

Pablo Pellicer García
Marc Iriani Bordas
Sergio Sastre Sanz
Dr. Ignasi Puig Ventosa

Fundació ENT
C/ Josep Llanza, 1-7, 2n 3a
08800 Vilanova i la Geltrú
+34 93 893 51 04
info@ent.cat | www.ent.cat



EVOLUCIÓN DE LAS TASAS DE RESIDUOS EN ESPAÑA

2015 | 2020



SUMARIO

1 INDICADORES CUALITATIVOS	5
2 INDICADORES CUANTITATIVOS	9
3 CONCLUSIONES	11
4 REFERENCIAS	12

Los objetivos establecidos por la normativa europea en materia de residuos contemplan, entre otros, la reducción de depósitos de vertedero a un máximo del 10% respecto al peso total de residuos municipales generados para 2035 (Directiva (UE) 2018/850) y la asunción de un 50% de preparación para el reciclaje y reutilización en 2020 (Directiva Marco de Residuos), que debe aumentar hasta un 65% en 2035. Sin embargo, en 2017, España aún enviaba el 53,6% de los residuos municipales a vertederos, mientras que la tasa de reciclaje se mantiene alrededor del 30% desde el 2010 (MITECO, 2018).

En este contexto, las tasas de residuos pueden ser un instrumento fundamental para la necesaria transformación de las economías hacia modos de producción y consumo más sostenibles, tal y como muestran diversas evidencias a nivel internacional (Huang et al., 2012), europeo (Elia et al., 2015; Voronova et al., 2013) y español (Puig Ventosa, 2008; Milian y Watanabe, 2009).

La función de las tasas de residuos en la articulación de objetivos socioambientales es doble: por un lado, allí donde existen aportan una contribución económica sustancial para la realización de un servicio de prestación obligatoria y de gran relevancia para el bienestar de todos los ciudadanos. Por otro, su regulación mediante ordenanzas fiscales goza de flexibilidad suficiente en su articulación para dar lugar a la creación de incentivos a las buenas prácticas y a la mejora de la eficiencia económica en la gestión de residuos.

Las tasas de residuos en España se han desarrollado bajo el paraguas de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (RDLRHL), la cual establece que sea cada entidad local la encargada de convenir el porcentaje de cobertura de los costes del servicio por parte de las tasas. Esto conlleva una gran heterogeneidad en el diseño de las tasas de residuos, pero también proporciona margen para su optimización como instrumento de mejora en la gestión de residuos.

Los informes de Las tasas de residuos en España 2015 (Puig Ventosa & Sastre Sanz, 2016), 2018 (Iriani Bordas et al., 2018), 2019 (Pellicer García et al. (2020) y 2020 (Observatorio de la Fiscalidad en los Residuos, 2020) son pioneros en el análisis de las tasas de residuos en España, aportando diagnósticos fundamentales para poder elaborar propuestas de mejora. Se fundamentan en el análisis exhaustivo de la situación de estas tasas en 125 municipios españoles.

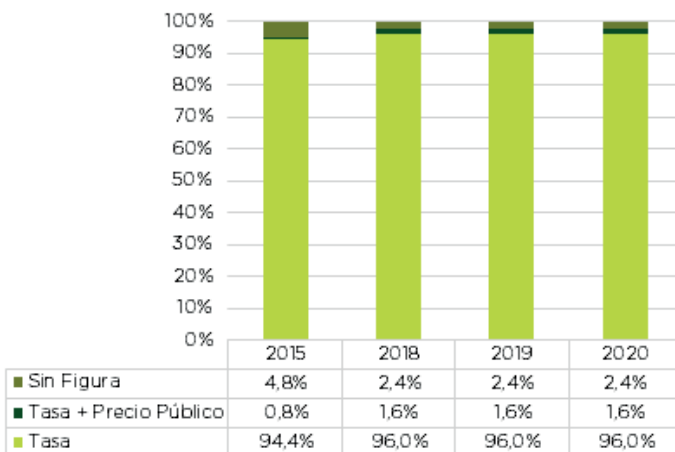
El presente informe realiza un análisis comparativo de los resultados obtenidos entre 2015 y 2020. Con este objetivo, se analizan los principales indicadores utilizados, tanto a nivel cualitativo como a nivel cuantitativo, aportando un registro de la evolución de las tasas de residuos en España.

INDICADORES USADOS EN LOS ESTUDIOS

1 INDICADORES CUALITATIVOS

La figura impositiva dominante para el cobro del servicio de gestión de residuos son las tasas. En el periodo 2015-2020, los municipios de la muestra que no disponen tasas de residuos se redujeron del 4,8 al 2,4%. Asimismo, la figura del precio público como complemento de las tasas ha incrementado levemente (0,8 puntos porcentuales) desde 2015. Los municipios que utilizan el precio público lo hacen para el cobro del servicio de recogida y tratamiento de residuos comerciales.

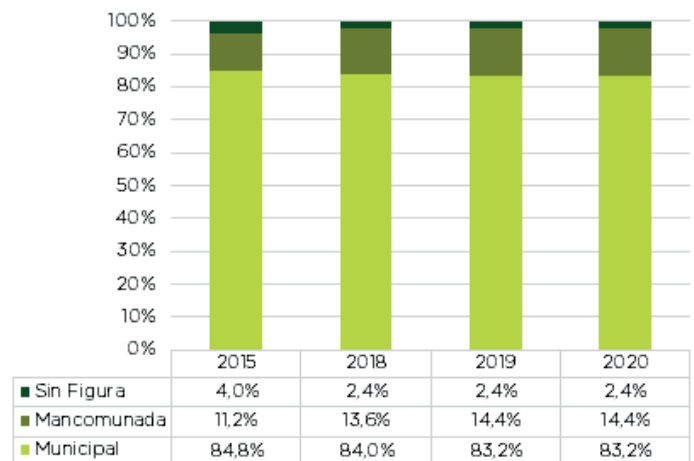
Figura 1. Frecuencia de los tipos de figuras impositivas para la recogida y/o tratamiento de residuos.



Fuente: Elaboración propia

El tipo de gestión de la tasa es otro aspecto clave a tener en cuenta. En este sentido, existe un claro predominio de la gestión municipal, que se ha mantenido tanto en el eje temporal (periodo 2015-2020) como en el poblacional (siendo mayoritario en todos los estratos de población). Con todo, se ha observado un paulatino aumento de la gestión supramunicipal (mancomunada) desde 2015, si bien entre 2019 y 2020 no ha existido variación (Figura 2). La presencia de este tipo de gestión es superior en los estratos de población con menos de 5.000 habitantes, siendo un mecanismo que permite aprovechar mejor las economías de escala, simplificando y reduciendo el coste de la gestión de los municipios integrados en la entidad supramunicipal.

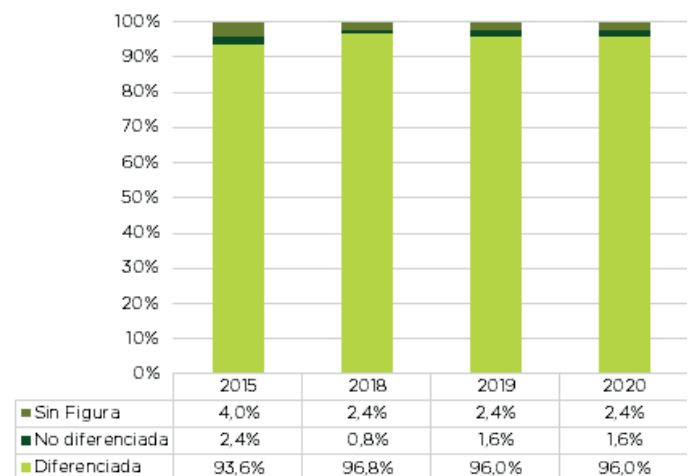
Figura 2. Frecuencia de los tipos de gestión de las figuras impositivas.



Fuente: Elaboración propia

Por otro lado, existe un fuerte predominio de las ordenanzas fiscales que mantienen criterios de diferenciación entre las cuotas domésticas y las comerciales (Figura 3). Desde 2015 se observa una diferenciación muy generalizada entre las tasas domésticas y las comerciales.

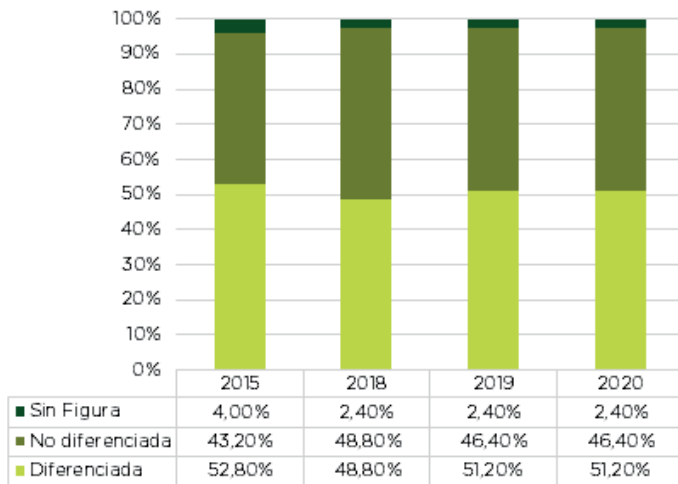
Figura 3. Frecuencia de la diferenciación de las cuotas domésticas y comerciales



Fuente: Elaboración propia

A su vez, las ordenanzas fiscales también presentan criterios de diferenciación de las cuotas domésticas entre sí. La Figura 4 muestra que la presencia de criterios de diferenciación es mayoritaria (51,2%) desde 2019, habiendo fluctuado levemente dentro del periodo de comparación de este estudio:

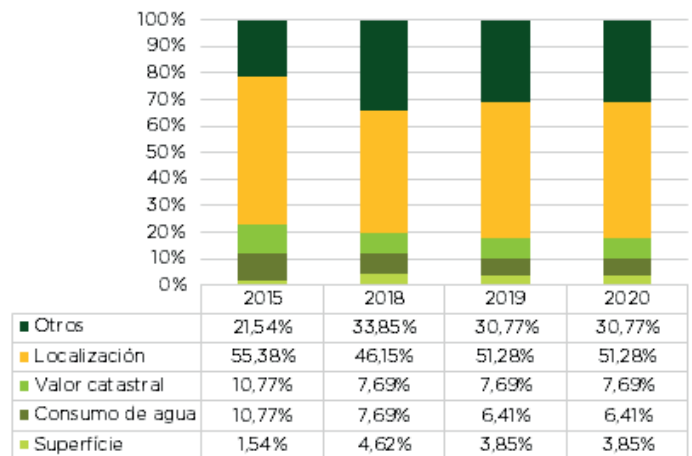
Figura 4. Frecuencia de la diferenciación entre cuotas domésticas



Fuente: Elaboración propia

Entre los criterios de diferenciación de tasas domésticas analizados, no se han identificado cambios substanciales en los años 2018 y 2020 con respecto a 2015 (Figura 5). Aún con cierta oscilación de los pesos relativos de los criterios identificados, los conceptos de “localización”, “valor catastral”, “consumo de agua” y “superficie” aparecen como los más comunes. Asimismo, existe un amplio rango de variables minoritarias entre las ordenanzas fiscales analizadas. Éstas quedan recogidas en la categoría “otros” y representan un 30,77% del total en el año 2020. Su composición es muy heterogénea, siendo considerados aspectos como la realización de alguna actividad económica complementaria en la vivienda, la dedicación turística, la periodicidad de recogida de residuos, la presencia de contadores de agua o el tipo de calefacción, entre otros.

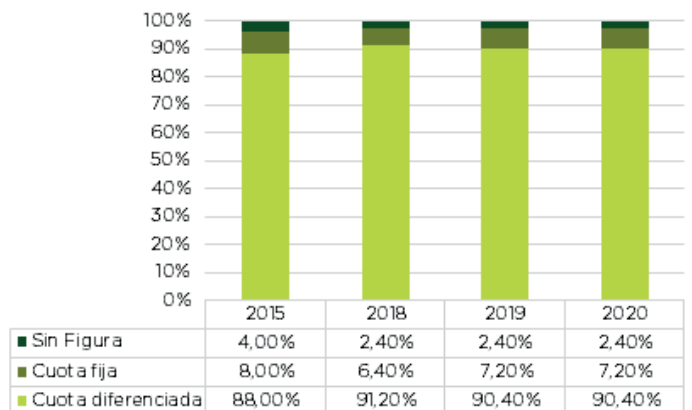
Figura 5. Frecuencia de los tipos de variable para la diferenciación de las cuotas domésticas.



Fuente: Elaboración propia

Para el caso comercial, las tasas (o precios públicos) que cuentan con criterios de diferenciación son muy generalizadas (Figura 6). En 2019 y 2020, estas representan el 90,4% del total, habiéndose registrado variaciones muy ligeras respecto a años anteriores.

Figura 6. Frecuencia de la diferenciación entre cuotas comerciales

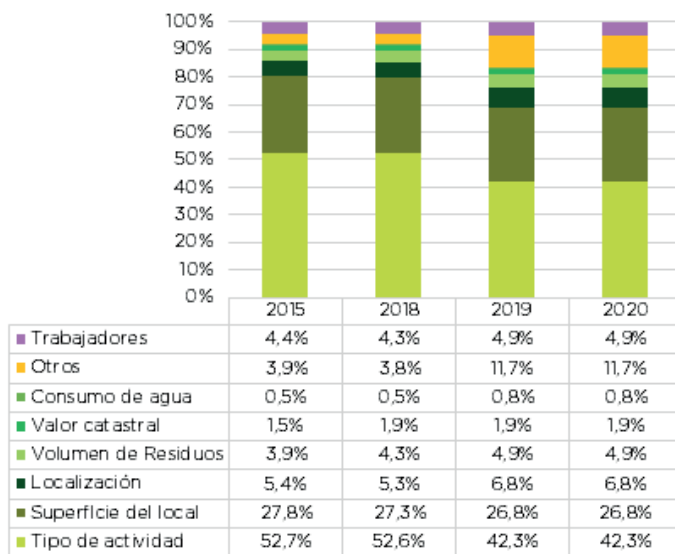


Fuente: Elaboración propia

La variación entre los criterios entre 2015 y 2018 es muy leve, sin poderse vislumbrar ninguna tendencia concreta. En este sentido, el tipo de diferenciación de cuota comercial que se da con mayor frecuencia es el “tipo de actividad” comercial, seguido por “superficie del local” y de otros criterios minoritarios (Figura 7). Con todo,

se observa una disminución de “tipo de actividad” de 10,3 puntos porcentuales entre 2018 y 2019. Y un aumento, en el mismo periodo, de 7,9 puntos porcentuales en la categoría “otros”, llegando a representar el 11,7% del total. La categoría “otros” refleja una amplia variedad de criterios identificados para las cuotas comerciales: la localización (tipo de vía registrada en el callejero fiscal), el tipo de gestión (privada o pública), el número de plazas en alojamientos, o la calidad del servicio (“estrellas” en alojamientos, “tazas” o “tenedores” en restauración, etc.), son algunos de estos criterios.

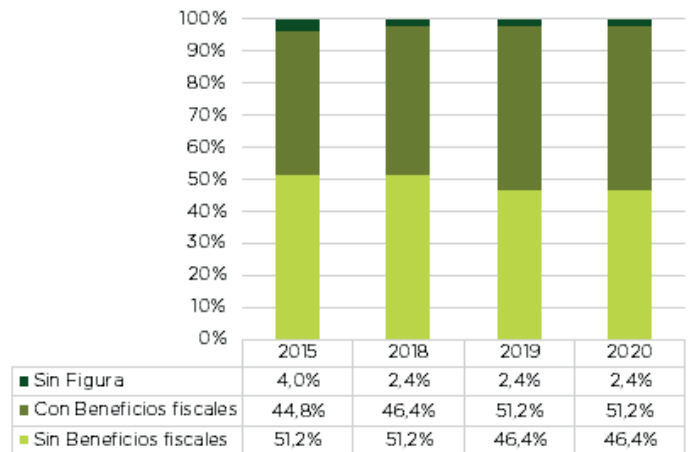
Figura 7. Frecuencia de tipos de diferenciación en las cuotas comerciales



Fuente: Elaboración propia

Por otro lado, los beneficios fiscales son una de las herramientas fundamentales para avanzar hacia una fiscalidad (social y ambientalmente) más justa. El análisis de las tasas de residuos entre 2015 y 2020 muestra una ligera tendencia al alza (con un aumento de 6,4 puntos porcentuales) en la presencia de beneficios fiscales desde 2015 (Figura 8). Pese a este incremento, en 2020, el 46,4% de los municipios analizados no cuentan con ningún tipo de beneficio fiscal.

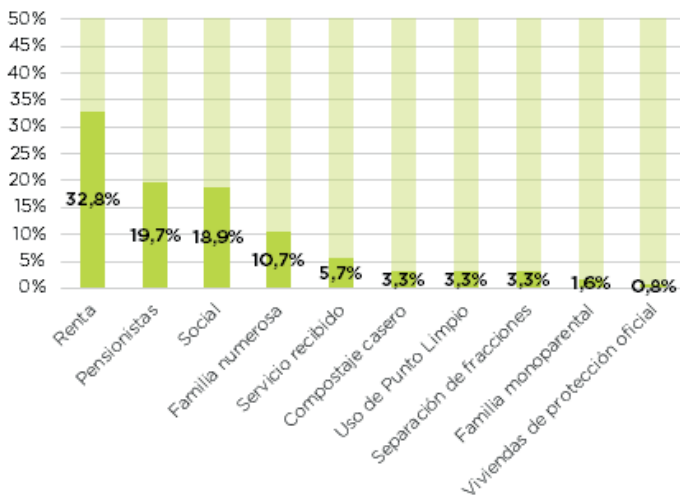
Figura 8. Frecuencia de presencia de beneficios fiscales para domicilios y comercios encontrados en la muestra.



Fuente: Elaboración propia

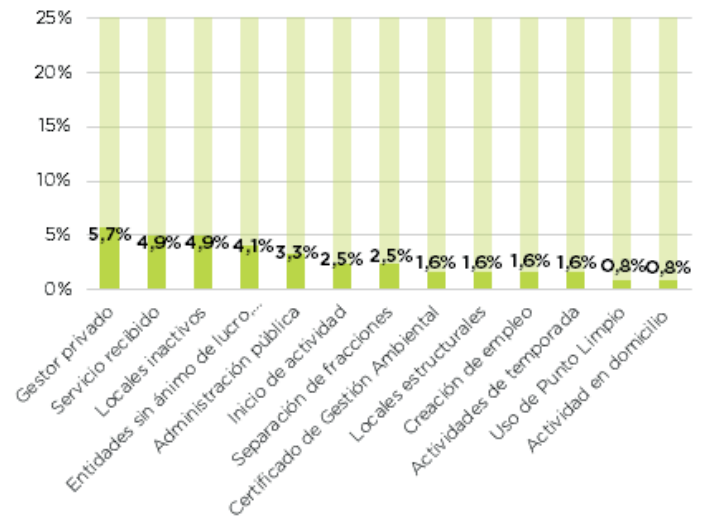
El estudio Las tasas de residuos en España 2020 (Observatorio de la Fiscalidad de los Residuos, 2020), ha incorporado un análisis diferenciado entre los beneficios fiscales domiciliarios y los comerciales. Así, la Figura 11 desglosa los beneficios fiscales específicamente domiciliarios que se han encontrado entre los municipios con tasas domiciliarias en 2020. Principalmente se han reconocido beneficios fiscales con orientación socioeconómica, tales como “Renta baja”, “Social” (principalmente referente al riesgo de exclusión social), “Pensionistas” o “Familia numerosa”. Por el contrario, los beneficios fiscales ambientales mantienen una presencia simbólica: los conceptos “Uso de Punto Limpio”, “Compostaje casero” y “Separación de fracciones” están presentes en tan sólo el 3,3% del total de municipios con figuras impositivas analizadas.

Figura 11. Porcentaje de municipios, respecto el total de municipios con figuras impositivas, para cada tipo de beneficio fiscal para domicilios, 2020.



Fuente: Elaboración propia

Figura 12. Porcentaje de municipios, respecto el total de municipios con figuras impositivas, para cada tipo de beneficio fiscal para comercios, 2020.



Fuente: Elaboración propia

Por su parte, los beneficios fiscales para comercios están escasamente implantados, encontrándose únicamente en el 18% de los municipios de la muestra de 2020. Los criterios socioeconómicos también articulan la mayoría de los beneficios fiscales para los comercios. Son destacables aquellos descuentos destinados a entidades sin ánimo de lucro, autónomos, o empresas de Economía Social y Solidaria (ESS), así como criterios tales como el inicio de actividad, o la creación de empleo. Asimismo, solamente 4 (3,3%) de los municipios con figuras impositivas utilizan criterios ambientales para articular dichos beneficios. Estos se componen por la certificación de gestión ambiental, la separación de fracciones y el uso del punto limpio (Figura 12).

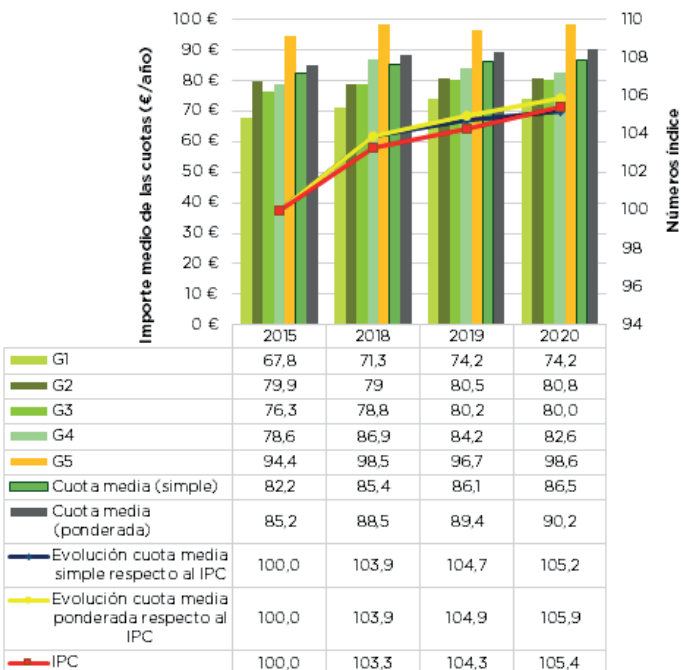
2

INDICADORES CUANTITATIVOS

A nivel cuantitativo, los informes de Las tasas de residuos en España 2015 (Puig Ventosa & Sastre Sanz, 2016), 2018 (Iriani Bordas et al., 2018), 2019 (Pellicer García et al., 2019) y 2020 (Observatorio de la Fiscalidad de los Residuos, 2020) realizan un análisis detallado de las características de las cuotas domésticas y comerciales, las cuales son comparadas en los diversos años mediante la definición de un hogar tipo y 11 comercios tipo. De este modo, quedan registradas las cuotas medias.

La comparación entre las cuotas domésticas dentro del periodo 2015-2020 queda reflejada en la Figura 13, donde se detalla la evolución de los valores medios para los diversos estratos de población, así como la variación de la cuota media doméstica respecto al IPC. En este sentido, si bien las ordenanzas fiscales analizadas muestran una amplia heterogeneidad entre sí, es remarcable que la evolución de la cuota doméstica media marca una tendencia muy similar al incremento del IPC entre los distintos años.

Figura 13. Importe anual de las cuotas domésticas medias (por estrato y por hogar) y comparación con la variación del IPC entre 2015 y 2019.

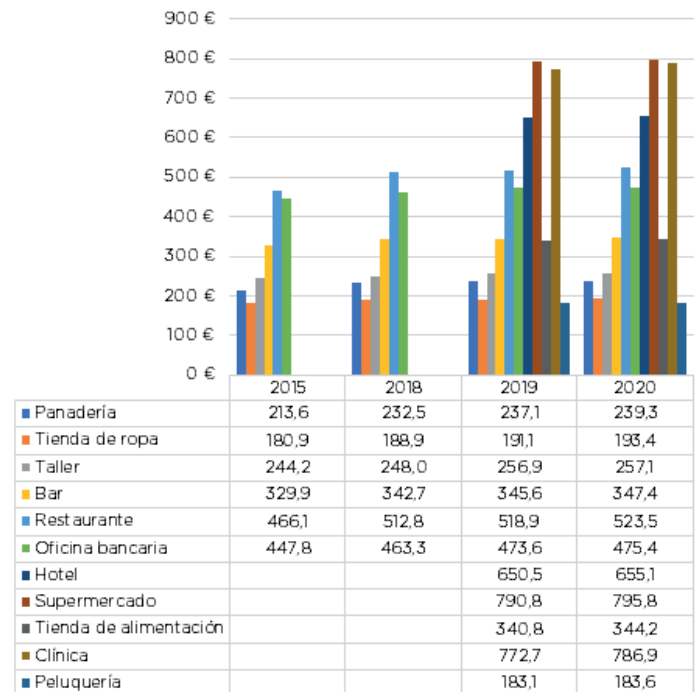


Fuente: Elaboración propia

El análisis cuantitativo de las cuotas comerciales parte de una mayor complejidad que en el caso de las cuotas domésticas. La consideración inicial de 6 comercios tipo (panadería, tienda de ropa, taller, bar, restaurante y oficina bancaria), fue completada con la adición de 5 nuevos comercios tipo (hotel, supermercado, tienda de alimentación, clínica y peluquería) a partir de 2019.

Asimismo, ante la gran heterogeneidad de criterios considerados en las ordenanzas fiscales analizadas, y a fin de mejorar la comparación cuantitativa de los comercios tipo entre los diversos años, en el 2019 se revisaron y unificaron retrospectivamente los criterios considerados en cada ordenanza y año. Este ejercicio ha consolidado el análisis, conllevando una leve modificación de las medias obtenidas para los comercios tipo en los diversos años. El resultado queda recogido en la Figura 14.

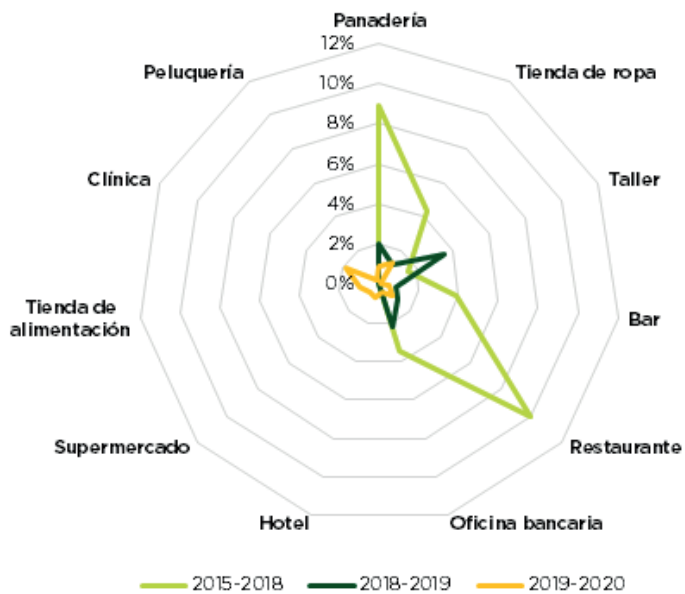
Figura 14. Importe anual de las cuotas comerciales medias entre 2015 y 2019.



Fuente: Elaboración propia

Los importes anuales de las cuotas comerciales reflejan una tendencia al alza con el paso de los años (Figura 15). No obstante, no existe una tendencia homogénea en esta evolución, tal y como muestra la propia Figura 15. En consonancia con este aspecto, Las tasas de residuos en España 2020 (Observatorio de la Fiscalidad de los Residuos, 2020) ha constatado una gran heterogeneidad en los criterios de diferenciación de las categorías comerciales, existiendo una categorización más compleja en aquellos estratos poblacionales superiores. Estos aspectos contribuyen a la diversidad observada en la evolución de las cuotas para comercios tipo.

Figura 15. Incremento porcentual de las cuotas medias para comercios tipo en los periodos 2015-2018, 2018-2019 y 2019-2020.



Fuente: Elaboración propia

3 CONCLUSIONES

A pesar de la relevancia de las tasas de residuos para las cuentas municipales y para la gestión adecuada del medio ambiente, la investigación e información sobre este asunto es escasa. El presente informe comparativo se basa en el análisis de datos recogidos durante cuatro años (2015, 2018, 2019 y 2020) en estudios que han diagnosticado, cualitativa y cuantitativamente, las ordenanzas fiscales de residuos de 125 municipios en España.

Una de las características más visibles en las tasas de residuos es su gran variabilidad, aspecto que dificulta la identificación de tendencias unívocas en su evolución. Esta heterogeneidad tiene su origen en el marco legal, que permite flexibilidad a la hora de diseñar el tributo.

Una primera aproximación a los indicadores cualitativos muestra una implantación generalizada de las tasas como instrumento para gravar los costes de los servicios de gestión de residuos para domicilios y comercios, mientras que el uso del precio público como instrumento para gravar los costes de la gestión de residuos comerciales es todavía muy incipiente.

Por otro lado, la evolución de las cuotas medias para domicilios y comercios ha ido en aumento constante entre 2015 y 2020, si bien en el caso comercial se ha vislumbrado una mayor complejidad y heterogeneidad. Este aspecto puede deberse a la presencia significativa de cuotas domiciliarias fijas (46,6% de los municipios), repercutiendo en una mayor homogeneidad en su evolución. Asimismo, los criterios “tipo de actividad” y “superficie del comercio”, mayoritarios entre las cuotas comerciales, repercuten en una amplia diversidad entre las cuotas comerciales.

Otro de los aspectos analizados ha sido la identificación de criterios ambientales en la articulación de las ordenanzas fiscales. En este sentido, su presencia se ha mantenido testimonial entre los diversos años y para el conjunto de ordenanzas analizadas, y su principal articulación ha sido mediante bonificaciónse.

En conjunto, estos datos sugieren que el potencial de las tasas para mejorar la gestión de residuos ha sido poco explotado. Asimismo, la contribución de este tipo de diagnósticos es esencial para trazar itinerarios de mejora de las tasas de residuos en España y avanzar hacia el cumplimiento de los objetivos en materia de gestión de residuos establecidos por la normativa europea.

4

REFERENCIAS

Elia, V., Gnoni, M. G. y Tornese, F. (2015). Designing Pay-As-You-Throw schemes in municipal waste management services: A holistic approach. *Waste Management*, 44, 188-195.

Huang, J.-C., Halstead, J. M. y Saunders, S. B. (2012). Managing municipal solid waste with unit-based pricing: policy effects and responsiveness to pricing. *Land Economics*, 87(4), 645-660.

Iriani Bordas, M.; Puig Ventosa, I.; Sastre Sanz, S. (2018). Las tasas de residuos en España 2018. Observatorio de la Fiscalidad de los Residuos.

Milian, M. K. y Watanabe, T. (2009). Achieving a sustainable solid waste management in Spain: The case of Morella town. Master's thesis. Frontier Engineering Course University of Technology.

MITECO. (2018). Perfil Ambiental de España. Ministerio de Medio Ambiente de España., Suelo, 90-103. <https://doi.org/10.1017/CBO9781107415324.004>

Observatorio de la Fiscalidad de los Residuos (2020). Las tasas de residuos en España 2020. Fundació ENT.

Puig Ventosa, I. (2008). Charging systems and PAYT experiences for waste management in Spain. *Waste Management*, 28(12), 2767-2771.

Puig Ventosa, I., & Sastre Sanz, S. (2016). Las tasas de residuos en España. Instituto de Estudios Fiscales.

Pellicer García, P., Iriani Bordas, M., Puig Ventosa, I., Sastre Sanz, S. (2020). Las tasas de residuos en España 2019. Observatorio de la Fiscalidad de los Residuos.

Voronova, V., Piirimäe, K., Virve, M. (2013). Assessment of the applicability of the Pay As You Throw system into current waste management in Estonia. *Management of Environmental Quality: An International Journal*, 24(5), 667-681.

Fundació ENT

G-65444242

C/ Josep Llanza, 1-7, 2n 3a

08800 Vilanova i la Geltrú

+34 93 893 51 04

info@ent.cat | www.ent.cat



@ENTmediambient



ENTmediambient



ENT Environment & Management



ENT environment & management



**EVOLUCIÓN DE LAS
TASAS DE RESIDUOS
EN ESPAÑA**

2015 | 2020

Forma recomendada de citar esta referencia

Observatorio de la Fiscalidad de los Residuos (2020)

Evolución de las tasas de residuos en España 2015-

2020. Fundació ENT.