

ASUNTO: MEMORIA QUE CONTIENE LA VALORACIÓN DE LAS ALEGACIONES FORMULADAS EN LAS RECLAMACIONES Y SUGERENCIAS PRESENTADAS EN RELACIÓN CON EL PROYECTO INICIAL DE LA ORDENANZA FISCAL REGULADORA DE LA TASA POR PRESTACIÓN DEL SERVICIO GESTIÓN DE RESIDUOS DE COMPETENCIA MUNICIPAL

Vistos los escritos de alegaciones presentado por [REDACTED] con fecha de entrada en el Registro Municipal de 24 de octubre de 2025; por [REDACTED] en nombre y representación de Plena Inclusión Madrid Organización de Entidades en favor de Personas con Discapacidad Intelectual de Madrid, con fecha de entrada en el Registro Municipal de 11 de noviembre de 2025; por [REDACTED] con fecha de entrada en el Registro Municipal de 17 de noviembre de 2025; por [REDACTED] en nombre y representación de la Asociación de Talleres de Automoción (ASETRA), con fecha de entrada en el Registro Municipal de 18 de noviembre de 2025; por [REDACTED] en nombre y representación de la Universidad Complutense de Madrid, con fecha de entrada en el Registro Municipal de 20 de noviembre de 2025; por [REDACTED] en nombre y representación de la Federación Regional de Asociaciones Vecinales de Madrid (FRAVM), con fecha de entrada en el Registro Municipal de 24 de noviembre de 2025; por [REDACTED] en nombre y representación de la Asociación Empresarial Hotelera de Madrid (AEHM), con fecha de entrada en el Registro Municipal de 24 de noviembre de 2025; por [REDACTED] en nombre y

representación de Asociación Vecinal Retiro Norte, con fecha de entrada en el Registro Municipal de 24 de noviembre de 2025; por [REDACTED] en nombre y representación de La Única Asociación Madrileña de Empresarios de Alimentación y Distribución, con fecha de entrada en el Registro Municipal de 24 de noviembre de 2025; por [REDACTED] en nombre y representación de Asociación Vecinal del PAU del Ensanche de Vallecas, con fecha de entrada en el Registro Municipal de 24 de noviembre de 2025; por [REDACTED], actuando en nombre y representación de CEIM CONFEDERACIÓN EMPRESARIAL DE MADRID-CEOE, con fecha de entrada en el Registro General de 24 de noviembre de 2025; por [REDACTED] en nombre y representación de Fábrega Empresa Constructora, S.A, con fecha de entrada en el Registro General de 21 de noviembre de 2025; referidos, todos ellos al proyecto inicial de la Ordenanza Fiscal reguladora de la Tasa por prestación del servicio de gestión de residuos de competencia municipal, aprobado por la Junta de Gobierno de la Ciudad de Madrid, mediante Acuerdo de 23 de octubre de 2025.

Antecedentes

1º.- La Junta de Gobierno de la Ciudad de Madrid, a propuesta del titular del Área de Gobierno de Economía, Innovación y Hacienda, y previo informe de la Asesoría Jurídica, aprobó, en fecha 23 de octubre de 2025, el proyecto inicial de Ordenanza Fiscal reguladora de la Tasa por prestación del servicio de gestión de residuos de competencia municipal.

2º.- En fecha 24 de octubre de 2025 tiene lugar la publicación, en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid número 254, del anuncio de aprobación del proyecto inicial.

3º.- Abierto el período de exposición al público y de presentación de reclamaciones durante el plazo de treinta días naturales a contar desde el siguiente al de dicha publicación, tuvieron entrada, dentro de plazo, los escritos reseñados.

Valoración de las alegaciones

Primera. Por [REDACTED] se presenta escrito de alegaciones al proyecto inicial de la ordenanza fiscal referida mostrando su disconformidad con el hecho de que «...el Ayuntamiento de Madrid pretende cobrar la tasa de basuras según personas empadronadas para 2026». Recalca la alegante que «Esto es injusto y absurdo dado que todo el mundo sabe que el estar empadronado en una vivienda no equivale a vivir en ella. Esto obedece a multitud de casuísticas de los ciudadanos. Uno puede estar viviendo en un lugar en la misma ciudad en la que está empadronado y que no sea la vivienda del empadronamiento, y es legal absolutamente, pues la propia Administración pública en formularios así lo da a entender cuando te pregunta si el domicilio donde quiere recibir la notificación es el mismo del padrón u otros. La ley no obliga a que el empadronamiento y la residencia habitual coincidan aunque, es importante tener en cuenta que el empadronamiento debe reflejar la residencia efectiva de las personas, ya que esto influye en la asignación de recursos y servicios públicos. Pero es que también ocurre tener a un hijo empadronado en tu casa y que esté estudiando fuera de su ciudad, y más casuísticas».

En relación con esta cuestión, debemos señalar que el artículo 48.3.a) de la Ley 22/2006, de 4 de julio, de Capitalidad y Régimen Especial de Madrid, dispone que «...la Junta de Gobierno aprobará el proyecto inicial, y lo someterá a trámite de alegaciones si afecta a los derechos e intereses legítimos de los ciudadanos, durante un plazo no inferior a treinta días naturales».

El pasado 23 de octubre de 2025 se aprobó por la Junta de Gobierno de la ciudad de Madrid el proyecto inicial de la nueva ordenanza fiscal reguladora de la Tasa por prestación del servicio de gestión de residuos de competencia municipal, nueva ordenanza que, una vez aprobada definitivamente por el Pleno Municipal, entrará en vigor el 1 de enero de 2026. La nueva ordenanza fiscal, que sustituirá a la actualmente vigente, ha introducido una serie de modificaciones respecto a la regulación de su predecesora, destacando, entre todas ellas, la incorporación de un nuevo parámetro para determinar la tarifa de generación. Efectivamente, con el fin de progresar en la obtención de una tarifa de generación que se ajuste más a los residuos realmente generados en las viviendas y, consecuentemente, lograr una mayor aproximación al principio de «quien contamina paga», se ha incorporado la variable del número de empadronados en la vivienda. Así, manteniéndose la variable de los kilos de residuos generados en cada barrio por empadronado en el mismo, se incorpora la indicada variable del número de empadronados en la vivienda, variable que comportará una mayor tarifa cuanto mayor sea el número de empadronados.

La primera cuestión que debe precisarse es que, tal y como establece el Reglamento de Población y Demarcación

Territorial de las Entidades Locales, aprobado por el Real Decreto 1690/1986, de 11 de julio, todo residente en España tiene la obligación de empadronarse en el padrón del municipio donde resida habitualmente, constituyendo dicha inscripción prueba de residencia en el municipio y de domicilio habitual en el mismo. Por tanto, el empadronamiento no es una inscripción que quede sometida al arbitrio de las circunstancias personales del empadronado, pudiendo empadronarse, como sugiere la alegante, en un domicilio que no constituya su vivienda habitual. Como se ha dicho y, expresamente establece la norma reglamentaria que regula el padrón municipal, es obligación de cualquier residente en España, la inscripción en el Padrón Municipal del municipio en el que tenga su residencia habitual, debiéndose hacer constar el domicilio habitual. Lo anterior se recoge de forma expresa en los artículos 53 y 54 de la norma reglamentaria mencionada, preceptos cuyo tenor literal es el siguiente:

«Artículo 53. El padrón municipal es el registro administrativo donde constan los vecinos de un municipio. Sus datos constituyen prueba de la residencia en el municipio y del domicilio habitual en el mismo. Las certificaciones que de dichos datos se expidan tendrán carácter de documento público y fehaciente para todos los efectos administrativos...».

Por su parte, el artículo 54 deja constancia de la obligación que atañe a todo residente en territorio español respecto al empadronamiento, concretando, el artículo 57.1.c), que el domicilio habitual constituye uno de los datos obligatorios que deben obrar en la inscripción en el padrón municipal. Señalan ambos preceptos lo siguiente:

«Artículo 54. Toda persona que viva en España está obligada a inscribirse en el padrón del municipio en el que resida habitualmente. Quien viva en varios municipios deberá inscribirse únicamente en el que habite durante más tiempo al año...»

«Artículo 57. 1. La inscripción en el padrón municipal contendrá como obligatorios sólo los siguientes datos de cada vecino:

(...)

c) Domicilio habitual, con especificación de la referencia catastral en el territorio fiscal común, o el código equivalente en los territorios forales, siempre que el domicilio cuente con referencia catastral o código equivalente...»

Dicha obligación no contradice, como parece entender la alegante, la posibilidad de señalar un domicilio concreto, a efectos de notificaciones, distinto al domicilio habitual que conste en el padrón municipal. Así, aunque el domicilio habitual es el lugar donde normalmente se practicarán las notificaciones administrativas, ya sean de naturaleza tributaria o no, el legislador permite que esas notificaciones se practiquen en domicilios expresamente señalados al efecto por los interesados distintos al domicilio habitual, sin que, por ello, el domicilio habitual que consta en el padrón deje de serlo. La Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas establece en su artículo 41.3 que la práctica de las notificaciones se realizará, en los procedimientos iniciados a instancia del interesado, «...por el medio señalado al efecto por aquel». De esta manera, el interesado que no esté obligado a relacionarse por medios electrónicos con la Administración podrá solicitar la práctica de la notificación por vía electrónica

y, del mismo modo, podrá especificar que la notificación en papel se practique en el domicilio señalado al efecto. Resulta pertinente traer a colación la Sentencia del Tribunal Supremo, de 3 de julio de 2013, en la que ya se señaló, amparándose en la ley que precedió a la actual ley 39/2015 antes referida, la falta de validez de las notificaciones realizadas directamente al interesado cuando éste previamente ha designado un representante **y domicilio distinto a efectos de notificaciones.**

Y lo mismo debe predicarse respecto a las notificaciones en el ámbito tributario. Así, puede observarse que el artículo 110.1 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria (en adelante LGT), establece expresamente que la notificación se hará «en el lugar señalado a tal efecto por el obligado tributario o su representante...». Debe añadirse, además, que también en este ámbito tributario se ha pronunciado el Tribunal Supremo para poner de manifiesto la importancia de respetar el domicilio señalado a efectos de notificaciones para evitar el quebranto del derecho a la defensa y a la tutela judicial efectiva. Concretamente, así lo puso de manifiesto el Alto Tribunal en su reciente Sentencia, de 1 de julio de 2025 (Recurso nº 3905/2023), fallo en el que aclaraba además que ese deber de respeto al domicilio expresamente señalado a efecto de notificaciones es exigible, igualmente, en los procedimientos iniciados de oficio. Señala la Sentencia del Tribunal Supremo que la distinción que recoge el artículo 110 de la LGT entre los procedimientos iniciados a instancia de parte y los de oficio «...obedece a la propia mecánica del inicio de un procedimiento donde se hace necesario que, en los instados por el particular, la Administración sepa donde poder notificar sus decisiones»,

pero que tal distinción «...no significa que el contribuyente también pueda optar en los iniciados de oficio, si así lo manifiesta expresamente, por designar otro domicilio donde se practiquen los actos de comunicación, sobre todo si de ello depende su derecho a la defensa».

En definitiva, lo que se quiere poner de manifiesto es que la posibilidad expresamente habilitada por el legislador de designar un domicilio concreto a efectos de notificaciones distinto del domicilio habitual no altera la condición de domicilio habitual que aparece inscrito en el padrón municipal ni, obviamente, convierte en domicilio habitual al domicilio que expresamente se hubiera señalado a efectos de notificaciones en un procedimiento concreto.

Dicho cuanto antecede, debe advertirse además que, en cualquier caso, la presunción que emana de los datos inscritos en el padrón municipal es de las denominadas *iuris tantum*, esto es, se trata de una presunción que cabe desvirtuar mediante prueba en contrario. De esta manera, sin perjuicio del número de personas que consten empadronadas en una vivienda, nada impide que el sujeto pasivo de la tasa pueda probar que dicha vivienda ya no constituye el domicilio habitual de una o varias de las personas empadronadas en la misma.

Segunda. Por [REDACTED] en nombre y representación de Plena Inclusión Madrid, organización de entidades en favor de personas con discapacidad intelectual de Madrid, se presenta escrito de alegaciones al proyecto inicial de la ordenanza fiscal referida, en el que expone que «...la aplicación de la TGR tiene un impacto económico en las entidades muy considerable. Nuestras organizaciones

son asociaciones y fundaciones sin ánimo de lucro, cuyos ingresos van destinados a la atención de personas con discapacidad intelectual o del desarrollo, por lo que este tipo de sobrecostes, les obliga a desviar recursos imprescindibles para el cumplimiento de sus fines de interés general, causando por tanto un perjuicio directo a la ciudadanía madrileña con discapacidad intelectual y sus familias», solicitando al Ayuntamiento de Madrid que «...la Ordenanza Fiscal Reguladora de la Tasa por prestación del servicio de gestión de residuos de competencia municipal, establezca una exención o bonificación del 100% de la TGR a favor de las entidades sin ánimo de lucro dedicadas a la atención a personas con discapacidad intelectual y del desarrollo en el municipio de Madrid, y que figuren como tales en el "Registro de entidades, centros y servicios de atención social de la Comunidad de Madrid"».

En relación con dicha alegación, debe señalarse que el artículo 17 del proyecto inicial de la ordenanza fiscal establece que «No se concederán más exenciones o bonificaciones que las expresamente previstas en las leyes y las derivadas de la aplicación de los Tratados Internacionales», previsión igualmente contenida en el artículo 9.1 del texto refundido de la Ley reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo.

En este sentido, el artículo 11.4 de la Ley 7/2022, de 8 de abril, de Residuos y suelos contaminados para una economía circular contempla, en su letra d), la posibilidad de que se tenga en cuenta «La diferenciación o reducción para las personas y las unidades familiares en situación de riesgo de exclusión social». Si bien es cierto que las entidades sin ánimo de lucro que tienen por objeto la atención y desarrollo de personas con discapacidad intelectual, así como de sus familias, podrían

manifestar una menor capacidad económica en ciertos casos, dicha correlación no tiene por qué darse necesariamente. Lo mismo sucede con las personas con discapacidad. En este sentido, si estas últimas acreditan la percepción del Ingreso Mínimo Vital o de la Renta Mínima de Inserción, podrán beneficiarse de la reducción del 100% que prevé la ordenanza fiscal. Pero ello desde el punto de vista individual, como parece desprenderse de la dicción del artículo 11.4.d) de la citada ley de residuos, no en relación con las entidades u organizaciones que las aglutinan o representan.

Por otra parte, la Ley 49/2022, de 23 de diciembre, de régimen fiscal de entidades sin fines lucrativos y de los incentivos fiscales al mecenazgo no contempla reducción o beneficio fiscal alguno en relación con la presente tasa. Debe tenerse en cuenta, asimismo, el mandato del legislador de que la tasa no sea deficitaria, lo que hace que la situación actual diste de la existente cuando regía la ordenanza fiscal reguladora de la antigua Tasa por prestación del servicio de gestión de residuos urbanos de actividades, donde se contemplaba una reducción de un 100% en favor de las entidades sin ánimo de lucro.

Tercera. Por [REDACTED] se alega, en primer término, respecto a la cuantificación de la tasa que «...el principio general de que no sea deficitaria en su conjunto, no debe entenderse como exigencia imperativa de que la tasa deba cubrir el 100% de los costes», proponiendo, contrariamente a lo exigido por el legislador, una tarifa básica deficitaria que alcance únicamente un 75% del grado de cobertura. Argumenta el alegante al respecto lo señalado en el documento elaborado

por la Subdirección General de Tributos Locales en el que, bajo el título de «Cuestiones relevantes en relación con el establecimiento y la gestión de la tasa local de residuos sólidos urbanos», se señala expresamente que «... la previsión contenida en la Ley 7/2022 debe ser interpretada como el necesario cumplimiento de un principio y no como la imposición a los ayuntamientos de una absoluta precisión en la cobertura de los costes del servicio, es decir, que dicha cobertura se aproxime el máximo posible al coste real del servicio...». La literalidad de lo señalado en el propio documento ya pone de manifiesto la improcedencia de la propuesta, toda vez que el hecho de que no sea necesaria una precisión absoluta en el grado de cobertura de los costes fijos del servicio, ello no habilita en absoluto a establecer una tarifa básica manifiesta y conscientemente deficitaria como se pretende, siendo necesario, por imperativo legal, una tarifa que, tal y como refiere el propio documento en que se ampara la propuesta del interesado, «...se aproxime el máximo posible al coste real del servicio».

Lo anterior ya da respuesta a la solicitud de la entidad CEIM, que con relación a «...las tarifas que se utilizan para calcular la cuota de la tasa», se limita a solicitar su reducción.

En segundo lugar, señala [REDACTED] el excesivo peso que tiene la tarifa básica en la cuantificación de la cuota tributaria de la tasa, proponiendo que la tarifa por generación alcanzara, al menos, una tercera parte de dicha cuota, pudiendo incluso llegar al 50% de la misma, «...para así dar más peso a la aplicación del principio "quien contamina paga"...». Propone también y, alternativamente a lo anterior, la posibilidad de introducir en el cálculo de la tarifa básica,

tarifa que viene determinada exclusivamente, en el ámbito residencial, por el valor catastral, algún aspecto vinculado a la generación como pudiera ser «Una ponderación del valor catastral en función del número de habitantes empadronados en el inmueble a la fecha de devengo de la tasa». En un sentido similar, la Federación Regional de Asociaciones Vecinales de Madrid (FRAVM), la Asociación Vecinal Retiro Norte y la Asociación Vecinal del Pau del Ensanche de Vallecas afirman que «La tasa sigue siendo, de facto, mayoritariamente fija y sólo minoritaria y débilmente ligada a la generación real de residuos. Ello provoca que el principio de “quien contamina paga” se aplique de manera parcial y muy matizada». Asimismo, expone que «la Tarifa Básica (TB) sigue calculándose, en esencia, a partir del valor catastral del inmueble y del uso que se le asigna (...). El valor catastral puede ser un indicador aceptable del valor del bien, pero no siempre refleja la situación económica de quienes viven en él». Mientras que la Asociación Empresaria Hotelera de Madrid (AEHM) afirma que «el valor catastral no refleja, ni aproxima, ni guarda relación con ninguno de los elementos que justifican esta tasa, es decir, ni mide la cantidad ni la naturaleza de los residuos generados, ni expresa la frecuencia o intensidad con la que el servicio se presta en un establecimiento concreto». Por su parte, La Única Asociación Madrileña de Empresarios de Alimentación y Distribución solicita la supresión del uso catastral y el tramo de valor catastral en que se encuentre el inmueble como regla de cálculo. Finalmente, por parte de Fábrega Empresa Constructora, S.A se indica que «el establecimiento de la tasa con base en cálculos que están vinculados en la mayor parte de la cuota con el valor catastral de los edificios no se adecúa a los principios de pago por generación y de que “quien contamina paga” que deben ser rectores de la regulación».

En este orden de cosas, CEIM se limita a instar la reconfiguración de la tasa «de forma que se tengan criterios objetivos y parámetros vinculados al servicio que efectivamente se está prestando, tales como el volumen de residuos generados, su tipología y la frecuencia de su recogida».

Respecto de esta cuestión, debe decirse, aunque suene reiterativo, que la Ley de Residuos impone, entre sus exigencias, que la tasa no puede ser deficitaria. En ese sentido, en el estudio técnico-económico elaborado para el establecimiento de la tasa, y que forma parte del expediente, se pone de manifiesto que la tarifa básica representa los costes fijos del servicio, independientemente de lo que cada ciudadano pueda generar. Por tanto, el peso que se le ha dado a la tarifa básica es lo que resulta exclusivamente de dichos costes fijos, considerándose por esta Corporación necesario que, partiendo de la estructura de la tasa que se ha diseñado para alcanzar una cuota no deficitaria, esos costes fijos se sufraguen, en atención a su carácter estable y constante, con base en el valor catastral, valor, este, objetivo e indicativo, tal y como ha reconocido ya la jurisprudencia, de capacidad económica. Así, en cuanto a esto último, la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid 1184/2010, de 17 de noviembre, remitiéndose a otras muchas sentencias del Tribunal Supremo, considera que «...de acuerdo con la jurisprudencia no es contrario ni a los preceptos legales ni a los principios invocados por la actora el sistema empleado por la Ordenanza recurrida, estableciendo las tarifas sujetándose al valor catastral de los inmuebles...»; dicha sentencia enjuiciaba la Tasa por prestación del servicio de gestión de residuos urbanos que estableció el Ayuntamiento de Madrid a partir del 1 de enero

de 2009, y que determinaba la cuota en los mismos términos en los que, en la presente propuesta, se hace con la tarifa básica. Por su parte, el mismo Tribunal Superior de Justicia de Madrid, en relación con la misma tasa, reitera, en su Sentencia 1716/2009, de 3 de diciembre, que «...de acuerdo con la jurisprudencia no es contrario ni a los preceptos legales ni a los principios invocados por la actora el sistema empleado por la Ordenanza recurrida, estableciendo las tarifas sujetándose al valor catastral de los inmuebles con el método de corrección consistente en la cuota de generación de residuos para determinados establecimientos. La consideración de la magnitud de generación de residuos para la fijación cuantitativa de las cuotas es un criterio notoriamente vinculado con el principio conmutativo (...). También lo es en cierta medida el valor catastral de los inmuebles cuando deriva, entre otras circunstancias de su extensión, que puede ser indicativa de una mayor ocupación y, por tanto, de la generación de mayor volumen de residuos». Y, en términos similares se pronuncian las Sentencias del mismo Tribunal 1718/2009, de 3 de diciembre, 205/2010, de 9 de febrero, y 959/2010, de 27 de julio.

El Tribunal Supremo, por su parte, en Sentencia de 4 de enero de 2013, en relación con la misma Tasa por prestación del servicio de gestión de residuos urbanos del Ayuntamiento de Madrid, manifestó que «...A la conclusión precedente no se opone con éxito el hecho de que no exista una medición del aprovechamiento individualizado que a cada contribuyente corresponde, pues en una tasa tan compleja y aleatoria tal medición individualizada, hoy por hoy es imposible, lo que no impide su fijación por métodos como el utilizado que es lo que la jurisprudencia ha venido aceptando.

Tampoco se puede oponer con éxito el eventual pago distinto de la tasa por dos contribuyentes que posean bienes inmuebles de igual

extensión pero de más valor uno que otro. En primer término, porque no se ha aportado al proceso la realidad invocada. En segundo lugar, porque aunque pueda darse esa desigualdad es indudable que desde el plano teórico y precisamente a partir de los cálculos estadísticos que sirven de base a la generación de residuos urbanos siempre podrá afirmarse que el titular del inmueble de menos valor produce menos residuos que quien los genera desde un inmueble de más valor. Finalmente, y aún en la hipótesis de que se diera la desigualdad alegada, esta tendría como justificación ese "mayor valor" de un inmueble respecto del otro, circunstancia que hemos señalado que constituye un "a priori" en la fijación de la tasa, pues se parte de que los titulares de bienes inmuebles de "más valor" generan más residuos urbanos».

En cualquier caso y, volviendo a la posible ponderación de ese valor catastral, ningún sentido tiene incorporar elementos esencialmente variables para determinar el cálculo de una tarifa básica diseñada expresamente como contrapunto al elemento variable que constituye la tarifa por generación. Debe señalarse, además, que las variaciones que pudieran producirse en el número de habitantes del término municipal a las que se alude por el interesado, resulta innegable que son intrascendentes a efectos del cálculo del coste fijo que deriva de la gestión del servicio que nos ocupa, resultando obvio que la población del municipio de Madrid es un elemento, al igual que el coste fijo del servicio, estable y constante.

En definitiva, una tarifa que pretende ser la expresión cuantificada de los costes fijos del servicio no es compatible con la pretendida ponderación del valor catastral, valor objetivo y estable que permite la distribución de ese coste

fijo por criterio de capacidad económica, con elementos variables tales como el número de empadronados o el consumo de agua. Esos elementos de ponderación variables son los que deben utilizarse, precisamente, para determinar la cuantía de parte variable que integra la cuota de la tasa, esto es, la tarifa de generación. Así, tal y como reconoce el propio alegante, se ha propuesto la introducción de la variable número de empadronados en la vivienda como elemento de ponderación de la tarifa de generación. Dicha medida pretende ser un nuevo paso que acerque todavía más la tasa al principio de «quien contamina paga» (PAYT: *pay as you throw*), si bien, en contra de lo alegado, no constituye en modo alguno un reconocimiento de la ilegalidad de la ordenanza fiscal actualmente vigente, sino únicamente lo que es: la introducción de un nuevo elemento de ponderación de la tarifa de generación que aproxime más la tasa al mencionado principio.

Presenta igualmente [REDACTED] alegaciones respecto a la regulación de determinados aspectos concretos. Por un lado, alega que deberían haberse considerado otros supuestos de no sujeción a la tasa equiparables a la no sujeción que el artículo 4 de la ordenanza fiscal ha previsto para los bienes inmuebles declarados en ruina. Y respecto a la exclusión de la tarifa de generación que el artículo 12.4 de esta misma ordenanza ha previsto para las viviendas vacías y para los locales sin actividad, considera el alegante que resulta precisa una mayor concreción del concepto de vivienda vacía, así como considera inadecuada de la consideración del ejercicio anterior al del devengo para probar la inactividad de los locales.

Pues bien, respecto a esta última cuestión y en lo referente a la vivienda vacía, esta Corporación considera que la presunción que emana de los datos del Padrón Municipal y a la que expresamente se refiere el precepto en cuestión, concreta y dota de seguridad jurídica, en contra de lo manifestado por el interesado, al concepto de vivienda vacía. Así, la existencia de empadronados en la vivienda permite presumir que la misma está habitada, presunción que por su naturaleza *iuris tantum*, permite ser desvirtuada mediante prueba en contrario. No puede admitirse, en consecuencia, que tal presunción no resulte viable para definir o concretar el concepto de vivienda vacía bajo el argumento de que los datos del padrón no siempre son reflejo de la realidad, y no puede admitirse porque, sin perjuicio de la obligación que el Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades Locales, aprobado por Real Decreto 1690/1986, de 11 de julio, impone a todo residente en España de empadronarse en el padrón del municipio donde resida habitualmente y de identificar su domicilio habitual, la presunción que emana de los datos del padrón no resulta, como se ha dicho, incompatible, sino, antes al contrario, es desvirtuable mediante prueba en contrario.

Y, en lo concerniente a disconformidad que manifiesta el alegante respecto a la consideración del ejercicio anterior al devengo a los efectos de probar la inactividad del local, debe decirse que no puede obviarse que esa inactividad pone de manifiesto la inexistencia de generación, circunstancia esta que conlleva la no sujeción, no exención como señala el interesado, a la tarifa de generación. En consecuencia, si mediante esa inactividad lo que se acredita es la indicada no

sujeción a la tarifa de generación por inexistencia de tal generación, es lo lógico considerar las circunstancias del ejercicio anterior al del devengo si es precisamente de ese ejercicio del que se toman los datos que permiten cuantificar la tarifa de generación. Si se considerara, como se propone, el ejercicio del devengo, podría darse la circunstancia de que el local sin actividad en el ejercicio del devengo pero con actividad en el ejercicio anterior, no participara en el pago por generación de unos residuos en los que sí habría participado y que sirvieron de base para la cuantificación de la tarifa de generación para los locales de la misma zona homogénea y mismo uso catastral.

Por lo que se refiere a la pretensión de ampliar la consideración de la inhabilitación propia de los bienes inmuebles declarados en ruina a otras circunstancias que el interesado considera equiparables a efectos de la no sujeción a la tasa, debe decirse que no se estima que exista esa posible equiparación. Debe tenerse en cuenta que los supuestos de no sujeción definidos en la norma tienen como característica principal, no solo la inexistencia de generación de residuos, sino también que no cabe su consideración como potenciales destinatarios del servicio, no existiendo, por tanto, realización del hecho imponible. Tales circunstancias se producen inequívocamente en los supuestos de bienes inmuebles declarados en ruina, existiendo además una vocación de permanencia en el tiempo de dicha circunstancia. Argumenta el alegante que cabría equiparar esa situación de ruina de un bien inmueble a supuestos tales como «...los de imposibilidad de uso por razones urbanísticas u otras razones legales (p.ej. precintados por orden administrativa o judicial)», pero tal

pretensión debe desestimarse toda vez que se trata de situaciones circunstanciales, sin vocación de permanencia en el tiempo y que, en cualquier caso, no excluye a esos bienes inmuebles de su condición de potenciales destinatarios del servicio. Acaso podría, ante tales circunstancias, evitarse el pago de la tarifa por generación, pero en ningún caso podría excluirse el pago de la tarifa básica como si de un supuesto de no sujeción se tratase.

Finalmente, [REDACTED] pone de manifiesto la existencia de determinados desajustes tanto en los tramos de valores catastrales definidos para el cálculo de la tarifa básica para los inmuebles de uso residencial, como en los tramos definidos para la determinación del coeficiente de calidad en la separación. Con relación a los tramos de valores catastrales, señala el interesado que la correlación o correspondencia que existe en determinados tramos «...entre el porcentaje de incremento o salto entre la cifra superior del tramo anterior y la cifra superior del tramo y el porcentaje de incremento o salto de la cuota de tarifa básica asignada al tramo respecto de la asignada al tramo anterior...», no se da en otros tramos, concretamente en los tramos segundo, tercero, noveno y décimo. En un sentido similar, la Federación Regional de Asociaciones Vecinales de Madrid (FRAVM), la Asociación Vecinal Retiro Norte y la Asociación Vecinal del Pau del Ensanche de Vallecas afirman que «se conserva un tramo muy amplio entre 200 y 500 kg/persona año y un último tramo “abierto” a partir de 500 kg, sin mayor desagregación». Al respecto debe señalarse que para el estudio de las tarifas y obtener, finalmente, sus importes, se han realizado varias simulaciones matemáticas. A partir de la determinación del número de tramos que se quieren establecer, cada una de las

simulaciones agrupa los inmuebles por tramos de valor catastral y para cada agrupación calcula la tarifa básica media del tramo de valores catastrales que contiene, excepto para el último tramo en el cual la tarifa se calcula multiplicando el valor catastral del inmueble por el coeficiente de atribución del coste fijo, arriba calculado. En la determinación del número de tramos de valor catastral para cada uso se ha tenido en cuenta, fundamentalmente, el número de unidades urbanas que conforman el uso catastral, por considerarlo razonable. A partir de ahí, para los usos no residenciales, se han establecido tramos de 5, 11 o 12, según los casos; mientras que para los usos residenciales se han determinado 11 tramos.

Considerando en su totalidad los valores catastrales, se observó que presentaban una distribución en la que, la figura obtenida, es una curva sesgada a la derecha, esto es una concentración muy alta de valores catastrales por debajo de 100.000 euros, y una dispersión muy alta de los datos, con valores catastrales por encima de los 295 millones de euros. En consecuencia, fue necesario optar por alguna forma de transformación no lineal catastral que recogiera valores marginales decrecientes y, habiéndose planteado diversas alternativas en el estudio de las tarifas, finalmente se ha optado por la distribución del valor catastral acumulado creciente en progresión geométrica, con razón igual a 1,75 en el uso industrial, 2 en los usos BICES (Bienes inmuebles de características especiales), beneficencia, comercial y religioso, y 2,5 en los usos cultural y ocio y hostelería porque el recibo medio del valor catastral de la mediana ha resultado el de menor importe en relación con las otras simulaciones

realizadas. En resumen, se han descartado las soluciones en las que los tramos extremos contenían un conjunto mínimo de inmuebles con tarifas insignificantes o extraordinarias y se han considerado apropiadas las soluciones en las que el recibo medio del valor catastral de la mediana era menor.

Y, por lo que se refiere a los coeficientes de calidad en la separación, a los que se achaca que «...existiendo solo 10 tramos, establecer el nivel neutro en el tramo octavo (que requiere al menos el 70,01% de separación correcta), parece excesivo», no debe perderse de vista que el factor corrector que se aplica sobre las tarifas de generación busca una mejora en la separación de residuos que se realiza en hogares y empresas. Por lo tanto, en atención al grado en el que la separación del residuo se esté realizando se proponen distintos coeficientes, de tal manera que en los casos en los que la separación sea más correcta el efecto del coeficiente sea nulo o incluso que suponga una menor carga tributaria para el obligado tributario y, por el contrario, cuando el residuo no esté correctamente separado, el efecto del coeficiente implique una mayor carga tributaria. Se considera, por tanto, que establecer hasta en siete de los diez tramos previstos un coeficiente corrector penalizador resulta justificado considerando, como se ha dicho, que el fin último de estos coeficientes no es otro que incentivar la mejora en la separación, mejora que es muy necesaria en el municipio de Madrid en consideración al deficiente grado de cumplimiento actualmente existente. Así, el mejor resultado medido en el conjunto de los distritos del municipio de Madrid apenas alcanza un grado de cumplimiento del 22%, cifra que pone de manifiesto la necesidad de articular la tabla de

coeficientes de calidad en la separación en los términos en que se ha hecho.

Cuarta. Por la Asociación de Talleres de Automoción (ASETRA) se manifiesta que «Los talleres de reparación de vehículos somos actividades en las que se generan residuos peligrosos y no peligrosos. Como consecuencia de ello la Ley 7/2022, de 8 de abril, de residuos y suelos contaminados para una economía circular; como poseedores del residuo, tenemos la obligación de entregarlos a un gestor autorizado. Por lo que entendemos que somos un sector que nos podríamos acoger a los supuestos de no sujeción», exponiendo a continuación una serie de dudas en la aplicación del supuesto de no sujeción del artículo 4 letra d) del proyecto inicial. Finalmente, solicita en favor de los talleres de reparación y mantenimiento de vehículos que operan en Madrid «...la posibilidad de acogerse a los sujetos de no sujeción establecidos en el art.4 del borrador de la Ordenanza arriba referida cuando no utilicen los contenedores municipales. Y establecer un mecanismo de reducción de la cuantía de la Tasa por disponer de contrato con gestor de residuos para aquellos casos en los que el taller decide hacer uso del sistema de recogida del ayuntamiento, por la escasa producción de residuos de competencia municipal».

El artículo 4.d) del proyecto inicial de Ordenanza Fiscal reguladora de la Tasa por prestación del servicio de gestión de residuos de competencia municipal recoge, como supuesto de no sujeción, el siguiente:

«Tratándose de residuos generados en inmuebles en los que se ejerzan actividades, cuando los poseedores o productores de residuos hubieran entregado la totalidad de los residuos generados a un gestor autorizado, y así lo acrediten, para lo que se requerirá

previo informe del área de gobierno competente en materia de medio ambiente.

Lo anterior no exime de la obligación de abonar, en su caso, la tarifa correspondiente a la Tasa por los servicios de tratamiento y eliminación de residuos, en los términos recogidos en la Ordenanza Fiscal reguladora de las Tasas por servicios y actividades relacionados con el medio ambiente.

Se considerará no acreditada la entrega de la totalidad de los residuos a un gestor autorizado y, por tanto, se devengará la Tasa por prestación del servicio de gestión de residuos de competencia municipal, cuando no se aporte, antes de la finalización del primer trimestre del año para el que se pretende que surta efectos la no sujeción, la declaración anual, correspondiente al ejercicio precedente, a que se refiere el artículo 27.5 de la Ordenanza 12/2022, de 20 de diciembre, de limpieza de los espacios públicos, gestión de residuos y economía circular».

En relación con dicho supuesto, debe precisarse que la obligatoriedad de acudir a un gestor autorizado en ciertos casos es algo que no determina una ordenanza fiscal como la presente, sino la normativa sectorial correspondiente, es decir, la de residuos o medioambiental.

Aclarado lo anterior, el alegante se pregunta cuáles son los residuos de competencia municipal. En este sentido, el artículo 3.1 del proyecto inicial de ordenanza fiscal se remite a lo establecido en la Ley 7/2022, de 8 de abril, de residuos contaminados para una economía circular. Y por lo que se refiere a la duda relativa a si resulta necesario incluir en el contrato con el gestor de residuos aquellos que no hayan sido generados por el propio taller, debe remarcarse que el

artículo 4 letra d) anteriormente transcrito alude tanto a «poseedores» como a «productores» de residuos.

El alegante plantea, finalmente, otros interrogantes en relación con la aplicación de la Tasa por los servicios de tratamiento y eliminación de residuos mencionada en el artículo 4.d), en los casos en que el productor o poseedor de los residuos los entrega a un gestor autorizado. Debe quedar claro que la Tasa por prestación del servicio de gestión de residuos de competencia municipal es distinta de la Tasa por los servicios de tratamiento y eliminación de residuos. Esta última tiene un hecho imponible muy concreto, definido en el artículo 3.1 letra b) de la Ordenanza Fiscal reguladora de las Tasas por servicios y actividades relacionados con el medio ambiente, esto es «...la utilización de los servicios de la planta de vertedero para el depósito, tratamiento y eliminación de aquellos residuos cuya recogida quede fuera de la prestación obligatoria del servicio». Asimismo, el artículo 8 de dicha ordenanza señala que el devengo de la tasa se produce cuando se inicie la prestación del servicio o la realización de la actividad, procediéndose a abonar «...en los plazos y condiciones establecidos en la Ordenanza Fiscal General de Gestión, Recaudación e Inspección» (artículo 9). No se entiende, por tanto, la alusión a la devolución de la tasa a que hace referencia el alegante en su escrito, salvo que haya confundido ambos tributos.

En cualquier caso, para tener derecho a la consideración de un supuesto de no sujeción es preciso que la totalidad de los residuos se entreguen a un gestor autorizado; no solo una parte. Por tanto, si el Ayuntamiento presta el servicio nunca

podrá considerarse que se produce un supuesto de no sujeción.

Finalmente, en cuanto a la solicitud de inclusión de los talleres de reparación de vehículos en los supuestos de no sujeción, señalar que ello no es algo que deba prever la norma, sino que vendrá dado, ya sea por la legislación sectorial (en caso de imponer en ciertos casos la obligatoriedad de gestionar los residuos producidos o poseídos a través de un gestor autorizado) o bien de la decisión voluntaria de acogerse a dicho sistema, siempre que se cumplan los requisitos de acreditación contemplados en la ordenanza fiscal.

Y por lo que se refiere a la solicitud de introducción de una reducción «...por disponer de contrato con gestor de residuos para aquellos casos en los que el taller decide hacer uso del sistema de recogida del ayuntamiento, por la escasa producción de residuos de competencia municipal», señalar que el alegante parece confundir de nuevo los términos. Si se dispone de un gestor autorizado de residuos y se acredita dicha circunstancia, ello supondrá la no sujeción a la tasa, tal y como se ha dicho anteriormente, pero siempre que, se insiste, se entreguen la totalidad de los residuos generados a un gestor autorizado. Por otra parte, en caso de sujeción a la Tasa por prestación del servicio de gestión de residuos de competencia municipal, el proyecto inicial de ordenanza fiscal no recoge reducción específica para los talleres de reparación de vehículos, en tanto que no se encuentran incluidos en ninguno de los supuestos a que se refiere el artículo 11.4 de la Ley 7/2002, de 8 de abril, de Residuos y suelos contaminados para una

economía circular, ni tampoco manifiestan una menor capacidad económica, en atención al artículo 24.4 del TRLRHL. Y, respecto a la menor producción de residuos alegada, hay que señalar que la mayor o menor producción de residuos a nivel del barrio en el que se ubique el inmueble se tendrá en cuenta a efectos del pago de una mayor o menor tarifa por generación.

Quinta. Por parte de la Universidad Complutense de Madrid se alega, en primer lugar, «...que se reconozca la exención total de la tasa por prestación del servicio de gestión de residuos urbanos a favor de la Universidad Complutense de Madrid, en aplicación del artículo 58.5 de la LOSU y demás normativa vigente».

En relación con dicha alegación, debe señalarse que, sin perjuicio de que dicha exención resulte o no procedente en virtud de lo dispuesto en el artículo 58.5 de la Ley Orgánica 2/2023, de 22 de marzo, del Sistema Universitario, cuestión que será objeto de análisis en el momento de aplicación de la Tasa, una vez entre en vigor la ordenanza fiscal, de entenderse que la respuesta es afirmativa, consideramos que la incorporación de dicha exención al texto de la ordenanza fiscal resulta innecesaria, en la medida que el propio artículo 17 del proyecto inicial ya recoge la previsión de aplicación de aquellas exenciones o bonificaciones previstas en las leyes o de las derivadas de la aplicación de los tratados internacionales, previsión igualmente contenida en el artículo 9.1 del TRLRHL.

A continuación, se solicita que «...se proceda a modificar la Ordenanza Fiscal reguladora de la tasa, a fin de incluir expresamente a las universidades públicas dentro de las entidades beneficiarias de una

reducción del 95% la tasa, en coherencia con su naturaleza institucional, no lucrativa y de servicio público, así como en atención a la gestión ambiental responsable de la UCM, su contribución a la economía circular y su colaboración continuada con los servicios municipales en campañas de prevención, recogida y sensibilización».

Por lo que se refiere a dicha alegación, debe indicarse, en primer lugar, que de la Ley 49/2002, de 23 de diciembre, de régimen fiscal de las entidades sin fines lucrativos y de los incentivos fiscales al mecenazgo, no se deriva la obligación de aplicar beneficio fiscal alguno de estas características en la tasa que ahora nos ocupa. Por otro lado, el supuesto mencionado no se encuentra recogido entre las circunstancias que pueden ser tenidas en cuenta a la hora de configurar la tasa, de acuerdo con el artículo 11.4 de la Ley 7/2022, de 8 de abril, de residuos y suelos contaminados para una economía circular. Tampoco se considera que resulte de aplicación el artículo 24.4 del texto refundido de la Ley reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por cuanto que las universidades públicas no revelan una capacidad económica particularmente desfavorable.

Asimismo, la Universidad Complutense afirma que desarrolla una gestión ambiental sostenible de residuos. En este sentido, expone que «...el informe técnico elaborado por la Unidad de Campus y Medio Ambiente de la UCM, fechado el 3 de noviembre de 2025 (Documento nº 1), acredita que la universidad gestiona directamente más de 870 toneladas de residuos anuales, con un coste cercano a los 400.000 €, incluyendo tasas municipales, contratación de gestores, personal, formación y certificaciones. Además,

la UCM aporta residuos orgánicos a la Planta Municipal de Compostaje de Migas Calientes, colabora en campañas municipales como "Acierta con la orgánica" y "Campus Joven 4R", y mantiene puntos limpios fijos y móviles en sus instalaciones. La universidad lidera el ranking nacional de sostenibilidad universitaria (IU GreenMetric) y ocupa la posición 36 a nivel mundial, con una puntuación destacada en el parámetro de residuos. Su política ambiental incluye la formación de más de 300 personas al año la reducción de papel en procesos administrativos, la reutilización de equipos electrónicos, la recogida selectiva de residuos peligrosos y la conservación de un bosque urbano que presta servicios ecosistémicos valorados en más de 400.000 € anuales». A este respecto, debe señalarse que, sin perjuicio del análisis relativo a si dichas acciones pudieran encajar con lo dispuesto en el artículo 11.4 letra c) de la Ley 7/2022, de 8 de abril, de Residuos y suelos contaminados para una economía circular, por el momento no se ha considerado oportuno incorporar esta posibilidad en el proyecto de ordenanza fiscal, teniendo en cuenta que se trata de una opción que otorga el legislador a la hora de establecer y regular la tasa. Asimismo, no debe perderse de vista la obligación impuesta por aquel de que la tasa no tenga carácter deficitario.

Finalmente, hay que señalar que en el caso de que la Universidad Complutense entregue los residuos por ella generados o que posea a un gestor autorizado y así quede acreditado, el artículo 4 letra d) del proyecto inicial de ordenanza fiscal contempla dicha circunstancia como un supuesto de no sujeción.

Todo lo anterior sirve igualmente como argumento para dar respuesta a CEIM, entidad que respecto a la cuestión tratada

en este punto se ha limitado a solicitar el reconocimiento de una reducción «...para los establecimientos de enseñanza en todos sus grados».

Sexta. Por parte de la Federación Regional de Asociaciones Vecinales de Madrid (FRAVM), la Asociación Vecinal Retiro Norte y la Asociación Vecinal del Pau del Ensanche de Vallecas se afirma que «la generación se estima con medias de barrio y el coeficiente de calidad en la separación (CCS) sigue aplicándose a escala zonal, no individual (...) no hay una medición real de la generación de cada vivienda, sino una combinación de medias de barrio y datos de padrón que, como sabemos, no siempre reflejan la ocupación efectiva: hay pisos sobreocupados con parte de los inquilinos sin empadronar, viviendas con rotación constante de personas, o actividades económicas encubiertas bajo uso residencial (especialmente VUT) donde el padrón es poco útil».

En relación con la alegación anterior, debe señalarse que, hasta ahora, en el cálculo de la cuota tributaria en las tasas por prestación de servicios, el margen de decisión de los ayuntamientos era amplio, estableciéndose como único requisito que su importe no excediera del coste del servicio (artículo 24.2 del TRLRHL). La Ley 7/2022, de 8 de abril, de residuos y suelos contaminados para una economía circular (en adelante Ley de Residuos), sin embargo, constituye un punto de inflexión, porque, como ya se señaló a lo largo de la memoria relativa a la aprobación de la ordenanza fiscal de la tasa, no solo convierte al tributo en obligatorio, sino porque, además, incorpora la exigencia de que se establezcan criterios de generación, sin regular una sola pauta acerca de cómo puede o debe hacerse. En este contexto, es evidente

que la forma en la que se gestionan los servicios de recogida, transporte, tratamiento y eliminación de residuos resulta fundamental a la hora de determinar el grado de individualización de la cuota.

En este sentido, y dada la ausencia total de una regulación en la Ley de Residuos de los elementos principales que deben conformar la cuota, el Ayuntamiento de Madrid ha tenido en cuenta los criterios que se recogen en el documento denominado «Cuestiones relevantes en relación con el establecimiento y la gestión de la tasa local de residuos sólidos urbanos», firmado por el Ministerio de Hacienda, al que antes nos hemos referido.

Somos conscientes de que el documento citado no tiene carácter normativo, ni vincula a los Ayuntamientos encargados de establecer la tasa y aplicar, posteriormente, la ordenanza fiscal; y, por tanto, mucho menos, a los juzgados y tribunales, pero no puede desconocerse su valor interpretativo acerca de lo que pretendía el legislador, ante la ausencia de criterios claros en la Ley, entre otras cosas, por su absoluta falta de regulación. Conocedores, por tanto, de estos criterios, y teniendo en cuenta el sistema de gestión de residuos que existe en la ciudad de Madrid, se ha articulado la cuota en los términos que el documento del Ministerio de Hacienda denomina sistema de pago por generación medio. Así, la regulación que se contempla diferencia entre los bienes inmuebles con uso catastral residencial y los bienes inmuebles con usos catastrales distintos de los residenciales.

Dicho lo anterior, debe señalarse que el diseño de la cuota no ha sido, precisamente, fácil. Antes, al contrario, la escasa

regulación que contiene la Ley de Residuos, unida al hecho de que, sin embargo, sí impone el cumplimiento de determinados requisitos, ha llevado al Ayuntamiento de Madrid a tener que optar por aquel sistema de determinación de la cuota que permite la mayor aproximación posible al principio de que «quien contamina paga», utilizando para ello datos como los kilos o toneladas de residuos generados o la calidad en la separación de residuos. Debe destacarse, a este respecto, que la Ley 7/2022, de 8 de abril, es innovadora en cuanto a que, por primera vez, impone a los Ayuntamientos el establecimiento de una tasa, que, en la regulación de la legislación de las Haciendas Locales, se caracteriza por tener carácter potestativo; pero, también innova en la medida en que, por primera vez, siendo como es un tributo obligatorio, omite totalmente la regulación de los elementos esenciales del mismo. Y es por ello, por lo que los Ayuntamientos, en general, y, en lo que ahora interesa, el Ayuntamiento de Madrid, en particular, han tenido que realizar una compleja labor para encajar la única exigencia (aparte de su imposición obligatoria, insistimos) de la mencionada Ley de Residuos, (que la tasa tenga en cuenta, en su cuantía, criterios de generación de residuos), con la regulación que de los elementos esenciales de las tasas realiza el TRLRHL. Y no ha sido, precisamente, una tarea fácil, pues no puede considerarse una tasa «normal» para el TRLRHL. En efecto, para el TRLRHL las tasas pueden establecerse para someter a gravamen, o bien la prestación de un determinado servicio o bien la utilización privativa o el aprovechamiento especial del dominio público local. Esta tasa, sin embargo, obliga a introducir una variable hasta entonces desconocida: la generación de residuos que cada ciudadano, cada inmueble,

cada barrio o cada zona, en definitiva, de cada municipio genera (la Ley 7/2022 no dice, de ninguna manera, cuál es el ámbito de referencia de esa generación de residuos que debe tenerse en cuenta). Y si la tarifa básica, que se identifica con la clásica concepción de las tasas para el TRLRHL, al representar el gravamen exigible por la mera disponibilidad del servicio, no ha planteado demasiados problemas en cuanto a su diseño, no sucede lo mismo con la tarifa por generación.

A este respecto, resulta de interés la reflexión que hacía ya el Tribunal Supremo, en su Sentencia núm. 1/2013, de 4 de enero: «...A la conclusión precedente no se opone con éxito el hecho de que no exista una medición del aprovechamiento individualizado que a cada contribuyente corresponde, pues en una tasa tan compleja y aleatoria tal medición individualizada, hoy por hoy es imposible, lo que no impide su fijación por métodos como el utilizado que es lo que la jurisprudencia ha venido aceptando...».

Es decir, en aquel momento, el Tribunal Supremo, en relación con la Tasa de Residuos que el Ayuntamiento de Madrid implantó en 2009, reconoció ya las dificultades que existían para individualizar los residuos generados por cada ciudadano (problema común de las grandes ciudades, en las que, la elevada población impide establecer los sistemas de gestión de residuos que permitirían esa individualización, tales como sistemas de recogida puerta a puerta, contenedores inteligentes, etc.). Y, las cosas, lejos de cambiar, en cierta medida, se han complicado, pues en una ciudad como Madrid, el sistema de gestión de residuos se ha ido adaptando a las circunstancias y necesidades de cada

barrio o distrito, existiendo una diversidad de realidades diferentes. Es por ello por lo que, teniendo en cuenta dicho sistema de gestión de residuos, y con los datos que se pueden obtener del mismo, se ha estructurado la cuota de la manera que se ha considerado más justa, tributariamente hablando, y de acuerdo con los principios de eficiencia y eficacia en la gestión, como veremos. No olvidemos que una Administración debe tender a actuar conforme a dichos principios. Si se configura una tasa con tal complejidad que su gestión puede, incluso, suponer un coste añadido al propio coste derivado de la prestación del servicio, se estaría yendo en contra de los más elementales principios que debe regir la actuación de toda Administración pública. No es plausible que por la exigencia de esta tasa haya que cambiar todo el sistema de gestión de residuos de una ciudad como Madrid, con los costes que ello conlleva (que, obviamente, habría que trasladar al ciudadano); pues esos otros sistemas no garantizan, necesariamente, una reducción de los residuos que es lo que se debería perseguir con esta tasa o, al menos, a eso es a lo que obligan las directivas comunitarias a las que alude la Ley de Residuos. Si lo que se quisiera es cambiar esos sistemas de gestión de residuos, lo más sencillo es que la Ley lo hubiera dicho claramente, y no lo hace. Por tanto, dentro de los medios de que dispone cada Ayuntamiento, la tasa debe tender a establecer criterios de generación, pero no obliga, en modo alguno, a que se individualicen por sujeto o por inmueble, en este caso.

Y es por ello por lo que, a falta de datos concretos de lo que genera cada inmueble, se ha acudido al mayor grado de individualización que ha sido posible obtener: los datos de

los kilos de residuos generados en cada barrio, a partir de la recogida domiciliaria. Pues bien, tal y como se indica en el estudio económico, «Una vez obtenidos los kilos por barrio ha resultado necesario hacer la distribución de estos kilos entre las viviendas y los locales de la unidad territorial referida. Dado que el proceso de recogida de residuos implementado actualmente en el Ayuntamiento no arroja esta información desglosada, se ha realizado una contratación externa con la cual se ha medido el volumen de la generación de residuos urbanos por las actividades económicas, usos no residenciales y por fracción de tipo de residuo al año.

Por último, ha sido necesario realizar un reparto indirecto de los kilos por barrio imputables a los hogares, ya que el sistema de recogida de la ciudad no se hace a la puerta de cada vivienda».

Finalmente, debe tenerse en cuenta que el proyecto inicial de la nueva Ordenanza fiscal reguladora de la Tasa por prestación del servicio de gestión de residuos de competencia municipal ha incorporado la variable relativa al número de empadronados existentes en cada inmueble en la tarifa por generación, sin duda un esfuerzo adicional que se ha llevado a cabo por parte de este Ayuntamiento para intentar plasmar de un modo más preciso el principio de «quien contamina paga». Sin duda, esta constituye la principal novedad de la nueva ordenanza fiscal. Como se afirma en la Propuesta de aprobación de la ordenanza fiscal «persigue una mayor aproximación al principio de que «quien contamina paga», pues las tarifas se fijan en función del número de residentes en cada inmueble. Se mantiene la variable de los kilos de residuos generados en cada barrio

por empadronado en el mismo y se incorpora la variable del número de empadronados en la vivienda. De esta forma, se recogen hasta diez tarifas distintas, por cada tramo de kilos de residuos generados en el barrio (para un empadronado, para dos, para tres y así sucesivamente)».

Séptima. Por parte de la Federación Regional de Asociaciones Vecinales de Madrid (FRAVM), la Asociación Vecinal Retiro Norte y la Asociación Vecinal del Pau del Ensanche de Vallecas se afirma que «La presunción automática de dos residentes en viviendas con uso pero sin empadronados puede resultar razonable en algunos casos, pero es claramente inadecuada». A este respecto, en primer lugar, debe advertirse que la presunción contemplada en el artículo 10.2 del proyecto inicial de la ordenanza fiscal es «iuris tantum», es decir, admite prueba en contrario por parte del interesado, que puede acreditar que el número de empadronados es menor a través de los medios probatorios que estime oportunos. Por otra parte, como se indica en la Propuesta de modificación de la ordenanza fiscal, «la justificación de esta medida se encuentra en la serie estadística 0302010600012 del Ayuntamiento de Madrid, que determina que, a 1 de enero de 2025, el tamaño medio de los hogares en la ciudad de Madrid es de 2,5%, por lo que se ha optado por utilizar un criterio de prudencia y considerar que son dos los residentes, cuando el número concreto no se conoce».

Octava. Por parte de la Federación Regional de Asociaciones Vecinales de Madrid (FRAVM), la Asociación Vecinal Retiro Norte y la Asociación Vecinal del Pau del Ensanche de Vallecas se expone que «la ordenanza se queda en el mínimo de protección social, limitado a quienes ya están dentro de

los circuitos más extremos de vulnerabilidad (IMV/RMI), y deja fuera a muchas familias con rentas bajas, precarias o inestables que, sin llegar a percibir estas prestaciones, también tienen serias dificultades para asumir nuevos cargos en sus recibos. Se solicita que la tasa de residuos no solo reconozca los casos más extremos de exclusión, sino que incorpore de verdad el criterio de capacidad económica». Asimismo, solicitan, respecto de los locales de las asociaciones vecinales y entidades sin ánimo de lucro, «el establecimiento de bonificaciones muy amplias (del 80-100 %) condicionadas a que no exista actividad lucrativa y a que el local se destine principalmente a fines sociales, comunitarios o culturales».

En relación con dichas alegaciones, debe decirse que es cierto que la Ley 7/2022, de 8 de abril, contempla la posibilidad de establecer, como particularidad, «La diferenciación o reducción para las personas y las unidades familiares en situación de riesgo de exclusión social» (artículo 11.4 letra d)). Y que el artículo 24.4 del TRLRHL establece la posibilidad de que en las tasas se establezcan tarifas diferenciadas atendiendo a criterios genéricos de capacidad económica. En este sentido, como reconocen las propias entidades alegantes, tanto en la ordenanza fiscal vigente como en el proyecto inicial de la nueva ordenanza fiscal se han introducido reducciones en favor de colectivos en riesgo de exclusión, como son los perceptores de la Renta Mínima de Inserción o el Ingreso Mínimo Vital. Por otra parte, no debe perderse de vista la obligación impuesta por el legislador de que la tasa no sea deficitaria, lo que constriñe las posibilidades de introducir nuevos beneficios fiscales. No se descarta, sin embargo, que en ejercicios sucesivos puedan incorporarse reducciones que afecten a esos otros colectivos

vulnerables. En cualquier caso, al establecerse la tarifa básica atendiendo al tramo de valor catastral del inmueble, ya se está teniendo en cuenta esa menor capacidad económica.

Y por lo que se refiere específicamente al establecimiento de bonificaciones en relación con locales de asociaciones vecinales o de entidades sin ánimo de lucro, además de lo anterior, debe hacerse hincapié en que el artículo 9.1 del TRLRHL establece que «no podrán reconocerse otros beneficios fiscales en los tributos locales que los expresamente previstos en las normas con rango de ley o los derivados de la aplicación de los tratados internacionales», obligación que recoge igualmente el artículo 17 del proyecto inicial de ordenanza fiscal. En este sentido, las asociaciones vecinales o las entidades sin ánimo de lucro no demuestran, per se, una menor capacidad económica, por lo que un eventual beneficio fiscal debería ampararse en un supuesto distinto al artículo 24.4 del TRLRHL o al artículo 11.4 letra d) de la Ley 7/2022, de 8 de abril, de Residuos y Suelos contaminados para una economía circular.

Novena. Por parte de la Federación Regional de Asociaciones Vecinales de Madrid (FRAVM), la Asociación Vecinal Retiro Norte y la Asociación Vecinal del Pau del Ensanche de Vallecas se afirma, en relación con la reducción del 100% en favor de familias numerosas, que «se bonifica masivamente a un colectivo por una condición formal (tener título de familia numerosa), sin tener en cuenta la capacidad económica real. En la práctica, el Ayuntamiento está subvencionando a familias numerosas con ingresos altos o muy altos, mientras deja fuera a muchos hogares con rentas bajas que no cumplen ese requisito formal».

En relación con la anterior alegación, cabe señalar que los criterios establecidos en la ordenanza fiscal han sido los mismos que se siguen para el Impuesto sobre Bienes Inmuebles. Es decir, se gradúa el porcentaje de reducción no solo en función de la categoría de la familia numerosa, sino también del mayor o menor valor catastral del inmueble. De esta forma, se consiguen los dos objetivos perseguidos: por un lado, dar un tratamiento especial a las familias numerosas, por tratarse de un colectivo que debe ser objeto de una especial protección, conforme a lo dispuesto en la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección a las Familias Numerosas; y, por otro lado, beneficiar más a quien tiene una menor capacidad económica y menos a quien manifiesta una capacidad económica mayor. Por otra parte, no es correcta la afirmación de que «una familia numerosa de renta alta, que vive en una vivienda de elevado valor catastral, puede disfrutar de una reducción del 90 % de la tasa», en tanto que la reducción del 90% se obtiene, de acuerdo con el artículo 13.1 de la ordenanza fiscal, en relación con inmuebles cuyo valor catastral no supera los 204.000 euros, es decir, en relación con aquellos sujetos pasivos que demuestran una menor capacidad económica.

Décima. Por parte de la Federación Regional de Asociaciones Vecinales de Madrid (FRAVM), la Asociación Vecinal Retiro Norte y la Asociación Vecinal del Pau del Ensanche de Vallecas se afirma que «el Proyecto de Ordenanza no introduce ningún cambio real respecto a 2025. No aparece una categoría específica para las viviendas de uso turístico (VUT), ni se las asimila expresamente a otros establecimientos de hospedaje a efectos de la tasa de residuos». Asimismo, se solicita «abrir la puerta a una

tasa turística o a recargos específicos ligados al turismo, destinada en parte a cubrir costes de limpieza y residuos en las zonas más afectadas, reduciendo así la carga sobre la población residente».

En relación con dicha alegación, ha de señalarse que como por todos es sabido, la regulación de las viviendas turísticas en España es bastante escasa y deficiente, proliferando, en todas las ciudades, las viviendas de uso turístico ilegales. Aunque el Ayuntamiento de Madrid está dando pasos importantes para ordenar la cuestión y dar a dichas viviendas el tratamiento urbanístico y jurídico que les corresponda, hasta que eso suceda, no es posible darles a dichas viviendas un tratamiento diferenciado en esta tasa. Y ello porque se verían favorecidas aquellas que, por ilegales, no constan como viviendas de uso turístico.

Por tanto, este Ayuntamiento se compromete a valorar esta alegación para un futuro.

En cuanto a la creación de una nueva tasa, no constituye el objeto del proyecto inicial aprobado, y, por tanto, no procedería entrar sobre el fondo de esta alegación, pero baste decir que consideramos que se trata de una medida que debería adoptarse a nivel autonómico, como sucede en otras Comunidades Autónomas, pero, consideramos que no a nivel municipal.

Undécima. Por parte de la Federación Regional de Asociaciones Vecinales de Madrid (FRAVM), la Asociación Vecinal Retiro Norte y la Asociación Vecinal del Pau del Ensanche de Vallecas se reclama que la ordenanza fiscal

recoja un régimen propio para la actividad hostelera y comercial, teniendo en cuenta sus especificidades.

En el mismo sentido, la Asociación Empresarial Hotelera de Madrid (AEHM), solicita «la creación de un subapartado específico dentro de los usos no residenciales que establezca parámetros propios de generación para los establecimientos hoteleros, o mediante la aplicación de un coeficiente corrector sectorial, ajustado a datos objetivos y verificables (estudios técnicos, indicadores de generación por estancia, auditorías ambientales), que permita adaptar las toneladas tipo a la verdadera realidad de la actividad».

En contestación a dicha alegación, hay que decir que esta Corporación es plenamente consciente de que cada sector económico tiene una serie de peculiaridades a tener en cuenta, y ha tratado de traducir dicha necesidad en el texto del proyecto de ordenanza fiscal en la medida de sus posibilidades, valorando, por un lado, el mandato del legislador estatal, y por otro, los medios y recursos de que dispone en la actualidad, la dificultad (o más bien imposibilidad) que entraña llevar hasta sus últimas consecuencias el principio de «quien contamina paga», así como la necesidad de diseñar una gestión razonable del tributo.

Los inmuebles que forman parte de un mismo uso catastral presentan características similares y, por tanto, el establecimiento de tramos de valor catastral es coherente que se realice en función de los inmuebles que tienen un mismo uso.

Por otro lado, además, la utilización de usos catastrales da lugar a una mayor estabilidad en las tarifas y, por tanto, en

las cuotas finales. En efecto, así como las alteraciones en los usos catastrales se producen solo de manera puntual, en el caso de las actividades que se desarrollan en un local, a nadie escapa que pueden variar no solo anualmente, sino, incluso, varias veces en un año. Y esto provocaría no solo graves desajustes en la determinación de esas tarifas de un año para otro (las alteraciones producen efecto al ejercicio siguiente), sino también generaría un mayor número de obligaciones para los ciudadanos que estarían obligados a efectuar la correspondiente declaración de cambio de actividad; frente a lo que sucede con las alteraciones catastrales que se comunican al Ayuntamiento por parte de Catastro y se trasladan, de manera automática a la matrícula del tributo.

Duodécima. Por parte de la Federación Regional de Asociaciones Vecinales de Madrid (FRAVM), la Asociación Vecinal Retiro Norte y la Asociación Vecinal del Pau del Ensanche de Vallecas se expone que «La OF no incorpora ningún incentivo económico ligado uso de puntos limpios. Tampoco prevé bonificaciones para quienes participan en proyectos de compostaje doméstico o comunitario impulsados por el propio Ayuntamiento». Por su parte, CEIM solicita respecto al coeficiente de calidad en la separación que este se module para «...que se reduzca más el importe de la tasa y producir un mayor efecto incentivador cuando dicha separación se hace correctamente, teniendo en cuenta criterios como el tamaño y tipo de actividad del establecimiento, políticas de reducción, reutilización y reciclaje implantadas, así como volumen de residuos generados, entre otros»

En contestación a dichas alegaciones, debe indicarse que la tarifa por generación, al tener en cuenta la cantidad de

kilos de residuos generados por los contribuyentes (residentes y actividades) durante todo el periodo impositivo anterior, reflejándose dicha generación en una mayor o menor cuota de la citada tarifa, lo que hace es incentivar una menor generación de residuos, puesto que ello conllevará el pago de una menor cuota de la tasa.

Lo mismo cabe decir respecto al coeficiente de calidad en la separación, que se aplica tanto en el caso de inmuebles de uso residencial como a los no residenciales. Se trata de un elemento que se incorpora a la cuota, con el objeto de servir de incentivo a la mejor separación de residuos. No debe perderse de vista que el factor corrector que se aplica sobre las tarifas de generación busca una mejora en la separación de residuos que se realiza en hogares y empresas. En atención al grado en el que la separación del residuo se esté realizando se proponen distintos coeficientes, de tal manera que en los casos en los que la separación sea más correcta el efecto del coeficiente sea nulo o incluso que suponga una menor carga tributaria para el obligado tributario y, por el contrario, cuando el residuo no esté correctamente separado, el efecto del coeficiente implique una mayor carga tributaria.

Decimotercera. Por parte de la Federación Regional de Asociaciones Vecinales de Madrid (FRAVM), la Asociación Vecinal Retiro Norte y la Asociación Vecinal del Pau del Ensanche de Vallecas se solicitan una serie de medidas en orden a simplificar y agilizar la gestión de la tasa, fundamentalmente de cara a la ciudadanía.

En primer lugar, debe señalarse que, en línea con la tendencia hacia la simplificación de trámites y cargas

administrativas para el ciudadano, en aquellos casos donde no es posible para la Administración tributaria municipal obtener directamente los datos precisos en relación con ciertas situaciones, como la aplicación de reducciones, se ha procedido a implantar la declaración responsable como instrumento de presentación para el ciudadano, a fin de facilitarle a aquel la gestión, teniendo en cuenta sus implicaciones, de acuerdo con el artículo 69.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento administrativo común de las administraciones públicas.

Por otra parte, debe tenerse en cuenta igualmente la disposición adicional del proyecto inicial de ordenanza fiscal, donde se establece que «Por la Administración Tributaria Municipal podrán suscribirse convenios con otras Administraciones Públicas, con el objeto de simplificar la tramitación de las reducciones contempladas en la ordenanza. En estos casos, y, cuando se dispongan de los medios técnicos adecuados, por Resolución la persona que ejerza la dirección de la Agencia Tributaria Madrid podrá determinarse su aplicación de oficio, sin necesidad de solicitud previa». Por lo tanto, en la medida que durante la vigencia de la ordenanza se suscriban convenios que tengan por objeto la obtención de datos por la Administración tributaria municipal a fin de facilitar la aplicación de la tasa, y se dicte, en consecuencia, la oportuna resolución, se sustituirá la obligación de presentar la correspondiente declaración responsables y/o documentación por parte del ciudadano.

En relación con la solicitud relativa a establecer, en la medida de lo posible, una fecha única de referencia para declaraciones responsables y solicitudes de reducciones, conviene señalar que se ha realizado un esfuerzo por unificar

plazos, en la medida de lo posible, en la ordenanza fiscal. A modo de ejemplo, nótese que en el ámbito de las reducciones o para acreditar la ausencia de actividad de locales, la fecha de referencia es el 1 de marzo.

Finalmente, debe señalarse que el resto de aspectos señalados por el alegante (como habilitar en las Juntas de Distrito y oficinas de atención ciudadana puntos específicos de información y ayuda para gestionar la tasa de residuos o incluir en los propios recibos y notificaciones un resumen claro de los derechos y posibilidades de reducción, con lenguaje comprensible y referencias sencillas) no afectan directamente a la redacción o contenido de la ordenanza fiscal, sino que se tratan de medidas organizativas o de simple gestión municipal, que, no obstante, serán objeto de valoración por parte de la Corporación.

Decimocuarta. Por parte de la Federación Regional de Asociaciones Vecinales de Madrid (FRAVM), la Asociación Vecinal Retiro Norte y la Asociación Vecinal del Pau del Ensanche de Vallecas se expone que «Con la creación de la tasa de residuos en 2025, el Ayuntamiento decidió sacar del IBI el coste del servicio de gestión de residuos y pasarlo a una tasa específica. Sobre el papel, esto debería haber ido acompañado de una reducción equivalente del IBI, de manera que la ciudadanía no pagase dos veces por el mismo servicio: antes vía IBI, ahora vía tasa».

Por lo que se refiere a dicha alegación, debe señalarse que lo solicitado no forma parte del contenido del proyecto inicial de ordenanza fiscal. No obstante, se procede a dar contestación a título meramente informativo. En este sentido, debe aclararse primeramente que constituye el hecho

imponible del Impuesto sobre Bienes Inmuebles, de acuerdo con el artículo 61.1 del TRLRHL, la titularidad de determinados derechos (concesión administrativa, derecho real de superficie, derecho real de usufructo o derecho de propiedad). Es decir, el Impuesto sobre Bienes Inmuebles no grava la prestación municipal de servicios o actividades, como la gestión de residuos. Cuestión distinta es que hasta el establecimiento de la Tasa por la prestación del servicio de gestión de residuos de competencia municipal y la entrada en vigor de la ordenanza fiscal reguladora de la misma, el servicio de gestión de residuos estuviera financiándose a través del presupuesto municipal de ingresos y gastos, es decir, que lo recaudado mediante el conjunto de ingresos municipales (entre otros, a través del IBI), de acuerdo con el principio de caja única, financiaba, entre otros, el servicio de gestión de residuos. Sin embargo, a partir del establecimiento de la tasa citada y de la aprobación de su ordenanza fiscal, lo recaudado en concepto de Tasa por la prestación del servicio de gestión de residuos de competencia municipal deberá ir destinado a sufragar íntegramente dicho servicio.

Decimoquinta. Por parte de la Asociación Empresarial Hotelera de Madrid (AEHM), se solicita, en relación con aquellos espacios dentro de un establecimiento hotelero que permanecen cerrados o inactivos o vinculados a la demanda de eventos durante un gran periodo del año, «la aplicación de una tarifa reducida o, en su caso, una exención parcial proporcional». Asimismo, por parte de Fábrega Empresa Constructora, S.A se alega que «El párrafo 1 de artículo 12 es incompatible y contrario al principio de establecimiento de un sistema pago por generación y, en

definitiva, del principio de que “quien contamina paga” que debe estar presente en la regulación que recauda la Tasa. El hecho de que exista una única referencia catastral impide cumplir adecuadamente con dichos principios ya que no prevé mecanismo alguno para los casos en que existen en el edificio distintos locales independientes, susceptibles de aprovechamiento y uso independiente y, por si mismos, generadores de residuos o no según su ocupación por más que dichos locales independientes no dispongan de referencia catastral propia».

Y por parte de CEIM se solicita la aplicación de «una tarifa reducida o, en su caso, una exención parcial proporcional para aquellos establecimientos en los que haya espacios cuya actividad sea intermitente, puntual o vinculada a la demanda, en coherencia con el nivel real de prestación del servicio municipal de recogida de residuos».

En relación con dichas alegaciones, en primer lugar, hay que señalar que el proyecto inicial de ordenanza fiscal únicamente contempla la aplicación exclusiva de la tarifa básica en los supuestos de inmuebles vacíos o sin actividad (artículo 12.4). Y ello se entiende teniendo en cuenta un principio de unidad del inmueble desde el punto de vista catastral. En este sentido, el artículo 12.1 del proyecto inicial de ordenanza fiscal determina que «Si los valores catastrales, a efectos del Impuesto sobre Bienes Inmuebles, no estuvieran individualizados, tampoco procederá la individualización de los recibos o liquidaciones de esta tasa, prevaleciendo el uso de la correspondiente unidad catastral».

Todo tributo, además de ser jurídicamente conforme a derecho tiene que ser gestionable. Es decir, son razones de eficacia en la gestión las que justifican esta medida. Medida que enlaza con otras, dentro de la misma norma, que tienen

la misma finalidad, como lo establecido en el artículo 7.3: «Los hechos, actos y negocios jurídicos que deban ser objeto de declaración o comunicación ante el Catastro Inmobiliario tendrán efectividad en el devengo de la tasa inmediatamente posterior al momento en que se produzcan los efectos catastrales», que, a su vez, trae causa de lo dispuesto en el artículo 75.3 del TRLRHL para el Impuesto sobre Bienes Inmuebles.

Y es cierto, a su vez, que esta regulación proviene de la regulación existente, primero respecto de la Tasa por prestación del servicio de gestión de residuos urbanos, vigente desde 2009 hasta 2014, y después respecto de la Tasa por prestación del servicio de gestión de residuos urbanos de actividades vigente desde 2016 hasta 2024. Las mismas razones que justificaron aquellas regulaciones, son las que justifican el texto actual.

Y por lo que se refiere al periodo de seis meses anteriores al devengo exigidos a fin de acreditar que el inmueble destinado a actividad se encuentra vacío, de acuerdo con el artículo 16 del proyecto inicial de ordenanza fiscal, sin perjuicio de que la fecha de devengo de la tasa es el 1 de enero, se ha entendido como razonable exigir esos seis meses de inactividad, dado que los datos de generación se refieren al ejercicio anterior.

Decimosexta. Por parte de la Asociación Empresarial Hotelera de Madrid (AEHM), se solicita la incorporación en el artículo 15 del proyecto de ordenanza de una «bonificación de hasta el 95% de la cuota íntegra de la tasa de residuos prevista en el artículo 24.6 de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, incluyendo de manera explícita a los establecimientos hoteleros que prestan

servicios de restauración y definiendo los requisitos de acreditación, verificación y colaboración con entidades de economía social sin ánimo de lucro que permitan el acceso a dicho beneficio», alegación que también se incluye en el escrito de CEIM.

En relación con dicha alegación, debe decirse que esta Corporación entiende que no es necesaria incorporar dicha bonificación al texto del proyecto inicial, en tanto bonificación potestativa que es, no debiéndose perder de vista, igualmente, la obligación de que la tasa no deficitaria, obligación impuesta por el legislador estatal. Por tanto, dentro del margen de autonomía local, así como de discrecionalidad que el legislador otorga al municipio, se entiende que actualmente no procede tener en cuenta dicha circunstancia, sin perjuicio de que en el futuro se considere procedente introducirla en el texto, al igual que otras reducciones o bonificaciones legalmente procedentes.

Decimoséptima. Por parte de La Única Asociación Madrileña de Empresarios de Alimentación y Distribución se solicita exención de tasa en los supuestos en que el inmueble de uso distinto al residencial no desarrolle actividad en la fecha de devengo de la tasa.

Por lo que se refiere a la alegación formulada, debe decirse que el proyecto inicial de ordenanza fiscal contempla que en los supuestos en que el inmueble se encuentra vacío o sin actividad se produce el hecho imponible de la tasa. En este sentido, el artículo 3.1 señala que «Constituye el hecho imponible de la Tasa por prestación del servicio de gestión de residuos de competencia municipal, la prestación del servicio de recepción obligatoria de recogida, transporte y tratamiento de residuos de

competencia municipal que se generen o que **puedan generarse** tanto en bienes inmuebles de uso catastral residencial como no residencial, siempre que en estos últimos se ejerzan o puedan ejercerse actividades comerciales, industriales, profesionales, artísticas, administrativas, de servicios y sanitarias o cualesquiera otras, públicas o privadas», mientras que el artículo 3.2 de la misma establece que «Se entiende producido el hecho imponible incluso cuando el servicio no se utilice, siempre que esté establecido por el Ayuntamiento y en funcionamiento respecto del inmueble de que se trate». Y ello de acuerdo con una abundante y consolidada jurisprudencia que avala esta circunstancia, justificándolo en aras a la potencial prestación del servicio. Así, la STS de 7 de marzo de 2003 señala que «(...) Es algo similar a la diferencia ontológica entre potencia y acto. La Tasa se devenga no solo cuando efectivamente se recogen basuras ("acto"), sino también cuando existe la posibilidad ("potencia") de utilizar el servicio, cuando el Ayuntamiento pone todo de su parte para que si se producen basuras, estas sean recogidas. Ocurre algo parecido con los servicios públicos de electricidad, gas, teléfonos, prestados por empresas particulares que cobran siempre una tarifa fija, aunque durante algún tiempo no se consuma electricidad o gas o no se utilice el teléfono».

Dicho lo anterior, el proyecto inicial de ordenanza fiscal ha optado por exigir en estos casos exclusivamente la tarifa básica (artículo 12.4).

Hay que recordar, por otra parte, como ya se ha dicho más arriba, que el artículo 9.1 del TRLRHL establece que «No podrán reconocerse otros beneficios fiscales en los tributos locales que los expresamente previstos en las normas con rango de ley o los derivados de la aplicación de los tratados internacionales», imposición

igualmente recogida en el artículo 17 del proyecto inicial, no encontrándose el caso de locales sin actividad en ninguno de los supuestos de reducción o beneficio fiscal contemplados en el artículo 11.4 de la Ley 7/2022, de 8 de abril, de Residuos y suelos contaminados para una economía circular o del TRLHL.

Decimoctava. Por parte de La Única Asociación Madrileña de Empresarios de Alimentación y Distribución se solicita que el periodo a tener en cuenta en la ordenanza fiscal a efectos de considerar un inmueble sin actividad sea la fecha del devengo, es decir, el 1 de enero.

En relación con la alegación anterior, debe decirse que, si bien la ordenanza fiscal en vigor contempla precisamente la circunstancia solicitada por el alegante, se ha considerado oportuno que el proyecto inicial de ordenanza fiscal contemple un periodo de seis meses anterior al devengo a fin de acreditarlo, y ello porque se considera razonable, dado que los datos de generación se refieren al ejercicio anterior.

Decimonovena. Por parte de Fábrega Empresa Constructora, S.A se expone que «Tampoco es acorde con el principio de que “quien contamina paga” hacer tributar al propietario del inmueble por el hecho de serlo. El problema de origen está en el mismo punto que se denuncia anteriormente y es que se utiliza la base de datos catastral para imputar la generación del residuo a efectos de la tasa a quién no los produce. El mecanismo de sustitución del contribuyente previsto en la normativa fiscal en que se basa la ordenanza no puede producir el efecto de atribuir la carga tributaria a quien no contamina. Es en sí mismo contrario al principio de la normativa de residuos».

En primer lugar, debe aclararse que la exigencia del tributo al propietario en aquellos casos en que el contribuyente es persona distinta a él no se hace en base a una cuestión catastral, sino que tiene su fundamento en la condición de sustituto de contribuyente por parte de aquel.

La figura del sustituto del contribuyente puede definirse como aquel sujeto pasivo al que, por Ley, se le impone la obligación tributaria principal y las formales inherentes a la misma, del contribuyente, imposición que responde única y exclusivamente a razones de técnica y eficacia recaudatoria. El artículo 36 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria (en adelante, LGT), se refiere a ella en los siguientes términos:

«Artículo 36. Sujetos pasivos: contribuyente y sustituto del contribuyente.

1. Es sujeto pasivo el obligado tributario que, según la ley, debe cumplir la obligación tributaria principal, así como las obligaciones formales inherentes a la misma, sea como contribuyente o como sustituto del mismo. No perderá la condición de sujeto pasivo quien deba repercutir la cuota tributaria a otros obligados, salvo que la ley de cada tributo disponga otra cosa.

En el ámbito aduanero, tendrá además la consideración de sujeto pasivo el obligado al pago del importe de la deuda aduanera, conforme a lo que en cada caso establezca la normativa aduanera.

2. Es contribuyente el sujeto pasivo que realiza el hecho imponible.

3. Es sustituto el sujeto pasivo que, por imposición de la ley y en lugar del contribuyente, está obligado a cumplir la obligación tributaria principal, así como las obligaciones formales inherentes a la misma...»

Resultan muy ilustrativas al respecto, las Sentencias del Tribunal Supremo, de 10 de noviembre de 2005 y de 19 de noviembre de 2020, que definen al sustituto del contribuyente a partir de tres notas caracterizadoras: «...en primer lugar, la de que queda vinculado al cumplimiento de las prestaciones materiales y formales en que el tributo consiste, con lo que se cumple en él el rasgo que caracteriza a todo sujeto pasivo según el art. 30 de la propia norma; en segundo término, la de que el sustituto se coloca en lugar del contribuyente, hasta el punto de desplazar a éste de la relación tributaria y ocupar su lugar, quedando, en consecuencia, como único sujeto vinculado ante la Hacienda Pública y como único obligado al cumplimiento de las prestaciones materiales y formales de la obligación tributaria; y, en tercer lugar, la de que esta sustitución requiere, como en realidad la determinación de todo sujeto pasivo, de una específica previsión legal -«por imposición de la Ley», reza el precepto que lo define-, de tal suerte que ni la Administración ni los particulares pueden alterar su posición legalmente prevista y de tal suerte, también, que esta figura se produce como efecto de determinados hechos a los que la Ley asocia la consecuencia de la sustitución. Por esto mismo, es perfectamente factible que, al lado del hecho imponible del tributo, del que surge la obligación tributaria a cargo de quien lo realiza, pueda hablarse de un presupuesto de hecho de la sustitución, distinto de aquel -del hecho imponible, se entiende- aunque suela guardar relación».

En definitiva, con la finalidad de facilitar la gestión del tributo, la ley traslada al sustituto del contribuyente una carga tributaria ajena, al resultar dicho sustituto más accesible para la Administración que el propio contribuyente al que sustituye. El sustituto desempeña un papel puramente instrumental, razón por la que no debe perderse de vista que,

ni realiza el hecho imponible que determina el nacimiento de la obligación tributaria ni es titular de la capacidad económica que grava el tributo. Es decir, el sustituto del contribuyente se convierte, por disposición de la Ley, en deudor principal de un gravamen devengado por la realización, por parte de otro sujeto, el contribuyente, del hecho imponible, de tal forma que el sustituto adquiere una obligación con la Administración, desplazando de la relación al contribuyente.

Centrándonos en la tasa que ahora nos ocupa, es el artículo 23.2.a) del TRLRHL el que dispone la figura del sustituto del contribuyente para aquellas tasas «...establecidas por razón de servicios o actividades que benefician o afectan a los ocupantes de viviendas o locales», estableciendo que tendrán dicha condición «...los propietarios de dichos inmuebles, quienes podrán repercutir, en su caso, las cuotas sobre los respectivos beneficiarios». En aplicación del mencionado precepto legal, es el artículo 6 de la ordenanza fiscal reguladora de la tasa el que prevé, expresamente, la figura del sustituto del contribuyente. Señala al respecto dicho precepto lo siguiente:

«Artículo 6. Sujetos pasivos sustitutos del contribuyente.

Cuando las personas beneficiarias del servicio no sean las propietarias de los bienes inmuebles de uso residencial o distinto al residencial en los que se generan los residuos, tendrán la consideración de sustitutos del contribuyente los propietarios de estos, quienes podrán repercutir, en su caso, las cuotas sobre los respectivos beneficiarios.

No obstante, en aquellos casos en los que, por confusión de sujetos, no pueda producirse la sustitución, la tasa será exigible directamente al sujeto pasivo contribuyente señalado en el artículo anterior».

En definitiva, la figura del sustituto del contribuyente, como obligado tributario, solo puede ser establecida Ley; y una vez que la Ley la establece, la ordenanza fiscal reguladora del tributo no puede desconocerla. Y es por ello por lo que lo dispuesto en el artículo 6 transcrito es conforme a derecho.

Vigésima. Por parte de Fábrega Empresa Constructora, S.A se expone que «El establecimiento de un periodo impositivo que no está ligado a la generación sino a la prestación del servicio es también contrario a los principios de pago por generación y de que “quien contamina paga”. La Ley de Residuos del año 2022 cambia el paradigma y mantiene que la tributación y los costes han de ser soportados sólo por aquellos que contaminan, luego el sistema recaudatorio previsto en la Ordenanza debe responder también a los mismos principios de generación del residuo, so pena de ilegalidad».

En relación con dicha alegación, debe señalarse que el artículo 26.2 del TRLRHL, establece que «Cuando la naturaleza material de la tasa exija el devengo periódico de ésta, y así se determine en la correspondiente ordenanza fiscal, el devengo tendrá lugar el 1 de enero de cada año y el período impositivo comprenderá el año natural, salvo en los supuestos de inicio o cese en (...) el uso del servicio o actividad, en cuyo caso el período impositivo se ajustará a esa circunstancia con el consiguiente prorrateo de la cuota, en los términos que se establezcan en la correspondiente ordenanza fiscal».

En el presente caso, resulta evidente que la Tasa por prestación del servicio de gestión de residuos de competencia municipal es una tasa de carácter periódico, por lo que, de acuerdo con la ley, el devengo de esta se produce el 1 de enero y el periodo impositivo comprende el año natural. Por

tanto, el periodo impositivo es el que dice la ley que debe ser. Cuestión distinta es que para el cálculo y determinación de la cuota de la tasa se tengan en cuenta los datos del ejercicio anterior al del devengo. Y es que hasta el último día del periodo impositivo no se podrían obtener los datos de generación, por lo que resulta lógico y razonable tener en cuenta los datos de generación del ejercicio anterior.

Vigesimoprimera. Por parte de Fábrega Empresa Constructora, S.A se afirma que «El texto no incluye todos los elementos necesarios para calcular la cuota tributaria pues se emplaza para su determinación a datos que no se conocen hasta meses después de iniciado el periodo impositivo. Esto causa graves problemas de gestión del tributo en los casos de repercusión de cuotas a un tercero, pues bien puede suceder que la vinculación entre el sustituto del contribuyente y este finalice en el momento en que la cuota se desconoce, haciendo imposible su repercusión y soportando la carga quién no contamina».

En relación con dicha alegación, debe decirse que los datos relativos a la generación, variables en esencia, no pueden ser plasmados en una norma con vocación de permanencia. Si la Ley obliga a establecer una tasa y que se cuantifique en función de los residuos generados por los ciudadanos, es una realidad que esos datos pueden variar anualmente. Lo anterior no obsta a que se hayan realizado los esfuerzos posibles para que dichos datos puedan ser conocidos por la ciudadanía, y a ello responde el artículo 12.3 del proyecto inicial de ordenanza fiscal, que dispone lo siguiente:

«En el primer trimestre de cada año y, con el objeto de calcular la cuota por generación, se procederá a la publicación de los informes emitidos por los órganos competentes, en los que se recojan los siguientes datos, necesarios para el cálculo de las cuotas:

- a) Los kilos de residuos generados en cada barrio del término municipal de Madrid, por persona empadronada, referidos a una anualidad.
- b) Las toneladas de residuos generadas por cada uso catastral, en cada una de las zonas homogéneas en las que se divide el término municipal de Madrid a efectos de esta tasa, referidos a una anualidad.
- c) Los indicadores de calidad en la separación de residuos en cada barrio del término municipal de Madrid».

En cumplimiento de lo establecido en dicho precepto, la Resolución, de 27 de marzo de 2025, de la directora de la Agencia Tributaria Madrid, en la que se contienen los datos necesarios para el cálculo de las cuotas de la presente anualidad, ha sido publicada en el Boletín Oficial del Ayuntamiento de Madrid núm. 9849, de 28 de marzo de 2025, y en la web municipal, concretamente en el Portal de Datos Abiertos del Ayuntamiento de Madrid, en el siguiente enlace: [Recogida de residuos - Portal de datos abiertos del Ayuntamiento de Madrid](#). De esta forma, en el primer trimestre de cada año cualquier persona puede conocer el importe de la cuota que le corresponde pagar por esta tasa.

En definitiva, la alegada indeterminación de la cuota no existe, pues la norma define claramente cómo se calcula la misma y se recogen las tarifas aplicables. Además, la única parte de la cuota que resulta variable y que, por tanto, puede cambiar año a año es la cuota por generación que, insistimos,

viene impuesta por la Ley al exigir el establecimiento de un gravamen que tenga en cuenta los residuos generados. Lo que no se puede determinar a priori es el comportamiento de los ciudadanos, es decir, los residuos que van a generar (pero eso mismo pasa, por ejemplo, en impuestos estatales, como el IRPF, hasta que no finaliza el año, no se conoce la renta realmente generada; la diferencia es que el IRPF es un impuesto que se devenga, precisamente por esta circunstancia, el 31 de diciembre).

Vigesimosegunda. Por parte de CEIM, se solicita «...eliminar la Tasa por prestación del servicio de gestión de residuos», así como se insta «la modificación de la Ley 7/2022, de 8 de abril, de residuos y suelos contaminados para una economía circular, que es la que establece la obligatoriedad de la tasa, por su deficiente técnica normativa».

La Ley 7/2022, de 8 de abril, de residuos y suelos contaminados para una economía circular (en adelante, Ley de Residuos), deroga la anterior Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados, e incorpora, tal y como dice su preámbulo, 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 (en adelante, Directiva (UE) 2018/851).

Con independencia del contenido netamente medioambiental, en el que no procede entrar, la Ley de Residuos aprovecha para incorporar una serie de normas tributarias como instrumentos de política ambiental. En efecto, la ley regula, por un lado, dos impuestos: el Impuesto

especial sobre los envases de plástico no reutilizables y el Impuesto sobre el depósito de residuos en vertederos, la incineración y la co-incineración de residuos (ambos de competencia de la Agencia Estatal de Administración Tributaria, si bien, en el caso del segundo se contempla la posibilidad de que esas competencias sean ejercidas por las oficinas con análogas funciones de las comunidades autónomas, en los términos establecidos en los Estatutos de Autonomía respectivos y las leyes en materia de cesión de tributos que, en su caso, se aprueben). Y, por otro lado, incorpora una medida inédita, hasta ahora, en el ámbito de las haciendas locales, al imponer la obligación de establecer una tasa o, en su caso, una prestación patrimonial de carácter público no tributario, «...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» (artículo 11.3).

Y es una medida inédita precisamente porque tanto las tasas como las prestaciones patrimoniales de carácter público no tributario son potestativas. En consecuencia, la configuración que por el legislador se ha hecho de la tasa, sitúa al mencionado tributo entre los tributos cuya exacción es obligada para los entes locales, obligatoriedad que ya da respuesta a la improcedente petición de CEIM de «Eliminar la Tasa por prestación del servicio de gestión de residuos, al poder ser sostenido este servicio con los recursos que se recaudan a través de

En virtud de lo anteriormente expuesto,

Primero. Inadmitir las alegaciones formuladas por ■■■■■■

en nombre y representación de la

60

de Asociación Vecinal del PAU del Ensanche de Vallecas, con fecha de entrada en el Registro Municipal de 24 de noviembre de 2025; por [REDACTED], actuando en nombre y representación de CEIM CONFEDERACIÓN EMPRESARIAL DE MADRID-CEOE, con fecha de entrada en el Registro General de 24 de noviembre de 2025; por [REDACTED] en nombre y representación de Fábrega Empresa Constructora, S.A, con fecha de entrada en el Registro General de 21 de noviembre de 2025; todas ellas en relación con el proyecto inicial de la Ordenanza Fiscal reguladora de la Tasa por prestación del servicio de gestión de residuos de competencia municipal, aprobado por la Junta de Gobierno de la Ciudad de Madrid, mediante Acuerdo de 23 de octubre de 2025.

En consecuencia, y a tenor de lo establecido en el artículo 48.3 de la Ley 22/2006, de 4 de julio, de Capitalidad y de Régimen Especial de Madrid, procede que, a propuesta del titular del Área de Gobierno de Economía, Innovación y Hacienda, por la Junta de Gobierno de la Ciudad de Madrid, se resuelvan las alegaciones presentadas, aprobando el proyecto definitivo, y se proponga al Pleno, previo dictamen de la Comisión Permanente de Economía, Innovación y Hacienda, la aprobación de la Ordenanza Fiscal reguladora de la Tasa por prestación del servicio de gestión de residuos de competencia municipal.

Firmado electrónicamente,
LA DIRECTORA DE LA AGENCIA TRIBUTARIA MADRID
Gema T. Pérez Ramón