

Análisis jurisprudencial: STS de la Sala de lo Contencioso – Administrativo,
Sección Segunda, Sentencia número 818/2024 – Recurso de Casación
7766/2022

Arantxa Serrano Cañadas
Investigadora Predoctoral de la Universidad de Castilla – La Mancha
Área de Derecho Financiero y Tributario

Índice

- 1. Introducción**
- 2. Antecedentes del caso y contextualización**
- 3. Determinación del objeto del recurso**
- 4. Criterio interpretativo de la Sala del TS**
- 5. Conclusiones**

1. Introducción

El presente comentario tiene por objeto la realización de un análisis jurídico de la sentencia 818/2024, de 13 de mayo de 2024, que resuelve el recurso de casación número 7766/2022 de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, Sección Segunda. La mencionada sentencia aborda el recurso de casación interpuesto por el Ayuntamiento de Barcelona contra la sentencia número 2609/2022 del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, la cual anuló la Ordenanza Fiscal 3.18 que regulaba la "*Tasa para el servicio de recogida de residuos municipales generados en los domicilios particulares para 2020 y ejercicios sucesivos*", siendo la parte recurrida Aguas de Barcelona, Empresa Metropolitana de Gestión del Ciclo Integral del Agua, S.A.

2. Antecedentes del caso y contextualización en las pretensiones de las partes

La controversia surge a partir de la aprobación por el Consell Municipal del Ayuntamiento de Barcelona de la Ordenanza Fiscal 3.18, mediante la cual se imponía una tasa para el servicio de recogida de residuos municipales generados en los domicilios particulares. Aguas de Barcelona impugnó esta ordenanza, alegando que contenía vicios de legalidad tanto en su procedimiento de aprobación como en su contenido sustantivo. El Tribunal Superior de Justicia de Cataluña falló a favor de Aguas de Barcelona,

declarando la nulidad de la ordenanza, lo que llevó al Ayuntamiento a interponer el recurso de casación mencionado con carácter precedente ante el Tribunal Supremo.

En este sentido, el procurador D. Vicente Ruigómez Muriedas, en representación del Ayuntamiento de Barcelona, preparó recurso de casación contra la sentencia anteriormente mencionada, por entender que: *«[...] la sentencia considera erróneamente que Aguas de Barcelona es sujeto pasivo de la tasa y por otra parte, entiende (de forma injustificada) que el informe económico financiero que da soporte a la ordenanza, resulta insuficiente, extremo que no es cierto, máximo si tenemos en cuenta el informe de alegaciones que obra en las actuaciones y que ya dio respuesta a las cuestiones (estas sí, excesivamente genéricas) que se plantea superficialmente la Sentencia que recurrimos. Estas dos erróneas apreciaciones arrojan como resultado, una ordenanza declarada íntegramente nula motivada por el recurso interpuesto por una entidad carente de legitimación y a pesar de existir informe técnico económico suficiente»*.¹

De igual modo, la parte recurrente señala que la regulación incluida en el TRLHL no concreta cómo debe confeccionarse el informe técnico económico y pone de relieve la vaguedad de la normativa. Asimismo, defiende que el informe justifica adecuadamente el coste del servicio y los ingresos previstos, y, en lo que atañe a los costes, menciona que el apartado III del informe los razona en base a conceptos como: recogida domiciliaria, limpieza de contenedores de recogida domiciliaria, recogida de voluminosos, recogida neumática por sistema fijo...²

En el mismo sentido, sostiene que el informe justifica adecuadamente la determinación de la tarifa, al contrario de lo que señala la sentencia³, y que el volumen de agua consumida es un parámetro objetivo, razonable y proporcional para determinar la base del tributo.

En último lugar, se refiere al criterio del tipo de contador y el caudal nominal atribuido a cada suministro, considerándolo igualmente óptimo. Afirma que el caudal nominal depende lógicamente del tipo de contador contratado por cada particular. Defiende que

¹ En este sentido, *vid.* en relación; art. 36 LGT, 23-25 TRLHL, doctrina jurisprudencial sobre sujeción pasiva de la tasa y doctrina jurisprudencial sobre el parámetro del consumo de agua para la cuantificación de la tasa.

² Añade, asimismo: “Costes ciertos que son proyectados al año 2020 e incrementados con el IPC salvo en aquellos conceptos considerados como «no revisables» entre los que incluye amortizaciones fijas iniciales, amortización de vehículos de personal indirecto, financiación y gastos financieros etc.”

³ Dispone la parte recurrente que: Dicha tarifa se referencia al tipo de contador de agua y a su consumo, segmentando a los contribuyentes.

los 12 tramos de tributación, basados en el tipo de vivienda, caudal nominal y consumo de agua, son adecuados y justificados. Finalmente, concluye que el informe técnico es suficiente y que la tasa cumple con los principios de equivalencia y aprovechamiento.

Por ello, no sólo solicita que se estime el recurso de casación, anulando la sentencia recurrida, sino que también se fije doctrina jurisprudencial casacional por la que se establezca, en relación con la tasa de recogida de residuos prevista en el art. 20.4.s) del TRLHL: a) Que resulta suficiente el informe técnico económico que, para el cálculo de la cuota de la tasa de recogida de residuos municipales se fundamente en informes que vinculen el valor de dicho servicio con el volumen de agua consumida por los sujetos pasivos. b) Que resulta válido, como criterio para fijar la tarifa de la tasa, el tipo de contador y el caudal nominal atribuido a cada contrato de suministro.

Por otro lado, la parte recurrida formula oposición poniendo de manifiesto que falta una motivación que explique que los criterios objetivos utilizados son razonables y responden al principio de proporcionalidad, pues el establecimiento de una tasa de residuos que calcula la cuota en base al consumo de agua no resulta jurídicamente aceptable, no ya por la vulneración del “principio de proporcionalidad que tenga en cuanto al grado de utilización del servicio” sino porque contraviene directamente el principio básico del pago por generación de residuos establecido en la Directiva 2008/98/CE y en la legislación española. Así las cosas, afirma que no puede ser útil para determinar la cuota de la tasa de residuos el tipo de contador de agua y el caudal nominal atribuido a cada contrato de suministro de agua y “[...] mucho menos sin una explicación que lo justifique”, y ello lo fundamenta principalmente:

- a) Debería justificar la relación existente entre el consumo de agua y la producción de residuos; y, b) explicar cómo pretenden lograrse, por medio de una tasa de residuos incluida en la tarifa del agua, los objetivos de la legislación aplicable; especialmente el mandato del art. 11.3 de la Ley de Residuos 7/2022 que exige que la tasa local de residuos sea específica, diferenciada y no deficitaria, y que permita implantar un sistema de pago por generación.⁴

⁴ En este sentido, *vid.* STS de 20 de julio de 2023 a la que hace referencia la parte recurrida: “La validez de un informe técnico económico que, para el cálculo de la cuota de la tasa de recogida de residuos, se fundamente en informes que vinculen el valor de dicho servicio con el volumen de agua consumida por los sujetos pasivos dependerá de si su motivación (directa o in aliunde) permite entender que la utilización de ese criterio es razonable y que respeta el principio de equivalencia y de proporcionalidad en relación con el grado de utilización del servicio.

Por lo anterior, solicita a la Sala se sirva desestimar el recurso de casación interpuesto por el Ayuntamiento de Barcelona.

3. Determinación del objeto del recurso

El objeto del recurso de casación, en términos de interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia, es determinar si, según la doctrina del Tribunal Supremo y conforme a los arts. 24.2 y 25 TRLHL, en relación con la tasa de recogida de residuos del art. 20.4.s) TRLHL, es suficiente un informe técnico económico que, para calcular la cuota de la tasa de recogida de residuos municipales, vincule el valor del servicio con el volumen de agua consumida por los sujetos pasivos, y si es válido, como criterio para fijar la tarifa de la tasa, el tipo de contador y el caudal nominal atribuido a cada contrato de suministro. En esencia, el recurso se centra en discernir si la tarifa de la tasa de recogida de residuos puede calcularse en el informe técnico conforme al volumen de agua consumida y el caudal nominal atribuido a la vivienda por el contrato de suministro.

El TS hace referencia en el FJ 1º a la *ratio decidendi* de la sentencia del TSJ de Cataluña, que se contiene en el fundamento de derecho segundo y se centra básicamente en afirmar que el informe técnico económico presentado no es suficiente. Es decir, que se limita a fijar el coste del servicio para comprobar que los ingresos previstos son inferiores a aquél. Sin embargo, sostiene la sentencia de instancia que es preciso que se justifique cada coste y que se explique el criterio utilizado para determinar la cuota, de manera que permita verificar la razonabilidad del reparto del coste del servicio entre sus usuarios. Así, el TSJ previamente pone de manifiesto que se trata de un informe excesivamente genérico en el que no se justifica el porcentaje seleccionado, no permite entender en que categoría será incluido el sujeto pasivo de la tasa y, en definitiva, se desconoce cuál es el criterio seguido para calcular el importe de las cuotas correspondientes a las distintas categorías.

4. Criterio interpretativo de la Sala del TS y fallo

Por lo que respecta a la relevancia de la memoria económico-financiera para el establecimiento de una tasa el TS ha citado entre sus sentencias, la más reciente de núm. 82/2024, de 19 de enero de 2024, rec. cas. 2865/2022, en la que se declara: “La Memoria económico-financiera ha de contener todas las precisiones y justificaciones del desarrollo articulado de la Ordenanza Fiscal, de modo que de su lectura se desprenda no sólo cual es el coste real o previsible del servicio en su conjunto, o, en su defecto, el valor de la prestación recibida, sino además la justificación razonada que ha llevado a la

determinación, en su caso, de los criterios de cuantificación de la cuota para la elaboración de las liquidaciones, debiendo contener la explicación procedente que justifique el cumplimiento de los principios tributarios a los que hace referencia el art. 31.1 de la CE y al resto del ordenamiento jurídico.⁵

El TS, tras sentar su precedente en base a la reciente sentencia ya mencionada, pone de manifiesto que en este momento no corresponde examinar la tasa bajo el parámetro de las nuevas exigencias introducidas a través de la Directiva 2018/851 y de la Ley 7/2022 en lo que atañe a la determinación previa del volumen de residuos generados -por generación- respecto a cada sujeto pasivo, pues aún no resulta exigible un sistema de pago por generación de residuos. Para afianzar tal afirmación hace referencia a la propia exposición de motivos, indicando que la propia tasa lo tiene en cuenta, ya que su introducción y configuración atenderá a dos momentos diferentes:

- En un primer tiempo y con carácter transitorio, la estructura de la tarifa de la tasa se fija según el tipo de vivienda receptora del servicio de suministro de agua, atendiendo a su caudal nominal y los tramos de consumo definido en el Reglamento del servicio metropolitano del ciclo integral del agua.
- En un segundo tiempo, esta tasación de carácter transitorio será revisada por una estructura tarifaria dependiente directamente del comportamiento individual de la ciudadanía a la generación y separación de residuos.

El TS se remite al art. 7 de la Ordenanza, que dispone que se procederá a calcular la tarifa según el tipo de vivienda receptora del servicio de suministro domiciliario del agua atendiendo a su caudal nominal y los tramos de consumo clasificados en el apartado segundo del mismo precepto.⁶ En relación con este extremo, el informe técnico

⁵ Seguidamente, dispone el Tribunal que “Esos requisitos de contenido de la Memoria justificativa del acuerdo de imposición y de la Ordenanza Fiscal, tienen como finalidad establecer la motivación que llevó a la Entidad Local a ejercer la potestad reconocida en los arts. 15 y 20.1 del TRLHL, en cuanto al establecimiento de tasas, para tratar de asegurar que se ajustan, no solamente a los parámetros del art. 24 del TRLHL, sino también al resto del ordenamiento jurídico y, por tanto, se ha de justificar, aunque sea de modo aproximado, que la fijación de los elementos para la determinación de la cuota tributaria, en el caso de que se establezcan, resultan respetuosos con los principios de igualdad, justicia tributaria y, en su caso, capacidad contributiva. Con ello se trata de impedir que el establecimiento de las tasas y, por ende, el ejercicio de la potestad de establecerlos y regularlos resulte arbitrario o, lo que es lo mismo, inmotivado”

⁶ A tener en cuenta: Si bien el Auto de admisión hace referencia a que la tarifa se calcula teniendo en cuenta el tipo de contador y el caudal nominal atribuido a cada contrato de suministro, sin embargo, en sentido estricto, procede remitirnos al caudal nominal y a los tramos de consumo, que es lo que recoge la Ordenanza que se examina.

económico señala a los efectos de calcular la estimación de ingresos que la tarifa básica de la tasa depende del tipo de contador de agua y de su consumo.

Precisamente, el propio Tribunal acude a una de sus Sentencias, concretamente, la de 18 de noviembre de 2003, rec. 5947/1998, en orden a tratar la interpretación del criterio de consumo de agua:

“Por lo que respecta a la Tasa por Eliminación de Residuos Sólidos, hemos declarado, asimismo, con asiduidad, que no es precisa la producción de tales residuos para que se genere la obligación de abonar la cuota tributaria de la misma, pues lo determinante de su hecho imponible es la posibilidad de hacer uso de tal Servicio, con abstracción de que circunstancialmente el interesado, sujeto pasivo del tributo, no haya contribuido o no haya podido contribuir a la formación de los residuos. Residuos que, ante la aleatoriedad de su cantidad, han sido correctamente cuantificados, en el presente supuesto, mediante la utilización de un factor objetivo, como es el volumen del agua consumida, que permite deducir, proporcionalmente, la cantidad de basura que el destino dado a esa agua puede, por término medio, producir”.

En suma, a criterio de nuestro Alto Tribunal, el consumo de agua presenta una correlación positiva con la generación de residuos.⁷ Inclusive, pone de manifiesto que debemos tener presente que la tarifa se cuantifica en las presentes actuaciones no sólo teniendo en cuenta el consumo de agua, sino también según el caudal instalado en cada vivienda.

Por todo ello, el TS recuerda cómo se clasifican las viviendas según el Reglamento del servicio metropolitano del ciclo integral del agua, basado en su caudal nominal y las instalaciones de suministro de agua, conforme a la normativa aprobada en 1975 y sus modificaciones. La tipología de las viviendas depende del número de estancias higiénicas y fuentes de agua, con categorías que van desde la tipo A hasta la tipo I, que incluyen diversas instalaciones como sanitarios, lavadoras, lavavajillas, jardines, terrazas y piscinas. La Ordenanza calcula las tarifas del servicio entre 27,65 y 216,38 euros, basadas en el tamaño de la vivienda y su consumo de agua.

⁷ En efecto, esta correlación se basa en que el consumo de agua depende, entre otros factores, del número de personas que habitan en un domicilio y su nivel de renta, y ambos son indicios explicativos racionales y suficientes de la generación de residuos, tal como demanda el principio de quien contamina paga.

Así, dispone “No resulta ilógico que una vivienda con un mayor caudal contratado y consumo genere un mayor volumen de residuos ante otra vivienda con menor caudal, sin que existan indicios que permitan refrendar una conclusión diferente. Esto es, la combinación de los criterios caudal nominal y consumo, permite que la cuantificación de la tasa atienda no sólo al consumo estricto de agua, sino también al volumen potencial de agua que tiene la vivienda, lo que refleja el número de personas que habitan en la vivienda y su renta o capacidad económica. La conjunción de ambos criterios permite presumir indiciariamente el volumen de residuos que pueden generar dichas viviendas”.⁸

Concluye el Tribunal indicando que, en definitiva, atendiendo a la normativa aplicable en el momento de la aprobación de la tasa, el principio de “quien contamina paga” no exige la determinación previa e individualizada del volumen de residuos generados por cada individuo sujeto a la tasa por el servicio de recogida, eliminación o tratamiento de residuos sólidos urbanos a los efectos del cálculo de la cuota tributaria. En este sentido, resulta suficiente que el informe técnico económico de la tasa de recogida de residuos se fundamente en informes que vinculen el valor de dicho servicio con el volumen de agua consumida y el caudal nominal de cada vivienda.

En virtud de todo lo anterior, cabe deducir que el criterio seguido por el TSJ de Cataluña, es decir, por la Sala de instancia, es del todo contradictorio a la interpretación dada por el TS, lo que conlleva necesariamente a que éste último falle en favor de la parte recurrente, Ayuntamiento de Barcelona, procediendo a desestimar pues el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la representación procesal de Aguas de Barcelona, Empresa Metropolitana de Gestión del Ciclo Integral del Agua, SA, contra el Acuerdo del Consell Municipal del Ayuntamiento de Barcelona de fecha 28 de febrero de 2020 por el que se aprobó definitivamente la Ordenanza fiscal 3.18 ya mencionada reguladora de la “Tasa para el servicio de recogida de residuos municipales generados en los domicilios particulares para 2020 y ejercicios sucesivos”.

5. Conclusiones

En primer lugar, conviene hacer especial énfasis en que la sentencia pone su enfoque principalmente en analizar si el informe que relaciona el coste del servicio de recogida de residuos con el volumen de agua consumida por los contribuyentes es suficiente para justificar la tasa. Y, en efecto, el tribunal, en su fallo, determina que este método es válido

⁸ En suma, la tarifa recoge las diversas combinaciones posibles entre caudales nominales y consumo, pues aborda desde viviendas pequeñas con un mínimo consumo hasta viviendas más grandes con amplios niveles de consumo.

y conforme a derecho, dado que el consumo de agua es un parámetro objetivo y proporcional para calcular la tasa.

En segundo lugar, y en relación con la importancia del principio “quien contamina paga”, el TS reafirma que el mismo no requiere una determinación previa e individualizada del volumen de residuos generados. Dicho de otro modo, el consumo de agua y el caudal nominal son criterios válidos para estimar el volumen de residuos y, en consecuencia, para establecer la cuota tributaria.

En tercer y último lugar, es pertinente subrayar la importancia y trascendencia del fallo de esta sentencia, por cuanto supone la creación y aplicación de tasas municipales (en este caso sobre materia de residuos) en base a razonamientos y criterios objetivos. Esto es, a partir de este pronunciamiento los entes locales pueden acudir al criterio del consumo de agua como indicador o referente adecuado y válido en orden a determinar la tasa de recogida de residuos, entendiendo pues, que se cumple con una distribución de carga tributaria proporcional (y objetiva).