
PROMULGACIÓN DE UN PRECIO PÚBLICO O TASA RELATIVA AL SERVICIO DE RECOGIDA, TRATAMIENTO Y ELIMINACIÓN DE RESIDUOS A NIVEL COMERCIAL

Justificación

La Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados, establece que los titulares de comercios, servicios e industrias deberán entregar los residuos generados en su actividad a un gestor autorizado, según cada tipología de residuo. Los ayuntamientos pueden establecer un sistema de recogida de residuos comerciales no peligrosos y/o recogida de residuos domésticos generados en industrias, al cual se podrán acoger de forma voluntaria los establecimientos. En este caso, es recomendable que la entidad local establezca un precio público¹, o en su defecto una tasa, con objeto de financiar el servicio e incidir sobre el comportamiento de los establecimientos en materia de generación y gestión de residuos.

Descripción

La Ley 22/2011 define los residuos comerciales como aquellos generados por la actividad propia del comercio, al por mayor y al por menor, de los servicios de restauración y bares, de las oficinas y de los mercados, así como del resto del sector servicios. Normalmente, los establecimientos disponen de dos opciones para gestionar sus residuos: entregarlos a un gestor autorizado según cada tipología de residuo o adherirse al sistema municipal de recogida, en caso de existir el mismo.

¹ Según la Ley 8/1989, de 13 de abril, de Tasas y Precios Públicos, las tasas son tributos cuyo hecho imponible consiste en la prestación de servicios o la realización de actividades en régimen de Derecho Público, que se refieran, afecten o beneficien a los sujetos pasivos. Consciente la norma de que, en ciertos supuestos, pueden prestarse servicios o realizarse actividades que, por sus características, no implican las notas propias de la tasa, la delimitación o acotamiento del campo de la misma se efectúa con dos notas: la solicitud o recepción del presupuesto de la tasa debe ser obligatoria para el obligado a satisfacerla y, además, el servicio o actividad que se presta por parte del ente público no debe ser prestado por el sector privado (no puede existir concurrencia entre el sector público y el sector privado). Por el contrario, si el servicio o actividad es susceptible de ser prestado por el sector privado o bien en su solicitud no existe obligatoriedad, estaremos ante el precio público. También estaremos ante un precio público cuando la actividad consista en la concesión de la utilización privativa o aprovechamiento especial del dominio público. Fuente: Ley 8/1989, de 13 de abril, de Tasas y Precios Públicos (<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1989-8508>).



Los establecimientos no adheridos al sistema municipal deberán acreditar la gestión directa a través de gestores privados. Así, la entidad local se debe asegurar mediante el análisis de los documentos aportados por el establecimiento y, en caso de considerarse oportuno mediante inspección, que el establecimiento está segregando sus residuos de forma selectiva. Aquellos establecimientos que no sean capaces de justificar que disponen de un gestor privado, deberán responsabilizarse del coste que la gestión de sus residuos genera para las entidades locales.

Para aquellos establecimientos que decidan adherirse al servicio municipal, en caso de existir el mismo, es recomendable que la entidad local establezca un precio público, o en su defecto una tasa mediante Ordenanza Fiscal, para financiar el servicio municipal de recogida y tratamiento de los residuos comerciales. En este contexto, se recomienda que el precio público o tasa incorpore costes modulados en función de la tipología de establecimiento y de su generación de residuos (calculada directamente o a partir de aproximaciones en función de la superficie o otras variables). Adicionalmente, se recomienda que incorpore bonificaciones de carácter ambiental, con el objetivo de incentivar a los establecimientos a realizar buenas prácticas en el ámbito de los residuos. Por ejemplo, se pueden definir bonificaciones dirigidas a aquellos establecimientos que realizan correctamente la recogida selectiva, utilizan servicios específicos como los puntos limpios, disponen de un certificado de calidad ambiental, desarrollan programas específicos para incentivar la prevención de residuos, etc².

Finalmente, cabe mencionar que el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, establece el contenido mínimo que deben contener las Ordenanzas Fiscales:

Real Decreto Legislativo 2/2004, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales

Artículo 16. Contenido de las Ordenanzas Fiscales

Las Ordenanzas Fiscales contendrán, al menos: la determinación del hecho imponible, sujeto pasivo, responsables, exenciones y bonificaciones, base imponible y liquidable, tipo de gravamen o cuota tributaria, período impositivo y devengo; los regímenes de declaración y de ingreso; y, las fechas de su aprobación y del comienzo de su aplicación.

² Según el informe *Las tasas de residuos en España*, publicado por el Instituto de Estudios Fiscales, que analiza una muestra representativa de 125 municipios del estado español (incluidas todas las capitales de provincia), en la actualidad, las tasas comerciales se articulan principalmente en función de la actividad y la superficie, siendo infrecuentes los casos de beneficios fiscales que incentiven las buenas prácticas.



A continuación, se describen las posibilidades que disponen los entes locales para articular sus precios públicos o tasas a nivel domiciliario:

1. **Base imponible.** Existen diferentes variables para el establecimiento de la base imponible, que se pueden utilizar de forma simultánea:
 - **Categoría de la actividad:** La base imponible se articula mediante diferentes categorías en función de la tipología de actividad que desarrollan los sujetos pasivos. Se pueden emplear clasificaciones existentes como el CNAE³, o bien establecer otras propias. Así, a través de una definición precisa de las actividades se puede mejorar la correlación entre el importe a pagar y el servicio real prestado por parte de la entidad local.
 - **Indicador de actividad:** Parámetro complementario que intenta reflejar el volumen de actividad del sujeto pasivo. Algunos ejemplos pueden ser el número de habitaciones en servicios de hospedaje, el número de plazas en campings o el número de mesas en servicios de restauración.
 - **Superficie:** La base imponible se articula mediante la superficie del establecimiento. La correlación existente entre superficie y generación de residuos es más fuerte que a nivel domiciliario, ya que una mayor superficie, dada una misma actividad, sí implica, generalmente, un mayor volumen de actividad y por tanto una mayor generación de residuos.
 - **Tipología de residuos:** De manera similar al establecimiento de categorías según la actividad, se establece una clasificación que relaciona determinadas actividades con las tipologías de residuos que generarían.
 - **Volumen de residuos estimado o efectivo:** La base imponible se articula a través del volumen de residuos generados por el sujeto pasivo. Este volumen se puede calcular de forma efectiva (sistemas de pago por generación⁴) o a través de declaraciones de residuos o estimaciones realizadas por el propio ente local.
 - **Otros:** La base imponible se articula según la categoría de la calle, el consumo de agua, etc.

³ Acrónimo de *Clasificación Nacional de Actividades Económicas*, un sistema de numeración que tiene por finalidad agrupar y clasificar todas la unidades productoras según la actividad económicas que desarrollan.

⁴ Un sistema de pago por generación se basa en la aplicación de un mecanismo mediante el cual el usuario del servicio de recogida de residuos paga la tasa de basuras en función de su generación real de residuos y del servicio que obtiene para su gestión.



2. **Importe de la cuota tributaria.** En función de la base imponible se debe definir un importe de las cuotas tributarias del precio público o tasa.

3. **Beneficios fiscales.** Se pueden definir beneficios fiscales:

- **Participar en los esquemas de recogida selectiva:** bonificaciones para aquellas actividades económicas que participan en los esquemas de recogida selectiva.
- **Hacer uso de servicios específicos:** bonificaciones para aquellas actividades económicas que hagan uso de los servicios específicos como los puntos limpios, la recogida de voluminosos, recogidas selectivas puerta a puerta, etc.
- **Programas específicos para incentivar la prevención, la recogida selectiva o la mejora de la gestión de residuos:** bonificaciones para incentivar el establecimiento de acciones específicas, como fomentar la reducción de bolsas de plástico de un solo uso o la colaboración con bancos de alimentos.
- **Disponer de un certificado o distintivo de calidad ambiental:** bonificaciones para aquellas actividades que dispongan de una certificación ISO 14000⁵ o EMAS⁶.
- **Formalización de un convenio colectivo:** bonificaciones para aquellas empresas que formalicen un convenio colectivo (gremios, entidades, asociaciones, etc.) con el ente local encargado de la gestión, recogida y reciclaje de los residuos.
- **Ubicación de la actividad:** bonificaciones según la ubicación de la actividad (por ejemplo, en zonas con un servicio de recogida reducido, en dependencias públicas, etc.).
- **Duración de la actividad:** bonificaciones según la duración temporal de la actividad durante el año fiscal, como pueden ser las actividades de temporada.
- **Disponer de gestores privados:** exenciones por contratación de gestores privados autorizados para la recogida de alguna o todas las fracciones de residuos.
- **Otros:** Otras bonificaciones relacionadas con la actividad profesional, como constituir una asociación sin ánimo de lucro o guardar los contenedores al propio establecimiento.

⁵ Conjunto de normas que se refieren a la gestión ambiental aplicada a la empresa.

⁶ Acrónimo de Eco-Management and Audit Scheme. Es una herramienta de uso voluntario disponible para cualquier organización que opere en algún sector económico que quiera asumir una responsabilidad ambiental y económica, mejorar su comportamiento ambiental y comunicar sus resultados ambientales a la sociedad y a las partes interesadas en general.



En este contexto, cabe remarcar que los gastos asociados al servicio de recogida, tratamiento y eliminación de residuos deberían cubrirse exclusivamente con la recaudación de la tasa, sin la necesidad de utilizar otros impuestos no finalistas o la caja general. El hecho de que a nivel normativo no exista un porcentaje de cobertura de costes establecido favorece la gran disparidad de cuotas que presentan las tasas de residuos entre municipios.

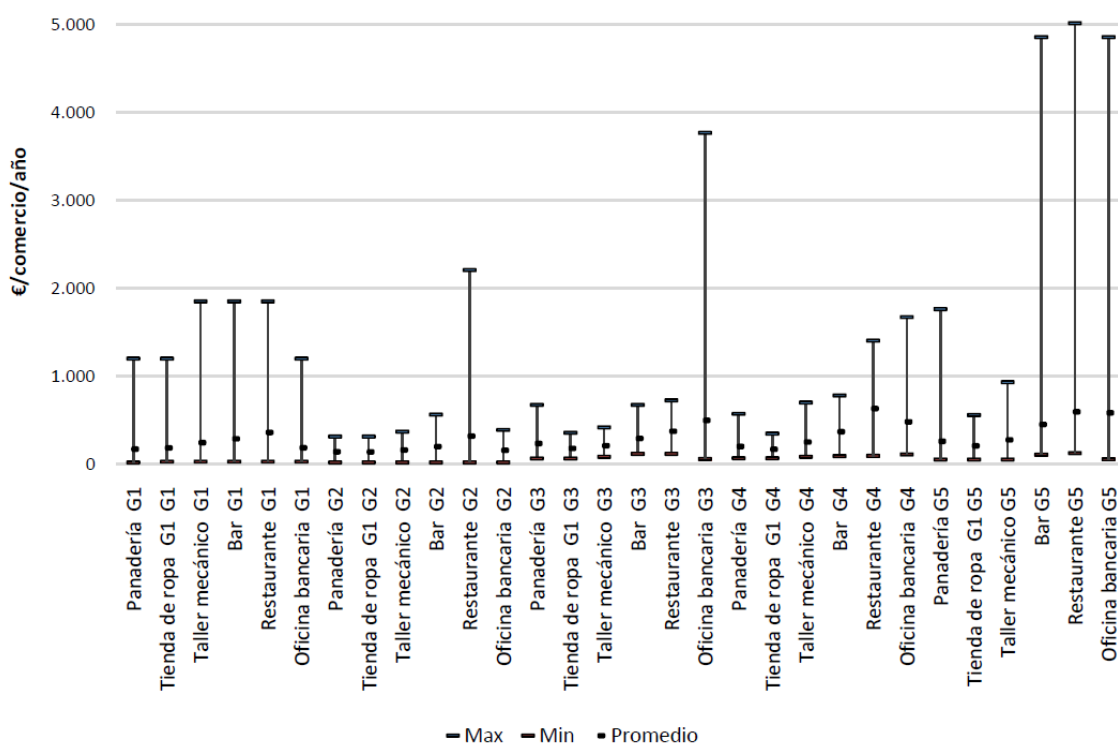


Figura 1. Variabilidad existente en las tasas de recogida de residuos comerciales para diferentes tipologías comerciales analizando 125 municipios españoles: valor máximo, mínimo y promedio. Fuente: Las tasas de residuos en España, 2016.

Medios necesarios

Los medios necesarios para la implementación de esta actuación son la redacción de un precio público o tasa que incorpore bonificaciones por una correcta gestión de los residuos. Estos trabajos deberían impulsarse desde los servicios jurídicos, fiscales y técnicos del ente local o subcontratarlos a una consultoría externa.



Zona de implementación recomendada

Todos los municipios deberían disponer de un precio público o tasa relativa al servicio de recogida, tratamiento y eliminación de residuos que afectase a las actividades comerciales.

Beneficios y resultados

La aprobación de precios públicos o tasas que mejoren la correlación entre el coste y la generación de residuos y contemplen bonificaciones de carácter ambiental debería permitir trasladar el principio de *quien contamina paga* a la gestión de los residuos comerciales. En este sentido, estos instrumentos deben ejercer como incentivo a las actividades para mejorar sus comportamientos en materia de recogida selectiva.

Amenazas

En la actualidad, algunos municipios pagan la recogida de los residuos comerciales a través de otros impuestos no finalistas y/o de la caja general porque no disponen de un precio público o tasa. Dadas estas casuísticas, si se decide promulgar un precio público o tasa relativa al servicio de recogida, tratamiento y eliminación de residuos es importante explicar correctamente su objetivo, porque, en caso contrario, la actividad comercial puede pensar que está pagando dos veces por un mismo servicio o pensar que empieza a pagar por un servicio que le era gratuito.

Costes

Los costes asociados a la implementación de esta actuación son el coste de redacción del precio público o tasa, que pueden oscilar entre 3.000-4.000 €.

Fuentes de financiación

La promulgación de un precio público o tasa relativa al servicio de recogida, tratamiento y eliminación de residuos se debería financiar a través de fuentes propias del ayuntamiento.



Indicadores

- Grado de cobertura de costes del precio público o tasa (unidades: %).
- Número de bonificaciones otorgadas (unidades: bonificaciones).
- Importe de las bonificaciones otorgadas (unidades: €).

Municipios donde se ha implementado la actuación

Esta actuación se ha implementado en:

- Precio público: Barcelona (1.620.809 habitantes⁷; Cataluña), Lleida (137.327 habitantes⁷; Cataluña) y Mataró (126.127 habitantes⁷; Cataluña).
- A continuación se muestran algunos municipios del estado que disponen de tasa relativa a la recogida, tratamiento y eliminación de residuos comerciales, utilizando diferentes variables para ajustar la base imponible:
 - Superficie: Vitoria-Gasteiz (246.976 habitantes⁷; País Vasco), A Coruña (244.099 habitantes⁷; Galicia) y San Sebastián (186.370 habitantes⁷; País Vasco).
 - Indicador de actividad: Sevilla (689.434 habitantes⁷; Andalucía) y Ávila (58.149 habitantes⁷; Castilla y León).
 - Tipología de residuos generados: Reus (103.123 habitantes⁷; Cataluña).
 - Volumen máximo diario: Girona (99.013 habitantes⁷; Cataluña).
 - Generación de residuos: Argenton (12.133 habitantes⁷; Cataluña), Benissalem (8.143 habitantes⁷; Islas Baleares), Usurbil (6.159 habitantes⁷; País Vasco) y Esporles (4.942 habitantes⁷; Cataluña).

Bibliografía de interés

- Observatorio de la fiscalidad de los residuos: <https://www.fiscalidadresiduos.org/>

⁷ Instituto Nacional de Estadística, 2017.

