

LA CONTROVERTIDA ADECUACIÓN AL DERECHO DE LA UNIÓN EUROPEA DE LA TASA MUNICIPAL DE GESTIÓN DE RESIDUOS, PREVISTA POR LA LEY 7/2022, DE 8 DE ABRIL, DE RESIDUOS Y SUELOS CONTAMINADOS PARA UNA ECONOMÍA CIRCULAR

José Manuel Almudí Cid

*Director de la Revista Técnica Tributaria
Profesor Titular de Derecho Financiero y Tributario
Universidad Complutense de Madrid
(España)
<https://orcid.org/0000-0001-9230-4862>*

Cómo citar: Almudí Cid, J.M. (2026). La controvertida adecuación al derecho de la Unión Europea de la Tasa Municipal de Gestión de Residuos, prevista por la ley 7/2022, de 8 de abril, de residuos y suelos contaminados para una economía circular. *Revista Técnica Tributaria*, 2(153). 9-23.

La Directiva (CE) 2008/98, de 19 de noviembre, sobre los residuos y por la que se derogan determinadas Directivas, establece unos ambiciosos objetivos para los Estados miembros en relación con el reciclaje y reutilización de residuos municipales: incrementar hasta el 50% la reutilización y el reciclado en el año 2020, hasta el 55% en el año 2025, hasta el 60% en 2030 y el 65% en 2035.

A los diez años de su aprobación, la Comisión Europea alertó a España de que podría no llegar a alcanzar los objetivos fijados para el año 2020 (en 2016,

nuestro país lograba reciclar el 30% de sus residuos) e hizo una serie de recomendaciones para mejorar la situación: introducir un impuesto sobre los residuos municipales obligatorios para los hogares así como un sistema fiscal armonizado para eliminar residuos (mediante el vertido o incineración) en todas las Comunidades Autónomas¹.

A pesar de las medidas adoptadas hasta ese momento por nuestro país, en 2023 la Comisión volvió a advertir a España que estaba en riesgo de incumplimiento, en este caso del objetivo fijado para 2025 y formuló nuevas reco-

1 SWD(2018) 425 final.

mendaciones que se recogen en el informe de Alerta Temprana de 2023². Adicionalmente, el 25 de julio de 2024, la Comisión remitió a España una carta de emplazamiento, comunicando el inicio de un procedimiento de infracción, por incumplimiento de las obligaciones de alcanzar el objetivo fijado para 2020, que era del 50%, de preparación para la reutilización y el reciclado de residuos municipales³.

La Ley 7/2022, de 8 de abril, de residuos y suelos contaminados para una economía circular, incorpora entre sus disposiciones la obligación de los municipios españoles de más de 5.000 habitantes de establecer, antes del 10 de abril de 2025, una tasa o una prestación patrimonial pública no tributaria, destinada a financiar íntegramente los costes derivados de la recogida, el transporte y el tratamiento de los residuos de competencia municipal. Todo ello con el objetivo de que las entidades locales dispongan de recursos económicos que les permitan abordar las nuevas obligaciones de recogida separada de los residuos y se incentive el reciclado.

Esta obligación es fruto de la transposición al ordenamiento español de la Directiva (UE) 2018/851, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo, por la que se modifica la previamente citada Directiva (CE) 2008/98, fundada en el principio «quien contamina paga», mediante la que se promueve la implantación de sistemas de pago por generación de residuos encaminados a promover la prevención, la reutilización y el reciclaje.

Manifiesta la Directiva (UE) 2018/851, en su considerando primero, que el objetivo de la gestión de los residuos debe ser *«promover los principios de la economía circular, mejorar el uso*

de la energía renovable, aumentar la eficiencia energética, reducir la dependencia de la Unión de los recursos importados, crear nuevas oportunidades económicas y contribuir a la competitividad a largo plazo».

De este modo, esta Directiva persigue mejorar y transformar la gestión de residuos en la Unión Europea en aras de proteger, preservar y mejorar la calidad del medio ambiente, así como proteger la salud humana, garantizar la utilización prudente, eficiente y racional de los recursos naturales, promover los principios de la economía circular, mejorar el uso de la energía renovable, aumentar la eficiencia energética, reducir la dependencia de la Unión de los recursos importados, crear nuevas oportunidades económicas y contribuir a la competitividad a largo plazo.

A fin de que la economía resulte verdaderamente circular, se impulsan medidas adicionales sobre producción y consumo sostenibles, centrándose en el ciclo de vida completo de los productos, de un modo que permita preservar los recursos y cerrar el círculo. Un uso más eficiente de los recursos aportará además unos ahorros netos sustanciales a las empresas de la Unión, las autoridades públicas y los consumidores, a la vez que se reducirían las emisiones totales anuales de gases de efecto invernadero.

Al objeto de alcanzar tales objetivos, se exige que los costes de gestión de residuos reflejen el coste real del servicio y se vinculen a la cantidad y tipología de residuos generados, promoviendo de manera expresa la aprobación de distintas medidas e instrumentos económicos para incentivar la prevención, la separación en origen y medidas adecuadas.

Dentro del abanico de instrumentos contemplados en el Anexo IV bis de la

2 COM (2023) 304 final.

3 INFR(2024) 2147.

Directiva (CE) 2008/98 se incluyen sistemas de pago por generación de residuos (*pay-as-you-throw*), que podrán dar lugar a la imposición de tasas a los productores según la cantidad real de residuos generados, proporcionándose incentivos para la separación en origen de los residuos reciclables así como para la reducción de los residuos mezclados.

Asimismo, en dicho Anexo se recogen otra serie de ejemplos de instrumentos económicos y medidas que los Estados deben considerar para incentivar la prevención y el reciclado, como son los sistemas de depósito, devolución y retorno para incentivar la recogida eficiente de productos y materiales usados, incentivos fiscales a la donación de productos, especialmente alimentos, tasas de vertedero e incineración que incentiven la prevención y reciclado de residuos, y regímenes de responsabilidad ampliada del productor para diferentes tipos de residuos, y medidas para aumentar su eficacia, entre otros.

En este marco, la tasa de residuos regulada en la Ley 7/2022 busca dar cumplimiento a los referidos mandatos europeos. Por una parte, en el capítulo II de la Ley, en el que se recogen los principios de política de residuos y conforme al principio «quien contamina paga», se impone a las entidades locales la obligatoriedad de establecer, en el plazo de tres años desde su entrada en vigor, una tasa o prestación pública no tributaria, específica, diferenciada y no deficitaria, que permita implantar sistemas pago por generación, y que refleje el coste real de la gestión de los residuos de competencia local.

Por otra parte, dentro de las medidas para incentivar la economía circular, se

crean dos impuestos estatales: por un lado, impuesto especial sobre envases de plástico no reutilizables, para fomentar la prevención y el reciclado de los residuos plásticos y, por otro lado, el impuesto sobre el depósito de residuos en vertederos, la incineración y la co-incineración de residuos, con la finalidad de desincentivar el depósito de residuos en vertederos y fomentar el reciclado como opción más respetuosa con el medio ambiente⁴.

En las siguientes líneas nos referiremos exclusivamente al primero de los instrumentos fiscales, que parte de una regulación deficitaria, pues como tendremos ocasión de señalar la nueva figura obligatoria que ha de cubrir los costes de la gestión de los residuos municipales se regula de forma extremadamente sintética en el artículo 11 de la Ley 7/2002.

El artículo 11.1 de la Ley 7/2022 dispone, en relación con los costes de gestión de los residuos de competencia local, que las entidades locales establecerán, en el plazo de tres años desde la entrada en vigor de dicha Ley, conforme a lo dispuesto en el Texto Refundido de las Haciendas Locales, una tasa o prestación pública no tributaria con las siguientes características: específica, diferenciada y no deficitaria, que permita implantar sistemas de pago por generación, y que refleje el coste real de la gestión de residuos.

En relación con dicho coste de gestión de residuos, el apartado 3 del artículo 11 dispone que debe cubrir «*el coste real, directo o indirecto, de las operaciones de recogida, transporte y tratamiento de residuos, incluidos la vigilancia de estas operaciones y el mantenimiento y vigilancia posterior al cierre de vertederos, las campañas de con-*

4 Cfr. Martínez Muñoz, Y., «La discutida tasa de residuos sólidos como mecanismo de protección medioambiental: la bonificación por participación en el Ayuntamiento de Alicante», *Revista Técnica Tributaria*, núm. 152, 2026, pp. 35 y 36.

cienciación y comunicación, así como los ingresos derivados de la responsabilidad ampliada del productor, de la venta de materiales y de energía».

Por su parte, el apartado 4 de este mismo artículo señala que dichas tasas o prestaciones patrimoniales de carácter público no tributarias podrán tener en cuenta una serie de particularidades a la hora de determinar la cuota, permitiendo la posibilidad de establecer beneficios fiscales en caso de inclusión de sistemas de recogida separada en viviendas de alquiler vacacional o similar, prácticas de compostaje doméstico o comunitario o de recogida separada de materia orgánica compostable, utilización de productos limpios o puntos de entrega alternativos, y para las personas y unidades familiares en situación de riesgo de exclusión social.

Conforme a lo dispuesto en el artículo 11.3 de dicha norma legal la tasa o la prestación patrimonial de carácter público no tributaria debe permitir implantar sistemas de pago por generación, si bien el apartado V del Preámbulo de la Ley de referencia únicamente alude a que estos instrumentos financieros de las corporaciones locales *«deberían tender hacia el pago por generación»*. De este modo, las entidades locales deberán incorporar elementos que tengan en consideración el comportamiento de los ciudadanos en la generación de residuos, siendo admisibles junto a los sistemas que permitan la individualización de la cuota, otros que contemplen reducciones o incentivos de determinados comportamientos.

En definitiva, la Ley 7/2022 obliga a las entidades locales que cuenten con más de 5.000 habitantes a cubrir los costes del servicio de recogida de residuos a través de un instrumento financiero específico, no pudiendo ser sufragados mediante tributos generales u otros ya existentes. Ahora bien, conforme a la normativa de residuos vigente

en la Unión Europea, no parece suficiente incorporar a nuestro ordenamiento instrumentos con fines fundamentalmente recaudatorios bajo una premisa medioambiental, sino que será necesario desarrollar un sistema que tienda realmente al pago por generación, tomando en consideración la producción de residuos real de cada administrado.

En este escenario, es preciso plantearse si la actual configuración de la obligación legal de los ayuntamientos de establecer una tasa o una prestación patrimonial de carácter público no tributaria es conforme con el Derecho de la Unión.

Tanto la Directiva (UE) 2018/851 como el Pacto Verde Europeo han puesto de relieve las deficiencias y la realidad de España frente a la lucha contra los residuos. Tengamos presente que, para el año 2020, el porcentaje medio de reciclaje en el territorio español era tan solo del 45%, muy lejos de los objetivos marcados por la normativa europea de residuos, pero, a pesar de ello, no parece que se desprenda de la normativa de la Unión Europea una obligación directa de que los entes locales establezcan una tasa o una prestación patrimonial de carácter público no tributaria para financiar la recogida de los residuos sólidos urbanos.

A estos efectos, cabe señalar que el artículo 14 de la Directiva (CE) 2008/98 parte del principio *«quien contamina paga»*, con evidente anclaje en el artículo 191.2 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, para establecer que *«los costes relativos a la gestión de los residuos, incluidos los costes correspondientes a la infraestructura necesaria y su funcionamiento, correrán a cargo del productor inicial de los residuos, del poseedor actual o del anterior poseedor»*.

Adicionalmente, el Anexo IV bis de la Directiva incorpora una relación no exhaustiva de instrumentos que podrán emplearse para financiar el servicio de recogida y tratamiento de residuos, entre los que cabe identificar tanto instrumentos de naturaleza financiera (como las tasas que implementen sistemas de pago por generación) como no financiera (sistemas de depósito y devolución, una correcta infraestructura de gestión de residuos, apoyo a la investigación, campañas de concienciación, etc.), sin que necesariamente la Administración deba aplicar uno de ellos en exclusiva⁵.

Con independencia de lo anterior, y pese a que, según se ha dicho, el Anexo IV bis de la Directiva de residuos está configurado como un *numerus apertus*, el legislador español fía la consecución de los objetivos europeos de residuos al establecimiento de tres instrumentos financieros distintos: las tasas o prestaciones patrimoniales no tributarias de residuos, un impuesto sobre tratamientos finalistas y un impuesto especial sobre los envases de plástico no reutilizables.

En definitiva, lo que viene a hacer la Ley 7/2022 es incorporar la Directiva (UE) 2018/851 al Ordenamiento jurídico español, con el objetivo fundamental de minorar la producción de residuos mediante la ejecución del mandato de jerarquía de residuos previsto en el artículo 4 de la norma europea, ejecutando técnicas de prevención de residuos, poniendo en práctica la obligatoriedad de separación de residuos en su

recogida y estableciendo una responsabilidad ampliada del productor de residuos, así como ciertas limitaciones a los plásticos de un solo uso con el fin de favorecer la economía circular.

Sin perjuicio de lo manifestado previamente, un sector de la doctrina científica sostiene que existe un mandato directo de la Directiva (CE) 2008/98 que puede favorecer el establecimiento el establecimiento de la tasa o prestación patrimonial no tributaria de referencia, considerando que la aprobación de la tasa de residuos es consecuencia directa de la Directiva, en cuanto que sus artículos 28 y 29 establecen la obligación de aprobar programas de gestión de residuos (para los municipios españoles de más de 5.000 habitantes), de modo que se cumpla así con un nuevo marco jurídico de la economía circular que sea corresponsable, es decir, que cada actor internalice los costes de generación de sus residuos, aprovechando los entes locales las tasas y las prestaciones patrimoniales de carácter público no tributarias para este fin⁶.

No obstante lo anterior, resulta perfectamente factible sostener que el artículo 29.2 de la Directiva (CE) 2008/98 no permite albergar dudas en relación con el carácter no imperativo de la norma al declarar este precepto que «(a) *elaborar estos programas, los Estados miembros describirán, en su caso, la contribución de los instrumentos y medidas enumerados en el anexo IV bis a la prevención de residuos y evaluarán la utilidad de los ejemplos de medidas que se indican en anexo IV bis u otras medidas adecuadas*», que

5 Cfr. Martínez Muñoz, Y., «La discutida tasa de residuos sólidos como mecanismo de protección medioambiental: la bonificación por participación en el Ayuntamiento de Alicante», *Revista Técnica Tributaria*, núm. 152, 2026, pp. 35 y 36.

6 En este sentido se han pronunciado PERNAS GARCÍA, J.J. y SÁNCHEZ GONZÁLEZ, J., «Hacia una gestión local estratégica de los residuos municipales: los programas locales de prevención y gestión y su interrelación con los instrumentos jurídicos de la Ley 7/2022», *Cuadernos de Derecho Local Digital*, núm. 65, pp. 75 a 127 y GOMAR SÁNCHEZ, J.I., «El pago por generación en la tasa/prestación local de residuos», *El consultor de los Ayuntamientos*, 2024, La Ley, pp. 220 a 233.

podrán resultar distintas de las mencionadas en dicho anexo, dejando la posibilidad de elección en manos de la entidad correspondiente. Por consiguiente, de la Directiva se desprende que los programas implementados ni deben contener obligatoriamente todas las medidas contempladas en el Anexo VI bis, ni siquiera alguna de ellas⁷.

Según se ha señalado previamente, el Anexo IV bis de la Directiva está configurado como una relación no exhaustiva de instrumentos de distinta naturaleza, entre los que se incluyen medidas de carácter fiscal, susceptibles de implementarse por los distintos Estados miembros y que no tienen carácter imperativo, articulándose como alternativas a disposición de la Administración para alcanzar los objetivos fijados por la Directiva, lo que abona la conclusión de que los Estados miembros cuenta con un grado relevante de autonomía de cara a alcanzar los objetivos fijados por la Directiva.

De donde cabe colegir que la Directiva (CE) 2008/98, modificada por la Directiva (UE) 2018/85, realmente no obliga a los Estados miembros a establecer una tasa o una prestación patrimonial de carácter público no tributaria para financiar el sistema de recogida de residuos, sino que estos instrumentos se presentan como una de entre tantas posibilidades que la normativa de la Unión Europea pone al alcance de las distintas administraciones para financiar dicho servicio.

Este parece ser también la valoración de la Comisión Europea, que iden-

tifica la tasa de residuos como una de las medidas aptas para reducir desechos que recoge la Directiva de residuos, pero no la única. Así lo ha indicado el vicepresidente responsable del Pacto Verde Europeo, Maros Sefcovic, en respuesta fechada el 3 de diciembre de 2024 a una pregunta parlamentaria formulada por la delegación del Partido Popular español en el Parlamento Europeo y en la que aclara que la Comisión ofrece una serie de acciones entre las que los gobiernos de la UE pueden elegir cuál se adapta mejor a sus necesidades⁸.

Como sostiene un sector de la doctrina⁹, con el que coincidimos, este planteamiento puede extraerse atendiendo una interpretación gramatical, sistemática y teleológica de la Directiva (CE) 2008/985. Por lo que se refiere a la primera de las vías interpretativas citadas, no ofrece duda que la vigente redacción de la Directiva no incorpora un lenguaje imperativo en relación con la fijación en exclusiva de una tasa o cualquier otro tributo vinculado con la gestión de residuos.

Concretamente, el considerando 15 de esta Directiva dispone expresamente que *«los Estados miembros deben recurrir a instrumentos económicos y otras medidas a fin de proporcionar incentivos para la aplicación de la jerarquía de residuos, como los instrumentos económicos y otras medidas indicados en el anexo IV bis que incluye, entre otros, tasas de vertedero y de incineración, sistemas de pago por generación de residuos («pay-as-you-throw»), regímenes de responsabilidad ampliada del*

7 FEMENIA TRAVER, J.J., «¿Puede el derecho europeo obligar a implantar una tasa o prestación patrimonial de carácter público no tributaria para financiar el sistema local de recogida de residuos?», *Revista Claves Jurídicas*, núm. 1, enero-junio 2026, p. 15.

8 Sobre esta cuestión, vid. Europress, «Bruselas avala la tasa de basuras que introducirá España en 2025 como medida viable para reducir residuos (La Comisión ofrece una serie de acciones y corresponde a los gobiernos elegir cuáles)», texto disponible en <https://www.europapress.es/economia/noticia-bruselas-avala-tasa-basuras-introducira-espana-2025-medida-viable-reducir-residuos-20241203120125.html>.

9 CASADO GARCÍA, M., «¿Obliga el Derecho de la UE a las entidades locales a la imposición de una tasa para financiar la recogida de residuos sólidos urbanos?», *Blog del Instituto de Derecho y Gobierno Local de la Universidad Autónoma de Madrid*, 23 de julio de 2025.

productor, facilitación de la donación de alimentos e incentivos para las autoridades locales, u otros instrumentos o medidas apropiados». De donde cabe colegir, en una interpretación literal de dicho considerando, que las tasas por generación de residuos no se configuran como el único instrumento idóneo para alcanzar los objetivos de reciclaje y reutilización de los residuos municipales fijados por la Directiva¹⁰.

A estos efectos, es preciso tomar en consideración, asimismo, el artículo 14 de la Directiva (CE) 2008/985, que está configurando en los siguientes términos: «1.- *De acuerdo con el principio de que quien contamina paga, los costes relativos a la gestión de los residuos, incluidos los costes correspondientes a la infraestructura necesaria y a su funcionamiento, correrán a cargo del productor inicial de residuos, del poseedor actual o del anterior poseedor de residuos.* 2. *Sin perjuicio de los artículos 8 y 8 bis, los Estados miembros podrán decidir que los costes relativos a la gestión de los residuos corran parcial o totalmente a cargo del productor del producto del que proceden los residuos y que los distribuidores de dicho producto puedan compartir estos costes.*».

Como cabe observar, nuevamente, realizando una interpretación literal de este precepto, se alcanza la conclusión de que los costes de reciclaje y reutilización de residuos correrán a cargo del productor de los mismos, sin fijar a priori de forma coactiva el instrumento jurídico-financiero a emplear por la Administración local¹¹, conclusión que resulta igualmente avalada por la actual redacción del artículo 4.3 de la Directiva

(CE) 2008/98, en el que se establece que «(l)os Estados miembros harán uso de instrumentos económicos y de otras medidas a fin de proporcionar incentivos para la aplicación de la jerarquía de residuos, como los que se indican en el anexo IV bis u otros instrumentos y medidas adecuados».

Por otra parte, es posible alcanzar la misma conclusión realizando una interpretación sistemática de la Directiva en su conjunto mediante la que se relacionen su considerando 15, el artículo 14 y el Anexo IV bis con el resto del articulado, toda vez que en el considerando 7 de la Directiva (CE) 2008/985 se señala expresamente que la elección entre cualquiera de estos sistemas, así como la decisión de variarlos, corresponde en exclusiva a los Estados miembros.

En concreto, este último considerando dispone lo siguiente: «(l)a experiencia ha mostrado que, con independencia de la distribución de responsabilidades en materia de gestión de residuos entre los agentes públicos y privados, los sistemas de gestión de residuos pueden contribuir a lograr una economía circular, y que la decisión sobre la distribución de responsabilidades a menudo depende de las condiciones geográficas y estructurales. Las normas que establece la presente Directiva permiten sistemas de gestión de residuos en los que los municipios tienen la responsabilidad general de la recogida de los residuos municipales, de sistemas en que tales servicios se subcontratan a empresas privadas, o de cualquier otro tipo de distribución de responsabilidades entre los agentes públicos y privados. La elección entre cualquiera de

10 FEMENIA TRAVER, J.J., «¿Puede el derecho europeo obligar a implantar una tasa o prestación patrimonial de carácter público no tributaria para financiar el sistema local de recogida de residuos?», *op. cit.*, p. 16.

11 CASADO GARCÍA, M., «¿Obliga el Derecho de la UE a las entidades locales a la imposición de una tasa para financiar la recogida de residuos sólidos urbanos?», *Blog del Instituto de Derecho y Gobierno Local de la Universidad Autónoma de Madrid*, 23 de julio de 2025.

estos sistemas, y la decisión de modificarlos, sigue incumbiendo a los Estados miembros».

Por último, si acudimos a una interpretación teleológica de la norma, según se ha señalado previamente, esta está inspirada en el principio «quien contamina, paga». No obstante, la Directiva (CE) 2008/985 no requiere expresamente que se exija una tasa o una prestación patrimonial de carácter público no tributaria al productor o titular de los residuos, sino que se trata de uno de los posibles instrumentos jurídico-financieros para lograr los objetivos de reciclaje y reutilización de servicios municipales.

Este planteamiento está igualmente presente en el Dictamen del Consejo de Estado de 15 de abril de 2021, sobre el Anteproyecto de Ley de Residuos y Suelos Contaminados, en el que se hace referencia a la necesidad de valorar previamente la bondad e idoneidad de las medidas finalmente incorporadas a nuestro ordenamiento local a través de la Ley 7/2022, al señalarse en el mismo que *«(...) de forma previa a la elaboración de la Ley, o en paralelo con las primeras fases de su tramitación, debiera haberse recabado un estudio que de forma sistemática permitiera tener conocimiento de esos impactos para los diferentes agentes, públicos y privados, y las decisiones más relevantes que, en este punto, puede adoptar el legislador. (...) Y resulta indudable, por otra parte, el importante impacto económico que va a tener la norma para las entidades locales, como refleja la previsión del artículo 11.3, de que las entidades locales habrán de imponer una tasa o una prestación patrimonial de carácter público no tributaria para hacer frente a los gastos derivados de las competencias que les atribuye la Ley; por ello, se estima que también en este caso debiera haberse analizado dicho impacto de forma más sistemática, en la forma ya expresada».*

En virtud de todo lo anterior, es preciso dilucidar si se han transpuesto adecuadamente los artículos 14 y 15 de la Directiva (CE) 2008/98 al ordenamiento español. Según se ha indicado previamente, el artículo 14 de la Directiva (CE) 2008/98 dispone que, conforme al principio «quien contamina paga», los costes relativos a la gestión de los residuos, incluidos los correspondientes a la infraestructura necesaria y a su funcionamiento, correrán a cargo del productor inicial de residuos o de los poseedores, estando facultados los Estados miembros para hacer recaer dichos costes exclusivamente sobre el productor o hacerlos recaer también sobre los distribuidores.

No obstante lo anterior, como también hemos señalado, de la mencionada Directiva de residuos se desprende que el establecimiento de una tasa o de una prestación patrimonial de carácter público no tributaria, no parece ser la única opción válida con la que cuentan los Estados miembros para alcanzar los objetivos de reciclaje y reutilización de residuos municipales establecidos por aquélla. Sin embargo, el artículo 11.3 de la Ley 7/2022 dispone que los Ayuntamientos españoles con una población superior a 5.000 habitantes deben establecer una tasa o una prestación patrimonial pública por generación de residuos cuya recaudación no podrá ser inferior al coste, directo e indirecto de los servicios de reciclaje prestados por el ente local.

Desde esta perspectiva, por una parte, cabe plantear si el hecho de que la Ley 7/2022 obligue a los Ayuntamientos a que establezcan una tasa o una prestación patrimonial de carácter público no tributaria para financiar íntegramente los costes de reciclaje, cuando la Directiva de residuos establece un amplio abanico de medidas en su Anexo IV bis para alcanzar dicho

objetivo, implica una vulneración del principio de autonomía local previsto en el artículo 137 de la Constitución y en el artículo 11 de la Carta Europea de Autonomía Local.

A estos efectos, interesa recordar que el principio de autonomía local está igualmente presente en el Derecho originario de la Unión Europea, habida cuenta de que el artículo 4.2 del Tratado de la Unión Europea establece que esta respetará «(...) *la igualdad de los Estados miembros ante los Tratados, así como su identidad nacional, inherente a las estructuras fundamentales políticas y constitucionales de éstos, también en lo referente a la autonomía local y regional.*».

Hasta la fecha, la autonomía local que se reconoce en este precepto ha sido empleada por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea en sentido negativo, como protección conferida a los Estados miembros frente al legislador de la Unión Europea, resultando muy reducido el ámbito de aplicación de este principio en sentido positivo, esto es, como principio que debe informar la actuación legislativa de la Unión¹².

La autonomía local garantizada por el artículo 4.2 del Tratado de la Unión Europea ha servido para que el Tribunal de Luxemburgo limite el alcance de las Directivas en relación con el reparto de competencias en un Estado miembro. De este modo, el legislador de la Unión puede establecer obligaciones a los Estados miembros, pero no debe inmiscuirse en la forma en que estos organizan internamente su cumplimiento, al tratarse de cuestiones ajenas al Derecho de la Unión¹³.

Conforme a lo señalado por el Tribunal de Luxemburgo en el asunto *Harvarth*, según reiterada jurisprudencia, «(...) *cada Estado miembro es libre de repartir las competencias en el plano interno y de ejecutar los actos de Derecho de la Unión que no sean directamente aplicables por medio de medidas adoptadas por las autoridades regionales o locales, siempre que dicho reparto de competencias permita una correcta ejecución de los referidos actos de Derecho comunitario (véase al sentencia de 10 de noviembre de 1992, Hansa Fleisch Ernst Mundt, C-156/92, Rec. p. I-5567, apartado 23)*»¹⁴.

Por consiguiente, si bien los Estados miembros podrán canalizar el cumplimiento del derecho derivado de la Unión a través de sus entes locales, el límite se encuentra precisamente en el principio de efectividad, al tiempo que debe garantizarse la autonomía política y financiera de los entes locales en los términos previstos en la normativa interna.

Desde esta perspectiva, resulta obligado cuestionarse si la previsión contenida en el artículo 11.3 de la Ley 7/2022, mediante el que se establece la obligación a los entes locales de establecer una tasa o prestación patrimonial de carácter público no tributaria, da satisfacción al principio «quien contamina paga» establecido por el artículo 191 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, que resulta desarrollado por la Directiva (CE) 2008/98 y, conforme a la jurisprudencia del Tribunal de Luxemburgo, requiere que los costes de gestión de residuos se hagan recaer sobre

12 CODINA GARCÍA-ANDRADE, X., «La promoción del papel internacional de los Gobiernos locales desde el Derecho de la Unión Europea», en la obra colectiva *Las actividades «internacionales» de los Gobiernos Locales* (Coord: Díaz González, G.M.), Claves de Gobierno Local, núm. 46, Fundación Democracia y Gobierno Local, p. 70.

13 STJUE de 21 de diciembre de 2016, *Remondis*, C-51/15, ECLI:EU:C:2016:985 y ATJUE de 6 de mayo de 2021, Administración General del Estado, C-679/20, ECLI:EU:C:2021:362, p. 26.

14 STJUE de 16 de julio de 2009, *Harvath*, C-428/07, ECLI:EU:C:2009:458, ap. 50.

quienes los generan y en proporción a dicha generación¹⁵.

Como también hemos advertido previamente, de cara a verificar el adecuado cumplimiento del mandato de la Directiva de residuos es preciso recordar que el considerado 15 de la Directiva (UE) 2018/851 establece la necesidad de que los Estados miembros establezcan un sistema en el que deberán combinarse los instrumentos económicos con otras medidas destinadas proporcionar incentivos para la consecución de la jerarquía de residuos.

Concretamente, el legislador de la Unión establece en dicho considerando que «(a) *fin de contribuir a alcanzar los objetivos establecidos en la Directiva 2008/98/CE, los Estados miembros deben recurrir a instrumentos económicos y otras medidas a fin de proporcionar incentivos para la aplicación de la jerarquía de residuos, como los instrumentos económicos y otras medidas indicados en el anexo IV bis que incluye, entre otros, tasas de vertedero e incineración, sistemas de pago por generación de residuos (pay-as-you-throw), regímenes de responsabilidad ampliada del productor, facilitación de la donación de la alimentos e incentivos para las autoridades locales, u otros instrumentos y medidas apropiados*».

El conjunto de medidas adoptadas por los Estados miembros, recogido de forma no exhaustiva en el Anexo IV bis de la Directiva (CE) 2008/98, debe estar encaminado a la consecución de los objetivos fijados en materia de jerarquía de residuos por el artículo 4 de dicha Directiva, mediante el que se fija el orden de prioridades en la legislación y

la política sobre la prevención y la gestión de los residuos, se conforma en los siguientes términos: a) prevención; preparación para la reutilización; C) reciclado; d) otro tipo de valoración¹⁶ y e) eliminación de residuos.

A la luz de todo lo anterior, cabe cuestionarse si el Estado Español ha transpuesto adecuadamente el artículo 14 de la Directiva (CE) 2008/98, toda vez que el principio quien contamina paga, en el que se funda dicho precepto, requiere que los costes de gestión de residuos recaigan de forma efectiva sobre quienes los generan y en proporción con la intensidad que su conducta incide en la correcta preservación del medioambiente.

A estos efectos, es preciso traer a colación la sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 30 de marzo de 2017, dictada en el asunto C-335/16, que resuelve la petición de decisión prejudicial planteada por un tribunal croata, en el marco de una empresa municipal de gestión de residuos y dos usuarios que aceptan pagar la recolección y eliminación de los residuos efectivamente generados y retirados, pero se oponen al pago de la parte de las facturas correspondientes a la recogida separada, al reciclado y al vertido de residuos dejados ilícitamente en el medio ambiente, así como al pago de una tasa especial para financiar inversiones destinadas al reciclado¹⁷.

En este caso el tribunal remitente planteó al Tribunal de Luxemburgo diversas cuestiones sobre los criterios de financiación del servicio aplicados en la normativa interna, basados en el volumen del contenedor, en vez del peso

15 SSTJUE de 30 de marzo de 2017, *VG Cistocá d.o.o. y otros*, C-335/16, ECLI:EU:C:2017:242 y de 16 de julio de 2009, *Futura Immobiliarie y otros*, C-254/08, ECLI:EU:C:2009:479.

16 La Directiva de residuos define la valoración como cualquier operación cuyo resultado principal sea que el residuo sirva para una finalidad útil al sustituir a otros materiales que de otro modo se habrían utilizado para cumplir una función particular, o que el residuo sea preparado para cumplir esa función, en la instalación o en la economía general.

17 STJUE de 30 de marzo de 2017, *VG Cistocá d.o.o. y otros*, C-335/16, ECLI:EU:C:2017:242.

de los residuos recogidos, y en la exigencia de una tasa especial para financiar las inversiones necesarias para tratar residuos. En este escenario el Tribunal recuerda que, conforme al artículo 14 de la Directiva (CE) 2008/98 y el principio «quien contamina paga», los costes relativos a la gestión de residuos tendrá que correr a cargo del poseedor (productor inicial de residuos, poseedor o anterior poseedor de residuos), por el hecho de haber contribuidos a la generación de tales residuos¹⁸.

Conforme al artículo 15 de la Directiva de referencia, el Tribunal declara que, por lo que se refiere a la financiación de los costes de la gestión y la eliminación de los residuos urbanos, en la medida en que se trata de un servicio que afecta a un conjunto de sujetos, los Estados miembros deben cerciorarse de que todos los usuarios de dicho servicios, en su condición de poseedores de residuos, soporten colectivamente el coste global de la eliminación de los residuos¹⁹.

Sin embargo, el Tribunal de Luxemburgo advierte que *«(s)i bien en la materia y en el estado actual del Derecho de la Unión, las autoridades nacionales competentes disponen de un amplio margen de apreciación por lo que se refiere a la determinación de las modalidades de cálculo de los precios, tales como los costes de la gestión de residuos y la tasa suplementaria controvertidos en el litigio principal, incumbe, no obstante, al órgano jurisdiccional remitente comprobar, basándose en los elementos de hecho y de Derecho que se le han presentado, si el precio requerido y*

dicha tasa suplementaria llevan a imputar a determinados «poseedores» unos costes manifiestamente desproporcionados respecto de los volúmenes o de la naturaleza de los residuos que pueden generar»²⁰.

Según se desprende de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea relativa a la Directiva de residuos, para dar satisfacción al principio quien contamina paga, es preciso que el mecanismo de financiación tome en consideración las circunstancias particulares del administrado en la generación de residuos, debiendo garantizarse una adecuada proporcionalidad entre los costes que le son exigidos para sufragar el coste de tratamiento y reciclaje de los residuos y la conducta o las circunstancias particulares del «poseedor» de los residuos.

En realidad, el Tribunal de Luxemburgo no descarta que el legislador pueda tomar en consideración, de cara a fijar al monto de la tasa por gestión de residuos, criterios vinculados con el tipo de inmuebles ocupados por los usuarios, su superficie y la afectación de los inmuebles, la capacidad productiva de los «poseedores» de los residuos, el volumen de los contenedores que se ponen a disposición de los usuarios o la frecuencia de la recogida, en la medida en que dichas referencias incidan directamente en el importe de los costes de gestión y eliminación de residuos, sin necesidad de hacer depender el monto de la tasa de la cantidad exacta de residuos que los administrados entregaron para su recogida²¹.

18 STJUE de 30 de marzo de 2017, VG Cistocá d.o.o. y otros, C-335/16, ECLI:EU:C:2017:242, ap. 24.

19 SSTJUE de 30 de marzo de 2017, VG Cistocá d.o.o. y otros, C-335/16, ECLI:EU:C:2017:242, ap. 25 y de 16 de julio de 2009, Futura Immobiliare y otros, C-254/08, ECLI:EU:C:2009:479, ap. 51.

20 STJUE de 30 de marzo de 2017, VG Cistocá d.o.o. y otros, C-335/16, ECLI:EU:C:2017:242, ap. 30.

21 Sobre esta cuestión, vid. GARCÍA MARTÍNEZ, A., «La experiencia francesa e italiana en el establecimiento de gravámenes por la recogida de los residuos sólidos urbanos de acuerdo al principio de pago por generación», en la obra colectiva *Tasas y tarifas de residuos y otras prestaciones ambientales con incidencia local* (coord.: García Carretero, B.), IEF, Madrid, 2024, pp. 118 y 119.

Ahora bien, incumbirá al órgano jurisdiccional nacional comprobar, basándose en los fundamentos fácticos y jurídicos que se le hubiesen presentado, si los elementos esenciales de la tasa fijados por el legislador nacional conducen a exigir a determinados «poseedores» de residuos unos costes absolutamente desproporcionados respecto de los volúmenes o naturaleza de los residuos que pueden generar²².

Como cabe observar, a diferencia de la normativa croata, la obligación de pago por generación de residuos en el ámbito municipal, incorporada a nuestro ordenamiento por la Ley 7/2022, no incluye, dentro los elementos esenciales de la obligación (base imponible, tipo de gravamen, exenciones, reducciones y deducciones), criterios que permitan vincular el monto de la tasa o prestación patrimonial pública no tributaria con la efectiva generación de residuos, propiciando una significativa desviación del principio «quien contamina paga» en las ordenanzas fiscales aprobadas por los entes locales, al no estar contemplada la corrección de situaciones manifiestamente desiguales por lo que a la generación de residuos se refiere.

El examen de la obligación pecuniaria establecida por el artículo 11.3 de la Ley 7/2022, a la luz de la jurisprudencia del Tribunal de Luxemburgo previamente expuesta, permite alcanzar las siguientes conclusiones:

- a) La configuración de la tasa o de la prestación patrimonial pública no tributaria prevista legalmente no asegura la efectiva vinculación del gravamen satisfecho con la generación de los residuos, dado que no se incorporan en los elementos esenciales del tributo o de la prestación patrimonial no tributaria una previsión que per-

mita una referencia cierta a la generación de residuos por los administrados, máxime en un escenario en el que el Tribunal Supremo ha vedado la incorporación de exenciones o beneficios fiscales no previstos en una norma con rango de ley²³.

- b) El diseño legal de esta obligación no garantiza una adecuada distribución de los costes derivados del tratamiento de los residuos ni permite tomar en consideración circunstancias excepcionales de los obligados, lo que puede conducir a que se vulnere el criterio de proporcionalidad consagrado por el Tribunal Justicia en la jurisprudencia previamente mencionada.
- c) Se permite una configuración por los entes locales de la tasa o de la contribución pública no tributaria excesivamente abierta, lo que genera una articulación manifiestamente heterogénea de este recurso financiero por los distintos entes locales que da lugar a un palmario alejamiento del principio «quien contamina paga» que inspira la Directiva (CE) 2008/98.
- d) Se restringe la posibilidad de que las entidades locales, en uso de su autonomía política y financiera, reconocida expresamente en el artículo 4.2 del Tratado de la Unión Europea, contemplen vías alternativas o adicionales al establecimiento de una tasa o una prestación patrimonial no tributaria que permitan garantizar la jerarquía de residuos contemplada en el artículo 4 de la Directiva (CE) 2008/98.

22 STJUE de 30 de marzo de 2017, *VG Cistocá d.o.o. y otros*, C-335/16, ECLI:EU:C:2017:242, ap. 31 y 32.

23 Vid. STS de 20 de julio de 2023, rec. núm. 4683/2021, ECLI:ES:TS:2023:3567.

Buena muestra de todo lo anterior son las disfunciones identificadas en el estudio publicado por la Confederación de Empresarios de Madrid, a partir de los análisis de las ordenanzas fiscales y los informes técnico-económicos de diversos municipios de la Comunidad de Madrid²⁴. En el mismo se evidencia claramente que la tasa de gestión de residuos, merced a su configuración legal, se aleja del principio de pago por generación, dando lugar a situaciones que son difícilmente conciliables con el principio de proporcionalidad sentando por el Tribunal de Luxemburgo en lo relativo a la distribución de los costes de generación de residuos entre los distintos usuarios²⁵.

Concretamente, dicho informe identifica una serie de supuestos que ponen de relieve la ausencia de proporcionalidad derivada de la configuración de la normativa estatal y local:

- a) Dos colegios situados en el mismo distrito de un municipio de la Comunidad de Madrid y con idéntico valor catastral satisfacen la misma cuota de la tasa, a pesar de que solo uno de ellos dispone de servicio de comedor, generando una cantidad de residuos muy superior.
- b) Un despacho profesional en una zona exclusiva, con alto valor catastral soporta una cuota más elevada de la tasa que un local ubicado en una zona más modesta dedicado a comida rápida, pese a que este último produce muchos más residuos que el primero.
- c) Una vivienda con un alto valor catastral ocupada por una sola

persona da lugar al pago una cuota superior de la tasa frente a otra vivienda de valor más bajo ocupada por diez personas.

- d) Dos establecimientos que realizan exactamente la misma actividad, aplicando exclusivamente uno de ellos buenas prácticas medioambientales (reciclaje, separación en origen, uso de puntos limpios, materiales reciclados), satisfacen exactamente la misma tasa.
- e) Un centro educativo paga la tasa correspondiente a todo el año, sin que se tenga en cuenta que durante los meses de verano permanece cerrado y no genera residuos.
- f) Un inmueble vacío o sin uso efectivo debe abonar igualmente la tasa, pese a no generar ningún residuo.
- g) La generación de residuos en el sector hotelero no debe depender de la superficie del inmueble ni de su valor catastral, sino de la ocupación real, la categoría de alojamiento y la tipología del servicio (con o sin restauración).

Si bien las consecuencias expuestas, claramente ajenas al principio de proporcionalidad al que hace referencia la jurisprudencia del Tribunal de Luxemburgo en los pronunciamientos previamente expuestos, son fruto de la aprobación de las ordenanzas fiscales por distintos municipios de la Comunidad de Madrid, parece claro que el conjunto de alternativas contempladas por el artículo 11.4 de la Ley 7/2022 resultan

24 CONFEDERACIÓN DE EMPRESARIOS DE MADRID, «Estudio comparado de la nueva tasa de gestión de residuos en los principales municipios de la Comunidad de Madrid y propuestas para atenuar su impacto en las empresas madrileñas», CEIMP, 2025, p. 66, texto disponible en: https://ceim.es/wp-content/uploads/2025/12/informe_tasa_residuos.pdf.

25 STJUE de 30 de marzo de 2017, VG Cistocá d.o.o. y otros, C-335/16, ECLI:EU:C:2017:242.

insuficientes para lograr un adecuado pago por generación.

Concretamente, este precepto dispone que las tasas o prestaciones patrimoniales de carácter público no tributario podrán tener en cuenta, entre otras, las siguientes circunstancias:

- a) La inclusión de sistemas para incentivar la recogida separada en viviendas de alquiler vacacional y similar.
- b) La diferenciación o reducción en el supuesto de prácticas de compostaje doméstico o comunitario o de separación y recogida separada de materia orgánica compostable.
- c) La diferenciación o reducción en el supuesto de participación de recogidas separadas para la posterior preparación para la reutilización y reciclado, por ejemplo en puntos limpios o en los puntos de entrega alternativos acordados por la entidad local.
- d) La diferenciación o reducción para las personas y las unidades familiares en riesgo de exclusión social.

No obstante, el hecho de que no se trate de una norma coactiva para las corporaciones locales, sino meramente programática, y que no contemple expresamente otras situaciones, en las que consecución del objetivo medioambiental, materializado en una menor generación de residuos en virtud de la conducta del administrado habrá de dar lugar a una mitigación de la cuota tributaria, ha provocado que, en no pocas ocasiones, la normativa municipal aprobada en aplicación de la obligación de pago fijada por la Ley 7/2022 no atienda escrupulosamente al criterio de pago por generación de residuos.

Por consiguiente, la tasa o prestación patrimonial de carácter público no tributaria por generación de residuos introducida en nuestro sistema fiscal por la Ley 7/2022 supone un cambio estructural derivado de la transposición de la Directiva (UE) 2018/851, que busca reforzar el principio de «quien contamina, paga», y *a priori* promueve la implantación de sistemas de pago por generación orientados a incentivar la prevención, la reutilización y el reciclaje.

Sin embargo, la concreción de este mandato legislativo ha dado lugar a un escenario de notable complejidad desde las perspectivas jurídica, administrativa y económica. Lejos de proporcionar un modelo homogéneo y estable, la Ley 7/2022 traslada íntegramente a las entidades locales la responsabilidad y la carga de diseñar un instrumento fiscal marcado por una deficiente técnica legislativa, que lo impregna de una palpable incertidumbre e inseguridad jurídica. El resultado es que coexisten en la actualidad modelos de cálculo dispares e incapaces de vincular la cuota tributaria a la generación real de residuos generados, lo implica una grave desviación del objetivo principal de la Directiva de residuos.

Merced a dicha configuración legal, que a nuestro juicio exige una revisión por parte del legislador con el fin de convertir a la tasa de gestión de residuos en un auténtico instrumento financiero medioambiental que incentive determinadas conductas eficientes de los administrados en los términos previstos por la Directiva de residuos, proliferan en nuestro país esquemas de cálculo de la cuota tributaria de la tasa de gestión de residuos basados fundamentalmente en la mera titularidad de un inmueble, sin atender a su uso efectivo ni a la contribución real del sujeto pasivo en la generación de residuos municipales.

De esta forma, el planteamiento predominante en muchos municipios se aproxima más a un recargo encubierto del Impuesto sobre Bienes Inmuebles que a un verdadero tributo medioambiental, vulnerando el espíritu de la normativa europea: los principios de «quien contamina paga» y el de pago por generación, que como hemos visto inspiran la Directiva (CE) 2008/985²⁶.

Por consiguiente, a nuestro juicio, el legislador estatal, con el fin de dar satisfacción al marco normativo medioambiental de la Unión previamente mencionado y suplir las dificultades técnicas vinculadas con la elaboración de una memoria económica en este ámbito²⁷, no debe limitarse a la mera fijación en términos amplios de un gravamen local de exacción obligatoria, mediante el que se pretenden suplir las ineficiencias municipales en la recolección y gestión de residuos a través de una figura de carácter esencialmente

recaudatorio, sino que deberá establecer con mayor precisión los elementos esenciales de la tasa, al igual que ha hecho en otras figuras de la misma naturaleza aplicables en el ámbito local²⁸.

Al mismo tiempo, la exacción de este tributo, o la exigencia de cubrir todos los costes vinculados con la recogida y gestión de residuos a través de dicha tasa, debería tener carácter potestativo para los entes locales, al objeto de dar satisfacción al principio de autonomía política y financiera de las corporaciones locales, en los términos previstos tanto por el artículo 4.2 del Tratado de la Unión Europea como por el 137 de la Constitución, habida cuenta de que las corporaciones locales, en ejercicio de dicha autonomía, deberían poder cubrir dichos costes acudiendo a otras figuras tributarias o minimizar el impacto ambiental por las vías contempladas en el Anexo IV bis de la Directiva (CE) 2008/98²⁹.

26 CONFEDERACIÓN DE EMPRESARIOS DE MADRID, «*Estudio comparado de la nueva tasa de gestión de residuos en los principales municipios de la Comunidad de Madrid y propuestas para atenuar su impacto en las empresas madrileñas*», CEIMP, 2025, p. 4, texto disponible en: https://ceim.es/wp-content/uploads/2025/12/informe_tasa_residuos.pdf.

27 En este sentido, entre otras, vid. la STSJ de Madrid de 20 de marzo de 2026, ECLI:ES:TSJM:2026:2149.

28 Cfr. el artículo 24 del Real Decreto Legislativo 2/2024, de 5 de marzo, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, en la que se regula la tasa del 1.5% que cobran los Ayuntamientos, por la utilización privativa o aprovechamientos especiales constituidos en el suelo, subsuelo o vuelo de las vías públicas municipales, a favor de empresas explotadoras de servicios de suministros, que resulten de interés general o afecten a la generalidad o a una parte importante del vecindario.

29 En este mismo sentido y en relación con sendas cuestiones, vid. MARCO PEÑAS, E., «Financing Municipal Services in Spain Through User Fees», en la obra colectiva *Municipal Tasks and Financing. An Urban-Rural Perspective* (Velasco Caballero, F, Burgi, M, y Kössler, K.: Eds.), Springer, Cham, 2026, p. 275. Publicación de acceso libre en: https://link.springer.com/chapter/10.1007/978-3-031-99812-6_1.