

Autores

Irene Castells Rey
Pablo Pellicer García

Coordinación

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

FUNDACIÓ
ent

EVOLUCIÓN DE LAS TASAS DE RESIDUOS EN ESPAÑA

2015 | 2023



SUMARIO

1 INDICADORES CUALITATIVOS	5
2 INDICADORES CUANTITATIVOS	10
3 CONCLUSIONES	12
4 REFERENCIAS	13

España incumplió los objetivos marcados por la Unión Europea sobre reciclaje y preparación para la reutilización para 2020 ya que se situó en un nivel del 40,5% (20,4% de reciclaje y 20,1% de compostaje) frente al 50% exigido por la Directiva Marco de Residuos (MITECO, 2020). En este contexto, las tasas locales de residuos pueden ser un instrumento fundamental para la necesaria transformación de la economía hacia modos de producción y consumo más sostenibles.

La función de las tasas de residuos en la articulación de objetivos socioambientales es doble: aportar financiación al servicio de gestión de residuos — que es de prestación obligatoria para las Entidades Locales y de gran relevancia en sus presupuestos— y crear 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.

No obstante, la Ley 7/2022, de 8 de abril, de residuos y suelos contaminados para una economía circular, dota de un marco más concreto a la fiscalidad de los residuos municipales, estableciendo para 2025 “una tasa o, en su caso, una prestación patrimonial de carácter público no tributaria, específica, diferenciada y no deficitaria, que permita implantar sistemas de pago por generación y que refleje el coste real, directo o indirecto, de las operaciones de recogida, transporte y tratamiento de los residuos, incluidos la vigilancia de estas operaciones y el mantenimiento y vigilancia posterior al cierre de los vertederos, las campañas de concienciación y comunicación, así como los ingresos derivados de la aplicación de la responsabilidad ampliada del productor, de la venta de materiales y de energía”. El nuevo marco legislativo, por lo tanto, supone un reto para la mayoría de municipios y entes locales.

El informe de “Las tasas de residuos en España 2023” (Observatorio de la Fiscalidad de los Residuos, 2023), conjuntamente con sus antecedentes desde 2015, constituyen el único análisis exhaustivo y periódico de las tasas de residuos en España, lo que permite analizar su evolución y aporta elaborar propuestas de mejora. Se fundamentan en el análisis exhaustivo de la situación de estas tasas en una muestra de 131 municipios españoles¹ divididos en 5 estratos de población (< 1.000 habitantes, de 1.000 a 5.000, de 5.000 a 20.000, de 20.000 a 50.000 y > 50.000 habitantes).

¹ En el periodo 2015-2022, la muestra de municipios analizados se mantuvo en 125, pero relevando algunos municipios de la muestra debido a cambios en el estrato de población. Sin embargo, en 2023 esta muestra recuperó los 6 municipios originales que habían quedado fuera del estudio debido a cambios de población, contando en la actualidad con una muestra de 131 municipios.

INDICADORES USADOS EN LOS ESTUDIOS

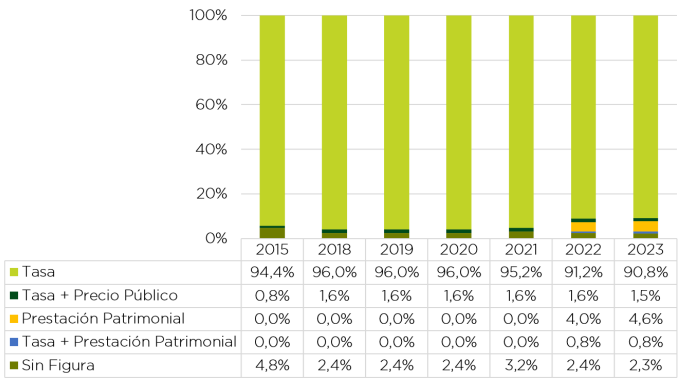
1

INDICADORES CUALITATIVOS

La figura impositiva dominante para el cobro del servicio de gestión de residuos son las tasas. En 2015 el 4,8% de los municipios de la muestra no disponían de ninguna figura cobratoria del servicio de residuos, porcentaje que se ha reducido hasta el 2,3% en 2023.

Por otro lado, la figura del precio público para el cobro de los servicios de gestión de residuos prestados a actividades comerciales se mantiene en la misma proporción del 1,6% desde 2018. Por último, en 2023 se ha registrado un ligero aumento de las prestaciones patrimoniales de carácter público no tributario, llegando al 4,6%.

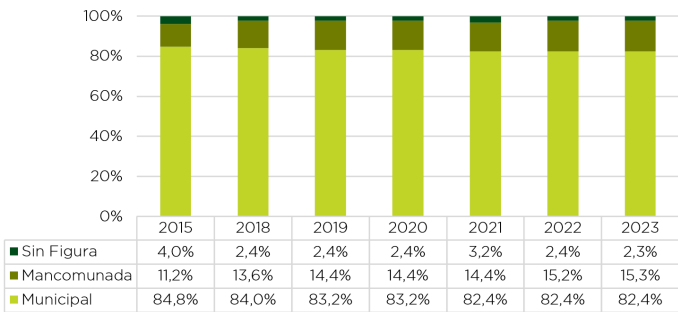
Figura 1. Frecuencia de los tipos de figuras impositivas para la recogida y/o tratamiento de residuos



Fuente: Elaboración propia.

La titularidad de la tasa es otro aspecto clave. En este sentido, existe un claro predominio de la titularidad municipal, que se ha mantenido en todo el periodo 2015-2023 y en todos los estratos de población. Con todo, se observado un ligero aumento de la titularidad supramunicipal de las tasas (por mancomunidades y/o consorcios) desde 2015 (Figura 2). La titularidad supramunicipal de las tasas 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.

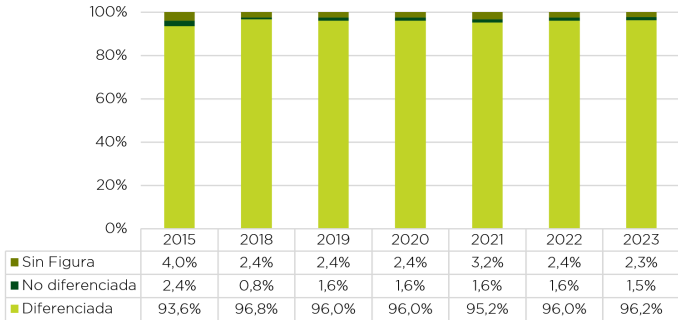
Figura 2. Frecuencia de la titularidad de las diferentes figuras impositivas



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). En todo el periodo se observa una diferenciación muy generalizada entre las tasas domésticas y las comerciales.

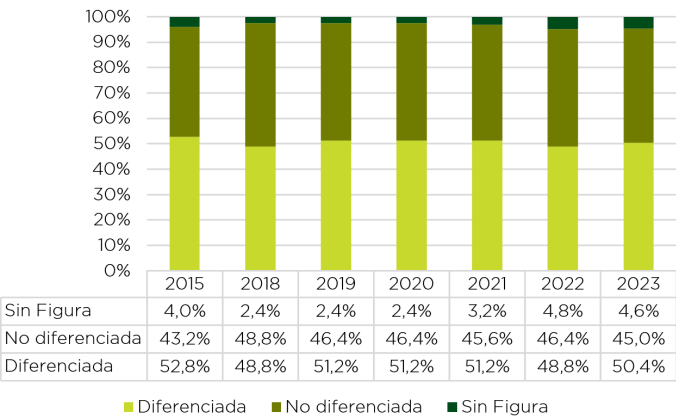
Figura 3. Frecuencia de la diferenciación de las cuotas domésticas y comerciales



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 se encuentra en la mitad de la muestra (50,4%), habiendo fluctuado levemente dentro del periodo de análisis:

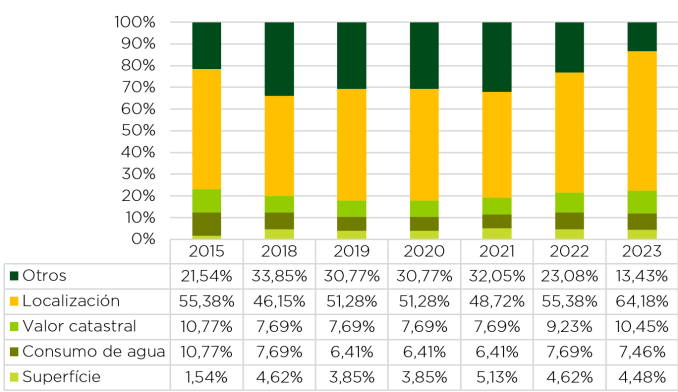
Figura 4. Frecuencia de la diferenciación entre cuotas domésticas



Fuente: Elaboración propia.

Entre los criterios de diferenciación de tasas domésticas analizados, no se han identificado cambios substanciales desde 2018 a 2023 (Figura 5). Los criterios identificados de “localización”, “valor catastral”, “consumo de agua” y “superficie” siguen apareciendo 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 13,2% del total de criterios identificados en 2023. Su composición es muy heterogénea, siendo considerados aspectos como la distancia al contenedor, la periodicidad de recogida de residuos, la dedicación turística, realización de alguna actividad económica complementaria en la vivienda, la presencia de contadores de agua o el tipo de calefacción, entre otros.

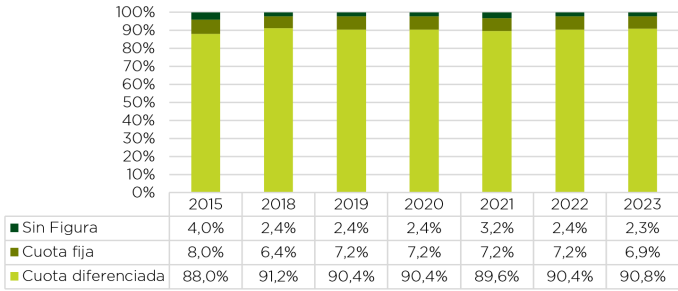
Figura 5. Frecuencia de los tipos de variable para la diferenciación de las cuotas domésticas.



Fuente: Elaboración propia.

Para el caso comercial, las tasas (o demás figuras cobratorias específicas) que cuentan con criterios de diferenciación son muy generalizadas (Figura 6).

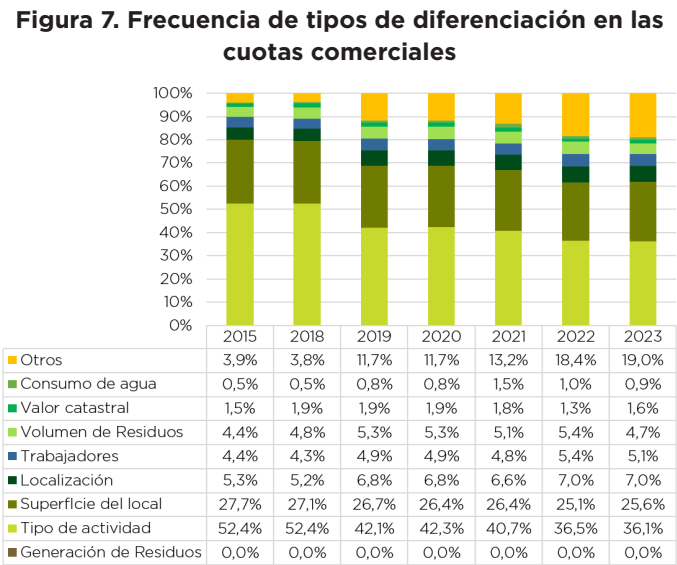
Figura 6. Frecuencia de la diferenciación entre cuotas comerciales



Fuente: Elaboración propia.

La variación de los criterios entre 2015 y 2023 es leve, observándose una mayor importancia de la categoría “Otros”. El criterio de diferenciación de cuota comercial que se da con mayor frecuencia es el “Tipo de actividad” comercial, aunque cada vez presenta un porcentaje más bajo, seguido por “Superficie del local”. La categoría “Otros”, que llega a representar el 19% del total en 2023, refleja una amplia variedad de criterios identificados para las cuotas comerciales: la localización (tipo de vía registrada en el callejero fiscal), el tipo de

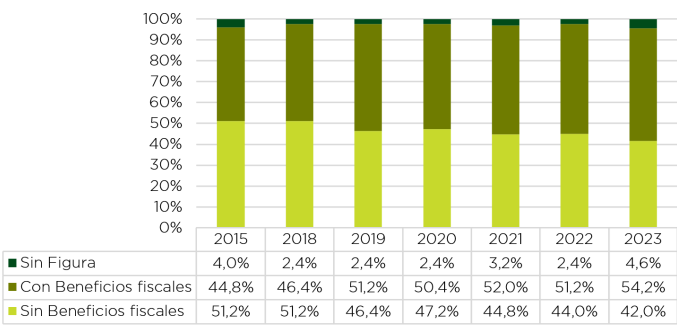
gestión (privada o pública), el número de plazas en alojamientos, o la calidad del servicio (“estrellas” en alojamientos, “tazas” o “tenedores” en restauración, etc.), son algunos de estos criterios.



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 2023 muestra una tendencia al alza (con un aumento de casi 10 puntos porcentuales) en la presencia de beneficios fiscales (Figura 8). En 2023, el 42,0% de los municipios analizados no cuentan con ningún tipo de beneficio fiscal.

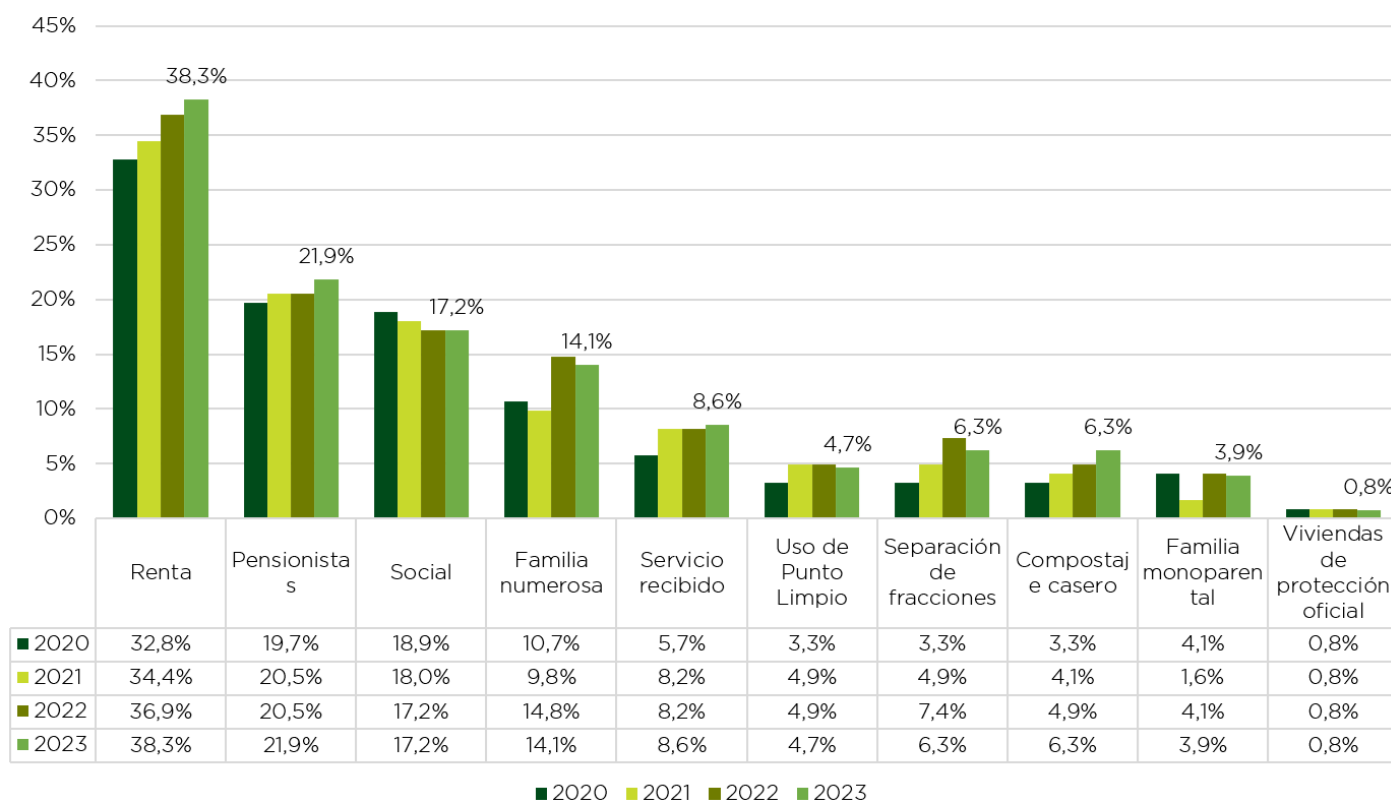
Figura 8. Frecuencia de presencia de beneficios fiscales para domicilios y comercios encontrados en la muestra



Fuente: Elaboración propia.

La Figura 9 desglosa los beneficios fiscales específicamente domiciliarios que se han encontrado entre los municipios con tasas domiciliarias entre 2020 y 2023. 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”, observándose poca variación en este período. Los beneficios fiscales ambientales mantienen una presencia simbólica y se observa un escaso aumento: el concepto “Uso de Punto Limpio” se mantiene en casi el 5% del total de municipios con figuras cobratorias, el “Compostaje casero” registra una subida de 3 puntos porcentuales respecto al valor de 2020 y la “Separación de fracciones” presenta una leve disminución del porcentaje situándose en un valor de 6,3%.

Figura 9. Porcentaje de municipios, respecto el total de municipios con figuras cobratorias, para cada tipo de beneficio fiscal para domicilios, 2020-2023



Fuente: Elaboración propia

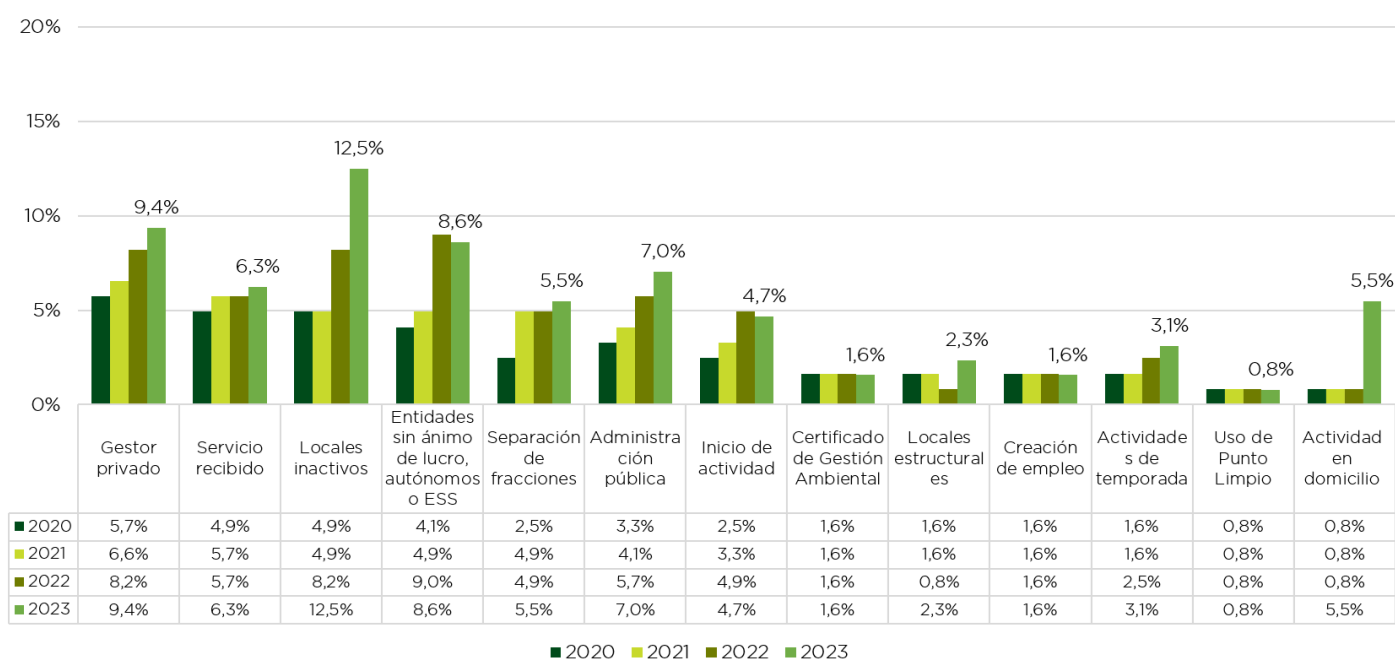
Por su parte, los beneficios fiscales para comercios se encuentran en el 32% de los municipios de la muestra de 2023. Los criterios socioeconómicos también articulan la mayoría de los beneficios fiscales para los comercios. Son destacables aquellos descuentos destinados a entidades sin ánimo de lucro, autónomos, o empresas de Economía Social y Solidaria (ESS). (Figura 10).

En este sentido, la Ley 7/2022 de Residuos y Suelos contaminados para una economía circular, de 8 de abril de 2022, en su disposición final primera, determina que:

“Las entidades locales podrán establecer mediante ordenanza una bonificación de hasta un 95 por ciento de la cuota íntegra de las tasas o en su caso, de las prestaciones patrimoniales de carácter público no tributario, que se exijan por la prestación del servicio de recogida de residuos sólidos urbanos para aquellas empresas de distribución alimentaria y de restauración que tengan establecidos, con carácter prioritario, en colaboración con entidades de economía social carentes de ánimo de lucro, sistemas de gestión que reduzcan de forma significativa y verificable los residuos alimentarios, siempre que el funcionamiento de dichos sistemas haya sido previamente verificado por la entidad local”.

En 2023, solamente el 7,9% de las entidades locales de la muestra que disponen de figura impositiva utilizan criterios ambientales para la articulación de los posibles beneficios como puede ser la certificación de gestión ambiental, la separación de fracciones y el uso del punto limpio (Figura 10). El porcentaje no ha aumentado en 2023.

Figura 10. Porcentaje de municipios, respecto al total de municipios con figuras cobratorias, para cada tipo de beneficio fiscal para comercios, 2020-2023



■ 2020 ■ 2021 ■ 2022 ■ 2023

Fuente: Elaboración propia

2

INDICADORES CUANTITATIVOS

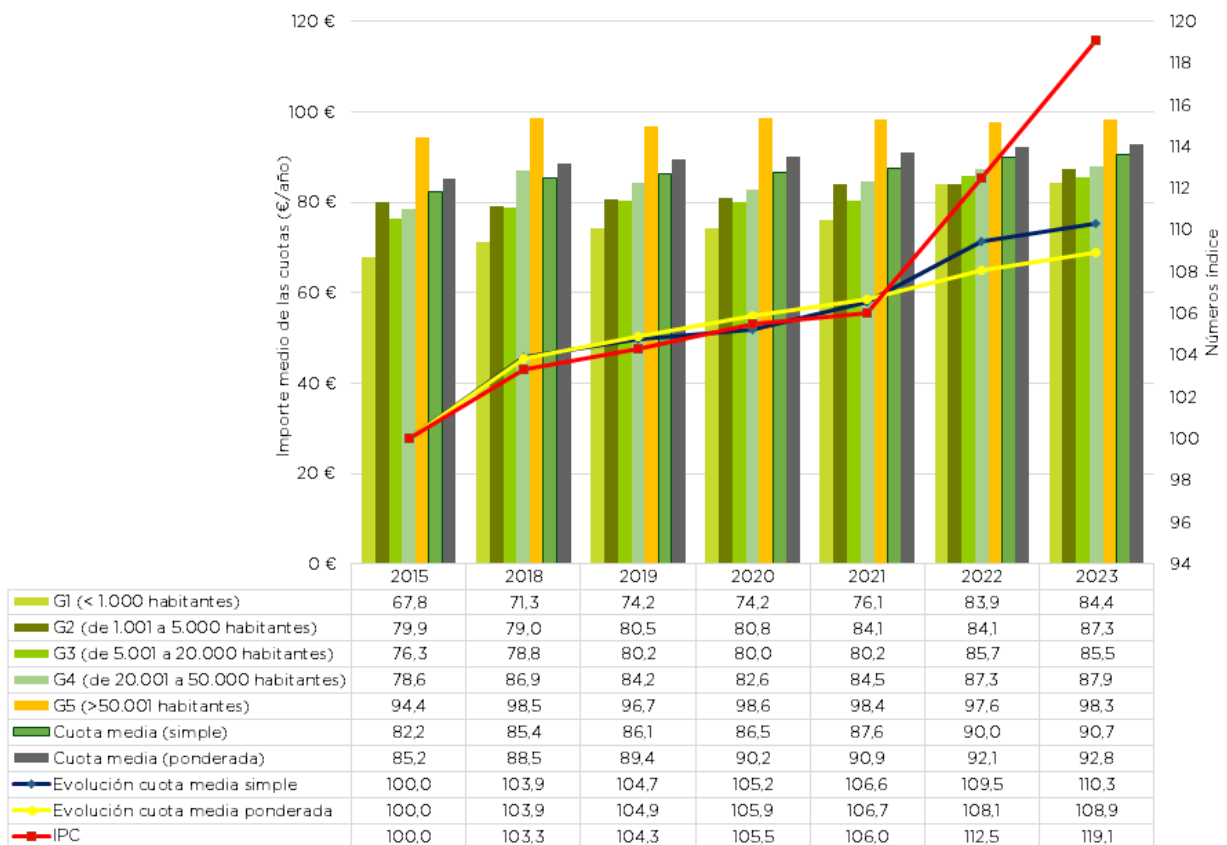
Un indicador cuantitativo que ha tomado relevancia, después de la aprobación de la Ley 7/2022 de residuos, es el grado de cobertura de costes de la recaudación alcanzada por las tasas de residuos. Por ello, el último estudio de caracterización de las tasas de residuos (Observatorio de la Fiscalidad de los Residuos, 2023) ha calculado este indicador y ha estimado que a nivel estatal en 2021 se dio una cobertura del 58,8% de los costes.

De acuerdo con los datos de la COPEL (Consulta Presupuestos y Liquidaciones de EELL), en España, para 2021, los ingresos totales en concepto de TR (u otras figuras cobratorias) de recogida fueron de 1.608 millones de euros, mientras que los de tratamiento de residuos alcanzaron los 573 millones

de euros. Por su parte, los gastos totales de los EELL fueron de 3.828 millones de euros.

La comparación entre las cuotas domésticas dentro del periodo 2015-2023 queda reflejada en la Figura 11, donde se detalla la evolución de los valores medios para los diversos estratos de población, así como la variación respecto al IPC. En este sentido, si bien las ordenanzas analizadas muestran una amplia heterogeneidad entre sí, es remarcable que la evolución de la cuota doméstica media ha seguido una tendencia muy similar al incremento del IPC, con la notoria excepción de 2022 y 2023, en que el IPC se disparó y las tasas no aumentaron en la misma magnitud.

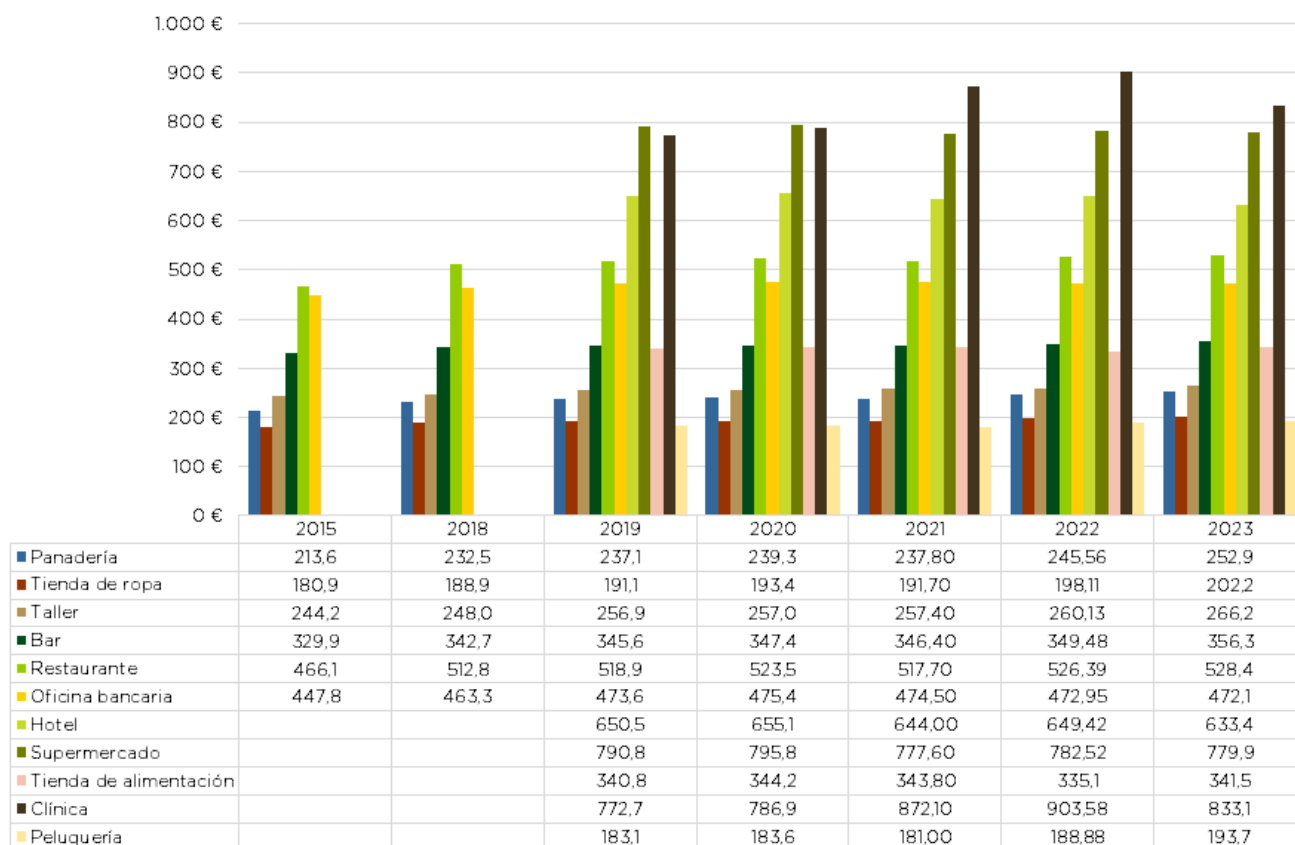
Figura 11. Importe anual de las cuotas domésticas medias (por estrato y por hogar) y comparación con la variación del IPC entre 2015 y 2023



Fuente: Elaboración propia

El análisis cuantitativo de las cuotas comerciales es más complejo que el 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, recogido en la Figura 12. Salvo por algunas excepciones, se observa un ligero incremento interanual de cuotas a lo largo del periodo de estudio.

Figura 12. Importe anual de las cuotas comerciales medias entre 2015 y 2023



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 siete años (2015 y 2018 a 2023) en estudios que han diagnosticado, cualitativa y cuantitativamente, las ordenanzas fiscales de residuos de 131 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. En este sentido, serán importantes las modificaciones introducidas por la Ley 7/2022 de Residuos, tales como la obligación de implantar figuras cobratorias específicas, y especialmente la obligatoriedad de que dichas figuras no sean deficitarias, así como que permitan la implantación de sistemas de pago por generación.

Si bien ya existe una implantación generalizada de las tasas (y en algunos casos otras figuras) como instrumentos específicos para financiar los costes de los servicios de gestión de residuos para domicilios y comercios, se está muy lejos de la plena cobertura de costes, habiéndose estimado en el 58,8% para el año 2021.

Si bien la evolución de las tasas entre 2015 y 2021 fue muy pareja al IPC, a partir de ese punto se observa un distanciamiento significativo del IPC respecto a la evolución de las tasas, las cuales continúan aumentando de manera inercial.

En el plano cualitativo persiste una presencia significativa de cuotas domiciliarias fijas (50,4% de los municipios), mientras que los criterios “tipo de actividad” y “superficie del comercio” son mayoritarios para la diferenciación entre las cuotas comerciales. Los beneficios fiscales tienen un papel menor, y más centrado en aspectos socioeconómicos que ambientales. De la misma forma, la presencia de sistemas de pago por generación es aún marginal en España.

En conjunto, el análisis sugiere 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 mejorar las tasas de residuos en España y para avanzar hacia el cumplimiento de los objetivos en materia de gestión de residuos establecidos en la nueva legislación.

4

REFERENCIAS

MITECO. (2020). Perfil ambiental de España 2020. Ministerio para la Transición Ecológica y Reto Demográfico.

Observatorio de la Fiscalidad de los Residuos. (2023). Las tasas de residuos en España 2023.

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 | 2023

Forma recomendada de citar esta referencia

Observatorio de la Fiscalidad de los Residuos (2023)
Evolución de las tasas de residuos en España 2015-
2023. Fundació ENT.