



Federación Galega de Municipios e Provincias

# Guía

## para elaboración, tramitación e aprobación de ordenanzas fiscais en materia de residuos

### AUTORES:

Gemma Patón García, Catedrática de Dereito financeiro (UCLM)

Juan Jose Pernas García, profesor titular de Dereito administrativo (UDC)

Pimeira versión: outubro, 2024

## Índice

|  |           |
|--|-----------|
| <b>1. Introducción .....</b>   | <b>4</b>  |
| Por que se estableceu a obrigación de implantar unha taxa de residuos non deficitaria e que permita pagamento por xeración?.....   | 4         |
| Cal é o obxectivo da implantación das taxas ou PPNT? .....   | 4         |
| Cales son estes obxectivos?.....   | 4         |
| <b>2. Contexto sobre os obxectivos e obrigacións da lei 7/2022 residuos e solos contaminados a ter en conta na configuración da taxa ou PPNT .....</b>                     | <b>5</b>  |
| Cales son os elementos que debemos ter en conta na xestión municipal con incidencia na contía e na configuración da taxa ou PPNT?.....                                     | 5         |
| A importancia de dispoñer dunha estratexia na xestión dos residuos municipais .....  | 5         |
| A esixencia de aprobar ou adaptar a ordenanza municipal de xestión de residuos .....   | 5         |
| Cales son os residuos de competencia local? .....  | 5         |
| As obrigacións de información das entidades locais en materia de xestión de residuos municipais.....   | 6         |
| A obrigación de establecer novas recollidas separadas .....  | 7         |
| A prioridade dos modelos de alta eficiencia.....   | 7         |
| O impacto dos instrumentos económicos na contía da taxa ou PPNT .....  | 7         |
| A relevancia das medidas de formación e sensibilización .....  | 8         |
| <b>3. O alcance da obrigación do artigo 11.3 da Lei de Residuos e Solos Contaminados para unha economía circular .....</b>   | <b>9</b>  |
| Cales son as esixencias básicas que establece a LRSCEC á hora de configurar a taxa? .....  | 9         |
| Que concellos están afectados pola devandita esixencia? .....  | 9         |
| Cando debe estar establecida a taxa ou PPNT que prevé a LRSCEC? .....  | 9         |
| O incumprimento de configuración da taxa ou PPNT consonte as esixencias da LRSCEC pode ter consecuencias para as entidades locais? .....                                   | 9         |
| Que procedemento ha de seguirse para o establecemento dunha taxa ou PPNT conforme a Lei 7/2022? .....  | 9         |
| En que supostos debe establecerse unha taxa? En que supostos pode establecerse unha prestación patrimonial non tributaria? .....   | 10        |
| Que exacción poderá establecerse no caso de que as ordenanzas municipais integren no sistema público de recollida e tratamento os residuos comerciais non perigosos? ..... | 12        |
| <b>4. A configuración xurídica da taxa/PPNT conforme a Lei 7/2022.....</b>   | <b>13</b> |
| Cales son os elementos ou requisitos que deben cumprirse na configuración da taxa/PPNT?.....   | 13        |
| Cal é o significado dunha taxa ou PPNT “específica” e “diferenciada” .....   | 13        |

|  |           |
|--|-----------|
| Que implica que a taxa non debe ser deficitaria e a súa incidencia na configuración xurídica da taxa ou PPNT?.....                                 | 14        |
| <b>5. Información sobre custos e ingresos.....</b>   | <b>15</b> |
| Que características ten ou informe técnico-económico sobre custos e ingresos? Que funcións desempeña ao fío dá LRSCEC? .....                       | 15        |
| Que custos deben terse en conta para a configuración da taxa ou PPNT? .....  | 15        |
| Que ingresos deben de considerar para a configuración da taxa ou PPNT? .....   | 16        |
| Como deben incorporarse os custos ao informe técnico-económico?.....   | 17        |
| Como inflúe a tipoloxía dos custos na cuantificación da taxa? .....  | 18        |
| <b>6. O modelo de pagamento por xeración .....</b>   | <b>19</b> |
| Que significa que debe “permitir implantar sistemas de pago por xeración”?.....  | 19        |
| Como pode implantarse un modelo de pagamento por xeración?.....  | 19        |
| Cales son os modelos de taxa de pagamento por xeración (PxX)?.....   | 20        |
| Cales son as alternativas entrementes non se dispón de modelos que permitan identificar os residuos xerados individualmente polos usuarios? .....  | 21        |
| Que elementos permiten a modulación da cota da taxa ou PPNT? .....   | 21        |
| Que función ten a inclusión dunha cota mixta, parte fixa e parte variable na taxa ou PPNT? .....   | 22        |
| Como deseñar incentivos fiscais para que poidan ser útiles de fronte ao cumprimento dos obxectivos ambientais?.....                                | 22        |
| <b>7. Bonificacións fiscais para a consecución de obxectivos ambientais e sociais .....</b>  | <b>23</b> |
| Prevé a LRSCEC a posibilidade de introducir bonificacións para a consecución de obxectivos ambientais?.....  | 23        |
| Existen outras medidas fiscais de bonificación para o fomento de boas prácticas?.....  | 23        |
| Caben bonificacións fiscais ligadas a obxectivos de redución do desperdicio alimentario? .....   | 24        |
| Prevé a LRSCEC a posibilidade de introducir bonificacións para a consecución de obxectivos sociais, vinculados ao risco de exclusión social? ..... | 24        |
| Afecta a aplicación de bonificacións ou reducións á esixencia de que a taxa/PPNT reflecta o custo real dos servizos? .....                         | 25        |
| Cales son as obrigacións da información das entidades locais con relación á taxa/PPNT? .....   | 25        |
| <b>8. Procedemento administrativo de aprobación/modificación de Ordenanzas municipais .....</b>  | <b>26</b> |
| Cal é o procedemento de aplicación para a aprobación de taxas e PPNT?.....   | 26        |
| A quen lle corresponde a iniciativa regulatoria e a redacción do proxecto normativo?....   | 26        |
| Que informes deben ser emitidos no marco do procedemento?.....   | 27        |
| Aprobación do acordo provisional para a aprobación ou modificación de ordenanzas fiscais.....  | 28        |
| Exposición ao público .....  | 28        |

|   |           |
|---|-----------|
| Aprobación da redacción definitiva da ordenanza fiscal .....                    | 29        |
| Publicidade do acordo de adopción e do texto íntegro da ordenanza fiscal .....  | 29        |
| <b>9. Aspectos referidos á xestión da taxa .....</b>                            | <b>30</b> |
| Cando se devindica a taxa? .....  | 30        |
| Cando será esixible a cota variable nun modelo de pagamento por xeración? ..... | 30        |
| Como deben notificarse as cotas das taxas? .....                                | 30        |

## 1. Introducción

### **Por que se estableceu a obriga de implantar unha taxa de residuos non deficitaria e que permita pagamento por xeración?**

En 2019 a Comisión Europea recomendou a España “introducir tasas sobre los residuos municipales obligatorios para los habitantes a un nivel adecuado con objeto de cubrir los costes de la recogida y el tratamiento, por ejemplo, a través del sistema de pago por generación de residuos”.

A Directiva 2018/851 dispuxo que os Estados membros deben recorrer a instrumentos económicos e outras medidas con obxectivo de proporcionar incentivos para a aplicación da xerarquía de residuos, como os “sistemas de pago por generación de residuos («pay-as-you-throw»)", “que impongan tasas a los productores de residuos según la cantidad real de residuos generados y proporcionen incentivos para la separación en origen de los residuos reciclables y para la reducción de los residuos mezclados”.

A Lei 7/2022 de residuos e solos contaminados para unha economía circular deu cumprimento a esta previsión, mediante a esixencia dunha taxa ou prestación patrimonial non tributaria que sexa non deficitaria, que reflicta o custo total e que permita o pagamento por xeración.

### **Cal é o obxectivo da implantación das taxas ou prestación patrimonial non tributaria (PPNT)?**

A taxa ou PPNT configúrase como un instrumento económico para incentivar a implicación cidadá na realización dunha recollida separada de calidade e no cumprimento dos obxectivos de prevención e xestión de residuos definidos polo Plan de Economía Circular da UE (2020), o paquete legislativo das Directivas comunitarias de 2018 e a Lei 7/2022.

### **Cales son estes obxectivos?**

- Redución do peso de residuos producidos (13% 2025; 15%, 2030, en ambos os casos desde 2010).
- Obxectivos de preparación para a reutilización e a reciclaxe dos residuos municipais dun 55%, en peso en 2025, dun 60%, en 2030, e dun 65% en 2035.
- Obxectivo para 2035 de recollida separada de residuos municipais dun 50% en peso do total de residuos xerados.

## **2. Contexto sobre os obxectivos e obrigas da lei 7/2022 residuos e solos contaminados a ter en conta na configuración da taxa ou PPNT**

### **Cales son os elementos que debemos ter en conta na xestión municipal con incidencia na contía e na configuración da taxa ou PPNT?**

Á hora de configurar a taxa ou PPNT deben terse en conta algúns aspectos que afectan, directamente ou indirectamente, á determinación da contía da taxa ou PPNT:

- A importancia de dispoñer dunha estratexia na xestión dos residuos municipais.
- A esixencia de aprobar ou adaptar a ordenanza municipal de xestión de residuos.
- O alcance do servizo de recollida e transporte de residuos.
- As obrigas de información das entidades locais en materia de xestión de residuos municipais.
- A obriga de establecer novas recollidas separadas.
- A prioridade dos modelos de recollida de alta eficiencia.
- O impacto indirecto dos instrumentos económicos.

### **A importancia de dispoñer dunha estratexia na xestión dos residuos municipais**

A Lei obriga, por primeira vez, ás entidades locais “cunha poboación de dereito superior a 5.000 habitantes”, a aprobar “programas de xestión de residuos”, de conformidade cos plans autonómicos e estatais de xestión. As entidades de menos de 5.000 habitantes terán simplemente a posibilidade de aprobalos. Todas as entidades locais teñen a posibilidade igualmente de elaborar “programas de prevención” (menos residuos, menos custo) e “estratexias de economía circular”.

A planificación estratéxica debería ser un paso previo á definición das taxas ou PPNT, na medida que definen os obxectivos (e os seus correspondentes prazos) aos que debe contribuír a implantación deste instrumento económico.

### **A esixencia de aprobar ou adaptar a ordenanza municipal de xestión de residuos**

Antes de definir a taxa sería ideal non só planificar senón tamén ordenar, establecer as obrigacións que deben de cumprir os cidadáns. Así, a Lei 7/2022 obriga ás entidades locais á aprobación de ordenanzas, para cumprir as “obrigas relativas á recollida e xestión dos residuos da súa competencia nos prazos fixados”.

Coa taxa ou PPNT incentivaremos tanto o cumprimento dos obxectivos planificados, como o cumprimento dos requisitos definidos pola ordenanza. A ordenanza tamén deberá permitir definir o alcance do servizo público con relación aos residuos comerciais, o cal ten impacto directo na xeración de custos e, en consecuencia, na contía da taxa.

### **Cales son os residuos de competencia local?**

- Os “residuos domésticos” deben ser xestionados polas entidades locais

Os servizos municipais de recollida de residuos deben xestionar os “residuos domésticos”. Os residuos domésticos abarcan os residuos “perigosos ou non perigosos” xerados no **fogar** e os similares “en composición e cantidade” aos residuos dos fogares, perigosos e non perigosos, “xerados en servizos e industrias, que non se xeren como consecuencia da actividade propia do servizo ou industria”.

- **Os produtores de residuos poden xestionar residuos comerciais consonte as previsións das ordenanzas**

Con todo, as entidades locais poderán, non están obrigadas, a ofrecer aos produtores de residuos comerciais non perigosos a posibilidade de xestionar os residuos comerciais a través do sistema público de recollida e tratamento, aínda que aqueles poderán optar igualmente pola xestión dos seus residuos mediante a súa entrega a un xestor autorizado. As entidades locais mesmo poderán impoñer, mediante ordenanza, aos produtores a xestión pública dos residuos comerciais non perigosos, mediante a súa incorporación obrigatoria ao sistema de xestión municipal.

Consonte o indicado, é unha boa práctica avaliar os residuos que actualmente son xestionados, en cada caso, polas entidades locais, coa finalidade de redimensionar o alcance, e os custos, do sistema público de recollida e tratamento de residuos, con incidencia directa na configuración das taxas ou PPNT.

#### **Os “residuos industriales” non son competencia das entidades locais**

*As entidades locais non poderán incorporar ao seu sistema aos residuos industriais similares aos residuos do fogar “en composición y cantidad”, pero que se xeren como consecuencia da “actividade propia” da industria. Non son residuos de competencia local. Estes residuos deberán ser xestionados polos seus produtores, que deberán asumir por tanto os custos da devandita xestión; na categoría de residuos de competencia local só caben os residuos domésticos e, no seu caso, os residuos comerciais non perigosos.*

#### **As obrigacións de información das entidades locais en materia de xestión de residuos municipais**

A Lei 7/2022 obriga ás entidades locais a recompilar, elaborar e actualizar a información necesaria para o cumprimento das obrigacións derivadas da lexislación en materia de residuos e proporcionala ás Comunidades Autónomas.

A información que deberán proporcionar deberá conter, “en particular”, “la información relativa a los modelos de recogida, a los instrumentos de gestión, a las cantidades recogidas y tratadas, especificando el destino de cada fracción, incluyendo la información acreditada por los productores de residuos comerciales no peligrosos, cuando estos residuos no sean gestionados por las entidades locales”. Esta obrigación refírese aos “residuos municipais” que abarca aos residuos domésticos e os comerciais, sexan ou non xestionados pola entidade local.

Dispoñer da información adecuada sobre a cantidade dos residuos municipais é un elemento importante para xustificar no expediente a configuración da taxa ou PPNT.

## **A obrigación de establecer novas recollidas separadas**

A Lei obriga ao establecemento de novas recollidas separadas para determinadas fraccións de residuos, que se suman ás xa existentes, en prazos determinados; concretamente trátase da recollida selectiva de biorresiduos de orixe doméstica; de aceites de cociña usados; de residuos téxtiles; de residuos domésticos perigosos; e de residuos mobles e enseres. Isto implica incrementos de custos, con repercusión na configuración da taxa ou PPNT.

### ***Impacto da calidade da recollida separada nos custos da xestión de residuos***

*O incremento das porcentaxes de recollida separada e a súa calidade, de modo que se reduzan os niveis de impropios, reduce os niveis de rexeite e mellora a calidade da reciclaxe e a recuperación de materiais. Ten impacto, por tanto, na redución dos custos derivados do imposto sobre o depósito en vertedoiro, incineración e co-incineración e o incremento de ingresos dos sistemas de responsabilidade ampliada; e, por tanto, na redución da contía das taxas ou PPNT. Unha maior cantidade e calidade da recollida separada diminúe custos para as entidades públicas e os cidadáns.*

## **A prioridade dos modelos de alta eficiencia**

A Lei 7/2022 establece que entre os modelos de recollida que establezan as entidades locais “deberá priorizarse los modelos de recogida más eficientes, como el “puerta a puerta” o el uso de contenedores cerrados o inteligentes que garanticen ratios de recogida similares”. Na modificación ou nova licitación dos contratos de recollida e transporte de residuos de competencia local, debe valorarse a implantación destes modelos de alta eficiencia e, no caso de que se opte por outros sistemas, deberá xustificarse adecuadamente no expediente.

### ***A relación dos sistemas de alta eficiencia coa taxa ou PPNT***

*Estes sistemas acreditaron as porcentaxes maiores de recuperación de materiais e, en consecuencia, os menores niveis de rexeitamento, coas potenciais consecuencias positivas para a redución das taxas municipais ou PPNT, que, en todo caso, habería que avaliar caso por caso.*

*Estes modelos de alta eficiencia son os únicos que permiten individualizar a produción de residuos municipais e identificar, en consecuencia, aos seus produtores. Son modelos imprescindibles para aplicar de taxas ou PPNT que permitan o pagamento por xeración.*

## **O impacto dos instrumentos económicos na contía da taxa ou PPNT**

A Lei 7/2022 establece instrumentos económicos cun impacto relevante na xestión contractual dos servizos públicos locais de xestión de residuos:

- A partir do ano 2025 van definir novos sistemas de responsabilidade ampliada do produtor para novos fluxos de residuos (técnicos, mobles e enseres, determinados plásticos dun só uso, plásticos agrarios etc.). Ademais, os produtores de produtos terán que asumir novos custos na xestión de residuos municipais, como os derivados da fracción resto ou da limpeza de vías públicas,



zonas verdes, áreas recreativas e praias. Este novo escenario debería supoñer un incremento progresivo de ingresos para o sector público local, que deberán terse en conta na determinación dos custos reais que se trasladan á taxa ou PPNT.

- A aprobación do Imposto sobre depósito en vertedoiro, incineración e coincineración de residuos está a xerar un impacto económico local relevante nos custos económicos da xestión pública de residuos en España, que actualmente destina case o 50% dos residuos a depósito en vertedoiro. Este marco obriga ás entidades locais a redefinir os seus servizos para reducir a xeración de residuos e incrementar a recuperación de materiais, e reducir os importantes custos derivados deste imposto e, en consecuencia, os custos da taxa ou PPNT.

### **A relevancia das medidas de formación e sensibilización**

A Lei 7/2022 dispón que “en el objeto de los contratos de recogida y tratamiento de residuos que celebren las entidades pertenecientes al sector público se incluirá la ejecución por el contratista de medidas de formación y sensibilización dirigidas a la población a la que se presta el servicio, en relación con: la prevención de residuos y su peligrosidad, la reutilización, la recogida separada, la preparación para la reutilización y el reciclado, y las consecuencias de la gestión indebida de los residuos y del abandono de basura dispersa”.

É moi relevante facer entender aos cidadáns, a través destes instrumentos de formación e sensibilización, que a súa colaboración na recollida separada ten impacto na calidade e cantidade da recuperación de materiais, o cal afecta directamente os custos finais e á contía da taxa.

*Un residuo no seu contedor de recollida separada xera ingresos para as entidades locais e reduce a taxa municipal. Un residuo no contedor de resto ou nun contedor equivocado xera custos para as entidades locais e incremento de custos para os cidadáns, que se repercuten na taxa.*

### **3. O alcance da obrigación do artigo 11.3 da Lei de Residuos e Solos Contaminados para unha economía circular**

#### **Cales son as esixencias básicas que establece a LRSCEC á hora de configurar a taxa?**

A Lei 7/2022 obriga a establecer unha taxa ou unha prestación patrimonial non tributaria, específica, diferenciada e non deficitaria, que “permita implantar sistemas de pago por xeración”, e que reflecta o “coste real” das operacións de recollida, transporte e tratamento de residuos.

O establecemento dunha taxa/PPNT xa non é unha mera posibilidade, senón que é unha esixencia á que deben de dar cumprimento as entidades locais. Ademais, esta taxa debe ser específica e estar diferenciada.

#### **Que concellos están afectados pola devandita esixencia?**

Todos, con independencia de súa poboación.

#### **Cando debe estar establecida a taxa ou PPNT que prevé a LRSCEC?**

Antes do 10 de abril de 2025.

#### **O incumprimento de configuración da taxa ou PPNT consonte ás esixencias da LRSCEC pode ter consecuencias para as entidades locais?**

O incumprimento dos obxectivos de reciclaxe de residuos municipais pode dar lugar á imposición de sancións ao reino de España por incumprimento do Dereito comunitario. A non aplicación das medidas esixidas pola LRSCEC, entre as que se atopan as taxas/PPNT da LRSCEC, pode implicar a repercusión das devanditas sancións ás entidades locais que incumpran.

A Guía elaborada polo Grupo de Traballo sobre a Taxa/PPNT, integrado por representantes do Ministerio de Facenda, do Ministerio para a Transición Ecolóxica e o Reto Demográfico (MITERD) e da Federación Española de Municipios e Provincias (FEMP) (en diante Guía do Grupo de Traballo),<sup>1</sup> advertiu de que “la existencia de dicha Tasa/PPPNT puede ser exigida como criterio condicionante para el acceso por parte de las entidades locales a los fondos comunitarios”.

#### **Que procedemento debe seguirse para o establecemento dunha taxa ou PPNT conforme a Lei 7/2022?**

Para a aplicación da taxa ou PPNT precísase da aprobación ou modificación dunha Ordenanza local -no caso de PPNT-, ou Ordenanza de natureza fiscal, en caso de taxa.

Ademais, constitúe unha esixencia legal inescusable que o proxecto normativo se acompañe dun informe técnico-económico (art. 25 TRLRHL). É xurisprudencia consolidada que a omisión do devandito informe implica a nulidade de pleno dereito da ordenanza (vide. por todas, sentenza 856/2020, do 23 de xuño). O informe é

---

<sup>1</sup> “Cuestiones relevantes en relación con el establecimiento y la gestión de la tasa local de residuos sólidos urbanos”, elaborado polo Grupo de Traballo integrado por representantes do Ministerio de Facenda, do Ministerio para a Transición Ecolóxica e o Reto Demográfico (MITERD) e da Federación Española de Municipios e Provincias (FEMP).

preceptivo no caso da taxa. No caso da PPNT, aínda que o lexislador non o esixe explicitamente será conveniente e recomendable a súa inclusión no expediente para fundamentar o importe da prestación e os criterios de repartición.

### **En que supostos debe establecerse unha taxa? En que supostos pode establecerse unha prestación patrimonial non tributaria?**

As prestacións dos servizos públicos de competencia local de recollida e tratamento de residuos municipais, que son de carácter coactivo para os cidadáns -non son de solicitude ou recepción voluntaria para os administrados ou este servizo non se presta polo sector privado (art. 20.1 e 2, TRLHL)- deberán financiarse mediante:

- Taxa: se se presta directamente polo propio Concello polos seus propios medios, sen personificación diferenciada.
- Prestación patrimonial de carácter público non tributario: se se presta mediante algunha das formas de xestión directa con personificación diferenciada (como é a sociedade mercantil local ou a entidade pública empresarial) ou mediante xestión indirecta (como é a concesión administrativa)<sup>2</sup>.

***Nota complementaria sobre a diferenciación entre taxa ou PPNT e a translación do risco da actividade, en atención á doutrina tributaria da SG de Impostos sobre o Consumo***

*Consulta vinculante V1577-22, do 30 de xuño*

*“En el caso objeto de consulta, se trata de un servicio público de competencia del Ayuntamiento y de carácter coactivo, como es el servicio de transporte, tratamiento y depuración de aguas residuales, en el que la prestación del mismo se lleva a cabo a través de una sociedad mercantil de capital público. Y se pueden presentar dos situaciones:*

*- Si la prestación del servicio a los usuarios se realiza efectivamente por la sociedad mercantil, en el sentido señalado anteriormente, es decir, que*

---

<sup>2</sup> Consulta vinculante V2401-19, do 12 de setembro, da SG de Impostos sobre o Consumo. A consulta tamén salienta que “si la prestación de los servicios no cumple ninguno de los requisitos establecidos en los apartados 1 y 2 del artículo 20 del TRLRHL para su configuración como tasa (el servicio tiene carácter voluntario y se presta también por el sector privado), en este caso, la prestación patrimonial que se establezca se configurará como: precio público: si se presta directamente por el Ayuntamiento; precio privado: si se presta mediante alguna de las formas de gestión directa con personificación diferenciada o mediante gestión indirecta”. Isto é relevante porque as ordenanzas municipais poden integrar no sistema público de recollida e tratamento os residuos comerciais non perigosos, ofrecéndoo como unha alternativa voluntaria aos produtores destes residuos, que poderán optar pola súa xestión privada a través da súa entrega a un xestor rexistrado. Tamén debe terse en conta que as ordenanzas poderán obrigar aos produtores de residuos comerciais non perigosos a xestionar os seus residuos exclusivamente a través do sistema público local de recollida e tratamento.

sea dicha entidad quien asume el riesgo de la actividad y quien se relaciona con los usuarios, tanto para la gestión, liquidación, recaudación e inspección de la contraprestación que estos satisfacen, como para cualquier asunto relativo al propio servicio (altas, bajas, variaciones, resolución de incidencias, etc.), en este caso la contraprestación que abonan los usuarios del servicio tendrá la naturaleza jurídica de prestación patrimonial de carácter público no tributario.

La regulación de esta prestación patrimonial de carácter público no tributario se realizará mediante una ordenanza municipal, y no mediante ordenanza fiscal, ya que tal prestación patrimonial no tiene naturaleza de tributo.

- Por el contrario, si la prestación del servicio a través de la sociedad mercantil es meramente instrumental, es decir, quien realmente presta el servicio es el Ayuntamiento, que es quien se relaciona con los usuarios de tal servicio, tanto para la gestión, liquidación, recaudación e inspección de la contraprestación satisfecha por los usuarios, que es ingresada en el Presupuesto municipal; como en la propia prestación del servicio (es el Ayuntamiento quien responde ante los usuarios, tramita las altas y bajas, resuelve quejas, incidencias, etc.). Y la sociedad mercantil es un mero instrumento del Ayuntamiento y solo se relaciona con este último, a quien factura el coste del servicio, no percibiendo cantidad alguna de los usuarios por la prestación del servicio.

En este caso, la contraprestación que abonan los usuarios del servicio tendrá la naturaleza jurídica de tasa, ya que el servicio público se presta y se cobra por el Ayuntamiento.

Y la regulación de la tasa, como todo tributo local, deberá realizarse mediante ordenanza fiscal.”

Así, las PPNT tienen a consideración de ingresos de derecho público, por lo que, ante la falta de ingreso en período voluntario, o su importe exigirse en período ejecutivo mediante el procedimiento de constricción.

#### **Nota complementaria**

A consulta vinculante V1758-20, de 3 de junio de 2020, de la Dirección Xeral de Tributos indica lo siguiente sobre la exigibilidad del importe de las PPNT por vía de constricción:

“De acuerdo con lo anterior, los concellos tienen las preferencias, prerrogativas y privilegios reconocidos a la Hacienda Pública Estatal. Las PPNT son ingresos de derecho público de las Haciendas Locales, por lo que, en virtud de lo dispuesto en los artículos transcritos de la LGP, la cobranza de tales derechos gozará de las prerrogativas establecidas para los tributos en la LGT y, en consecuencia, podrán ser exigidas por el procedimiento de apremio en el caso de que no se ingresen en los plazos establecidos en la ordenanza

(...)

*“Dicha vía de apremio solo podrá ser efectuada por alguna de las entidades, entes y organismos a los que hace referencia el artículo 8 del RGR. Es decir, el cobro de las PPPNT mediante el procedimiento de apremio no puede llevarse a cabo por la sociedad municipal, sino por el propio Ayuntamiento o por el Organismo Autónomo de Gestión Tributaria competente para la recaudación en período voluntario y en período ejecutivo de los tributos y demás ingresos de derecho público”.*

**Que exacción poderá establecerse no caso de que as ordenanzas municipais integren no sistema público de recollida e tratamento os residuos comerciais non perigosos?**

Nestes supostos, acollerse á prestación do servizo público constitúe unha alternativa voluntaria para os produtores destes residuos, que poderán optar pola súa xestión privada a través da súa entrega a un xestor rexistrado. Por tanto, non existe coactividade e o servizo público é de recepción voluntaria. Con todo, tamén debe terse en conta que as ordenanzas poderán obrigar aos produtores de residuos comerciais non perigosos a xestionar os seus residuos exclusivamente a través do sistema público local de recollida e tratamento (consonte o art. 12.5.e).2º *in fine* LRSCEC).

Por tanto, se a solicitude ou recepción do servizo non é obrigatoria e cabe a concorrencia na prestación do servizo polo sector público e privado, as entidades locais poderán establecer prezos públicos para a prestación de recollida e tratamento dos residuos comerciais non perigosos (art. 41 TRLRHL). A aprobación dun prezo público pola recollida de residuos comerciais constitúe unha estratexia fiscal local que fomenta a mellora no comportamento e permite ofrecer un tratamento máis equitativo ao resto de cidadáns, a quen se lle trasladará a cuantificación polo resto de custos da xestión dos residuos domiciliarios.

#### 4. A configuración xurídica da taxa/PPNT conforme a Lei 7/2022

##### Cales son os elementos ou requisitos que deben cumprirse na configuración da taxa/PPNT?

Debe ser unha taxa/PPNT que cumpra os seguintes requisitos:

- “específica, diferenciada e non deficitaria”,
- que “permita implantar sistemas de pago por xeración”,
- que reflicta o “custe real” as operacións de recollida, transporte e tratamento de residuos.

##### Cal é o significado dunha taxa ou PPNT “específica” e “diferenciada”

A taxa ou PPNT xestiónase en correspondencia pola prestación do conxunto de operacións incluídas no concepto de “xestión de residuos de competencia municipal”, isto é, as operacións de recollida, transporte e tratamento, así como o resto de tarefas mencionadas no art. 11.3 Lei 7/2022: “la vigilancia de las anteriores operaciones y el mantenimiento y vigilancia posterior al cierre de los vertederos”. Non poderá mesturarse coa cuantificación pola prestación doutros servizos públicos.

O financiamento do servizo público de xestión de residuos será exclusivamente con cargo á taxa ou PPNT e non debería financiarse con cargo a outros recursos financeiros locais. Tras o cálculo do conxunto de custos derivados da xestión dos residuos, a taxa ou PPNT será individualizada para cada cidadán.

Por esta razón, é convinte a levanza dunha contabilidade de custos na prestación do servizo público de xestión dos residuos de forma separada e, se fose preciso, a creación dos programas e subprogramas que permitan identificar o custo de cada unha das operacións e/o servizos relacionados coa xestión dos residuos. Así, a imputación de custos podería colaborar na avaliación do criterio do custo-eficiencia na prestación do servizo público e, en consecuencia, podería ter repercusión na diminución de custos que se trasladarán á taxa ou PPNT.

##### **Nota sobre a imputación de custos**

*“Existe un reporte de costes confuso y equívoco por parte de las entidades locales puesto que la subdivisión de programas a los que debe atribuírse el gasto no se ajusta a las definiciones de la legislación sectorial de residuos.*

*La orden ministerial EHA/3565/2008, de 3 de diciembre, por la que se aprueba la estructura de los presupuestos de las entidades locales articula una subdivisión de programas a los que debe atribuírse el gasto en la gestión de residuos que no se ajusta a las definiciones de la legislación sectorial de residuos. En particular existe confusión a la hora de diferenciar entre los costes de “recogida”, “gestión” y “tratamiento”, p. 55.*

*Por esta razón, la AIREF propone un “Ajuste de los conceptos y programas presupuestarios de las entidades locales vinculados a la gestión de residuos”.*

*Fonte: AIREF, Estudio sobre la gestión de residuos municipales, 2023, p.11.*

### **Que implica que a taxa non debe ser deficitaria e a súa incidencia na configuración xurídica da taxa ou PPNT?**

O significado de deficitario é “que implica déficit” (RAE). A taxa non pode implicar déficit. A RAE define déficit: “en la Administración Pública” como la “parte que falta para levantar las cargas del Estado, reunidas todas las cantidades destinadas a cubrirlas”. Por tanto, consonte o sentido literal da LRSCEC, a taxa debe reflectir a cobertura dos custos reais do servizo.

O carácter non deficitario predícase tanto da taxa como da PPNT, pois a norma non distingue entre ambas as figuras xurídicas. Ademais, a taxa xa non pode articularse unicamente mediante unha cota fixa que na maior parte dos casos xeraba un déficit financeiro, froito da asunción dos custos derivados da xeración de residuos polos entes locais, sen traslado económico completo ao cidadán, que era absorbido polo menos en parte polo orzamento municipal. Agora a taxa non pode ser deficitaria e polo tanto ten que cubrir o custo real do servizo.

## 5. Información sobre custos e ingresos

### Que características ten o informe técnico-económico sobre custos e ingresos? Que funcións desempeña ao fío da LRSCEC?

Debe recoller e cuantificar os custos previstos do servizo, así como os ingresos que se estima recadar dos usuarios (artigo 25 TRLRHL e artigo 20 LTPP).

É imprescindible porque ten unha función esencial como é a de xustificar o que lle custa á Administración prestar un determinado servizo público e o importe do que se vai a cobrar aos cidadáns.

É insubstituíble porque permite aos tribunais o exame dos posibles excesos en que se puido incorrer ao cuantificar as taxas ou a ausencia de cobertura do custo real.

#### **Nota complementaria**

*A recente STS do 19 de xaneiro de 2024 declara que “La Memoria económico-financiera ha de contener todas las precisiones y justificaciones del desarrollo articulado de la Ordenanza Fiscal, de modo que de su lectura se desprenda no sólo cual es el coste real o previsible del servicio en su conjunto, o, en su defecto, el valor de la prestación recibida, sino además la justificación razonada que ha llevado a la determinación, en su caso, de los criterios de cuantificación de la cuota para la elaboración de las liquidaciones, debiendo contener la explicación procedente que justifique el cumplimiento de los principios tributarios a los que hace referencia el art. 31.1 de la CE y al resto del ordenamiento jurídico”.*

### Que custos deben terse en conta para a configuración da taxa ou PPNT?

Esta taxa ou PPNT debe integrar “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”<sup>3</sup>.

Ademais, o importe da taxa non pode exceder do custo real ou previsible do servizo ou actividade (principio de equivalencia) e, para a súa determinación, tomaranse en consideración os custos directos e indirectos, incluídos os financeiros, amortización do inmovilizado e os precisos para garantir o mantemento e un desenvolvemento razoable do servizo polo que se esixe a taxa, que se calcularán de acordo co orzamento e proxecto aprobados polo órgano competente, con independencia do orzamento ou organismo que o satisfaga (art. 24.2 TRLRHL).

---

<sup>3</sup> A guía do Grupo de Traballo da taxa/PPT recolle unha relación exemplificativa de custos a computar. Véxase na páxina 9: <https://www.femp.es/sites/default/files/multimedia/CUESTIONES-TASA-RESIDUOS.pdf>.



### **Notas sobre a cobertura do custo real do servizo**

*A Axencia de Residuos de Catalunya considera que “desde el punto de vista de consecución de los objetivos ambientales, los ingresos obtenidos por el conjunto de las tasas que se repercuten a los usuarios por el servicio de recogida y tratamiento de residuos municipales deben cubrir el coste total de servicio, bajo el principio de quien contamina paga”.*

*“Sin embargo, las tasas (...), incluyen recargos o reducciones basadas en el comportamiento de los usuarios a nivel individual, tanto respecto a la generación de residuos como su participación en la recogida selectiva, con una visión a medio y largo plazo que incentive de la reducción de los residuos, en especial de la fracción resto, y una buena separación tanto en cantidad como en calidad. Por tanto, las tasas han de adaptarse periódicamente a los costes reales cambiantes como consecuencia de la mejora de la gestión lograda por la aplicación de los modelos eficientes y las tasas justas”.*

*“Las tasas deben cubrir la totalidad de los costes reales, sin superarlos, lo que supone una adaptación periódica a los cambios que se produzcan en el servicio”*

No caso de xestión indirecta, tomaranse en consideración os custos totais para o exercicio correspondentes derivados dos contratos ligados á xestión dos servizos de recollida e transporte e de tratamento de residuos. No caso de xestión directa, computaranse todos os custos directos e indirectos ligados á xestión municipal do servizo. No caso dos concellos cuxos residuos municipais son tratados en SOGAMA, computarase o custo total ligado ao pagamento do canon.

Integraranse os custos do Imposto sobre o depósito de residuos en vertedoiros -que debería considerarse integrado no canon de SOGAMA ou no custo dos correspondentes contratos de tratamento de residuos en instalacións de tratamento mecánico biolóxico, no resto dos modelos de Galicia-.

Consonte á Guía do Grupo de Traballo, nos custos ligados aos tributos debe considerarse igualmente a taxa polo servizo prestado por outra entidade supramunicipal de xestión tributaria ou recadatoria da taxa de residuos. Inclúirase o IVE soportado na medida en que non sexa repercutible a terceiros.

Deberán integrarse os custos da vixilancia das operacións de recollida, transporte e tratamento de residuos, ao que haberá que imputar os custos do persoal da entidade local dedicado a estas funcións e/o os custos contractuais dun eventual servizo externalizado de control de calidade dos servizos. Finalmente, inclúense tamén os custos do mantemento e vixilancia posterior ao peche dos vertedoiros, as campañas de concienciación e comunicación..

### **Que ingresos deben de considerar para a configuración da taxa ou PPNT?**

Para a configuración da taxa/PPNT, deben considerarse non só os custos senón os ingresos derivados do tratamento dos residuos de competencia local. Por iso, debe determinarse o custo real neto, mediante a consideración dos ingresos relativos á

responsabilidade ampliada do produtor (SRAP) e, no seu caso, a venda de materiais e enerxía por parte da entidade pública xestora.

Os produtores de produto sometidos a un réxime de responsabilidade ampliada do produtor -envases domésticos lixeiros, envases domésticos de vidro, aparellos eléctricos e electrónicos, pilas e acumuladores- teñen a obriga de financiar o custo da xestión dos residuos ocasionados polos seus produtos, compensando ás entidades locais que realizan de forma efectiva a xestión dos residuos derivados dos seus produtos.

#### **Nota sobre a responsabilidade ampliada do produtor**

*Na configuración das taxas dos próximos anos haberá que ter en conta a estes efectos a extensión do ámbito da responsabilidade ampliada dos produtores de produtos a novos fluxos de residuos -envases comerciais; envases industriais (Real Decreto 1055/2022); Plásticos dun só uso (art. 60, LRSCEC), téxtiles, mobles e enseres (Disposición Final 7ª, LRSCEC). Isto vai supoñer, previsiblemente, un incremento progresivo de ingresos para o sector público local.*

*Ademais, a LRSCEC obriga aos produtores de produtos a asumir novos custos na xestión de residuos municipais, como os custos da fracción resto (art. 43 LRSCE).*

No caso en que os sistemas públicos de xestión de residuos de competencia local recuperen enerxía ou materiais (compost, material bioestabilizado, vidro, metal, papel e cartón etc.) nos procesos de xestión de residuos, obterán ingresos da súa venda, ben directa ou indirectamente para as súas empresas concesionarias de tratamento de residuos.

No caso de concellos adheridos a outros modelos (Nostián, Barbanza), o custo contractual dos contratos de tratamento de residuos de competencia local debería reflectir o custo neto do servizo, no caso de que o contratista sexa o receptor de todos os ingresos derivados dos SRAP ou da venda de enerxía e materiais. No caso de que o Concello sexa o receptor directo dos ingresos, deberán contabilizarse para o cálculo do custe real neto.

#### **Como deben incorporarse os custos ao informe técnico-económico?**

O informe técnico-económico debe permitir colixir o custo que real e concretamente corresponde ao servizo de recollida, tratamento e transporte de residuos. De tal modo que son insuficientes aqueles informes que realizan meras referencias aos orzamentos locais, ao contido dos anexos de persoal ou de investimentos ou a informes das concellerías correspondentes, sen elaborar a información (STS do 16 de maio de 2011).

É necesario desagregar adecuadamente os custos que corresponden ao servizo de recollida de residuos respecto dos de limpeza viaria, pois estes últimos non se poden financiar mediante taxas (STS do 19 de decembro de 2007).

Os custos deben estruturarse identificando os centros de custo que participan na prestación do concreto servizo público de recollida, transporte e tratamento de residuos, e diferenciando entre centros finais, que prestan o servizo directamente

aos usuarios e cuxos custos son directos, e centros de custos intermedios, que realizan actividades necesarias para o funcionamento dos centros finais e cuxos custos son indirectos.

### **Como inflúe a tipoloxía dos custos na cuantificación da taxa?**

Os criterios de repartición para individualizar a cota tributaria a cada obrigado tributario aplicaranse a partir da cuantificación da totalidade do custo efectivo do servizo de xestión de residuos domésticos.

Con todo, debemos diferenciar os custos fixos daqueles custos variables pola súa incidencia na cuantificación da taxa ou PPNP.

Os custos fixos serían os custos propios, directos ou indirectos, do servizo cuxa contía non se ve alterada por axentes externos -como o comportamento responsable dos beneficiarios do servizo-, senón unicamente polo risco e ventura da xestión do servizo.

Os custos variables son os que posúen volatilidade e flutúan significativamente en función de elementos alleos a aqueles propios da xestión do servizo. Neste caso son as condutas colaboradoras levadas a cabo deliberadamente polos beneficiarios do servizo de xestión de residuos domésticos.

Esta diferenciación ten que considerarse para medir a contía da carga fiscal que atenda a reducir a potencialidade de xeración dos residuos e así lograr maior eficacia na prestación do servizo.

Por iso, debemos diferenciar o custo efectivo do servizo de xestión de residuos domésticos, daqueles custos que son susceptibles de variación en función do comportamento ambiental levado a cabo polos obrigados tributarios. A adecuación do comportamento dos usuarios á calidade de separación dos residuos mellora os custos variables polo tratamento dos residuos e, en particular, as posibilidades de valorización dos mesmos.

#### ***Nota complementaria sobre os custos fixos e os custos variables***

*A Orde EHA/3565/2008, do 3 de decembro, pola que se aproba a estrutura dos orzamentos das entidades locais, diferéncianse en:*

##### *Custos fixos*

- *1621. Recollida de residuos.*
- *1622. Xestión de residuos sólidos urbanos*

##### *Custos Variables*

- *1623. Tratamento de residuos.*

## 6. O modelo de pagamento por xeración

### Que significa que debe “permitir implantar sistemas de pago por xeración”?

A LRSCEC dispón que a taxa/PPNT deberá “permitir implantar sistemas de pago por xeración”. “Permitir” segundo a RAE é “hacer posible (una cosa)”. As Ordenanzas deberán facer posible un sistema de pagamento por xeración por parte dos usuarios.

Con todo, esta obriga debe ser aplicada de forma gradual, xa que o cumprimento desta esixencia só é posible se se cumpre un presuposto indispensable, particularmente a implantación de modelos de recollida de alta eficiencia (porta a porta ou contedores con control de acceso). Estes modelos son os que permiten implantar un modelo de pago por xeración, xa que son os que permiten eliminar o anonimato na xeración e, en consecuencia, individualizala.

Naqueles concellos que non dispoñen de modelos de alta eficiencia, e tal e como sinala a Axencia de Residuos de Catalunya<sup>4</sup>, “a norma non impón a obrigación taxativa de esixir unha taxa totalmente individualizada para cada suxeito pasivo con efectos a partir do 10 de abril de 2025, senón que o que pretende é que paulatinamente se incorporen estes sistemas, de acordo co principio de xerarquía de residuos e de quen contamina paga que preside esta regulamentación”.

Con todo, esta obriga de implantación gradual non queda á vontade dos entes locais. Primeiro, os Concellos deben priorizar os modelos de recollida máis eficientes, como o “porta a porta” o uso de contedores pechados ou intelixentes que garantan ratios de recollida similares” (art. 25.2 LRSCEC). Segundo, as entidades locais deben modificar os seus contratos de recollida de residuos de competencia local e deben adaptalos para dar cumprimento ás novas obrigas de recollida da Lei.

### Como pode implantarse un modelo de pago por xeración?

Pode implantarse mediante unha cota fixa básica e cota variable individualizada en función do comportamento do suxeito, que implica o recurso a modelos de alta eficiencia, como o “porta a porta” ou os contedores con control de acceso que permiten identificar os residuos xerados por cada cidadán.

Consonte a Guía do Grupo de Traballo de Taxas/PPNT, a cota básica poderá fixarse en función de parámetros de carácter obxectivo, como poden ser, entre outros, a tipoloxía ou uso catastral do inmovible, o número de residentes no inmovible, o valor catastral, a superficie do inmovible ou a súa localización, para o caso dos residuos domésticos, e o tipo de actividade, superficie ou localización do inmovible, entre outros, para o caso dos residuos de actividades económicas.

Dunha interpretación sistemática da LRSCEC enténdese que as entidades locais deberán, en primeiro termo, adaptar os seus modelos de recollida dándolle prioridade aos modelos de alta eficiencia e, en segundo lugar, producida a

---

<sup>4</sup> “Nota interpretativa de l’Agència de Residuos de Catalunya sobre els aspectes tècnics de la regulació relativa a les taxes de residus com a taxes justes”.

implantación total ou parcial destes modelos, deberán adaptar as súas ordenanzas fiscais para integrar o modelo de pago por xeración. Así, o cumprimento desta previsión de taxas que permitan o pago por xeración estaría marcado polos tempos necesarios para valorar a implantación destes modelos de alta eficiencia e introducilos mediante as súas modificacións contractuais ou novos contratos.

### **Cales son os modelos de taxa de pagamento por xeración (PxX)?**

Segundo o modelo de xestión implantado teremos que investir na infraestrutura tecnolóxica e dixitalizada para a individualización de cota por xeración conforme tres opcións:

- 1) Identificación por recipiente: pagamento por cubo con cálculo individual; pagamento por cubo con frecuencia predeterminada; identificación e pesada do cubo; pagamento por bolsa.
- 2) Identificación por usuario: mediante contedores automatizados. Vinculada ao volume ou ao peso do residuo.

#### **Exemplos de prácticas e experiencias de pagamento por xeración en concellos españois**

##### **Argentona (Cataluña)**

“Argentona (España) implantó en 2010 un sistema de PxG de prepago por bolsa, adicional a la recogida PaP ya existente. La generación de residuos descendió de 1,67 Kg/hab./día (2009) a 1,31 Kg/hab./día (2019). El porcentaje de recogida separada aumentó a un 86,9 % (2019). La generación de la fracción resto disminuyó un 68 % en peso y aumentó la recogida separada de las fracciones envases (23 %), vidrio (20 %), orgánica (17 %) y papel y cartón (17 %)” (Plataforma Residuos Municipales, 2021).

Máis información en: <https://www.fiscalitatresidus.org/pagament-per-generacio-a-argentona/>

Fonte: AIREF, Estudio sobre la gestión de residuos municipales, 2023.

##### **Usurbil (País Vasco)**

“Tras la implantación del sistema de recogida puerta a puerta, el porcentaje de recogida selectiva pasó del 28% en 2008 al 80% en 2010. Asimismo, con la implantación del sistema de pago por generación tuvo lugar una reducción de la fracción resto del 30%. En 2018, Usurbil registró un porcentaje de recogida selectiva del 84,75%”.

Fonte: ECOVIDRIO, <https://www.sostenibilidadresiduos.es/incorporacion-de-pago-por-generacion-a-nivel-domi>

##### **Manlleu (Cataluña)**

“La cuota variable de la tasa refleja el pago por generación y se basa en el cómputo de las veces que cada vivienda saca la orgánica, el resto y los restos vegetales entre el 1 de enero y el 31 de diciembre del año en curso.

Quienes participan en el sistema de recogida separada pagarán la cuota mínima 167 € (tasa variable= 0€), y los que no participan pagarán el máximo: 285 €.”

Máis información:

<https://www.manlleu.cat/residus/files/doc59/di-ptic-taxamanlleu-2024-web.pdf>

### **Cales son as alternativas mentres non se dispón de modelos que permitan identificar os residuos xerados individualmente polos usuarios?**

Mentres non se leve a cabo a modificación do contrato existente ou a nova licitación do servizo de recollida que implante modelos de alta eficiencia, pódese optar temporalmente pola implantación de modelos de pagamento que acollan criterios estimativos que poidan vincularse co volume de xeración de residuos, sequera sexa polo menos de maneira indirecta.

Podería fixarse unha cota básica e cota variable en función do comportamento detectado segundo as zonas do concello (por exemplo, a partir de criterios técnicos e estatísticos que permitan estimalo consonte cos datos reais de residuos xerados e de calidade de separación na totalidade do concello) e/o tipo de actividade económica comercial.

A estes últimos efectos, poderanse determinar os sectores de actividade comercial nos que as características dos residuos xerados son relativamente homoxéneas, e levar a cabo un estudo sobre a cantidade de residuos xerados para cada unha das fraccións de residuos, para fixar así as cotas variables en función da xeración de residuos estimada por tipo de actividade comercial.

#### **Nota complementaria**

*Aínda que en aplicación da anterior Lei de Residuos de, a STS 818/2024, do 13 de maio, pronunciada ao fío da Ordenanza fiscal 3.18 do Concello de Barcelona da “Tasa para el servicio de recogida de residuos municipales generados en los domicilios particulares para 2020 y ejercicios sucesivos”, afirmou a correlación do consumo de auga coa xeración de residuos e admitiu o criterio de consumo de auga como criterio válido para determinar a cuantificación da cota. Indica expresamente que “esta correlación se basa en que el consumo de agua depende, entre otros factores, del número de personas que habitan en un domicilio y su nivel de renta, y ambos son indicios explicativos racionales y suficientes de la generación de residuos, tal como demanda el principio de quien contamina paga” (FJ 3º.5).*

### **Que elementos permiten a modulación da cota da taxa ou PPNT?**

Considérase recomendable, de acordo cos principios xurídico-tributarios e as esixencias do principio de xerarquía de residuos, a modulación da cota tributaria ofrecendo un tratamento fiscal diferenciado por razóns sociais e ambientais, xa sexa mediante a “diferenciación” ou “redución” da contía segundo menciona o art. 11.4 LRSCEC. Con todo, as opcións sinaladas neste precepto non son un *numerus*

*clausus*, senón que se admite unha ampla marxe de discrecionalidade para a configuración xurídica da taxa ou PPNT e incorporar incentivos en forma de reducións ou bonificacións “por participación” en proxectos ou servizos que implique a prevención e reutilización de recursos, o incremento das porcentaxes de reciclaxe ou a redución dos niveis de rexeite que se dirixen a vertedoiro (achegas a puntos limpos, adhesión a programas voluntarios de compostaxe domésticos, etc.). Unha interpretación ampla do art. 11.3 LRSCEC lévanos a afirmar que os entes locais gozan de discrecionalidade para a configuración xurídica da taxa/PPNT en función das súas características socioeconómicas e urbanísticas concretas en aras do principio de autonomía tributaria local e que, preferentemente, teñan un impacto nos custos de xestión do servizo de residuos.

### **Que función ten a inclusión dunha cota mixta, parte fixa e parte variable na taxa ou PPNT?**

A existencia dunha cota de cuantificación mixta permite a asunción de responsabilidade polo custo de prestación do servizo público (parte variable) e o cobro a usuarios de inmobles con uso non periódico ou máis ocasional do servizo (parte fixa).

### **Como deseñar incentivos fiscais para que poidan ser útiles de fronte ao cumprimento dos obxectivos ambientais?**

Non poden ter cabida os incentivos á participación nas novas recollidas separadas obrigatorias (biorresiduos, téxtil, residuos domésticos perigosos etc.), sen individualización de comportamento, na medida que están establecidas como obrigatorias na LRSCEC. Non deben primarse comportamentos que son legalmente esixibles<sup>5</sup>.

#### ***Nota sobre o impacto das bonificacións nos resultados dos sistemas municipais de recollida separada***

*“Los concellos que aplican una bonificación ambiental en la tasa doméstica muestran mayores tasas de recogida separada globales. Las entidades locales que no aplican ningún tipo de bonificación ambiental tienen en mediana una tasa de recogida separada del 13,7 %, mientras que aquellas entidades que aplican alguna bonificación ambiental superan el 28 %”*

*“La ciudadanía muestra un alto grado de acuerdo con la existencia de bonificaciones fiscales ambientales. Según la encuesta realizada, un 70 % de los encuestados está de acuerdo o muy de acuerdo con que se debería premiar a los hogares que hagan una buena gestión de los residuos”*

*Fonte: AIREF, Estudio sobre la gestión de residuos municipales, 2023, p. 122.*

<sup>5</sup> “Nota interpretativa de l’Agència de Residus de Catalunya sobre els aspectes tècnics de la regulació relativa a les taxes de residus com a taxes justes”.

## 7. Bonificacións fiscais para a consecuencia de obxectivos ambientais e sociais

### Prevé a LRSCEC a posibilidade de introducir bonificacións para a consecución de obxectivos ambientais?

A Lei 7/2022 prevé que as Taxas/PPPNT que establezan as entidades locais poderán ter en conta reducións na cota por distintas circunstancias orientadas a mellorar a recollida separada ou reducir a xeración de residuos:

- “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 preparación para la reutilización y reciclado, por ejemplo, en puntos limpios o en los puntos de entrega alternativos acordados por la entidad local”.

#### **Exemplo de incentivos por participación en iniciativas destinadas a fomentar a recollida separada e a redución de residuos**

##### **Donostia (País Vasco)**

*A Ordenanza fiscal reguladora das taxas pola prestación do servizo de recollida de residuos sólidos urbanos (2023) prevé correccións da cota por participación nas iniciativas de compostaxe individual ou comunitaria.*

##### **Barcelona (Cataluña)**

*A ordenanza da taxa polo servizo de recollida de residuos municipais xerados nos domicilios particulares (2023) prevé reducións por uso do punto limpo.*

### Existen outras medidas fiscais de bonificación para o fomento de boas prácticas?

Alén dos beneficios potestativos sinalados pola Lei 7/2022 o ente local pode deseñar outros cunha avaliación dos consumos responsables dos cidadáns (compra en comercio xusto e sostible, enerxético, auga, etc.) que incentiven a preparación para a reutilización ou a reciclaxe ou se orienten á redución do volume de residuos xerados. Con todo, estes incentivos, igualmente comportan un gasto fiscal e deben ser calculados, así que a súa estimación ten que ser necesariamente recollida no informe económico-financeiro. Por iso, recoméndase a máxima prudencia na súa adopción.

Xa que logo, debe existir marxe financeira na individualización das cotas a cada cidadán para evitar poñer en risco a cobertura financeira da prestación do servizo de xestión dos residuos mediante a taxa ou PPNT.



## **Caben bonificacións fiscais ligadas a obxectivos de redución do desperdicio alimentario?**

A LRSCEC prevé a posibilidade de establecer bonificacións de ata o 95% da cota da taxa ou PPNT do servizo de recollida para empresas de distribución alimentaria e de restauración.

Esta bonificación só poderá beneficiar a aquelas empresas dos sectores indicados que teñan establecidos, con carácter prioritario, en colaboración con entidades de economía social carentes de ánimo de lucro, sistemas de xestión que reduzan de forma significativa e verificable os residuos alimentarios, sempre que o funcionamento dos devanditos sistemas fose previamente verificados pola entidade local (art. 19.4, Disposición Final 1º LRSCEC; art. 24.6 TRLRHL <sup>6</sup>).

A Guía dispón que “corresponde a la ordenanza fiscal especificar los aspectos sustantivos y formales de esta bonificación, como el plazo para su solicitud y la documentación acreditativa necesaria para comprobar que se cumplen los requisitos necesarios para aplicarla, por ejemplo, una memoria explicativa de los sistemas de gestión implantados para reducir los residuos alimentarios y la identificación de las entidades de economía social sin ánimo de lucro que colaboren en la aplicación de estos sistemas”. Indícase igualmente que só poderán ser obxecto de bonificación aquelas actuacións que vaian máis aló das propias esixencias legais neste ámbito.

## **Prevé a LRSCEC a posibilidade de introducir bonificacións para a consecución de obxectivos sociais, vinculados ao risco de exclusión social?**

A Lei 7/2022 prevé que as Taxas/PPPNT que establezan as entidades locais poderán ter en conta reducións nas referidas ás persoas ou unidades familiares en situación de risco de exclusión social. Isto é coherente co artigo 24.4 do TRLRHL, que prevé 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”.

O Grupo de Traballo de Taxas/PPNT indica “que teniendo en cuenta que no existe un concepto definido mediante un registro público estatal o autonómico para la aplicación de dicha consideración a los sujetos pasivos [en riesgo de exclusión social], podría optarse, dado su estrecha relación con el principio de capacidad económica, por una regulación mediante las ordenanzas fiscales correspondientes en aplicación del artículo 12.2 del TRLRHL, siempre con la información obrante en las

---

<sup>6</sup> A Disposición Final Primeira da LRSCEC modificou o artigo 24 do texto refundido da Lei Reguladora das Facendas Locais, ao que se lle engade un apartado 6 coa seguinte redacción: “6. Las entidades locales podrán establecer mediante ordenanza una bonificación de hasta un 95 por ciento de la cuota íntegra de las tasas o en su caso, de las prestaciones patrimoniales de carácter público no tributario, que se exijan por la prestación del servicio de recogida de residuos sólidos urbanos para aquellas empresas de distribución alimentaria y de restauración que tengan establecidos, con carácter prioritario, en colaboración con entidades de economía social carentes de ánimo de lucro, sistemas de gestión que reduzcan de forma significativa y verificable los residuos alimentarios, siempre que el funcionamiento de dichos sistemas haya sido previamente verificado por la entidad local. Las ordenanzas especificarán los aspectos sustantivos y formales de la bonificación regulada en este apartado.”

Delegaciones de Servicios Sociales de cada concello, y con la posibilidad de que estas reducciones tengan un carácter rogado para facilitar la gestión de la tasa”.

Para a determinación da devandita redución, a ordenanza fiscal podería tomar como referencia obxectiva, por exemplo, que “el contribuyente sea beneficiario de una renta mínima de inserción o que los ingresos de su unidad familiar no superen el importe del salario mínimo interprofesional”.

**Afecta a aplicación de bonificacións ou reducións á esixencia de que a taxa/PPNT reflecta o custo real dos servizos?**

A aplicación das devanditas bonificacións ou reducións non debe afectar a esixencia de que a taxa reflecta a cobertura dos custos reais do servizo. Os usuarios beneficiarios das reducións asumirán un custo menor e os que non colaboran activamente nos obxectivos de recollida separada ou de redución de residuos perseguidos polas reducións definidas deberán asumir un custo maior.

**Cales son as obrigas da información das entidades locais con relación á taxa/PPNT?**

As taxas ou PPNT adoptadas polas entidades locais en cumprimento da obrigación da LRSCEC, así como os cálculos utilizados para á súa confección, deben ser comunicadas ás autoridades competentes das Comunidades Autónomas (art, 11.5 LRSCEC). Esta información permitirá verificar o cumprimento da obriga de implantar unha taxa/PPNT, de acordo coas esixencias da Lei 7/2002 por parte das entidades locais.

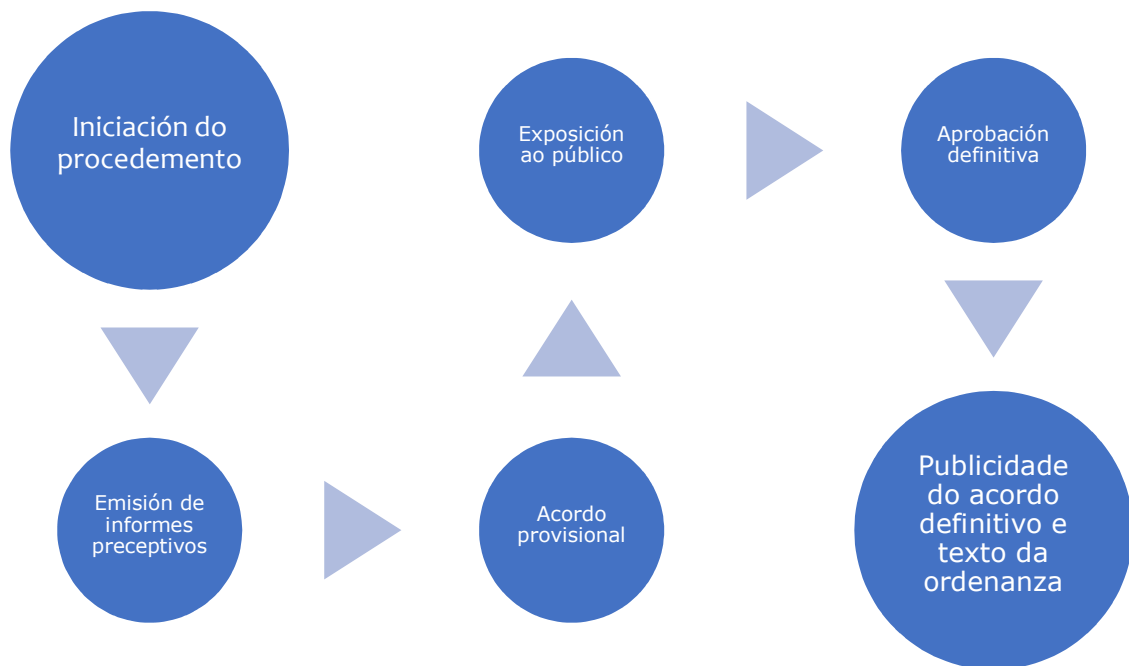
## 8. Procedemento administrativo de aprobación/modificación de Ordenanzas municipais

### Cal é o procedemento de aplicación para a aprobación de taxas e PPNT?

Consonte a xurisprudencia máis recente (STS 108/2023, do 31 de xaneiro), a elaboración e aprobación de ordenanzas fiscais, que definen as taxas de residuos, debe seguir o procedemento previsto no art. 17 TRLHL, o cal ten a consideración de procedemento especial.

Para a elaboración das ordenanzas non fiscais, reguladoras de prezos públicos ou prestacións patrimoniais non tributarias, non existe un procedemento especial. Será de aplicación o artigo 49 LBRL e as previsións básicas do título VI (arts. 127 a 133) da Lei 39/2015, do 1 de outubro, do Procedemento Administrativo Común das Administracións Públicas (LPAC).

A seguir, centrámonos na análise do procedemento de aplicación ás ordenanzas fiscais, coas particularidades que presenta nos concellos de gran poboación e nas ordenanzas adoptadas polas deputacións provinciais.



### A quen lle corresponde a iniciativa reguladora e a redacción do proxecto normativo?

O impulso da aprobación ou modificación dunha ordenanza fiscal é competencia do presidente/a da corporación, de conformidade coa potestade que lle atribúe o art. 21.1.a) LBRL.

O inicio do procedemento adoita plasmarse nunha resolución expresa, que se integraría no expediente de aprobación da Ordenanza. A redacción de proxecto será levada a cabo pola unidade xestora da entidade local con competencias na materia.

No caso dos concellos de gran poboación, será o órgano de xestión tributaria o que exerza a función de “proposta” e “elaboración” das normas tributarias propias do Concello (art. 135.2, letra e LBRL).

### **Que informes deben ser emitidos no marco do procedemento?**

Con carácter previo á aprobación provisional da ordenanza fiscal, deberán solicitarse e emitirse os seguintes informes:

- Informe proposta do xefe da dependencia a quen corresponde impulsar o procedemento (artigo 172 e 175 do Real Decreto 2568/1986, do 28 de novembro, polo que se aproba o Regulamento de Organización, Funcionamento e Réxime Xurídico das Entidades Locais).
- Informe da Secretaría, en exercicio da súa función de asesoramento legal preceptivo (3.3, letra d, 1º Real Decreto 128/2018, do 16 de marzo, polo que se regula o réxime xurídico dos funcionarios de Administración local con habilitación nacional).
- Informe técnico-económico (art. 25 TRLHL) sobre cobertura dos custos dos servizos de recollida e transporte e tratamento de residuos de competencia local. A omisión do devandito informe, polo seu carácter esencial, implica a nulidade de pleno dereito da ordenanza (entre outras moitas véxase, sentenza 856/2020, do 23 de xuño, rec. cas. 283/2028).

#### **Nota sobre o informe técnico económico na doutrina do TS**

*"Conforme a una interpretación consolidada y reiterada de este Tribunal Supremo -entre otras, sentencia de 25 de junio de 2015, rec. 1424/2013, ECLI:ES:TS:2015:2925, que evoca la sentencia de 20 de febrero de 2009 (rec. cas. 5110/2006, ECLI:ES:TS:2009:3055- "la Memoria económico-financiera ha de **contener todas las precisiones y justificaciones del desarrollo articulado de la Ordenanza Fiscal**, de modo que de su lectura se desprenda no sólo cual es el **coste** real o previsible del servicio en su conjunto, o, en su defecto, el valor de la prestación recibida, sino además la **justificación razonada que ha llevado a la determinación**, en su caso, de los criterios de cuantificación de la cuota para la elaboración de las liquidaciones, debiendo contener la **explicación procedente que justifique el cumplimiento de los principios tributarios** a los que hace referencia el art. 31.1 de la CE y al resto del ordenamiento jurídico. Esos requisitos de contenido de la Memoria justificativa del acuerdo de imposición y de la Ordenanza Fiscal, tienen como finalidad establecer la motivación que llevó a la Entidad Local a ejercer la potestad reconocida en los arts. 15 y 20.1 del TRLHL, en cuanto al establecimiento de tasas, para tratar de asegurar que **se ajustan, no solamente a los parámetros del art. 24 del TRLHL, sino también al resto del ordenamiento jurídico** y, por tanto, se ha de justificar, aunque sea de modo aproximado, que la fijación de los elementos para la determinación de la cuota tributaria, en el caso de que se establezcan, resultan respetuosos con los **principios de igualdad, justicia tributaria y, en su caso, capacidad contributiva**. Con ello se trata de impedir que el*

establecimiento de las tasas y, por ende, el ejercicio de la potestad de establecerlos y regularlos resulte arbitrario o, lo que es lo mismo, inmotivado".

**“No cabe duda que la delimitación, cómputo o medición de los residuos atendiendo a los distintos factores que los generan no es una opción, sino que constituye un elemento básico y previo que debe tener el oportuno reflejo en la memoria financiera o en el estudio técnico-económico, a efectos de garantizar no solo la determinación del coste, sino los criterios de imputación y distribución entre los ciudadanos sobre la base de los expresados criterios de capacidad económica, equivalencia y proporcionalidad”**

*Sentenza do Tribunal Supremo de 19 de xaneiro de 2024 (núm. Resolución 82/2024)*

Tamén, se así o ordena o/a presidente/a da Corporación ou o solicite un terzo dos membros da corporación, deberá ser emitido o informe da Intervención.

O proxecto normativo deberá contar igualmente co informe ou ditame preceptivo da comisión informativa correspondente, no caso de existir, para a inclusión do asunto na orde do día do Pleno (artigos 82.2, 126.1, Real Decreto 2568/1986).

Con todo, a aprobación provisional do proxecto normativo poderá incluírse na orde do día correspondente, sen informe previo da comisión informativa, cando concorran razóns de urxencia debidamente motivadas (consonte as condicións dos artigos 82.3, 126.1, Real Decreto 2568/1986).

### **Aprobación do acordo provisional para a aprobación ou modificación de ordenanzas fiscais**

Tras a redacción do proxecto e a emisión dos informes preceptivos, o Pleno da Corporación deberá adoptar, previa convocatoria polo/a alcalde/sa ou presidente/a, o acordo provisional para a aprobación ou modificación da correspondente ordenanza fiscal (art. 17 TRLHL).

Este acordo deberá adoptarse por maioría simple (art. 47.1, 33.2, letra b LBRL).

No caso dos concellos de gran poboación, antes da aprobación por parte do Pleno do acordo provisional, a Xunta de Goberno Local deberá aprobar o proxecto normativo (art. 127, letra a LBRL).

### **Exposición ao público**

O acordo provisional adoptado polo Pleno da Corporación expoñerase no taboleiro de anuncios da Entidade durante trinta días. As entidades locais publicarán igualmente os anuncios de exposición no boletín oficial da provincia. As deputacións provinciais, os órganos de goberno das entidades supramunicipais e os concellos de poboación superior a 10.000 habitantes deberán publicalos, ademais, nun diario dos de maior difusión da provincia (art. 17.2 TRLHL).

### **Nota da xurisprudencia**

*Se non coinciden as datas das publicacións acumulativas indicadas, o prazo de trinta días terá que computarse desde a data da última das publicacións obrigatorias (STS do 27 de xuño de 2006, Rec. 3124/2001; do 5 de febreiro de 2009, Rec. 5607/2005).*

Durante o prazo de exposición pública os interesados poderán examinar o expediente e presentar as reclamacións que estimen oportunas (art. 17.1, TRLHL).

### **Nota da xurisprudencia**

*Este trámite de exposición pública do acordo provisional integra tanto a información pública, como a audiencia aos interesados (Sentenza do 2 de marzo de 2002, Rec. 8765/1996).*

*Xa que logo, é un “requisito formal ineludible se debe cumprir en toda su extensión y, si no se hace así, es decir si no se respeta el plazo de publicidad en su integridad se ha incumplido el requisito y sus efectos son los mismos que cuando no se efectúe, es decir la nulidad de la disposición afectada” (STS do 10 de maio de 2012, Rec. 1424/2008).*

Debemos ter igualmente en conta as obrigas de publicidade activa que afecta os documentos do expediente de aprobación da ordenanza fiscal, consonte o art.7 da Lei 19/2013, do 9 de decembro, de transparencia, acceso á información pública e bo goberno.

### **Aprobación da redacción definitiva da ordenanza fiscal**

Rematado o período de exposición pública, o Pleno da Corporación adoptará, por maioría simple, o acordo definitivo de aprobación das ordenanzas fiscais (art. 17.3 TRLHL), previo informe, se procede, da correspondente comisión informativa, tal e como se indicou con relación ao acordo provisional.

Este acordo resolverá as reclamacións que se presentaron e aprobará a redacción definitiva da ordenanza, a súa derogación ou as modificacións a que se refira o acordo provisional.

No caso de que non se presentaran reclamacións, entenderase definitivamente adoptado o acordo, ata entón provisional, sen necesidade de acordo plenario.

### **Publicidade do acordo de adopción e do texto íntegro da ordenanza fiscal**

Os acordos definitivos de aprobación da ordenanza fiscal, e o texto íntegro das ordenanzas ou das súas modificacións, serán publicados no boletín oficial da provincia. A súa entrada en vigor non se producirá ata que se leve a cabo a indicada publicación (art. 17.4 TRLHL).

As deputacións provinciais e as demais entidades locais, cando a súa poboación sexa superior a 20.000 habitantes, editarán o texto íntegro das ordenanzas fiscais dentro do primeiro cuadrimestre do exercicio económico correspondente. En todo caso, as entidades locais terán que expedir copias das ordenanzas fiscais publicadas a quen as demande (art. 17.5 TRLHL).

## 9. Aspectos referidos á xestión da taxa

### **Cando se devindica a taxa?**

A taxa devindícase o 1 de xaneiro de cada ano. O seu período impositivo comprende o ano natural.

### **Cando será esixible a cota variable nun modelo de pagamento por xeración?**

A Guía do Grupo de Traballo sobre a taxa/PPNT indica que “en el caso de sistemas de pago por generación de grado medio y avanzado, en que se exija una cuota básica por los costes estructurales del servicio y una cuota variable en función de la generación de residuos, la determinación de la cuota variable requiere tener en cuenta la generación de residuos experimentada”.

“En estos supuestos, la cuota básica se exigirá durante el período impositivo correspondiente y la parte variable podrá exigirse en el mismo período o en el siguiente, en función de la disponibilidad temporal de los datos de generación de los residuos, datos que podrán ser los del propio período o los del anterior, según establezca la correspondiente ordenanza. Ambas cuotas podrán exigirse en un único recibo o en dos diferentes”.

### **Como deben notificarse as cotas das taxas?**

O Grupo de Traballo da taxa/PPNT considera inviable a notificación individual das cotas da taxa que se devindiquen cada ano en función da xeración de residuos. Ao seu xuízo, “el diseño de la cuota de la tasa permitirá, una vez notificada individualmente la inclusión en la correspondiente matrícula (padrón fiscal), notificar colectivamente las sucesivas liquidaciones, aun cuando existan variaciones provocadas por la generación de residuos, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 102.3 de la LGT”.