



Resolución 2016R-11-16 del Ararteko, de 19 de abril de 2016, por la que se recomienda al Ayuntamiento de Mungia que revoque de oficio las liquidaciones que ha girado en concepto de tasa de basuras a una familia, porque no le ha prestado servicio alguno de recogida de basuras en su caserío.

Antecedentes

1. La familia reclamante reside en la zona rural de Mungia (...) y ha cuestionado ante la institución del Ararteko la actuación del Ayuntamiento de Mungia. En su caserío, esta familia desarrolla una actividad de agroturismo, que ofrece servicios de pernoctación con desayuno.

En octubre de 2015 recibieron una carta del Consorcio de Aguas Bilbao Bizkaia, en la que les informaban de que el Ayuntamiento de Mungia tenía delegada en ese consorcio la gestión y el cobro de la tasas municipal de recogida de basura. Asimismo, les indicaban que se procedía a incluir esa casa -mediante alta de oficio- en el padrón de la tasa de basura, ya que no figuraba en él. Finalmente, les avanzaban que en las próximas fechas se les iba a facturar la tasa de basuras.

El recibo remitido, afectó al período comprendido entre el 23 de septiembre de 2015 y el 23 de octubre de 2015 y su cuantía ascendió a 35,46 €.

2. La familia reclamante planteó su disconformidad con el cobro de esta tasa, porque, a su juicio, no se les estaba prestando de manera real y efectiva el servicio. Incidían en que los contenedores de recogida de residuos orgánicos más cercanos a su casa se encontraban a unos 800 m de ésta. Asimismo, consideraban desproporcionada la tarifa establecida: 187,85 € al trimestre.
3. El recurso fue desestimado por el Ayuntamiento de Mungia, que incidió en el carácter de servicio de recepción obligatoria que tiene el servicio de recogida de basuras. Asimismo, defendió que el servicio de recogida de basuras se estaba prestando en todo el municipio y que la familia afectada disponía de contenedores para la recogida orgánica de residuos en (...), a una distancia de unos 800 m. de la vivienda. Los contenedores de recogida selectiva se encuentran a unos 1.500 m del inmueble.

La resolución apuntaba, además, que *“en determinados casos en los que por las particularidades orográficas y topográficas del municipio, es indudable que no puede prestarse el servicio en el domicilio particular de cada sujeto pasivo, procurando colocar los contenedores en los lugares que se consideran más idóneos para ello”*.





4. En nuestra petición de informe solicitamos al Ayuntamiento de Mungia que revisase los recibos girados a esta familia, ya que la exacción de cualquier tasa está condicionada a la prestación real y efectiva del servicio al concreto sujeto pasivo. Esto es, para cobrar la tasa no basta con que el servicio exista y se preste en el municipio, sino que es preciso, además, que se preste en condiciones que afecten o beneficien de una manera particular al sujeto pasivo. De ahí, que se deba tomar en consideración el factor distancia al punto de recogida. Según reconocía el propio Ayuntamiento de Mungia, la distancia que mediaba entre la vivienda en cuestión y los contenedores orgánicos era de 800 m. Los contenedores de recogida selectiva se encontraban, más alejados, a unos 1.500 m.

Asimismo, en nuestra petición de información, facilitamos al Ayuntamiento de Mungia una copia de la [Recomendación general 2/2010, de 1 de diciembre, relativa al cobro de la tasa de basura sin prestación efectiva del servicio en algunos municipios de Gipuzkoa](#). En esta recomendación general de 2010 la institución del Ararteko analizaba la problemática que se expone en esta queja y concluía que era conveniente, que las ordenanzas municipales fijasen en sus textos una distancia concreta y razonable, a partir de la que no se iba a sujetar al pago de la tasa de basuras a los inmuebles ubicados en esa área. Asimismo, se incidía en que mientras persistiese la situación de falta de prestación del servicio de recogida de basuras en las áreas rurales, las entidades locales debían dar de baja en los padrones de esta tasa a los inmuebles situados en esas zonas, si mediaban grandes distancias entre los inmuebles y los puntos de recogida.

5. El Ayuntamiento de Mungia en su respuesta se ha reafirmado en la procedencia del cobro de la tasa sobre la base de la argumentación ya trasladada a la familia afectada en la resolución del recurso. Así, ha defendido que desde hace aproximadamente 8 años se está prestando el servicio en todo el término municipal, incluidos los barrios periféricos. No obstante, reconoce que *“la prestación de dicho servicio en zonas rurales puede tener el inconveniente en determinados casos, de que la instalación de los contenedores establecidos al efecto, pueden estar situados a una distancia superior a la que pueden estar en la zona urbana del municipio, habida cuenta ello de las particularidades orográficas y topográficas del municipio”*.

Asimismo, ha alegado que: *“por otra parte y en otros casos el alejamiento de la instalación de los contenedores, viene derivado de las indicaciones de los propios afectados por el servicio que no desean un contenedor cerca de su vivienda por los inconvenientes que ello genera”*.





Y finalmente ha apuntado, de una manera muy genérica, que *"se irán adoptando las medidas pertinentes por parte de este Ayuntamiento en aras a ofrecer un servicio mejor y más cercano para el ciudadano."*

Consideraciones

1. Nuestra legislación en materia de régimen local establece que los municipios tienen que asumir y prestar en su territorio municipal una serie de servicios, entre los que se encuentra: *"El servicio de recogida y tratamiento de residuos"* (art. 25.2.1).

La prestación de este servicio público habilita a la entidad local a exigir el pago de una tasa como contraprestación económica por el servicio recibido. En concreto, el art. 21 de la Norma Foral 9/2005, de 16 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales señala que: *"Las Entidades Locales, en los términos previstos en esta Norma Foral, podrán establecer tasas por la utilización privativa o el aprovechamiento especial del dominio público local, la prestación de servicios o la realización de actividades en régimen de Derecho Público que se refieran, afecten o beneficien de modo particular al obligado tributario, cuando los servicios o actividades no sean de solicitud o recepción voluntaria para los obligados tributarios o no se presten o realicen por el sector privado"*.

El servicio de recogida de basuras presenta la particularidad de que es un servicio de recepción obligatoria, esto es, es un servicio que, una vez puesto a disposición de la persona usuaria, ésta lo utilice o no está obligada a contribuir a financiarlo, mediante el pago de una tasa. Ahora bien, esa recepción obligatoria que pesa sobre el ciudadano tiene para la administración, como contrapunto, una obligación cierta de tener que poner el servicio de una manera real y efectiva a disposición de las y los vecinos. Sólo la titularidad de un bien inmueble en el municipio no genera la obligación de contribuir al sostenimiento del servicio de recogida y tratamiento de residuos a los vecinos y vecinas. La obligación de pago para el ciudadano exige a la administración exaccionante un esfuerzo de puesta a disposición de los elementos vinculados a la prestación del servicio (llámense estos: contenedores, puntos de recogida de basuras...) en la concreta área en el que están situados esos inmuebles.

El problema es recurrente, en los últimos años las entidades locales están asumiendo un esfuerzo para extender fuera del casco urbano la prestación de distintos servicios municipales, entre los que se encuentra el de recogida de basuras. Esta iniciativa, una vez acordada, se acompaña del cobro del recibo, sin que, a veces, se tome en consideración, si efectivamente se está ofreciendo un servicio a la persona a quien se le pretende cobrar la tasa.



2. La Ordenanza fiscal reguladora de la tasa por recogida, tratamiento y eliminación de basuras y residuos sólidos urbanos del Ayuntamiento de Mungia señala que *“constituye el hecho imponible de la Tasa por la prestación tanto si se realiza por gestión municipal directa como a través de algún contratista o empresa municipalizada, del servicio de recepción obligatoria de recogida de basuras domiciliarias y residuos sólidos urbanos de viviendas, alojamientos y locales o establecimientos donde se ejercen actividades industriales, comerciales, profesionales, artísticas y de servicios, así como su tratamiento y eliminación”*. (art. 2.1). Igualmente indica que, *“son sujetos pasivos contribuyentes las personas físicas o jurídicas y las entidades a que se refiere el artículo 33 de la Norma Foral General Tributaria del Territorio Histórico de Bizkaia, que ocupen o utilicen las viviendas y locales ubicados en los lugares, plazas, calles o vías públicas en que se preste el servicio, ya sea a título de propietario o de usufructuario, habitacionista, arrendatario o, incluso de precario.”* (art. 3) y precisa que *“se devenga la Tasa y nace la obligación de contribuir desde el momento en que se inicie la prestación del servicio, entendiéndose iniciada, dada la naturaleza de recepción obligatoria del mismo, cuando esté establecido y en funcionamiento el servicio municipal de recogida de basuras domiciliarias en calles o lugares donde figuren las viviendas o locales utilizados por los contribuyentes sujetos a la Tasa.”* (art. 7).

Esto es, para que se pueda reclamar el cobro de la tasa es necesario que, además de que se haya creado el servicio en el municipio, que este servicio se preste de manera efectiva a los y las ciudadanas a quienes se reclama su pago. La propia ordenanza concreta ese momento y exige para que se devengue la tasa que esté el servicio de recogida de basuras domiciliarias esté establecido en las calles o lugares donde figuren las viviendas o locales utilizados por los contribuyentes sujetos a la tasa.

Como se ha indicado en los antecedentes de esta recomendación, los contenedores de residuos sólidos urbanos más cercanos a este caserío se encuentran en una vía distinta a la que residen los afectados, en Santa Elena Bidea, y distan unos 800 m del inmueble que se ha sometido a tributación. Luego, no parece que se pueda afirmar, siguiendo el propio texto de la ordenanza municipal que el servicio de recogida de basuras se haya establecido en la calle en el que figuran las viviendas.

El importe de la cuota tributaria se aborda en el 6 de esta ordenanza que señala que la tarifa a aplicar será:

“Por cada vivienda particular: 30,24 € (...)

Por establecimiento de superficie superior a 100 mts: 107,85 €”

Como se ha indicado, la familia desarrolla en el caserío una actividad de agroturismo con desayuno.

Se ha de indicar, además, que, a la hora de aplicar estas tarifas, la ordenanza obvia toda referencia a la ubicación en un entorno urbano o rural de los inmuebles, así como cualquier referencia a la eventual distancia que pudiese mediar desde el inmueble hasta el punto de recogida de residuos urbanos más próximo.

3. En relación con la prestación efectiva del servicio, consideramos oportuno traer a colación los pronunciamientos del Tribunal Supremo (STS de 20 de febrero de 1996 [RJ\1996\1483] y STS de 7 de junio de 1997 [RJ\1997\6672] y de los tribunales superiores de justicia de La Rioja (sentencia de 30 de julio de 1997 [JT 1997\1148]), Castilla-La Mancha (sentencia de 25 de septiembre de 1997 [JT 1997/1335]), y Madrid (sentencia de 27 de mayo de 2002 [JUR 2002\236675]) en virtud de los cuales se declaró improcedente el cobro de la tasa, cuando el municipio no presta el servicio de forma efectiva al ciudadano concreto a quien se le reclama.

Así, el Tribunal Supremo, en la sentencia anteriormente reseñada de 7 de junio de 1997, declaró que:

“...Es obligado, a este respecto, recordar que el hecho imponible de la tasa viene constituido por la prestación de un servicio o la realización de una actividad que beneficia o afecta de modo particular al sujeto pasivo. Lo dice taxativamente el artículo 26.1, a) de la Ley General Tributaria de 1963 (RCL 1963, 2490 y NDL 15243), según el cual «las tasas son tributos cuyo hecho imponible consiste en la prestación de servicios o la realización de actividades en régimen de Derecho público que se refieran, afecten, o beneficien a los sujetos pasivos, cuando concurren las dos circunstancias siguientes: a) Que sean solicitud o recepción obligatoria para los administrados; b) Que no puedan prestarse o realizarse por el sector privado por cuanto impliquen intervención en la actuación de los particulares o cualquier otra manifestación del ejercicio de autoridad o porque, en relación a dichos servicios, esté establecida su reserva a favor del sector público conforme a la normativa vigente.

Por tanto, ni siquiera la mera existencia de un servicio municipal es suficiente para constituir a una persona en sujeto pasivo de la tasa establecida para su financiación, si el servicio no se presta de modo que aquella pueda considerarse especialmente afectada por aquél, en forma de beneficio efectivo o provocación por el interesado de la actividad municipal, pues sólo con esas



características puede ser un servicio municipal legitimador de la exigencia de la tasa.”

Asimismo, consideramos adecuado referirnos a otros dos de los pronunciamientos judiciales anteriormente mencionados, la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha de 27 de septiembre de 1997, en el que se aborda un supuesto de hecho similar al que se estudia en este expediente de queja y ante el cual, ese tribunal, en su fallo, declara improcedente el cobro de una tasa, al haber quedado acreditado que en el domicilio de la recurrente no existía contenedor de basuras a menos de 300 metros. En estos casos, según reconoce este tribunal, no se presta el servicio municipal, pues no tiene lugar el hecho imponible que habilita a reclamar el pago de la tasa, es decir, la prestación de un servicio o la realización de una actividad que beneficia o afecta de modo particular al sujeto pasivo.

En concreto, la sentencia señala que *“en el domicilio de la entidad recurrente no existe ni ha existido nunca contenedor de basuras, encontrándose el más próximo a 300 metros de distancia, y que por tanto no se le ha realizado el servicio de recogida de basuras, procede declarar vulnerados los artículos 20 y 26 de la Ley de Haciendas Locales, ya que para poderse exaccionar una tasa determinada es necesario que el municipio preste el servicio y que éste beneficie especialmente al administrado o le afecte de modo particular, por lo que no se puede exaccionar una tasa por un servicio que no se presta”*.

Más contundente se muestra el Tribunal Superior de Justicia de Madrid en su sentencia de 27 de mayo de 2002, cuando señala que *“de acuerdo con el sentido común tal servicio no se presta si el titular del domicilio ha de desplazarse 500 mts.”* El supuesto sometido a su consideración afectaba también al servicio de recogida de basuras y el punto más cercano al domicilio de la recurrente distaba más de 500 metros.

3. Como se ha apuntado, esa entidad local no toma en consideración el factor distancia en la ordenanza reguladora de este servicio, a pesar de que la distancia al punto de recogida ineludiblemente incide sobre la prestación real y efectiva del servicio.

Asimismo, se ha de tener presente que el Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales prevé en su art. 150.1 que: *“La tarifa de cada servicio público de la Corporación será igual para todos los que recibieren las mismas prestaciones y en iguales circunstancias.”* Ahora bien, no se encuentran en iguales circunstancias quienes residen a unos pocos metros de distancia de los contenedores que quienes se encuentran a una distancia de 800 m, como es el caso que nos ocupa.





4. La carga de probar el hecho imponible generador de cualquier tributo incumbe a la Administración que reclama su pago. *“Y esa prueba, por lo que hace a la tasa de basuras, requiere demostrar que el domicilio del pretendido obligado, no solo ha dispuesto de un servicio de recogida en su proximidad sino que ha podido beneficiarse del mismo en términos y condiciones que no comporten un sacrificio personal superior al que se considera tolerable a estos efectos en los usos sociales. Es decir, no exigiéndole más que un corto desplazamiento que pueda desarrollar en escasos minutos, y por un vial que no le signifique una incomodidad o inseguridad superior a la ordinaria.”* (Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Murcia de 11 mayo de 1998 [JUR 1998\99257]. En consecuencia, no podemos compartir que se haya llegado a prestar de manera real y efectiva el servicio municipal de recogida de basuras a esta familia. Dicho de otra manera, en relación con esta familia no se ha producido el hecho imponible de la tasa y por tanto, no procede su exacción.

Por todo ello, en conformidad con lo preceptuado en el art. 11.b) de la Ley 3/1985, de 27 de febrero, por la que se crea y regula esta institución, se eleva la siguiente

Recomendación

Que el Ayuntamiento de Mungia revoque de oficio las liquidaciones giradas a la familia reclamante, en concepto de tasa de basuras, porque no le ha prestado servicio alguno de recogida de basuras en las proximidades de su vivienda.

Que el Ayuntamiento de Mungia dé de baja a esta familia en el padrón de la tasa, mientras persista la situación de falta de prestación del servicio en esa área y se lo comunique al Consorcio de Aguas Bilbao Bizkaia.

Sería conveniente, que la Ordenanza municipal reguladora de este servicio fijase en su texto una distancia concreta y razonable a los puntos de recogida, a partir de la que no queden sujetos al pago de la tasa de basuras los inmuebles ubicados en esa área.

