

Autor
Raimon Ràfols
Florenciano

Revisión
Dr. Ignasi Puig Ventosa

Fundació ENT
C/ Josep Llanza, 1-7, 2n 3a
08800 Vilanova i la Geltrú
+34 93 893 51 04
info@ent.cat | www.ent.cat



LAS TASAS DE RESIDUOS EN ESPAÑA 2024



SUMARIO

RESUMEN	3
SUMMARY	5
1 INTRODUCCIÓN	7
2 MARCO LEGAL	8
3 METODOLOGÍA	11
4 CARACTERIZACIÓN DE LAS TASAS DE RESIDUOS	17
5 FACTORES QUE CONDICIONAN LA HETEROGENEIDAD DE LAS TASAS DE RESIDUOS	29
6 RECAUDACIÓN ALCANZADA POR LAS TASAS DE RESIDUOS	30
7 ALTERNATIVAS REFERENTES A LAS TASAS DOMICILIARIAS	31
8 ALTERNATIVAS REFERENTES A LAS TASAS COMERCIALES	36
9 EVOLUCIÓN DE LAS TASAS DE RESIDUOS 2015-2024	39
10 CONCLUSIONES	47
REFERENCIAS	49
ANEXO 1 MUESTRA DE MUNICIPIOS	51
ANEXO 2 ESPECIFICACIONES METODOLÓGICAS	54

RESUMEN

El informe “Las Tasas de Residuos en España 2024” analiza la situación de las tasas de residuos domiciliarias y comerciales a partir de una muestra de 131 municipios, incluyendo todas las capitales de provincia, y dando continuidad a los análisis previos realizados con datos de 2015 y de 2018 a 2023.

Para las entidades locales españolas las tasas de residuos son, en general, las que más recaudación aportan, al gravar un servicio de prestación obligatoria y con elevados costes. La Ley 7/2022, de 8 de abril, de Residuos y Suelos Contaminados para una Economía Circular, establece que, en un plazo de 3 años (que termina el 10 de abril de 2025), se debe instaurar de manera obligatoria una tasa o prestación patrimonial de carácter público no tributaria, específica, diferenciada y no deficitaria y que refleje el coste real de las operaciones de recogida, gestión y tratamiento.

Si bien la utilización de tasas de residuos u otras figuras cobradoras específicas está ampliamente extendida en España, estando presentes en el 99,24% de los municipios analizados. De estos municipios, tan solo el 1,5% contempla el precio público como herramienta de cobro del servicio a los comercios, mientras que el 5,3% son prestaciones patrimoniales, siendo tasas en el resto de los casos. El 16,8% de las figuras son de gestión mancomunada y el 83,2% de gestión municipal. Las tasas y demás figuras presentan una gran heterogeneidad, tanto a nivel cualitativo como cuantitativo, a la hora de establecer las cuotas.

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

El importe medio de las cuotas domésticas para el 2024 es de 100,1 € anuales por hogar. En ellas, la presencia de cuotas fijas es muy significativa (46,6% de los municipios), llegando a ser mayoritaria en los municipios con menos de 20.000 habitantes. En otros casos, la definición de las cuotas depende

de alguna variable que permite discriminar entre hogares, por ejemplo: la localización de la vivienda de acuerdo con la tipología de la calle (27,7% de los municipios), el valor catastral (4,5%), el servicio recibido (4,5%) o el consumo de agua (3,2%), son los criterios más frecuentes. Aun así, todas estas modalidades son independientes de la generación de residuos y de la participación del hogar en su recogida selectiva. En España, en 2022, incluyendo todas las entidades locales municipales y supramunicipales que presentan datos, el ingreso por tasas asociadas al concepto de recogida de residuos municipales fue de 1.705 millones de euros, mientras que 573 millones de euros se asociaron al concepto de tratamiento, sumando un total de 2.278. Por otro lado, los gastos totales reportados del servicio serían de 3.947 millones de euros. De ello se deriva una cobertura de costes estimada del 57,7%, muy lejos del 100% que exige la Ley 7/2022 para 2025. Una primera estimación para 2023 indica que el porcentaje es aun más bajo: 52,4%.

En paralelo, el 93% de las ordenanzas fiscales analizadas cuentan con criterios de diferenciación de las cuotas comerciales. Entre éstos, el tipo de actividad económica, la superficie del local, la localización del comercio y el número de trabajadores son los más frecuentes. También se ha observado que las cuotas comerciales analizadas tienden a ser más elevadas en aquellos municipios con mayor población (a partir de 50.000 habitantes). La siguiente tabla muestra los valores medios de estas cuotas:

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

Comercio tipo	G1 (≤1.000 hab.)	G2 (1.001-5.000 hab.)	G3 (5.001-20.000 hab.)	G4 (20.001-50.000 hab.)	G5 (>50.000 hab.)	Global
Panadería	229,94	163,21	314,66	226,33	338,36	272,29
Tienda de ropa	220,16	159,22	227,42	186,72	227,42	214,19
Taller	262,58	190,93	260,30	272,18	315,25	271,63
Bar	321,20	271,73	386,20	418,73	475,27	396,35
Restaurante	377,15	421,56	565,33	669,01	707,43	583,82

Comercio tipo	G1 (≤1,000 hab.)	G2 (1,001-5,000 hab.)	G3 (5,001-20,000 hab.)	G4 (20,001-50,000 hab.)	G5 (>50,000 hab.)	Global
Banco	259,14	189,61	521,74	587,51	687,50	501,54
Hotel	588,92	969,37	734,03	784,19	805,68	785,40
Supermercado	368,70	300,55	1157,90	1108,31	1022,20	845,94
Tienda de alimentación	280,62	194,01	373,30	338,82	464,14	358,76
Consultorio médico	227,50	170,88	306,48	257,33	272,24	252,45
Peluquería	203,20	144,44	216,09	192,57	226,44	202,66

Fuente: Elaboración propia.

Otra herramienta para avanzar hacia una fiscalidad más justa (social y ambientalmente) es el uso de beneficios fiscales. El 55% de los municipios con tasas de residuos cuenta con algún tipo de beneficio fiscal domiciliario, mientras que el 30,5% cuenta con beneficios fiscales comerciales, siendo mayor su presencia, en ambos casos, en aquellos estratos con más población. A nivel domiciliario, las deducciones para rentas bajas (35% de los municipios con figura cobratoria específica), pensionistas (14%), personas en riesgo de exclusión social (14%) y familias numerosas (12%), son los principales criterios encontrados. A nivel comercial, los principales criterios identificados son la contratación de gestor de residuos privado (18% de los municipios de la muestra con tasas o precios públicos), el servicio recibido según la localización (14%), los locales inactivos (12%), las entidades sin ánimo de lucro (10%), Administración pública (9%) y los locales inactivos (8%).

Sin embargo, solo el 11,4% 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 5,3% de municipios con figuras cobratorias de residuos comerciales cuenta con beneficios fiscales ambientales, siendo la separación de fracciones, la certificación de gestión ambiental y el uso del punto limpio los criterios que los articulan.

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

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

SUMMARY

The report “Las Tasas de Residuos en España 2024” (“Waste Charges in Spain 2024”) analyses the situation of waste charges paid by households and commercial entities based on a survey of 131 Spanish municipalities, including all provincial capitals and giving continuity to previous analyses conducted in 2015, 2018, 2019, 2020, 2021, 2022 and 2023.

In Spain, waste charges are, usually, the most important charge in terms of revenue at the local level, considering that waste management services are mandatory, and their costs are high. Spanish Law 7/2022, of April 8, on Waste and Contaminated Soil for a Circular Economy, established that, within a period of 3 years (ending by 10 April 2025), specific waste charges (or analogous instruments) had to be established by Local Authorities, and these should cover the full cost of the collection, management and treatment operations.

In Spain, the use of specific instruments to finance local waste management services is most common. Their implementation has been identified in 99.24% of the analysed municipalities. 89.3% of municipalities use charges, while the remaining use other instruments.

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

In 2024, the average waste charge was 97.9 €/year per household. Fixed quotas are common (46.6% of municipalities). In fact, they are the most common type of waste charge among small municipalities (those below 20,000 inhabitants). In other cases, waste charges vary according to other variables such as the situation of the house according to street classification (27.7% of municipalities), registered value (4.5%), household area (4.5%), or water consumption (3.2%). However, none of these criteria consider waste generation or participation in separate collection. In Spain for 2023, including all local municipal and supra-municipal entities, the

income from waste charges associated to collection was 1,705 million euros, while the revenue associated to treatment was 573 million euros, adding up to 2,278 million euros. On the other hand, reported costs for these services were 3,947 million euros, resulting in a cost coverage of 57.7%, far from the full cost coverage required by Law 7/2022 for 2025. A first estimate for 2023 indicates that this percentage is even lower: 52.4%.

Differentiation among commercial fees is also widespread among the analysed municipalities: 93% of the analysed waste charges have criteria to differentiate the fees. Among them, the type of economic activity, the built-up area and the number of employees are the most frequent criteria. In addition, the analysis shows that commercial fees tend to be higher within highly populated municipalities (above 50,000 inhabitants). The following table summarises the average fees for the different commercial entities:

Average waste charges (€/year) for different standard commercial activities, according to population of the municipalities

Commercial activity	G1 (≤1,000 inhab.)	G2 (1,001-5,000 inhab.)	G3 (5,001-20,000 inhab.)	G4 (20,001-50,000 inhab.)	G5 (>50,000 inhab.)	Global
Bakery	229.94	163.21	314.66	226.33	338.36	272.29
Clothing store	220.16	159.22	227.42	186.72	227.42	214.19
Vehicle repair workshop	262.58	190.93	260.30	272.18	315.25	271.63
Bar	321.20	271.73	386.20	418.73	475.27	396.35
Restaurant	377.15	421.56	565.33	669.01	707.43	583.82
Bank	259.14	189.61	521.74	587.51	687.50	501.54
Hotel	588.92	969.37	734.03	784.19	805.68	785.40
Supermarket	368.70	300.55	1157.90	1108.31	1022.20	845.94
Grocery store	280.62	194.01	373.30	338.82	464.14	358.76
Medical office	227.50	170.88	306.48	257.33	272.24	252.45
Hair salon	203.20	144.44	216.09	192.57	226.44	202.66

Source: Own elaboration.

Tax credits and discounts allow for a fairer taxation, both in social and environmental terms, and both for households and commercial entities. These are more common in highly populated municipalities, and the main types of discounts for households refer to low-income earners (35%), pensioners (14%), people at risk of social exclusion (14%) and large families (12%). As for commercial entities, the main types of discounts are for hiring private waste managers (18%), due to localization (14%), for the inactive establishments (12%), for non-profit entities (10%), or for the public administration (9%).

Moreover, only 11.4% of municipalities with waste charges have used some sort of environmental criteria in their discounts for households, the most common being the use of recycling centres, home composting and correct waste separation. Besides, only 5.3% of municipalities have used some sort of environmental criteria in the discounts for their commercial waste charges. In those cases, the use of recycling centres, the correct waste separation and having environmental management certifications are the most common criteria.

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

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

1 INTRODUCCIÓN

En el ámbito local, una correcta gestión de los residuos municipales generados en los hogares y derivados de la actividad comercial debe tratar de evitar los impactos ambientales, sociales y económicos asociados. En este sentido, los municipios deben utilizar todas las herramientas a su disposición para avanzar hacia un aumento considerable de la recogida selectiva, que se traduzca en una subida de los niveles de reciclaje, así como en una disminución significativa del depósito en vertedero.

Las tasas de recogida y/o tratamiento de residuos (TR en adelante) son un instrumento local crucial para contribuir a estos objetivos. Por un lado, porque pueden aportar la financiación del servicio de gestión de residuos, que es de prestación obligatoria para las Entidades Locales y de gran relevancia para el bienestar de todos los ciudadanos. Por otro, porque su regulación permite crear incentivos a las buenas prácticas y la mejora de la eficiencia económica en la gestión de residuos.

La aprobación de la Ley 7/2022, de 22 de abril, de residuos y suelos contaminados para una economía circular incluyó cambios significativos en cuanto a los instrumentos locales de financiación del servicio. Uno de los elementos relevantes de esta nueva ley es que establece, entre otros, el carácter obligatorio de las TR y que éstas tendrán que cubrir la totalidad de los costes asociados a su gestión. En este sentido, ya en 2024 se ha visto (y más se verá en 2025) un incremento de su importe.

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

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

Este estudio sigue la metodología y estructura de los estudios precedentes en esta misma serie y que están disponibles en la página web del Observatorio de la Fiscalidad de los Residuos¹.

¹ www.fiscalidadresiduos.org

2

MARCO LEGAL

La Ley 7/2022, de 8 de abril, de residuos y suelos contaminados para una economía circular estableció disposiciones clave en materia de financiación de los servicios locales de residuos. En primer lugar, su artículo 11.1., concreta quienes son los responsables de sufragar la gestión de residuos y qué se entiende por tal concepto: “los costes relativos a la gestión de residuos, incluidos los costes correspondientes a la infraestructura necesaria y a su funcionamiento, así como los costes relativos a los impactos medioambientales y en particular los costes de las emisiones de gases de efecto invernadero, tendrán que ser sufragados por el productor inicial de los residuos, por el poseedor actual o por el anterior poseedor de residuos [...]”. Seguidamente, el artículo 11.3. de la Ley detalla qué conceptos deberán reflejar las tasas o prestaciones patrimoniales de carácter público no tributario (PPCPNT): “[...] el coste real, directo o indirecto, de las operaciones de recogida, transporte, tratamiento de los residuos, incluidas la vigilancia de estas operaciones y el mantenimiento y vigilancia posterior al cierre de los vertederos, las campañas de concienciación y comunicación, así como los ingresos derivados de la aplicación de la responsabilidad ampliada del productor, de la venta de materiales y energía”.

Complementariamente, el mismo artículo 11.3. estipula que “las entidades locales establecerán, en el plazo de tres años a contar desde la entrada en vigor de esta ley, una tasa o, en su caso, una prestación patrimonial de carácter público no tributaria, específica, diferenciada y no deficitaria, que permita implantar sistemas de pago por generación [...]”. El plazo de tres años vence el 10 de abril de 2025, con lo cual este es el último informe anual previo a la fecha de cumplimiento.

Así, pues, la Ley establece el carácter obligatorio de las tasas o figuras recaudatorias equivalentes, así como el objetivo de que estas no sean deficitarias e introduce por primera vez la terminología de pago por generación. Este último aspecto queda reforzado en el Anexo 5 de la Ley, donde se incluyen los sistemas de pago por generación entre los instrumentos económicos para incentivar la aplicación de la jerarquía de residuos: “Sistemas

de pago por generación de residuos («pay-as-you-throw») que impongan tasas a los productores de residuos según la cantidad real de residuos generados y proporcionen incentivos para la separación en origen de los residuos reciclables y para la reducción de los residuos mezclados”.

En el artículo 11.4, la Ley marca que las tasas o prestaciones patrimoniales de carácter público no tributario pueden tener en cuenta, entre otras, las particularidades siguientes:

- 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 social.”

Finalmente, la Ley 7/2022, establece en su artículo 16 que “Las autoridades competentes deberán establecer medidas económicas, financieras y fiscales para fomentar la prevención de la generación de residuos, la reutilización y reparación, implantar la recogida separada, mejorar la gestión de los residuos, impulsar y fortalecer los mercados de productos procedentes de la preparación para la reutilización y el reciclado, así como para que el sector de los residuos contribuya a la mitigación de las emisiones de gases de efecto invernadero”. En este sentido, es relevante destacar la consideración establecida en la disposición final primera. Ésta modifica el artículo 24 de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, y define una nueva tipología de beneficio fiscal comercial que los entes locales podrán “establecer

mediante ordenanza una bonificación de hasta un 95 por ciento de la cuota íntegra de las tasas o en su caso, de las prestaciones patrimoniales de carácter público no tributario, que se exijan por la prestación del servicio de recogida de residuos sólidos urbanos para aquellas empresas de distribución alimentaria y de restauración que tengan establecidos, con carácter prioritario, en colaboración con entidades de economía social carentes de ánimo de lucro, sistemas de gestión que reduzcan de forma significativa y verificable los residuos alimentarios, siempre que el funcionamiento de dichos sistemas haya sido previamente verificado por la entidad local”.

Además de estas disposiciones específicas, en el diseño de las tasas o PPCPNT cabe tener en cuenta la normativa general sobre haciendas locales. Concretamente, el Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (RDLRHL) aprobado por Real Decreto legislativo 2/2004, de 5 de marzo, establece en su artículo 20, la posibilidad por parte de los entes locales de establecer, entre otros tributos, “tasas por la utilización privativa o el aprovechamiento especial del dominio público local, así como por la prestación de servicios públicos o la realización de actividades administrativas de competencia local que se refieran, afecten o beneficien de modo particular a los sujetos pasivos”, entre las cuales se especifica en el artículo 20.4 el supuesto de tasas por “recogida de residuos sólidos urbanos, tratamiento y eliminación de estos [...]”.

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

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

- El hecho imponible, el sujeto pasivo, los responsables, las exenciones, reducciones y bonificaciones, la base imponible y liquidable, el

tipo de gravamen o cuota, el periodo impositivo y el devengo.

- Los regímenes de declaración e ingreso.
- Las fechas de su aprobación y del comienzo de su aplicación.

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

Dentro de la planificación a escala nacional en materia de residuos, el Plan Estatal Marco de Gestión de Residuos (PEMAR) 2016-2022, aprobado el 6 de noviembre de 2015, recoge la idoneidad de los instrumentos económicos para “aplicar la jerarquía de residuos” entre los que se destaca “una correcta tarificación de los costes de tratamiento de los residuos y el avance hacia el establecimiento de sistemas de pago por generación de residuos”. En 2023, el MITERD inició la tramitación del Plan Estatal Marco de Gestión de Residuos 2023-2035, pero a fecha de presentación de este informe sigue pendiente de aprobación.

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

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

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

Como se ha visto, las obligaciones de la Ley 7/2022 son diversas y no exentas de algunas ambigüedades. Con el objeto de interpretar algunas de ellas, el Ministerio de Hacienda, el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico (MITERD) y la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP) publicaron el documento “Cuestiones relevantes en relación con el establecimiento y la gestión de la tasa local de residuos sólidos urbanos”², si bien algunas de las interpretaciones no han sido cuestionadas³.

² Dirección General de Tributos. Ministerio de Hacienda. (2024) Cuestiones relevantes en relación con el establecimiento y la gestión de la tasa local de residuos sólidos urbanos. <https://www.femp.es/sites/default/files/multimedia/CUESTIONES-TASA-RESIDUOS.pdf>

³ Puig Ventosa, I. (2024) Sobre el documento del Ministerio de Hacienda en materia de tasas de residuos. Equipamientos y Servicios Municipales, 208: 60-63.

3 METODOLOGÍA

La caracterización de las TR en España se ha realizado mediante la selección de una muestra de 131 municipios divididos en 5 grupos por número de habitantes.

Sobre esta muestra se ha obtenido y procesado, de haberla, su ordenanza reguladora⁴ para 2022. Para la caracterización de las ordenanzas, se han registrado los datos correspondientes a una serie de categorías analíticas que permiten una comparación en cuanto a:

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

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

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

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

⁴ Las tasas se regulan mediante ordenanzas fiscales, mientras que precios públicos y prestaciones patrimoniales de carácter público no tributarias se articulan en ordenanzas reguladoras.

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

Fuente: Elaboración propia.

3.1. Muestra de municipios

Dado el ingente trabajo que conllevaría analizar las ordenanzas fiscales de todos los municipios españoles, el trabajo analiza una muestra de municipios. La muestra original se realizó para el estudio “Las tasas de residuos en España” (Puig Ventosa, 2016).

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

tamaño de población, se escogieron 17 municipios de entre los posibles candidatos de cada CCAA y los restantes de manera aleatoria simple. El estrato G5 está formado por el resto de las capitales de provincia.

Dado que algunos municipios han variado de población y por consiguiente han cambiado de estrato, para poder mantener el panel original de municipios, pero al mismo tiempo asegurar un número suficiente de municipios en cada estrato, se han ido incluyendo municipios adicionales. La presente muestra incluye 131 municipios: los 125 originales y 6 adicionales para complementar los estratos que perdieron municipios (Tabla 2).

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

Estrato	Número de habitantes	Número de municipios	Población representada	% sobre total de la población del estrato
G1	Menos de 1.000	19	11.617	0,80%
G2	1.001-5.000	21	59.075	1,39%
G3	5.001-20.000	21	238.509	2,70%
G4	20.001-50.000	21	699.890	8,94%
G5	Más de 50.000	49	14.970.121	59,76%
-	-	131	15.979.212	33,71%

Fuente: Elaboración propia.

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

La Figura 1 muestra su distribución geográfica.

Figura 1. Distribución espacial de los municipios de la muestra



Fuente: Elaboración propia.

3.2. Definición de hogar tipo

Con el fin de comparar el importe de la cuota aplicable en cada municipio de la muestra, se ha definido un hogar tipo, para así realizar el cálculo de cuanto pagaría este mismo hogar en todos los municipios. El hogar tipo está definido para una serie de criterios representativos de la situación media en España y que además sean comparables con la caracterización llevada a cabo en otros estudios (Puig Ventosa & Font Vivanco, 2011). Respecto a los estudios con datos de 2015, 2018, 2019, 2020, 2021, 2022 y 2023 (Puig Ventosa, 2016; Iriani Bordas et al., 2018; Pellicer García, Iriani Bordas, Sastre Sanz, et al., 2019; Observatorio de la Fiscalidad de los Residuos, 2020, 2021, 2022, 2023) se han revisado y actualizado los datos que definen el hogar tipo, con la finalidad de que se adecuen a la realidad socioeconómica actual. Así, han quedado los siguientes parámetros establecidos:

- | Vivienda con un valor catastral de 60.178 euros⁵.
- | Vivienda en la que viven dos personas⁶ de entre 20 y 59 años, sin ningún grado de minusvalía, con unos ingresos anuales más de dos veces superior al Indicador Público de Renta de Múltiples Efectos, sin derecho a percepción de una pensión. Y en general sin derecho a ningún tipo de reducción/bonificación en la TR.
- | Vivienda principal, sin jardín ni patio, dentro de un inmueble plurifamiliar.
- | Situada en el centro urbano, calle de primera categoría no especial, a efectos del callejero fiscal.
- | Superficie de 75 metros cuadrados.
- Consumo anual de agua de 97,09 metros cúbicos⁷.

3.3. Definición de comercios tipo

Análogamente, se han definido 11 comercios tipo. Para ello, se ha mantenido la metodología establecida originariamente en el estudio “Las tasas de basuras en Cataluña” (Puig Ventosa & Font Vivanco, 2011) que definió 6 comercios tipo en representación de las actividades más comunes de los diversos sectores en Cataluña, que ya fueron utilizados en los estudios para España de 2015 y 2018. Para el estudio de las “Tasas de Residuos en España 2019” se añadieron 5 comercios tipo adicionales: “hotel”, “supermercado”, “tienda de alimentación”, “clínica” y “peluquería”. En 2024 se ha decidido cambiar el comercio tipo “clínica” por “consultorio médico”, pues la existencia de clínicas en municipios de poca población es muy reducida. La elección de estos comercios tipo permite comparar las cuotas entre los diferentes municipios.

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

⁵ Valor catastral medio de bienes inmuebles urbanos de uso residencial en enero de 2024, según Dirección General del Catastro. <http://www.catastro.minhap.gob.es/esp/catastroencifras.asp>

⁶ Situación más probable según la Encuesta Continua de Hogares, 2020.

⁷ Basado en el consumo medio anual por habitante, de la Encuesta sobre el Suministro y Saneamiento del Agua en 2020 del Instituto Nacional de Estadística (https://www.ine.es/dyns/INEbase/es/operacion.htm?c=Estadistica_C&cid=1254736176834&menu=ultiDatos&idp=1254735976602).

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

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

Fuente: Elaboración propia.

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

Para el estudio tanto de los gastos municipales por los servicios de recogida y/o tratamiento de residuos, así como de los ingresos derivados de las TR y demás figuras específicas, se ha procedido a la explotación de la base de datos Access con información presupuestaria al máximo nivel de desglose por Entidad Local (en adelante “base de datos”) accesible desde la página web del Ministerio de Hacienda⁸. Esta base de datos recoge información tanto de los presupuestos municipales como de su liquidación a un nivel de detalle que permite en principio el análisis de los conceptos mencionados. En este caso, se han utilizado los datos de liquidaciones de los presupuestos para el año 2022, así como un avance provisional de los presupuestos liquidados de 2023.

Para el estudio de los ingresos, se han filtrado los códigos 302 y 303 de las cuentas económicas consolidadas⁹, correspondientes a los ingresos por tasas de recogida y de tratamiento respectivamente.

Asimismo, cabe tomar con cautela los resultados obtenidos, debido a la incompletitud de la base de datos y a algunos problemas metodológicos, tales como la ausencia de algunas transferencias importantes entre Ayuntamientos y entes locales supramunicipales, inconsistencias en el reporte por parte de algunos municipios, etc.¹⁰

⁸ La base de datos y las especificaciones metodológicas de la misma se puede consultar en el siguiente enlace: <https://serviciostelematicosext.hacienda.gob.es/SGFAL/CONPREL>

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

¹⁰ Sobre algunas de estas limitaciones, véase Puig Ventosa, I., Sastre Sanz, S. (2023) Gastos e ingresos de las entidades locales en materia de gestión de residuos urbanos. Revista Índice, 91: 42-44.

4

CARACTERIZACIÓN DE LAS TASAS DE RESIDUOS

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

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

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

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

Del total de la muestra, en 2024, solamente 1 de los 131 municipios no tenían ni tasa ni precio público ni prestación patrimonial relacionados con la gestión de residuos, lo que significa un 0,76%. Este municipio era Valladolid (en el estrato G5). La Figura 3 muestra gráficamente estos datos.

Figura 2. Porcentaje de municipios que no cuentan con tipos de figuras impositivas para la recogida y/o tratamiento de residuos

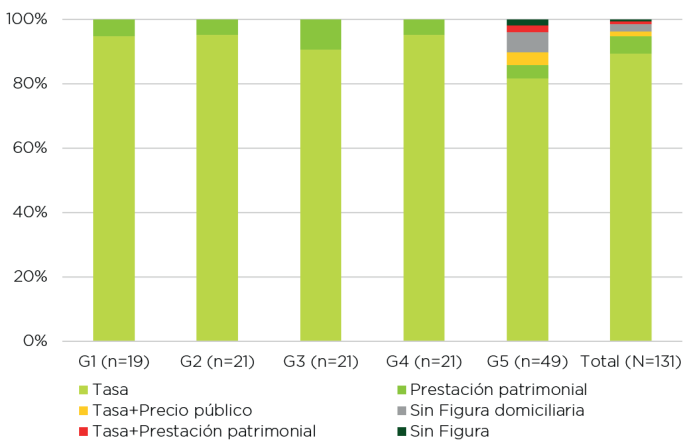


Fuente: Elaboración propia.

La figura impositiva predominante son las tasas. Solo dos municipios de la muestra utilizan precios públicos: Barcelona, para el cobro del servicio de recogida de residuos comerciales, y Lleida, para el cobro de recogida y tratamiento de residuos comerciales. Ambos casos cuentan también con una tasa de residuos domésticos. Por su parte, 7 municipios disponen de una PPCPNT específica sobre residuos: Alcolea (G1), Tabernas (G2), Barañáin, Berriozar (G3), Inca (G4), Málaga, Pamplona/Iruña y Palencia (G5). Cabe destacar que las prestaciones patrimoniales de Barañáin, Berriozar y Pamplona/Iruña solo son en concepto de tratamiento. Por último, Palma cuenta con una prestación patrimonial para la recogida y una tasa para el tratamiento (G5).

Aunque la mayoría de municipios de la muestra cuentan con una figura cobratoria, no todos disponen de figura cobratoria domiciliaria y comercial, como es el caso de Madrid, Málaga y Las Palmas (G5) que no disponen de cuota doméstica, aunque sí comercial. En Madrid y Las Palmas se trata de una tasa y en Málaga de una prestación patrimonial.

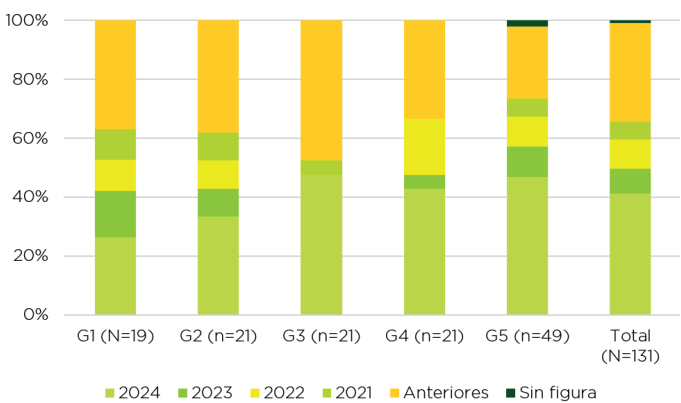
Figura 3. Frecuencia de los tipos de figuras impositivas para la recogida y/o tratamiento de residuos



Fuente: Elaboración propia.

Cabe destacar, que no todas las ordenanzas fiscales¹¹ son actualizadas cada año. La Figura 4 presentan la antigüedad con la que fueron aprobadas las ordenanzas fiscales de la muestra. En los estratos de población más pequeños la frecuencia de actualización de la ordenanza fiscal es menor, mientras que en los estratos mayores se tiende a tenerlas más actualizadas.

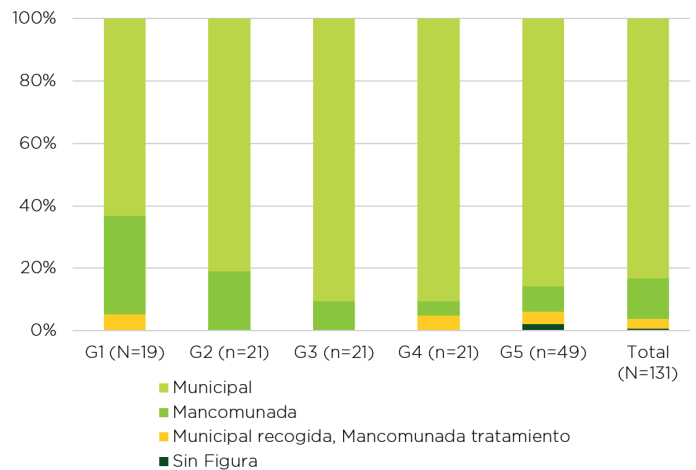
Figura 4. Año de aprobación de las ordenanzas fiscales



Fuente: Elaboración propia.

La titularidad de los instrumentos es en todos los estratos mayoritariamente municipal, si bien cerca del 16,79% de los municipios disponen de TR u otras figuras cobratorias específicas aprobadas y gestionadas por una entidad supramunicipal (Figura 5), siendo especialmente relevante en los municipios de menos de 5.000 habitantes (G1 y G2).

Figura 5. Frecuencia de la entidad titular de las figuras cobratorias



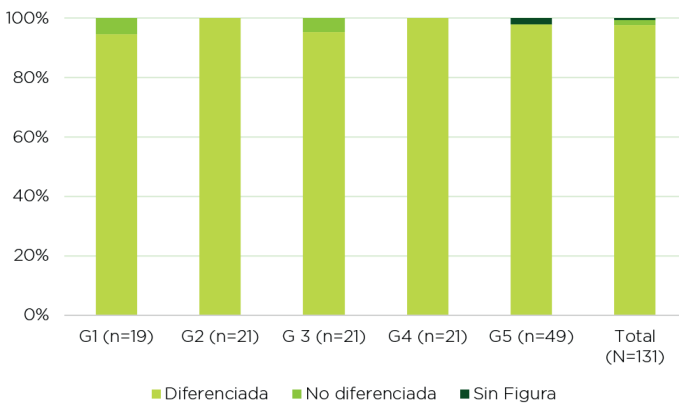
Fuente: Elaboración propia.

¹¹ Nos referimos genéricamente a ordenanzas fiscales (OF), puesto que la gran mayoría de figuras cobratorias analizadas son tasas y se regulan por esta. Sin embargo, los precios públicos y las prestaciones públicas de carácter público no tributario no son figuras fiscales y, por tanto, su regulación se realiza generalmente mediante ordenanzas (no fiscales).

4.1.2 CRITERIOS DE DIFERENCIACIÓN DE LAS TASAS DE RESIDUOS

Asimismo, 128 de los 130 municipios con alguna figura cobratoria, cuentan con cuotas diferenciadas para hogares y comercios (Figura 6). Los dos municipios que tienen una tasa única para domicilios y comercios son Visiedo (G1) y San Bartolomé (G3).

Figura 6. Frecuencia de la diferenciación de las cuotas domésticas y comerciales

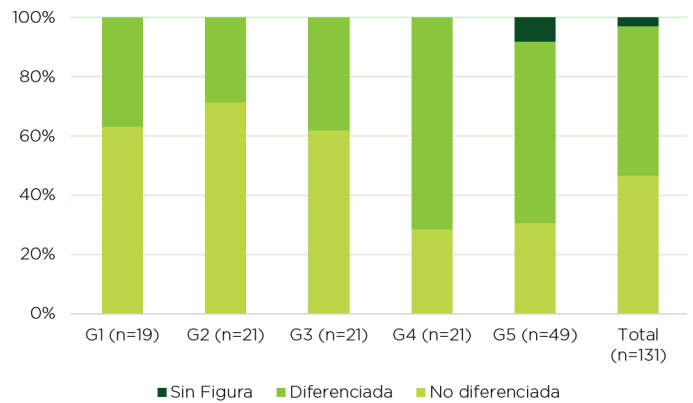


Fuente: Elaboración propia.

4.1.2.1 DOMICILIOS

En el caso de las cuotas domiciliarias (Figura 7), el modelo de cuota fija abunda más en los municipios más pequeños, mientras que a medida que aumenta el número de habitantes lo hace también la frecuencia de cuotas diferenciadas. Dentro del modelo de tasas domésticas variables, los criterios identificados en las ordenanzas fiscales son de carácter cualitativo (p.ej. situación dentro del municipio o características de la vivienda), discreto (p.ej. por tramos de valor catastral, tramos de consumo de agua o número de habitantes) o continuo (p.ej. consumo de agua, valor catastral o generación de residuos).

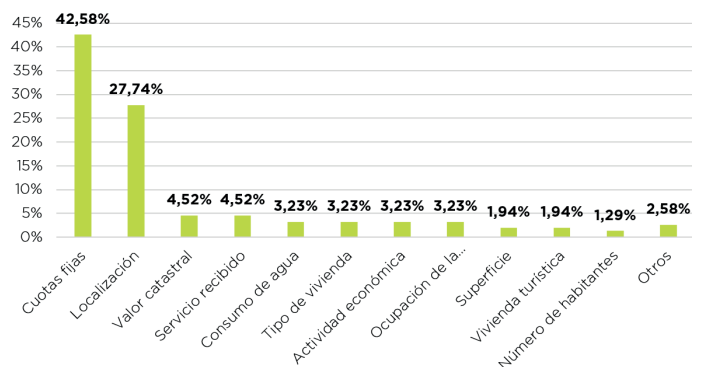
Figura 7. Frecuencia de cuotas domésticas diferenciadas



Fuente: Elaboración propia.

La Figura 8 muestra el porcentaje de municipios que usan cada variable de diferenciación de las cuotas, teniendo en cuenta que un municipio puede tener más de una diferenciación (por ello los porcentajes suman más de 100%). Tras las cuotas fijas, la variable más frecuente es la localización de la vivienda, referida a una tipología de calle o al callejero fiscal, seguida de lejos por criterios como el valor catastral o el servicio recibido (distancia al contenedor y/o frecuencia de recogida) u otros.

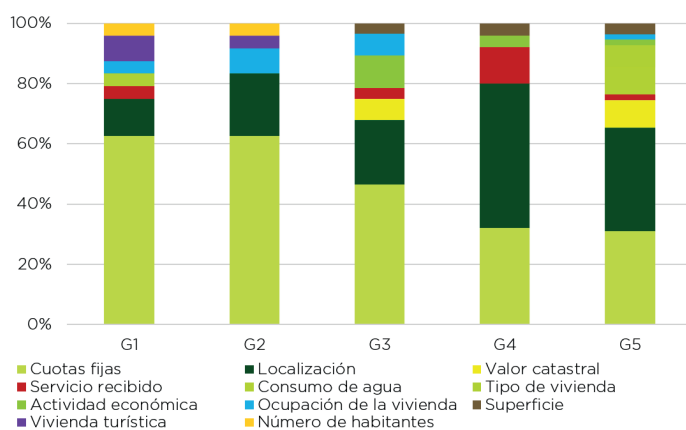
Figura 8. Variables utilizadas para la diferenciación de las cuotas domésticas



Fuente: Elaboración propia.

La Figura 9 muestra su frecuencia por tamaño de municipio. Los sistemas de cuotas fijas son más abundantes cuanto más pequeño es el municipio, dada su mayor sencillez en la gestión. En municipios más poblados se usan más frecuentemente variables como la localización, el valor catastral, el servicio recibido o el consumo de agua. Otras variables como el uso de la superficie de la vivienda aparece sobre todo en municipios de más de 20.000 habitantes, y la ocupación de la vivienda o el número de habitantes aparecen en municipios más pequeños.

Figura 9. Frecuencia de los tipos de variable para la diferenciación de las cuotas domésticas

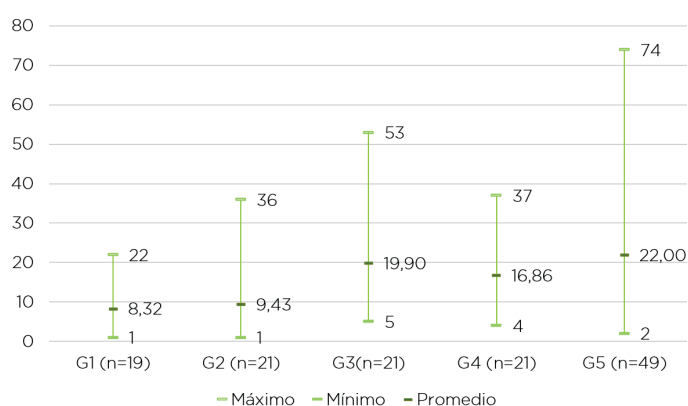


Fuente: Elaboración propia.

4.1.2.2 COMERCIOS

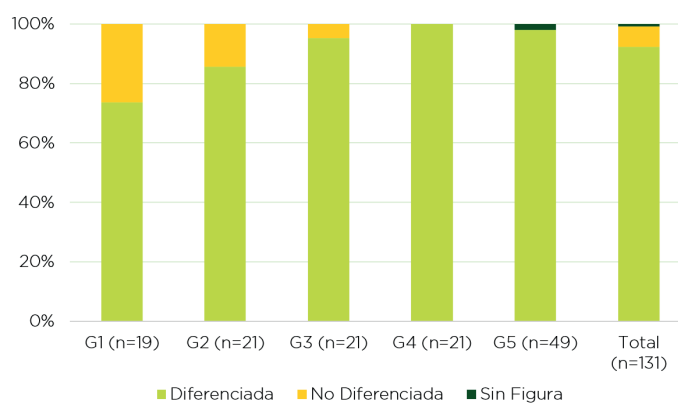
Para completar este análisis, el presente estudio ha analizado el número de categorías comerciales existente en cada ordenanza (Figura 10)¹², aspecto estrechamente relacionado con la diferenciación de cuotas comerciales (Figura 11). En este sentido, las ordenanzas fiscales no siguen un criterio homogéneo a la hora de categorizar sus comercios, encontrándose una gran variación de categorías entre las ordenanzas analizadas. Además, este análisis permite evidenciar la creciente complejidad en la categorización de los comercios en las respectivas OF a medida que aumenta el estrato de población.

Figura 10. Número máximo, mínimo y media simple del número de categorías comerciales



Fuente: Elaboración propia.

Figura 11. Frecuencia de cuotas comerciales diferenciadas



Fuente: Elaboración propia.

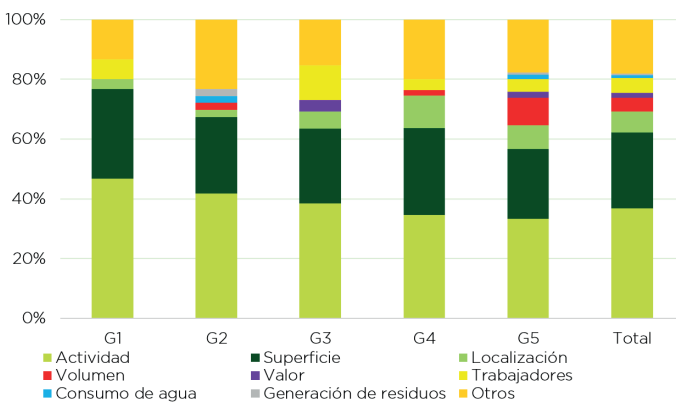
A su vez, la variación de la cuota tributaria tiende a estar ligada a uno o más criterios entre los que se encuentran: 1) el tipo de actividad económica ya sea por código del Impuesto sobre Actividades Económicas o por clasificaciones *ad hoc*, 2) la superficie, 3) localización (según callejero fiscal,

¹² Para calcular el número de categorías comerciales existente en cada ordenanza, se han tenido en cuenta todas las categorías establecidas, pero sin sus variables: p.ej., si un bar puede contar con 5 cuotas distintas en función de su superficie o número de mesas, se contabiliza una sola categoría comercial.

zonificaciones *ad hoc*, el tipo de suelo donde están edificadas, o la distancia a los contenedores), 4) el volumen de residuos generados, 5) el valor catastral, 6) el número de trabajadores, 7) el consumo de agua y 8) el potencial de generación de cada fracción de residuos.

Los criterios más frecuentes son actividad con clasificaciones *ad hoc* y superficie por tramos (Figura 12).

Figura 12. Frecuencia de los tipos de base imponible en las cuotas comerciales

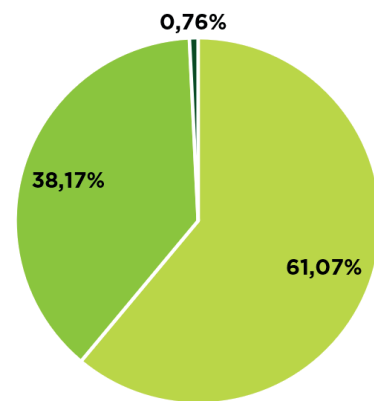


Fuente: Elaboración propia.

4.1.3 BENEFICIOS FISCALES EN LAS TASAS DE RESIDUOS

Por último, se ha analizado la presencia de beneficios fiscales (bonificaciones, reducciones, exenciones) y sus tipologías en las ordenanzas. La Figura 13 analiza la proporción de municipios que cuentan con beneficios fiscales domiciliarios y/o comerciales.

Figura 13. Proporción de municipios con beneficios fiscales domiciliarios y/o comerciales

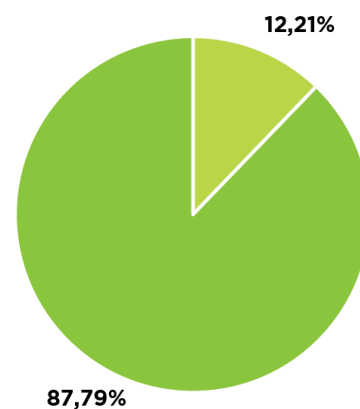


■ Con beneficios fiscales ■ Sin beneficios fiscales ■ Sin figura

Fuente: Elaboración propia.

A continuación, se muestra la proporción de municipios que disponen de beneficios fiscales ambientales, ya sean en sus tasas domiciliarias o comerciales. Se trata de 16 municipios de la muestra, lo que representa un 12,21% del total y el 20% de los municipios que cuentan con algún tipo de beneficio fiscal (80).

Figura 14. Proporción de municipios con beneficios fiscales ambientales



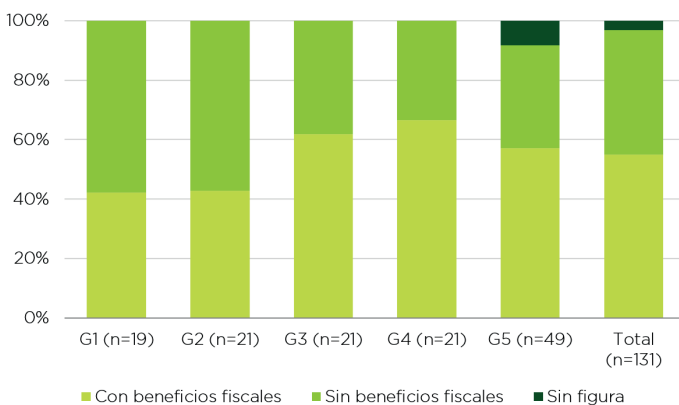
■ Con beneficios fiscales ambientales ■ Resto de municipios

Fuente: Elaboración propia.

4.1.3.1 DOMICILIOS

Asimismo, la Figura 15 muestra un análisis focalizado en los beneficios fiscales domiciliarios. En esta se muestra la frecuencia con la que aparecen los beneficios fiscales para domicilios en las ordenanzas estudiadas. Es destacable que los beneficios fiscales domiciliarios cuentan con una mayor presencia en municipios con mayor población (estratos G3, G4 y G5).

Figura 15. Frecuencia de municipios con presencia de beneficios fiscales para domicilios



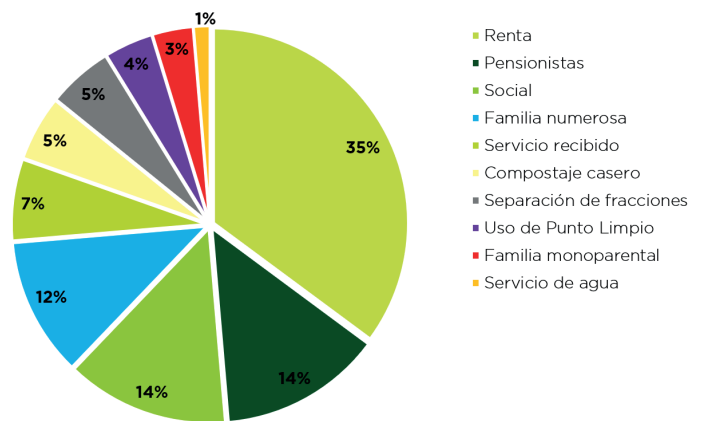
Fuente: Elaboración propia.

La Figura 16 muestra la frecuencia de los criterios que dan lugar a beneficios fiscales. Es importante señalar que esta figura no expresa una proporción de los municipios que contemplan beneficios fiscales, pues en una misma ordenanza fiscal se puede haber contabilizado más de un criterio distinto. Los criterios que se emplean para articular dichos beneficios están relacionados con las características económicas de los sujetos pasivos, o bien con la participación en algún tipo de acción que tenga que ver con la recogida separada o el reciclaje.

Entre los criterios de índole socioeconómica predominan los criterios de renta, pensionistas, familia numerosa o monoparental, y la situación de vulnerabilidad social (p.ej., situación de desempleo con riesgo de inserción o el grado de dependencia), encontrándose dichos criterios interrelacionados

de manera habitual. Otro criterio socioeconómico encontrado en la muestra es el servicio recibido (en general expresado como la distancia a los contenedores). Por otro lado, las consideraciones ambientales están vinculadas al fomento de la recogida separada de residuos, el compostaje casero y el uso del punto limpio.

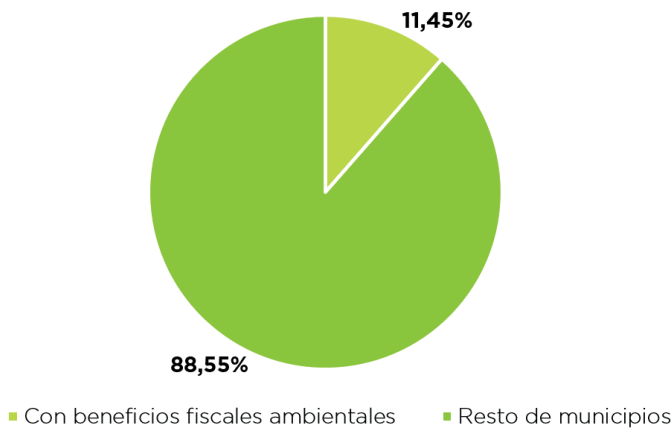
Figura 16. Tipología de beneficios fiscales para domicilios



Fuente: Elaboración propia.

A continuación, se muestra la proporción de municipios con beneficios fiscales domiciliarios relacionados con aspectos ambientales respecto al total de la muestra. El análisis muestra que los municipios con beneficios de este tipo son 15, un 11,45% del total y 20,83% de los municipios que cuentan con algún tipo de beneficio fiscal para los domicilios (72).

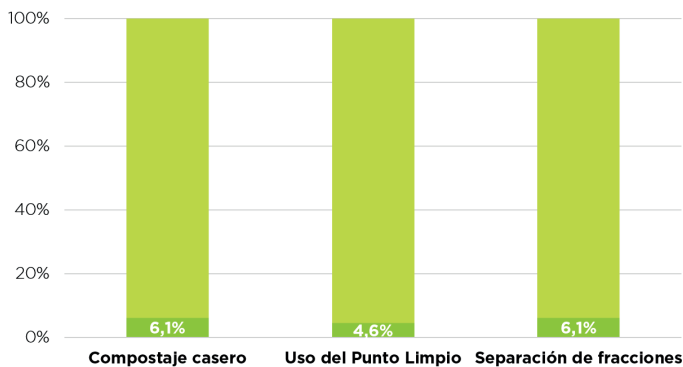
Figura 17. Proporción de municipios con presencia de beneficios fiscales ambientales para domicilios



Fuente: Elaboración propia.

Como se ha comentado, los beneficios fiscales por criterios ambientales en los domicilios están vinculados al uso del punto limpio, la práctica del compostaje casero y el fomento de la recogida separada de residuos. En este sentido, la Figura 18 muestra la proporción de municipios que cuentan con estos beneficios fiscales ambientales respecto al total de la muestra.

Figura 18. Proporción de municipios con beneficios fiscales ambientales concretos para domicilios respecto al total de municipios de la muestra



Fuente: Elaboración propia.

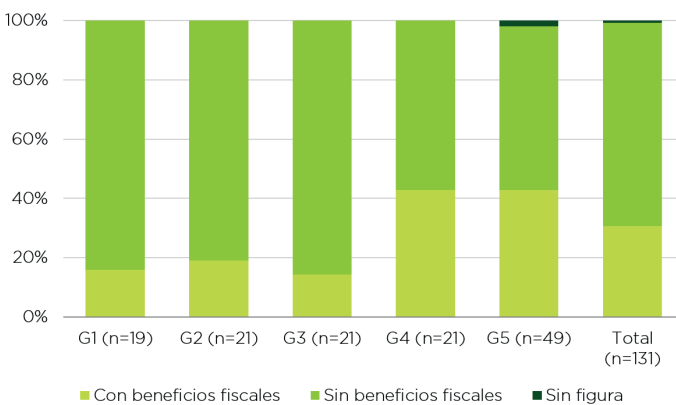
Entre los beneficios fiscales ambientales de la figura anterior se encuentran los considerados en Agullana, Samaniego, Ibarra, Inca, Basauri, A Coruña, Donostia-San Sebastián, Vic y Vilanova del Vallès, donde se prevén bonificaciones para aquellas viviendas, unidades familiares o comunidades que participen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

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

4.1.3.2 COMERCIOS

Las tasas y precios públicos comerciales también cuentan con beneficios fiscales específicos, si bien su presencia es baja (30,53% de los municipios de la muestra). Su frecuencia es mayor en los grupos de municipios con más población, tal y como muestra la Figura 19.

Figura 19. Frecuencia de municipios con presencia de beneficios fiscales para comercios

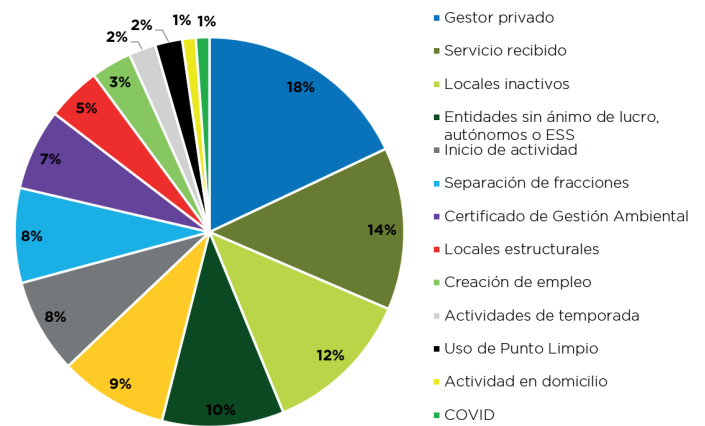


Fuente: Elaboración propia.

La Figura 20 muestra la frecuencia de cada beneficio fiscal comercial encontrado en la muestra de estudio. Esta figura no expresa una proporción de los municipios que contemplan beneficios fiscales, pues en una misma ordenanza fiscal se puede haber contabilizado más de un criterio distinto.

El beneficio fiscal más frecuente es el descuento o exención de la tasa, precio público o prestación patrimonial por la contratación de un gestor privado de residuos. Seguidamente, se encuentra el beneficio fiscal por el “servicio recibido” (relativo principalmente a la ubicación de los comercios con respecto a los servicios de recogida, habitualmente referido a polígonos industriales alejados), locales inactivos y las entidades sin ánimo de lucro.

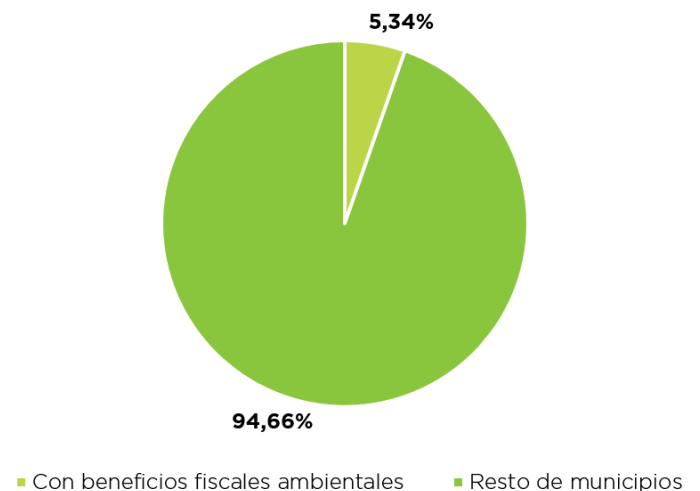
Figura 20. Tipología de beneficios fiscales para comercios



Fuente: Elaboración propia.

A continuación, se muestra la proporción de municipios con beneficios fiscales comerciales relacionados con aspectos ambientales respecto al total de la muestra. El análisis muestra que los municipios con beneficios de este tipo son 7, un 5,34% del total de la muestra y 17,50% de los municipios que cuentan con algún tipo de beneficio fiscal para los comercios (40).

Figura 21. Frecuencia de municipios con presencia de beneficios fiscales ambientales para comercios



Fuente: Elaboración propia.

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

4.2 Caracterización cuantitativa de las ordenanzas municipales de las TR

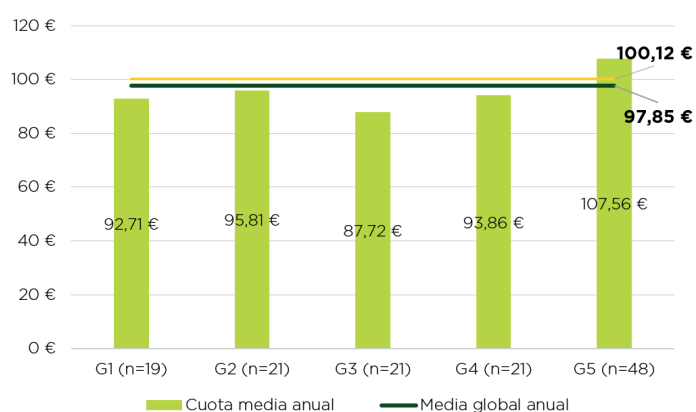
El análisis cuantitativo de las figuras cobratorias específicas de residuos se ha estructurado en dos partes: el apartado 4.2.1 presenta la situación de las cuotas domésticas y el apartado 4.2.2 la de las cuotas comerciales.

4.2.1 CUOTAS DOMÉSTICAS

Las cuotas tributarias han sido calculadas para los 131 municipios con figuras cobratorias específicas para el hogar tipo y los 11 comercios tipo definidos en el apartado metodológico. El resultado del cálculo de las cuotas domésticas se muestra en la Figura 22. Se muestra el valor promedio¹³ para el conjunto de la muestra y si se realiza una extrapolación mediante la media ponderada¹⁴ de las cuotas de cada estrato por separado, por el porcentaje total de población

de cada estrato que hay en el estado, el resultado del hogar tipo definido pagaría 100,12 euros al año de media en concepto de TR.

Figura 22. Importe de las cuotas tributarias domésticas medias por domicilio



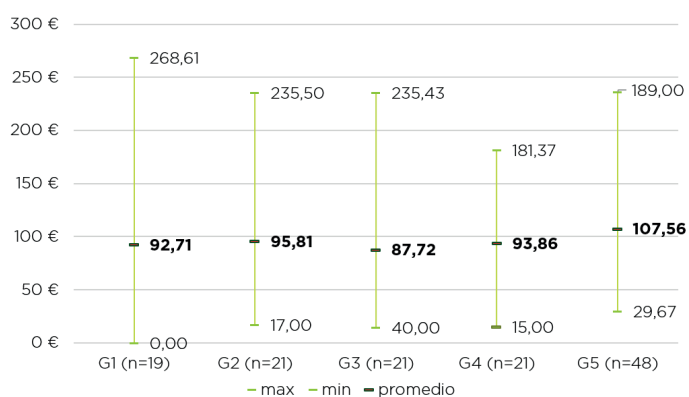
Fuente: Elaboración propia.

La Figura 23 muestra la variabilidad de las cuotas para el hogar tipo definido, en los diferentes estratos. Si bien en todos los estratos de municipios la variabilidad encontrada es alta (mayor de 100 euros en todos los casos), es en los municipios del estrato G1 donde esta variabilidad alcanza valores más amplios.

¹³ A menos que se indique lo contrario en el texto, emplearemos “media” y “promedio” para referirnos a media simple.

¹⁴ Esta media se ha realizado: 1) calculando el porcentaje de población total en cada estrato sobre el total de población de España, 2) ponderando la cuota de cada estrato por el resultado del punto 1.

Figura 23. Máximo, mínimo y promedio de las cuotas domésticas



Fuente: Elaboración propia.

Seguidamente, mostramos las cuotas para el hogar tipo definido en las capitales de provincia.

Tabla 4. Cuotas domésticas de las capitales de provincia

Provincia	Cuota (€)
Albacete	93,3
Alacant-Alicante	39,0
Almería	117,1
Ávila	70,0
Badajoz	132,1
Barcelona	113,7
Bilbao	194,6
Burgos	73,9
Cáceres	63,9
Cádiz	119,5
Castelló de la Plana-Castellón de la Plana	92,1
Ciudad Real	75,7
Córdoba	180,0
A Coruña	66,9
Cuenca	78,0
Donostia-San Sebastián	167,2
Girona	170,8
Granada	170,4
Guadalajara	118,4

Provincia	Cuota (€)
Huelva	142,7
Huesca	72,7
Jaén	116,5
León	50,6
Lleida	108,0
Logroño	165,3
Lugo	86,5
Madrid	Sin figura
Málaga	Sin figura
Murcia	170,1
Ourense	125,7
Oviedo	79,1
Palencia	57,4
Palma	209,7
Las Palmas	Sin figura
Iruña-Pamplona	119,4
Pontevedra	118,8
Salamanca	93,6
Santa Cruz de Tenerife	69,8
Santander	101,9
Segovia	106,0
Sevilla	29,7
Tarragona	236,3
Teruel	69,8
Toledo	43,4
València	119,0
Valladolid	Sin figura
Gasteiz-Vitoria	56,8
Zamora	60,0
Zaragoza	67,6

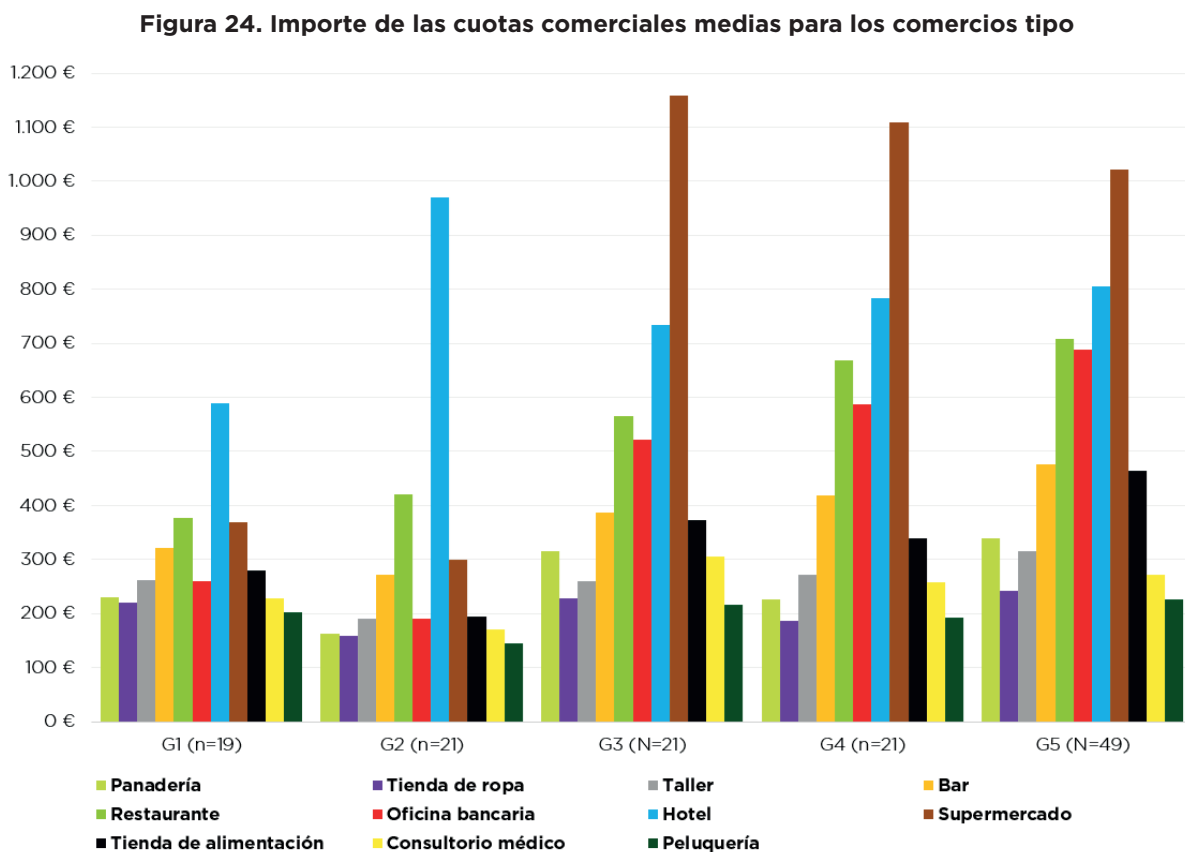
Fuente: Elaboración propia.

4.2.2 CUOTAS COMERCIALES

En cuanto a las cuotas comerciales, tienden a ser más altas en los municipios con más población (Figura 24). Supermercados y hoteles aparecen como los comercios tipo con tasas anuales más elevadas en los estratos superiores (G3, G4 y G5). Sin embargo, en los municipios de la muestra con

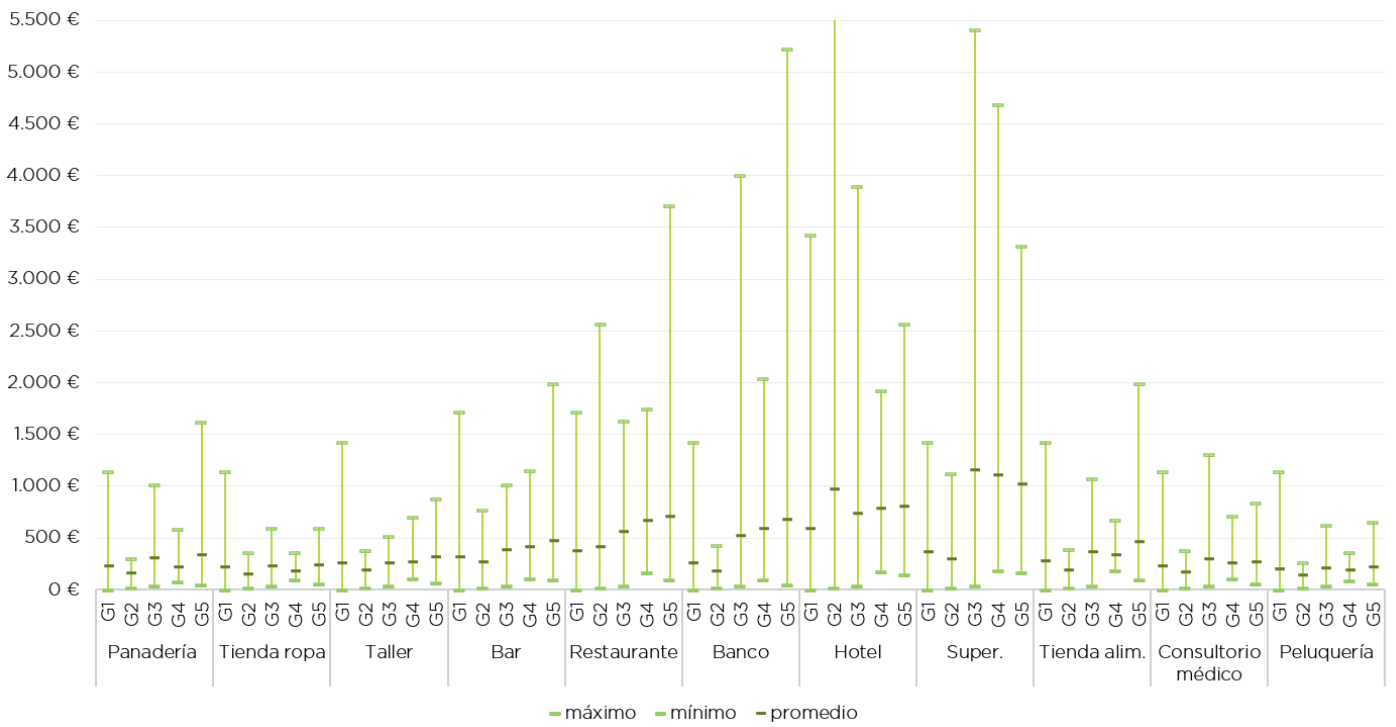
menos habitantes (G1 y G2), las tasas más elevadas tienden a ser para hoteles y restaurantes.

En cuanto a su variabilidad (Figura 25), las mayores amplitudes entre máximos y mínimos se encuentran en el estrato G1 y G5. Con respecto a los comercios tipo, las oficinas bancarias, hoteles, supermercados y restaurantes son los que presenten una mayor variabilidad en los distintos estratos.



Fuente: Elaboración propia.

Figura 25. Máximo, mínimo y media simple de las cuotas de los comercios tipo



Fuente: Elaboración propia.

Nota: Para facilitar la lectura y el análisis visual, se ha limitado el eje del gráfico a 5.500€, aunque en el caso del hotel del estrato G2 llega a 11.132€ en el municipio de Pliego (Murcia).
Fuente: Elaboración propia.

5 FACTORES QUE CONDICIONAN LA HETEROGENEIDAD DE LAS TASAS DE RESIDUOS

Existen varios factores que influyen en la heterogeneidad existente en relación con las tasas de residuos, aunque el elemento clave es el hecho de que las entidades locales decidan la mayoría de los aspectos relativos a las tasas como es la estructura. La Ley 7/2022 de Residuos y Suelos Contaminados para una Economía Circular incluye ciertos criterios unificadores, pero éstos están relacionados sobre todo con el grado de cobertura de costes.

A continuación, se describen otros factores que también influyen:

- La **tipología de urbanización** predominante (compacta o dispersa). Una configuración urbanística compacta ahorra tiempo y costes, aunque también a menudo implica la necesidad de circuitos de recogida diferenciados para comercios para evitar la saturación de los contenedores de uso doméstico. En los municipios con alta diversidad en el tipo de hogares existente, se tiende a articular una tasa que se adapte a esta realidad, lo que también aporta heterogeneidad. Lo mismo ocurre con la diversidad del tejido comercial, que a medida que aumenta tiende a tener su equivalente en la articulación de las cuotas.
 - El **número de habitantes**. La prestación del servicio a un mayor número de habitantes favorece la aparición de economías de escala, y además, el tamaño de la población condiciona la capacidad gestora y de recursos humanos, tanto a la hora de diseñar las TR como en lo que se refiere a su gestión.
 - La **situación geográfica**. En lugares donde el tipo de urbanismo o el propio entorno presenta posibilidades de autogestión de la materia orgánica, junto con la voluntad política de los municipios por favorecerlo, justifican la aparición de beneficios fiscales relacionados con el compostaje doméstico.
 - La **voluntad política**. La incorporación de determinados beneficios fiscales sociales o ambientales viene determinada por la voluntad política de sus respectivos consistorios.
- Disponibilidad de **datos** y los **recursos administrativos** disponibles. La disponibilidad de datos y la capacidad para asumir costes administrativos adicionales relacionados con su obtención y procesamiento limitan las posibilidades de diseño del sistema tarifario. Especialmente en municipios pequeños en los que la capacidad administrativa suele ser menor.

6 RECAUDACIÓN ALCANZADA POR LAS TASAS DE RESIDUOS

Probablemente la principal obligación de la Ley 7/2022 en materia de tasas de residuos es la exigencia de la plena cobertura de costes de las tasas de residuos. En un momento en que se acerca la fecha de cumplimiento (10 de abril de 2025), es importante conocer el punto de partida.

En este sentido, de acuerdo con los presupuestos liquidados de entidades locales de 2022, consultados en la base de datos CONPREL (Consulta Presupuestos y Liquidaciones de EELL), el resultado de la suma de ingresos por recogida (302) -1.705 millones de €- y tratamiento (303) -573 m€- sería de 2.278 m€, mientras que los gastos totales (162) serían 3.947 m€.

De ello se derivaría un nivel de cobertura de costes del 57,7% (un punto menos que el valor de 58,8% calculado para 2021). Este resultado muestra claramente la lejanía del objetivo de la plena cobertura, si bien el valor debe tomarse con cautela, por los problemas metodológicos ya indicados en el apartado 3.4.

Cabe señalar, asimismo, el decalaje temporal de casi dos años con el que puede calcularse este valor de cobertura. Para tratar de cerrar esta brecha temporal, se ha estimado el valor para 2023 a partir de los presupuestos liquidados de entidades locales en la versión provisional actualizada por CONPREL con fecha 29/11/2024. En este caso, el resultado de la suma de ingresos por recogida sería de 2.335m€ (302: 1.718 m€ y 303: 617 m€), mientras que los gastos totales (162) serían 4.456m€, dando un nivel de cobertura del 52,4%.

Es decir, según estos datos provisionales, el nivel de cobertura de 2023 sería sensiblemente inferior al de 2022, que a su vez ya fue algo inferior al de 2021. La bajada del nivel de cobertura se debería a la superior subida de costes frente a ingresos, lo cual podría ser debido a la entrada en vigor del impuesto sobre el depósito de residuos en vertederos, la incineración y la co-incineración de residuos en 2023, así como al progresivo despliegue de las obligaciones derivadas de la normativa de residuos.

7 ALTERNATIVAS REFERENTES A LAS TASAS DOMICILIARIAS

En este apartado se abordan las diferentes alternativas referentes al diseño de las TR u otras figuras cobratorias específicas domiciliarias, valorando desde la propia existencia de la tasa, hasta aspectos como los criterios en los que se basan las cuotas.

7.1. Presencia o ausencia de TR domésticas

La finalidad principal de una TR es financiar el coste del servicio de recogida y/o tratamiento de residuos. El ejercicio 2024 es el último en que este servicio se puede financiar a través de TR o bien a través de la caja general. Por tanto, la propia presencia o ausencia de una TR aún era una posibilidad a considerar. No obstante, tal y como ya se ha indicado, la Ley 7/2022 exige que en 2025 todos los municipios cuenten con una figura cobratoria específica para el servicio de gestión de residuos.

7.2. Criterios para la definición de las cuotas

Los criterios en los que se basan las figuras cobratorias son clave en su diseño. En este apartado se abordan los casos más habituales.

7.2.1. FIJA

Como se ha expuesto, en el caso de los domicilios, casi un 42,58% de las figuras analizadas no incluyen ningún criterio de diferenciación, estableciendo un mismo importe para todos los hogares.

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

7.2.2 ZONIFICACIÓN Y TIPIFICACIÓN DE CALLE

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

7.2.3. NÚMERO DE RESIDENTES

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

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

En todo caso, se trata de una propuesta regresiva (motivo por el que debería valorarse la inclusión de beneficios fiscales). Usar este criterio no genera un incentivo para que los contribuyentes se impliquen en la prevención y en la recogida selectiva de residuos.

7.2.4. CONSUMO DE AGUA

El consumo de agua presenta una correlación positiva (aunque débil) con la generación de residuos. Esta correlación se basa en que el consumo de agua depende, entre otros factores, del número de personas que habitan un domicilio y de su nivel de renta, que son factores que también son explicativos de la generación de residuos. Sin embargo, hay multitud de factores que explican las diferencias de consumo de agua entre hogares, por ejemplo, la presencia de piscinas, hábitos de consumo, hábitos de higiene, etc. y que no tienen nada que ver con la generación de residuos.

7.2.5. NIVEL DE RENTA

El nivel de renta del contribuyente traslada directamente la capacidad económica de los usuarios, ya que los ingresos per cápita se vinculan con la capacidad de consumo material y, consecuentemente, con la generación de residuos (Ribas Alzamora et al., 2022), si bien esta correlación puede ser más débil en épocas de recesión económica (IERMB, 2017).

Para poder utilizar el nivel de renta, es necesario tener en cuenta dos aspectos. Por un lado, es indispensable la coordinación entre la entidad local y la Agencia Tributaria para actualizar anualmente la base de datos. Y por otra parte, el uso de este criterio conlleva un decalaje entre la renta empleada en el padrón de residuos y la renta actual y real de cada persona usuaria, pues habitualmente se contabiliza la renta del año anterior.

El nivel de renta, por sí mismo, da una información incompleta y puede comportar sesgos importantes si no se cruza con otros criterios, tales como el número de habitantes de un hogar. Sin embargo, la información sobre el nivel de renta permite establecer claves comunes con otras variables: a partir de la dirección tributaria, se puede vincular la renta con la información del inmueble, permitiendo diseñar una tasa que se complemente con varias variables, así como asegurar la adecuada gestión del padrón fiscal por parte de los equipos técnicos de la entidad local.

7.2.6. VALOR CATASTRAL

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

Dado el amplio rango de valores que adopta el valor catastral, la aplicación de cuotas proporcionales a dicho valor podría dar lugar a rangos demasiado amplios. Por ello, para definir las cuotas, se tiende a optar por bloques o por transformaciones no lineales del valor catastral.

7.2.7. GENERACIÓN EFECTIVA DE RESIDUOS

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

Estos sistemas pueden optar por gravar unas u otras fracciones de los residuos. Siempre se grava la fracción resto, y con ello se incentiva tanto la reducción como la recogida selectiva. También existe la posibilidad de gravar alguna otra fracción con potencial de reducción o para la que se quiera incentivar un cambio de hábitos de consumo, por ejemplo, la FORM o los envases ligeros.

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

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

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

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

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

- El prepago en el momento de la compra de una bolsa estandarizada, que es el único tipo de bolsa recogido (en algunos casos, el pago de la tasa da derecho a un cierto número y solo deben comprarse las bolsas adicionales que se precisen, p.e. Argentona). Estas bolsas tradicionalmente han sido sin identificación del usuario, pero recientemente empieza a ser más habitual la utilización de bolsas con chips identificadores del usuario. Este último es el modelo que está implantado en algunas zonas de Lleida.
- Asociar un sistema de identificación de cubos que se vacían con una frecuencia predeterminada o bien pagar por las veces que se recoge el cubo. En ambos casos, el pago también puede depender del volumen del cubo.

De forma alternativa o bien conjuntamente con el PxG, también se puede aplicar la reducción por participación (o “save-as-you-throw”), que consiste en que pagan menos quienes más participan en la recogida selectiva, por ejemplo, contabilizando el número de veces que se entrega la materia orgánica para la recogida selectiva. También se pueden dar situaciones mixtas, donde algunas fracciones suman sobre la parte variable (p.ej., fracción resto) y otras restan (p.ej., orgánica, envases ligeros y papel y cartón).

7.2.8. APLICACIÓN COMBINADA Y OTROS CRITERIOS

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

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

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

Existen en la muestra analizada casos de combinación de criterios, que en cualquier caso deberían procurar minimizar la regresividad y maximizar la relación entre las cuotas y la generación de residuos. También se encuentran casos, allí donde la tasa es gestionada por entes supramunicipales, donde se establecen coeficientes correctores para diferenciar el uso que hace cada municipio de los servicios prestados.

7.3. Beneficios fiscales

Es muy habitual la inclusión de beneficios fiscales de carácter social en las ordenanzas fiscales, que permiten la introducción de compensaciones sociales mediante bonificaciones, exenciones o reducciones teniendo en cuenta aspectos como el nivel de renta o la situación familiar. Las TR y otras figuras analizadas tienen, en general, un carácter regresivo y las bonificaciones de carácter social son una medida para paliar sus efectos entre los estratos de la población más desfavorecidos, y así tener

en cuenta la capacidad económica de los sujetos pasivos de acuerdo con lo que prevé el RDLRHL (art. 24.4).

La introducción de beneficios ambientales no es tan habitual, pero el 11,45 % de los municipios de la muestra los incluyen en sus ordenanzas fiscales. Estos beneficios fiscales de tipo ambiental normalmente persiguen estimular el uso de los puntos limpios o el compostaje doméstico. Estas medidas son una forma de incentivar estas buenas prácticas en materia de gestión de residuos. Las bonificaciones relacionadas con el compostaje doméstico se aplican a los hogares donde se realiza compostaje de los residuos alimenticios y de la fracción vegetal producida en el ámbito casero. Para su correcta aplicación debe estar supeditada a inspecciones periódicas y, por tanto, requiere de inspecciones que suponen un coste administrativo. En cuanto a las bonificaciones por el uso de los puntos limpios, se puede aplicar una bonificación para cada uso que se haga, estableciendo un máximo de bonificación, o se puede definir un descuento fijo de la tasa a partir de un cierto uso mínimo.

7.4. Grado de cobertura de costes

La normativa establece que la recaudación obtenida a través de TR no podrá superar en su conjunto el coste del servicio, si bien a partir de 2025 tampoco podrá quedar por debajo de la plena cobertura de costes. Hasta 2024 han sido los propios municipios quienes han decidido el grado de cobertura, y el déficit ha sido cubierto desde la caja general.

Por supuesto, la definición del grado de cobertura de los costes del servicio de recogida y tratamiento tiene un efecto directo sobre las cuotas.

Dada la inminencia de los nuevos objetivos de plena cobertura, es necesario trabajar en este sentido. Más considerando que el nivel medio de cobertura estimado podía situarse en 2023 en torno al 52,4%, de acuerdo con lo presentado en el apartado 6. Si bien ya se ha indicado la cautela con la que se debe utilizar esta estimación, es indiscutible que muchos municipios están lejos de la plena cobertura.

7.5. Vehículos para el cobro

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

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

Por otro lado, está la cuestión –frecuentemente relacionada con la anterior– de la titularidad de la tasa (o, en su caso, la correspondiente figura cobratoria). La opción más común (83,97%) es que sea municipal, ya sea para efectuar el cobro directamente (cuando la capacidad administrativa del Ayuntamiento es suficiente para asumir los costes derivados de la gestión: seguimiento de impagados, padrón fiscal, etc.) o para delegar la gestión y cobro a una entidad supramunicipal.

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

7.6. Consideraciones sobre la información a incorporar en los recibos

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

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

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

8 ALTERNATIVAS REFERENTES A LAS TASAS COMERCIALES

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

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

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

Los municipios tienen también la posibilidad de seguir cobrando el servicio mediante tasas a los comercios, previendo exenciones para aquellos que acrediten contar con un gestor de residuos. Como se ha visto, este es el sistema más extendido y en la muestra solo se han encontrado precios públicos para los comercios en Lleida y Barcelona. En los casos legalmente previstos, también sería posible la aplicación de prestaciones patrimoniales de carácter público no tributarias, como ocurre en el caso de las tarifas aplicadas por EMAYA en Palma.

En 2022, se desarrolló un modelo general sobre la aplicación de tasas (y demás figuras aplicables) sobre los residuos comerciales (Llabrés Payeras & Puig Ventosa, 2022). Algunas de las posibilidades y cuestiones más relevantes se comentan en los siguientes apartados.

8.1 Alternativas sobre los criterios en base a los cuales se definen las cuotas

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

8.1.1 CATEGORÍAS COMERCIALES E INDICADORES DE ACTIVIDAD

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

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

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

8.1.2 SUPERFICIE

De manera general, una actividad comercial de la misma tipología, cuanto más superficie de local ocupa más actividad tiene y, por tanto, más residuos genera. La superficie es el criterio que más frecuentemente se utiliza para complementar la tipología de actividad en la definición de las cuotas.

Para ajustar la correlación entre generación de residuos y superficie, se pueden definir tramos

en la cuota escalonadamente según superficie. Cuando estos tramos se diseñan de forma que cada tramo sea más amplio que el anterior y la cuota marginalmente decreciente, reflejan de forma más precisa la relación entre superficie y generación de residuos.

8.1.3 NÚMERO DE TRABAJADORES

Un mayor número de personas trabajadoras (dentro de una misma tipología de actividad) implica un mayor volumen de actividad y, ésta tiende a conllevar una mayor generación de residuos. Sin embargo, la principal dificultad de este criterio es la disposición de esta información por parte de la administración local, y su necesidad de actualización.

8.1.4 TIPOLOGÍA DE RESIDUOS GENERADA

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

Esta opción consiste en relacionar cada tipo de actividad con la generación de distintas fracciones de residuos (Llabrés Payeras & Puig Ventosa, 2022). Una opción sería la llevada a cabo por el municipio de Donostia-San Sebastián, donde a cada tipología de comercio se le asigna un coeficiente de generación de residuos, resultante de estimar la cantidad de residuos que genera de cada fracción. En Barcelona, se agrupan los comercios por el tipo de residuos que generan y se les asigna un coeficiente a multiplicar junto a otros por una cuota base.

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

8.1.5 DECLARACIÓN DE RESIDUOS GENERADOS

En algunos municipios, como Lleida, es de obligada cumplimentación la declaración de residuos generados y en otros se requiere esta información a los grandes productores de residuos. En algunos otros, esta opción se plantea solo de forma

excepcional y bajo certificación por terceros, para poder pagar por kg en vez de en función de la categoría comercial (p.ej., Vilanova i la Geltrú).

Estas opciones permiten tener información precisa y desagregada de la generación de residuos lo cual a su vez permite una tributación más justa y relacionada con la generación.

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

8.1.6 INSPECCIÓN TÉCNICA DE RESIDUOS (ITR)

El concepto de las tarifas ITR (Inspección Técnica de Residuos) ha sido desarrollado en Baleares y consiste en establecer un acuerdo entre los comercios y las entidades responsables de la gestión de los residuos, mediante el cual el comercio se compromete a separar en origen todas las fracciones y, además, autoriza a la entidad responsable a hacer inspecciones aleatorias en el local para corroborar la adecuada gestión de los residuos. Si se firma este acuerdo el comercio tiene derecho a una reducción estipulada de la cuota desde el momento de la firma del acuerdo. Si en el momento de la inspección se detecta que la gestión de los residuos no es correcta se elimina la reducción y se cobra la tarifa completa. Además, para evitar el fraude desde el inicio, se recomienda prever una sanción por incumplimiento del compromiso firmado.

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

8.1.7 GENERACIÓN DE RESIDUOS EFECTIVA

Al igual que en el caso domiciliario, los sistemas de pago por generación son la opción que garantiza un reparto más equitativo de los costes del servicio de gestión de residuos, así como un incentivo hacia la prevención y el reciclaje. Aunque las generalidades

del sistema son similares al caso domiciliario (una parte general de la cuota independiente de la generación real y otra variable en función de la generación medida en peso o volumen), el pago por generación comercial presenta algunas peculiaridades.

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

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

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

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

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

8.1.8 COMBINACIÓN DE DIVERSAS VARIABLES

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

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

8.2 Alternativas sobre beneficios fiscales

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

En primer lugar, dada la posibilidad de contratar gestores privados se contemplan exenciones o bonificaciones para aquellos comercios que gestionen así sus residuos, en función de las fracciones que externalicen con servicios privados.

Al igual que en el caso de las tasas domésticas, existen casos de beneficios fiscales para comercios relacionados con el uso de puntos limpios, la recogida de voluminosos o la participación en la recogida selectiva, si bien algunas de estas opciones son discutibles puesto que ciertas prácticas podrían establecerse como obligatorias o sujetas a pago.

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

9 EVOLUCIÓN DE LAS TASAS DE RESIDUOS 2015-2024

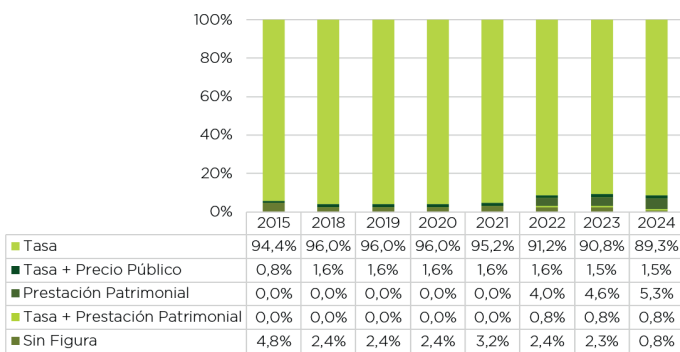
El presente informe, conjuntamente con sus antecedentes desde 2015, constituyen el único análisis exhaustivo y periódico de las tasas de residuos en España, lo que permite analizar su evolución y aportar propuestas de mejora. Se fundamentan en el análisis exhaustivo de la situación de estas tasas en una muestra de 131 municipios españoles¹⁵ divididos en 5 estratos de población (≤ 1.000 habitantes, de 1.001 a 5.000, de 5.001 a 20.000, de 20.001 a 50.000 y > 50.000 habitantes).

9.1 Indicadores cualitativos

El uso de tasas de residuos y demás figuras cobratorias siempre ha sido mayoritario, pero ha venido creciendo. En 2015 el 4,8% de los municipios de la muestra no disponían de ninguna figura cobratoria del servicio de residuos, porcentaje que se ha reducido hasta el 0,76% en 2024.

La figura más común son las tasas. El precio público para el cobro de los servicios de gestión de residuos prestados a actividades comerciales se mantiene en la misma proporción del 1,6% desde 2018. Por último, en 2024 se ha registrado un ligero aumento de las prestaciones patrimoniales de carácter público no tributario, llegando al 5,34%.

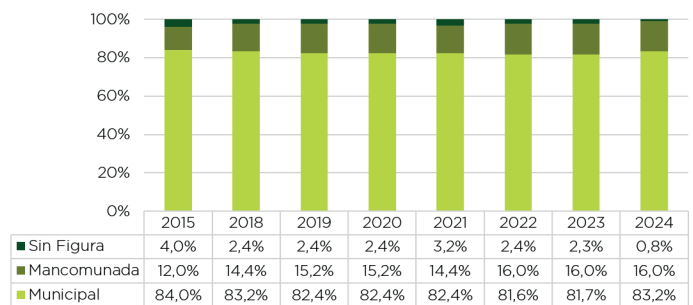
Figura 26. Frecuencia de tipos de figuras cobratorias para la recogida y/o tratamiento de residuos



Fuente: Elaboración propia.

La titularidad de la tasa es otro aspecto clave. En este sentido, existe un claro predominio de la titularidad municipal, que se ha mantenido en todo el periodo 2015-2024 y en todos los estratos de población. Con todo, se observado un ligero aumento de la titularidad supramunicipal de las tasas (por mancomunidades y/o consorcios) desde 2015 (Figura 27). La titularidad supramunicipal de las tasas es superior en los estratos de población con menos de 5.000 habitantes, siendo un mecanismo que permite aprovechar mejor las economías de escala, simplificando y reduciendo el coste de la gestión de los municipios integrados en la entidad supramunicipal.

Figura 27. Frecuencia de la titularidad de las diferentes figuras impositivas

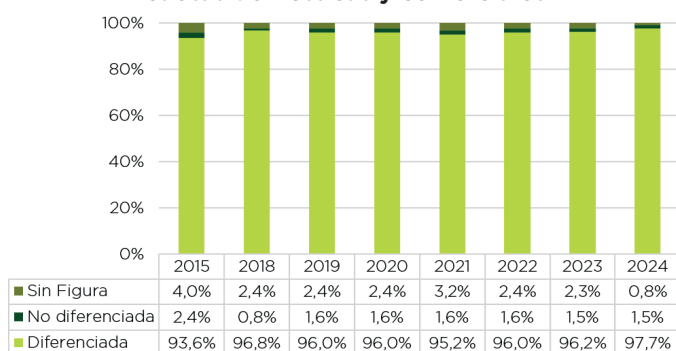


Fuente: Elaboración propia.

Por otro lado, existe un fuerte predominio de las ordenanzas fiscales que mantienen criterios de diferenciación entre las cuotas domésticas y las comerciales (Figura 28). En todo el periodo se observa una diferenciación muy generalizada entre las tasas domésticas y las comerciales.

¹⁵ En el periodo 2015-2022, la muestra de municipios analizados se mantuvo en 125, pero relevando algunos municipios de la muestra debido a cambios en el estrato de población. Sin embargo, en 2023 esta muestra recuperó los 6 municipios originales que habían quedado fuera del estudio debido a cambios de población, contando en la actualidad con una muestra de 131 municipios.

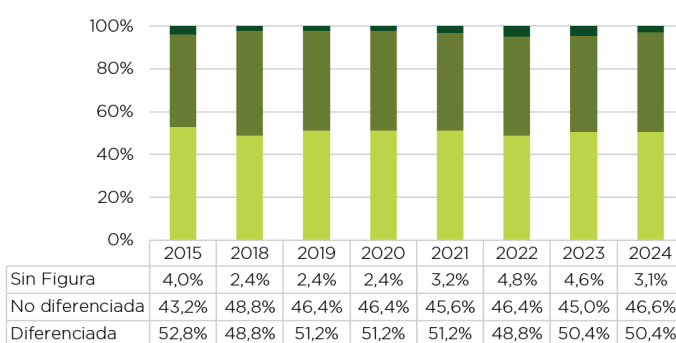
Figura 28. Frecuencia de la diferenciación de las cuotas domésticas y comerciales



Fuente: Elaboración propia.

A su vez, las ordenanzas fiscales también presentan criterios de diferenciación de las cuotas domésticas entre sí. La Figura 29 muestra que la presencia de criterios de diferenciación se encuentra en la mitad de la muestra (50,4%), habiendo fluctuado levemente dentro del periodo de análisis:

Figura 29. Frecuencia de la diferenciación entre cuotas domésticas

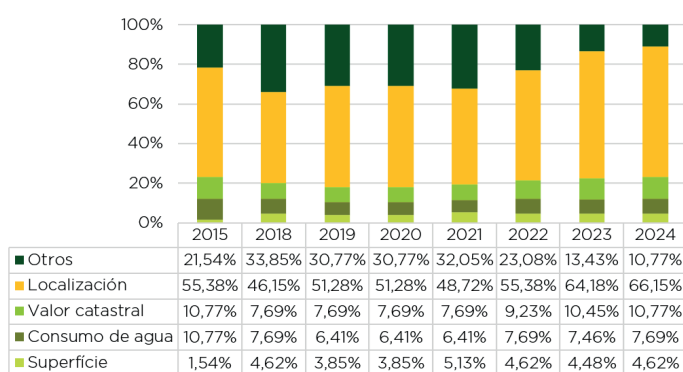


Fuente: Elaboración propia.

Entre los criterios de diferenciación de tasas domésticas analizados, no se han identificado cambios substanciales desde 2018 a 2024 (Figura 30). Los criterios identificados de “localización”, “valor catastral”, “consumo de agua” y “superficie” siguen apareciendo como los más comunes. Asimismo, existe un amplio rango de variables minoritarias entre las ordenanzas fiscales analizadas. Éstas quedan recogidas en la categoría “otros” y representan un 10,77% del total de criterios identificados en 2024. Su composición es muy

heterogénea, siendo considerados aspectos como la distancia al contenedor, la periodicidad de recogida de residuos, la dedicación turística, realización de alguna actividad económica complementaria en la vivienda, la presencia de contadores de agua o el tipo de calefacción, entre otros.

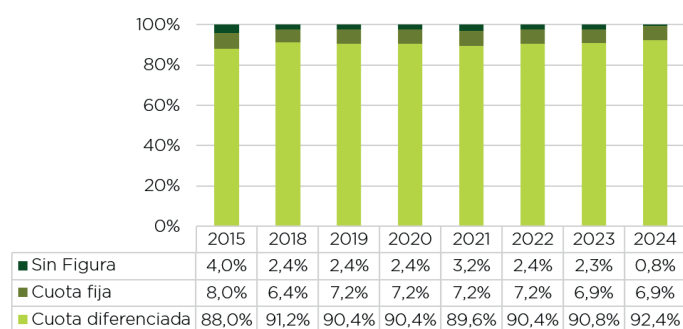
Figura 30. Frecuencia de los tipos de variable para la diferenciación de las cuotas domésticas



Fuente: Elaboración propia

Para el caso comercial, las tasas (o demás figuras cobratorias específicas) que cuentan con criterios de diferenciación son muy generalizadas (Figura 31).

Figura 31. Frecuencia de la diferenciación entre cuotas comerciales

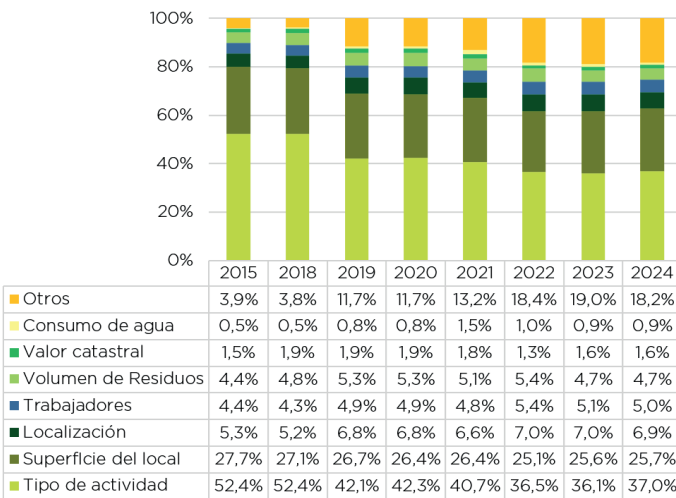


Fuente: Elaboración propia

La variación de los criterios entre 2015 y 2024 es leve, observándose una mayor importancia de la categoría “Otros”. El criterio de diferenciación de cuota comercial que se da con mayor frecuencia es el “Tipo de actividad” comercial, aunque cada vez presenta un porcentaje menor, seguido por

“Superficie del local”. La categoría “Otros”, que llega a representar el 18,2% del total en 2024, refleja una amplia variedad de criterios identificados para las cuotas comerciales: la localización (tipo de vía registrada en el callejero fiscal), el tipo de gestión (privada o pública), el número de plazas en alojamientos o la calidad del servicio (“estrellas” en alojamientos, “tazas” o “tenedores” en restauración, etc.), entre otros. Es habitual encontrar ordenanzas fiscales que tengan en consideración más de un criterio (p.ej., actividad y superficie, o actividad y localización) para definir las tasas correspondientes.

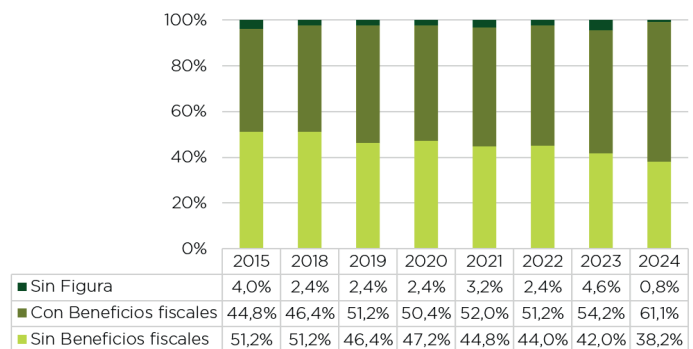
Figura 32. Frecuencia de tipos de diferenciación en las cuotas comerciales



Fuente: Elaboración propia

Por otro lado, el análisis de las tasas de residuos entre 2015 y 2024 muestra una tendencia al alza (con un aumento de casi 20 puntos porcentuales) en la presencia de beneficios fiscales (Figura 33). En 2024, el 38,2% de los municipios analizados no cuentan con ningún beneficio fiscal.

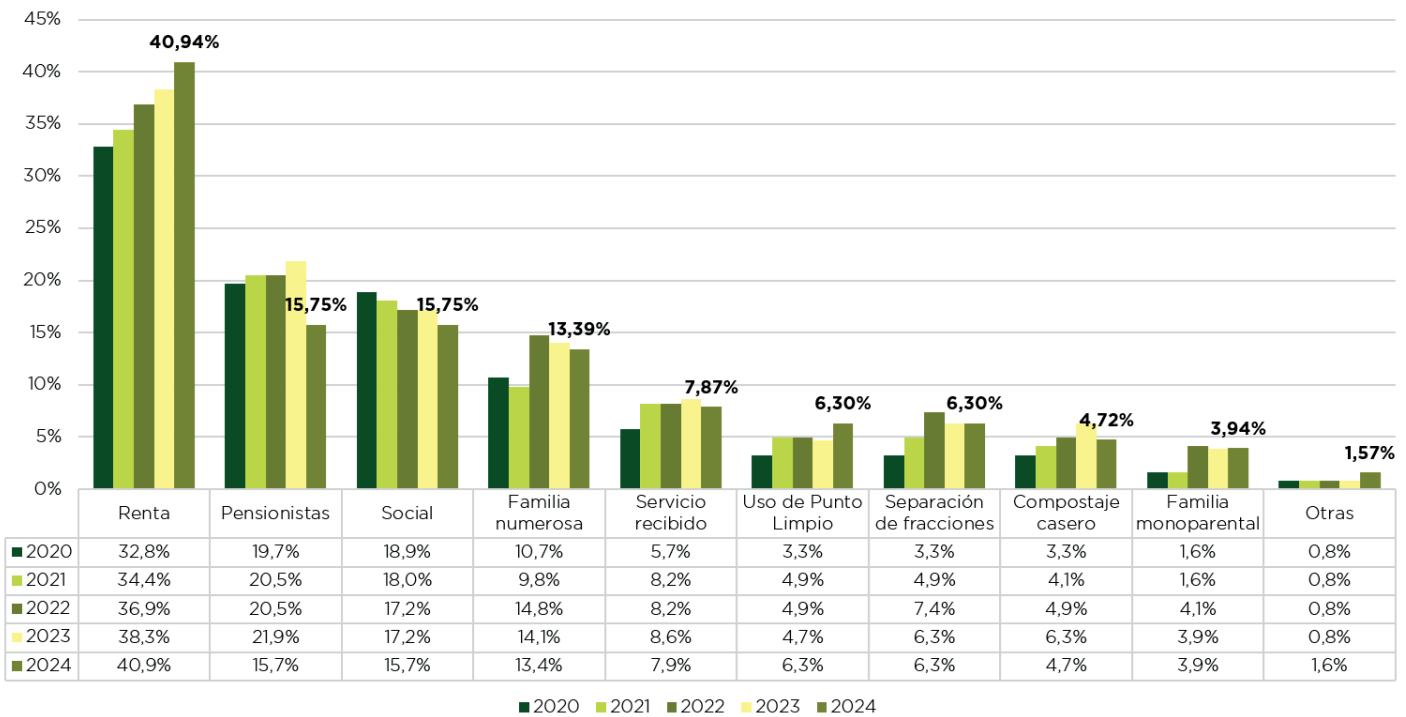
Figura 33. Frecuencia de presencia de beneficios fiscales para domicilios y comercios encontrados en la muestra



Fuente: Elaboración propia

La Figura 34 desglosa los beneficios fiscales específicamente domiciliarios que se han encontrado entre los municipios con tasas domiciliarias entre 2020 y 2024. Principalmente se han reconocido beneficios fiscales con orientación socioeconómica, tales como “Renta baja”, “Social” (principalmente referente al riesgo de exclusión social), “Pensionistas” o “Familia numerosa”, observándose poca variación en este período. Los beneficios fiscales ambientales mantienen una presencia simbólica: el concepto “Uso de Punto Limpio” se incrementa ligeramente llegando al 6,3% del total de municipios con figuras cobratorias, el “Compostaje casero” registra una bajada respecto al valor de 2023 y la “Separación de fracciones” se mantiene situándose en el 6,3%.

Figura 34. Porcentaje de municipios, respecto al total de municipios con figuras cobratorias, para cada tipo de beneficio fiscal para domicilios, 2020-2024



Fuente: Elaboración propia.

Por su parte, los beneficios fiscales para comercios se encuentran en el 30,53% de los municipios de la muestra de 2024. Los criterios son muy dispares, y solamente el 5,34% de las entidades locales de la muestra que disponen de figura impositiva utilizan criterios ambientales para la articulación de los posibles beneficios como puede ser la certificación de gestión ambiental, la separación de fracciones y el uso del punto limpio (Figura 35).

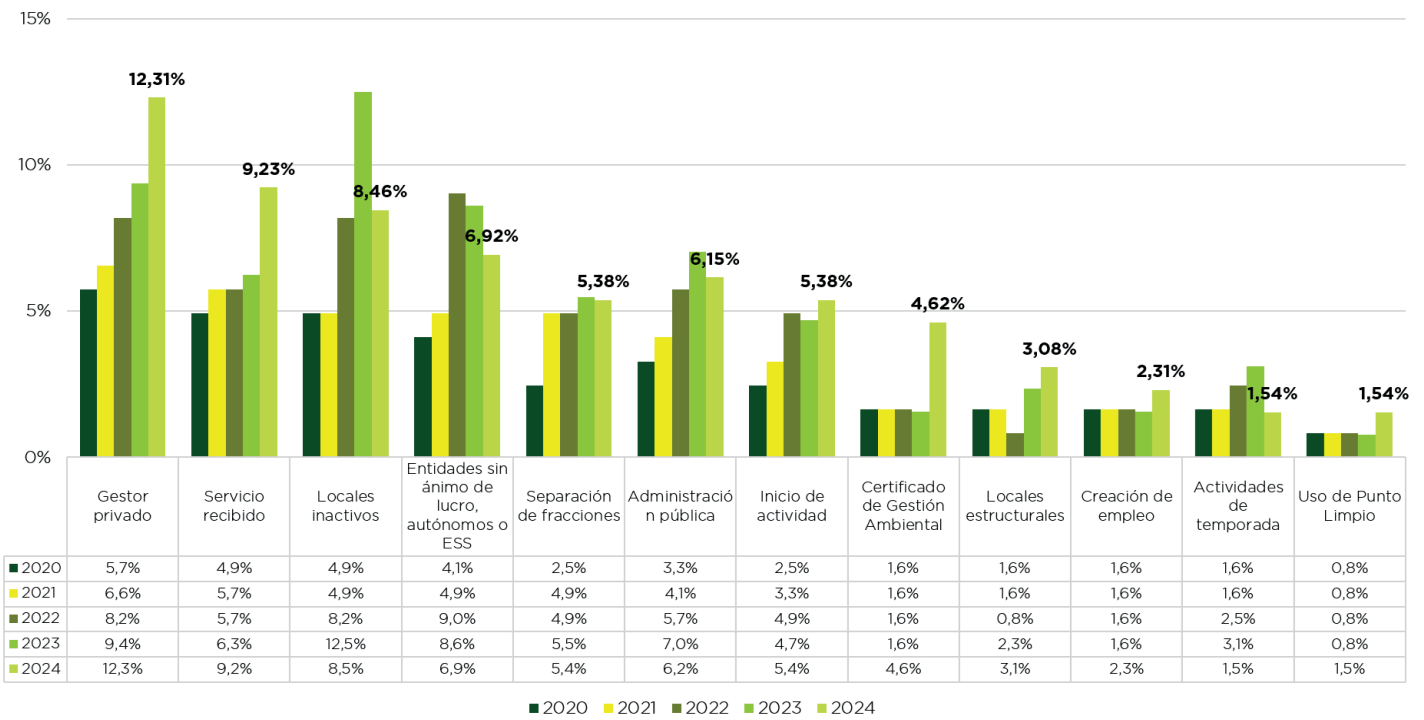
En este sentido, la Ley 7/2022 de Residuos y Suelos contaminados para una economía circular, de 8 de abril de 2022, en su disposición final primera, determina que:

“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”.

Hasta el momento, esta bonificación no ha tenido una implantación remarcable en los municipios analizados.

Figura 35. Porcentaje de municipios, respecto el total de municipios con figuras cobratorias, para cada tipo de beneficio fiscal para comercios, 2020-2024



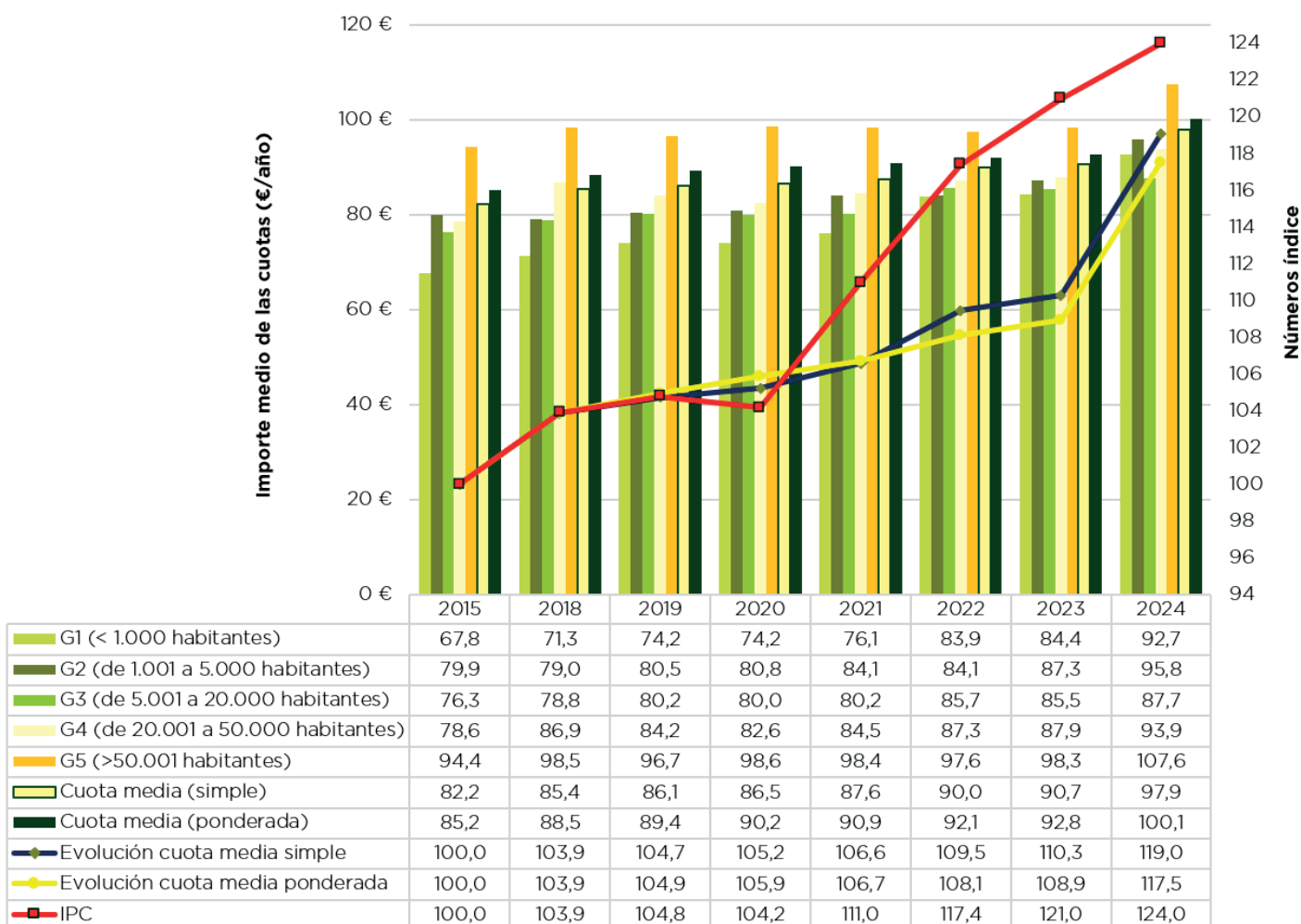
Fuente: Elaboración propia.

9.2 Indicadores cuantitativos

La comparación entre las cuotas domésticas dentro del periodo 2015-2024 queda reflejada en la Figura 36, donde se detalla la evolución de los valores medios para los diversos estratos de población, así como la variación respecto al IPC. En este sentido, si bien las ordenanzas analizadas muestran una amplia heterogeneidad entre sí, es remarcable que la evolución de la cuota doméstica media ha seguido una tendencia muy similar al incremento del IPC,

con la notoria excepción de 2022 y 2023, en que el IPC se disparó y las tasas no aumentaron en la misma magnitud. En 2024, con algunos municipios ya subiendo las cuotas para aumentar la cobertura o incluso alcanzar la cobertura plena anticipándose a las obligaciones legales, la subida media ha sido claramente por encima del IPC, cosa que no había ocurrido con esta intensidad en ningún momento de la serie.

Figura 36. Importe anual de las cuotas domésticas medias (por estrato y por hogar) y comparación con la variación del IPC entre 2015 y 2024

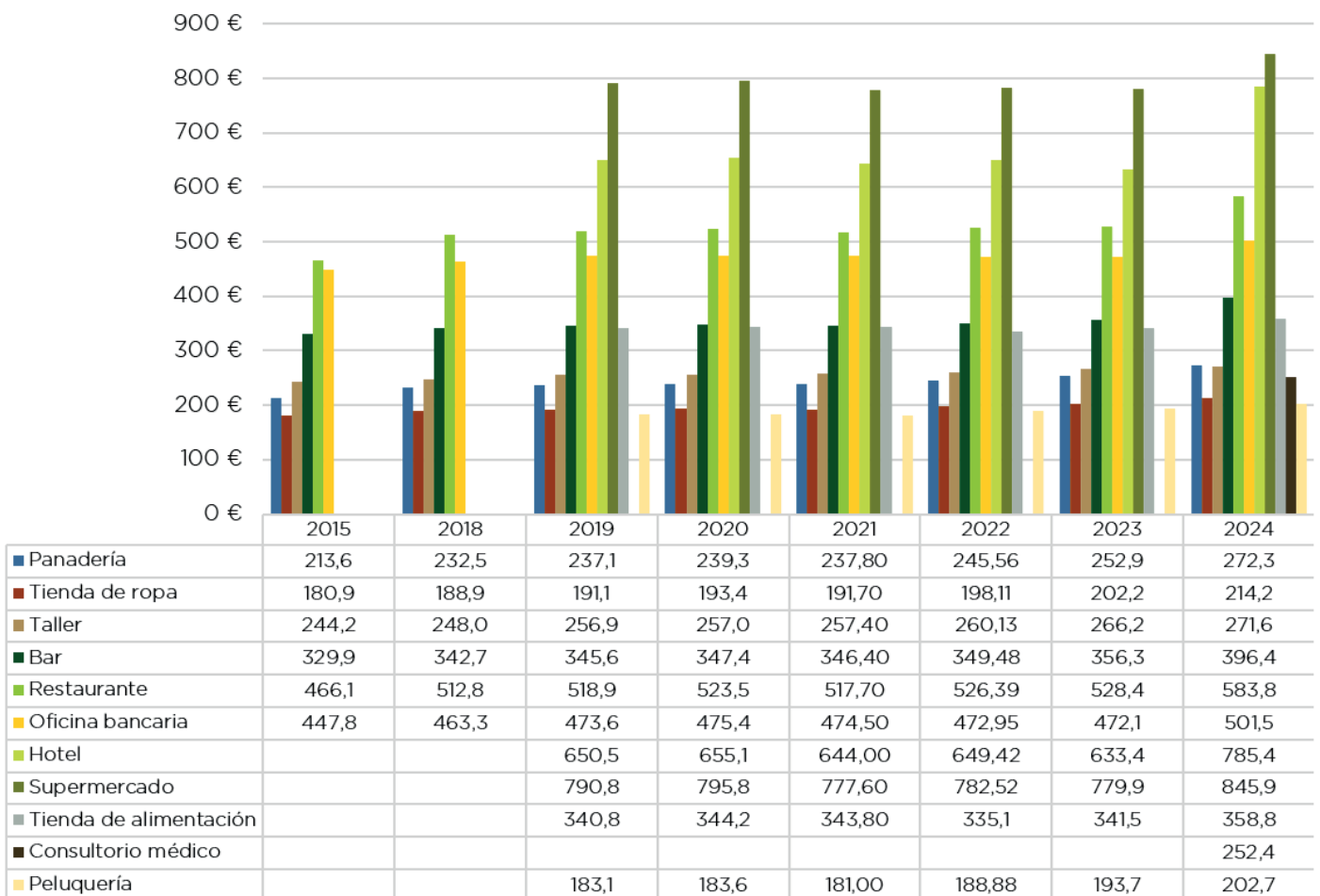


Fuente: Elaboración propia.

El análisis de las cuotas comerciales es más complejo que el de las cuotas domésticas. La consideración en 2015 de 6 comercios tipo (panadería, tienda de ropa, taller, bar, restaurante y oficina bancaria), fue completada a partir de 2019 con la adición de 5 nuevos comercios tipo (hotel, supermercado, tienda de alimentación, clínica y peluquería), recogido en la Figura 37. Este 2024 se ha cambiado el comercio tipo “clínica” por “consultorio médico”, comercio

más frecuente en todos los estratos de municipios. Con algunas excepciones, se observa un ligero incremento interanual de cuotas a lo largo del periodo de estudio.

Figura 37. Importe anual de las cuotas comerciales medias entre 2015 y 2024

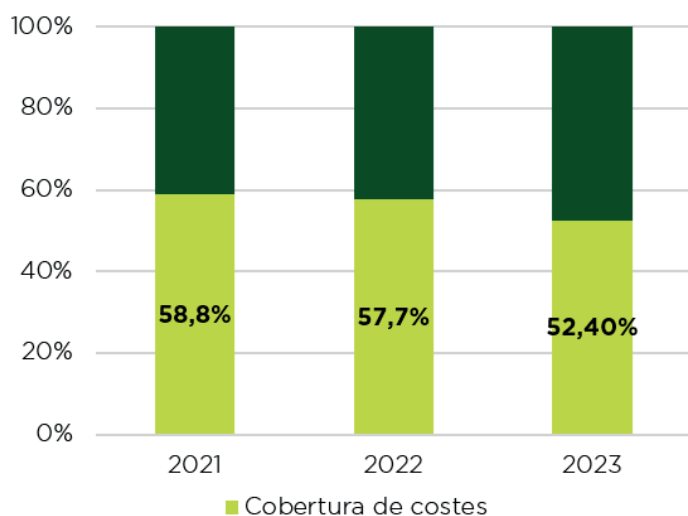


Fuente: Elaboración propia.

Un indicador cuantitativo que ha tomado relevancia, después de la aprobación de la Ley 7/2022 de residuos, es el grado de cobertura de costes de la recaudación alcanzada por las tasas de residuos. Por ello, el presente estudio de caracterización de las tasas de residuos ha calculado este indicador y ha estimado que a nivel estatal en 2022 se dio una cobertura del 57,7% de los costes.

De acuerdo con los datos de la COPEL (Consulta Presupuestos y Liquidaciones de EELL), en España, para 2022, los ingresos totales en concepto de TR (u otras figuras cobratorias) de recogida fueron de 1.705 millones de euros, mientras que los de tratamiento de residuos alcanzaron los 573 millones de euros. Por su parte, los gastos totales de los EELL fueron de 3.947 millones de euros. Según estas estimaciones, a pesar de subir las cuotas, baja la cobertura, alejándonos del 100% que establece la Ley 7/2022. La razón es que los costes han subido en mayor proporción que el incremento de recaudación. Además, una primera estimación para 2023 indica que el porcentaje es aún más bajo: 52,4%.

Figura 38. Grado de cobertura de costes de la recaudación alcanzada por las tasas de residuos, 2021-2023



*Nota: los datos de 2023 son aún provisionales.
Fuente: Elaboración propia.*

10 CONCLUSIONES

La característica predominante en las TR y demás figuras específicas de financiación del servicio de residuos es la heterogeneidad, tanto en la dimensión cualitativa de su articulación (incluyendo los criterios en los que se basan) como en la cuantitativa (cuotas), aspecto que dificulta la identificación de tendencias unívocas en su evolución.

Esta heterogeneidad tiene su origen en la flexibilidad del marco legal, que permite gran variedad de posibilidades a la hora del diseño de estos instrumentos. La Ley 7/2022 de residuos y suelos contaminados para una economía circular, acota algo las posibilidades, pero nada hace pensar en una convergencia de los modelos existentes.

De acuerdo con el nuevo marco legal, las entidades locales tienen de plazo hasta 10 de abril de 2025 para adaptar sus figuras a los requisitos exigidos en el artículo 11.3 en el sentido de que sea “específica, diferenciada y no deficitaria, que permita implantar sistemas de pago por generación y que refleje el coste real, directo o indirecto, de las operaciones de recogida, transporte, tratamiento de los residuos y vigilancia posterior al cierre de los vertederos, las campañas de concienciación y comunicación, así como los ingresos derivados de la aplicación de la responsabilidad ampliada del productor, de la venta de materiales y de energía”.

No obstante, en relación con la principal obligación en materia de tasas de la Ley 7/2022 (la exigencia de la cobertura de costes), la cobertura en 2022 se ha calculado en el 57,7% y las estimaciones provisionales indican que la cobertura en 2023 podría estar alrededor del 52,4%, lo cual indica una fuerte lejanía con respecto al objetivo a alcanzar.

Asimismo, la Ley 7/2022 introduce por primera vez en una ley estatal la terminología de pago por generación de residuos («pay-as-you-throw»), si bien no obliga a su adopción. Se trata de tasas a los productores de residuos según la cantidad real de residuos generados de modo que proporcionen incentivos a la separación en origen de los residuos reciclables y a la reducción de los residuos mezclados.

Las ordenanzas fiscales analizadas muestran una ausencia general de criterios ambientales en su articulación. En el caso de las tasas domiciliarias dominan las cuotas fijas, con una frecuencia baja de beneficios fiscales con motivación ambiental. Las tasas comerciales se articulan generalmente en función de la actividad y la superficie, y son también infrecuentes los casos de beneficios fiscales complementarios que incentiven las buenas prácticas. Este hecho sugiere que el potencial que presentan las TR y demás figuras cobratorias específicas para mejorar la gestión de los residuos no está suficientemente explotado. La aplicación de esquemas de pago por generación, de implantación aún muy minoritaria en España, pero muy común en Europa, es un ejemplo de las posibilidades no explotadas.

El incremento medio de la cuota doméstica 2024 (100,1€) ha sido de un 7,86% respecto a la media del año 2023 (92,8€), mientras que el incremento del IPC se prevé del 3,1% este 2024. Se trata de la primera vez en los últimos cuatro años que la tasa sube por encima del IPC, pues la evolución de las tasas entre 2015 y 2021 fue muy pareja al IPC, mientras que en 2022 y 2023 el IPC estuvo muy por encima.

En el plano cualitativo persiste una presencia significativa de cuotas domiciliarias fijas (46,56% de los municipios), mientras que los criterios “tipo de actividad” y “superficie del comercio” son mayoritarios para la diferenciación entre las cuotas comerciales. Los beneficios fiscales tienen un papel menor, y más centrado en aspectos socioeconómicos que ambientales.

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

Las disposiciones del artículo 11 de la Ley 7/2022 han supuesto un reto para la gran mayoría de las entidades locales. Sin embargo, muchas han perdido un tiempo muy valioso en activar las reformas necesarias para cumplir con las exigencias

legales. Es sorprendente la cantidad de municipios que no han reaccionado hasta muy tarde (finales del 2024 para ordenanzas que entrarán en vigor a 1 de enero del 2025) o que incluso reconocen que no acometerán a tiempo las reformas necesarias para dar cumplimiento a la norma. Puede que algunos aprueben reformas antes del 10 de abril, para aplicarlas en el ejercicio 2026.

REFERENCIAS

- Calaf-Forn, M., Roca, J., & Puig-Ventosa, I. (2014). Cap and trade schemes on waste management: A case study of the Landfill Allowance Trading Scheme (LATS) in England. *Waste Management*, 34(5), 919–928. <https://doi.org/10.1016/j.wasman.2014.02.022>
- Dirección General de Tributos. Ministerio de Hacienda. (2024) Cuestiones relevantes en relación con el establecimiento y la gestión de la tasa local de residuos sólidos urbanos. <https://www.femp.es/sites/default/files/multimedia/CUESTIONES-TASA-RESIDUOS.pdf>
- Elia, V., Gnoni, M. G., & Tornese, F. (2015). Designing Pay-As-You-Throw schemes in municipal waste management services: A holistic approach. *Waste Management*, 44, 188–195. <https://doi.org/10.1016/j.wasman.2015.07.040>
- Garrigues. (2003). Manual para la gestión residuos urbanos. E.h.s. ECOIURIS.
- Huang, J.-C., Halstead, J. M., & Saunders, S. B. (2012). Managing municipal solid waste with unit-based pricing: policy effects and responsiveness to pricing. *Land Economics*, 87(4), 645–660.
- IERMB (2017) Generació i recollida selectiva de residus municipals a l'àrea metropolitana de Barcelona. Condicionants socioeconòmics i urbanístics. Bellaterra. <https://www.institutmetropoli.cat/wpcontent/uploads/2018/03/615.pdf>.
- Institut Cerdà. (2014). Estudi sobre la generació de residus comercials a Catalunya. Agència Catalana de Residus.
- Iriani Bordas, M., Sastre Sanz, S., & Puig Ventosa, I. (2018). Las tasas de residuos en España 2018. Observatorio de la Fiscalidad de los Residuos.
- Llabrés Payeras, A., & Puig Ventosa, I. (2022). Elaboración de un modelo de tasa municipal sobre los residuos comerciales. Instituto de Estudios Fiscales. https://www.ief.es/docs/destacados/publicaciones/documentos_trabajo/2022_03.pdf
- Milian, M., & Wantanabe, T. (2009). Achieving a sustainable solid waste management in Spain: The case of Morella town. Master's thesis. Frontier Engineering Course University of Technology. <http://www.kochi-tech.ac.jp/library/ron/2008/g17/M/1115140.pdf>
- MITECO. (2020). Perfil ambiental de España 2020 (MITECO). Ministerio para la Transición Ecológica y Reto Demográfico.
- Observatorio de la Fiscalidad de los Residuos. (2020). Las tasas de residuos en España 2020. Fundació ENT.
- Observatorio de la Fiscalidad de los Residuos. (2021). Las tasas de residuos en España 2021. Fundació ENT.
- Observatorio de la Fiscalidad de los Residuos. (2022). Las tasas de residuos en España 2022. Fundació ENT.
- Observatorio de la Fiscalidad de los Residuos. (2023). Las tasas de residuos en España 2023. Fundació ENT.
- Pellicer García, P., Iriani Bordas, M., Puig Ventosa, I., & Sastre Sanz, S. (2019). Las tasas de residuos en España 2019 (Observatorio de la Fiscalidad de los Residuos).
- Puig Ventosa, I. (2004a). Fiscalitat ambiental local. Fundació Carles Pi i Sunyer d'Estudis Autònoms i Locals.
- Puig Ventosa, I. (2004b). Potential use of feebate systems to foster environmentally sound urban waste management. *Waste Management*, 24, 3–7. [https://doi.org/10.1016/S0956-053X\(03\)00132-6](https://doi.org/10.1016/S0956-053X(03)00132-6)
- Puig Ventosa, I. (2008). Charging systems and PAYT experiences for waste management in Spain. *Waste Management*, 28(12), 2767–2771. <https://doi.org/10.1016/j.wasman.2008.03.029>
- Puig Ventosa, I. (2016). Las tasas de residuos en España. Instituto de Estudios Fiscales.

Puig Ventosa, I., & Font Vivanco, D. (2011). Les taxes d'escombraries a Catalunya. ENT Environment and Management. http://residus.gencat.cat/web/content/home/ambits_dactuacio/tipus_de_residu/residus_municipals/estudis_sobre_residus_municipals/estudi_taxes_catalunya_2011.pdf

Puig Ventosa, I., & González Martínez, A. C. (2012). Los impuestos sobre el vertido y la incineración de residuos en España. *Crónica Tributaria*, 143, 155-184.

Puig Ventosa, I., & Sastre Sanz, S. (2023) Gastos e ingresos de las entidades locales en materia de gestión de residuos urbanos. *Revista Índice*, 91: 42-44.

Puig Ventosa, I. (2024) Sobre el documento del Ministerio de Hacienda en materia de tasas de residuos. *Equipamientos y Servicios Municipales*, 208: 60-63.

Ribas Alzamora, B. et al. (2022) 'Forecasting and the influence of socioeconomic factors on municipal solid waste generation: A literature review', *Environmental Development*, 44. <https://doi.org/10.1016/j.envdev.2022.100734>.

Voronova, V., Piirimäe, K., & Virve, M. (2013). Assessment of the applicability of the Pay As You Throw system into current waste management in Estonia. *Management of Environmental Quality: An International Journal*, 24(5), 667-681. <https://doi.org/10.1108/MEQ-09-2012-0061>

ANEXO 1

MUESTRA DE MUNICIPIOS

Tabla a 1. Muestra de municipios incluidos en el estudio de caracterización de tasas de residuos y número de habitantes según padrón municipal 2022

Estrato-ID	Código INE	Nombre del municipio	Provincia	Habitantes
G1-1	17001	Agullana	Girona	923
G1-2	4007	Alcolea	Almería	803
G1-3	10011	Aldeacentenera	Cáceres	597
G1-4	26023	Badarán	La Rioja	496
G1-5	2014	Ballestero (El)	Albacete	414
G1-6	35007	Betancuria	Las Palmas	816
G1-7	7019	Escorca	Illes Balears	194
G1-8	46124	Fontanars dels Aforins	València	951
G1-9	31259	Igantzi	Navarra	572
G1-10	5127	Mijares	Ávila	730
G1-11	12083	Olocau del Rey	Castelló-Castellón	126
G1-12	32066	Quintela de leirado	Ourense	607
G1-13	39058	Rasines	Cantabria	975
G1-14	13902	Ruidera	Ciudad Real	572
G1-15	1052	Samaniego	Álava	730
G1-16	33067	Sobrescobio	Asturias	126
G1-17	30040	Ulea	Murcia	607
G1-18	16244	Villagarcía del llano	Cuenca	975
G1-19	44266	Visiedo	Teruel	130
G2-1	10006	Ahigal	Cáceres	1.361
G2-2	26008	Aldeanueva de Ebro	La Rioja	2.726
G2-3	25027	Anglesola	Lleida	1.361
G2-4	3025	Benferri	Alacant-Alicante	2.023
G2-5	22066	Boltaña	Huesca	1.104
G2-6	7012	Campanet	Illes Balears	2.790
G2-7	24034	Camponaraya	León	4.096
G2-8	24070	Fabero	León	4.112
G2-9	36018	Forcarei	Pontevedra	3.186
G2-10	38016	Garafía	Santa Cruz de Tenerife	1.916
G2-11	22116	Grañén	Huesca	1.731
G2-12	39032	Hermandad de Campoo de Suso	Cantabria	1.588
G2-13	20042	Ibarra	Guipúzcoa	4.130
G2-14	23051	Jamilena	Jaén	3.319
G2-15	31176	Murchante	Navarra	4.237
G2-16	30032	Pliego	Murcia	3.937
G2-17	17140	Port de la Selva	Girona	1.045

Estrato-ID	Código INE	Nombre del municipio	Provincia	Habitantes
G2-18	33068	Somiedo	Asturias	1.083
G2-19	4088	Tabernas	Almería	4.032
G2-20	28151	Torrelaguna	Madrid	4.949
G2-21	45180	Valmojado	Toledo	4.672
G3-1	26011	Alfaro	La Rioja	9.823
G3-2	31901	Barañáin	Navarra	19.575
G3-3	31903	Berriozar	Navarra	10.919
G3-4	50067	Calatayud	Zaragoza	19.677
G3-5	13028	Campo de Criptana	Ciudad Real	12.960
G3-6	7064	Castell (Es)	Illes Balears	7.670
G3-7	30017	Ceutí	Murcia	12.668
G3-8	18059	Chauchina	Granada	5.679
G3-9	50095	Ejea de los Caballeros	Zaragoza	17.135
G3-10	23053	Jódar	Jaén	11.449
G3-11	39035	Laredo	Cantabria	10.849
G3-12	20049	Lazkao	Guipúzcoa	6.013
G3-13	33036	Llanes	Asturias	13.524
G3-14	6088	Montijo	Badajoz	15.312
G3-15	28108	Pedrezuela	Madrid	6.400
G3-16	3111	Redován	Alacant-Alicante	8.183
G3-17	35018	San Bartolomé	Las Palmas	19.200
G3-18	39073	Santa Cruz de Bezana	Cantabria	13.689
G3-19	47161	Simancas	Valladolid	5.493
G3-20	36053	Soutomaior	Pontevedra	7.603
G3-21	8902	Vilanova del Vallès	Barcelona	5.600
G4-1	30003	Águilas	Murcia	36.862
G4-2	2009	Almansa	Albacete	24.282
G4-3	6011	Almendralejo	Badajoz	33.948
G4-4	48015	Basauri	Vizcaya	40.413
G4-5	26036	Calahorra	La Rioja	24.994
G4-6	39016	Camargo	Cantabria	30.349
G4-7	41039	Écija	Sevilla	39.743
G4-8	7027	Inca	Illes Balears	34.572
G4-9	36024	Lalín	Pontevedra	20.282
G4-10	33037	Mieres	Asturias	36.195
G4-11	14042	Montilla	Córdoba	22.298
G4-12	3093	Novelda	Alicante	25.771
G4-13	38026	Orotava (La)	Santa Cruz de Tenerife	42.454
G4-14	35015	Pájara	Las Palmas	21.271
G4-15	10148	Plasencia	Cáceres	39.412
G4-16	28130	San Fernando de Henares	Madrid	38.974
G4-17	42173	Soria	Soria	40.096
G4-18	44216	Teruel	Teruel	36.267
G4-19	31232	Tudela	Navarra	37.791
G4-20	13087	Valdepeñas	Ciudad Real	30.411
G4-21	8298	Vic	Barcelona	48.364
G5-1	2003	Albacete	Albacete	173.206
G5-2	3014	Alacant-Alicante	Alacant-Alicante	349.282

Estrato-ID	Código INE	Nombre del municipio	Provincia	Habitantes
G5-3	4013	Almería	Almería	200.578
G5-4	5019	Ávila	Ávila	57.741
G5-5	6015	Badajoz	Badajoz	150.190
G5-6	8019	Barcelona	Barcelona	1.660.122
G5-7	48020	Bilbao	Vizcaya	346.096
G5-8	9059	Burgos	Burgos	174.451
G5-9	10037	Cáceres	Cáceres	96.215
G5-10	11012	Cádiz	Cádiz	111.811
G5-11	12040	Castellón de la Plana-Castelló de la Plana	Castelló-Castellón	176.238
G5-12	13034	Ciudad Real	Ciudad Real	75.303
G5-13	14021	Córdoba	Córdoba	323.763
G5-14	15030	Coruña (A)	A Coruña	247.376
G5-15	16078	Cuenca	Cuenca	53.512
G5-16	20069	Donostia-San Sebastián	Guipúzcoa	188.743
G5-17	17079	Girona	Girona	104.320
G5-18	18087	Granada	Granada	230.595
G5-19	19130	Guadalajara	Guadalajara	89.010
G5-20	21041	Huelva	Huelva	142.532
G5-21	22125	Huesca	Huesca	54.136
G5-22	23050	Jaén	Jaén	111.888
G5-23	24089	León	León	121.281
G5-24	25120	Lleida	Lleida	143.094
G5-25	26089	Logroño	La Rioja	150.583
G5-26	27028	Lugo	Lugo	98.214
G5-27	28079	Madrid	Madrid	3.332.035
G5-28	29067	Málaga	Málaga	586.384
G5-29	30030	Murcia	Murcia	469.177
G5-30	32054	Ourense	Ourense	104.250
G5-31	33044	Oviedo	Asturias	217.584
G5-32	34120	Palencia	Palencia	76.331
G5-33	7040	Palma de Mallorca	Illes Balears	423.350
G5-34	35016	Las Palmas de Gran Canaria	Las Palmas	378.027
G5-35	31201	Pamplona/Iruña	Navarra	205.762
G5-36	28113	Pinto	Madrid	55.208
G5-37	36038	Pontevedra	Pontevedra	82.535
G5-38	37274	Salamanca	Salamanca	143.954
G5-39	38038	Santa Cruz de Tenerife	Santa Cruz de Tenerife	209.395
G5-40	39075	Santander	Cantabria	172.726
G5-41	40194	Segovia	Segovia	51.011
G5-42	41091	Sevilla	Sevilla	684.025
G5-43	43148	Tarragona	Tarragona	138.262
G5-44	45168	Toledo	Toledo	86.070
G5-45	46250	València	València	807.693
G5-46	47186	Valladolid	Valladolid	297.459
G5-47	1059	Gasteiz-Vitoria	Álava	255.886
G5-48	49275	Zamora	Zamora	59.259
G5-49	50297	Zaragoza	Zaragoza	682.513

ANEXO 2

ESPECIFICACIONES METODOLÓGICAS

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

| En los municipios cuya cuota comercial se calcula a partir del valor catastral de los comercios (Madrid, por ejemplo), se ha procedido a estimar el valor mediante los valores de los comercios en el centro urbano del municipio, realizando una media simple de los valores por metro cuadrado de los diez primeros resultados aparecidos en el portal www.idealista.com [consultado el 21 octubre de 2024].

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

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

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

Fuente: Institut Cerdà, 2014.

Tabla a3. Densidad de los residuos por fracción

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

Fuente: Garrigues, 2003.

Fundació ENT

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

info@ent.cat | www.ent.cat



@ENTmediambient



ENTmediambient



ENT Environment & Management



ENT environment & management



**LAS TASAS
DE RESIDUOS
EN ESPAÑA
2024**

Forma recomendada de citar esta referencia

Observatorio de la Fiscalidad de los Residuos (2024) Las
tasas de residuos en España 2024. Fundació ENT.