

204/2024/983-HA

Por la Secretaría General Técnica del Área de Gobierno de Economía, Innovación y Hacienda se remite a esta Asesoría jurídica el borrador de la **PROPUESTA DE IMPOSICIÓN DE LA TASA POR PRESTACIÓN DEL SERVICIO DE GESTIÓN DE RESIDUOS DE COMPETENCIA MUNICIPAL Y DE PROYECTO INICIAL DE LA ORDENANZA FISCAL REGULADORA DE LA MISMA.**

A la petición de informe se acompaña, junto con el borrador de propuesta de acuerdo de imposición de la tasa y del proyecto inicial de Ordenanza, la documentación que enumeraremos posteriormente al abordar los aspectos relativos a la tramitación de la misma.

Examinada la documentación remitida, en conexión con la normativa aplicable, procede emitir el presente informe con base en los siguientes ANTECEDENTES Y CONSIDERACIONES JURÍDICAS.

### ANTECEDENTES

El 9 de abril de 2022 se publica en el Boletín Oficial del Estado la Ley 7/2022, de 8 de abril, de residuos y suelos contaminados para una economía circular (en adelante Ley 7/2022), ley que incorpora a nuestro ordenamiento jurídico la Directiva (UE) 2018/851 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2018, por la que se modifica la Directiva 2008/98/CE sobre los residuos, y la Directiva (UE) 2019/904 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de junio de 2019, relativa a la reducción del impacto de determinados productos de plástico en el medio ambiente, y tiene por objeto, según se indica en su artículo 1.1:

“regular el régimen jurídico aplicable a la puesta en el mercado de productos en relación con el impacto en la gestión de sus residuos, así como el régimen jurídico de la prevención, producción y gestión de residuos, incluyendo el **establecimiento de instrumentos**

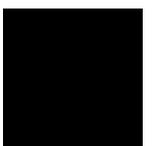
1

Información de Firmantes del Documento



ADELINA SÁNCHEZ RODRÍGUEZ - SUBDIRECTORA GENERAL DE LO CONSULTIVO

Fecha Firma: 22/10/2024 19:48:12



**económicos** aplicables en este ámbito, y el régimen jurídico aplicable a los suelos contaminados<sup>1</sup>”.

Precisamente en relación con uno de sus objetivos, el establecimiento de instrumentos económicos ya señala su Preámbulo que:

“Se refuerza la aplicación del principio de jerarquía de residuos, mediante la obligatoriedad por parte de las administraciones competentes de usar instrumentos económicos para su efectiva consecución. Teniendo en cuenta esto, **se incluye expresamente por primera vez, la obligación** de que las entidades locales dispongan de una **tasa** o, en su caso, una prestación patrimonial de carácter público no tributaria, **diferenciada y específica** para los servicios que deben prestar en relación con los **residuos de su competencia, tasas que deberían tender hacia el pago por generación**<sup>2</sup>”.

Así el artículo 11 de la ley en su punto 3º, al referirse al coste de la gestión de los residuos, en aplicación del principio “quien contamina, paga” **impone como obligación a las Entidades locales** el establecimiento de una tasa o prestación patrimonial pública no tributaria, según proceda, que sufrague el coste real de la gestión de residuos de competencia local señalando que:

“3. En el caso de los costes de gestión de los residuos de competencia local, de acuerdo con lo dispuesto en el texto refundido de la Ley reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, **las entidades locales establecerán, en el plazo de tres años a contar desde la entrada en vigor de esta 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 y que refleje el coste real, directo o indirecto**, de las operaciones de recogida, transporte y tratamiento de los residuos, incluidos la vigilancia de estas operaciones y el mantenimiento y vigilancia posterior al cierre de los vertederos, las campañas de concienciación y comunicación, así como los

---

<sup>1</sup> La negrita es nuestra.

<sup>2</sup> La negrita y el subrayado es nuestro.

ingresos derivados de la aplicación de la responsabilidad ampliada del productor, de la venta de materiales y de energía<sup>3</sup>”.

De conformidad con dicho artículo, como pone de manifiesto la Memoria-Propuesta de aprobación de la tasa por prestación del servicio de gestión de residuos de competencia municipal incorporada al expediente, se trata de una tasa que se caracteriza porque:

(i) **Su imposición es obligatoria para la entidad local**, a diferencia de la regla general en materia de tasas cual es que son de imposición potestativa para la misma;

(ii) No puede ser deficitaria.

(iii) Ha de reflejar el coste real del servicio y

(iv) Debe permitir implantar sistemas de pago por generación, o como señala el preámbulo de la norma “tender hacia el pago por generación”.

Por otra parte, como se desprende del propio artículo, dicha tasa debe establecerse por las entidades locales en el plazo de 3 años a contar desde la entrada en vigor de la ley, entrada en vigor que se produjo, en lo que a la regulación de la tasa se refiere, según su Disposición final decimotercera, el día 10 de abril de 2022, por lo que el citado plazo para imponerla concluye el 10 de abril de 2025, como se indica en la memoria.

Dados tales antecedentes procede realizar las siguientes

---

<sup>3</sup> La negrita y el subrayado es nuestro.

## CONSIDERACIONES JURÍDICAS

### I

Según se indica en la Propuesta que acompaña el expediente y en el propio Preámbulo de la Ordenanza, su propósito fundamental es cumplir con la obligación impuesta por la Ley 7/2022, como se declara expresamente en el mismo al señalar que:

“En cumplimiento de este mandato legal y dentro del plazo establecido, el Ayuntamiento de Madrid acuerda la imposición de la Tasa por prestación del servicio de gestión de residuos de competencia municipal y lleva a cabo su regulación a través de la ordenanza fiscal correspondiente”.

Así de conformidad con su artículo 1º:

“La ordenanza tiene por objeto la regulación de la Tasa por prestación del servicio de gestión de residuos de competencia municipal que regirá en el término municipal de Madrid, y que comprende los servicios de recogida, transporte y tratamiento de esos residuos”.

Todo ello teniendo en cuenta que, dada la escasa regulación que de la tasa contiene el artículo 11 de la Ley 7/2022, debe acudir para completar su régimen, como no puede ser de otra manera, a las disposiciones relativas a la exacción de tasas contenidas en el texto refundido de la Ley reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2004 de 5 de marzo. En este sentido el Preámbulo manifiesta que:

“La regulación que se contempla incorpora todos los criterios y principios básicos del texto refundido de la Ley reguladora de las Haciendas Locales (en adelante, TRLRHL), aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, incluyendo, en el cálculo de la cuota, el elemento de la generación de residuos que impone la citada Ley de Residuos, en el marco del principio de que «quien contamina paga»”.

Así, la ordenanza se estructura en ocho capítulos y 19 artículos; una disposición transitoria, dos disposiciones finales y un anexo, que forma parte de la ordenanza fiscal, donde se recogen todas las tarifas del nuevo tributo, precedidos por un Preámbulo.

## II

Sobre el procedimiento seguido con ocasión de la elaboración de la norma y, hasta el momento de la emisión del presente informe, cabe destacar respecto de las obligaciones legales en el procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general, que:

- En relación con la constancia en el Plan Normativo del Ayuntamiento de Madrid, se recuerda que el Acuerdo de 24 de noviembre de 2022 de la Junta de Gobierno de la Ciudad de Madrid, por el que se aprueban las Directrices sobre el Plan Normativo del Ayuntamiento de Madrid establece en su artículo 2.3.b) que “*Quedan excluidos del contenido del Plan Normativo:*  
(...)  
*b) Las ordenanzas fiscales.*”.
- No se realiza consulta previa, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 133 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y en consonancia con ello en el punto 2.2 del Acuerdo de 20 de octubre de 2016 de la Junta de Gobierno de la Ciudad de Madrid por el que se aprueban las directrices sobre la consulta pública previa en el procedimiento de elaboración de las normas municipales “*Quedarán excluidas del trámite de consulta pública las iniciativas para la aprobación de normas presupuestarias, organizativas, ordenanzas fiscales e instrumentos de planeamiento urbanístico.*”.
- Por parte de esta Asesoría Jurídica se recibe la siguiente documentación todos ellos relevantes para fundamentar la viabilidad jurídica, técnica y económica de la tasa y de la ordenanza propuesta:

1. Borrador del Acuerdo de la Junta de Gobierno de la Ciudad de Madrid por el que se aprueba la propuesta de imposición de la Tasa por prestación del servicio de gestión de residuos de competencia municipal y el proyecto inicial de la Ordenanza Fiscal reguladora de la misma.
2. Propuesta de aprobación del acuerdo de imposición de la tasa por prestación del servicio de gestión de residuos de competencia municipal y de la ordenanza fiscal reguladora de la misma y memoria económica de repercusión presupuestaria, en la que se analiza y justifica la imposición de la tasa y el modelo propuesto.
3. Informe técnico económico relativo al establecimiento de la tasa por prestación de servicio de gestión de residuos competencia municipal en cumplimiento del artículo 25 del TRLHL en el que se analizan, justifican y cuantifican las tarifas aplicables así como el coste real del servicio en los términos previstos por el artículo 11.3 de la Ley 7/2022 y el cumplimiento tanto del principio al que debe tender la misma, de pago por generación, que ésta no es deficitaria y además que la misma no supera el coste real del servicio, justificándose un grado de cobertura del servicio por la tasa del 94%,
4. Documento denominado «Cuestiones relevantes en relación con el establecimiento y la gestión de la tasa local de residuos sólidos urbanos», suscrito por el Subdirector General de Tributos Locales, del Ministerio de Hacienda y Función Pública.
5. En cuanto a la Memoria de Impacto de Análisis Normativo, de conformidad con lo dispuesto en el punto 2.2 de las Directrices sobre la Memoria de Análisis de Impacto Normativo y la Evaluación Normativa aprobadas por Acuerdo de 3 de mayo de 2018 de la Junta de Gobierno de la Ciudad de Madrid *“La memoria no será de aplicación a las restantes disposiciones reglamentarias del Ayuntamiento de Madrid y en particular, no será exigible para la elevación a la Junta de Gobierno de propuestas normativas relativas a los presupuestos generales, las ordenanzas fiscales y los planes urbanísticos.”*.

- Del contenido del preámbulo de la Ordenanza se extrae la justificación relativa al cumplimiento de los principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia y eficiencia, en consonancia con lo exigido por el artículo 129 de la LPAC.
- De conformidad con las previsiones del artículo 7.3 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, y del artículo 129.7 de la LPAC se señala en la Memoria Económica de Repercusión Presupuestaria que *“en lo relativo al establecimiento de las tarifas de la Tasa por prestación del servicio de gestión de residuos de competencia municipal y la derogación de las tarifas del Anexo A – Tasa por prestación del servicio de gestión de residuos urbanos de actividades de la Ordenanza Fiscal Reguladora de las Tasas por Servicios y Actividades relacionados con el Medio Ambiente se señala que las medidas que se incluyen no afectan a la estabilidad presupuestaria ni a la sostenibilidad financiera del Ayuntamiento de Madrid, ya que su efecto supone un incremento total de ingresos con los que se consignan las previsiones de ingresos corrientes en el presupuesto del Ayuntamiento de Madrid para el ejercicio 2025”*. Cuantificándose a continuación el impacto previsto.

En consecuencia, esta Asesoría considera que se han cumplido las prescripciones legales exigibles para la tramitación de la Ordenanza.

### III

En relación con el título habilitante para la regulación pretendida, debe reiterarse aquí la obligatoriedad en la imposición de la tasa objeto de la ordenanza sometida a informe de conformidad con el ya transcrito artículo 11 de la Ley 7/2022, todo ello además, en consonancia con la potestad reglamentaria reconocida por los artículos 4.1.a) de la Ley 7/1985, Reguladora de las Bases de Régimen Local (en adelante LBRL); 55 del Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de disposiciones y 128.1 de la Ley 39/ 2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las

Administraciones Públicas; así como en la potestad tributaria que reconoce el mismo artículo 4.1.b) y los artículos 106.1 y 2 de la LBRL; artículos 2.2 y 17.1.a) de la LECREM; y, materialmente, en los artículos 20 y ss. y en el artículo 57 del Texto Refundido de la Ley de Haciendas Locales el cual señala que “Los ayuntamientos podrán establecer y exigir tasas por la prestación de servicios o la realización de actividades de su competencia y por la utilización privativa o el aprovechamiento especial de los bienes del dominio público municipal, según las normas contenidas en la sección 3.ª del capítulo III del título I de esta ley.”.

En este sentido el Consejo de Estado en el dictamen 196/2021, de 15 de abril, emitido sobre el anteproyecto de Ley de residuos y suelos contaminados en relación con la indicada tasa señalaba que:

“A juicio de este Consejo de Estado la previsión de dicha tasa es conforme con lo dispuesto en la jurisprudencia constitucional respecto a la autonomía financiera de las entidades locales y el principio de reserva de ley. En este sentido, cabe recordar, de conformidad con la STC 103/2015, de 28 de mayo, que “[l]a autonomía de los entes locales va estrechamente ligada a su suficiencia financiera, por cuanto exige la plena disposición de medios financieros para poder ejercer, sin condicionamientos indebidos y en toda su extensión, las funciones que legalmente les han sido encomendadas, es decir, para posibilitar y garantizar, en definitiva, el ejercicio de la autonomía constitucionalmente reconocido en los artículos. 137, 140 y 141 CE (STC 104/2000, de 13 de abril, FJ 4)”. Análoga doctrina se recoge en la STC 126/2019, de 31 de octubre (FJ 5), que recuerda, a su vez, la necesidad de articular las exigencias del principio de autonomía financiera de los municipios (artículos 137 y 140 de la Constitución), con “las exigencias derivadas de esa reserva de ley como medio de preservar tanto la unidad del ordenamiento como una básica igualdad de posición de los contribuyentes”. En fin, en análogo sentido cabe citar la doctrina recogida en la STC 233/1999, de 16 de diciembre”.

#### IV

En relación con el articulado del borrador del Acuerdo de la Junta de Gobierno de la Ciudad de Madrid por el que se aprueba el proyecto inicial de Ordenanza Fiscal reguladora de las Tasas por Servicios y Actividades relacionados con el Medio Ambiente se observa que el mismo es conforme a Derecho y en concreto tanto a las prescripciones del artículo 11.3 de la

Ley 7/2022, en tanto en cuanto: (i) se justifica en el estudio económico que la tasa no es deficitaria, habiéndose cuantificándose el coste real del servicio y (ii) se introduce un sistema de cuantificación de la misma que tiende al pago por generación (teniendo en cuenta el estado de la técnica al momento actual de imposición de la tasa y el hecho de que dicha imposición es obligatoria para el Ayuntamiento), como a las prescripciones recogidas por los artículos 20 y siguientes del TRLHL.

### CONCLUSIONES

**Única.** - Examinado el borrador de proyecto inicial de Ordenanza remitido, considerando que se han cumplido las prescripciones legales exigibles para la tramitación de la norma, y en cuanto a las prescripciones sustantivas de la misma, que son ajustadas a Derecho **se informa la misma favorablemente**

El presente informe se emite de conformidad con lo dispuesto en el artículo 28.1 de la Ley 22/2006 de 4 de julio, de Capitalidad y Régimen Especial de Madrid y en el artículo 12.3.a) del Reglamento Orgánico 1/2023, de 31 de enero, de la Asesoría Jurídica del Ayuntamiento de Madrid.

En Madrid, a la fecha firma electrónica.

