperar, los sistemas de cuotas fijas son más abundantes cuanto más pequeño es el municipio, dada su mayor sencillez en la gestión. La variable más frecuente es la localización de la vivienda, referida a una tipología de calle o al callejero fiscal. En municipios más poblados se usan variables como el valor catastral o el consumo de agua que en municipios más pequeños no se acostumbra a utilizar. El uso de la superficie de la vivienda aparece en municipios de más de 20.000 habitantes.

Figura 7. Frecuencia de los tipos de variable para la diferenciación de las cuotas domésticas



Fuente: Elaboración propia.

Por su parte, la categoría "Otros criterios" representa un porcentaje significativo (17%) respecto del total de los criterios de diferenciación. Sin embargo, este porcentaje está compuesto por hasta 13 tipos diferentes de criterios, donde aspectos como las

actividades económicas en la propia vivienda (p.e. artesanía), diferenciación entre viviendas unipersonales o unifamiliares o con familias numerosas, son los más frecuentes (Tabla 4).

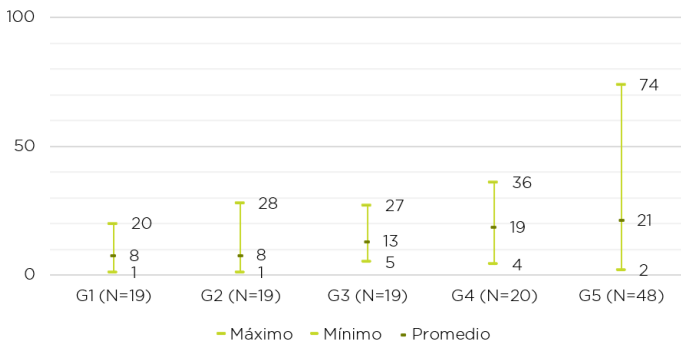
Tabla 4. Tipología y frecuencia los criterios para la diferenciación de las cuotas domésticas

	G1 (N=19)	G2 (N=19)	G3 (N=19)	G4 (N=20)	G5 (N=48)	Total (N=125)	Porcentaje total
Cuotas fijas	14	14	11	8	11	58	46,4 %
Sin figura			2		4	6	4,8 %
Criterios principales	4	4	5	11	26	51	40,8 %
Otros criterios	1	2	1	1	11	16	12,8 %
Vivienda unipersonal o unifamiliar	1				1	2	1,6 %
Producción de compostaje casero o comunitario		1				1	0,8 %
Número de personas empadronadas en la vivienda		1				1	0,8 %
Con o sin actividad económica			1		1	2	1,6 %
Localización en zona urbanizable				1		1	0,8 %
Volumen de residuos voluminosos generado					1	1	0,8 %
Edificio con condiciones especiales					1	1	0,8 %
Tarifa de reciclaje puerta a puerta					1	1	0,8 %
Vivienda en obras					1	1	0,8 %
Con o sin zona común verde					1	1	0,8 %
Familia numerosa					2	2	1,6 %
Tipo de calefacción					1	1	0,8 %
Vivienda desocupada					1	1	0,8 %

Fuente: Elaboración propia.

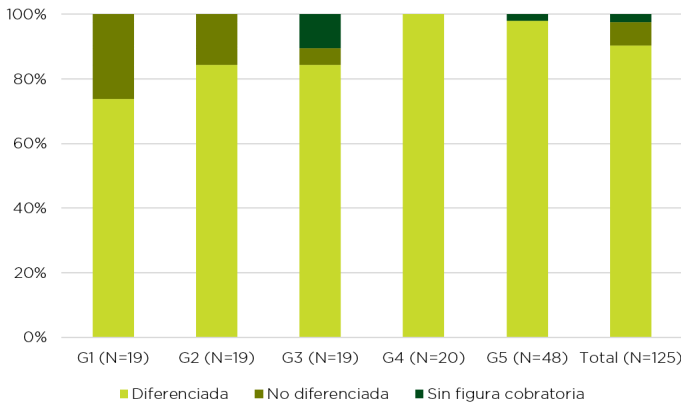
Para completar este análisis, en el presente estudio se ha estudiado el número de categorías comerciales existente en cada ordenanza (Figura 8), aspecto estrechamente relacionado con la diferenciación de cuotas comerciales (Figura 9). En este sentido, las ordenanzas fiscales no siguen un criterio homogéneo a la hora de categorizar sus comercios, encontrándose una gran variación de categorías entre las ordenanzas analizadas. Además, este análisis permite evidenciar la creciente complejidad en la categorización de los comercios en las respectivas OF a medida que aumenta el estrato de población.

Figura 8. Número máximo, mínimo y promedio de categorías comerciales en cada estrato de población



Fuente: Elaboración propia.

Figura 9. Frecuencia de cuotas comerciales diferenciadas

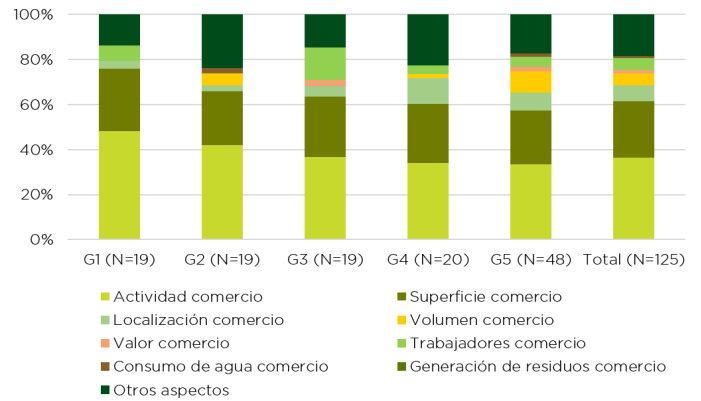


Fuente: Elaboración propia.

A su vez, la variación de la cuota tributaria está ligada de manera directa a uno o más criterios entre los que se encuentran: 1) el tipo de actividad económica ya sea por código del Impuesto sobre Actividades Económicas o por clasificaciones *ad hoc*, 2) la superficie, 3) localización (según callejero fiscal, zonificaciones *ad hoc*, el tipo de suelo donde están edificadas, o la distancia a los contenedores), 4) el volumen de residuos generados, 5) el valor catastral, 6) el número de trabajadores, 7) el consumo de agua y 8) el potencial de generación de cada fracción de residuos.

Los criterios más frecuentes son actividad con clasificaciones *ad hoc* y superficie por tramos (Figura 10). En este sentido, es habitual encontrar ordenanzas fiscales que tengan en consideración más de un criterio (p.e. superficie y localización) para definir las tasas correspondientes, motivo por el cual se contabilizan más criterios que ordenanzas.

Figura 10. Frecuencia de los tipos de bases imponibles en las cuotas comerciales

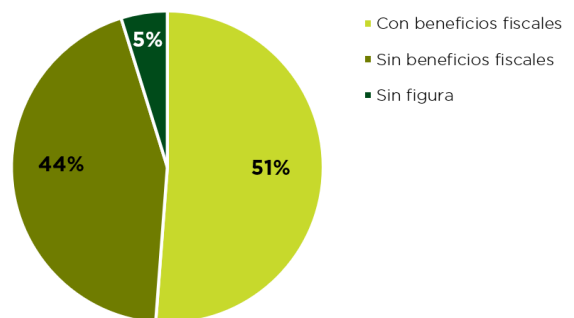


Fuente: Elaboración propia.

4.1.3. BENEFICIOS FISCALES EN LAS TASAS DE RESIDUOS

Por último, se ha analizado la presencia de beneficios fiscales (bonificaciones, reducciones, exenciones) y sus tipologías en las ordenanzas. La Figura 11 analiza la proporción de municipios que cuentan con beneficios fiscales domiciliarios y/o comerciales.

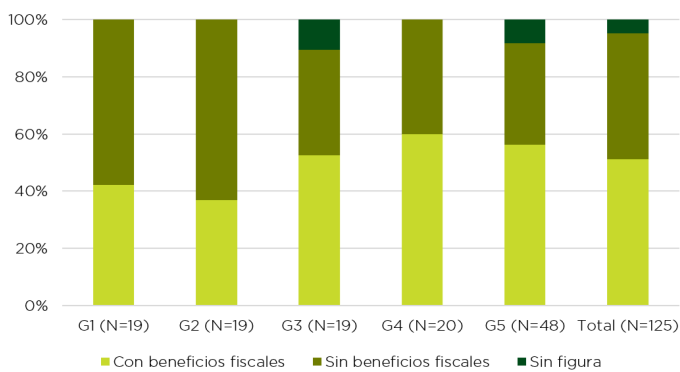
Figura 11. Frecuencia de municipios con beneficios fiscales domiciliarios y/o comerciales



Fuente: Elaboración propia.

Asimismo, la Figura 12 muestra un análisis focalizado en los beneficios fiscales domiciliarios. En esta se muestra la frecuencia con la que aparecen los beneficios fiscales para domicilios en las ordenanzas estudiadas. Es destacable que los beneficios fiscales domiciliarios cuentan con una mayor presencia en municipios con mayor población (estratos G4 y G5). En 2022 ha incrementado ligeramente la presencia de beneficios fiscales en los municipios medianos (G3).

Figura 12. Presencia de beneficios fiscales para domicilios por grupos de municipios

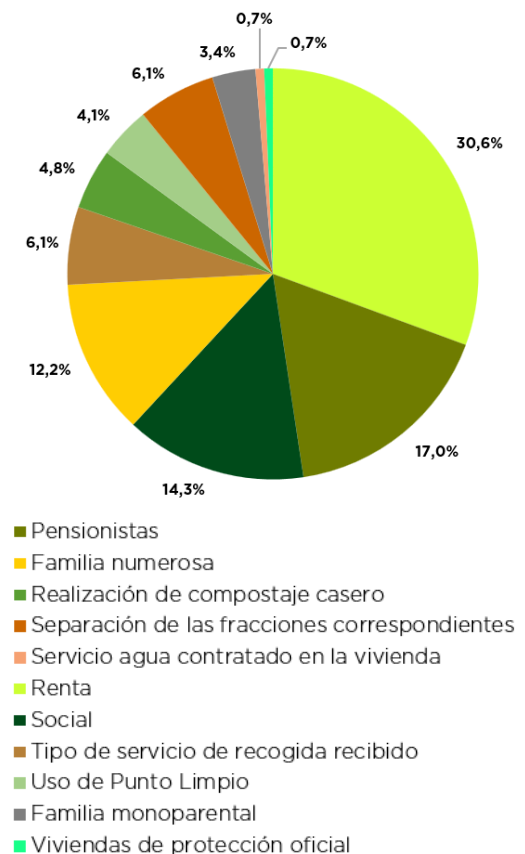


Fuente: Elaboración propia.

La frecuencia de los criterios que dan lugar a beneficios fiscales se muestra en la Figura 13. Es importante señalar que esta figura no expresa una proporción de los municipios que contemplan beneficios fiscales, pues en una misma ordenanza fiscal se puede haber contabilizado más de un criterio distinto.

Los criterios que se emplean para articular dichos beneficios están relacionados con las características económicas de los sujetos pasivos, o bien con la participación en algún tipo de acción que tenga que ver con la recogida separada o el reciclaje. Entre los criterios de índole socioeconómica predominan los criterios de renta, pensionistas, familia numerosa o monoparental, y la situación de vulnerabilidad social (p.e. situación de desempleo con riesgo de inserción o el grado de dependencia), encontrándose dichos criterios interrelacionados de manera habitual. Otros criterios socioeconómicos encontrados en la muestra son: servicio recibido (en general expresado como la distancia a los contenedores), vivir en viviendas de protección oficial por ejemplo viviendas de alquiler municipal o umbrales mínimos de valor catastral.

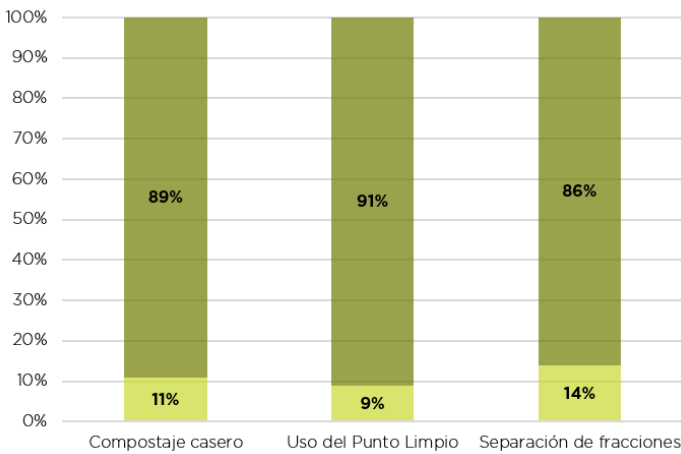
Figura 13. Tipología de beneficios fiscales para domicilios encontrados en la muestra



Fuente: Elaboración propia.

Por otro lado, las consideraciones ambientales están vinculadas al fomento de la recogida separada de residuos, el compostaje casero y el uso del punto limpio. En este sentido, los municipios con beneficios fiscales domiciliarios relacionados con aspectos ambientales son poco frecuentes en la muestra, representando un 9% de los 64 municipios que cuentan con algún tipo de beneficio fiscal. Por otro lado, la Figura 14 muestra la proporción de municipios que cuentan con cada beneficio fiscal ambiental, respecto los 122 municipios con tasa, precio público o prestación patrimonial.

Figura 14. Relación de municipios con beneficios fiscales ambientales respecto al total de municipios que cuentan con alguna figura impositiva



Fuente: Elaboración propia.

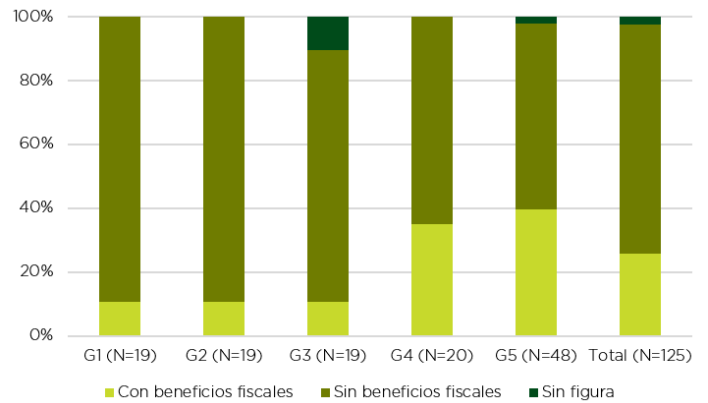
Entre este tipo de beneficios se encuentran los considerados en Ibarra, Inca, Basauri, A Coruña, Donostia-San Sebastián, Vic y Vilanova del Vallès, donde se prevén bonificaciones para aquellas viviendas, unidades familiares o comunidades que participen en programas de prevención de biorresiduos y de mejora de la recogida selectiva. Estos se articulan bien de forma comunitaria, solicitando un contenedor para la recogida separada de la fracción orgánica, o bien mediante la instalación de compostadoras domésticas. En este sentido, Donostia contempla descuentos para la ciudadanía que disponga de “Joko Garbia” (tarjeta que registra el uso de contenedores orgánicos) para contabilizar el depósito de biorresiduos, a la par que Inca sigue la misma lógica con su “Tarjeta de servicios ciudadanos”.

Por otro lado, Barcelona considera la minimización en la generación de residuos y la correcta separación de fracciones, acompañados del uso de puntos limpios, como conceptos para obtener beneficios fiscales. Asimismo, las bonificaciones de Escorca incentivan la correcta separación de fracciones, mediante el programa de inspección técnica de residuos (ITR) con bonificaciones en las cuotas fijas. En el mismo sentido, el consorcio de residuos al que pertenece Fontanars dels Aforins establece una bonificación proporcional a la cantidad de residuos recogida separadamente en cada municipio. El punto limpio también articula beneficios fiscales en Vilanova del Vallès, Lleida y Girona, mientras que Oviedo ofrece la denominada “tarifa reciclaje” al acogerse al programa de recogida separada puerta a puerta de

cuatro fracciones. Asimismo, Girona también tiene una bonificación para aquellos domicilios acogidos al sistema de recogida puerta a puerta o que utilizan los contenedores “inteligentes”.

Las tasas y precios públicos comerciales también cuentan con beneficios fiscales específicos, si bien su presencia es minoritaria (25% de los municipios de la muestra). Su frecuencia es mayor en los grupos de municipios con más población, es decir, G4 (30%) y G5 (39%), tal y como muestra la Figura 15.

Figura 15. Municipios con beneficios fiscales comerciales



Fuente: Elaboración propia.

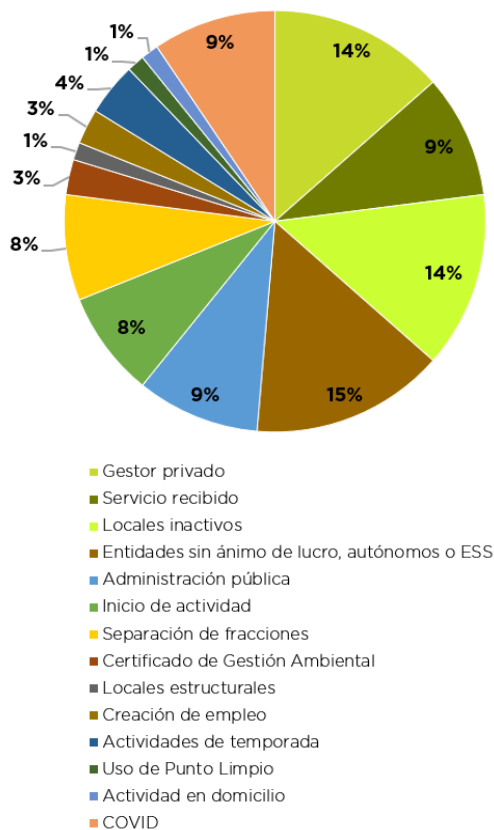
La Figura 16 muestra la frecuencia de cada beneficio fiscal comercial encontrado en la muestra de estudio. Esta figura no expresa una proporción de los municipios que contemplan beneficios fiscales, pues en una misma ordenanza fiscal se puede haber contabilizado más de un criterio distinto. El beneficio fiscal más frecuente es el descuento o exención de la tasa, precio público o prestación patrimonial en las entidades sin ánimo de lucro. Seguidamente, se encuentra el beneficio fiscal para locales inactivos. Los siguientes beneficios más recurrentes son por la contratación de un gestor privado de residuos y la separación de fracciones, seguido por el “servicio recibido” (relativo principalmente a la ubicación de los comercios con respecto a los servicios de recogida, habitualmente referido a polígonos industriales alejados). Por contra, los beneficios fiscales para locales estructurales (p.e. almacenes de los comercios) o el uso del punto limpio tienen una presencia escasa.

Destacan los descuentos en las cuotas comerciales adaptados a la recuperación económica después de la pandemia, donde el inicio de actividad comer-

cial y reducciones generales a los comercios por la pandemia que se perpetúan en 2022. Asimismo, los criterios socioeconómicos articulan gran diversidad de beneficios fiscales para los comercios. Son destacables aquellos descuentos destinados a entidades sin ánimo de lucro (p.e. Albacete), autónomos o empresas de Economía Social y Solidaria (ESS) (p.e. Avila), así como criterios tales como el inicio de actividad (habitualmente con descuentos aplicables durante los primeros años) o la creación de empleo.

Como aspecto destacable, en 2022 Anglesola, Donostia, Murcia, Santa Cruz de Tenerife y Santander mantienen las bonificaciones y exenciones para comercios sujetos a cierre forzoso durante el estado de alarma. Asimismo, Aldeacentenera, Granada y Zaragoza introdujeron bonificaciones y exenciones atendiendo a los efectos socioeconómicos de la pandemia.

Figura 16. Tipología de beneficios fiscales comerciales encontrados en la muestra



Fuente: *Elaboración propia.*

Solamente siete municipios de la muestra cuentan con algún tipo de beneficio fiscal ambiental, y representan el 22% de los municipios con beneficios fiscales comerciales. En este sentido, en Soria la bonificación por separación de fracciones es específica para la separación de vidrio (mediante Certificado de Gestión de Vidrio) en el sector de hostelería. Por su lado, la “tarifa de reciclaje” de Oviedo se aplica a aquellas empresas que cuenten con certificación de gestión ambiental. Inca y Fontanars dels Alforins, aplican también descuentos por la correcta separación de fracciones mediante su “Tarjeta de serveis ciutadans” y “El meu compte ambiental”, respectivamente. La misma lógica rige en Basauri, donde se aplica un descuento a los comercios que participen activamente en la correcta separación de residuos, articulándose por la cantidad (volumen, peso o porcentaje) de impropios que se depositen en las fracciones generadas. Asimismo, los beneficios ambientales en Escorca se dirigen a los comercios adheridos al programa de “Inspección Técnica de Residuos”. Por otro lado, Barcelona cuenta con bonificaciones sobre los precios públicos de recogida comercial, tanto por la utilización del Punto Verde de Mercabarna, como o por la participación en programas de la Agenda 2030: en específico, organizaciones firmantes del Compromiso Ciudadano por la Sostenibilidad y escuelas del programa Barcelona Escoles+Sostenibles.

4.2. Caracterización cuantitativa de las ordenanzas fiscales municipales de las TR

El análisis cuantitativo de las figuras cobratorias específicas de residuos se ha estructurado en dos partes: el apartado 4.2.1 presenta la situación de las cuotas domésticas y el apartado 4.2.2 la de las cuotas comerciales.

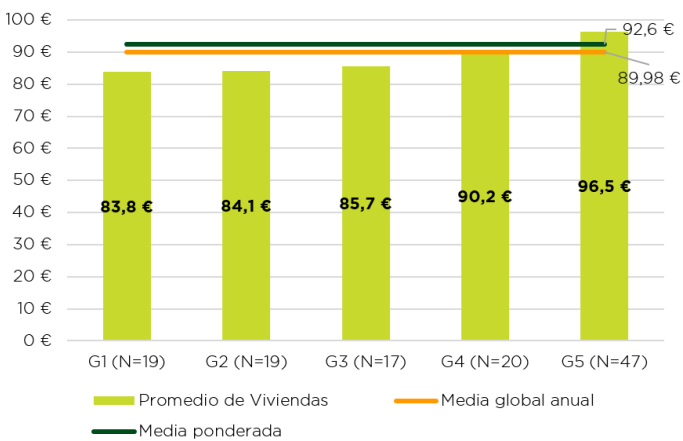
4.2.1. CUOTAS DOMÉSTICAS

Las cuotas tributarias han sido calculadas para los 122 municipios con figuras cobratorias específicas para el hogar tipo y los 11 comercios tipo definidos en el apartado metodológico. El resultado del cálculo de las cuotas domésticas se muestra en la Figura 17. El valor promedio¹⁰ para el conjunto de la muestra es de 89,98 euros anuales por hogar tipo, el cual ha seguido con su aumento respecto a estudios anteriores (Sastre Sanz & Puig Ventosa, 2016; Iriani

¹⁰ A menos que se indique lo contrario en el texto, emplearemos “media” y “promedio” para referirnos a media simple.

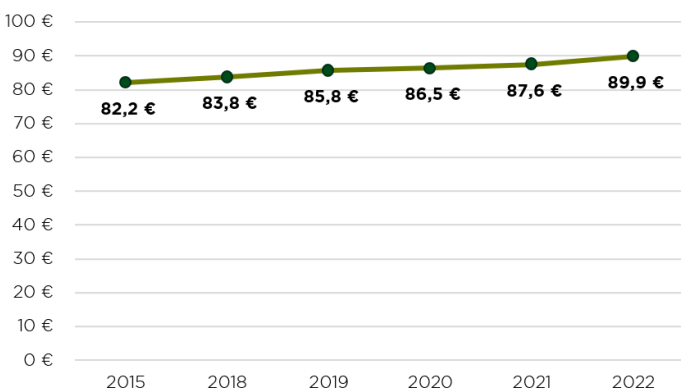
et al., 2018; Pellicer García et al., 2020; Observatorio de la Fiscalidad de los Residuos, 2020; Observatorio de la Fiscalidad de los Residuos, 2021), evolución mostrada en la Figura 18. Este valor es inferior en los municipios de menos de 50.000 habitantes y superior en las capitales de provincia.

Figura 17. Importe de las cuotas tributarias domésticas medias por hogar y por estrato y para el conjunto de la muestra



Fuente: Elaboración propia.

Figura 18. Evolución del valor medio de las cuotas domésticas entre 2015 y 2022

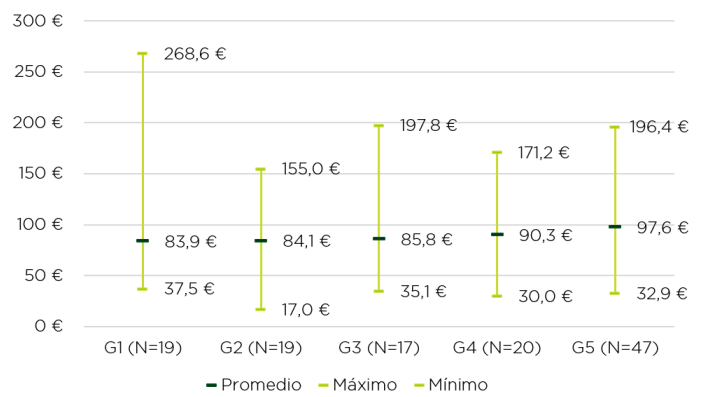


Fuente: Elaboración propia.

La Figura 19 muestra la variabilidad de las cuotas para el hogar tipo definido, en los diferentes estratos. Si bien en todos los tipos de municipios la variabilidad encontrada es alta (mayor de 100 euros en todos los casos), es en los municipios del estrato G5 donde esta variabilidad alcanza valores más amplios, encontrando tasas desde los menos de 33

€ de Palencia a los 196,41 € de Ávila. Sin embargo, cabe destacar que es la cuota de Agullana (estrato G1) la que presenta el importe más elevado del estudio (268,61 € para el hogar tipo).

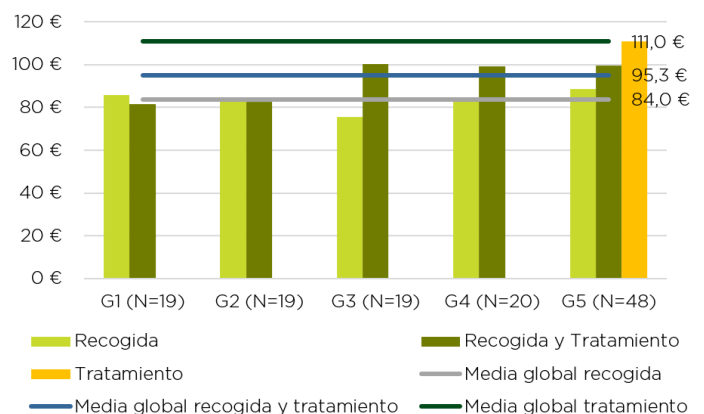
Figura 19. Máximo, mínimo y promedio de las cuotas domésticas



Fuente: Elaboración propia.

Una posible explicación para parte de esta heterogeneidad es la definición del hecho imponible. Sería de esperar que aquellos municipios que incluyen recogida y tratamiento presentaran valores más altos que los que solo contemplan la recogida o el tratamiento. La Figura 20 apunta en este sentido en los estratos de mayor población (G3, G4 y G5). Las tasas cuyo hecho imponible es solo el tratamiento presentan un valor más alto, aunque no es significativo, pues la muestra incluye solamente el municipio de Valencia.

Figura 20. Cuota tributaria media anual para el hogar tipo según hecho imponible



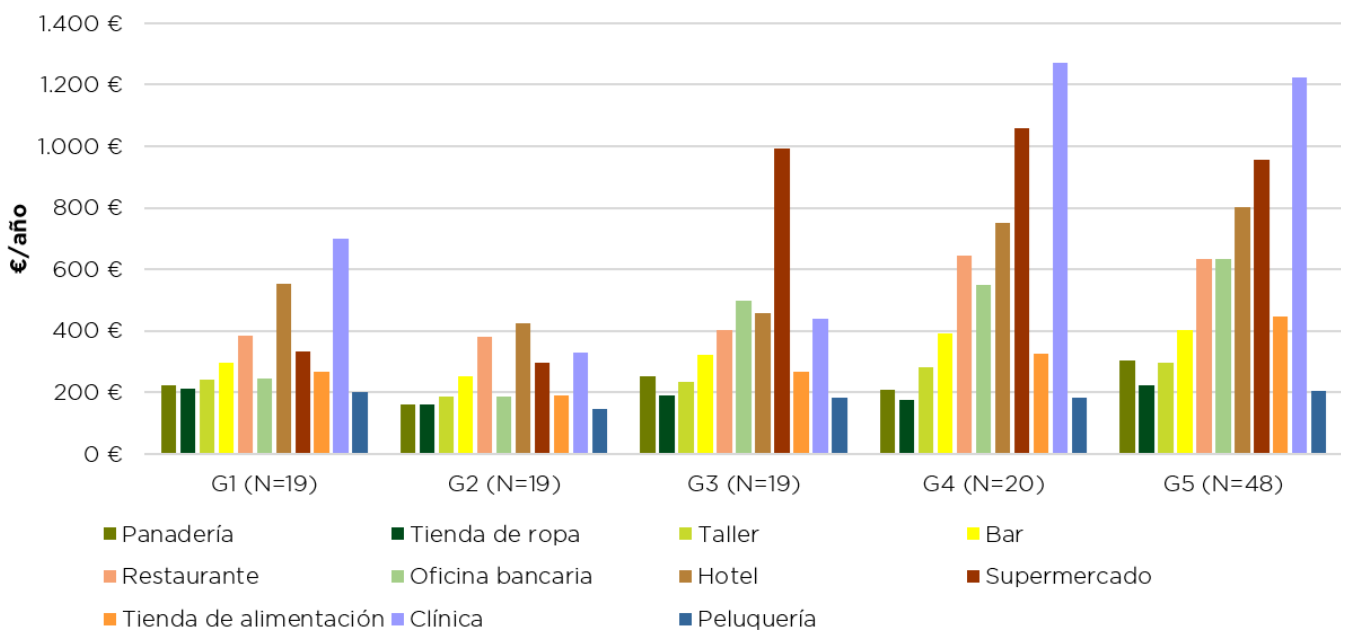
Fuente: Elaboración propia.

Si se realiza una extrapolación¹¹ mediante la media ponderada de las cuotas de cada estrato por separado, por el porcentaje total de población de cada estrato que hay **en España, el resultado del hogar tipo definido pagaría 92,22 euros al año de media en concepto de TR.**

4.2.2. CUOTAS COMERCIALES

En cuanto a las cuotas comerciales (Figura 21), no se observa una tendencia evidente, ni por tamaño de municipio, ni por tipo de comercio, si bien las cuotas comerciales tienden a ser más altas en los municipios de más de 50.000 habitantes. Supermercados, hoteles y clínicas aparecen como los comercios tipo con tasas anuales más elevadas en los estratos de población superiores (G3, G4 y G5). Sin embargo, en los municipios de la muestra con menos habitantes (G1 y G2), las tasas más elevadas tienden a ser para hoteles y restaurantes.

Figura 21. Importe de las cuotas comerciales medias para los comercios tipo



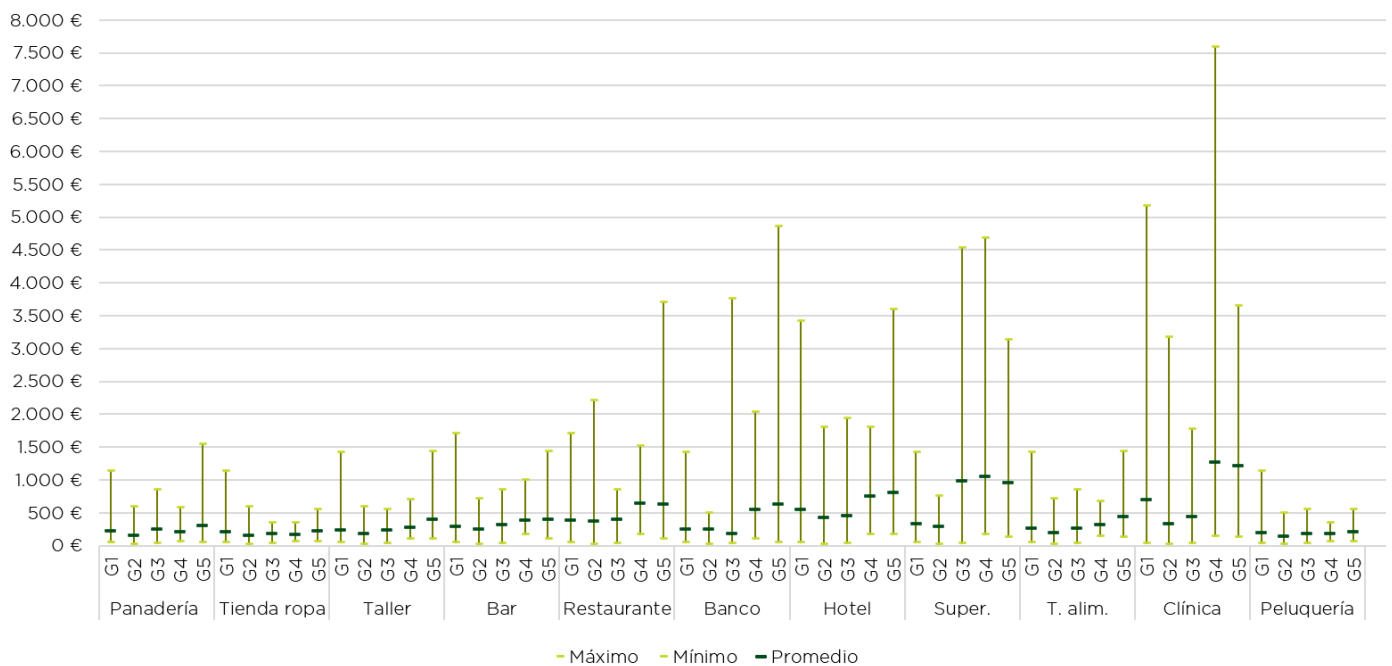
Fuente: Elaboración propia.

¹¹ Esta media se ha realizado: 1) calculando el porcentaje de población total en cada estrato sobre el total de población de España, 2) ponderando la cuota de cada estrato por el resultado del punto 1.

En cuanto a su variabilidad (Figura 22), las mayores amplitudes entre máximos y mínimos se encuentran en el estrato G5, si bien en el caso de las oficinas bancarias también conviene destacar la variabilidad encontrada en el estrato G3. Convendría fijarnos en la estadística que nos muestra la cuota comercial de supermercados en el estrato G3 y G4 donde podemos observar un incremento sustancial, así como un elevado valor en el estrato G1 para los hoteles, con una posterior disminución en los estratos G2-G4.

Merece especial mención el municipio de Madrid, cuyas tasas para algunos de los comercios tipo (como es el caso de hoteles, supermercados y clínicas) son sustancialmente superiores a la media. Ello se debe a que cálculo de las tasas se realiza mediante el valor catastral de cada local, siendo el resultado de la conjunción entre las elevadas superficies definidas para estos comercios tipo y el elevado valor del metro cuadrado¹².

Figura 22. Máximo, mínimo y media simple de las cuotas de los comercios tipo



Fuente: Elaboración propia.

¹² Se ha calculado un precio de 5.371 €/m², de acuerdo con las especificaciones descritas en el apartado de Metodología de este estudio.

5 FACTORES QUE CONDICIONAN LA HETEROGENEIDAD DE LAS TASAS DE RESIDUOS

El factor clave que determina la heterogeneidad de las TR es el marco legal en que se encuadran, ya que determina el grado de libertad en su diseño. Si bien la Ley 7/2022 de Residuos y Suelos Contaminados para una Economía Circular incluye criterios unificadores que tienen que ver con el grado de cobertura de costes de todo el proceso de gestión, la mayoría de los aspectos sigue dependiendo del criterio de los municipios.

En cuanto a la definición de las cuotas, el marco legal permite sistemas de tasas que poco o nada tienen que ver con el uso de los servicios prestados ya que están ligados a variables independientes de la generación y gestión de residuos y que por tanto no suponen un incentivo para implementar la jerarquía de residuos establecida en la normativa europea y estatal.

Otros factores que pueden explicar la heterogeneidad de las tasas son de índole geográfica como el tipo de urbanización predominante (compacta o dispersa), así como el número de habitantes. En general una configuración urbanística compacta ahorra tiempos y costes, aunque también implica a menudo la necesidad de circuitos de recogida diferenciados para comercios para evitar la saturación de los contenedores de uso doméstico. En los municipios con alta diversidad en el tipo de hogares existente, se tiende a articular una tasa que se adapte a esta realidad, lo cual también será un factor que aporte heterogeneidad. Lo mismo ocurre con la diversidad del tejido comercial, que a medida que aumenta tiende a tener su correlato en la articulación de las cuotas.

Por su parte, la prestación del servicio a un mayor número de habitantes favorece la aparición de economías de escala. Asimismo, el tamaño de la población condiciona la capacidad gestora y de recursos humanos, tanto a la hora de diseñar las TR como en lo referente a su gestión.

Por otro lado, la situación geográfica en lugares donde el tipo de urbanismo o el propio entorno presenta posibilidades de autogestión de la materia orgánica, juntamente con la voluntad política de los municipios para favorecerlo, justifican la aparición de beneficios fiscales relacionados con el compostaje doméstico. Otros beneficios fiscales sociales o ambientales se justifican por la voluntad política de los respectivos consistorios.

Por último, un factor que en la práctica puede determinar el modelo de TR es la disponibilidad de datos y la capacidad para asumir costes administrativos adicionales de obtención y procesado de datos. Así, las posibilidades de diseño están limitadas por los datos existentes o por la capacidad para recoger los datos necesarios para su aplicación. Este factor puede ser de especial relevancia en los municipios de menor tamaño, donde la capacidad administrativa generalmente es menor.

6 RECAUDACIÓN ALCANZADA POR LAS TASAS DE RESIDUOS

En esta sección se analizan las bases de datos del MINHFP sobre liquidaciones de presupuestos municipales para el año 2021. En concreto, se abordan los ingresos por tasas (y demás figuras cobratorias), así como los gastos relacionados con la recogida, el tratamiento y la gestión de residuos.

6.1. Los ingresos por TR en la base de datos de liquidaciones de los presupuestos del MINHFP

Como ya se ha avanzado en el apartado de metodología, la configuración de la base de datos de liquidaciones de presupuestos municipales del MINHFP, junto con algunos factores administrativos y de marco legal, no permite un análisis pormenorizado de los ingresos por TR a escala municipal para el conjunto de España. Esto es debido a varios factores. El primero es que, dado que la gestión de las tasas de recogida y tratamiento se organizan con cierta frecuencia a través de ES, todos aquellos municipios así organizados no podrán ser tratados individualmente, ya que la base de datos no contiene información sobre qué municipios se agrupan en cada ES. Además, para dichas entidades tampoco existe dato de población.

En segundo lugar, los ayuntamientos de menos de 5.000 habitantes pueden presentar el primer y segundo dígito (área de gasto y de artículo consecutivamente) y queda a voluntad de los responsables de la contabilidad municipal presentar el tercer dígito, que es donde se recoge el detalle de la recogida y tratamiento de residuos. Por tanto, la muestra de municipios por debajo de 5.000 habitantes es menos representativa que para el resto de estratos de población.

En tercer lugar, en virtud de su régimen fiscal, los municipios de Navarra y el País Vasco no tienen obligación de reportar la información referente a presupuestos y liquidaciones municipales al MINHFP, por lo que estas Comunidades no han podido ser incluidas en el análisis.¹³

¹³ El País Vasco y Navarra sí aparecen en esta base de datos, pero se han omitido del análisis por falta de representatividad. Navarra únicamente tiene un municipio en la muestra.

Los ingresos totales obtenidos por los municipios que reportan en la base de datos del MINHFP en concepto de TR por recogida ascienden a 1.475 millones de euros, mientras que los ingresos de los municipios por tratamiento suman 222 millones de euros. Las TR (u otras figuras cobratorias) gestionadas por ES ingresan 45 millones de euros por recogida (un 3% del total de recogida en la base de datos) y 337 millones por tratamiento (60% del total de tratamiento). Esto supone que un 73,1% de los ingresos provendrían de la recogida y un 26,9% del tratamiento.¹⁴

Así, la suma de los ingresos totales en concepto de TR de recogida y tratamiento de residuos en España para 2021, incluyendo todas las entidades locales municipales y supramunicipales que presentan datos, es de 2.079 millones de euros.

Los datos de recogida incluyen los ingresos equivalentes a 31.069.866 habitantes y los de tratamiento a 11.214.412 habitantes. 246 municipios presentan datos de ingresos tanto de la recogida como de tratamiento. Esto supone únicamente el 3,25% de las entidades locales del estado, pero una población de 8.115.984 habitantes. Los habitantes de estos entes locales estarían representados en los dos resultados de población, así que se procede a restar esta cifra para no doblar población, quedando un total de población correspondiente a los ingresos de TR (u otras figuras cobratorias) de recogida y/o tratamiento de 34.168.294 habitantes. Por tanto, se estima una recaudación de 61,15 euros per cápita para el servicio de recogida y tratamiento de residuos en España.¹⁵

¹⁴ Los ingresos de las entidades locales en concepto de recogida son muy superiores a los de tratamiento, no solo porque los costes de recogida también son mayores, sino porque muchos entes locales no disponen de los ingresos desglosados (sino de una sola TR integrada), y declaran un único importe en el epígrafe de recogida, aunque en realidad se corresponda también el tratamiento.

¹⁵ Dado que la base de datos no incluye el dato de población de las ES, se ha asumido que su población está incluida entre la de los municipios que reportan datos. Dado que puede ser que haya algunos casos en que esto no ocurra, el valor presentado disminuiría en algún grado.

Para el conjunto de municipios que tienen dato de recogida se recaudó en promedio 57,7 euros por habitante servido en 2021 (epígrafe 302), mientras que las entidades locales que presentaron dato de tratamiento ingresaron en promedio 19,5 euros (epígrafe 303). El resultado global presentado en el párrafo anterior es inferior a la suma de estos valores, porque como se ha comentado se ha restado la población presente en ambos grupos.

Cálculos análogos se han realizado para aquellos 246 municipios que presentan tasas de recogida y tratamiento por separado. Los valores de ingresos medios obtenidos por tasas de recogida son de 49,3 euros per cápita y de 16,6 euros per cápita para las tasas de tratamiento, valores algo inferiores a los obtenidos con la base de datos completa. En todo caso, la proporción recogida/tratamiento (74,8% vs 25,2%) es muy parecida a la obtenida anteriormente.

6.2. Gastos municipales por recogida, tratamiento y eliminación de residuos

Los gastos en gestión de residuos se han analizado a partir de las categorías 162, 1621, 1622 y 1623 de las cuentas consolidadas por programa (recogida, gestión y tratamiento de residuos) recogidos en la base de datos de Liquidaciones de presupuestos municipales del año 2021, que a su vez vienen desglosados por capítulos económicos que se corresponden con los siguientes conceptos:

- Capítulo I: Gastos de personal.
- Capítulo II: Gastos en bienes corrientes y servicios.
- Capítulo III: Gastos financieros.
- Capítulo IV: Transferencias corrientes.
- Capítulo V: Fondos de contingencia y otros imprevistos.
- Capítulo VI: Inversiones reales.
- Capítulo VII: Transferencias de capital.
- Capítulo VIII: Activos financieros.
- Capítulo IX: Pasivos financieros.

De estos conceptos, el capítulo V no tiene registros para la cuenta analizada y los capítulos VIII y IX son en general de uso menor. El grueso del gasto se encuentra en todas las CCAA en el capítulo II que supone en promedio un 53% del total, seguido del IV (25%), el VI (13%) y el I (7%).

La dificultad surge del hecho de que aquellos gastos que se realicen a cuenta del ayuntamiento se registran principalmente como importes en los capítulos I y II mientras que, si el servicio se lleva a cabo por ES, deberían registrar los importes correspondientes en el capítulo IV. Al no disponer de datos de la pertenencia de los municipios a las ES, es imposible rastrear estas transferencias municipio a municipio.

En la base de datos de liquidaciones de presupuestos municipales de 2021, existen datos para 3.675 municipios y 340 ES, que suman un total de gasto registrado de 2.894 millones de euros, de los cuales 647 millones eran declarados por ES (22%). Si lo comparamos con los datos de ingresos totales, con un valor de 2.079 millones de euros (incluidas las ES y las CCAA que han reportado datos para el ejercicio del 2021), la cobertura de gastos global reportada sería del 71,8%. Aun así, el número de Entes Locales que reportan gastos es significativamente mayor del número que reportan ingresos.

Los gastos registrados (Tabla 5) permiten mayor detalle dividiendo los gastos totales en los de recogida, gestión y tratamiento. La mayoría de los gastos se destinan a la recogida (un 64%), seguido del tratamiento (27%) y, por último, la gestión (9%).

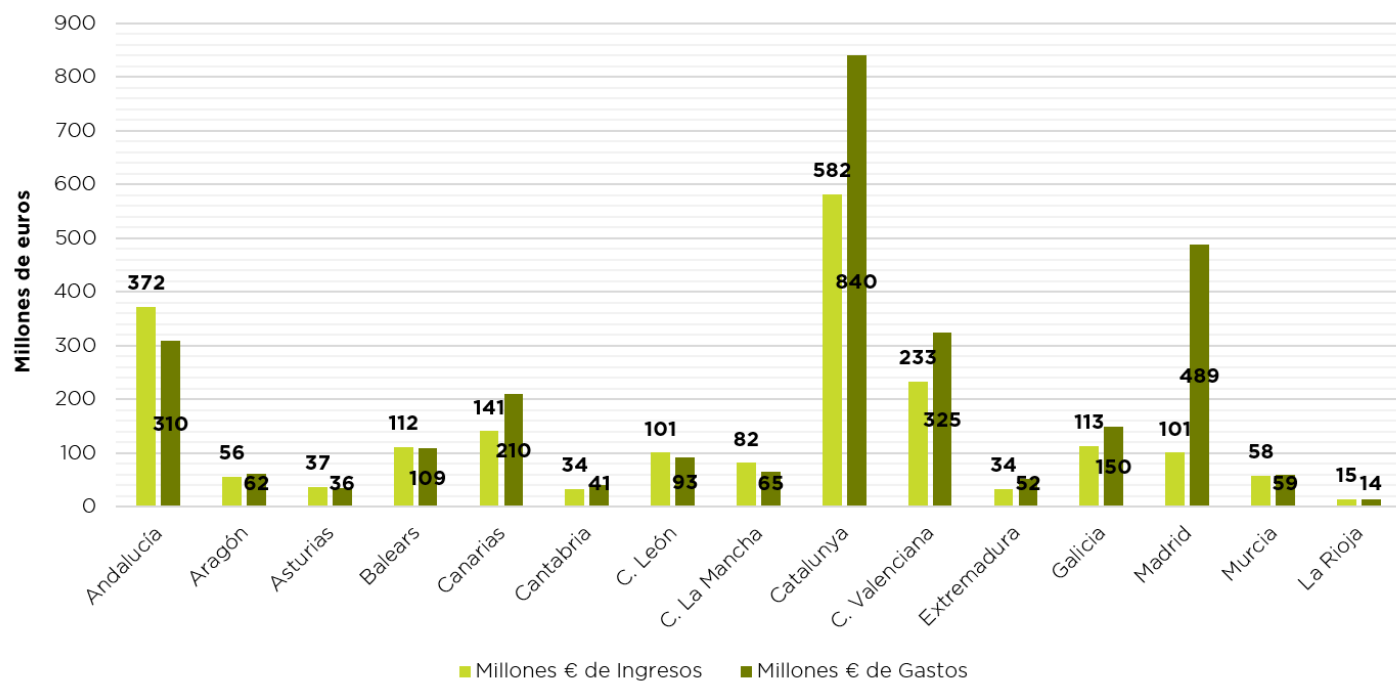
Tabla 5. Gasto total por parte de los Entes Locales de cada parte del proceso de gestión de residuos, 2021

	Gasto sin ES (€)	Gasto ES (€)	Gasto total (€)
1621 Recogida	1.653.317.446	183.987.295	1.837.304.741
1622 Gestión	138.371.331	126.325.192	264.696.523
1623 Tratamiento	455.521.404	337.122.906	792.644.310
162-TOTAL	2.247.210.181	647.435.393	2.894.645.574

Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos de liquidaciones de presupuestos municipales del MINHFP (2021).

La Figura 23 muestra los resultados tanto de ingresos (suma de los conceptos 302 y 303) como de gastos (concepto 162) totales de las CCAA.

Figura 23. Gastos e ingresos totales en concepto de gestión de residuos de la base de datos de liquidaciones de presupuestos municipales el MINHFP, 2021



Fuente: Elaboración propia.

7 ALTERNATIVAS REFERENTES A LAS TASAS DOMICILIARIAS

En este apartado se abordan las diferentes alternativas referentes al diseño de las TR u otras figuras cobratorias específicas domiciliarias, valorando desde la propia existencia de la tasa, hasta aspectos como su base imponible o los diferentes sistemas de cálculo de las cuotas.

7.1. Presencia o ausencia de TR domésticas

La finalidad principal de una TR es financiar el coste del servicio de recogida y/o tratamiento de residuos. Actualmente, este servicio se puede financiar a través de TR o bien a través de la caja general, la cual se nutre de otros tributos, transferencias, etc. Por tanto, la propia presencia o ausencia de una TR es un aspecto para considerar. No obstante, tal y como ya se ha indicado, la Ley 7/2022 exige que en 2025 todos los municipios cuenten con una figura cobratoria específica para el servicio de gestión de residuos.

Dado que las tasas y las otras posibles figuras son, por definición, finalistas, se trata de un instrumento de financiación que puede asegurar un cierto grado de cobertura de costes del servicio (que en 2025 deberá de ser total). Actualmente, el grado de cobertura de las tasas puede evolucionar con estos costes, adaptándose a las necesidades, más fácilmente que si el financiamiento proviene de la caja general, por la que compiten muchos otros servicios.

Otra dimensión para tener en cuenta es la percepción social. En general, una figura cobratoria específica será transparente en tanto en cuanto sea capaz de comunicar al ciudadano los costes del servicio que se presta y los criterios que determinan el cobro. Cuando no existe una figura específica para sufragar los costes del servicio, este puede ser percibido como gratuito, lo cual genera dificultades a la hora de financiar mejoras.

Por último, uno de los principales puntos a favor de las TR y demás figuras es que, con un diseño adecuado, y dado el marco legal vigente, son un instrumento de política ambiental lo suficientemente flexible como para potencialmente crear incentivos económicos para el cambio de las actitudes ambientales de los sujetos pasivos, que en última instancia repercutan sobre unos mejores resultados en la reducción de residuos, separación en origen, recogida separada y correcto tratamiento.

7.2. Base imponible

7.2.1. FIJA

La base imponible es clave en el diseño de las TR. Como se ha expuesto, en el caso de los domicilios, en casi un 50% de las figuras analizadas no se incluye ningún criterio de diferenciación, estableciendo un mismo importe para todos los hogares.

Aplicar una cuota fija implica que aquellos hogares cuya generación de residuos en términos cuantitativos sea menor y en términos cualitativos sea más adecuada estarán subvencionando a aquellos otros donde la generación sea mayor o cuyos hábitos desemboquen en costes mayores.

7.2.2. NÚMERO DE RESIDENTES

Esta opción consiste en usar como base imponible el número de personas que viven en cada hogar, debido a la existencia de correlación positiva entre el número de residentes y la generación total de residuos en una vivienda. Para su aplicación se pueden contemplar dos alternativas (pudiéndose complementar ambas con un tramo fijo): 1) un pago directamente proporcional al número de residentes o, 2) establecer una cuota marginalmente decreciente, es decir, un crecimiento ralentizado conforme aumenta el número de residentes de una vivienda.

Esta segunda alternativa es la que presenta una mayor correlación con la generación real de residuos, puesto que la generación per cápita tiende a disminuir cuando los residentes aumentan (uso de envases familiares, etc.).

Aun así, puede haber colectivos que podrían verse afectados por este tipo de criterio, p.e. familias numerosas. Asimismo, es una propuesta regresiva (motivo por el que debería acompañarse de un régimen adecuado y bien definido de beneficios fiscales). El uso de esta base imponible no genera un incentivo para que los contribuyentes se impliquen en la reducción y en la recogida selectiva de residuos.

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

7.2.4. ZONIFICACIÓN Y TIPIFICACIÓN DE CALLE

Como se ha visto, después de la tasa fija, la forma de articulación más habitual de la cuota domiciliaria es a través de una zonificación del municipio de acuerdo con determinados criterios (callejero fiscal, distancia al núcleo urbano, zonificación ad hoc). La justificación de este sistema es el coste asociado a la recogida de los residuos en determinadas zonas y la simplicidad de implantación y cobro, ya que desde el punto de vista ambiental o de la generación de incentivos no es posible encontrar una relación determinante entre las zonas de una localidad y la generación de residuos domésticos.

7.2.5. VALOR CATASTRAL

El valor catastral, que es la base imponible del IBI, presenta una correlación con la renta del hogar, que a su vez es un indicador de capacidad económica y de generación de residuos.

Dado el amplio rango de valores que adopta el valor catastral, la aplicación de cuotas proporcionales a dicho valor puede ser particularmente inadecuada, puesto que daría lugar a rangos demasiado amplios. Por ello, para definir las cuotas, hay que optar por bloques o por transformaciones no lineales del valor catastral.

7.2.6. GENERACIÓN EFECTIVA DE RESIDUOS

Cuando la base imponible de la tasa o demás figura cobratorias es la generación de residuos y la conducta en cuanto a la recogida selectiva, estamos ante lo que se conoce como sistemas de pago por generación (“pay as you throw” o “unit pricing”, en inglés). Estos sistemas suponen la aplicación del principio de “quien contamina paga” y, por tanto, premian a los ciudadanos y empresas que realizan un esfuerzo en la reducción y la separación en origen.

Estos sistemas también cuentan con diferencias según su base imponible, concretamente en cuanto a las fracciones de residuo que se gravan. Siempre se grava la fracción resto, y con ello se incentiva tanto la reducción como la recogida selectiva. También existe la posibilidad de gravar alguna otra fracción

con potencial de reducción o para la que se quiera incentivar un cambio de hábitos de consumo, por ejemplo, la FORM o los envases ligeros.

Normalmente la cuota a pagar resulta de la suma de una parte general (independiente de la generación, que puede ser fija o no) y de una parte variable. Las opciones que se aplican de manera más extendida para la parte variable son:

- Sistemas de identificación del usuario: pago por volumen calculado en cámara volumétrica incorporada en el interior del contenedor, o pago por peso con sistema de pesado en el interior o en las inmediaciones del contenedor. Son sistemas caros y aún muy incipientes en Europa.

- Sistemas de identificación de recipiente: el recipiente puede ser individual (cubos o bolsas estandarizadas) o colectivo (cubos comunitarios), en todos los casos con recogida selectiva puerta a puerta:

- Existe la opción de pago por peso en cuyo caso se procedería a la identificación y pesado del cubo.

- También existe la opción de pago por volumen, dentro de la cual se puede optar por:

- El prepago en el momento de la compra de una bolsa estandarizada, que es el único tipo de bolsa recogido (en algunos casos, el pago de la tasa da derecho a un cierto número y solo deben comprarse las bolsas adicionales que se precisen, p.e. Argenton). Estas bolsas tradicionalmente han sido sin identificación del usuario, pero recientemente empieza a ser más habitual la utilización de bolsas con chips identificadores del usuario. Este último es el modelo que está implantado en algunas zonas de Lleida.

- Asociar un sistema de identificación de cubos que se vacían con una frecuencia predeterminada o bien pagar por las veces que se recoge el cubo. En ambos casos, el pago también puede depender del volumen del cubo.

En la muestra de municipios de este estudio, Campanet (Illes Balears) y Barcelona (solo para residuos comerciales) aplican sistemas de PxG. En Campanet se grava la recogida de la fracción resto, siendo obligatorio el uso de bolsas rojas distribuidas por el Ayuntamiento, que sirven para recaudar una

parte de la tasa. Con el recibo anual se otorga una cantidad fija de bolsas y se puede disponer de más bolsas comprándolas en el Ayuntamiento¹⁶. En Barcelona, el precio público comercial grava todas las fracciones para los grandes generadores en base al volumen de los contenedores requeridos por cada establecimiento.

A parte de los municipios del estudio ya citados, en España en 2022 hay un número pequeño pero creciente de municipios aplicando pago por generación: Esporles, Argentona, Rasquera, Maria de la Salut, Porreres, Binissalem, Verdú, Breda, Riudellots de la Selva, Mancor de la Vall, Alaró, Búger, Sa Pobla, Santa Maria del Camí, Usurbil. Asimismo, el Consorcio de Residuos V5 (provincia de Valencia) continua con el pago por generación en su ordenanza fiscal. En Europa los ejemplos de pago por generación se cuentan por miles, sobre todo en Holanda, Alemania, Bélgica, Italia, etc.

Las pocas experiencias de pago por generación implantadas hasta ahora en España han aplicado variantes de los sistemas de pago por volumen asociados a recogida selectiva puerta a puerta. Por su menor coste y complejidad tecnológica, estos modelos son los que presumiblemente van a tener mayor recorrido en el corto y medio plazo.

Más recientemente se ha desarrollado el concepto de bonificación por participación, que consiste en que la tasa parte de valores altos sobre los que se aplican descuentos por la participación en la recogida selectiva, en base por ejemplo a la contabilización del número de veces que se entrega la materia orgánica para su recogida selectiva puerta a puerta. Un ejemplo de este tipo se aplica en el municipio de Vilablareix (Girona), en el barrio de Sant Andreu del Palomar (Barcelona), en la Mancomunidad de Urgellet (Lleida), en Palau Solità (Barcelona) o Porqueres (Girona). También se pueden dar situaciones mixtas, donde algunas fracciones sumen sobre la parte variable (p.e. fracción resto) y otras resten (p.e. orgánica, envases ligeros y papel y cartón). Un modelo de este tipo se aplicó en el municipio de Riudecanyes (Tarragona) o en Vilobí d'Onyar (Girona).

7.2.7. APLICACIÓN COMBINADA Y OTROS CRITERIOS

Una posibilidad adicional sobre las bases imposables es la aplicación de diversos criterios que aprovechen las ventajas de las opciones planteadas y disminuyan sus inconvenientes.

Una opción en este sentido sería considerar el número de habitantes juntamente con la superficie del domicilio. En esta fórmula mixta, la cuota a pagar por cada hogar se definiría previendo además una parte fija, justificada por el hecho de que el servicio de recogida presenta unos costes fijos independientemente de la generación de residuos. Esta opción presupone la existencia de datos sobre el número de habitantes y sobre la superficie de los hogares donde se aplica la tasa.

Tanto la parte de la cuota referida al número de habitantes como la parte referida a la superficie del domicilio deberían de ser marginalmente decrecientes, es decir, a medida que aumentasen estas variables el aumento de la cuota sería cada vez menor.

Existen en la muestra analizada casos de combinación de criterios, que en cualquier caso deberían procurar minimizar la regresividad y maximizar la relación entre las cuotas y la generación de residuos. También se encuentran casos, allí donde la tasa es gestionada por entes supramunicipales, donde se establecen coeficientes correctores para diferenciar el uso que hace cada municipio del total de los servicios prestados. Este es el caso del Área Metropolitana de Barcelona o la Mancomunidad de Pamplona, donde cada municipio cuenta con un coeficiente de referencia.

7.3. Beneficios fiscales

Los beneficios fiscales permiten la introducción de incentivos ambientales y compensaciones sociales mediante bonificaciones, exenciones o reducciones, que como hemos visto, es una práctica consolidada en cuanto a aspectos sociales como los niveles de renta o la situación familiar.

Las TR y demás figuras analizadas tienen, en general, un carácter regresivo y las bonificaciones de carácter social son una medida para paliar sus efectos entre los estratos de la población más desfavorecidos, y así tomar en cuenta la capacidad económica de los sujetos pasivos en virtud del RDLRHL.

¹⁶ Los costes son de 0,75 € por bolsa de 10-20 litros y de 3 € la bolsa de 30-50 litros.

Por otro lado, aunque no es una tendencia muy habitual en las ordenanzas que forman parte de la muestra, algunos municipios incluyen beneficios fiscales de tipo ambiental, que normalmente persiguen estimular el uso de los puntos limpios o el compostaje doméstico. Estas medidas son una manera de incentivar algunas buenas prácticas en materia de gestión de residuos.

Las bonificaciones relacionadas con el compostaje doméstico 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 casero, cuando así lo prevén las ordenanzas. La correcta aplicación debe estar supeditada a inspecciones periódicas. Estos requerimientos de inspección suponen a su vez un esfuerzo administrativo.

Otro tipo de bonificaciones son las relacionadas con el uso de los puntos limpios. Por ejemplo, en Barcelona se aplica a las viviendas sobre el número de veces que se utilizan, obteniendo un 1% de bonificación sobre la cuota de recogida por cada vez que se usa a partir de la segunda vez y hasta un máximo de un 14%. Las empresas también obtienen una reducción asociada al coeficiente de la fracción residual si se utiliza el Punto Verde de Mercabarna. Otra opción sería aplicar un descuento fijo de la tasa de acuerdo con un uso mínimo del punto verde como ocurre en Girona (10% por usarlo un mínimo de seis veces).

7.4. Grado de cobertura de costes

El grado de cobertura de los costes del servicio de recogida y tratamiento por parte de las TR u otras figuras cobratorias específicas es una de las cuestiones clave de su diseño. Tal y como se ha comentado en el apartado 2, la normativa establece que la recaudación obtenida a través de TR no podrá superar en su conjunto el coste del servicio, si bien a partir de 2025 tampoco podrá quedar por debajo de la plena cobertura de costes. En el caso de los precios públicos, ya actualmente deben por lo menos cubrir el coste de los servicios.

Puig Ventosa & Font Vivanco (2011) estimaron que en Cataluña el grado de cobertura de las figuras cobratorias de residuos era de un 84,5%. En el análisis llevado a cabo en el estudio de Puig Ventosa (2016) se evidenciaron las dificultades metodológicas ligadas a un cálculo representativo y riguroso sobre la base de datos del MINHFP, por lo que solo fue posible estimar el grado de cobertura en una submuestra de municipios y se estimó entre el 60 y el 66%. Con el marco legal actual, corresponde a

los municipios decidir el grado de cobertura a través de la articulación de sus TR, y el déficit habrá de ser cubierto de la caja general.

En el apartado 6.2 se ha calculado que la cobertura media de costes de las TR y demás figuras cobratorias en España, para el 2021 es del 71,8%, incluyendo todas las ES y entidades locales que presentan datos en la base de datos de liquidaciones de los presupuestos de 2021 (MINHFP). El pago por cápita medio en España es de 80,5€ por persona al año, aunque los gastos globales que se declaran son de aproximadamente 93,1€ per cápita al año. En un período de 3 años, todas las entidades locales deberán tener tasa o prestación patrimonial de carácter público no tributaria, por lo que se espera que aumente el número de entes que presenten datos en las liquidaciones de presupuestos en el ministerio, además de que éstas deberán ser específicas y no deficitarias.

Se ha de tener en cuenta que las TR son un tributo regresivo, ya que, al aumentar la renta del contribuyente, menor porcentaje de esta supone el pago la figura cobratoria específica. Desde este punto de vista, y teniendo en cuenta que muchos servicios de competencia municipal que se prestan a la población son deficitarios y se pagan desde la caja general de los ayuntamientos, no es extraño que la TR o figura cobratoria no cubra el 100% de los costes del servicio. En contraste, desde un punto de vista ambiental es preferible que se cubra el mayor porcentaje posible de los costes ya que se amplía el horizonte para la creación de incentivos, bonificaciones y penalizaciones que fomenten comportamientos ambientalmente favorables y se contribuye a la transparencia en la evaluación de los servicios que se ofrecen. Además, una TR o figura cobratoria que cubra los costes del servicio lo dota de cierta estabilidad económica, al tratarse de un ingreso finalista. El inconveniente es que al cubrir los costes se pone más de manifiesto el carácter regresivo de la figura, si bien el impacto sobre las personas con rentas inferiores se puede reducir a través de beneficios fiscales de carácter social.

7.5. Vehículos para el cobro

La forma del cobro de las TR u otras figuras cobratorias específicas depende en gran manera de la elección de la base imponible. Una vez escogida, los mecanismos de recaudación deben minimizar los costes de transacción para la administración local y, en particular, el nivel de impagos.

La opción más habitual es cobrar el servicio en un recibo independiente. Otra práctica habitual es el cobro juntamente con otros tributos. Es el caso de los municipios que cobran en función del consumo de agua y que cobran la tasa o tarifa en la factura del agua. Esta posibilidad requiere la colaboración de las compañías de agua. La ventaja más relevante para la Administración es el bajo nivel de impagados, ya que se ha de producir el impago de la factura del agua al mismo tiempo, con el consiguiente riesgo de corte del suministro. Por otra parte, dado que el suministro de agua es un servicio básico, el padrón fiscal es más exhaustivo y se mantiene actualizado al mismo ritmo que se actualizan los clientes de la compañía suministradora. La desventaja de este sistema reside en que la comprensión de la factura se torna más compleja y, por tanto, se resiente la transparencia.

Por otro lado, está la cuestión -frecuentemente relacionada con la anterior- de la titularidad de la tasa (o, en su caso, la correspondiente figura cobratoria). La opción más común (84,4%) es que sea municipal, ya sea para efectuar el cobro directamente (cuando la capacidad administrativa del Ayuntamiento es suficiente para asumir los costes derivados de la gestión: seguimiento de impagados, padrón fiscal, etc.) o para delegar la gestión y cobro a una entidad supramunicipal (p.e. Organisme de Gestió Tributària de la Diputació de Barcelona).

La gestión a través de entidades supralocales es una posibilidad prevista en el RDLRHL y cuya principal ventaja es el aprovechamiento de las economías de escala que reducen el coste de la gestión tributaria de los municipios que integran la mancomunidad, diputación, etc. El aspecto negativo de esta opción es la pérdida del control directo sobre el cobro.

7.6. Consideraciones sobre la información a incorporar en los recibos

La información incluida en los recibos es un elemento que dota de transparencia al cobro de la tasa a la vez que puede ejercer una tarea divulgativa de los resultados obtenidos, los esperados e involucrar al ciudadano en el funcionamiento de un servicio poco conocido y justificar su cobro. Otros datos interesantes de incluir pueden ser la generación per cápita registrada, así como el tratamiento aplicado o el nivel de recogida selectiva, mostrando la distancia a los objetivos legales.

El recibo también puede ser una oportunidad para informar sobre las bonificaciones disponibles.

En el caso de los sistemas de pago por generación y de bonificación por participación el recibo debe contener la información sobre los usos del servicio que se han computado para el cálculo del importe de la tasa.

8 ALTERNATIVAS REFERENTES A LAS TASAS COMERCIALES

En este apartado se abordan las alternativas referentes a los aspectos específicos de las tasas y demás figuras para el cobro del servicio público de gestión de residuos comerciales. Lo comentado con relación al vehículo de cobro y a la información a incluir en el recibo es similar a lo expuesto en los apartados 7.5 y 7.6.

Como se ha comprobado en la muestra de ordenanzas analizada, la diferenciación entre tasas comerciales y domésticas es habitual.

Desde el punto de vista legal, desde la entrada en vigor de la actual Ley de Residuos (22/2011 de 28 de julio) los residuos comerciales se han ido desvinculando de la obligatoriedad del servicio de recogida por parte de los municipios, dando así la opción de contratar gestores privados. Esta situación permite el cobro de este servicio mediante precios públicos (en cuya definición se prevé que cubran como mínimo el coste del servicio) puesto que el servicio se realizaría previa solicitud del interesado, en concurrencia con otras empresas dedicadas a la gestión de los residuos.

Los municipios tienen también la posibilidad de declarar la reserva municipal del servicio y seguir cobrando mediante tasas a los comercios, previendo exenciones para aquellos comercios que acrediten contar con un gestor de residuos. Como se ha visto, este es el sistema más extendido y en la muestra solo se han encontrado precios públicos para los comercios en Lleida y Barcelona. En los casos legalmente previstos, también sería posible la aplicación de tarifas, como ocurre en el caso de las tarifas aplicadas por EMAYA en Palma.

Recientemente, se ha desarrollado un modelo general sobre la aplicación de tasas (y demás figuras aplicables) sobre los residuos comerciales (Llabrés Payeras & Puig Ventosa, 2022). Aun así, algunas de las posibilidades y cuestiones más relevantes se comentan en los siguientes apartados.

8.1. Alternativas sobre la base imponible

Al igual que ocurre con las figuras aplicadas sobre domicilios, la elección de la base imponible es clave. La práctica más extendida es aplicar un criterio de diferenciación por tipo de actividad, a menudo complementado por indicadores de la intensidad de la actividad y/o superficie, con la intención de distribuir los costes con criterios de equidad.

8.1.1. CATEGORÍAS COMERCIALES E INDICADORES DE ACTIVIDAD

La definición de categorías comerciales ad hoc es la forma más extendida para la definición de tasas o precios públicos comerciales, ya sea de manera aislada o complementada por otros criterios que se verán más adelante.

El diseño de las cuotas en función de la actividad tiene como mayor debilidad la insuficiente representatividad de la diversidad de actividades que se presentan en el municipio. Por ejemplo, la generación de residuos en un bar con y sin cocina será significativamente diferente a pesar de estar a menudo incluidos en una misma categoría. Por tanto, a mayor concreción de las categorías definidas, en general, mayor ajuste con la realidad de la generación de los residuos.

Una codificación comercial bastante empleada es la Clasificación Nacional de Actividades Económicas (CNAE), lo que no evitará agrupar los códigos en diferentes categorías.

8.1.2. SUPERFICIE

La superficie es la variable más empleada para complementar el tipo de actividad a la hora de establecer las cuotas. En general, mayor superficie de una misma categoría comercial significa mayor actividad y mayor generación de residuos.

Una opción para ajustar la correlación entre generación de residuos y superficie es el uso de tramos en la cuota escalonadamente según superficie. Cuando estos tramos se diseñan de manera que cada tramo sea más amplio que el anterior y la cuota marginalmente decreciente, reflejan de una manera más precisa la relación entre superficie y generación de residuos.

8.1.3. NÚMERO DE TRABAJADORES

Dentro de una misma tipología de comercio, el número de trabajadores refleja el volumen de actividad y, por tanto, una mayor generación de residuos. El principal problema radica en que este dato normalmente no es conocido por parte de la administración local.

8.1.4. TIPOLOGÍA DE RESIDUOS GENERADA

La diferenciación de los comercios en función de la tipología de residuos que genera es una manera de entender el uso que los comercios realizan de los servicios de gestión y, por tanto, de sus costes.

Esta opción consiste en relacionar cada tipo de actividad con la generación de distintas fracciones de residuos (Puig Ventosa & Álvarez Prado, 2006). Una opción sería la llevada a cabo por el municipio de Donostia-San Sebastián, donde a cada tipología de comercio se le asigna un coeficiente de generación de residuos, resultante de estimar la cantidad de residuos que genera de cada fracción. En Barcelona, se agrupan los comercios por el tipo de residuos que generan y se les asigna un coeficiente a multiplicar junto a otros por una cuota base.

Este sistema debe complementarse con alguna otra variable que indique el volumen de la actividad, p.e. la superficie.

8.1.5. DECLARACIÓN DE RESIDUOS GENERADOS

En algunos municipios, como Lleida, es de obligada cumplimentación la declaración de residuos generados y en otros se requiere esta información a los grandes productores de residuos. En algunos otros, esta opción se plantea solo de forma excepcional y bajo certificación por terceros, para poder pagar por kg en vez que según la categoría comercial (p.e. Vilanova i la Geltrú).

Estas opciones permiten tener información precisa y desagregada de la generación de residuos lo cual a su vez permite una tributación más justa y relacionada con la generación. Esta información también tiene un valor añadido en el plano estratégico a la hora de plantear medidas de mejora y objetivos concretos.

Lógicamente, que este sistema sirva para incentivar la reducción y la separación en origen dependerá en buena medida de la calidad y certitud de los datos proporcionados por los comercios. Son precisamente la exposición al fraude y los costes de transacción de la verificación del sistema sus principales inconvenientes.

8.1.6. INSPECCIÓN TÉCNICA DE RESIDUOS (ITR)

El concepto de las tarifas ITR (Inspección Técnica de Residuos) ha sido desarrollado en Baleares y consiste en establecer un acuerdo entre los comercios y las entidades responsables de la gestión de los residuos, mediante el cual el comercio se compromete a separar en origen todas las fracciones y, además, autoriza a la entidad responsable a hacer inspecciones aleatorias en el local para corroborar la adecuada gestión de los residuos. Si se firma este acuerdo el comercio tiene derecho a una reducción

estipulada de la cuota desde el momento de la firma del acuerdo. Si en el momento de la inspección se detecta que la gestión de los residuos no es correcta se elimina la reducción y se cobra la tarifa completa. Además, para evitar el fraude desde el inicio, se recomienda prever una sanción por incumplimiento del compromiso firmado.

Algunos municipios de la muestra que aplican este tipo de bonificación son Escorca y Palma, los dos en Mallorca.

8.1.7. GENERACIÓN DE RESIDUOS EFECTIVA

Al igual que en el caso domiciliario, los sistemas de pago por generación son la opción que garantiza un reparto más equitativo de los costes del servicio de gestión de residuos, así como un incentivo hacia la prevención y el reciclaje. Aunque las generalidades del sistema son similares al caso domiciliario (una parte general de la cuota independiente de la generación real y otra variable en función de la generación medida en peso o volumen), el pago por generación comercial presenta algunas peculiaridades.

En primer lugar, dado que los comercios tienen la posibilidad de contratar gestores privados de residuos, el pago por generación, a través de la identificación de los usuarios, permite discriminar aquellos que se acogen al servicio municipal y distribuir mejor los costes.

Los comercios presentan mayor variabilidad que los hogares en cuanto a su volumen de generación, tipos de cubos y bolsas, frecuencias de recogida, etc., pero dado que el número de comercios es menor que el de hogares y a que son más fácilmente identificables, la aplicación de pago por generación es más sencilla.

En el caso de los comercios, la parte general de la tasa no tiene por qué ser igual para todas las tipologías de actividad. Se puede establecer que dependa del tipo de actividad y de su superficie con el objeto de cubrir aquellos costes no cubiertos por la parte variable de la tasa.

Finalmente, se puede debatir la idoneidad de aplicar este tipo de tasación a todos los comercios, o alternativamente aplicarlo a aquellos que requieran un servicio diferente del de los hogares, como serían los grandes productores de residuos. Esta decisión puede afectar a la complejidad y a las necesidades administrativas.

Así mismo, debe tenerse en cuenta si el pago por generación afecta solamente a los comercios o también al resto de la ciudadanía. Aun en el primer caso, el modelo de PxG comercial deberá tener en cuenta el modelo de recogida domiciliario. En ausencia de recogida puerta a puerta doméstica, el PxG comercial debe ser diseñado para minimizar fugas hacia los contenedores de uso doméstico.

8.1.8. COMBINACIÓN DE DIVERSAS VARIABLES

El uso mixto de diversas variables es una práctica muy extendida, como se ha visto en apartados anteriores. Actividad y superficie es la forma más habitual de articular las cuotas de la tasa comercial, si bien existen diversos grados de complejidad que además modulan las cuotas en función de algunas otras de las variables que se han estudiado.

En Donostia, por ejemplo, la cuota fija se modula cada año en función de una recaudación esperada dividida por el número de comercios, a la cual posteriormente se le aplican factores correctores de superficie, actividad y potencial de residuos generados.

8.2. Alternativas sobre beneficios fiscales

Existe un amplio abanico de beneficios fiscales que pueden ser empleados para crear incentivos a las buenas prácticas ambientales en materia de residuos comerciales. Además de los que se han encontrado en la muestra, el estudio se ha complementado con opciones adicionales descritas en Puig Ventosa, 2004b.

En primer lugar, dada la posibilidad de contratar gestores privados se contemplan exenciones o bonificaciones para aquellos comercios que gestionen así sus residuos, en función de las fracciones que externalicen con servicios privados. Al igual que en el caso de las tasas domésticas, se conocen beneficios fiscales para comercios relacionados con el uso de puntos limpios, la recogida de voluminosos o la participación en la recogida selectiva, si bien algunas de estas opciones son discutibles puesto que ciertas prácticas podrían establecerse como obligatorias o sujetas a pago.

Existen también municipios que disponen de beneficios fiscales por la participación de los comercios en programas de buenas prácticas que incluyen acciones como la reducción de las bolsas de un solo uso, la comercialización de envases retornables o colaborar en la recogida selectiva en los propios comercios para determinadas fracciones (por ejemplo, pilas en los centros comerciales).



9

CONCLUSIONES

A pesar de la relevancia de las TR y demás figuras específicas para las cuentas municipales y para la gestión adecuada del medio ambiente, la información e investigación sobre este asunto es aún escasa. El hecho de que los textos de las ordenanzas fiscales no se encuentren centralizados es sin duda un escollo, dado el alto coste en tiempo que supone el análisis pormenorizado de las mismas. Este estudio presenta el resultado del análisis de 125 municipios, de los cuales 122 tenían TR u otras figuras cobratorias específicas.

El rasgo dominante es la heterogeneidad, tanto en la dimensión cualitativa de su articulación como en las bases imponibles, en las cuotas, etc. No se han identificados patrones unívocos en cuanto a la relación entre el importe de las tasas en los hogares y comercios tipo y el tamaño del municipio.

Esta heterogeneidad tiene su origen en la flexibilidad del marco legal, que había hasta el momento de la aprobación de la Ley 7/2022 de Residuos y suelos contaminados para una economía circular, que permitía un gran número de posibilidades a la hora del diseño del tributo. De acuerdo con el nuevo marco legal, las entidades locales tendrán de plazo hasta 2025 para adaptar sus tasas o, en su caso, una prestación patrimonial de carácter público no tributaria, a los requisitos exigidos en el artículo 11.3 de que sea “específica, diferenciada y no deficitaria, que permita implantar sistemas de pago por generación y que refleje el coste real, directo o indirecto, de las operaciones de recogida, transporte, tratamiento de los residuos 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”, y cabe pensar que la heterogeneidad observada se reducirá.

Asimismo, la Ley 7/2022 introduce por primera vez en una ley estatal la terminología de pago por generación de residuos («pay-as-you-throw») que incentiva 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.

Las ordenanzas fiscales analizadas muestran una ausencia general de criterios ambientales en su articulación. En el caso de las tasas domiciliarias dominan las cuotas fijas, con una frecuencia muy baja de beneficios fiscales con motivación ambiental. Las tasas comerciales se articulan generalmente

en función de la actividad y la superficie, y son también infrecuentes los casos de beneficios fiscales complementarios que incentiven las buenas prácticas. Este hecho sugiere que el potencial que presentan las TR y demás figuras cobratorias específicas para mejorar la gestión de los residuos no está suficientemente explotado. La aplicación de esquemas de pago por generación, de implantación aún muy minoritaria en España, pero con una tendencia hacia su generalización en Europa, es un ejemplo de las capacidades no explotadas.

En general los datos han variado poco respecto los anteriores estudios que analizaban datos de 2015, 2018, 2019, 2020 y 2021 (Sastre Sanz & Puig Ventosa, 2016; Iriani Bordas et al., 2018; Pellicer García et al., 2020; Observatorio de la Fiscalidad de los Residuos, 2020; Observatorio de la Fiscalidad de los Residuos, 2021). En concreto, ha habido un incremento medio del 2,1% en la media de la cuota doméstica, muy inferior al incremento del 6,1% del IPC desde enero del 2021 a enero del 2022.

Por lo general, no se han apreciado variaciones importantes en las variables cualitativas de las tasas respecto el año 2021. No obstante, la crisis sanitaria derivada del COVID-19 propició que en 2021 se aprobaran modificaciones en las tasas de residuos de diversos municipios (beneficios fiscales, principalmente) que, en algunos casos, siguen vigentes.

Las experiencias de otros países sugieren que las TR son un instrumento central tanto para la adecuada financiación del servicio como para generar incentivos hacia una gestión más eficiente. Sin embargo, a la vista de las cuestiones expuestas, en España las TR aún no han jugado este papel.

En este sentido, la Ley 7/2022, aunque llega tarde y en algunos puntos adolece de falta de ambición, supone un paso adelante en esta materia en concreto, y las obligaciones previstas sobre tasas de residuos y demás figuras cobratorias supondrán un reto a corto plazo para la gran mayoría de las entidades locales.

REFERENCIAS

- Calaf-Forn, M., Roca, J., & Puig-Ventosa, I. (2014). Cap and trade schemes on waste management: A case study of the Landfill Allowance Trading Scheme (LATS) in England. *Waste Management*, 34(5), 919-928.
- Elia, V., Gnoni, M. G., & Tornese, F. (2015). Designing Pay-As-You-Throw schemes in municipal waste management services: A holistic approach. In *Waste Management* (Vol. 44). <https://doi.org/10.1016/j.wasman.2015.07.040>
- Freire González, J., Jofra Sora, M., Puig Ventosa, I. (coord), & Roca Jusmet, J. (coord). (2013). Balance económico de la recogida de residuos puerta a puerta y en contenedores para los entes locales y propuestas de optimización. In *Associació de municipis catalans per a la recollida Porta a Porta*.
- Garrigues. (2003). *Manual para la gestión residuos urbanos*. E.h.s. ECOIURIS.
- Huang, J.-C., Halstead, J. M., & Saunders, S. B. (2012). Managing municipal solid waste with unit-based pricing: policy effects and responsiveness to pricing. *Land Economics*, 87(4), 645-660.
- Institut Cerdà. (2014). *Estudi sobre la generació de residus comercials a Catalunya*. Agència Catalana de Residus.
- Iriani Bordas, M., Puig Ventosa, I., & Sastre Sanz, S. (2018). *Las tasas de residuos en España 2018*. Observatorio de la Fiscalidad de los Residuos.
- Llabrés Payeras, A., & Puig Ventosa, I. (2022). *Elaboración de un modelo de tasa municipal sobre los residuos comerciales*. Documentos - Instituto de Estudios Fiscales, No. 3.
- Milian, M., & Wantanabe, T. (2009). *Achieving a sustainable solid waste management in Spain: The case of Morella town*. Master's thesis. Frontier Engineering Course University of Technology. <http://www.kochi-tech.ac.jp/library/ron/2008/q17/M/1115140.pdf>
- MITECO. (2021). *Perfil ambiental de España 2020 (MITECO)*. MITECO.
- Observatori de la Fiscalitat dels Residus. (2020). *Las tasas de residuos en España 2020*. Fundació ENT.
- Observatorio de la Fiscalidad de los Residuos. (2021). *Las tasas de residuos en España 2021*. Fundació ENT.
- Pellicer García, P., Iriani, M., Puig, I., & Sastre, S. (2020). *Las tasas de residuos en España 2019*. Observatorio de la Fiscalidad de los Residuos Fundació ENT.
- Puig-Ventosa, I. (2004). Potential use of feebate systems to foster environmentally sound urban waste management. *Waste Management*, 24(1), 3-7. [https://doi.org/10.1016/S0956-053X\(03\)00132-6](https://doi.org/10.1016/S0956-053X(03)00132-6)
- Puig Ventosa, I. (2004). *Fiscalitat ambiental local*. Fundació Carles Pi i Sunyer d'Estudis Autònoms i Locals.
- Puig Ventosa, I. (2008). Charging systems and PAYT experiences for waste management in Spain. *Waste Management*, 28(12), 2767-2771.
- Puig Ventosa, I., & Álvarez Prado, L. (2006). La fiscalidad de los residuos comerciales. In *Gestión de Residuos* (Vol. 94). http://ent.cat/wp-content/uploads/2006/01/2006_puig_La-fiscalidad-de-los-residuos-comerciales_Revista-Residuos.pdf
- Puig Ventosa, I., & Font Vivanco, D. (2011). *Les taxes d'escombraries a Catalunya*. ENT Environment and Management. http://residus.gencat.cat/web/content/home/ambits_dactuacio/tipus_de_residu/residus_municipals/estudis_sobre_residus_municipals/estudi_taxes_catalunya_2011.pdf
- Puig Ventosa, I., & González Martínez, A. C. (2012). Los impuestos sobre el vertido y la incineración de residuos en España. In *Documentos de Trabajo* (Vol. 143). Crónica tributaria.
- Puig Ventosa, I., & Sastre Sanz, S. (2016a). *Las tasas de residuos en España* (Observator). Instituto de Estudios Fiscales.
- Puig Ventosa, I., & Sastre Sanz, S. (2016b). Las tasas de residuos en España. *Crónica Tributaria*, 159, 131-164.
- Puig Ventosa, I., Sastre Sanz, S., & Iriani Bordas, M. (2018). *Las tasas de residuos en España 2018*. Observatorio de la Fiscalidad de los Residuos, Fundació ENT.
- Voronova, V., Piirimäe, K., & Virve, M. (2013). Assessment of the applicability of the Pay As You Throw system into current waste management in Estonia. In *Management of Environmental Quality: An International Journal* (Vol. 24, Issue 5). <https://doi.org/10.1108/MEQ-09-2012-0061>

ANEXO1

MUESTRA DE MUNICIPIOS

Tabla a 1. Muestra de municipios incluidos en el estudio de caracterización de tasas de residuos y número de habitantes según padrón municipal 2021

Estrato-ID	Código INE	Nombre del municipio	Provincia	Habitantes
G1-1	1052	Samaniego	Álava	308
G1-2	2014	Ballesterio (EI)	Albacete	413
G1-3	4007	Alcolea	Almería	849
G1-4	5127	Mijares	Ávila	743
G1-5	7019	Escorca	Illes Balears	181
G1-6	10011	Aldeacentenera	Cáceres	568
G1-7	12083	Olocau del Rey	Castellón	117
G1-8	13902	Ruidera	Ciudad Real	563
G1-9	16244	Villagarcía del Llano	Cuenca	719
G1-10	17001	Agullana	Girona	885
G1-11	26023	Badarán	La Rioja	502
G1-12	30040	Ulea	Murcia	866
G1-13	31259	Igantzi	Navarra	587
G1-14	32066	Quintela de leirado	Ourense	614
G1-15	33067	Sobrescobio	Asturias	829
G1-16	35007	Betancuria	Las Palmas	762
G1-17	39058	Rasines	Cantabria	971
G1-18	44266	Visiedo	Teruel	124
G1-19	46124	Fontanars dels Alforins	Valencia	959
G2-1	3025	Benferri	Alicante	1.958
G2-2	4088	Tabernas	Almería	3.887
G2-3	7012	Campanet	Illes Balears	2.684
G2-4	10006	Ahigal	Cáceres	1.393
G2-5	20042	Ibarra	Guipúzcoa	4.220
G2-6	22116	Grañén	Huesca	1.740
G2-7	23051	Jamilena	Jaén	3.302
G2-8	24034	Camponaraya	León	4.105
G2-9	25027	Anglesola	Lleida	1.356
G2-10	26008	Aldeanueva de Ebro	La Rioja	2.794
G2-11	28151	Torrelaguna	Madrid	4.897
G2-12	24070	Fabero	León	4.346
G2-13	30032	Pliego	Murcia	3.868
G2-14	31176	Murchante	Navarra	4.135
G2-15	33068	Somiedo	Asturias	1.104
G2-16	36018	Forcarei	Pontevedra	3.268
G2-17	38016	Garafía	Santa Cruz de Tenerife	1.813

Estrato-ID	Código INE	Nombre del municipio	Provincia	Habitantes
G2-18	39032	Hermanidad de Campoo de Suso	Cantabria	1.604
G2-19	45180	Valmojado	Toledo	4.430
G3-1	3111	Redován	Alicante	8.058
G3-2	6088	Montijo	Badajoz	15.483
G3-3	7064	Castell (Es)	Illes Balears	7.530
G3-4	8902	Vilanova del Vallès	Barcelona	5.535
G3-5	13028	Campo de Criptana	Ciudad Real	13.229
G3-6	18059	Chauchina	Granada	5.624
G3-7	20049	Lazkao	Guipúzcoa	6.007
G3-8	23053	Jódar	Jaén	11.583
G3-9	26011	Alfaro	La Rioja	9.562
G3-10	28108	Pedrezuela	Madrid	6.226
G3-11	30017	Ceutí	Murcia	12.199
G3-12	31903	Berriozar	Navarra	10.723
G3-13	33036	Llanes	Asturias	13.611
G3-14	35018	San Bartolomé	Las Palmas	19.058
G3-15	36053	Soutomaior	Pontevedra	7.482
G3-16	39035	Laredo	Cantabria	10.996
G3-17	39073	Santa Cruz de Bezana	Cantabria	13.292
G3-18	47161	Simancas	Valladolid	5.315
G3-19	50095	Ejea de los Caballeros	Zaragoza	17.036
G4-1	3093	Novelda	Alicante	25.611
G4-2	6011	Almendralejo	Badajoz	33.741
G4-3	7027	Inca	Illes Balears	33.726
G4-4	8298	Vic	Barcelona	47.319
G4-5	10148	Plasencia	Cáceres	39.558
G4-6	13087	Valdepeñas	Ciudad Real	30.218
G4-7	14042	Montilla	Córdoba	22.633
G4-8	26036	Calahorra	La Rioja	24.579
G4-9	28130	San Fernando de Henares	Madrid	39.313
G4-10	30003	Águilas	Murcia	35.956
G4-11	31232	Tudela	Navarra	37.008
G4-12	33037	Mieres	Asturias	37.026
G4-13	36024	Lalín	Pontevedra	20.199
G4-14	38026	Orotava (La)	Santa Cruz de Tenerife	42.219
G4-15	39016	Camargo	Cantabria	30.497
G4-16	41039	Écija	Sevilla	39.838
G4-17	42173	Soria	Soria	39.695
G4-18	44216	Teruel	Teruel	35.994
G4-19	48015	Basauri	Vizcaya	40.535
G4-20	2009	Almansa	Albacete	24.388
G5-1	1059	Vitoria-Gasteiz	Álava	253.093
G5-2	2003	Albacete	Albacete	172.722
G5-3	3014	Alicante/Alacant	Alicante	337.304
G5-4	4013	Almería	Almería	200.753
G5-5	5019	Ávila	Ávila	57.949

Estrato-ID	Código INE	Nombre del municipio	Provincia	Habitantes
G5-6	6015	Badajoz	Badajoz	150.610
G5-7	7040	Palma de Mallorca	Illes Balears	419.366
G5-8	8019	Barcelona	Barcelona	1.636.732
G5-9	9059	Burgos	Burgos	174.051
G5-10	10037	Cáceres	Cáceres	95.418
G5-11	11012	Cádiz	Cádiz	114.244
G5-12	12040	Castellón de la Plana/Castelló de la Plana	Castellón	172.589
G5-13	13034	Ciudad Real	Ciudad Real	75.104
G5-14	14021	Córdoba	Córdoba	322.071
G5-15	15030	Coruña (A)	A Coruña	245.468
G5-16	16078	Cuenca	Cuenca	53.988
G5-17	17079	Girona	Girona	101.932
G5-18	18087	Granada	Granada	231.775
G5-19	19130	Guadalajara	Guadalajara	87.064
G5-20	20069	Donostia-San Sebastián	Guipúzcoa	188.102
G5-21	21041	Huelva	Huelva	142.538
G5-22	22125	Huesca	Huesca	53.429
G5-23	23050	Jaén	Jaén	111.932
G5-24	24089	León	León	122.051
G5-25	25120	Lleida	Lleida	140.080
G5-26	26089	Logroño	La Rioja	150.808
G5-27	27028	Lugo	Lugo	97.613
G5-28	28079	Madrid	Madrid	3.305.408
G5-29	29067	Málaga	Málaga	577.405
G5-30	30030	Murcia	Murcia	460.349
G5-31	31201	Pamplona/Iruña	Navarra	203.081
G5-32	32054	Ourense	Ourense	104.596
G5-33	33044	Oviedo	Asturias	217.552
G5-34	34120	Palencia	Palencia	77.090
G5-35	35016	Palmas de Gran Canaria (Las)	Las Palmas	378.675
G5-36	36038	Pontevedra	Pontevedra	83.114
G5-37	37274	Salamanca	Salamanca	143.269
G5-38	38038	Santa Cruz de Tenerife	Santa Cruz de Tenerife	208.563
G5-39	39075	Santander	Cantabria	172.221
G5-40	40194	Segovia	Segovia	51.258
G5-41	41091	Sevilla	Sevilla	684.234
G5-42	43148	Tarragona	Tarragona	135.436
G5-43	45168	Toledo	Toledo	85.449
G5-44	46250	Valencia	Valencia	789.744
G5-45	47186	Valladolid	Valladolid	297.775
G5-46	48020	Bilbao	Vizcaya	346.405
G5-47	49275	Zamora	Zamora	60.297

ANEXO 2

ESPECIFICACIONES METODOLÓGICAS

En algunos municipios se ha procedido a extender o detallar algunos aspectos del hogar tipo o el comercio tipo con el fin de calcular la cuota. A continuación, se detallan los criterios utilizados:

| - En los municipios cuya cuota comercial se calcula a partir del valor catastral de los comercios (Madrid, por ejemplo), se ha procedido a estimar el valor mediante los valores de los comercios en el centro urbano del municipio, realizando una media simple de los valores por metro cuadrado de los diez primeros resultados aparecidos en el portal www.idealista.com [consultado el 5 de mayo de 2022].

| - En el caso de Zaragoza, se ha calculado la generación de residuos en volumen, a partir de los datos de las siguientes tablas:

Tabla a2. Generación de residuos en kg anuales, por fracción

Descripción	Papel/ Cartón	Vidrio	Envases	FORM	Otros
Panadería	914	-	306	2.110	745
Tienda de ropa	1.517	-	47	-	-
Taller mecánico	334	553	-	-	1.102
Bar	1.006	1.221	668	3.186	-
Restaurante	3.031	3.640	1.783	8.361	-
Oficina bancaria	426	-	-	-	-
Hotel	2.628	1.664,4	1.839,6	7.358,4	2.628
Supermercado	5.589	-	630	2.245	-
Tienda de alimentación	914	-	306	2.110	745
Clínica	6.851	120	486	120	-
Peluquería	1.517	-	47	-	-

Fuente: Institut Cerdà, 2014.

Tabla a3. Densidad de los residuos por fracción

	Papel/ Cartón	Vidrio	Envases	FORM	Otros
Kg/m ³	200	220	25	500	170

Fuente: Garrigues, 2003.



Fundació ENT

G-65444242

C/ Josep Llanza, 1-7, 2n 3a

08800 Vilanova i la Geltrú

+34 93 893 51 04

info@ent.cat | www.ent.cat

 @ENTmediambient

 ENTmediambient

 ENT Environment & Management

 ENT environment & management



**LAS TASAS
DE RESIDUOS
EN ESPAÑA
2022**

Forma recomendada de citar esta referencia
Observatorio de la Fiscalidad de los Residuos (2022) Las
tasas de residuos en España 2022. Fundació ENT.