

204/2025/1059

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 PROYECTO INICIAL DE LA ORDENANZA FISCAL REGULADORA DE LA TASA POR PRESTACIÓN DEL SERVICIO DE GESTIÓN DE RESIDUOS DE COMPETENCIA MUNICIPAL.**

A la petición de informe se acompaña, junto con el borrador de propuesta de 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 económicos** aplicables en este ámbito, y el régimen jurídico aplicable a los suelos contaminados¹.

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**”².

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

¹ La negrita es nuestra.

² La negrita y el subrayado es nuestro.

³ La negrita y el subrayado es nuestro.

De conformidad con dicho artículo, como pone de manifiesto la Memoria-Propuesta del proyecto de Ordenanza 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 concluyó el 10 de abril de 2025.

La tasa por prestación del servicio de gestión de residuos de competencia municipal fue impuesta por Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Madrid de 23 de diciembre de 2024, que además aprobó la Ordenanza fiscal 8/2024, de 23 de diciembre reguladora de la misma.

Dados tales antecedentes procede realizar las siguientes

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

I

Se propone en este momento la sustitución de dicha regulación mediante la aprobación de una nueva Ordenanza fiscal reguladora de la misma, justificando en este punto la Propuesta incorporada al expediente que:

“Desde el punto de vista de su contenido, las modificaciones que se introducen con respecto a la ordenanza vigente, siendo importantes, no alteran la esencia de la tasa ni la sistemática utilizada para el cálculo de las cuotas, introduciéndose, simplemente, algún elemento que permite individualizar más las cuotas finales, en el caso de los inmuebles de uso residencial. Es decir, no se trata de una nueva tasa, sino de una modificación de la vigente, pero que, por afectar a un número elevado de preceptos, las Directrices de Técnica normativa del Ayuntamiento de Madrid, aprobadas por Acuerdo de 25 de julio de 2020 de la Junta de Gobierno de la Ciudad de Madrid, aconsejan la aprobación de un nuevo texto”.

En consecuencia, con lo anterior, su propósito fundamental al igual que su antecesora, es cumplir con la obligación impuesta por la Ley 7/2022, como se declara expresamente en el artículo 2 de la misma al indicar como fundamento de la misma el mandato contenido en la citada ley.

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.

Así, la ordenanza se estructura en ocho capítulos y 22 artículos; una disposición adicional, una disposición derogatoria, tres disposiciones finales y un anexo, que forma parte de la ordenanza fiscal, donde se recogen todas las tarifas del 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 el proyecto inicial de la Ordenanza Fiscal reguladora de la Tasa por Prestación del Servicio de Gestión de Residuos de Competencia Municipal.
 2. Propuesta de aprobación del Proyecto de la ordenanza fiscal reguladora de la tasa y memoria económica de repercusión presupuestaria, en la que se analiza y justifica la regulación que se propone.
 3. Memoria económico-financiera relativa a la tasa por prestación de servicio de gestión de residuos competencia municipal en cumplimiento del artículo 25 del

TRLHL en la que se analiza, justifica y cuantifica 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 92,77%.

4. 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:
“A los efectos de cumplir con lo establecido en el mencionado artículo 7.3 de la LOEPSF, se señala que la modificación de la ordenanza fiscal reguladora de la tasa indicada no afecta a la estabilidad presupuestaria ni a la sostenibilidad financiera del Ayuntamiento de Madrid en el ejercicio 2026, que supone en términos de derechos reconocidos 300.874.547,12 euros. Como consecuencia de la modificación normativa del artículo 4.c) 2º de la ordenanza fiscal , se ha estimado una reducción de ingresos de 201.194,42 euros. Asimismo, se ha aprobado una nueva bonificación en concepto de Pago a la Carta (PAC) , lo cual supone una reducción de 1.517.928,00 euros. Por tanto,

para el ejercicio 2026, la modificación de la ordenanza f iscal reguladora de la tasa indicada supone un incremento total de ingresos de 7.139.098,79 euros, tanto en términos de derechos reconocidos como de caja o recaudación”.

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.”*.

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:

1. 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; (ii) se introduce un sistema de cuantificación de la misma que tiende al pago por generación y que individualiza en mayor medida respecto del sistema de la Ordenanza que se sustituye, al tenerse en consideración en los usos residenciales el número de personas empadronadas en la vivienda (posible técnicamente en este momento y no con anterioridad, según se explica en la Propuesta incorporada al expediente, como consecuencia de la unificación de las direcciones en las bases de datos del Catastro y del Padrón de habitantes);
2. 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.