

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 02 de diciembre de 2025

¿ES LA TASA DE RESIDUOS LA HERRAMIENTA TRIBUTARIA APROPIADA?: CONTEXTO Y ANÁLISIS DE LA NATURALEZA JURÍDICA DE LA FIGURA EN EL MARCO DE LA LEY 7/2022*

IS THE WASTE FEE THE APPROPRIATE TAX INSTRUMENT?
CONTEXT AND ANALYSIS OF THE LEGAL NATURE OF THE
LEVY UNDER LAW 7/2022

Autora: Arantxa Serrano Cañadas, Investigadora predoctoral, Universidad de Castilla – La Mancha y Centro Internacional de Estudios Fiscales UCLM (España). ORCID 0009-0000-4205-6510

Fecha de recepción: 08/10/2025

Fecha de aceptación: 17/11/2025

Fecha de modificación: 20/11/2025

DOI: <https://doi.org/10.56398/ajacieda.00453>

Resumen:

El estudio examina la tasa de residuos como instrumento tributario en el marco de la Ley 7/2022, de residuos y suelos contaminados para una economía circular, que transpone al ordenamiento español las Directivas (UE) 2018/851 y 2019/904. La norma refuerza el principio de jerarquía de residuos y establece, por primera vez, la obligación de que las entidades locales adopten una tasa o prestación patrimonial pública no tributaria específica, diferenciada y no

* Este trabajo constituye un resultado de la actividad desarrollada en el marco del proyecto de investigación “Reforma fiscal y economía circular: factores claves para la transición ecológica para el cumplimiento de los objetivos ambientales” (CIRCULECON III), Ref. PID2022-138149NB-I00, financiado por MCIN/FEDER/AEI.

deficitaria, orientada a reflejar el coste real de la gestión e incorporar sistemas de pago por generación.

Entre sus rasgos principales destacan: la aplicación universal a todos los municipios; la exigencia de que la tasa cubra íntegramente los costes de recogida, transporte y tratamiento de los residuos; la previsión de reducciones o bonificaciones ligadas a prácticas ambientales responsables (como el compostaje o la recogida selectiva) y a situaciones de vulnerabilidad social; así como la posibilidad de introducir incentivos fiscales que favorezcan la economía circular.

El debate doctrinal refleja posiciones divergentes. Una parte de la doctrina sostiene que la tasa de residuos constituye el mecanismo más adecuado, al vincular directamente el pago con el servicio prestado y materializar el principio de “quien contamina, paga”. Otros autores, en cambio, critican su complejidad técnica y la inseguridad jurídica que genera, proponiendo alternativas como el impuesto local o los Sistemas de Depósito, Devolución y Retorno (SDDR).

En conclusión, la investigación considera que, pese a las dificultades de su aplicación práctica, la tasa de residuos se configura como el instrumento más idóneo para garantizar la sostenibilidad financiera municipal, promover la corresponsabilidad ciudadana y empresarial en la gestión de los desechos, e impulsar de forma efectiva la transición hacia un modelo de economía circular.

Abstract:

The study examines the waste tax as a fiscal instrument within the framework of Law 7/2022 on waste and contaminated soils for a circular economy, which transposes into Spanish law Directives (EU) 2018/851 and 2019/904. The Act reinforces the principle of the waste hierarchy and establishes, for the first time, the obligation for local authorities to implement a specific, differentiated, and non-deficit tax or public non-tax levy. This instrument must reflect the real costs of waste management and incorporate pay-as-you-throw systems, thereby applying the “polluter pays” principle.

Its main features include: universal applicability to all municipalities; the requirement that the tax fully cover the costs of collection, transport, and treatment of waste; the possibility of reductions or exemptions linked to environmentally responsible practices (such as composting or separate collection) and to situations of social vulnerability; as well as the introduction of fiscal incentives to promote the circular economy.

The doctrinal debate reveals divergent positions. While some scholars argue that the waste tax is the most suitable instrument -given its direct link between payment and service, and its alignment with the “polluter pays” principle- others highlight its technical complexity and the legal uncertainty it generates, suggesting alternatives such as a local tax or deposit-refund systems (DRS).

In conclusion, despite the challenges of its practical implementation, the study affirms that the waste tax emerges as the most appropriate instrument to ensure municipal financial sustainability, foster citizen and business responsibility in waste management, and effectively advance the transition towards a circular economy.

Palabras clave: Economía circular. Fiscalidad ambiental. Tasa de residuos. Gestión local. Pago por generación.

Keywords: Circular economy. Environmental taxation. Waste tax. Local management. Pay-as-you-throw.

Índice:

1. Introducción
2. Origen y justificación de la obligación de establecer una tasa local/PPCPNT de residuos con criterios de economía circular
3. Contextualización de la tasa de residuos dentro de los objetivos y principios de la ley 7/2022. Antecedentes: Directivas, principio de jerarquía de residuos y Ley 7/2022
4. Caracteres fundamentales de la tasa de residuos
 - 4.1. Ámbito subjetivo de aplicación
 - 4.2. Implementación progresiva de los sistemas de pago por generación
 - 4.3. Tasa no deficitaria, cuota y beneficios fiscales
5. ¿Es la tasa de residuos la figura tributaria idónea?, debate doctrinal y evaluación frente al impuesto local y los SDDR
6. Reflexiones finales
7. Bibliografía

Index:

1. Introduction
2. Origin and Justification of the Obligation to Establish a Local Waste/PPCPNT Fee Based on Circular Economy Principles

3. Contextualization of the Waste Fee within the Objectives and Principles of Law 7/2022. Background: Directives, Waste Hierarchy Principle, and Law 7/2022
4. Fundamental Features of the Waste Fee
 - 4.1. Subjective Scope of Application
 - 4.2. Mandatory Nature of Pay-as-You-Throw Systems
 - 4.3. Non-Deficit Fee, Rate, and Tax Benefits
5. Is the waste tax the appropriate tax instrument?, doctrinal Debate and Assessment in Comparison with the Local Tax and Deposit-Refund Systems (DRS)
6. Final Reflections
7. Bibliography

1. INTRODUCCIÓN

La gestión de los residuos se ha convertido en uno de los principales desafíos medioambientales y económicos de las sociedades modernas. En este contexto, la Ley 7/2022, de residuos y suelos contaminados para una economía circular (en adelante, Ley 7/2022), supone un hito normativo al establecer un marco regulador integral orientado a la sostenibilidad, la eficiencia en el uso de los recursos y la corresponsabilidad ciudadana. Dicha norma transpone al ordenamiento jurídico español las Directivas (UE) 2018/851 y 2019/904, reforzando el principio de jerarquía de residuos y consolidando el principio de “quien contamina, paga” como eje vertebrador de la política de gestión de residuos.

Una de las principales novedades de la Ley 7/2022 radica en la obligación de las entidades locales de implantar una tasa o prestación patrimonial pública no tributaria (en adelante, PPPNT) específica, diferenciada y no deficitaria que refleje el coste real del servicio e incorpore sistemas de pago por generación. Este mandato normativo no solo busca asegurar la suficiencia financiera de los municipios, sino también promover conductas más responsables en la generación y separación de residuos, impulsando así la transición hacia una economía circular.

El presente trabajo analiza en profundidad la configuración jurídica, económica y ambiental de la tasa de residuos prevista en la Ley 7/2022, valorando su adecuación como instrumento tributario frente a otras figuras como el impuesto local o los sistemas de Depósito, Devolución y Retorno (en adelante, SDDR). Asimismo, examina sus implicaciones prácticas, los retos derivados de su aplicación en el ámbito local y las controversias doctrinales que suscita en torno a su eficacia, equidad y seguridad jurídica.

En definitiva, este estudio pretende aportar una visión crítica y fundamentada sobre la capacidad de la tasa de residuos para compatibilizar los objetivos de sostenibilidad ambiental, eficiencia económica y justicia fiscal, constituyéndose como un mecanismo clave para la gestión responsable de los desechos y el cumplimiento de los compromisos europeos en materia de economía circular.

2. ORIGEN Y JUSTIFICACIÓN DE LA OBLIGACIÓN DE ESTABLECER UNA TASA LOCAL/PPCPNT DE RESIDUOS CON CRITERIOS DE ECONOMÍA CIRCULAR

La Ley 7/2022 supone la transposición de la Directiva (UE) 2018/851 que revisa la Directiva marco de residuos y la Directiva (UE) 2019/904 relativa a la reducción del impacto de determinados productos de plástico en el Medio ambiente (Directiva sobre plásticos de un solo uso). La nueva Ley configura por primera vez un marco regulatorio de los residuos desde un punto de vista integral, incluyendo los aspectos de carácter económico-tributario. En el mismo sentido, se refuerza la aplicación del principio de jerarquía mediante la obligatoriedad del uso de instrumentos económicos y se regula el régimen jurídico de la prevención, producción y gestión de los residuos y el régimen jurídico aplicable a los suelos contaminados. Más en concreto, la Ley consta de 118 artículos distribuidos en 9 Títulos, 22 disposiciones adicionales, 10 disposiciones transitorias, 2 disposiciones derogatorias, 13 disposiciones finales y 16 anexos. Por lo que se refiere al marco general de los residuos, se establecen medidas y objetivos que buscan el impulso de la economía circular¹.

Por otro lado, resulta interesante poner de manifiesto que la primera diferencia que se aprecia entre la anterior Ley de Residuos y Suelos Contaminados de 2011 y esta nueva Ley 7/2022 es precisamente su título. A través de la preposición “para” -en el sentido de fin- se nos advierte de su puesta a disposición de una economía circular, si bien este desiderátum no encuentra su reflejo en el grueso del objetivo y la finalidad de la norma establecidos en su artículo 1.

Esto quizá sea debido a que la nueva ley es una más de las diversas piezas que sirven a la economía circular o que están en consonancia con sus principios. De

¹ Basados en: Prevención de residuos, con objetivos de reducción de la generación de residuos a medio y largo plazo. Preparación para la reutilización y reciclado de los residuos municipales. Nuevas recogidas separadas con el objetivo de que en 2035 el 50% de los residuos generados sean recogidos de forma separada. Limitación del uso de plásticos de un solo uso: mediante la prohibición de comercialización de determinados productos y fomentando el uso de alternativas reutilizables, de manera más exigente que la Directiva que incorpora.

hecho, en el Preámbulo se dice que su objeto es sentar los principios de la economía circular y revisar ciertos aspectos de la anterior ley que garanticen el avance de aquellos.

A su vez, uno de los objetivos de la recogida separada de residuos de competencia local es acelerar la transición hacia una economía circular. El título VII de la ley lleva por rúbrica “*medidas fiscales para incentivar la economía circular*”, donde se contemplan dos impuestos clave que garantizan su avance. En la gestión de residuos, al margen de efectuarla con miras a proteger el medio ambiente y la salud humana, se suma también la preservación de los principios de economía circular. En definitiva, sí que afloran los principios de la economía circular a lo largo del articulado de la Ley 7/2022.

Asimismo, el término “economía circular” se define expresamente en el apartado k) del art. 2 como un sistema económico, definición que coincide con la que nos brinda el Reglamento (UE) 2020/852 del Parlamento Europeo y del Consejo de 18 de junio de 2020 relativo al establecimiento de un marco para facilitar las inversiones sostenibles. A raíz de varios estudios llevados a cabo por la Comisión Europea, se puso de relieve la necesidad de lograr una mayor armonización entre los Estados miembros para la aplicación de la normativa de residuos, que culminó con la aprobación del Plan de Acción en materia de economía circular, preludio de un paquete normativo del que formó parte la ya mencionada Directiva (UE) 2018/851².

El objetivo de esta nueva Directiva fue lograr un avance hacia la economía circular, armonizar, mejorar la información y trazabilidad de los residuos y reforzar la gobernanza en este ámbito.

Paralelamente, en aquel Plan de Acción, los plásticos se consideraron como una de las áreas prioritarias de intervención y aunque si bien es cierto que existen argumentos en favor del plástico, su consumo ha crecido de forma desmesurada desde que comenzara su fabricación en serie; por lo que su impacto sobre el medio ambiente se acrecienta cada día, ocasionando problemas económicos, sociales, sanitarios y biológicos, especialmente en el medio marino.³ Precisamente, en el marco de la “Estrategia Europea para el Plástico en una Economía Circular”, se aprobó la ya citada Directiva (UE) 2019/904, relativa a

² Por la que se modificó la Directiva 2008/98/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de noviembre de 2008, sobre los residuos y por la que se derogan determinadas Directivas.

³ De hecho, la Comisión Europea alerta sobre la previsión de que el consumo de plástico se duplique en los veinte próximos años. En 2050, los plásticos podrían representar el 20 % del consumo de petróleo y el 15 % de las emisiones de gases de efecto invernadero, y podría haber más plásticos que peces en los océanos.

la reducción del impacto de determinados productos de plástico en el medio ambiente; que también se incorpora a nuestro ordenamiento jurídico a través de la aludida Ley 7/2022.

En definitiva, nos encontramos ante una doble transposición, a la que se suma la clarificación y revisión de algunos aspectos de la Ley de 2011, entre los que se encuentran la responsabilidad del productor del residuo, los conceptos de subproducto y fin de la condición de residuo, la actualización del régimen sancionador y el refuerzo de la recogida separada⁴.

Ahora bien, y por lo que interesa en este artículo en concreto, en relación con la tasa de residuos a nivel local el propio apartado V del Preámbulo de la Ley pone de manifiesto lo que sigue:

“El capítulo II del título preliminar está dedicado a los principios de la política de residuos y a las competencias administrativas. Se refuerza la aplicación del principio de jerarquía de residuos, mediante la obligatoriedad por parte de las administraciones competentes de usar instrumentos económicos para su efectiva consecución. Teniendo en cuenta esto, se incluye expresamente por primera vez, la obligación de que las entidades locales dispongan de una tasa o, en su caso, una prestación patrimonial de carácter público no tributaria, diferenciada y específica para los servicios que deben prestar en relación con los residuos de su competencia, tasas que deberían tender hacia el pago por generación”⁵.

Así, la propia Ley dispone en su artículo 11.3:

“En el caso de los costes de gestión de los residuos de competencia local, de acuerdo con lo dispuesto en el texto refundido de la Ley reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, las entidades locales establecerán, en el plazo de tres años a contar desde la entrada en vigor de esta ley⁶, una tasa o, en su caso, una prestación patrimonial de carácter público no tributaria, específica, diferenciada y no deficitaria, que permita implantar sistemas de pago por generación y que refleje el coste real, directo o indirecto, de las operaciones de recogida, transporte y tratamiento de los residuos, incluidos la vigilancia de estas operaciones y el mantenimiento y vigilancia posterior al cierre de los vertederos, las campañas de concienciación y comunicación, así como los ingresos derivados de la aplicación de la responsabilidad ampliada del productor, de la venta de materiales y de energía”⁷.

⁴ BLASCO HEDO, E.: “Ley 7/2022, de 8 de abril, de residuos y suelos contaminados para una economía circular: una visión general”, Actualidad Jurídica Ambiental, n. 123. Sección “Comentarios de legislación”. ISSN: 1989-5666; NIPO: 832-20-001-3, mayo, 2022, pp.1-3.

⁵ Vid. apartado V Preámbulo de la Ley 7/2022, de 8 de abril, de residuos y suelos contaminados para una economía circular.

⁶ Dicho de otro modo, el plazo máximo que tenían los EE.LL para la implementación de la mencionada tasa fue el 10 de abril de 2025.

⁷ Vid. art. 11, apartado 3, de la Ley 7/2022, de 8 de abril, de residuos y suelos contaminados para una economía circular.

Adicionalmente, se pone especial énfasis en ciertas particularidades que las tasas o PPPNT podrán tener en cuenta, entre ellas, dispone la Ley:

- a) La inclusión de sistemas para incentivar la recogida separada en viviendas de alquiler vacacional y similar.*
- b) La diferenciación o reducción en el supuesto de prácticas de compostaje doméstico o comunitario o de separación y recogida separada de materia orgánica compostable.*
- c) La diferenciación o reducción en el supuesto de participación en recogidas separadas para la posterior preparación para la reutilización y reciclado, por ejemplo, en puntos limpios o en los puntos de entrega alternativos acordados por la entidad local.*
- d) La diferenciación o reducción para las personas y las unidades familiares en situación de riesgo de exclusión social⁸.*

Las entidades locales deberán comunicar estas tasas, así como los cálculos utilizados para su confección, a las autoridades competentes de las comunidades autónomas⁹.

3. CONTEXTUALIZACIÓN DE LA TASA DE RESIDUOS DENTRO DE LOS OBJETIVOS Y PRINCIPIOS DE LA LEY 7/2022. ANTECEDENTES: DIRECTIVAS, PRINCIPIO DE JERARQUÍA DE RESIDUOS Y LEY 7/2022

El artículo 4 de la Directiva 2008/98/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de noviembre de 2008, modificada por la Directiva 2018/851, establece la jerarquía de residuos que debe servir de pauta a los Estados para orientar sus políticas sobre gestión de residuos. Habrán de procurar estos su prevención y, en el caso de que no fuese posible, en orden decreciente, su preparación para la reutilización, el reciclado, su valorización y, en último término, su eliminación.

La propia Directiva dispone que los Estados podrán hacer uso de instrumentos económicos, en otras palabras, de tributos extrafiscales, para incentivar la aplicación del principio de jerarquía de residuos. Incluso, en su anexo IV bis contempla aquellas medidas que considera adecuadas. Entre ellas, cabe destacar las siguientes: “1. Tasas y restricciones aplicables a las operaciones de depósito en vertederos e incineración de residuos que incentiven la prevención y el reciclado de residuos, manteniendo el depósito en vertederos como la opción

⁸ *Vid.* art. 11, apartado 4, de la Ley 7/2022, de 8 de abril, de residuos y suelos contaminados para una economía circular.

⁹ *Vid.* art. 11, apartado 5, de la Ley 7/2022, de 8 de abril, de residuos y suelos contaminados para una economía circular.

de gestión de residuos menos deseable. 2. Sistemas de pago por generación de residuos 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. 3. Incentivos fiscales a la donación de productos, en particular alimentos”. Precisamente, la Ley 7/2022, incorpora al ordenamiento interno la mencionada Directiva, tras las modificaciones señaladas, y establece en su Título VII, sobre medidas fiscales para incentivar la economía circular, un impuesto especial sobre los envases de plástico no reutilizables y un impuesto sobre el depósito de residuos en vertederos, la incineración y la co-incineración de residuos¹⁰.

Asimismo, en el Título preliminar introduce cambios sustanciales en el régimen jurídico de las tasas y PPPNT por recogida, transporte y tratamiento de residuos en aras de incentivar su reducción y la recogida selectiva, aunque no cabe duda de que estas prestaciones patrimoniales de carácter público suponen también una importante fuente de financiación para las entidades locales, que, no olvidemos, son los principales contribuyentes del impuesto sobre el depósito de residuos en vertederos.

En este sentido, y en palabras de PATÓN GARCÍA, estas medidas, que inciden en la responsabilidad de las entidades locales en la reducción de residuos y recogida selectiva, se adoptan “con el ánimo de solucionar el retraso en los objetivos de reciclaje de residuos urbanos previstos en la Ley de Residuos de 2011, ante el riesgo de la apertura de un procedimiento de infracción por parte de la Unión Europea”¹¹.

Según el artículo 11 de la Directiva 2008/98/CE, los objetivos de preparación para la reutilización y el reciclado de residuos son los siguientes: “a) antes de 2020, deberá aumentarse como mínimo hasta un 50 % global de su peso la preparación para la reutilización y el reciclado de residuos de materiales tales como, al menos, el papel, los metales, el plástico y el vidrio de los residuos domésticos y posiblemente de otros orígenes en la medida en que estos flujos de residuos sean similares a los residuos domésticos; b) antes de 2020, deberá aumentarse hasta un mínimo del 70 % de su peso la preparación para la reutilización, el reciclado y otra valorización de materiales, incluidas las operaciones de relleno que utilicen residuos como sucedáneos de otros

¹⁰ ÁLVAREZ MENÉNDEZ, E.: “El nuevo régimen jurídico de las tasas en materia de residuos”, ISSN: 1696-0955 (papel) \ 2695-6101 (digital), junio de 2024, pp. 160-163.

¹¹ PATÓN GARCÍA, G.: *La fiscalidad ambiental en el marco de la estrategia de economía circular y del plan de recuperación, transformación y resiliencia*, Documentos – Instituto de Estudios Fiscales, n.º 8, p.216.

materiales, de los residuos no peligrosos procedentes de la construcción y de las demoliciones, con exclusión de los materiales presentes de modo natural definidos en la categoría 17 05 04 de la lista de residuos; c) para 2025, se aumentará la preparación para la reutilización y el reciclado de residuos municipales hasta un mínimo del 55 % en peso; d) para 2030, se aumentará la preparación para la reutilización y el reciclado de residuos municipales hasta un mínimo del 60 % en peso; e) para 2035, se aumentará la preparación para la reutilización y el reciclado de residuos municipales hasta un mínimo del 65 % en peso”.

Un punto relevante y que es criticado por gran parte de la doctrina es que se pone en tela de juicio la técnica legislativa empleada al no modificarse propiamente el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (en adelante, TRLRHL), pues algunos autores entienden que se tendría que haber modificado el mismo para dotar de mayor seguridad jurídica a los ayuntamientos a la hora de definir los elementos esenciales de las tasas, lo que obligará a un estudio integrado de ambos textos legales que, en determinados puntos, evidenciará contradicciones¹².

De igual modo, tal como señala ÁLVAREZ MENÉNDEZ¹³, sorprende que no se hubiesen ubicado las mismas en el Título VII, pues huelga señalar el destacado papel que cumplen los municipios en la recogida selectiva, nuclear para el buen desarrollo de la economía circular. La ubicación en uno u otro Título no es irrelevante, pues se han previsto fechas de entrada en vigor diferenciadas para cada uno de ellos.

Así, según la Disposición Final Decimotercera de la Ley 7/2022, las medidas del Título VII entraron en vigor el 1 de enero de 2023, mientras que el resto de las normas del mencionado cuerpo legal lo hicieron al día siguiente de publicarse el mismo en el BOE, el 10 de abril de 2022. En este sentido, RUIZ GARIJO entiende que la existencia de diferentes plazos de entrada en vigor causa “un perjuicio económico a los entes locales puesto que, al ser principales

¹² En este sentido, *vid.* HERRERA MOLINA, P.M.: *Incidencia de la futura ley de residuos sobre las tasas y tarifas locales*, *Revista de Tributos Locales*, n.º.152, 2021 pp.21.

PAGÉS I GALTÉS, J.: *La prestación económica por la gestión de residuos (tercera parte): establecimiento y tramitación*, *Revista de Tributos Locales*, n.º.158, 2022, p.130.

NAVARRO GARCÍA, A.: *Las prestaciones económicas sobre la gestión de residuos*, *Revista Catalana de Dret Ambiental*, XIII (2), 2022, p.29.

¹³ ÁLVAREZ MENÉNDEZ, E.: “El nuevo régimen jurídico de las tasas...”, *op. cit.*, p.162.

contribuyentes de los dos nuevos impuestos, comenzaron a pagarlos desde el 1 de enero de 2023, sin poder repercutirlos vía tasas a los usuarios”¹⁴.

La Ley 7/2022 establece un plazo de tres años para que los entes locales adapten sus ordenanzas fiscales a las nuevas exigencias legales, plazo que expiró en abril del presente año. No obstante, un número significativo de municipios aún no ha aprobado ni implantado la correspondiente tasa o PPPNT, de modo que las situaciones de incumplimiento ya se están produciendo. Estos retrasos pueden responder a un conjunto de factores aislados o concurrentes, entre los que destacan: déficits estructurales de capacidad administrativa y técnica; complejidad normativa y dudas interpretativas; insuficiencia o falta de actualización de los estudios de costes; temor al impacto político y social de la subida tarifaria; problemas derivados de la gestión mancomunada o consorciada; falta de digitalización y de sistemas de información adecuados; inercia institucional y retrasos en la adaptación reglamentaria; e incertidumbre sobre la articulación futura de los SDDR y de la responsabilidad ampliada del productor.

El cambio que se avecina no es menor si se considera que exigirá la adopción de nuevos modelos de gestión de residuos que permitan la efectiva implantación de sistemas de pago por generación. Tal vez por esta complejidad, el legislador no ha previsto un régimen sancionador específico para el supuesto de incumplimiento del mandato contenido en el artículo 11 de la Ley 7/2022, lo que suscita dudas acerca de la intensidad normativa de dicha obligación. Ahora bien, el marco jurídico general sí ofrece elementos que permiten anticipar posibles consecuencias indirectas. En particular, el artículo 8 y la disposición adicional segunda de la Ley Orgánica 2/2012, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, prevén la posibilidad de repercutir a los entes territoriales las sanciones que pudieran imponerse al Reino de España por incumplimiento de obligaciones derivadas del Derecho de la Unión. A falta de una instrucción expresa o documento formal emanado del Ministerio de Hacienda, cabe interpretar -como hipótesis jurídicamente plausible- que tal mecanismo podría resultar aplicable si los municipios no establecieran tasas o PPPNT ajustadas al sistema de pago por generación y con carácter no deficitario. En la misma línea, también podría entenderse que el acceso a determinados fondos comunitarios se vea condicionado al cumplimiento de

¹⁴ RUIZ GARIJO, M.: *Cuenta atrás para el establecimiento de gravámenes por el servicio de gestión de residuos municipales (pay as you throw)*, Revista de Tributos Locales, nº.165, 2023, p.18.

estas exigencias, si bien, nuevamente, se trataría de una lectura posible del marco normativo y no de una directriz formalmente adoptada¹⁵.

4. CARACTERES FUNDAMENTALES DE LA TASA DE RESIDUOS

Los objetivos fijados por nuestra normativa de residuos -en consonancia con las obligaciones derivadas del Derecho de la Unión Europea- establecen una reducción del peso total de residuos generados del 13% en 2025 y del 15% en 2030 (respecto a 2010), así como metas de preparación para la reutilización y el reciclado de los residuos municipales del 55% en 2025, del 60% en 2030 y del 65% en 2035. A ello se suman objetivos específicos de preparación para la reutilización (5%, 10% y 15% para 2025, 2030 y 2035, respectivamente) y, finalmente, la exigencia de que en 2035 la recogida separada alcance el 50% del total de residuos municipales generados.

En este contexto, la tasa de residuos se configura como un instrumento clave para avanzar en la consecución de estos objetivos, en la medida en que su diseño debe orientar el comportamiento de los usuarios hacia la reducción en origen, la separación efectiva de fracciones y la mejora de los niveles de reciclado y reutilización, contribuyendo así a la plena efectividad del marco normativo vigente en materia de residuos¹⁶.

4.1. ÁMBITO SUBJETIVO DE APLICACIÓN

El establecimiento de la Tasa/PPPNT recogida en el artículo 11.3 de la Ley 7/2022 obliga a todos los municipios, incluyendo aquellos con una población de hasta 5.000 habitantes. Ello es consecuencia de la ampliación que hace a dichos municipios la citada ley en su artículo 12.5 sobre la obligatoriedad de la prestación del servicio de tratamiento de residuos establecida en el artículo 26.1 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local¹⁷.

¹⁵ *Vid.* Documento del Grupo de Trabajo de la Dirección General de Tributos – Ministerio de Hacienda: Cuestiones relevantes en relación con el establecimiento y la gestión de la tasa local de residuos sólidos urbanos, mayo 2024, pp.3-4.

¹⁶ PATÓN GARCÍA, G. (Coord.), PERNAS GARCÍA, J. J., FERNÁNDEZ PAVÉS, M. J. y GARCÍA CARRETERO, B.: *Guía para el diseño de la tasa local de residuos en Castilla-La Mancha*, Universidad de Castilla-La Mancha, 2024, p. 9.

¹⁷ *Vid.* Documento del Grupo de Trabajo de la Dirección General de Tributos – Ministerio de Hacienda: Cuestiones relevantes...*op.cit.*, pp.3-4.

4.2. IMPLEMENTACIÓN PROGRESIVA DE LOS SISTEMAS DE PAGO POR GENERACIÓN

El literal del mencionado artículo 11.3 de la Ley 7/2022 establece que la Tasa/PPPNT “permita implantar sistemas de pago por generación”¹⁸. Por su parte, el apartado V del Preámbulo de la ley hace referencia a que estas Tasas/PPPNT “deberían tender hacia el pago por generación”.

Por tanto, la norma no impone la obligación taxativa de exigir una tasa totalmente individualizada para cada sujeto pasivo con efectos a partir del 10 de abril de 2025, sino que lo que pretende es que paulatinamente se incorporen estos sistemas, en consonancia con el principio de jerarquía de residuos y de quien contamina paga que preside dicha regulación. Ahora bien, las entidades locales sí deberán incorporar gradualmente elementos que tengan en cuenta el comportamiento de los ciudadanos en la generación de residuos, siendo admisibles junto a los sistemas que ya permitan una individualización de la cuota, otros que contemplen reducciones o incentivos a determinados comportamientos¹⁹. En palabras de PATÓN GARCÍA: “Con todo, esta obligación debe ser aplicada de forma gradual, ya que el cumplimiento de esta exigencia sólo es posible si se cumple un presupuesto indispensable, particularmente la implantación de modelos de recogida de alta eficiencia (puerta a puerta o contenedores con control de acceso). Estos modelos son los que permiten implantar un modelo de pago por generación, ya que son los que eliminan el anonimato en la generación de los residuos y, en consecuencia, facilitan la aplicación de los criterios de reparto en la tasa local”²⁰.

Como se ha señalado, los sistemas de pago por generación pueden instrumentalizarse, sin complejidad, mediante las tasas de recogida de residuos, siendo diversas las fórmulas para integrarlas en el principio “quien contamina paga”. En este sentido, la mencionada autora sostiene que “la auténtica tasa medioambiental en materia de residuos es aquella que se diseña con elementos

¹⁸ En palabras de PATÓN GARCÍA, G.: “Cuestiones prácticas de la tasa local de residuos tras el vencimiento del plazo para su aprobación”, *Anuario de Derecho Municipal*, núm. 18, 2024, Sección Estudios, pp. 111-136, Madrid, 2025, p. 123: “La aplicación del principio de pago por generación, en puridad, implica cuantificar el gravamen en función de cada tipología de residuo y de la cantidad generada separadamente. Si en un territorio no hay modelo de gestión de residuos de alta eficiencia, la opción legal para individualizar el gravamen podría comenzar por configurar un tratamiento fiscal diferenciador de la conducta mediante incentivos o bonificaciones tributarias”.

¹⁹ *Ibidem*, p.4.

²⁰ PATÓN GARCÍA, G.: “La transición hacia una economía circular mediante la implantación de tasas locales de pago por generación”, en MERINO JARA, I. (Dir.), VÁZQUEZ DEL REY VILLANUEVA, A. y SUBERBIOLA GARBIZU, I. (Coords.), *Fiscalidad medioambiental*, Thomson Reuters-Aranzadi, Cizur Menor, 2025, p. 1045.

de cuantificación directamente relacionados con la cantidad y el tipo de residuos generados y depositados por el sujeto pasivo, esto es, las tasas sobre residuos de pago por generación. La capacidad de incidencia en el medio ambiente es palpable en la estructura de estas tasas, y a estos efectos, las tasas de basuras de pago por generación pueden ser las más adecuadas para mejorar la gestión de los residuos y, por tanto, las más respetuosas desde el punto de vista ambiental²¹.

A continuación, se ponen de manifiesto fórmulas que se han implementado tanto a nivel doméstico como comercial:

- Sistemas de pago por generación mediante contenedores con cierre electrónico: la identificación se lleva a cabo mediante el empleo de una tarjeta que permita la apertura del contenedor. Una vez identificado el sujeto pasivo es necesario medir el residuo generado y para ello pueden usarse tres vías, principalmente. La primera de ellas tendrá en consideración el volumen, lo que necesariamente requerirá que el contenedor disponga un sensor o cámara volumétrica. También es posible que el pago por generación se efectúe atendiendo al peso de los residuos generados, en tal caso será necesario que el contenedor tenga un dispositivo que permita conocer tal magnitud y registrar el peso de los residuos depositados. Por último, es viable cuantificar la generación de residuos, por el número de aperturas del contenedor. Este método permite adecuar la cuota tributaria de la tasa a la producción de residuo, incentivando la correcta separación de residuos y su reciclaje. mayor precisión ambiental, mayor coste tecnológico.
- Pago por generación mediante contenedores: En este modelo de pago por generación se emplean contenedores que son propiedad del sujeto pasivo. Para la efectividad de su uso será necesario identificar el contenedor, y con ello al usuario, y el residuo que ha sido recogido. La cuota se fijará en función al volumen del contenedor, la frecuencia con la que se realice la recogida o, en su caso, en función al peso del residuo.
- Pago por generación mediante bolsa: En este caso se aplica un sistema prepago para el abono de la tasa en el momento de la adquisición de la bolsa. Cuanto más sea el residuo generado mayor será el número de bolsas empleadas y, consecuentemente, el pago por generación. El sujeto pasivo puede ser identificado mediante bolsas personalizadas cuyo

²¹ PATÓN GARCÍA, G.: "Tasa sobre residuos de pago por generación", Las tasas locales, 2011, p.1223.

sistema de identificación es diverso: códigos alfanuméricos, códigos QR o, también, mediante TAG RFID.

Desde una perspectiva operativa, la elección del criterio de medición resulta determinante para garantizar la coherencia del sistema y la adecuada traslación del principio de “quien contamina paga”. El criterio del peso proporciona la mayor precisión ambiental, al reflejar con fidelidad la cantidad real de residuos generados; no obstante, exige dispositivos tecnológicos avanzados y supone costes de implantación y mantenimiento más elevados. El criterio del volumen o de la frecuencia de recogida presenta un menor coste, pero puede generar riesgos de arbitrariedad si no se justifican debidamente los aforos, ratios o parámetros utilizados para la asignación de la cuota. El criterio basado en el número de aperturas constituye una vía útil para modular comportamientos y fomentar la correcta separación de residuos, si bien requiere la introducción de límites, umbrales o bonificaciones complementarias que eviten distorsiones o efectos regresivos. En todos los casos, el modelo seleccionado debe quedar claramente explicitado en la memoria económico-financiera, con identificación de centros de coste, reglas de reparto verificables y criterios de individualización transparentes, garantizando así la trazabilidad del sistema y la seguridad jurídica del gravamen²².

En este sentido, PABLOS MATEOS ²³ nos ilustra con tres ejemplos correspondiente a los sistemas anteriormente explicados. Así, en el primero de los casos, un ejemplo de sistemas de pago por generación mediante contenedores con cierre electrónico lo podemos encontrar en la localidad de

²² *Vid.* en este sentido: STS 82/2024, de 19 de enero de 2024, ECLI: ES:TS:2024:82: el Tribunal Supremo señala que “el estudio o memoria económico-financiero exigido por el artículo 20 de la Ley 8/1989 contiene una estimación del coste global del servicio y de los ingresos previstos” para asegurar el principio de equivalencia. También, la STS 818/2024, de 13 de mayo de 2024 (rec. 7766/2022) ECLI: ES:TS:2024:2668, analiza la suficiencia del informe técnico-económico y su relación con los principios de cobertura de costes, aprovechamiento, proporcionalidad y motivación de la tasa.

²³ PABLOS MATEOS, F.: *La tasa de residuos como instrumento de la política medioambiental*, La reforma ambiental de las Haciendas Locales – Documento de Trabajo del Instituto de Estudios Fiscales, 7/2021, pp.146-148.

Zamudio²⁴. El modelo de pago por generación mediante contenedores se ha sido implantado en Usurbil²⁵, y, finalmente, el modelo de bolsa en Rasquera²⁶.

Según lo indicado con carácter precedente, resulta interesante plasmar que autores como RUIZ GARIJO entienden que el principio de pago por generación que imperará en el establecimiento de los nuevos gravámenes supondrá el fin de la exigencia de tasas en aquellos casos en los que el servicio no se haya utilizado y, por tanto, los residuos no se hayan generado. Al respecto, debemos recordar la jurisprudencia del Tribunal Supremo, a menudo criticada, en virtud de la cual se ha afirmado que las tasas podían exigirse aun cuando el servicio no se haya prestado siendo suficiente que el servicio se preste efectivamente y que el sujeto sea susceptible de recibirlo.

En la Sentencia de 7 de marzo de 2003 (rec. n.º 2929/1998, ECLI:ES:TS:2003:1558) se recuerda que: “Es doctrina reiterada de esta Sala Tercera del Tribunal Supremo, que excusa de la cita concreta en sentencias, que

²⁴ Se tiene prevista la exacción de una tasa cuya cuota tributaria se divide en una parte fija de 26 euros trimestrales, que da derecho a 13 aportaciones al contenedor de la fracción resto 16 (residuos que no se pueden reciclar y serán incinerados). Si se trata de viviendas donde estén empadronadas seis o más personas el número de aportaciones se eleva a 16. Circunstancia que debe valorarse positivamente, de forma especial, en la medida que puede afectar a las familias numerosas. Además, la cuota básica de la parte fija puede reducirse si en el mismo trimestre natural el usuario realiza como mínimo tantas aportaciones a la fracción de orgánico, envases y papel como las realizadas a la fracción resto y al menos una aportación a la fracción vidrio. Si se cumplen estos requisitos en relación con las aportaciones a otras fracciones distintas a la de resto la cuota de la parte fija podrá reducirse hasta los 16 euros. Por lo que se refiere a la cuota variable, incrementará en 2 euros la cuota de la parte fija por cada aportación que supere los límites de 13 o 16, respectivamente. Ahora bien, si se cumplen los mismos requisitos señalados anteriormente respecto a las aportaciones necesarias en la fracción de orgánico, envases y papel y la fracción vidrio, puede reducirse a un euro el exceso de aportaciones a la fracción resto.

²⁵ Este modelo ha sido implantado en Usurbil, mediante un sistema de recogida puerta a puerta, para la fracción de orgánico, cartón y papel, envases ligeros y resto, que está implantado tanto para las viviendas como para las actividades comerciales e industriales. De esta forma se elimina de las calles los contenedores convencionales, salvo el de recogida de vidrio. La entrega se realiza mediante colgadores donde se ubicarán los residuos objeto de recogida puerta a puerta.

²⁶ La Ordenanza fiscal reguladora de la tasa de residuos de esta localidad regula una parte básica y dos partes especiales, una para la fracción resto y otra para la fracción envases. La parte básica consiste en una cuota fija, que será diferente en función a si se dispone de un sistema de recogida puerta a puerta o no. Respecto de las partes especiales de la cuota, se configuran en función al número de bolsas empleadas tanto para la fracción resto como para la fracción envases. El modelo de pago por bolsa se establece tanto para residuos domiciliarios como comerciales. Distinto al pago por bolsa, pero con el que presenta gran similitud, se encuentra el pago por adhesivo. A diferencia del anterior, el prepago de la tasa se realiza con el abono del adhesivo que se coloca en la bolsa convencional.

la Tasa referida se devenga en la medida en que el servicio de recogida de basuras este establecido, y los locales, viviendas, etc, se hallen en la ruta que siguen los vehículos de recogida, siendo a estos efectos intrascendente que ocasionalmente una vivienda concreta se halle desocupada, pues no por ello el servicio de recogida los elude". Asimismo, en la Sentencia de 24 de febrero de 2004 (Rec. nº 7791/1998, ECLI:ES:TS:2004:1210)²⁷ se puede leer lo siguiente: "no es precisa la producción de aquéllas (basuras) o de éstos (residuos) por parte de los contribuyentes para que se genere la obligación de abonar la cuota tributaria de la misma, pues lo determinante de su hecho imponible es la posibilidad de hacer uso de tal Servicio, con abstracción de que circunstancialmente el interesado afectado no haya contribuido o no haya podido contribuir a la formación de dicho residuos, basuras o desperdicios"²⁸.

En opinión de la autora mencionada, así como de HERRERA MOLINA, sin duda la entrada en vigor de la Ley 7/2022 deberá motivar un cambio de jurisprudencia de los tribunales, y especialmente de la jurisprudencia del Tribunal Supremo²⁹. Desde abril de 2025 ya debe considerarse que la producción de las basuras o de los residuos – y la medida en que son producidos- es una condición *sine qua non* para la exigencia de la tasa o de la PPPNT no pudiendo ser exigidos los gravámenes en aquellos casos en los que no se haya hecho uso del servicio por no haberse generado residuo alguno, supuesto que a menudo se da en los municipios más despoblados cuyo número de viviendas desocupadas alcanza cifras considerables³⁰.

Otro tema bastante controvertido en relación con la implantación de un sistema de pago por generación es la protección de datos personales. La identificación individualizada de los usuarios y de sus aportaciones al sistema de recogida de residuos exige observar rigurosamente el marco jurídico derivado del Reglamento (UE) 2016/679, General de Protección de Datos (RGPD), y de la Ley Orgánica 3/2018, de protección de datos personales y garantía de los derechos digitales (LOPDGDD). El RGPD resulta aplicable al tratamiento total o parcialmente automatizado de datos personales de personas físicas, lo que incluye los sistemas de recogida con tarjeta, chip, código QR o cualquier otra tecnología que permita vincular las aportaciones de residuos a un usuario concreto. Bajo este marco, el tratamiento debe apoyarse en una base jurídica válida -especialmente, la prevista en el artículo 6.1.e) RGPD, relativa al cumplimiento de una misión realizada en interés público- y debe ir acompañado

²⁷ En suma, la mencionada Sentencia estableció que el devengo de la tasa de recogida de residuos no depende del uso efectivo, sino de la puesta a disposición del servicio, siempre que se respete la equivalencia y la no deficitariedad.

²⁸ RUIZ GARIJO, M.: *Cuenta atrás para el establecimiento...op.cit.*, pp.14-15.

²⁹ *Vid.* en este sentido, HERRERA MOLINA, P. M.: *op.cit.*, p.29.

³⁰ RUIZ GARIJO, M.: *Cuenta atrás para el establecimiento...op.cit.*, p.15.

de la obligación de informar a los interesados sobre todos los extremos contemplados en los artículos 13 y 14 del Reglamento, tales como la identidad del responsable, la finalidad del tratamiento, la base jurídica, la elaboración de perfiles, los destinatarios, los plazos de conservación y los derechos de los ciudadanos.

La gestión de una tasa de pago por generación puede conllevar la elaboración de perfiles con efectos jurídicos, particularmente cuando el número y tipo de aportaciones condiciona la aplicación de bonificaciones o recargos. Esta práctica puede realizarse sin consentimiento explícito gracias a la cobertura normativa derivada de la Ley 7/2022. Asimismo, cuando intervenga un tercero en las tareas de inspección, comunicación o gestión del servicio, debe suscribirse el correspondiente contrato de encargado del tratamiento -o, en su caso, de subencargado- conforme a las exigencias de la normativa de protección de datos. Además, antes de implantar un sistema de recogida individualizado o una tasa de pago por generación es preceptiva una evaluación de impacto en protección de datos (EIPD), de acuerdo con el artículo 35.3 RGPD, cuya elaboración recae sobre el ente local. Finalmente, la entidad responsable debe garantizar la seguridad de los datos mediante la aplicación de medidas técnicas y organizativas adecuadas en función de los riesgos identificados. Todo ello evidencia que la transición hacia sistemas de pago por generación no solo plantea desafíos técnicos y financieros, sino también relevantes obligaciones en materia de protección de datos que deben integrarse de manera coherente en el diseño y gestión del servicio³¹.

4.3. TASA NO DEFICITARIA, CUOTA Y BENEFICIOS FISCALES

En un primer orden de cosas, cabe poner de manifiesto que la tasa ya no podrá ser deficitaria, debiendo cubrir todos los costes del servicio. Es decir, los Ayuntamientos no podrán seguir con la política de financiar parcialmente el coste del servicio acudiendo a la tasa y cubrir el resto con los recursos generales municipales. Hasta ahora, solo existía el límite general que establece la Ley de Haciendas Locales, según el cual la tasa en su conjunto no puede recaudar más de lo que al Ayuntamiento le cuesta prestar el servicio correspondiente, pero sí podía recaudar menos.

Así, la Ley de residuos señala que la cuantía global de la tasa habrá de reflejar el coste real, directo o indirecto, de las operaciones de recogida, transporte y

³¹ PUIG VENTOSA, I. y CALAF FORN, M.: “Tendencias en las tasas de residuos por generación”, *Monográfico Tributos Locales*, n.º 170, septiembre-octubre 2024, Tirant lo Blanch, pp. 266-267.

tratamiento de los residuos, incluida la vigilancia de estas operaciones y el mantenimiento y vigilancia posterior al cierre de los vertederos. También deberá incluirse el coste de las campañas de concienciación y comunicación. Y, por otro lado, se habrán de descontar los ingresos derivados de la aplicación de la responsabilidad ampliada del productor y de la venta de materiales y de energía.

Una vez determinada la cuantía global de la tasa, para determinar la cuota tributaria, debe procederse a su individualización, es decir, al reparto del coste del servicio entre los distintos obligados tributarios, ya sean individuos o empresas. Y, como la Ley de residuos dispone que han de implantarse sistemas de pago por generación en atención al principio de “quien contamina, paga”, será necesario conocer el volumen de residuos que se generan.

Además, la Ley de residuos señala que, para modular la cuantía de la cuota tributaria, se podrán tener en cuenta, entre otras, las particularidades siguientes:

- La inclusión de sistemas para incentivar la recogida separada en viviendas de alquiler vacacional y similar.
- La diferenciación o reducción en el supuesto de prácticas de compostaje doméstico o comunitario o de separación y recogida separada de materia orgánica compostable.
- La diferenciación o reducción en el supuesto de participación en recogidas separadas para la posterior reutilización reciclado, por ejemplo, en los puntos limpios de recogida de residuos.
- La diferenciación o reducción para las personas y las unidades familiares en situación de riesgo de exclusión social.

Por último, se habilita a los Ayuntamientos para que en las ordenanzas fiscales establezcan una bonificación potestativa de hasta un 95 por ciento³² de la cuota de la tasa en favor de aquellas empresas de distribución alimentaria y de restauración que tengan establecidos, en colaboración con entidades de economía social sin ánimo de lucro, sistemas de gestión que reduzcan de forma

³² *Vid.* a modo ejemplificativo Ordenanza Fiscal reguladora de la Tasa de Recogida de Residuos de Colmenar Viejo (año 2024): que establece una bonificación del 75% de la cuota a empresas de distribución alimentaria/restauración con sistemas de gestión que reduzcan residuos verificados. Otros ejemplos de bonificación: Getafe un 25% (OF 2024), Las Palmas de Gran Canaria (OF 2025) y Mataró (OF 2024) un 50%, o Valencia (OF 2024) un 10%.

significativa los residuos alimentarios, siempre que el funcionamiento de dichos sistemas haya sido previamente verificado por la entidad local³³.

Por ejemplo, en Italia se prevé, en el artículo 1, párrafo 652, de la Ley núm. 147, de 2013, un incentivo fiscal para combatir el desperdicio alimentario. Así, se dispone en dicha norma que “a los usuarios no domésticos relacionados con actividades comerciales, industriales, profesionales y productivas en general, que produzcan o distribuyan productos alimenticios, y que directa o indirectamente suministren gratuitamente dichos productos alimenticios a indigentes y a personas con mayor necesidad o para la alimentación animal, el municipio podrá aplicar un coeficiente de reducción de la tarifa proporcional a la cantidad, debidamente certificada, de los bienes y productos retirados de la venta y sujetos a donación”.

Resulta llamativo que la Directiva 2008/98/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 19 de noviembre de 2008, modificada por Directiva 2018/851, prevea entre los instrumentos económicos a adoptar por los Estados los incentivos fiscales a la donación de productos, en particular de alimentos, y el legislador español únicamente establezca una bonificación de índole potestativa³⁴.

En la cuantificación de la Tasa/PPPNT pueden establecerse bonificaciones por razones de capacidad económica para asegurar la prestación del servicio a aquellos sectores más desfavorecidos³⁵. El legislador reconoce dicha posibilidad al señalar en el artículo 24.4 en el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el TRLRHL que “para la determinación de la cuantía de las tasas podrán tenerse en cuenta criterios genéricos de capacidad económica de los sujetos obligados a satisfacerlas”. El precepto no impone obligación alguna porque, como señala la STS de 10 de junio de 2010, núm. rec. 4891/2009, “no existe, conforme a la jurisprudencia de nuestro Tribunal Constitucional, una exigencia constitucional de que la cuantía de las tasas se module en función de la capacidad económica”. El principio de capacidad económica es secundario en estas figuras dado su carácter sinalagmático.

³³ DEL AMO GALÁN, Ó.: *La nueva tasa de residuos sólidos urbanos*, Blog Fiscal de Crónica Tributaria, noviembre-2023 (en línea).

³⁴ ÁLVAREZ MENÉNDEZ, E.: “*El nuevo régimen jurídico de las tasas...*”, *op.cit.*, pp.190-191.

³⁵ *Vid.* a modo ejemplificativo Ordenanza Fiscal reguladora de la Tasa de Residuos de Barcelona (año 2025) que establece una bonificación del 5% por persona con $\geq 75\%$ discapacidad o dependencia grado III, un 50% TMTR social (beneficiarios canon social ACA) o 100% en casos de exclusión residencial. O Granada (OF 2024) que establece una cuota 0 € para familias con ingresos $\leq 2 \times$ IPREM. No obstante, otras ciudades como Cádiz (OF 2025) o Córdoba (OF 2025) no establecen bonificaciones en este sentido, salvo las previstas por ley.

No obstante, y como ya se ha indicado, si ahora la Tasa/PPPNT no puede ser deficitaria, la menor contribución de unos usuarios supone automáticamente una mayor contribución del resto sin que se haya provocado un mayor coste³⁶.

Para algunos autores, como ÁLVAREZ MENÉNDEZ, es dudoso que pueda efectuarse ese reparto con pautas de proporcionalidad y en atención al grado de utilización del servicio en las nuevas tasas o PPPNT. Dado su carácter no deficitario, sencillamente, los usuarios con mayor capacidad contributiva tendrán que asumir los costes de aquellos que se encuentren en una peor situación financiera. Considera la autora que lo más adecuado hubiese sido que el municipio financiase con recursos generales las reducciones o exenciones que no dependan de la menor producción de residuos, como sucede en Italia.

El legislador no lo ha contemplado y, a falta de dicha previsión, entendemos que debieran aplicarse dichos beneficios fiscales únicamente sobre la cuota básica, aunque insistimos en que, con toda probabilidad, se vulnerará el principio de aprovechamiento obtenido o utilidad percibida. En ningún caso cabe establecer dichos beneficios por razones de capacidad económica sobre la cuota variable. Esta última ha de medir la generación de residuos producidos con independencia de la capacidad económica del productor. No podemos olvidar que la finalidad última es incentivar la reducción de residuos y la recogida selectiva.

La autora critica que también podrían establecerse beneficios fiscales sobre la cuota básica en atención a una menor producción de residuos. En este caso sí se cumpliría con el principio de aprovechamiento obtenido o utilidad percibida. Se contemplan en determinados municipios reducciones para supuestos de

³⁶ El Tribunal Supremo ha tenido ocasión de pronunciarse en Sentencia de 31 de enero de 2019, núm. rec. 1898/2017, sobre si cabe utilizar como criterio modulador la capacidad económica y si resulta justificado que la menor contribución al coste de un sujeto pueda ser repercutida a otros, sin que estos últimos hubiesen generado un mayor coste proporcional a la mayor contribución. En el caso de autos, la polémica se suscitaba en torno a una tasa por suministro de agua potable en la que la cuota se determinaba aplicando a la base imponible una tarifa binómica que constaba de una cuota fija y una cuota variable. En la cuantificación de la cuota variable se había previsto una cuota cero para los perceptores de rentas de inserción y coeficientes reductores para el supuesto de que no se alcanzasen determinados umbrales de renta. Nuestro Alto Tribunal interpretó que en la medida en que el artículo 24.4 del TRLRHL no establece un elenco taxativo de factores de capacidad económica a tener en cuenta, “una vez respetado el límite máximo que significa el coste total del conjunto de servicios, el reparto individual de la tasa puede ser desigual mediante su modulación con criterios de capacidad económica; estos criterios habrán de estar objetivados y ser razonables; y el reparto individual habrá de efectuarse con pautas de proporcionalidad que tengan en cuenta el grado de utilización del servicio”.

inactividad de locales³⁷, actividades de temporada y, también, en países de nuestro entorno, como Francia e Italia, se establecen este tipo de beneficios.

Por lo que respecta a los beneficios medioambientales por compostaje, recogida selectiva, utilización de puntos limpios, el artículo 11.4 la Ley 7/2022 parece aconsejar su establecimiento. Hasta el momento el uso de los mismos ha sido implementado ya en algunos municipios³⁸ y, desde luego, supone contribuir a una política de reducción de residuos que no debe ser únicamente penalizadora, sino también incentivadora³⁹. En este sentido, y según el Observatorio de la Fiscalidad de los Residuos, de una muestra de 131 municipios, “tan solo el 12% de los municipios que cuentan con tasas u otras figuras recaudatorias específicas tiene en consideración algún beneficio fiscal de carácter ambiental para domicilios, siendo el uso de puntos limpios, el compostaje doméstico y la correcta separación de residuos los criterios principales aparecidos. Asimismo, únicamente el 7,9% 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”⁴⁰.

5. ¿ES LA TASA DE RESIDUOS LA FIGURA TRIBUTARIA IDÓNEA?, DEBATE DOCTRINAL Y EVALUACIÓN FRENTE AL IMPUESTO LOCAL Y LOS SDDR

Una vez sentadas las características básicas en relación con la tasa, conviene ahora poner de manifiesto si la misma es considerada o no como la figura idónea en términos de financiación de los costes de gestión de los residuos de

³⁷ *Vid.* a modo ejemplificativo bonificaciones/reducciones de Ordenanzas Fiscales de la Tasa de Recogida de Residuos de los siguientes municipios: Ciudad Real (OF 2024) recoge un 50% para locales sin actividad durante al menos 3 meses; León (OF 2024) dispone una Reducción del 30% en locales desocupados sin actividad durante ≥ 1 año (con justificación); Madrid (OF 2024) y Murcia (OF 2025) aplican únicamente la tarifa básica para viviendas vacías o locales sin actividad.

³⁸ *Vid.* a modo ejemplificativo algunas Ordenanzas Fiscales de la Tasa de Recogida de Residuos de los siguientes municipios: A Coruña (OF 2024) establece una reducción del 50% tarifa vivienda por compostaje doméstico; Alcorcón (OF 2024) dispone de una bonificación del 10% para locales < 200 m² adheridos a recogida puerta a puerta de papel-cartón y orgánica; Almería (OF 2025) 5% o 10% por uso del punto limpio, 5% por compostaje individual y 5% en tarifa T5 por reciclaje de vidrio; Valladolid (OF 2024) 75% por compostaje domiciliario individual; Viladecans (OF 2025) 10% por > 10 aportaciones/año al punto limpio (Límite acumulado: máx. 50%), entre otros.

³⁹ ÁLVAREZ MENÉNDEZ, E.: “*El nuevo régimen jurídico de las tasas...*”, *op.cit.*, pp. 188-190.

⁴⁰ Observatorio de la Fiscalidad de los Residuos: *Las tasas de residuos en España 2023* – Fundación ENT, p.4.

competencia local. Antes de entrar en cuestiones de fondo, resulta interesante plasmar la falta de armonización normativa, así como las opiniones de la doctrina en cuanto a la calificación jurídica correcta, siendo estas plurales y heterogéneas.

La coexistencia del mandato de cobertura íntegra previsto en el artículo 11.3 de la Ley 7/2022 y los límites tradicionales del principio de equivalencia recogidos en el artículo 24 TRLRHL revela una falta de armonización normativa que incide directamente en la configuración jurídica y económico-financiera de la tasa local de residuos. Tal como advierten FRAGOSO-MARTÍNEZ y RIVERA-FERNÁNDEZ⁴¹, mientras el artículo 11.3 exige que la tasa o PPPNT sea “específica, diferenciada y no deficitaria”, asegurando la cobertura total de los costes reales -directos e indirectos- del servicio, el artículo 24 TRLRHL continúa imponiendo que el importe de la tasa no exceda del coste real o previsible del servicio efectivamente prestado. La Ley 7/2022 introduce, así, un mandato de suficiencia reforzada, pero no modifica el régimen estructural del TRLRHL, que mantiene un principio de equivalencia de corte clásico.

Desde una interpretación estricta, podría sostenerse que ambos preceptos son compatibles: la exigencia de que la tasa no sea deficitaria no contradice, en sí misma, el límite de no superar el coste real, sino que simplemente intensifica el principio de correspondencia entre ingreso y coste. Sin embargo, un análisis funcional muestra que el artículo 11.3 altera la naturaleza operativa del principio de equivalencia. La suficiencia reforzada obliga al ente local a cubrir la totalidad de los costes elegibles del servicio, aun cuando estos incluyan componentes ampliados por la Ley 7/2022 -campanas de sensibilización, vigilancia posterior al cierre de vertederos, ingresos por RAP, etc.- cuyo encaje en el perímetro tradicional de la equivalencia no siempre resulta claro. De este modo, la equivalencia deja de operar como un límite máximo y pasa a constituir simultáneamente un límite máximo y mínimo: la tasa no puede superar el coste, pero tampoco puede situarse por debajo del coste real, so pena de incumplir el art. 11.3.

A mi juicio, la tensión existente no puede resolverse mediante la simple afirmación de la prevalencia de uno de los principios, sino que exige una lectura sistemática que tenga en cuenta la finalidad teleológica de la Ley 7/2022, anclada en la aplicación efectiva del principio de “quien contamina paga” y en la internalización plena de los costes de gestión de residuos. Esta orientación,

⁴¹ FRAGOSO-MARTÍNEZ, F. J. y RIVERA-FERNÁNDEZ, G.: “Desafíos y soluciones en la implementación de la nueva tasa de residuos municipales en España: un análisis crítico y económico de la Ley 7/2022”, Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica, n.º 23, 2025, PP. 42-43.

derivada tanto del Derecho de la Unión como del propio diseño de la economía circular, permite interpretar el mandato de cobertura íntegra como una *lex specialis* respecto del principio general de equivalencia del TRLRHL en lo relativo a la determinación del perímetro de costes. En consecuencia, la equivalencia debe entenderse en un sentido dinámico: no como un límite restrictivo que reduzca la tasa al coste mínimo imprescindible para la retirada de residuos, sino como un marco que admite la inclusión de todos los costes necesarios para cumplir con las obligaciones de gestión, trazabilidad, preparación para la reutilización, reciclado y reducción de residuos previstas en la Ley 7/2022.

Ahora bien, incluso aceptando esta interpretación armonizadora en términos teleológicos, lo cierto es que la coordinación entre ambos preceptos no queda plenamente resuelta en el marco normativo vigente. La suficiencia reforzada introducida por la Ley 7/2022 altera materialmente el alcance operativo del principio de equivalencia y genera un desajuste estructural con el régimen del TRLRHL que no puede salvarse de manera definitiva a través de la memoria económico-financiera o de una interpretación flexible de los límites del artículo 24. Por ello, la posición sostenida en este trabajo se alinea con la opción que reconoce la existencia de una contradicción normativa persistente que exige una futura reforma del TRLRHL, a fin de integrar coherentemente el nuevo mandato de internalización plena de costes con el tradicional principio de equivalencia propio de las tasas locales.

En suma, la Ley 7/2022 opera una modificación material, aunque no formal, del principio de equivalencia en materia de residuos. La suficiencia reforzada no deroga el artículo 24 TRLRHL, pero redefine su contenido aplicable en este ámbito sectorial, ampliando el perímetro de costes imputables y obligando a los municipios a trasladarlos íntegramente a la tasa. Este desplazamiento hacia una equivalencia ambientalmente funcional resulta coherente con los objetivos de la economía circular y con el principio de “quien contamina paga”, aunque plantea claros desafíos de seguridad jurídica que, en definitiva, solo pueden ser resueltos mediante una reforma coordinada del marco local.

Así las cosas, y adentrándonos en el debate de si la tasa es o no la figura tributaria correcta, en palabras de PATÓN GARCÍA, la legitimidad de la misma parte de una relación intrínseca entre el ejercicio de autonomía local y la decisión de autofinanciación del coste de la actividad financiera (art. 142 CE). No en vano, parece pacíficamente aceptado que el elemento medioambiental en una figura tributaria no puede desligarse del carácter instrumental de la política local que se desee proyectar en relación con la protección del medio ambiente y el desarrollo sostenible, especialmente visible en este extremo en sectores como el tratamiento de residuos. En este sentido, nos encontramos con tasas que han

recibido una justificación medioambiental, aunque su existencia realmente no obedece a la misma, como la tasa por alcantarillado de recogida de basuras, aspecto que resulta ocioso y desvirtúa innecesariamente, a nuestro juicio, el principio de capacidad económica⁴². Hemos de recordar a estos efectos que, como señaló PALAO TABOADA, los tributos con fines extrafiscales no necesitan invocar este principio de, quien contamina paga, para justificarse, les basta para ello la legitimidad de dichos fines y la razonabilidad y proporcionalidad de los medios empleados para perseguirlos⁴³.

Así las cosas, se situaría una línea reformadora que propone la tasa en el ámbito local como principal tributo para coger el elemento medioambiental. Como es conocido, la tasa solo puede establecerse si existe una utilización privativa o aprovechamiento especial del dominio público, o bien una prestación de un servicio público o realización de una determinada actividad administrativa de competencia local que se refieran, afecten o beneficien de modo particular a los sujetos pasivos. No obstante, la posibilidad de financiar a través de la tasa al menos una parte del coste medioambiental queda limitada al valor de mercado de la utilidad derivada del uso del dominio público o al coste en que incurra un municipio al prestar el servicio o realizar la actividad que se financia a través de la tasa.

En cualquier caso, la figura tributaria que mayor capacidad tendría para incidir en la reducción y el reciclaje de los residuos municipales es la llamada tasa de basuras, técnicamente, la tasa denominada *por recogida de residuos sólidos urbanos, tratamiento y eliminación de estos*, que tiene su marco legal establecido en el artículo 20.4.s) del TRLRHL. El artículo 24.2 del mencionado texto establece que el importe de las tasas por la prestación de un servicio no debe exceder en su conjunto de su coste. Esta limitación viene, en general, a ser acatada por los entes locales con demasiada benevolencia, a pesar del aumento experimentado en las tasas en los últimos tiempos como consecuencia del incremento en los costes por recogidas selectivas. Sería aconsejable salvaguardar dos aspectos en línea con la naturaleza de la tasa y su objeto de gravamen: un diseño jurídico de acuerdo con su objeto (recogida, tratamiento y eliminación de residuos sólidos urbanos), y el despliegue en su afectación a la cobertura financiera total del coste de servicio.

Recuérdese que no hay fundamento más legítimo para el establecimiento de la tasa que la relación intrínseca entre el ejercicio de la autonomía local y la decisión de autofinanciación del coste de la actividad administrativa o servicio

⁴² PATÓN GARCÍA, G.: *Fiscalidad de residuos orientada a una economía circular: análisis tras la Ley 7/2022, de 8 de abril*, Aranzadi, 2022, pp.88-89.

⁴³ PALAO TABOADA, C.: *Derecho Tributario Ambiental*, Marcial Pons, Madrid, 2000.

público prestado. Para tratar de optimizar el sistema de gestión de los residuos en el municipio, se pretende también actuar en el desarrollo de un sistema fiscal que incentive la reducción en la generación de residuos y mejore la separación en origen. Para ello se plantea la implantación de un modelo de pago por generación, pero este cambio puede llevar a permitir la concurrencia competitiva por diferentes empresas para realizar la gestión de la actividad. Así, el cambio en el modelo puede dejar paso a un escenario donde la cuantificación de la gestión sea mediante una PPPNT, lo cual lleva a una desafección administrativa de la prestación del servicio⁴⁴.

Indica la misma autora que la estrategia básica es que la tasa refleje, en la medida de lo posible, la realidad del coste en la gestión del residuo municipal. No tiene sentido un gravamen sobre residuos sólidos urbanos que no incentive la reducción de la cuantía de los mismos, es la diferenciación entre productos valorizables o no susceptibles de valorización. Por tanto, la importancia de una tasa de recogida de residuos urbanos que cubra la totalidad del coste de servicio se sitúa en desincentivar comportamientos perjudiciales para el medio urbano, como la realización del vertido en lugares inapropiados, a la vez que se coadyuva a la suficiencia financiera de las haciendas locales y a la asunción de la responsabilidad por la cantidad generada de residuos por los ciudadanos⁴⁵.

En los mismos términos, también HERRERA MOLINA forma parte de la misma opinión al disponer que ningún principio constitucional parece excluir el establecimiento de tasas extrafiscales por motivos ecológicos. Es más, nuestro Tribunal Constitucional ha señalado que tanto el sistema tributario en su conjunto como cada figura tributaria concreta forman parte de los instrumentos de que dispone el Estado para la consecución de los fines económicos y sociales constitucionalmente ordenados (STC 37/1987, FJ 3). Si en el ámbito de los impuestos el principio de capacidad económica puede ceder ante objetivos ambientales, lo mismo podrá suceder en materia de tasas con el principio de equivalencia cuyas raíces constitucionales son más difusas⁴⁶.

Asimismo, PABLOS MATEOS aboga por la tasa de residuos como tributo ambiental al poner de manifiesto que dada la directa relación entre la tasa de residuos y el problema sobre el que se pretende actuar, nada impide su utilización con fines medioambientales. No obstante, subraya la autora que esta

⁴⁴ PATÓN GARCÍA, G.: *Fiscalidad de residuos...op.cit.*, p.90.

⁴⁵ PATÓN GARCÍA, G.: "La difícil cohesión entre la suficiencia financiera local y la utilización de medidas fiscales medioambientales", en FERNÁNDEZ PAVÉS, M.J. (Dir.), *La función tributaria local*, El Consultor de los Ayuntamientos, Madrid, p.688.

⁴⁶ HERRERA MOLINA, P. M.: *Derecho Tributario Ambiental (Environmental tax law). La introducción del interés ambiental en el ordenamiento tributario*, Marcial Pons, Madrid, 2000, pp. 83-84.

conexión apuntada no es suficiente, ya que el carácter medioambiental de la tasa dependerá de la posibilidad de apreciación de ciertos aspectos, que son determinantes. En este sentido, un tributo de carácter ambiental debe gravar una actividad nociva respecto del medio ambiente, consiguiendo disuadir del ejercicio de las conductas contaminantes, y/o estimular actuaciones de protección⁴⁷.

En consecuencia, para garantizar la eficacia de la tasa de residuos respecto a los fines propuestos de protección del medio ambiente, su diseño debe incorporar criterios medioambientales que sean capaces de modificar la conducta del sujeto pasivo, reduciendo los efectos adversos sobre los que se quiere incidir. En opinión de PUIG VENTOSA, la forma de generar un incentivo para reducir los residuos es haciendo recaer el coste de su tratamiento en aquellos quienes los generan, estableciendo que la cuantía del instrumento económico sobre los sujetos pasivos de éste sea en función de la cantidad de residuos producidos y de la capacidad contaminante de éstos, favoreciendo por tanto la corresponsabilización. Adicionalmente, un instrumento económico incentivador del reciclaje es aquél que grava más a los residuos que tienen como destino tratamientos finalistas (incineración o vertido) respecto los que son segregados para ser reciclados⁴⁸.

En relación con todo ello no podemos olvidar que, mediante la exacción de una tasa de residuos de estas características, además de internalizar los costes que derivan del daño medioambiental, debe conseguirse un cambio de conducta en origen, tendente a la reducción de residuos, y que se materializa en su adecuada separación. Asimismo, es posible la inclusión de beneficios fiscales que incentiven la realización de conductas respetuosas con el medio ambiente.

Como se indicaba *supra*, entendemos que no hay dificultad en el diseño de una tasa de residuos capaz de modificar la conducta del sujeto pasivo, mostrándose como instrumento idóneo respecto de los objetivos medioambientales. No obstante, la realidad muestra que algunas ordenanzas fiscales no presentan ninguna conexión con la producción de residuos o con la separación de los residuos generados, pues determinados Ayuntamientos se limitan a exigir una cuota fija⁴⁹, especialmente en los municipios de menor población. A pesar de

⁴⁷ PABLOS MATEOS, F.: *op.cit.*, p.144.

⁴⁸ PUIG VENTOSA, I.: *Definición de tasas municipales de gestión de residuos para incidir en la reducción y el reciclaje*, en Romano, D., y Barrenechea, P. (Coords.) *Instrumentos económicos para la prevención y el reciclaje de los residuos urbanos*, Bakeaz/Fundación Ecología y Desarrollo, Bilbao, 2001, p.86.

⁴⁹ OCU, "OCU denuncia ante la Comisión Europea la tasa de basuras de los ayuntamientos", Nota de prensa, 28 de octubre de 2025: "El incumplimiento más grave, según OCU, se observa en aquellas ordenanzas municipales que gravan los residuos con una única tasa fija, sin tener en cuenta la generación real de residuos de cada hogar, lo que es contrario al

esta realidad, la tasa de residuos parece que es el tributo idóneo, capaz de coadyuvar el cambio de conductas nocivas con el medio ambiente, para lo que es imprescindible incorporar criterios medioambientales en su cuantificación. Concretamente, gravando mediante su exacción la generación de residuos, empleando para ello las diversas fórmulas existentes sobre el pago por generación, incentivando así la separación y el reciclaje.

Es cierto que, si los resultados se aproximan a los objetivos ambientales -esto es, si se produce una modificación efectiva de las conductas y una reducción en la generación de residuos-, la recaudación asociada a la tasa tenderá a disminuir. Lejos de constituir un efecto indeseable, este descenso es consustancial al adecuado funcionamiento de los instrumentos económicos con finalidad ambiental, cuyo éxito se mide precisamente por la reducción de la actividad gravada. Ahora bien, desde la perspectiva de la sostenibilidad financiera del servicio, la caída de la recaudación puede generar tensiones presupuestarias en los municipios. Para mitigar dicho efecto, resulta razonable recurrir a fórmulas híbridas que combinen una parte fija destinada a cubrir los costes estructurales del servicio -en coherencia con la naturaleza sinalagmática de la tasa- y una parte variable vinculada a los residuos efectivamente generados⁵⁰. Todo ello, respetando lo dispuesto en el artículo 24.2 TRLRHL, donde se establece que el importe de la tasa no podrá exceder, en su conjunto, del coste real o previsible del servicio efectivamente prestado⁵¹.

No obstante todo lo sentado con carácter precedente, otros autores entienden que la tasa no es la figura tributaria idónea para la financiación de los costes de gestión de los residuos de competencia local. Así las cosas, ÁLVAREZ MENÉNDEZ⁵² y GOMAR SÁNCHEZ⁵³ son claros al indicar que hubiera sido más lógico haber utilizado la figura del impuesto local con fines armonizadores y realizado un mayor desarrollo por el legislador estatal, además

principio básico de la ley: “quién contamina paga”. Sucede en 17 de las 50 capitales de provincia. En concreto en Badajoz, Ciudad Real, Gerona, Guadalajara, Huelva, Huesca, Las Palmas de Gran Canaria, Lugo, Murcia, Orense, Oviedo, Palma de Mallorca, Pontevedra, Santa Cruz de Tenerife, Segovia, Teruel y Zamora. Aunque tres de ellas, Las Palmas, Oviedo y Segovia, dan la posibilidad de reducir el importe de la tasa con acciones como acudir al punto limpio o demostrando una buena separación y reciclaje de la basura”.

⁵⁰ En este sentido, *vid.* SIMÓN ACOSTA, E.: *Tasas, Tarifas y Precios Públicos*, Quincena Fiscal, núm. 14/2020, BIB 2020/34215, p.5: “la provocación del gasto, que ahora prefiero llamar principio de compensación, requiere que la cuantificación de la tasa y la determinación del resto de sus elementos jurídicos se realice atendiendo al importe de gasto provocado”.

⁵¹ PABLOS MATEOS, F.: *op.cit.*, pp.145-146.

⁵² ÁLVAREZ MENÉNDEZ, E.: “*El nuevo régimen jurídico de las tasas...*”, *op cit.*, 164-165.

⁵³ GOMAR SÁNCHEZ, J.I.: *La tasa de residuos locales: observaciones y problemática*. Revista de Tributos Locales, 2022, pp.116-117.

de no considerar idónea esta figura dada la elevada litigiosidad que rodea a los estudios económicos-financieros.

En idéntico sentido, GOMAR SÁNCHEZ apunta con carácter literal lo que sigue: “Da la sensación de que el teórico conocimiento de los rudimentos básicos de la tributación local hubiera llevado al legislador a considerar, sin reflexión sobre la realidad, que la tasa es la fórmula perfecta para la financiación de la actividad de recogida, tratamiento y reciclaje de residuos, ignorando los problemas propios de esta figura. Un sucinto análisis del marco normativo general en el que se mueve esta competencia, así como del contemplado en la ley de Haciendas Locales y la realidad que rodea la aplicación de esta, han mostrado que las tasas/prestaciones patrimoniales no son el instrumento adecuado para la correcta financiación de actividades tan complejas y de vital importancia en el futuro inmediato. Exigen estudios económico-financieros muy complicados, no sujetos más que a un puñado de orientaciones generales y precisan de una ordenanza por cada municipio. Generarán situaciones de desigualdad entre contribuyentes y ocasionarán un panorama de notable inseguridad jurídica, lleno de difíciles problemas de gestión, allí donde lo deseable al tratarse de una cuestión de interés general sería la existencia de un instrumento sencillo, uniforme y dotado de más seguridad jurídica, como sería un impuesto, que ni está ni se le espera”⁵⁴.

También FRAGOSO MARTÍNEZ y RIVERA FERNÁNDEZ apuntan en el similar sentido que la sustitución de la tasa por un impuesto podría aportar ventajas estructurales significativas en la financiación y gestión de los residuos municipales. En primer lugar, destacan que un impuesto, al no estar estrictamente vinculado a los costes directos del servicio, otorgaría a los municipios una mayor flexibilidad financiera, permitiéndoles gestionar los ingresos de forma estratégica y adaptarlos a las necesidades operativas globales, reforzando así la sostenibilidad financiera a largo plazo. Asimismo, subrayan que esta desvinculación entre ingresos y costes facilitaría la priorización de inversiones en tecnologías limpias, infraestructuras de reciclaje y programas de sensibilización, alineadas con los objetivos ambientales de la Ley 7/2022 y de las directivas europeas, contribuyendo al avance de la economía circular. Desde esta perspectiva, un sistema impositivo no solo ampliaría el margen de actuación de los municipios para diseñar estrategias sostenibles de medio y largo plazo, sino que también incrementaría su resiliencia financiera al permitir una mayor capacidad para afrontar imprevistos económicos y absorber fluctuaciones en los costes operativos, garantizando la continuidad del servicio

⁵⁴ GOMAR SÁNCHEZ, J.I.: *La tasa de reciclaje de residuos urbanos: ajuste al Derecho local español y a la realidad tributaria municipal*, (Coord. Belén García Carretero), Documentos de Trabajo del Instituto de Estudios Fiscales, 3/2023, p.170.

incluso en escenarios de crisis. A ello añaden que la conversión de la tasa en impuesto reduciría de manera notable la carga administrativa asociada a los estudios técnico-económicos exigidos para justificar las variaciones en las tasas, aspecto especialmente relevante para los municipios con recursos limitados. Finalmente, observan que los impuestos permitirían articular un esquema redistributivo más equitativo, ajustado a la capacidad económica de contribuyentes y empresas, y favorecerían una planificación financiera más eficaz orientada a inversiones estructurales futuras -como plantas de reciclaje o tecnologías avanzadas de gestión- contribuyendo todo ello a la justicia social y a la sostenibilidad del sistema⁵⁵.

Tal como se desprende de lo indicado con carácter precedente, optar por tasa o impuesto como figura tributaria para la financiación de los costes de residuos de competencia local no es baladí. Como ya se ha puesto de manifiesto, es cierto que la tasa enmascara una elevada litigiosidad e inseguridad jurídica que rodea la elaboración de los estudios económico-financieros sobre los que se sustentan las ordenanzas de aprobación de las tasas locales y está claro que supone una complejidad añadida el hecho de que cada municipio deba aprobar su propia tasa. Ahora bien, la cuestión primordial sería determinar más a fondo si otras figuras tributarias, como el impuesto, o los SDDR podrían ser más idóneas en relación con la financiación de tales costes.

En este sentido, y por lo que respecta a la idoneidad de tasa o impuesto, resulta de vital importancia entender el concepto de ambos instrumentos. Así, la tasa es un tributo que se paga como contraprestación por la prestación efectiva de un servicio público que beneficia de manera particular al contribuyente, y que, por el contrario, el impuesto es un tributo que se exige sin una contraprestación directa, es decir, no está vinculado a un servicio específico recibido por el contribuyente, sino que se basa en su capacidad económica. De lo anterior atisbamos que la tasa se caracteriza por presentar una relación directa entre el pago y el servicio recibido, proporcionalidad entre el importe y el servicio, y que además, está dotada de una finalidad específica, esto es: los ingresos obtenidos se destinan exclusivamente a financiar el servicio para el cual se recaudan, siendo la financiación de los costes de gestión de residuos en el caso que nos ocupa. *Sensu contrario*, de haber optado por la figura del impuesto, no existiría como tal una relación directa al no existir tal conexión entre el impuesto pagado y el servicio específico recibido, y los ingresos obtenidos se destinarían a financiar el conjunto de los gastos públicos, y no en concreto el coste de financiación de residuos. A fin de cuentas, al no estar vinculado al volumen de residuos generados, no promueve estrictamente comportamientos responsables

⁵⁵ FRAGOSO-MARTÍNEZ, F. J. y RIVERA-FERNÁNDEZ, G., *op. cit.*, pp. 51-52.

en la generación y separación de residuos, que se corresponden directamente con la verdadera finalidad ambiental.

Por tanto, la tasa presenta equidad, por cuanto los usuarios pagan en función del servicio que reciben, asegurando que quienes generan más residuos contribuyan proporcionalmente más a los costes de gestión. De igual modo, sostenibilidad financiera, al asegurar la cobertura de los costes reales del servicio, evitando que su financiación dependa de los ingresos generales del municipio. Y finalmente, transparencia, dado que, al estar los ingresos de la tasa destinados exclusivamente a la gestión de residuos, se facilita el control y la rendición de cuentas sobre el uso de los fondos recaudados.

En segundo lugar, debemos analizar la mejor idoneidad entre la tasa y los SDDR. Estos últimos resultan en una buena alternativa viable para mejorar la gestión de residuos, especialmente en lo que respecta a envases de bebidas. Ciertamente, países con SDDR han logrado recuperar entorno al 90%⁵⁶ de los envases de bebida en contraste con tasas de reciclaje inferiores al 40% en sistemas tradicionales. En 2023, en España un 41,3% de los envases de plástico de un solo uso se recogieron por separado, mientras que países con SDDR implantado, como Dinamarca o Finlandia, el porcentaje supera notablemente el anterior, 93% y 97%, respectivamente.⁵⁷ No obstante, un hándicap primordial de este sistema, obviando otros como los costes de implementación y el periodo de adaptación de comercios y usuarios, es que está diseñado específicamente para la gestión de envases de bebidas y productos similares, por lo que nos encontramos ante un verdadero acotamiento en relación con los residuos generados.

Quizá una combinación de ambos sistemas, tasa y SDDR, podría resultar en una estrategia efectiva. Mientras que la tasa de residuos puede financiar la gestión general de residuos, el SDDR se enfoca en la recuperación eficiente de envases específicos, contribuyendo así a una gestión de residuos más sostenible y eficiente desde una perspectiva dual.

No obstante, y en vista del análisis que precede, es menester concluir que la tasa de residuos se presenta como la figura más idónea para financiar la gestión integral de los residuos municipales, al ofrecer una relación directa entre el servicio prestado y la contribución del usuario, promoviendo la equidad y

⁵⁶ *Vid.* "Informe técnico. Reciclaje gratificante: aprendizajes de los sistemas de devolución de depósitos más eficientes del mundo", TOMRA, agosto - 2025.

⁵⁷ *Vid.* en este sentido: Resumen detallado y resultados de la aplicación actual de los sistemas de devolución de depósitos en Europa - Sistema de depósito, devolución y retorno (SDDR), Sensoneo, agosto 2024.

Vid. tb.: Todo sobre la Máquina de devolución por SDDR, recyclever, 2024.

asegurando que los ingresos se destinen específicamente a la gestión de residuos. Aunque el SDDR es altamente efectivo para la recuperación de envases específicos, su aplicación es más limitada en alcance y requiere una infraestructura adicional significativa. Finalmente, tampoco el impuesto resulta el instrumento más acertado, pues carece de la vinculación directa con el servicio, lo que puede generar percepciones de inequidad y desincentivo en la reducción de residuos.

6. REFLEXIONES FINALES

Tal como se desprende del estudio realizado con carácter precedente, parece evidente que la implementación de una tasa de residuos de ámbito local representa una medida efectiva y necesaria para enfrentar la creciente problemática de la generación de residuos. Como ya se ha dejado por sentado, y a pesar de las diferentes visiones doctrinales, este tipo de mecanismo no solo promueve o pretende una gestión más eficiente de los residuos, sino que también incentiva cambios positivos en el comportamiento de los ciudadanos y las empresas. Y ello se debe, en esencia, porque al vincular los costos de la gestión de residuos con la cantidad de residuos generados, se fomenta una mayor conciencia sobre la importancia de reducir, reutilizar y reciclar.

Por otro lado, la tasa de residuos favorece la incentivación de decisiones que supongan la prolongación de la vida útil de los materiales, como el compostaje, el uso de envases reutilizables y la valorización de residuos reciclables. Esto genera beneficios tanto ambientales como económicos, ya que, de un lado, reduce la dependencia de materias primas, y de otro, disminuye los costos asociados al tratamiento de residuos.

Al disminuir la cantidad de residuos enviados a vertederos e incineradoras, se minimizan las emisiones de gases de efecto invernadero y otros contaminantes asociados a estas prácticas, y esto contribuye directa y necesariamente a la lucha contra el cambio climático y a la protección de los ecosistemas locales.

En definitiva, la tasa de residuos de ámbito local constituye un instrumento jurídico eficaz para abordar la gestión de los desechos y fomentar un cambio estructural en los patrones de consumo hacia un modelo más responsable y sostenible. Su adecuada implementación, complementada con políticas integrales y sistemas de seguimiento eficientes, puede tener el potencial de generar un impacto significativo en la construcción de comunidades más limpias, resilientes y alineadas con los principios de sostenibilidad ambiental y justicia social.

7. BIBLIOGRAFÍA

7.1. DOCTRINA

ÁLVAREZ MENÉNDEZ, E. El nuevo régimen jurídico de las tasas en materia de residuos. *Cuadernos de Derecho Local*, n. 65, 2024. Disponible en: [07 ALVAREZ P159 P197 QDL 65.pdf](#) (Fecha de último acceso 23/05/2025).

BLASCO HEDO, E.: “Ley 7/2022, de 8 de abril, de residuos y suelos contaminados para una economía circular: una visión general”, *Actualidad Jurídica Ambiental*, n. 123. Sección “Comentarios de legislación”. ISSN: 1989-5666; NIPO: 832-20-001-3, mayo, 2022, [2022-05-16-Blasco-Ley-residuos.pdf](#)

DEL AMO GALÁN, Ó. La nueva tasa de residuos sólidos urbanos. *Blog Fiscal de Crónica Tributaria*, noviembre 2023. [La nueva tasa de residuos sólidos urbanos |](#)

FRAGOSO-MARTÍNEZ, F. J. y RIVERA-FERNÁNDEZ, G.: “Desafíos y soluciones en la implementación de la nueva tasa de residuos municipales en España: un análisis crítico y económico de la Ley 7/2022”, *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, n.º 23, 2025 (Fecha de último acceso 19/11/2025). – DOI: <https://doi.org/10.24965/reala.11494>

GOMAR SÁNCHEZ, J.I. La tasa de reciclaje de residuos urbanos: ajuste al Derecho local español y a la realidad tributaria municipal. En: GARCÍA CARRETERO, Belén (Coord.). *Documentos de Trabajo del Instituto de Estudios Fiscales*, 3/2023. Disponible en: [Doc-3-2023](#) (Fecha de último acceso 10/06/2025).

GOMAR SÁNCHEZ, J.I. La tasa de residuos locales: observaciones y problemática. *Revista de Tributos Locales*, n. 159, 2022.

HERRERA MOLINA, P.M. *Derecho Tributario Ambiental (Environmental Tax Law). La introducción del interés ambiental en el ordenamiento tributario*. Madrid: Marcial Pons, 2000.

HERRERA MOLINA, P.M. Incidencia de la futura ley de residuos sobre las tasas y tarifas locales. *Revista de Tributos Locales*, n. 152, 2021.

- NAVARRO GARCÍA, A. Las prestaciones económicas sobre la gestión de residuos. *Revista Catalana de Dret Ambiental*, XIII(2), 2022. Disponible en: [Vista de Las prestaciones económicas sobre la gestión de residuos](#) (Fecha de último acceso 08/07/2025).
- PABLOS MATEOS, F. La tasa de residuos como instrumento de la política medioambiental. En: *La reforma ambiental de las Haciendas Locales – Documento de Trabajo del Instituto de Estudios Fiscales*, n. 7/2021. Disponible en: [La tasa de residuos como instrumento de la política medioambiental](#) (Fecha de último acceso 12/04/2025).
- PAGÉS I GALTÉS, J. La prestación económica por la gestión de residuos (tercera parte): establecimiento y tramitación. *Revista de Tributos Locales*, n. 158, 2022. [DocumentPrincipal \(2\).pdf](#)
- PALAO TABOADA, C. *Derecho Tributario Ambiental*. Madrid: Marcial Pons, 2000.
- PATÓN GARCÍA, G. *Fiscalidad de residuos orientada a una economía circular: análisis tras la Ley 7/2022, de 8 de abril*. Aranzadi, 2022.
- PATÓN GARCÍA, G. (Coord.), PERNAS GARCÍA, J. J., FERNÁNDEZ PAVÉS, M. J. y GARCÍA CARRETERO, B.: *Guía para el diseño de la tasa local de residuos en Castilla-La Mancha*, Universidad de Castilla-La Mancha, 2024, [Guía Tasa Local de Residuos def.pdf](#) (Fecha de último acceso 18/11/2025).
- PATÓN GARCÍA, G. La difícil cohesión entre la suficiencia financiera local y la utilización de medidas fiscales medioambientales. En: FERNÁNDEZ PAVÉS, M.J. (Dir.). *La función tributaria local*. Madrid: El Consultor de los Ayuntamientos, 2012.
- PATÓN GARCÍA, G. Tasa sobre residuos de pago por generación. En: *Las tasas locales*, 2011.
- PATÓN GARCÍA, G. La fiscalidad ambiental en el marco de la estrategia de economía circular y del plan de recuperación, transformación y resiliencia. *Documentos – Instituto de Estudios Fiscales*, n. 8, 2022. Disponible en: [Documento de Trabajo 8/2022](#) (Fecha de último acceso 22/07/2025).

PATÓN GARCÍA, G.: “La transición hacia una economía circular mediante la implantación de tasas locales de pago por generación”, en MERINO JARA, I. (Dir.), VÁZQUEZ DEL REY VILLANUEVA, A. y SUBERBIOLA GARBIZU, I. (Coords.), *Fiscalidad medioambiental*, Thomson Reuters-Aranzadi, Cizur Menor, 2025.

PATÓN GARCÍA, G.: “Cuestiones prácticas de la tasa local de residuos tras el vencimiento del plazo para su aprobación”, *Anuario de Derecho Municipal*, núm. 18, 2024, Sección Estudios, pp. 111-136, Madrid, 2025. Disponible en: [Vista de Cuestiones prácticas de la tasa local de residuos tras el vencimiento del plazo para su aprobación | Anuario de Derecho Municipal](#) (Fecha de último acceso 27/09/2025).

PUIG VENTOSA, I. y CALAF FORN, M.: “Tendencias en las tasas de residuos por generación”, *Monográfico Tributos Locales*, n.º 170, septiembre-octubre 2024, Tirant lo Blanch, [TRIBUTOS LOCALES • MONOGRAFICO • N.º 170 Septiembre-Octubre 2024](#) (Fecha de último acceso 18/11/2025).

PUIG VENTOSA, I. Definición de tasas municipales de gestión de residuos para incidir en la reducción y el reciclaje. En: ROMANO, D., y BARRENECHEA, P. (Coords.). *Instrumentos económicos para la prevención y el reciclaje de los residuos urbanos*. Bilbao: Bakeaz/Fundación Ecología y Desarrollo, 2001.

RUIZ GARIJO, M. Cuenta atrás para el establecimiento de gravámenes por el servicio de gestión de residuos municipales (pay as you throw). *Revista de Tributos Locales*, n. 165, 2023.

SIMÓN ACOSTA, E. Tasas, Tarifas y Precios Públicos. *Quincena Fiscal*, n. 14/2020.

7.2. LEGISLACIÓN

EUROPEA

DIRECTIVA 2008/98/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de noviembre de 2008, sobre los residuos y por la que se derogan determinadas Directivas.

DIRECTIVA (UE) 2018/851 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2018, por la que se modifica la Directiva 2008/98/CE sobre los residuos.

DIRECTIVA (UE) 2019/904 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de junio de 2019, relativa a la reducción del impacto de determinados productos de plástico en el medio ambiente.

REGLAMENTO (UE) 2020/852 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de junio de 2020, relativo al establecimiento de un marco para facilitar las inversiones sostenibles y por el que se modifica el Reglamento (UE) 2019/2088.

REGLAMENTO (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos y por el que se deroga la Directiva 95/46/CE (Reglamento General de Protección de Datos).

ESPAÑOLA

LEY 7/2022, de 8 de abril, de residuos y suelos contaminados para una economía circular.

REAL DECRETO LEGISLATIVO 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales.

LEY 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local.

LEY ORGÁNICA 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.

LEY ORGÁNICA 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales.

COMPARADA

LEGGE 27 dicembre 2013, n. 147, Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2014), artículo 1, apartado 652.

7.3. JURISPRUDENCIA

Tribunal Supremo

STS (Sala Tercera) de 7 de marzo de 2003, rec. 2929/1998, ECLI:ES:TS:2003:1558.

STS (Sala Tercera) de 24 de febrero de 2004, rec. 7791/1998, ECLI:ES:TS:2004:1210.

STS de 10 de junio de 2010, rec. 4891/2009.

STS 82/2024, de 19 de enero de 2024, ECLI: ES:TS:2024:82

STS 818/2024, de 13 de mayo de 2024 (rec. 7766/2022) ECLI: ES:TS:2024:2668

STS de 31 de enero de 2019, núm. rec. 1898/2017, ECLI:ES:TS:2019:190.

Tribunal Constitucional

STC 37/1987, ECLI: ECLI:ES:TC:1987:37.

7.4. OTROS

Cuestiones relevantes en relación con el establecimiento y la gestión de la tasa local de residuos sólidos urbanos. Documento del Grupo de Trabajo de la Dirección General de Tributos – Ministerio de Hacienda, mayo 2024.

Observatorio de la Fiscalidad de los Residuos. Las tasas de residuos en España 2023. Fundación ENT, 2023. Disponible en: [Observatorio Fiscalidad Residuos - ENT](#) (Fecha de último acceso 14/08/2025)

OCU, “OCU denuncia ante la Comisión Europea la tasa de basuras de los ayuntamientos”, Nota de prensa, 28 de octubre de 2025. [OCU denuncia ante la Comisión Europea la tasa de basuras de los ayuntamientos](#)

“Informe técnico. Reciclaje gratificante: aprendizajes de los sistemas de devolución de depósitos más eficientes del mundo”, TOMRA, agosto - 2025.

Resumen detallado y resultados de la aplicación actual de los sistemas de devolución de depósitos en Europa - Sistema de depósito, devolución y retorno (SDDR), Sensoneo, agosto 2024

Todo sobre la Máquina de devolución por SDDR, recyclever, 2024.