

Prólogo

Iniciamos estas páginas agradeciendo la amable invitación para glosar una breve presentación de este libro elaborado por todos los autores como especialistas en la materia.

La obra está estructurada en tres ordenados bloques (legislación doméstica sobre tasas y tarifas de residuos, Derecho comparado, y otros tributos ambientales locales). En la primera parte, destaca por su gran interés el análisis realizado por el profesor *Pedro M. Herrera Molina* sobre el mandato del legislador español por la Ley 7/2022, de 8 de abril, de residuos y suelos contaminados para una economía circular (en adelante, LRSC), que en la transposición de la Directiva 2018/851/UE, para reducir la generación de residuos, así como la reutilización y reciclaje de los desechos, ha otorgado competencias a los ayuntamientos para que opten entre implementar en su demarcación municipal una tasa o una prestación patrimonial coactiva no tributaria (tradicionalmente conocidas como «tarifas»). Cabe entender que cada corporación local arbitrará un tributo (tasa), o una prestación patrimonial pública no tributaria en base a que cuente con recursos propios para gestionarlo directamente, o bien, en su defecto, se articulará a través de una entidad concesionaria o mediante la personificación privada del ente público (v.gr. tal como ha sucedido generalmente con ocasión de la gestión de los aparcamientos mediante la constitución de sociedades mercantiles de capital íntegramente público o mixto). Como advierte el profesor Herrera, aunque las tasas (a diferencia de las tarifas) presentan *a priori* una mayor rigidez, por cuanto no pueden exceder del coste del servicio (el propio art. 11.3 LRSC veta en todo caso que pueda ser un servicio deficitario), su establecimiento requiere expresamente de la elaboración de un informe técnico-económico (mientras que en las tarifas la ley no lo exige expresamente) y su tramitación debe realizarse mediante ordenanzas fiscales (mientras que en las prestaciones patrimoniales no tributarias se aprobarían mediante ordenanzas de carácter ordinario). Ahora bien, como acertadamente apunta, la LRSC al señalar expresamente que dicho servicio debe reflejar todos los costes reales, ya sean directos o indirectos del proceso de recogida y tratamiento del residuo, en puridad se reconoce para ambos la exigencia de la elaboración de un informe técnico-económico suficientemente riguroso para garantizar que dicho servicio no sea deficitario para el ente público con el fin de que no tenga que cubrirse con otros ingresos de sus presupuestos ordinarios. Incluso por razones de eficiencia cabe que se utilicen ambas prestaciones patrimoniales coactivas de forma simultánea: por un lado, el establecimiento de tasas para financiar la gestión de residuos domésticos que tiene un carácter obligatorio para los municipios ex apartado a) del art. 12.5 LRSC, y una tarifa para la

gestión de los residuos comerciales no peligrosos cuando la entidad local decida prestar dicho servicio en atención al apartado e) del art. 12.5 del mismo cuerpo legal. Es de lamentar a juicio del Catedrático de la UNED que para la concreción de estos aspectos, lejos de haberse dictado una orden ministerial interpretativa tal como prevé para estos casos el art. 12.3 LGT, se haya redactado un informe (a modo de recomendación no vinculante —*soffilaw*—) eso sí consensuado por representantes del Ministerio de Hacienda (Secretaría General de Financiación Autonómica o Local y Dirección General de Tributos —en puridad queda únicamente rubricado por el titular de la Subdirección General de tributos locales—, del Ministerio para la transición ecológica y el reto demográfico (Dirección General de calidad y evaluación ambiental) y Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP).

Respecto del contenido mínimo indispensable que ha de precisar la memoria económico-financiera de las tasas y tarifas locales se incluye en esta obra el valioso original de *Alvaro Luis Santodomingo González* (interventor tesorero de la Administración Local), que con buen criterio es partidario de su aprobación por los Plenos de cada ayuntamiento para estos supuestos de establecimiento o modificación sustancial de las tasas y tarifas que se implementen para hacer efectivo el mandato legal reconocido en el art. 11.3 LRSC a fin de que dicho servicio no sea deficitario justificando su cobertura financiera. Resulta por ello preceptivo que la memoria económico-financiera precise los costes que pretende sufragar, los ingresos que prevé obtener y cuáles son los criterios de reparto entre los contribuyentes salvando así cualquier interdicción de la arbitrariedad al servir de instrumento de control de los poderes públicos. Precisamente para incorporar el sistema del «pago por generación» (siguiendo la terminología anglosajona «*pay-as-you-throw-scheme*» —PAYT—) variante del principio «quien contamina paga» en materia de fiscalidad de residuos) se propone la configuración de dicha exacción conformada por una cuota fija —que atiende al coste objetivo de financiación del servicio— y una cuota variable —evaluando la implicación mayor o menor del citado usuario en la conducta ambiental en pro de la eliminación del residuo. o de su reciclaje para una «nueva vida». Ha de valorarse muy positivamente el exhaustivo recorrido que realiza el autor por todas las experiencias pioneras entre las distintas capitales de provincia así como de municipios principalmente de Cataluña donde se ha implementado una política activa de concienciación ambiental para premiar/castigar siguiendo el criterio del *carrot & stick* (en nuestro derecho mediante la «técnica del palo y la zanahoria») graduando a modo de repercusión económica de los costes directos e indirectos del servicio sobre cada usuario individual a fin de que tome verdadera conciencia el ciudadano de este proceso imparable de la economía circular.

La segunda parte de la obra colectiva contiene tres valiosas investigaciones que ayudan a comprender cómo se ha resuelto dicha situación por otros países de nuestro entorno jurídico. Así, *Alvaro del Blanco García* y *Belén García Carretero* advierten que pese a que existe una implementación generalizada de sistemas de pago por generación de residuos en los países de la Unión Europea gracias fundamentalmente a la transposición de la Directiva 2018/851/UE, y a la conciencia ambiental de sus ciudadanos, sin embargo, dado por regla general el grado escaso de penetración en la mayoría de los

municipios, existe un alto riesgo de no cumplir con los objetivos de preparación para la reutilización y el reciclado de residuos urbanos fijados por la Directiva marco de residuos para 2025. La solución resulta idónea cuando las viviendas son unifamiliares por cuanto pueden identificarse los contenedores para graduar el pago por generación. Extramuros de esta tipología de inmuebles, la solución no resulta sencilla de articular, y al igual que en algunos municipios españoles la medida más recurrente en el Derecho comparado descansa por instalar contenedores comunitarios con identificación individual en orden a su apertura a fin de que pueda graduarse su pago a través de una cuota variable que bascule en función de la cantidad de residuos que se depositan al disponer dicha exclusiva inteligente de un dispositivo de pesaje.

Así mismo, *Andrés García Martínez* desgrena la interesante experiencia existente en Francia e Italia, a fin de valorar si resulta factible implementarla al caso español por cuanto ambos países cuentan ya con la exigencia de una exacción con una estructura binomia basada en una cuota fija y otra variable. La parte fija toma en consideración elementos indiciarios como la renta catastral del inmueble (caso francés), o su superficie (caso italiano), estando completamente desligados de la producción efectiva de residuos que genera el usuario del servicio. Por el contrario, la cuota gradual sí está interrelacionada (al menos de forma indiciaria) con el pago por generación real del residuo. A falta de pronunciamientos del TJUE en relación con la Directiva actual 2018/851/UE, dicho autor reconoce la permisibilidad por parte de los Estados miembros para implementar tasas u otras prestaciones patrimoniales públicas que gradúen indiciariamente la generación real de residuos que provoca el usuario, por cuanto subraya especialmente el Tribunal de Luxemburgo, «a menudo resulta difícil, incluso oneroso, determinar el volumen exacto de residuos urbanos entregados para su recogida por cada “poseedor”», por lo que resulta legítimo, «recurrir a criterios basados, por un lado, en la capacidad productiva de los poseedores, calculada en función de la superficie de los bienes inmuebles que ocupan y de su afectación y/o, por otro, en la naturaleza de los residuos producidos, puede permitir calcular los costes de la eliminación de dichos residuos y repartirlos entre los distintos “poseedores” en la medida en que estos dos parámetros pueden influir directamente en el importe de tales costes» (*vid.* SSTJUE de 16 de julio de 2008, asunto C-258/08, caso *Futura Immobiliarie*; y de 30 de marzo de 2017, asunto C-335/16, caso *Duro Vladika*).

Por último, la segunda parte de esta obra colectiva concluye con la exhaustiva investigación de *María García Caracuel* sobre la jurisprudencia del Tribunal Supremo francés sobre el gravamen por la recogida y tratamiento de residuos domésticos. El tradicional impuesto (no puede configurarse técnicamente como «tasa») de recogida de residuos domésticos («*taxe d'enlèvement des ordures ménagères*») al estar desconectado de la generación real de residuos y exigirse al propietario del inmueble mediante la aplicación de una alícuota en función del valor catastral de la vivienda ha ido con buen criterio evolucionando hacia una prestación patrimonial pública híbrida entre la figura impositiva (cuota fija) y la de una tarifa («*redevance*») con una cuota variable de naturaleza ambiental gracias a la jurisprudencia del Conseil D'État que ha reorientando al legislador para que dicha exacción se acerque más a un pago individualizado por

generación (Resoluciones núms. 401619, de 16 de enero de 2018, *Société Norbail Immobilière v. Commune de Saint-Denis*, y núm. 414056, de 25 de junio de 2018, *SA Auchan France v. Commune d'Aubièrre*).

La tercera parte de la obra se centra en el análisis de otros tributos ambientales con incidencia también en la esfera local, destacando en primer lugar por su gran interés el trabajo de *María Mercedes Castillo Solsona* en relación con el impuesto sobre el depósito de residuos en vertederos, así como su incineración y coincineración. Se trata de un impuesto estatal regulado en el capítulo II del Título VII de la Ley 7/2022, aunque cedido totalmente a las Comunidades Autónomas con el fin de armonizarlo territorialmente resultando exigible en todas las regiones con objeto de que sea efectivo dicho instrumento de cara al cumplimiento de los objetivos fijados por la Unión Europea. Como advierte la citada autora, la experiencia durante estos años tras su configuración como impuesto propio de distintas CCAA permite su reforzamiento con vistas a una configuración más acabada en su diseño final.

Resulta igualmente de interés el sugerente original de *Ana Cediél* sobre la tasa del ayuntamiento de Barcelona que grava el aprovechamiento especial de la vía pública derivado de la actividad de las empresas que reparten a domicilio las adquisiciones realizadas a través del comercio *off line* en la línea estratégica del Gobierno de adaptar la fiscalidad a la nueva realidad del transporte para corregir sus externalidades negativas y establecer serias señales inequívocas que garanticen su descarbonización a largo plazo. Se trata en todo caso de una iniciativa por ahora frustrada por la pésima configuración de este impuesto disfrazado de «tasa», por cuanto se ha empleado un parámetro propiamente de las figuras impositivas como es someter dicha ocupación de la vía pública en base al 1,5 de la cifra de negocios del operador que realiza la entrega en la «última milla» tal como acertadamente ha sentenciado el TSJ de Cataluña en la Sentencia de 19 de julio de 2024 (R. 2820/2024). En todo caso, no se trata de un proyecto insólito para gravar la distribución de la intensa paquetería que se genera con el e-commerce, existiendo ya figuras similares en alguna ciudad estadounidense, como en el municipio de *Colorado Springs* a través de la «*retail delivery fees Acts*»¹, o en la ciudad de Nueva York donde está ahora mismo tramitándose en el Senado un proyecto para la implementación de la *surcharge on online delivery sales* en el año 2025.

Extramuros de la temática propia de los residuos sólidos urbanos, pero de gran interés práctico por los costes ambientales negativos que produce en las ciudades destaca por su calidad el trabajo elaborado por *Marta Marcos Cardona* sobre la potencial implementación de tasas de congestión y por el uso compartido de vehículos de movilidad personal en régimen de explotación económica. La implantación de un «peaje urbano» resulta plenamente legítima próximamente a través de la futura Ley de movilidad sostenible que se encuentra en fase de tramitación parlamentaria. La norma proyectada faculta a los municipios a imponer una exacción por la circulación de vehículos que superen los límites o categorías máximas de libre circulación recogidas

¹ *Vid.* <https://leg.colorado.gov/bills/sb23-143>

en las zonas de bajas emisiones (ZBE). Es lo que tradicionalmente se conoce por la influencia del Derecho alemán, como «tasas por tolerancia», y que el profesor Herrera Molina ampliamente analizó en su recomendada obra *Derecho Tributario ambiental* publicada en el año 2000 por Marcial Pons. Con buen criterio la autora propone la implementación de bonificaciones para que los ayuntamientos puedan modular la cuota aplicando incentivos para aquellos vehículos menos contaminantes. Así mismo, se hace eco de la posibilidad de exigir también tasas en base a los arts. 20.3 y 57 TRLRHL a los vehículos de movilidad personal (VMP), por cuanto si bien es cierto, presenta ventajas en términos de sostenibilidad ambiental y descongestión urbana, convive con el resto del parque automovilístico por lo que supone un desafío en cuanto al uso eficiente y equitativo de la vía pública.

Por último, *Victoria Selma Penhalva* aboga por la utilización de instrumentos financieros (v.gr. a través de la emisión de deuda pública para financiar proyectos que mejoren el medioambiente —denominados por ello, «bonos verdes»—) así como tributarios para promover la creación y rehabilitación de espacios verdes en los núcleos urbanos para la mejora de la sostenibilidad ambiental. Con buen criterio sugiere la implementación de mayores incentivos fiscales —bajo la forma de bonificaciones fiscales— en el IBI o en el ICIO para favorecer actuaciones de los particulares más respetuosas con el medio ambiente.

Así las cosas, el lector podrá fácilmente colegir de la dicción atenta de los nueve capítulos que conforman esta sobria obra colectiva un soplo de aire fresco con distintas medidas que coadyuvarán a los entes públicos a implementar distintas medidas para mejorar el medio ambiente local.

En relación con la implementación del sistema del pago por generación ha de entenderse que en la mayoría de los municipios españoles el legislador tendrá que optar por emplear sistemas inteligentes (que gracias a las nuevas tecnologías resulta hoy día perfectamente viable) de identificación y pesaje en los contenedores individuales así como en los comunitarios (para fincas integradas por una comunidad de propietarios) a través de bolsas de basuras a las que se adhieran pegatinas con los códigos de barras individualizados del usuario que permitan la lectura rápida por los camiones que realizan periódicamente la recogida domiciliaria. Al tratarse de una experiencia piloto y mientras el sistema no esté totalmente perfeccionado entendemos que dicha exacción debería incorporar un sistema de beneficios fiscales para aquellos usuarios que emplean recurrentemente este sistema. Transcurrido dicho período, será cuando ya podría articularse un sistema más equitativo donde la prestación patrimonial pública de naturaleza obligatoria (tasa o tarifa) se configure a través de una cuota fija (que financie los costes únicamente de recogida) y otra variable (que soporte el tratamiento para el reciclaje o eliminación), y donde la cuota gradual constituya un verdadero incentivo ambiental a través del ansiado principio del pago por generación.

Precisamente el informe denominado «cuestiones relevantes en relación con el establecimiento y la gestión de la tasa local de residuos sólidos urbanos» elaborado

por el grupo de trabajo constituido con una representación tripartida a través de la FEMP, del Ministerio de Hacienda (Secretaría general de financiación autonómica y local y DGT), y del Ministerio de transición ecológica y el reto demográfico, alude a la posibilidad de orquestar tres sistemas de pago por generación que denomina:

- *Elemental*, con reducciones sobre una cuota única en función de determinados comportamientos (por ejemplo, por aportaciones a puntos limpios, participación en la separación de las nuevas fracciones de recogida separada obligatoria, adhesión a programas voluntarios de compostaje doméstico, etc.).
- *Medio*: configurado con una cuota básica y una cuota variable en función del comportamiento detectado según las zonas del municipio (por ejemplo, a partir de criterios técnicos y estadísticos que permitan estimarlo de acuerdo con los datos reales de residuos generados y de calidad de separación en la totalidad del municipio); o,
- *Avanzado*: Con una cuota básica y una cuota variable individualizada en función del comportamiento del sujeto (por ejemplo, en los casos de prestación del servicio puerta a puerta o con contenedores inteligentes que permiten identificar los residuos generados por cada ciudadano).

Cabe entender que un sistema gradual en el servicio de recogida puerta a puerta (*«door-to-door services»*), que constituirá el «óptimo de Pareto» en la implementación máxima del pago por generación, cuenta sin embargo con el serio obstáculo para que sea verdaderamente eficaz, de seguir mejorando la mecanización ágil del sistema (tanto en tiempo de lectura de dichos códigos identificativos del usuario como en el pesaje de la bolsa), así como en el propio control del proceso de recogida selectiva, para evitar conductas insolidarias de usuarios tendentes a la migración (o turismo) de la basura hacia otras localidades donde todavía dicho sistema no esté implantado a fin de que no se premie a los «contaminadores furtivos» que todavía encuentran a la desesperada «paraísos municipales ambientales», es decir, libres de prohibición, o con más tolerancia para el depósito indiscriminado del residuo. Incluso cabe pensar que cuando el tramo de la tarifa gradual sea más oneroso se incrementará también proporcionalmente la tentación del usuario por depositar su basura en las papeleras públicas para reducir su cuota individual, lo que obligará a tener que arbitrar soluciones a esta vía alternativa de escape del pago individualizado por generación de residuos domésticos.

Por último, entendemos que los costes de financiación del servicio (recuérdese que en ningún caso ha de ser deficitario *ope legis* en virtud del art. 11.3 LRSC) exige que cada año se elabore una memoria económico-financiera salvo que no haya una desviación económica relevante respecto de los costes que genera no solo la recogida selectiva, sino también su tratamiento para su destrucción y reciclaje en pro de la economía circular preconizada por las instituciones comunitarias.

En fin, concluimos ya estas páginas congratulándonos por la aparición de esta interesante obra que sin duda contribuirá a un debate sereno sobre cuál es el modelo más idóneo que deben adoptar las entidades locales para caminar con paso firme en el proceloso sistema del pago por generación (*pay-as-you-throw*) que ha de subrayarse ha venido sin duda ya para quedarse...

PABLO CHICO DE LA CÁMARA
Catedrático de Derecho Financiero y Tributario