

## **La nueva tasa de residuos y la autonomía local constitucionalmente reconocida**

*The new waste collection fee and constitutionally recognized local autonomy*

**JUAN FRANCISCO FEMENÍA TRAVER**

Abogado y Doctorando en Derecho Fiscal y Tributario

Universitat Jaume I de Castelló (España)

[al341554@uji.es](mailto:al341554@uji.es)

 <https://orcid.org/0009-0004-4750-6292>

**Resumen:** La gestión de residuos supone para la sociedad un desafío creciente en el contexto actual de sostenibilidad y cambio climático, por ello, desde hace años, los poderes públicos vienen aplicando políticas dirigidas hacia la transición ecológica, centradas en el desarrollo sostenible, la reducción de residuos y el incremento de la segunda oportunidad. En España, la transición hacia un modelo de gestión de residuos más sostenible, marcado por los tiempos de la Unión Europea, e impuesto actualmente por la Ley 7/2022 de 8 de abril, de residuos, suelos contaminados y economía circular, se ha vuelto esencial para alcanzar los objetivos que permitan avanzar hacia economía circular. Si bien, la misma, con la imposición de una tasa o una prestación patrimonial no tributaria de recogida de residuos locales, enfocada a los pagos por generación, ha supuesto un quebranto en al día a día de los entes locales, incluso pudiendo afectar a su autonomía local constitucionalmente reconocida.

**Abstract:** Waste management poses an increasing challenge for society within the current context of sustainability and climate change. For this reason, public authorities have, for years, been implementing policies aimed at the ecological transition, focusing on sustainable development, waste reduction, and the promotion of second-use or recovery initiatives. In Spain, the transition toward a more sustainable waste management model driven by the timelines set by the European Union and currently mandated by Law 7/2022 of April 8, on Waste, Contaminated Soils, and Circular Economy has become essential in order to meet the objectives that enable progress toward a circular economy. However, the implementation of a compulsory local waste collection charge, either in the form of a tax or a non-tax public levy, designed under the “pay-as-you-throw” principle, has caused significant disruption to the daily operations of local entities. Moreover, it may even affect their constitutionally recognized local autonomy.

---

Recepción: 27/09/2025

Aceptación: 12/11/2025

Cómo citar este trabajo: FEMENÍA TRAVER, Juan Francisco, “La nueva tasa de residuos y la autonomía local constitucionalmente reconocida”, *Revista de Estudios Jurídicos y Criminológicos*, n.º 12, Universidad de Cádiz, 2025, pp. 173-203, DOI: <https://doi.org/10.25267/REJUCRIM.2025.i12.06>

Revista de Estudios Jurídicos y Criminológicos

ISSN-e: 2345-3456

N.º 12, Julio-Diciembre, 2025, pp. 173-203

**Palabras clave:** gestión de residuos, entes locales, Unión Europea, autonomía local, tasa, prestación patrimonial de carácter público no tributaria.

**Keywords:** waste management, local authorities, European Union, local autonomy, fee, non-tax public levy.

**Sumario:** 1. INTRODUCCIÓN. 2. LA AUTONOMÍA LOCAL RECONOCIDA CONSTITUCIONALMENTE Y LA ATRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS A LOS ENTES LOCALES. 2.1. Limitación de la autonomía local y control administrativo. 2.2. La atribución de competencias con garantía constitucional a los entes locales. La LBRL, Ley de garantía de la autonomía local. 2.3. Límites a la autonomía local en el ordenamiento jurídico tributario y conexión con la autonomía financiera. 3. LA OBLIGACIÓN LEGALMENTE IMPUESTA POR EL ARTÍCULO 11.3 DE LA LRSCEC Y SU COMPATIBILIDAD CON LA AUTONOMÍA LOCAL. 3.1. Colisión normativa entre la LRSCEC y la Ley de Haciendas Locales. 3.2. Obligación del legislador español o mandato justificado de la Directiva (UE) 2018/851 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2018. Alcance de la limitación a la autonomía local. A) *¿Limitación de la autonomía local o mandato justificado de la Directiva (UE) 2018/851 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2018?* B) *Alcance de la limitación sobre la autonomía de los municipios tras la aplicación de la nueva tasa o PPCPNT de residuos.* 4. CONCLUSIONES. 5. BIBLIOGRAFÍA.

## 1. INTRODUCCIÓN

En el marco de la gestión de residuos municipales, la financiación del sistema de recogida y tratamiento constituye actualmente una función pública esencial, y una herramienta crucial en la lucha contra la generación de residuos. Sin embargo, la continua evolución normativa y la inmediatez en la consecución de resultados, ha posibilitado en el caso español, con la aplicación obligatoria de una tasa o prestación patrimonial de carácter público no tributario (en adelante PPCPNT) no deficitaria por parte de los entes locales, una colisión directa del mandato establecido en el artículo 11.3 de la 7/2022, de 8 de abril, de residuos y suelos contaminados para una economía circular (en adelante LRSCEC) con el principio constitucionalmente reconocido de la autonomía local. Es cierto que, en la práctica, la aplicación obligatoria de estos instrumentos fiscales se presenta como una herramienta clave para garantizar la reducción, la reutilización y el reciclaje de los residuos. Sin embargo, dada la división territorial de la Administración española, surgen diversas cuestiones de fondo entre las cuales cobra especial relevancia la posible vulneración del principio de autonomía local, definido por la Carta Europea de Autonomía Local (Estrasburgo 1985, ratificada por España en 1988, con entrada en vigor en 1989) como *“el derecho y la capacidad efectiva de las Entidades locales de ordenar y gestionar una parte importante de los asuntos públicos, en el marco de la Ley, bajo su propia responsabilidad y en beneficio de sus habitantes”*<sup>1</sup>.

---

1 Carta Europea de Autonomía Local. Hecha en Estrasburgo el 115 de octubre de 1985. BOE núm. 47 de 24/02/2989. Artículo 3º.

La descentralización político-administrativa supuso una separación entre los asuntos que le interesan a la colectividad, asumidos por principio por el ente estatal, de otros que sólo interesan a las distintas fracciones que componen a aquél, como pueden ser los municipios, y que deben ser administrados por ellos. A pesar de existir dicha “reserva local”, los asuntos que atañen a la Administración local pueden requerir de cierto intervencionismo estatal en forma de control o tutela. Esta positivización estatal del “*pouvoir municipal*”<sup>2</sup> proviene de la Ley para el Gobierno económico-político de las provincias de 1823, norma que supuso la primera división entre los asuntos de competencia estatal y los de asunto local, y que, además, fue la primera ley de régimen local en España y sentó las bases de las competencias de las Diputaciones Provinciales, dotándolas de autonomía y capacidad de actuación en asuntos como salud pública, entre lo que podría destacarse el tema que atañe a los residuos<sup>3</sup>.

Como indica POSADA HERRERA, en suma, el Ayuntamiento no es más que una división administrativa enlazada con todas las demás que tiene hechas el poder central dentro de la nación y también el representante de los intereses de la localidad. En consecuencia, estos asuntos de los que venimos hablando conforman unos intereses que atañen a los entes locales, siendo meras atribuciones que les corresponden en defensa de los intereses comunes de esa población específica, pero que, sin embargo, conforman un derecho, en un principio, incontestable y natural del municipio<sup>4</sup>.

Sentada esta base y dispuesto este derecho natural de los entes locales para obrar libremente dentro de la esfera que atañe a sus intereses propios, téngase en cuenta que tal libertad no va a ser ilimitada, sino que habrá de existir siempre una autoridad superior, europea, estatal o autonómica, que, de algún modo, controle y encauce a la municipalidad en el ejercicio de sus atribuciones. Coincide en ello el constitucionalismo alemán de principios del siglo veinte<sup>5</sup>. Pese a que el ámbito de la autonomía local ha sido posiblemente el que mayor trascendencia y aplicación

- 2 Diaz de Liaño Argüelles, F. (1979). “Poder municipal y Democracia”, Revista Administración Pública, núm. 39, pág. 3. “El concepto de *pouvoir municipal* se remonta a la Revolución francesa. En efecto, el artículo 49 del Decreto de 14 de diciembre de 1789, de la Asamblea Constituyente, refiere que las corporaciones municipales tendrán que desempeñar dos especies de funciones: unas propias del *pouvoir municipal* y otras propias de la Administración general del Estado, delegadas por la misma a los Municipios”.
- 3 Decreto Ley de 3 de febrero de 1823, de las Cortes extraordinarias del Trienio Liberal, para el gobierno económico-político de las provincias, artículos 1: “Estando a cargo de los pueblos la policía de salubridad, deberán cuidar de la limpieza de las calles, mercados y plazas públicas, de los hospitales, cárceles y casas de corrección, caridad y beneficencia”.
- 4 Posada Herrera J. (1843). “Lecciones de Administración del D. José Posada Herrera”. Madrid. Universidad Complutense de Madrid, pág. 389. Disponible en: [https://books.google.es/books?id=IJ\\_XMLmgLo8C&pg=PA127&hl=es&source=gbs\\_toc\\_r&cad=2#v=onepage&q=El%20ayuntamiento&f=false](https://books.google.es/books?id=IJ_XMLmgLo8C&pg=PA127&hl=es&source=gbs_toc_r&cad=2#v=onepage&q=El%20ayuntamiento&f=false).
- 5 El Derecho alemán ha influido en nuestro Derecho español, en cuanto a un concepto de autonomía local importado de Alemania a principios de los años ochenta, que hace referencia la autonomía local como participación o como derecho a intervenir en los asuntos que afecten a los intereses locales. Ello lo podemos ver reflejado en el artículo 2.1 de la actual Ley de Bases del régimen local.

de garantías constitucionales ha tenido, la autonomía local nua se presentó como una garantía “*sine fine*”, como se puede comprobar en el artículo 127 de la Constitución Weimariana de 1919<sup>6</sup> o el artículo 28.2 de la Ley Fundamental de Bonn<sup>7</sup>.

## **2. LA AUTONOMÍA LOCAL RECONOCIDA CONSTITUCIONALMENTE Y LA ATRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS A LOS ENTES LOCALES.**

En el derecho español, una de las primeras apariciones de la autonomía local quedó plasmada en el Real Decreto ley de 8 de marzo de 1924, por el cual se aprobó el Estatuto municipal, que protegía a los municipios de las injerencias del Estado en su artículo 290<sup>8</sup>. Posteriormente, esa idea de autonomía local fue recogida por la Constitución española (en adelante, CE) de 1931, donde quedó reflejada la idea de autonomía local en su artículo 8, de forma que “*el Estado español, dentro de los límites irreductibles de su territorio actual, estará integrado por municipios mancomunados en provincias y por las regiones que se constituyan en régimen de autonomía*” o el artículo 9 que indicaba que “*todos los Municipios de la República serán autónomos en las materias de su competencia y elegirán sus Ayuntamientos por sufragio universal, igual, directo y secreto, salvo cuando funcionen en régimen de concejo abierto*”.

Más tarde, a principios de los años ochenta, y tras un largo periodo de intervencionismo estatal, se produjo una retirada del Estado dando mayor protagonismo a la intervención de las Administraciones locales, reforzando así el sentimiento democrático. Fue a partir de entonces cuando, como respuesta a las dificultades del Estado, sobre todo financieras, empezó a surgir un “sistema local”, dotado de un verdadero poder de decisión, que, si bien era limitado, podríamos distinguir cómo la autonomía local y la gestión financiera propia que conocemos hoy en día.

Así, desde el año 1978, el artículo 137 de la CE establece una de las garantías máspreciadas para los municipios, las provincias y las Comunidades Autónomas respecto de la gestión de sus intereses, la autonomía local<sup>9</sup>. De este modo, la CE,

- 
- 6 Artículo 127 de la Constitución del Imperio (Reich) alemán, de 11 de agosto de 1919. “Los Municipios y las circunscripciones intermedias tienen derecho a administrarse autonómicamente dentro de los límites marcados”. Disponible en: [https://ezequielsgman.blog/wp-content/uploads/2016/03/constitucion-de-weim\\_ar-alemania-19191.pdf](https://ezequielsgman.blog/wp-content/uploads/2016/03/constitucion-de-weim_ar-alemania-19191.pdf).
  - 7 Artículo 28.2 de la Ley Fundamental de la República Federal de Alemania. Debe garantizarse a los municipios el derecho a regular bajo su propia responsabilidad, dentro del marco de las leyes, todos los asuntos de la comunidad local. Disponible en: <https://www.btg-bestellservice.de/pdf/80206000.pdf>.
  - 8 Artículo 290 del Estatuto Municipal de 1924. “Las Corporaciones municipales que estimen atentatoria al régimen de autonomía municipal alguna disposición del Gobierno o de Autoridades subordinadas o delegadas, aunque se hayan dictado en el ejercicio de facultades discrecionales y no lesionen derechos concretos de la que reclame, podrán interponer recurso de abuso de poder por los trámites del Contencioso-administrativo, en única instancia, ante la Sala correspondiente del Tribunal Supremo pidiendo su nulidad”. Disponible en: <https://www.boe.es/datos/pdfs/BOE//1924/069/A01218-01302.pdf>.
  - 9 En este sentido, véase la definición de autonomía local ofrecida por el artículo 3º de la Carta Europea de la Autonomía Local de 15-10-1.985, ratificada por España con fecha 20.01.1988.

en parte fruto de la división del territorio nacional<sup>10</sup>, otorga a los entes locales en sus artículos 137 y siguientes, autonomía suficiente para la gestión de sus propios intereses cuando expone que “*El Estado se organiza territorialmente en municipios, en provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan. Todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses*”. Del mismo modo, continúa apuntando nuestra CE que, “*la Constitución garantiza la autonomía de los municipios. Estos gozarán de personalidad jurídica plena (...)*”. Si bien, ante todo este torrente de garantías constitucionales, es necesario apuntar que el principio de autonomía local no se configura constitucionalmente en ningún momento como un derecho fundamental, aspecto que posibilita cuantas injerencias ha sufrido a lo largo del tiempo por parte del legislador. Por ello, hemos de tener presente que la CE no precisa el nivel de autonomía que el legislador debe fijar en cada momento, menos aún si al día siguiente, el mismo puede recortar dicha autonomía mediante la aprobación de otra norma<sup>11</sup>. Véase como ejemplo el núcleo de esta investigación, las tasas de residuos sólidos urbanos, en donde podemos observar como el 7 de abril de 2022 los municipios gozaban de total libertad para aplicar, o no, una tasa con la que financiar el servicio de gestión de residuos, y de interponer la misma, poder elegir entre costear con ella el servicio íntegramente o bonificarlo. Sin embargo, a partir del 8 de abril del mismo año, el legislador estatal aprueba una norma que parece suprimir dicha autonomía local, obligando a los municipios a imponer una tasa o PPCPNT de residuos no deficitaria para financiar el servicio de recogida de residuos municipales.

Este principio de autonomía local, matriz de la autonomía financiera local, como apunta el profesor SOSA WAGNER, supuso desde su aparición constitucional un elemento delimitador de la organización territorial del Estado español, con un contenido esencial asegura la existencia de la institución y actúa por tanto como límite negativo al legislador, como una garantía objetiva, protegiendo a los entes locales frente a la acción del legislador estatal y autonómico (identificado por GARCÍA MORCILLO como la garantía institucional), y con un contenido mínimo, de añadido al contenido esencial por la garantía constitucional, que en el ámbito de los entes locales les asegura la existencia funcional para la gestión de una parte importante de los asuntos públicos<sup>12</sup>. Pero, sin embargo, que ha requerido de una concreción conceptual y de contenido por el Tribunal Constitucional

---

Por autonomía local se entiende el derecho y la capacidad efectiva para las entidades locales de regular y administrar, en el marco de la Ley, bajo su propia responsabilidad y en beneficio de su población, una parte importante de los asuntos públicos.

10 Nuestro TC en su Sentencia núm. 4/1981, de 2 de febrero, establece en su Fundamento Jurídico Tercero que, “la Constitución (arts.1 y 2) parte de la unidad de la Nación española (...) que se traduce así en una organización -el Estado- para todo el territorio nacional. Pero los órganos generales del Estado no ejercen la totalidad del poder público, porque la Constitución prevé, con arreglo a una distribución vertical de poderes, la participación en el ejercicio del poder de entidades territoriales de distinto rango”.

11 Fernández Rodríguez, T. R. (1979). “El sistema de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas”, *Revista de Estudios de la Vida Local*, núm. 201, pág. 34.

12 García Morcillo, J. (1998). *La configuración constitucional de la autonomía local*. Barcelona. Marcial Pons, págs. 32-36.

(en adelante, TC), inclinado a configurar la autonomía local de forma más amplia que la simple garantía constitucional<sup>13</sup>. A su vez, ello ha dado como resultado tres contenidos fundamentales en torno a su noción: el reconocimiento del poder normativo local; la potestad de libre decisión en el ejercicio de las competencias municipales y, finalmente, la reserva de un ámbito de competencias sustantivas, que no son susceptibles de ser limitadas por el legislador<sup>14</sup>.

De este modo, partiendo del pronunciamiento constitucional de los artículos 137 y siguientes, podría atribuirse a los entes locales la capacidad de autogobierno. La CE es clara al exponer la estructura del gobierno local en su artículo 140. Aquella establece que el gobierno y la administración de los municipios corresponde a sus Ayuntamientos, y que los mismos son integrados por alcaldes y concejales, y, a su vez, estos son elegidos por los vecinos del municipio por sufragio universal en la forma que establezca la ley. Del mismo modo, la CE reconoce la asunción de competencias propias y la capacidad económica suficiente (medios suficientes para desempeñar las funciones atribuidas por ley), especificando que las Haciendas locales se nutrirán de tributos propios y de la participación en los del Estado y las Comunidades Autónomas . En otras palabras, “que la autonomía local, tal y como se reconoce en los arts. 137 y 140 CE, goza de garantía institucional; lo cual supone el derecho de la comunidad local a participar, a través de sus órganos propios de gobierno y administración, en cuantos asuntos le atañen, graduándose la intensidad de esa participación en función de la relación existente entre los intereses locales y supra locales en dichos asuntos o materias. Esta autonomía no tendría sentido alguno si los órganos representativos de la comunidad local no tuvieran las potestades necesarias para su ejercicio. De modo que el reconocimiento de esas potestades es el contenido mínimo (en función de los intereses que debe tutelar) de la garantía institucional de la autonomía local, que como concepto jurídico indeterminado debe concretarse en tiempo y lugar”<sup>15</sup>. Como se aprecia claramente, no se hace referencia expresa, ni se concreta por la CE ninguna de las competencias que les son atribuibles a los entes locales, en ejercicio de la autonomía de gestión reconocida por la misma norma. La CE se limita a señalar que municipios y provincias gozan de una garantía constitucional e institucional<sup>16</sup> para la gestión de sus intereses, pero no determina cuáles son esos intereses, ni los criterios para la

---

13 Sosa Wagner, F. (2005). Manual de Derecho Local. Ed. Aranzadi. Pamplona, pág. 55.

14 Embid Irujo, A. (1981). “Autonomía municipal y constitución”, *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 30, pág. 442.

15 Castelao Rodríguez, J. (2003). Sinopsis artículo 140 de la Constitución española. Disponible en: <https://app.congreso.es/consti/constitucion/indice/sinopsis/sinopsis.jsp?art=140&tipo=2>.

16 Cidoncha Martín, A. El significado constitucional de la autonomía local. En Garantías y límites de la autonomía local, López Castillo, A. (Dir.) y Arroyo Gil, A. (Dir.), *Fundación Democracia y Gobierno Local*, núm. 35, 2022 págs. 59-96. *Las expresiones garantía institucional y garantía constitucional han compartido el paradigma doctrinal de la autonomía local, si bien, aunque el TC, no ha abandonado del todo la primera, ha ido tendiendo a sentarse sobre la segunda, en la construcción de la protección de la autonomía local. Bajo el paraguas de la garantía institucional el TC se ha dedicado a extraer garantías constitucionales a partir de lo expuesto en los artículos 137, 140, 141 y 142 de la CE, así como de la LBRL, dado que, una vez configurada legalmente la autonomía local en la LBRL, surgen a escena problemas como preservar la esfera competencial que protege el principio de autonomía local frente la parquedad del legislador.*

atribución de los mismos<sup>17</sup>. Algo que puede verse como una contrariedad respecto del artículo 3 de la Carta Europea de Administración Local cuando expone que “*las competencias básicas de las entidades locales vienen fijadas por la Constitución o por la Ley*”. En consecuencia, debemos acudir a la jurisprudencia constitucional para obtener un mandato claro hacia el legislador, de habilitación competencial a los entes locales<sup>18</sup>, en consecuencia, no cabe duda de que es el legislador básico (Estado) el que ordena la autonomía local constitucionalmente garantizada.

## 2.1. Limitación de la autonomía local y control administrativo

Así como puede observarse que, en países como Alemania, con mucha tradición en la autonomía local, se ha llegado a considerar y aceptar la compatibilidad de la tutela de las autoridades territoriales superiores, con el ejercicio de competencias propias de las entidades locales, y naturalmente, la tutela material y de oportunidad sobre las competencias delegadas de los Municipios. En España ello no ha sido posible, dado que tanto la jurisprudencia del TC en la que se ahondará a continuación, como la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local (en adelante LBRL) consideran incompatible la autonomía local con tutela de la legalidad genérica<sup>19</sup>. Piénsese que, en España, esta idea de autonomía, no es compatible, dado que, en su vertiente contraria, la idea de control no es una casualidad, como afirma el profesor SOSA WAGNER, “*el Estado es un algo absoluto (...) y todo el derecho incluso el constitucional, existe gracias al Estado y por él. Por lo tanto, el control que ejerza el Estado está plenamente legitimado, debiendo la Administración local cierta subordinación, con base a la relación de jerarquía*”.

Hemos de tener presente que las capacidades de la garantía de la autonomía local nunca han sido tales en la realidad práctica, por ello ha sido necesario acotar el concepto de autonomía local, hasta el punto de confirmar nuestro TC, en su Sentencia 4/1981, de 2 de febrero, que “*la autonomía local hace referencia a un poder limitado. En efecto, autonomía no es soberanía, y aún este poder tiene sus límites y, dado que cada organización territorial dotada de autonomía es una parte del todo, en ningún caso el*

---

17 STC núm. 32/1981, de 28 de julio, Fundamento Jurídico Tercero. “*No precisa a Constitución cuáles sean estos intereses ni cuál el haz mínimo de competencias que para atender a su gestión debe el legislador atribuir a la provincia*”.

18 STC núm. 27/1987, de 2 de febrero, Fundamento Jurídico Segundo. “*La concreta configuración institucional de la autonomía provincial corresponde al legislador, incluyendo la especificación del ámbito material de competencias de la entidad local, así como las fórmulas o instrumentos de relación con otras entidades públicas y el sistema de controles de legalidad constitucionalmente legítimos. En primer término, la Ley debe especificar y graduar las competencias provinciales teniendo en cuenta la relación entre intereses locales y supralocales en los asuntos que conciernan a la comunidad provincial y sin más límite que el de reducto indispensable o núcleo esencial de la institución que la Constitución garantiza*”.

19 Gallego Anbitarte A. (1999). “*La influencia extranjera en el derecho administrativo español desde 1950 hasta hoy*”, *Revista de Administración Pública*, núm. 150, pág. 104. Disponible en: <https://delajusticia.com/wp-content/uploads/2009/05/1alfredo.pdf>.

*principio de autonomía puede oponerse al de unidad, sino que es precisamente dentro de éste donde alcanza su verdadero sentido”<sup>20</sup>.*

Es más, tras generosas afirmaciones legales genéricas, la legislación sectorial española, estatal y autonómica, en algunas ocasiones, se puede comprobar que recorta en claro sentido centralista estas afirmaciones, contraviniendo la garantía institucional de la autonomía local en los términos en los que se reconoce en el art. 2.1 LBRL según el cual: “*Para la efectividad de la autonomía garantizada constitucionalmente a las Entidades Locales, la legislación del Estado y la de las Comunidades Autónomas, reguladora de los distintos sectores de acción pública, según la distribución constitucional de competencias, deberá asegurar a los Municipios, las Provincias y las Islas su derecho a intervenir en cuantos asuntos afecten directamente al círculo de sus intereses, atribuyéndoles las competencias que proceda en atención a las características de la actividad pública de que se trate y a la capacidad de gestión de la Entidad Local, de conformidad con los principios de descentralización y de máxima proximidad de la gestión administrativa a los ciudadanos*”<sup>21</sup>.

Cuando el TC, en su Sentencia 32/1981 fija el marco de la garantía institucional de los artículos 137 y 141 CE, y expone la idea clara de “una garantía institucional de autonomía”, realiza una delimitación negativa en el ámbito competencial de los entes locales, y es que, “*el legislador podrá disminuir o acrecentar las competencias, pero no eliminarlas por entero, y, lo que es más, el debilitamiento de su contenido solo puede hacerse con razón suficiente y nunca en daño al principio de autonomía*”<sup>22</sup>, criterio que venía defendiendo con anterioridad nuestro TC en su Sentencia 170/89 al establecer que sería contrario a la autonomía municipal una participación inexistente o meramente simbólica que hiciera inviable la participación institucional de los Ayuntamientos<sup>23</sup>.

Ello nos muestra como sí que es posible que el legislador debilite o restrinja las competencias de los entes locales, lo que podría bien traducirse en la actual imposición a los entes locales de establecer una tasa o PPCPNT para financiar el sistema de recogida de residuos con las características que impone la LRSCEC, si bien, con el límite establecido por la garantía institucional que protege contra la eliminación por entero de competencias sin razón suficiente, dañando el principio de autonomía local, y “*bajo pena de incurrir en inconstitucionalidad por vulneración de la garantía institucional de la autonomía local, si decide vedar la capacidad decisoria de los entes locales en aquellas materias de su interés, situándolas por debajo del umbral mínimo que les garantice su participación efectiva en dichos asuntos de su competencia, y como reales instituciones de autogobierno*”<sup>24</sup>. O, respetando el legislador la garantía en términos de no despojar a los entes locales, al menos del todo, con ciertos límites, de aquellas competencias que les son propias, como puede ser en este caso la gestión de los re-

---

20 STC núm. 4/1981, de 2 de febrero de 1981, Fundamento Jurídico Tercero.

21 Castelao Rodríguez, J. (2003). Sinopsis artículo 140 de la Constitución española. Disponible en: <https://app.congreso.es/consti/constitucion/indice/sinopsis/sinopsis.jsp?art=140&tipo=2>.

22 STC núm. 32/1981, de 28 de julio, Fundamento Jurídico Tercero *in fine*.

23 STC núm. 170/89, de 19 de octubre, Fundamento Jurídico Noveno.

24 STS núm. 159/2001, de 5 de julio, Fundamento Jurídico Cuarto.

siduos municipales, reconocido así por el artículo 25.2 b) de la LBRL permitiendo estos satisfagan sus intereses propios, si bien ofreciendo un mandato en torno al modo de satisfacerlos. Recordemos que respecto a la autonomía económico-financiera de los entes locales, , de igual modo que se viene exponiendo, el TC ha confirmado en su Sentencia núm. 4/1981, de 2 de febrero, que la CE no garantiza en ningún momento a las entidades locales una autonomía económico-financiera en el sentido de disponer de medios propios suficientes para cumplir sus funciones, sino que se limita a decir que aquellos serán suficientes, no que serán propios en su totalidad, lo que explica que puedan existir injerencias estatales en torno al uso de otras fuentes de financiación, y que estemos ante una autonomía local tributaria muy limitada (STC núm. 1/1981, de 26 de enero).

Además, por no querer dejar que la garantía institucional de la autonomía local quede limitada por un sentido negativo, reducido a la simple prohibición de la eliminación de competencias locales sin razón, el TC realiza una delimitación positiva del contenido de la misma garantía institucional de la autonomía local (en este caso concreto la STC núm. 32/1981 se refiere a la autonomía provincial, si bien es extensible a la autonomía local en su conjunto) en materia de competencias. Hubiese sido muy confortable que el TC hubiese expuesto un conjunto de competencias expresas atribuibles a los entes locales, pero el contenido expuesto por el alto tribunal consistió en atribuir “*el derecho de la comunidad local a participar, mediante órganos propios, en el gobierno y la administración de cuantos asuntos le atañen, y para los cuales los órganos representativos deben estar dotados de las potestades sin las cuales ninguna actuación autónoma es posible*”<sup>25</sup>. Sin embargo, pese al esfuerzo, el TC deja en la nebulosa la identificación los asuntos que atañen a los entes locales, y deja sin concretar en qué consiste la participación sobre dichos asuntos. Si bien, expone algo crucial, y es que el sujeto a quien compete configurar la autonomía local como garantía constitucional es al Estado Central, por ello el tribunal esclarece en el fundamento jurídico quinto de la Sentencia qué, “*la garantía es de carácter general y configuradora de un modelo de Estado*”. *Ello, como establece el mismo TC, es porque “como titulares de un derecho a la autonomía constitucionalmente garantizada, las comunidades locales no pueden ser dejadas en lo que toca a la definición de sus competencias y la configuración de sus órganos de gobierno a la interpretación que cada Comunidad Autónoma pueda hacer de ese derecho”.*

Consecuencia de ello corresponde al Estado la tarea de fijar, entre otros, los principios y criterios básicos en materia de competencias generales de aplicación en todo el Estado, en concreto, las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas, dentro de las cuales, como submateria podemos encontrar el régimen local, subyapuesto al control jerárquico superior<sup>26</sup>. De este modo, la autonomía local solo va a cobrar sentido si se enmarca en la vertebración territorial estatal, no como algo exclusivo del ente local, puesto que este último forma parte de un todo más grande al que se somete en parte por el interés general, y ello se proclama así en el artículo 2 de la CE. Pero para ello, y que así quede garantizado, el Estado

25 STC núm. 32/1981, de 28 de julio, Fundamento Jurídico Cuarto.

26 Véanse las Sentencias STC núm. 385/1993, de 23 de diciembre, Fundamento Jurídico Tercero, con referencia a la STC núm. 214/1989, de 21 de diciembre.

ha creado ciertos mecanismos de control que en determinadas ocasiones puedan reconducir o someter la autonomía local al imperio de la ley armonizando de este modo los intereses municipales con los intereses generales de la Nación<sup>27</sup>.

## **2.2. La atribución de competencias con garantía constitucional a los entes locales.**

### **La LBRL, Ley de garantía de la autonomía local**

Ante el silencio de la CE en materia de autonomía y distribución de competencias o intereses de los entes locales, debemos acudir a los pronunciamientos del TC entorno a las mismas, dejando en manos del legislador la labor ordenadora de la autonomía local, con un camino muy marcado por la STC núm. 32/1981 hacia una garantía de autonomía local general basada en un modelo de Estado. De ello se sirve el legislador estatal para regular extensamente las competencias de los entes locales constitucionalmente garantizados. Así, en el año 1985, el legislador aprueba la LBRL, norma de naturaleza institucional local cuya regulación superpasa lo puramente organizativo y de funcionamiento, para penetrar directamente en el ámbito competencial de las entidades locales, y cuyos dos cometidos son “concretar la autonomía local constitucionalmente garantizada<sup>28</sup>, y concretar los restantes aspectos del régimen jurídico básico de los entes locales (...) distintos de los enraizados de forma directa por los artículos 137, 140 y 141 de la CE”<sup>29</sup>. En efecto, uno de los hechos más destacables en materia de autonomía local fue el reconocimiento del artículo 2.1 de la LBRL, ya mencionado en párrafos anteriores, de una cláusula genérica de atribución de competencias a los entes locales, cuando afirma que “para la efectividad de la autonomía garantizada constitucionalmente a las entidades locales, la legislación del Estado y la de las Comunidades Autónomas, reguladora de los distintos sectores de acción pública, según la distribución constitucional de competencias, deberá asegurar a los Municipios, las Provincias y las Islas su derecho a intervenir en cuantos asuntos afecten directamente al círculo de sus intereses, atribuyéndoles las competencias que proceda en atención a las características de la actividad pública de que se trate y a la capacidad de gestión de la entidad local, de conformidad con los principios de descentralización y de máxima

---

27 Fanlo Loras, A. (1990). Fundamentos Constitucionales de la Autonomía Local: Madrid. Centro de estudios constitucionales.

28 Cidoncha Martín, A. El significado constitucional de la autonomía local (...), Op. Cit., pág. 69. La concreción de la autonomía local constitucionalmente garantizada implica que el legislador básico, cuando desarrolla la garantía constitucional de la autonomía local, tiene libertad de configuración, siempre que deje espacio a las comunidades autónomas y respete el derecho de la entidad local a participar en órganos propios en su gobierno y administración. El legislador puede ampliar o reducir la autonomía local dentro de esos límites. Una legislación estatal que, respetando dichos límites, pretenda reducir la autonomía local al mínimo constitucionalmente garantizado, podría ser tan básica y legítima como la que tratará de ensancharla al máximo. En otras palabras, el legislador, quien tiene la competencia de configurar la autonomía local, cumple al garantizar un mínimo de autonomía local, no estando obligado a ampliarla (...). Consecuencia de ello, podríamos afirmar que, respecto a la autonomía local, solo existe un mandato de mínimos.

29 STC núm. 41/2016, de 3 de marzo, Fundamento Jurídico Tercero, apartado a).

*proximidad de la gestión administrativa a los ciudadanos. Las Leyes básicas del Estado previstas constitucionalmente deberán determinar las competencias que ellas mismas atribuyan o que, en todo caso, deban corresponder a los entes locales en las materias que regulen*". Además, el artículo 4 de esta misma ley, después de la modificación realizada por la Ley 57/2003 de 16 de diciembre, para la modernización del Gobierno Local, ofrece ahora sí, una lista de competencias claras que corresponden a los municipios, a las provincias y a las islas, entre las que destacan: "La potestad reglamentaria y de autoorganización. La potestad tributaria y financiera. La potestad de programación o planificación. La potestad expropiatoria y de investigación, deslinde y recuperación de oficio de sus bienes. La presunción de legitimidad y la ejecutividad de sus actos. Las potestades de ejecución forzosa y sancionadora. La potestad de revisión de oficio de sus actos y acuerdos. Las prelaciones y preferencias y demás prerrogativas reconocidas a la Hacienda Pública para los créditos de la misma, sin perjuicio de las que correspondan a las Haciendas del Estado y de las comunidades autónomas; así como la inembargabilidad de sus bienes y derechos en los términos previstos en las leyes".

Es a partir de ese momento, en donde, partiendo de una doctrina constitucional ya sentada en los años anteriores por la STC núm. 32/1981 que se viene analizando, la LBRL, ejerciendo su función de concreción de todo lo que doctrinal y constitucionalmente se había expuesto en torno a la autonomía local, procede, en su artículo 25.2, realiza una enumeración y distribución de las competencias de los entes locales, más específicas, que debe interpretarse como un mínimo básico de competencias municipales que puede ampliarse por ley estatal o autonómica<sup>30</sup>. Entre las competencias municipales mencionadas por la LBRL, destaca la expuesta por el apartado b) de artículo 25.2, Medio ambiente urbano, que comprende en particular, entre otros, la gestión de los residuos sólidos urbanos.

Además, teniendo en cuenta la proximidad de los entes locales respecto a cuestiones ambientales muy concretas, los mismos entes son idóneos para gestionar y ejecutar la normativa ambiental. En este sentido, el artículo 25 de la LBRL otorga a los municipios la potestad, e indirectamente podríamos afirmar que la LBRL concede una competencia en materia de protección del medio ambiente, cuando expone que respecto de la gestión de sus intereses y en el ámbito de sus competencias, los municipios pueden promover las actividades y prestar los servicios públicos consideren necesarias, y que contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de los vecinos, ejerciendo, en todo caso, competencias, en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas, entre otras, en materia de protección del medio ambiente. En la misma línea se pronuncia el apartado segundo del artículo 86 de la LBRL cuando declara la reserva en favor de las Entidades Locales de las siguientes actividades o servicios esenciales (...) recogida, tratamiento y aprovechamiento de residuos.

Ello nos lleva a plantearnos las siguientes cuestiones, y es que, si los entes locales gozan de una garantía constitucional que les otorga plena autonomía sobre la

---

30 La LBRL se configura con un extremo ligamen a la doctrina constitucional sentada por la STC 32/1981, como bien se desprende de su preámbulo, al indicar que la misma, se presenta como una Ley de desarrollo de la garantía constitucional de la autonomía local.

gestión de sus competencias, y LBRL otorga a los entes locales, la competencia de recogida y tratamiento de residuos, ¿el hecho de que la LRSCEC obligue a los Ayuntamientos a imponer una tasa o PPCPNT está infringiendo el principio de autonomía local previsto en el artículo 137 de la CE? Y, en todo caso, ¿supone una contradicción sobre el expreso pronunciamiento de la Ley de Haciendas Locales respecto al carácter potestativo de las tasas? Por lo que se ha analizado hasta ahora el simple mandato del legislador estatal a los entes locales para que impongan una tasa o PPCPNT con ciertas características para financiar el servicio de recogida de residuos sólidos urbanos, aunque supone una injerencia en la autonomía de los entes locales, no parece suficiente para que se constate como una vulneración de tal magnitud que convierta al artículo 11.3 en inconstitucional. Ahora bien, antes de poder dar respuesta, hemos de tener claros cuáles son los límites de este principio de autonomía local reconocido por la CE, y la potestad que otorga a los entes locales.

### **2.3. Límites a la autonomía local en el ordenamiento jurídico tributario y conexión con la autonomía financiera.**

Como se ha expuesto en párrafos anteriores los entes locales gozan de una garantía constitucional de autonomía local, pero que la misma no es absoluta. No olvidemos que, pese a que la CE en sus artículos 137 y 140 ofrece tal garantía a los entes locales, más tarde la restringe cuando expone que al Estado central le corresponde regular (conforme establece el artículo 149.1.18 de la CE<sup>31</sup>), parte del régimen local mediante normas de carácter básico,<sup>32</sup> lo que nos devuelve al carácter limitado de la autonomía local, en consecuencia serán estas normas de carácter básico las que configuren el nivel de autonomía de los entes locales. Cabe añadir que, en los Estatutos de Autonomía, se establece la posibilidad de que las Comunidades Autónomas asuman ciertas competencias para completar esta regulación básica estatal, mediante la implementación de su capacidad legislativa, pero, eso sí, siempre dentro del marco establecido por el estado<sup>33</sup>. Dentro de esos límites el legislador básico del régimen local, tanto estatal como autonómico, podrá moverse libremente, optando por reducir la autonomía local constitucionalmente reconocida al mínimo o ampliándola al máximo, en ambos casos la actuación del legislador se enmarcará en un comportamiento completamente constitucional, pese a que el TC es prolífico a pronunciamientos más a favor de la ampliación de la autonomía local, que de su limitación<sup>34</sup>.

---

31 “Las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas y del régimen estatutario de sus funcionarios que, en todo caso, garantizarán a los administrados un tratamiento común ante ellas; el procedimiento administrativo común, sin perjuicio de las especialidades derivadas de la organización propia de las Comunidades Autónomas; legislación sobre expropiación forzosa; legislación básica sobre contratos y concesiones administrativas y el sistema de responsabilidad de todas las Administraciones públicas”.

32 STC núm. 214/1989, de 21 de diciembre.

33 STC núm. 32/1981, de 28 de julio, Fundamento Jurídico Sexto.

34 STC núm. 103/2013, de 25 de abril, Fundamento Jurídico Quinto, apartado c).

A raíz de las limitaciones que puede sufrir la autonomía local de los entes locales, y en estrecha conexión con la capacidad para decidir gestionar por si mismos un servicio de su competencia como es la recogida y gestión de residuos municipales, es necesario recordar la incidencia del artículo 11.3 de la LRSCEC, y es que este establece un mandato obligatorio a los entes locales sobre una cuestión que atañe a uno de los pilares fundamentales de la autonomía local, la autonomía financiera, en tanto en cuanto parece que limita la capacidad de los entes locales de decidir como configurar un instrumento de obtención de ingresos propios, y la decisión del destino de dichos ingresos.

Recuérdese que la autonomía financiera permite que las decisiones que tomen los entes locales en relación con intereses enmarcados en su ámbito competencial, se basen y se materialicen con medios económicos propios. Estos medios económicos propios tienen una doble vertiente: por un lado, la capacidad para obtenerlos por si mismos, y, por otro lado, la potestad para destinarlos al fin que estimen oportuno dentro de sus competencias.

Así, la CE en su artículo 142 establece que las Haciendas locales deberán disponer de los medios suficientes para desempeñar las funciones que les atribuye la ley, y que, además, las mismas se nutrirán fundamentalmente de tributos propios (además de los cedidos por el Estado o los participados del Estado y las Comunidades Autónomas), si bien, dicha autonomía financiera, ya viene limitada previamente cuando el artículo 133 de la CE, establece que la potestad originaria para establecer tributos corresponde en exclusiva al estado, si bien, ofrece la posibilidad a los entes locales de establecer y exigir tributos, pero conforme a la CE y las leyes. Ello porque, imperativamente, la potestad originaria del Estado para crear tributos ha de ser compatible con la autonomía reconocida a los entes locales<sup>35</sup>, pese a que de su lectura se desprende claramente quien es en España el titular del poder financiero, a pesar de disponer en nuestro país de un modelo territorial en el que es protagonista el Estado de las Autonomías. Por ello el mismo queda dividido en dos niveles, como mantiene PÉREZ ROYO, un poder financiero originario correspondiente al Estado en la medida que se lo atribuye la CE y limitado a la misma, y un poder financiero derivado correspondientes a las Comunidades Autónomas y las Corporaciones Locales, que están sometidos no solo a los límites de la CE sino también por la legislación ordinaria del Estado<sup>36</sup>, como por ejemplo es el caso de la presente LRSCEC.

De ello podemos concluir de inmediato que, dado que la autonomía local está limitada, la autonomía financiera no iba a ser menos, luego está sometida a límites, con base en los principios de cooperación, coordinación y estabilidad presupuestaria<sup>37</sup>. Pero, a pesar de ser limitado, el principio de autonomía financiera local

---

35 Ciriero Solet, FJ. (2018). “La autonomía local, autonomía financiera y estabilidad presupuestaria”, Corts: Anuario de derecho parlamentario, núm. 31, pág. 526.

36 De la Hucha Celador, F., Amatriaín Cía, I. y Álvarez Erviti, M. (2006). Manual de Derecho Financiero de Navarra, Ed. Fondo de Publicaciones del Gobierno de Navarra, Pamplona, pág. 67.

37 STC núm. 134/2011, de 20 de julio, Fundamento Jurídico Decimoprimer.

supuso una herramienta indispensable para la apertura constitucional del poder público local, sobre la distribución en el territorio español, buscando fortalecer los medios económicos a disposición de los entes locales para afrontar nuevas competencias asignadas. En opinión de nuestro TC, la autonomía financiera implica una exigencia a las Haciendas locales, para que las mismas tengan a su alcance los medios financieros necesarios y suficientes para poder ejercer las funciones que les han sido encomendadas, fundamentalmente mediante tributos propios, y todo ello, bajo sometimiento estricto al principio de reserva de ley<sup>38</sup>. Esta reflexión pue- de llevarnos a entender la autonomía como una especie de suficiencia financiera, ya que, como indica el profesor LASARTE, “el principio básico que preside la Ha-cienda local no sería, pues, la autonomía, sino la suficiencia, puesto que el artículo 142 les garantiza medios suficientes para el desempeño de sus funciones”<sup>39</sup>, y ello no sería un error, ya que el TC así lo ha establecido al defender que la autonomía local va estrechamente ligada a la suficiencia financiera en tanto en cuanto el prin-cipio de autonomía ofrece una vertiente económica ya que, la amplitud de los me-dios determina la posibilidad real de alcanzar los fines<sup>40</sup>. Desde este punto de vista de la suficiencia financiera podría incluso entenderse que se obligue a establecer un tributo para sufragar cierto gasto, si bien, autonomía y suficiencia no son del todo lo mismo pese a que, como defiende nuestro TC, están relacionadas. Por ello, hemos de tener presente que puede ser beneficioso e incluso defendible asegurar la disponibilidad de recursos económicos para la prestación de un servicio, como por ejemplo obligando a que la tasa o PPCPNT de residuos sea no deficitaria, como bien se expone en el artículo 11 de la LRSCEC, pero, por el contrario, no hay nada positivo en limitar el poder de decisión de los municipios imponiendo un tributo, ya que, en suma, se produce un socavamiento del poder de decisión de los entes locales en una materia que la LRHL deja en sus manos, no en las del legislador estatal.

En relación con la disponibilidad de recursos, es necesario remarcar, para que la autonomía financiera que el artículo 156.1 de la CE reconoce a las Comunidades Autónomas, así como la autonomía para la gestión de los respectivos intereses de Comunidades Autónomas y Entes Locales (art. 137) sean reales y efectivas solo será preciso que éstas posean los recursos pertinentes, los medios financieros ne-cesarios para cumplir las tareas que tienen encomendadas y que se respete por el Estado, y sigan ostentando los entes locales, la potestad para distribuir estos recursos según sus particulares criterios y prioridades, no según las del legislador estatal. Dentro de dichos recursos que constituyen las Haciendas locales, el artí-culo 2.b) de la LRHL expone: los ingresos procedentes de su patrimonio y demás de derecho privado. Los tributos propios clasificados en tasas, que se cobran por la utilización privativa o el aprovechamiento especial del dominio público local,

---

38 STC núm. 126/2019, de 31 de octubre de 2019, Fundamento Jurídico Quinto.

39 Lasarte Álvarez, F.J. (1987). Hacienda local: ¿Autonomía o suficiencia? Revista de las Cortes Generales, núm. 12, Tercer Cuatrimestre, págs..161-166. En: <https://revista.cortesgenerales.es/rcg/article/view/280>.

40 STC, Pleno, núm. 104/2000, de 13 de abril de 2000, Fundamento Jurídico Cuarto.

así como por la prestación de servicios públicos o la realización de actividades administrativas de competencia local que se refieran, afecten o beneficien de modo particular a los sujetos pasivos, contribuciones especiales, que se cobran por la obtención por el sujeto pasivo de un beneficio o de un aumento de valor de sus bienes como consecuencia de la realización de obras públicas o del establecimiento o ampliación de servicios públicos, de carácter local, por las entidades respectivas, e impuestos y los recargos exigibles sobre los impuestos de las comunidades autónomas o de otras entidades locales. La participación en los tributos del Estado, y en la cuantía y según los criterios que se establecen en esta ley, y de las comunidades autónomas, según establezcan sus respectivos parlamentos autonómicos. Subvenciones, precios públicos, producto de operaciones de crédito, resultado de multas y sanciones y demás prestaciones de derecho público.

Siendo estos los recursos Haciendas locales para obtener medios económicos con los que satisfacer los intereses de sus competencias atribuidas, como es el caso de la recogida de residuos municipales del artículo 86 LBRL, es de destacar que la LRSCEC no suprime ninguno de ellos, en todo caso obliga a aplicar otro recurso (una tasa o una PPCPNT específica, diferenciada y no deficitaria, que aplique los sistemas de pago por generación) a los proclamados por la LBRL, sin realizar modificación alguna de la misma LRHL.

*A priori*, puede que el establecimiento o la imposición de tal obligación por parte del legislador estatal vulnere la autonomía local de los municipios, si bien, parece que no será por menoscabar los recursos pertinentes de los entes locales, o los medios financieros necesarios para cumplir las tareas que tienen encomendadas, todo lo contrario. Por ello es necesario ahondar más en la cuestión para poder extraer una conclusión clara en torno a otros aspectos, como por ejemplo si la posible vulneración del principio de autonomía local pudiese desprenderse de una posible injerencia del legislador estatal en la potestad de los entes locales de distribuir bajo su criterio los recursos obtenidos, o, si por el contrario ello se enmarca dentro de la capacidad de tutela o control del Estado, o pudiera desprenderse de un mandato europeo condicionado por el principio de jerarquía de residuos<sup>41</sup>.

### **3. LA OBLIGACIÓN LEGALMENTE IMPUESTA POR EL ARTÍCULO 11.3 DE LA LRSCEC Y SU COMPATIBILIDAD CON LA AUTONOMÍA LOCAL CONSTITUCIONALMENTE RECONOCIDA**

Como se ha expuesto con anterioridad, la LRSCEC ha transpuesto al ordenamiento jurídico español la Directiva 2008/98/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de noviembre de 2008, sobre residuos, que recoge los objetivos marcados por Unión Europea (en adelante, UE) en materia de residuos, así como las obligaciones de recogida selectiva de residuos<sup>42</sup>. En su artículo 11.3 se regula la obli-

---

41 Artículos 4 y 14 de la Directiva 2008/98/CE del Parlamento Europeo y del Consejo sobre residuos, modificada por la Directiva UE 2028/851.

42 Que en 2025 se recicle un 70 % de los metales ferrosos y residuos de vidrio, un 65 % de los

gación para los entes locales de implantar una tasa de residuos o una PPCPNT, específica, diferenciada y no deficitaria, que permita implantar los sistemas de pago por generación<sup>43</sup>. O lo que es lo mismo, regula el instrumento de financiación de la gestión de residuos municipales, con el objetivo de favorecer de manera notable la prevención, la reducción de los residuos, la preparación para la reutilización y el reciclaje de los mismos.

Si bien, esto es novedoso ya que, hasta la entrada en vigor de la LRSCEC, los entes locales disponían de capacidad decisoria en torno a la posibilidad de implantar un tributo con objeto de financiar el coste del servicio de recogida de residuos, amparándose en el artículo 20.1 de la LRHL<sup>44</sup>. No podemos afirmar categóricamente que no han existido controversias en torno al ejercicio de la autonomía local, mucho menos que no se hayan producido injerencias del Estado en el mismo principio constitucionalmente reconocido, más aún cuando es materia de reparto competencial entre aquel y las Comunidades Autónomas<sup>45</sup>. Sin embargo, esta situación poco pacífica parece incrementarse con la reciente aplicación obligatoria de un instrumento fiscal por parte de los entes locales, sea una tasa o una PPCPNT, que grave el coste real del servicio de recogida y tratamiento de residuos de índole local, recogido por el artículo 11.3 de la LRSCEC<sup>46</sup>.

Causa perplejidad encontrarse con una tasa municipal de residuos de carácter obligatorio, cuando las tasas han sido siempre tributos de carácter potestativo<sup>47</sup>, más aún cuando habían sido competencia de las entidades locales. Para encajar más esta reflexión, hemos de traer a colación la LBRL cuando la misma distribuye las competencias locales, entre ellas la recogida y tratamiento de residuos en función de la densidad poblacional de los municipios (posibilitando que los entes

---

envases, un 75 % del papel y el cartón, un 50 % de los residuos plásticos y de aluminio y un 25 % de la madera.

43 Se pretende conseguir que, aquellos que generen residuos, contribuyan de manera especial al sostenimiento de las cargas públicas que supone la prestación de el servicio que genera el gasto, abonando dicho gasto mediante una carga tributaria distinta a las demás, la tasa o PPCPNT.

44 Las entidades locales (...) podrán establecer tasas.

45 Zafra Víctor, Manuel. (2023). “Retos del Gobierno local: la autonomía local en una Constitución reformada”, *Acento Local, Blog de Actualidad Jurídica Local*. Disponible en: <https://www.gobierno-local.org/acento-local/retos-del-gobierno-local-la-autonomia-local-en-una-constitucion-reformada/>.

46 “En el caso de los costes de gestión de los residuos de competencia local, de acuerdo con lo dispuesto en el Texto Refundido de la Ley reguladora de las Haciendas Locales, (...), las entidades locales establecerán, en el plazo de tres años a contar desde la entrada en vigor de esta ley, 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”.

47 En este sentido es llamativo que se aluda a la obligatoriedad en el artículo 11.3 de la LRSCEC, sin haber modificado previamente el artículo 20.4. s) de la LRHL.

locales de menos población, en colaboración con las diputaciones provinciales o los consorcios, coordinen la prestación del servicio de recogida y tratamiento de residuos sólidos urbanos<sup>48</sup>). Del mismo modo, también hemos de tener presente el artículo 20.4. s) LRHL donde se expone la posibilidad, no la obligatoriedad, de establecer tasas de recogida y gestión de residuos sólidos municipales por parte de los entes locales<sup>49</sup>.

De hecho, puede ser la primera vez que se configura una tasa o una PPCPNT como obligatoria, algo que, como indica el profesor ORÓN MORATAL, desde el punto de vista de la Administración local podría ofrecer a los entes locales total legitimación para acudir al amparo del TC por posible vulneración de la autonomía local<sup>50</sup>. Supuesto totalmente legítimo, siempre y cuando los entes locales que hayan visto vulnerada su autonomía local cumplan con los requisitos preceptivos establecidos en los artículos 75.ter y siguientes de la Ley Orgánica 7/1999, de 21 de abril, del Tribunal Constitucional, ya que, la prestación del servicio de recogida de residuos se engloba dentro de la potestad de los entes locales de decidir como se presta y se financia dicho servicio, amparado ello en el principio de autonomía municipal<sup>51</sup>. Si bien se ha de tener en cuenta el posible origen europeo que convine al legislador español a implantar tal obligación.

Desde este punto de vista, la obligación impuesta por el artículo 11.3 de la LRSCEC obedece, probablemente, a la situación que enfrenta España respecto de los residuos de carácter municipal, y que se expone de manera clara en el Libro Blanco Sobre la Reforma Tributaria del año 2022. En el mismo se pone de manifiesto que, “*en el caso español hay un conjunto de compromisos en el ámbito de la economía circular que (...) está lejos de cumplirse en muchos casos. En este sentido, la Comisión Europea indica que, aunque los residuos municipales han disminuido en los últimos años y se encuentran*

48 Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de Bases de Régimen Local. BOE núm. 80, de 03/04/1985. Artículo 26: “*Los municipios deberán prestar en todo caso, los siguientes servicios (...) recogida de residuos y limpieza viaria; En los municipios con población inferior a 20.000 habitantes será la Diputación provincial o entidad equivalente la que coordinará la prestación de los siguientes servicios: recogida y tratamiento de residuos*” (entre otros).

49 Como expone el artículo 20.4.s) de la Ley de Haciendas Locales, las entidades locales, en los términos previstos en esta ley, podrán establecer tasas por (...) la prestación de servicios públicos o la realización de actividades administrativas de competencia local que se refieran, afecten o beneficien de modo particular a los sujetos pasivos.

50 Orón Moratal, G. (5 de diciembre de 2024). *Las tasas locales por generación a debate*. Seminario. Área de Derecho Financiero y Tributario (Proyecto de Investigación Reforma de la tributación autonómica para una transición ecológica) (CIACO/2022/067). Universitat Jaume I de Castelló. En este sentido, véase también la Constitución Española, BOE núm. 311, de 29/12/1978, artículo 137 en relación con el 140: “*El Estado se organiza territorialmente en municipios, en provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan. Todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses. La Constitución garantiza la autonomía de los municipios. Estos gozarán de personalidad jurídica plena*”.

51 Tribunal Constitucional de España. Composición, organización y competencias. Conflictos en defensa de la autonomía local. En: <https://www.tribunalconstitucional.es/es/tribunal/Composición-Organización/competencias/Paginas/07-Conflictos-en-defensa-de-la-autonomía-local.aspx>.

*por debajo de la media de la UE en términos per capita, su tratamiento no ha mejorado significativamente, con un nivel de reciclaje muy alejado de las cifras europeas desde principios de siglo. Además, el porcentaje de residuos que finalizan en vertederos era, en 2018, del 48,2%, muy por encima de la media de la UE (38,5%)*”. Ello, unido a la obligación de hacer uso de instrumentos económicos y otras medidas para aplicar la jerarquía de residuos impuesta por el artículo 4 de la Directiva 2008/98/CE de residuos, así como la obligación de derivar los costes relativos a la gestión de los residuos al productor inicial de residuos, al poseedor actual o al anterior poseedor de residuos, expuesta en el artículo 14 de la Directiva, pueden haber sido suficiente motivación para la actuación del legislador español.

Pese a ello, este escenario igualmente nos plantea una discusión en referencia a la posible incompatibilidad de tal obligación con el principio constitucionalmente reconocido por el artículo 137 de la CE. En primer lugar, porque en el ámbito local, la aplicación de instrumentos financieros para sufragar el coste de los servicios de recogida de residuos, siempre ha tenido carácter de voluntario, quedando en manos de la Administración local correspondiente, la decisión de implantar dichos instrumentos o no, o, en caso de implantarlos, bonificarlos. Recordemos que el artículo 25 y 26 de la LBRL, han señalado desde su entrada en vigor, y siguen haciéndolo, la competencia de los municipios y la asunción del servicio público de recogida, transporte y gestión de residuos urbanos o municipales, integrados por residuos domésticos y comerciales, principalmente, sin que la nueva LRSCEC haya entrado a derogarlos o ni siquiera modificarlos. Y del mismo modo lo previeron sus antecesoras la Ley 42/1975, de residuos sólidos urbanos, la Ley 10/1998, de residuos, y la ya derogada Ley 22/2011 de residuos y suelos contaminados. En segundo lugar, porque, como indica GONZÁLEZ PINO, “*el montante de las cuotas relativas a la gestión de dichos recursos financieros no tiene que integrar el 100% del coste de tales servicios. Este tope funciona como límite para calcular el importe total de las tasas a distribuir entre los sujetos pasivos, pero nada impide que pueda no superarse dicho límite, y que se exijan cuantías menos gravosas*”<sup>52</sup>, algo que parece contradecir el mandato del artículo 11.3 LRSCEC.

### **3.1. Colisión normativa entre la LRSCEC y la Ley de Haciendas Locales**

Como se viene exponiendo a lo largo de presente estudio, respecto a la financiación de la tasa de recogida y tratamiento de residuos sólidos, es necesario destacar la condición de “no deficitaria” impuesta por el artículo 11.3 de la LRSCEC, ya que, como se establece en el artículo 24.2 de la LRHL el importe de las tasas por prestación de un servicio, no podrá exceder del coste real previsible del servicio o del valor de la prestación recibida.

---

52 González Pino, A. (2025). Contraprestaciones patrimoniales de derecho público versus residuos y suelos contaminados para una economía circular. *Revista Quincena Fiscal, Sección Estudios, Quincena*, núm. 4, págs. 1-15.

De este modo, por un lado, puede observarse como se admite por la LRHL que el importe de la tasa de recogida y tratamiento de residuos municipales pueda ser inferior al coste real de la prestación del servicio, algo que, por otro lado, implica una colisión directa entre dos normativas diferentes, dada la obligación impuesta por la LRSCEC entorno a que estas tasas ya no podrán ser deficitarias. Dicho de otro modo, la condición de “no deficitaria” impuesta por la LRSCEC supone un conflicto normativo con la LRHL en cuando que esta última permite que el importe de la tasa sea menor del coste total, ofreciendo una amplia discrecionalidad a los entes locales.

En consecuencia, puede producirse una limitación de la autonomía de los municipios a la hora de decidir como financiar este servicio, pero, dicha limitación va más allá. Recordemos que la LRHL no obliga en ningún momento a establecer tasa alguna (todo lo contrario, podemos incluso encontrar obligaciones de no establecer tasas, como en particular, y en referencia a la materia de residuos, la obligación de su art. 21.1.e) cuando no admite que las entidades locales puedan exigir tasas por el servicio de limpieza de la vía pública), sino que hace un ofrecimiento a los gobiernos municipales, les brinda la oportunidad de decidir libremente sobre cómo financiar sus servicios de recogida y tratamiento de residuos, y todo ello, justificado en la autonomía que estos disponen<sup>53</sup>. Lo que conlleva que dicha financiación pueda llevarse a cabo de un modo u otro según decisión del órgano de gobierno municipal con base a su autonomía local.

También causa perplejidad, y no deja de ser otra contradicción normativa, cómo el artículo 21.1.e) de la LRHL establece que “*las entidades locales no podrán exigir tasas por los servicios (...) de limpieza de la vía pública*”, y, en contraposición, la LRSCEC nos lleva en la dirección opuesta. En este sentido, el apartado *at* del artículo 2 de esta última, expone que tendrán la consideración de residuos domésticos, “*aquellos generados en los hogares como consecuencia de las actividades domésticas*”, al igual que “*los asimilados en composición y cantidad a los anteriores, generados en servicios e industrias que no se generen como consecuencia de la actividad del servicio o la industria*”. Pero, además, el párrafo tercero del artículo 2, *at*, califica como domésticos, los residuos procedentes de, entre otras cosas, la limpieza de las vías públicas. Con ello, lo que se viene a exponer es la contradicción entre estas dos normas, cuando la LRHL impone la voluntad de no exigir tasas por los servicios de limpieza de la vía pública, pero, por otro lado, la LRSCEC, viene a exigir a los municipios en su artículo 11.3,<sup>54</sup> la implantación obligatoria de una tasa o PPCPNT de recogida de

53 Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales. BOE. núm. 59, de 09/03/2004. Artículo 20.4. En este sentido, puede observarse como la Ley ofrece una “posibilidad” cuando expone que “*los entes locales podrán establecer tasas*”.

54 Ley 7/2022, de 8 de abril, de residuos y suelos contaminados para una economía circular. BOE núm. 85, de 09/04/2022. Artículo 11.3: “*las entidades locales establecerán, en el plazo de tres años a contar desde la entrada en vigor de esta ley, 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*

residuos sólidos urbanos, compuestos en gran mayoría por residuos domésticos, en los que se incluyen los residuos procedentes de la vía pública. En consecuencia, la LRSCEC, en contra de lo expuesto por la LRHL en su artículo 21.1.e), está obligando al establecimiento de una tasa o PPCPNT de residuos que incluya el coste del servicio de limpieza de la vía pública, al menos en cuanto a la recogida de los residuos que se encuentren dispersados en vía pública, aspecto que parece, en principio, implicar la limpieza de la misma.

Otra disonancia normativa que podemos observar entre la LRSCEC y, en este caso, la LBRL, procede de la regulación que aquella hace en su artículo 12.5, cuando impone a todas las entidades locales, sin hacer distinción alguna entre ellas, el servicio obligatorio de recogida, transporte y tratamiento de los residuos municipales como servicio obligatorio<sup>55</sup>. De contrario, podemos observar cómo la LBRL, hace una distinción respecto a la cantidad de población de los municipios. Así, en su artículo 26.2 apartado 1, a), puede verse como la ley establece la obligación de prestar el servicio de recogida de residuos para todos los municipios, sin embargo, en el apartado 2.a) del mismo artículo, la misma norma establece una distinción, y es que para los municipios con población inferior a 20.000 habitantes será la Diputación provincial o ente equivalente (como podría ser un consorcio) la que prestará, entre otros, el servicio de recogida y tratamiento de residuos y limpieza viaria.

Sin duda, el legislador estatal, sin cambiar los pilares básicos de la LBRL, parece que ha recortado la autonomía local de forma poco consecuente. Ello no ayuda a la construcción de sistemas racionales y, además, transmite la sensación inevitable de que los efectos de la autonomía local pueden ser perfectamente modulados bajo criterio del juego que se preste en el momento concreto<sup>56</sup>. No hemos de olvidar que la LRHL reconoció la autonomía de los entes locales para desarrollar y aplicar su propio sistema tributario, dentro de los márgenes que ofrece la Ley. En consecuencia, a parte de los impuestos de carácter obligatorio (Impuesto sobre Actividades Económicas, Impuesto sobre Bienes Inmuebles, y el Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica), la norma otorga el carácter potestativo a las tasas (además del Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras, las contribuciones especiales y el Impuesto sobre el Incremento de Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana)<sup>57</sup>. En otras palabras, los ayuntamientos podían decidir si exigirlos o no sin que hubiese una norma que los obligase a imponer tasas o PP-

---

*derivados de la aplicación de la responsabilidad ampliada del productor, de la venta de materiales y de energía”.*

- 55 Ley 7/2022, de 8 de abril, de residuos y suelos contaminados para una economía circular. BOE núm. 85, de 09/04/2022. Artículo 12.5: “Corresponde a las entidades locales. (...) Como servicio obligatorio, en todo su ámbito territorial, la recogida, el transporte y el tratamiento de los residuos domésticos”.
- 56 Huergo Lora, A. (2019). “La prestación de los servicios públicos locales”, *Documentación Administrativa*, núm. 6, págs. 129-146.
- 57 Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales. BOE. núm. 59, de 09/03/2004. Artículo 59: Los Ayuntamientos exigirán (...) el IBI, el IAE y el IVTM. Asimismo, podrán establecer y exigir el ICIO, el IIVTNU. Ello, en relación con el artículo 20 de la misma Ley.

CPNT para financiar un servicio concreto. Ello ha supuesto, hasta el momento, cierta capacidad de decisión estrechamente vinculada a la autonomía local, que permitía la existencia de tasas en algunas ciudades y la inexistencia de las mismas en otras, o la implementación de tasas que no cubrían todo el coste del servicio asumiendo el resto la Administración.

3.2. Obligación del legislador español o mandato justificado de la Directiva (UE) 2018/851 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2018. Alcance de la limitación a la autonomía local.

Que las tasas de residuos sólidos municipales, así como las PPCPNT que pudieran establecerse en lugar de aquellas, son preceptivas a partir de abril de 2025 es una realidad indiscutible<sup>58</sup>. Pero la obligación impuesta a los entes locales para financiar el servicio de gestión y tratamiento de residuos municipales mediante una tasa, choca, como se ha expuesto en el punto anterior, con la actual calificación de tributo potestativo que sigue manteniendo la LRHL. Pese a ello, como se ha expuesto anteriormente, es indiscutible que. Jerárquicamente, existen varios preceptos normativos europeos que, en cierto modo podrían incitar al legislador estatal a actuar, algo que, de ser así justificaría la actuación del legislador español imposibilitando cualquier actuación de amparo constitucional por vulneración presunta de la autonomía local.

A) *¿Limitación de la autonomía local o mandato justificado de la Directiva (UE) 2018/851 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2018?*

No puede negarse que, previamente a la entrada en vigor de la LRSCEC, los entes locales gozaban de un amplio margen de decisión motivado por el principio de autonomía local, algo que, si bien parece limitado por la injerencia del legislador estatal con la entrada en vigor de esta norma, pero en todo caso cabe esperar, puesto que podría estar justificado por un mandato europeo.

La respuesta al por qué de dicha limitación a la autonomía local, parece estar localizada en el artículo 14 de la Directiva (UE) 2018/851, cuando el mismo expone que “*De acuerdo con el principio de quien contamina paga, los costes relativos a la gestión de los residuos (...) correrán a cargo del productor inicial de residuos, del poseedor actual o del anterior poseedor*”, lo cual implica un mandato claro hacia el productor inicial de los residuos (por ejemplo, el ciudadano de un municipio valenciano que produce sus residuos domésticos). Aunque bien podría otorgarse a su artículo 4, cuando

---

58 Recordemos el artículo 11 de la Ley 7/2022, de 1 de abril de residuos y suelos contaminados para una economía circular cuando expone que, “*En el caso de los costes de gestión de los residuos de competencia local, de acuerdo con lo dispuesto en el texto refundido de la Ley reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, las entidades locales establecerán, en el plazo de tres años a contar desde la entrada en vigor de esta ley, 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*”.

añade que “*Los 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*”.

De igual modo reprodujo la ya derogada Ley 22/2011 en la redacción de su artículo 11 (derogada por la actual Ley 7/2022, de 8 de abril) que, “*de acuerdo con al principio de quien contamina paga, los costes relativos a la gestión de los residuos deberán recaer sobre el productor inicial de los residuos, del poseedor actual o del anterior poseedor de residuos*”. Ambos preceptos normativos, anteriores a la actual LRSCEC, incluían en sus redacciones un mandato que obliga a que dicho productor o poseedor de residuos, se haga cargo de los costes (totales, en principio, ya que no se dice lo contrario), por tal razón, a las entidades locales no les queda más remedio que trasladar dicho coste íntegro al productor del residuo. En consecuencia, parece comprensible que el legislador español haya exigido el establecimiento obligatorio de una tasa o PPCPNT, heredado de normativas predecesoras y jerárquicamente superiores, para financiar la gestión de los residuos municipales, ya que la tasa o la PPCPNT puede suponer un instrumento indispensable para conseguir los objetivos de economía circular fijados por el principio de jerarquía de residuos. Además, dada la premura que exige la situación, elevar la carga económica para el generador inicial de residuos puede ser lo más efectivo a corto plazo. Por ende, los entes locales no podían mantener la estructura actual de las tasas, debiendo evolucionar el modelo circular desde el punto de vista del pago por generación de residuos<sup>59</sup>.

Por el momento podemos afirmar que, era imperativo adoptar un mandamiento claro por el que cada individuo debiera corresponder económicamente a la cantidad real de residuos que produce, así como aplicar los instrumentos que lo hicieran posible. En este sentido puede ser más que discutible la elección del legislador, puesto que, en principio, no parece que se desprenda de la normativa de la UE un mandato directo hacia los entes locales para establezcan una tasa o una PPCPNT para financiar la recogida de los residuos sólidos urbanos. Al fin, pese a los mandamientos de la normativa europea, y tal como se ha expuesto en el capítulo anterior, el Anexo IV bis de la Directiva enumera una lista abierta de instrumentos económicos incentivadores del principio de jerarquía de residuos que, en cierto modo, pueden ser de gran utilidad para configurar un servicio de recogida y tratamiento de residuos, y su sistema de financiación, acorde con la normativa europea de residuos, dejando la posibilidad de elección en manos de la Administración correspondiente, sin necesariamente obligar a aplicar una tasa o una PPCPNT no deficitaria. En consecuencia, no parece existir tal imposición directa

---

59 En este sentido cabe traer a colación la reflexión que el Tribunal Supremo realiza en el ATS de 23 de noviembre de 2022, Fundamento Jurídico Segundo. Esta evolución debe hacerse partiendo del informe económico financiero en los expedientes de la aprobación de nuevas ordenanzas que aprueben a su vez el establecimiento de nuevas tasas de residuos o decidan modificar las ya establecidas con anterioridad, en donde, para los entes locales, será imperativo la motivación y/o justificación de la cuota final establecida para que la misma sea consecuente con la cantidad de residuos generada por los generadores o poseedores de residuos. Ello obedece a que es el único modo de distribuir el coste total del servicio de manera correcta, en base al principio de quien contamina paga, ya que, sólo conociendo cuántos residuos se generan se puede valorar la capacidad económica y la proporcionalidad en el coste del servicio.

derivada de la normativa europea, sino que la Directiva 2008/98/CE se limita a presentar una serie de instrumentos al alcance de las distintas Administraciones para financiar dicho servicio. Sin embargo, pese a la falta de imposición europea, no parece discutible el origen del comportamiento del legislador español, si bien, habiendo decidido establecer una tasa o PPCPNT de libre elección, el legislador hubiese podido ahorrarse las inseguridades actuales derivadas de la regulación deficiente de la tasa o la PPCPNT contenidas en la LRSCEC, puesto que podría haber realizado una regulación más completa y abogar por la seguridad jurídica, quizás mediante una modificación de la actual LRHL. Por supuesto, en modo alguno una regulación legal más completa afectaría a la autonomía local, pues esta es una potestad tributaria derivada, siendo del Estado la competencia constitucional de su regulación<sup>60</sup>.

En este sentido, ya se venía advirtiendo por el profesor MARTÍN QUERALT que la LRHL se ha visto azacaneada reiteradamente a lo largo de los años, y han sido las sentencias judiciales las que han obligado a los poderes públicos a replantearse la necesidad de elaborar un nuevo marco normativo que regule las Haciendas Locales o, al menos que evolucione el actual. Es un hecho que se ha producido el quebranto del principio de seguridad jurídica en el ámbito tributario y que dicho quebranto ha supuesto la misma subordinación del poder tributario a las “urgencias económicas”, y, por lo visto, a las medioambientales<sup>61</sup>. Ello lo confirma la realidad actual, como puede verse en el aspecto de la nueva tasa de residuos sólidos, donde una “urgencia medioambiental”, fruto de la mala calibración política, puede haber socavado, justificadamente o no, el poder decisivo de los municipios en el ámbito tributario local, obviando en su totalidad el mandato normativo establecido en el marco regulador de las Haciendas Locales.

*B) Alcance de la limitación sobre la autonomía de los municipios tras la aplicación de la nueva tasa o PPCPNT de residuos.*

En esta línea, aún pudiendo ser legítimo cuestionarnos si tiene sentido la autonomía local, con el fin de comprender el alcance limitativo que puede suponer el mandato estatal de imposición de la nueva tasa, aparentemente resultado del mandato de la Directiva 2008/98/CE, es necesario profundizar y distinguir entre dos conceptos que pueden ser idénticos, pero que no lo son. En esta línea, el profesor BOUVIER hace una distinción en torno a la autonomía local francesa, que puede ser transpuesta a la autonomía local española, en cuanto que distingue entre la autonomía de gestión financiera y la autonomía de decisión fiscal<sup>62</sup>. Desde el punto de vista de la injerencia del legislador estatal español, al implantar en la LRSCEC la obligación de establecer una tasa o PPCPNT para sufragar el gasto íntegro del

---

60 Gomar Sánchez, J.I. (2024). “La tasa local sobre residuos domésticos”, *Revista de Contabilidad y Tributación*. CEF, 500, 139-168.

61 Martín Queralt, J. (2019). “Cuarenta años de Derecho Tributario”, en B. Pendás (Dir.), España constitucional (1978-2018). Trayectorias y perspectivas, CEPC, Madrid, 2018, vol. III., págs. 1199 y 2014. ISBN 978-84-259-1763-9.

62 Bouvier, M. (2015). “¿Tiene sentido todavía la autonomía financiera local?”, *Anuario de Derecho Municipal*. Núm. 9, Madrid, pág. 204.

servicio de recogida y tratamiento de residuos, deviene indispensable tener clara la distinción entre estos dos conceptos, con el fin de concluir qué efectos puede tener la obligación de establecer la nueva tasa de residuos sobre la autonomía de los municipios.

Recordemos que, el principio de autonomía financiera local conlleva la libertad que poseen los entes locales de gestionar libremente los fondos de los que disponen, o, dicho de otro modo, es el poder de decisión que disponen estos entes locales sobre los tributos propios<sup>63</sup>, entre ellos las tasas, y, concretamente, la decisión sobre establecerlas o no para cubrir la gestión de un servicio público. En esta línea, podría concluirse que un mandato directo del legislador estatal (probablemente justificado por el mandato europeo establecido en los artículos 4 y 14 de la Directiva 2008/98/CE), sobre la introducción de una tasa o PPCPNT de manera imperativa para sufragar íntegramente el gasto producido por el servicio de gestión y tratamiento de residuos, socaba directamente el poder de decisión de los entes locales, en cuanto que estos no disponen de la maniobrabilidad o el espacio decisivo que les otorga la LRHL al dictaminar que las tasas tienen carácter potestativo, dejando en las manos de aquellos la decisión sobre su implantación.

Por otro lado, nos encontramos con la autonomía de gestión, que podríamos definir como la libertad de gestión de sus fondos, aspecto claramente mermado en los entes locales desde la propia involución del sistema de gestión de los gastos y los ingresos. En otras palabras, los entes locales hace años que sufren una infrafinanciación que los dirige a la dependencia de las subvenciones, sobre todo europeas algo que ha mermado significativamente la capacidad de decisión en torno a la gestión de los gastos y de los ingresos recibidos, lo cual queda condicionado a las prerrogativas impuestas por la UE para recibir dicho dinero y para gastarlo. En consecuencia, no es de extrañar que por mandato europeo, como fuente de su origen, se condicione mediante la legislación española la autonomía local de los entes locales, en este caso, en cuanto a la gestión de los ingresos obtenidos, puesto que deviene imperativo que los mismos, en el caso de las tasas de residuos, vayan dirigidos íntegramente a sufragar todo gastos relacionado con el tratamiento y la gestión de los residuos municipales, hasta tal punto de incluir en dicho “gasto”, por ejemplo, el precio del sistema de vigilancia del vertedero.

Todo ello, puede dar lugar a un deterioro y socavamiento de la autonomía local por parte de la UE, buenamente propiciado, en el presente caso, por la mala práctica legislativa española que ha llevado a la garantía constitucional de la autonomía local, a convertirse en una idea periclitada<sup>64</sup>.

---

63 Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de Haciendas Locales. BOE núm. 59, de 09/03/2004. Artículo 2.1.d): “Los tributos propios clasificados en tasas, contribuciones especiales e impuestos” (Obligatorios: IBI, IAE y IVTM. Potestativos: ICIO y IIVTNU), en relación con los artículos 57 y ss.

64 Sosa Wagner, F. (2019). La autonomía local ¿entre las garras europeas? En: <https://www.administracionpublica.com/la-autonomia-local-entre-las-garras-europeas/>.

Una vez desgranado que es posible que el mandato del legislador provenga de ese mandato de la Directiva (UE) 2018/851 (que modifica la Directiva europea 2008/98/CE<sup>65</sup>), parece poco discutible que el poder de gestión y decisión de los municipios queda muy condicionado a la legislación europea, al convertirse en una especie de “infra Administraciones”, meras destinatarias de mandatos procedentes de Administraciones superiores. En este sentido, es del todo sorprendente observar como la normativa europea ignora y destruye poco a poco el principio de autonomía local, dado que, el mismo, no solo se erige como garantía constitucional del Estado Español, sino que, además, más allá de la Carta Europea de la Autonomía local, a nivel europeo, el Tratado de Lisboa hace un guiño al poder local y asume la autonomía local como principio garante del respeto al ámbito local y autonómico<sup>66</sup>.

A pesar de la situación actual y las continuas injerencias producidas en la autonomía local, esta especie de protección normativa, tanto constitucional como a nivel europeo, no es intrascendente, si bien, como afirma el profesor REINERS en el Dictamen sobre las estructuras locales y las decisiones en el marco europeo, parece que la integración europea supone un peligro para la autonomía de los municipios. Es un hecho que “*los municipios del sistema europeo multinivel están expuestos a una variedad de desafíos a la hora de abordar sus tareas. Por un lado, teóricamente se les considera sujetos activos en el marco del autogobierno local (...), pero, por otro lado, en la práctica, también se les considera destinatarios de instrucciones en la red del sistema europeo multinivel*”<sup>67</sup>. La gobernanza local se encuentra sumida en un sistema multinivel europeo de cuatro niveles en el que hay una interdependencia entre los distintos niveles, donde parece que la intervención de los entes locales está cobrando relevancia incluso al mismo nivel que los órganos regionales o estatales. En este sentido, el caso de la imposición obligatoria de la tasa municipal de residuos en España, es un ejemplo perfecto en el que observar la implicación de los entes locales en la integración del sistema multinivel europeo y en las leyes multinivel europeas<sup>68</sup>. De

65 Directiva 2008/98/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de noviembre de 2008, sobre los residuos. DOUE núm.312, de 22 de noviembre de 2008. Artículo 14: “*De acuerdo con el principio de quien contamina paga, los costes relativos a la gestión de los residuos tendrán que correr a cargo del productor inicial de residuos, del poseedor actual o del anterior poseedor de residuos*”.

66 Tratado de Lisboa por el que se modifica el Tratado de la Unión Europea y el Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea. DOUE C 306/01, de 17/12/2007. Artículo 3.bis.2: “*La Unión 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*”.

67 Reiners, M. (2019). *Kommunen im europäischen Mehrebenensystem – Spannungsfeld zwischen kommunaler Selbstverwaltung und mangelnder Handlungsaufonomie*. Disponible en: <https://regierungsforschung.de/kommunen-im-europaeischen-mehrebenensystem-spannungsfeld-zwischen-kommunaler-selbstverwaltung-und-mangelnder-handlungsaufonomie/>.

68 En este caso, podemos ver como competencias entre los niveles horizontales del sistema se vuelven borrosas, y una obligación que la Directiva impone a los Estados, la termina asumiendo de manera directa un ente local. Además, en este contexto se hace evidente que el sistema multinivel europeo va acompañado de una hipercomplejidad y los municipios tienen que luchar constantemente con ella.

echo, podemos ver como en el sistema europeo muchas obligaciones o requisitos son de aplicación directa por los municipios y, a menudo, ni siquiera participan en la toma de decisiones, y, por si fuera poco, las opciones para emprender acciones legales contra las obligaciones de la normativa europea son limitadas. Por lo tanto, los derechos de autogobierno de los municipios parecen estar enormemente limitados y sujetos a control externo y a una creciente interdependencia política, con todas las consecuencias que esto conlleva<sup>69</sup>.

Cabe poca discusión en torno a que nos encontramos ante un supuesto en el que el legislador estatal, mediante la aprobación de una ley estatal, y bajo el amparo de un presunto mandato de la Directiva (UE) 2018/851 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2018, por la que se modifica la Directiva 2008/98/CE sobre los residuos, decide voluntariamente cuestionar la autonomía local<sup>70</sup>. Cuando se expone el término “voluntariamente”, se hace basándose en el comportamiento del legislador, ya que, es cierto que existe el mandato europeo de cargar al productor inicial de los residuos con el coste de la gestión de los mismos, y de fomentar la jerarquía de residuos, pero en la normativa española tenemos ya regulado que la prestación de un servicio, como el tratamiento y recogida de residuos sólidos urbanos, está dentro de la potestad de los entes locales de decidir como se presta o financia dicho servicio. Pero, además, no es que se obliga solamente a la imposición de una tasa o una PPCPNT para financiar el servicio de recogida y tratamiento de residuos, sino que el legislador impone las características que debe recoger el instrumento elegido por le ente local, al exponer, entre otros, que el mismo no debe ser deficitario.

En resumen, la autonomía local que proclama la CE en sus artículos 137 y 140, dota a las Administraciones locales de cierto nivel competencial, reconociéndoles potestades como la reglamentaria (artículo 4 LBRL). Se relaciona con la suficiencia financiera y cierta potestad tributaria y de gasto, y, además, incluye lo que podría llamarse “libre gestión de los entes locales”, que no es otra cosa que la administración bajo su propia responsabilidad (esta es la expresión que utiliza el artículo 7.2 LBRL y del artículo 3.1 de la Carta Europea de la Autonomía Local). Sin embargo, esa libertad de gestión solo se aplica frente a otras Administraciones, en ningún modo frente a la ley o frente al Derecho. Por consiguiente, no excluye al cien por cien las intromisiones, injerencias o controles de otras Administraciones, lo que implica que esa libertad de gestión, se reduzca, pero nunca se elimine. Así, la autonomía local, siempre será compatible con injerencias o intromisiones

---

69 Benz, A. (2004). Konstruktive Vetospieler in Mehrebenensystemen, in: Mayntz, Renate/Streeck Wolfgang (Hrsg.): Die Reformierbarkeit der Demokratie. Innovationen und Blockaden. Festschrift für Fritz Scharpf, Frankfurt a.M./New York, págs. 205–236.

70 Cuando se habla de “presunto mandato de la Directiva” se hace en términos inequívocos de que la Directiva (UE) 2018/851 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2018 no impone obligación directa alguna a los Estados Miembros para que implementen dichos tributos. La Directiva impone a los Estados Miembros una obligación de cumplir con unos objetivos de preparación de residuos y de reciclaje de los mismos, que sean consonantes con los fines del principio de economía circular, algo que poco tiene que ver con la obligación impuesta por el legislador estatal español a los entes locales.

cuando estén justificadas por los principios de colaboración y coordinación interadministrativa. Y, más allá de ésas, por otras que, tienen diverso fundamento y fin: las que se establecen al servicio de la unidad ordinamental y de la legalidad<sup>71</sup>, y en beneficio, no predominantemente de la Administración estatal o autonómica (si acaso cabe decir en beneficio del Estado global) ni del ejercicio de sus concretas competencias, sino del interés general en abstracto y hasta del mismo ente descentralizado o, si se prefiere, de sus administrados frente a la lesiva gestión de las autoridades descentralizadas<sup>72</sup>.

Consecuencia de ello, la injerencia que hace el legislador estatal en la autonomía local de los entes locales, bien podría enmarcarse dentro de la tutela del Estado hacia los entes locales de la que nos habla el profesor REBOLLO PUIG, compatible y ligada a la autonomía local dada su extrema conexión con el mandato europeo de fomentar la jerarquía residuos. Al fin, dicha tutela se traduce en ciertas potestades que una Administración, en este caso la Estatal (o supraestatal), puede tener sobre otra, la Administración local, establecidas por ley. Recordemos el pronunciamiento de la STC 14/1981 de 2 de febrero, cuando establece que “*el principio de autonomía es compatible con la existencia de un control (...) que normalmente habrá de referirse al ejercicio de las competencias de la Entidad local que incidan en intereses generales (...) si bien, la autonomía garantizada constitucionalmente quedaría afectada si la decisión tomada, fuera objeto de un control de oportunidad de forma tal que la toma de la decisión viniera a compartirse por otra Administración. Ello, naturalmente, salvo excepción que pueda fundamentarse en la propia Constitución*”.

Pues bien, si tenemos en cuenta estos pronunciamientos del TC, junto las aceptaciones de constitucionalidad de algunas autorizaciones con control de oportunidad frente a la autonomía económico-financiera de las Corporaciones Locales, “*dadas las diversas fuentes que nutren las haciendas locales, así como su complementariedad, es aquí plenamente explicable la existencia de controles de legalidad, en relación con la obtención y gestión de ingresos de carácter propio (como es el medio ambiente)*”<sup>73</sup>. Si, además, ponemos en valor las palabras de DE LA HUCHA CELADOR cuando expone que los entes locales están sometidos no solo a los límites de la CE sino también por la legislación ordinaria del Estado<sup>74</sup>, pese a que es cierto que el Estado no puede erigirse en ente controlador de la legalidad sin más, sino que ha de estar plenamente justificada la afectación de el ámbito competencial<sup>75</sup>, “*resulta claro que la autonomía*

---

71 Cosculluela Montaner, L. (1991): “El control de la acción administrativa municipal”, en *Estudios jurídicos en conmemoración del X aniversario de la Facultad de Derecho*. Córdoba: Universidad de Córdoba, pág. 166.

72 Rebollo Puig, M. (). “Autonomía local y tutela. Un equilibrio inestable”. *Documentación Administrativa, Nueva Época*, núm. 6, pág. 45.

73 En este sentido el art. 149.1.23º CE establece que “el Estado tendrá competencia exclusiva sobre “legislación básica sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas de establecer normas adicionales de protección”.

74 En el caso que nos ocupa la LRSCEC, que es la norma que impone la obligación de imponer una tasa o PPCPNT para financiar el servicio de recogida de residuos.

75 Rodríguez Bardal, M. “El control de legalidad por parte de la AGE”, Disponible en: <https://>

*hace referencia a un poder limitado. En efecto, autonomía no es soberanía, y aún este poder tiene sus límites, y dado que cada organización territorial dotada de autonomía es una parte del todo, en ningún caso el principio de autonomía puede oponerse al de unidad, sino que es precisamente dentro de éste donde alcanza su verdadero sentido*<sup>76</sup>.

#### **4. CONCLUSIONES**

En virtud de ello, podría concluirse que nos encontramos ante una posible injerencia en la autonomía local de los municipios, pero que la misma puede obedecer a intereses superiores a la misma. La obligación de aplicar una tasa o PPCPNT no deficitaria que aplique los sistemas de pago por generación puede obedecer: en primera instancia a la política europea de residuos enmarcada en el mandato de potenciar la jerarquía de residuos del artículo 4 de la Directiva 2008/98/CE, así como del acomodo de los sistemas de gestión de residuos al principio de “quien contamina paga” que expone su artículo 14.

Además, puede encontrarse justificación a tal obligación impuesta por el artículo 11.3 LRSCEC, en el marco de dicha unidad de la que habla el profesor RODRÍGUEZ BARDAL. Es posible que la justificación a la posible injerencia sobre la autonomía local, más allá de que la obligación impuesta por la LRSCEC se aplica mediante ley ordinaria a la que en principio cabe legalmente sometimiento por parte de los entes locales, podría quedar enmarcada dentro de la tutela de la que venimos hablando, y del principio de unidad expresado por el artículo 2 de la CE. Ello, con base en el interés general y superior de la unidad española, frente a la protección de un derecho al medio ambiente sano reconocido por el artículo 45 de la CE que, pese a no considerarse constitucionalmente como un derecho fundamental, puede contemplarse como un derecho fundamental de los seres humanos<sup>77</sup>, de especial protección, igual que el derecho a la salud, pese a su no reconocimiento por la CE, por ser ambos extensión del derecho fundamental a la vida y a la integridad corporal reconocidos por el artículo 15 de la CE. Recuérdese que, pese a la laxitud normativa, el derecho a un medio ambiente sano debe estar incluso por encima del derecho fundamental a la vida, dado que es completamente sensato afirmar que aquel está tan estrechamente vinculado a la vida de los seres humanos, que la misma vida es correlativa de un medio ambiente sano.

Por lo tanto, es posible que, con base en un intento de ahondar más en la protección de un valor superior como es el derecho a un medio ambiente sano, la injerencia que provoca la obligación establecida por el legislador estatal español de imponer una tasa o PPCPNT no deficitaria a los entes locales para financiar

---

[armestoybardal.com/el-control-de-los-ayuntamientos/](http://armestoybardal.com/el-control-de-los-ayuntamientos/).

76 Rodríguez Bardal, M. (2021). “La autonomía local en la Constitución Española. Luces y límites”, *Revista Jurídica de la Universidad de León*, núm. 8, pág. 425.

77 Moreno Pérez, S.C. (2008). *Medio Ambiente, derecho fundamental. Tesis de Doctorado. Universidad del País Vasco – Euskal Herriko Unibertsitatea*. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/tesis?codigo=139524>.

el servicio de recogida y tratamiento de residuos, quede enmarcada dentro de la constitucionalidad.

Finalmente, y dada la inseguridad jurídica que se produce en esta situación, cabría plantearse incluso la cuestión en torno a si los municipios son sujetos activos de acción o simples receptores de instrucciones a cualquier precio. Pese a que, en ocasiones, como la presente, se ponga en duda, no hay más que volver a resaltar el reconocimiento que los artículos 137 y 140 de la CE hacen sobre los municipios. La norma los observa como entidades autónomas para la gestión de sus intereses, y no cabe duda de ello, aunque se cuestione a menudo por las continuas injerencias del legislador estatal en aquellos intereses cuya gestión corresponde a los municipios por mandato del principio de autonomía local constitucionalmente reconocido, así como de las disposiciones ya mencionadas de la LRHL y de los pronunciamientos de nuestro TC.

## 5. BIBLIOGRAFÍA

- BENZ, A. (2004). Konstruktive Vetospieler in Mehrebenensystemen, in: Mayntz, Renate/Streek Wolfgang (Hrsg.): Die Reformierbarkeit der Demokratie. Innovationen und Blockaden. Festschrift für Fritz Scharpf, Frankfurt a.M./ New York, págs. 205–236.
- BOUVIER, M. (2015). “¿Tiene sentido todavía la autonomía financiera local?”, *Anuario de Derecho Municipal*. Núm. 9, Madrid, pág. 204.
- CASTELAO RODRÍGUEZ, J. (2003). *Sinopsis artículo 140 de la Constitución española*. Disponible en: <https://app.congreso.es/consti/constitucion/indice/sinopsis/sinopsis.jsp?part=140&tipo=2>.
- CIDONCHA MARTÍN, A. El significado constitucional de la autonomía local. En Garantías y límites de la autonomía local, López Castillo, A. (Dir.) y Arroyo Gil, A. (Dir.), Fundación Democracia y Gobierno Local, núm. 35, 2022 págs. 59-96.
- CIRIERO SOLETO, F.J. (2018). “La autonomía local, autonomía financiera y estabilidad presupuestaria”, Corts: *Anuario de derecho parlamentario*, núm. 31, pág. 526.
- COSCULLUELA MONTANER, L. (1991). “El control de la acción administrativa municipal”, en *Estudios jurídicos en conmemoración del X aniversario de la Facultad de Derecho. Córdoba: Universidad de Córdoba*, pág. 166.
- DE LA HUCHA CELADOR, F., AMATRIÁIN CÍA, I. Y ÁLVAREZ ERVITI, M. (2006). *Manual de Derecho Financiero de Navarra*, Ed. Fondo de Publicaciones del Gobierno de Navarra, Pamplona, pág. 67.
- DIAZ DE LIAÑO ARGÜELLES, F. (1979). “Poder municipal y Democracia”, *Revista Administración Pública*, núm. 39, pág. 3.
- EMBID IRUJO, A. (1981). “Autonomía municipal y constitución”, *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 30, pág. 442.

- FANLO LORAS, A. (1990). *Fundamentos Constitucionales de la Autonomía Local*: Madrid. Centro de estudios constitucionales.
- FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T.R. (1979). “El sistema de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas”, *Revista de Estudios de la Vida Local*, núm. 201, pág. 34.
- GALLEGOS ANBITRARTE A. (1999). “La influencia extranjera en el derecho administrativo español desde 1950 hasta hoy”, *Revista de Administración Pública*, núm. 150, pág. 104. Disponible en: <https://delajusticia.com/wp-content/uploads/2009/05/alfredo.pdf>.
- GARCÍA MORCILLO, J. (1998). *La configuración constitucional de la autonomía local*. Barcelona. Marcial Pons, págs. 32-36.
- GOMAR SÁNCHEZ, J.I. (2024). “La tasa local sobre residuos domésticos”, *Revista de Contabilidad y Tributación. CEF*, 500, 139-168.
- GONZÁLEZ PINO, A. (2025). *Contraprestaciones patrimoniales de derecho público versus residuos y suelos contaminados para una economía circular. Revista Quincena Fiscal, Sección Estudios, Quincena*, núm. 4, págs. 1-15.
- HUERGO LORA, A. (2019). “La prestación de los servicios públicos locales”, *Documentación Administrativa*, núm. 6, págs. 129-146.
- LASARTE ÁLVAREZ, F.J. (1987). *Hacienda local: ¿Autonomía o suficiencia?* Revista de las Cortes Generales, núm. 12, Tercer Cuatrimestre, págs..161-166. En: <https://revista.cortesgenerales.es/rcg/article/view/280>.
- MARTÍN QUERALT, J. (2019). “Cuarenta años de Derecho Tributario”, en B. Pendás (Dir.), *España constitucional (1978-2018). Trayectorias y perspectivas*, CEPC, Madrid, 2018, vol. III., págs. 1199 y 2014. ISBN 978-84-259-1763-9.
- MORENO PÉREZ, S.C. (2008). *Medio Ambiente, derecho fundamental. Tesis de Doctorado. Universidad del País Vasco – Euskal Herriko Unibertsitatea*. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/tesis?codigo=139524>.
- ORÓN MORATAL, G. (5 de diciembre de 2024). *Las tasas locales por generación a debate. Seminario. Área de Derecho Financiero y Tributario (Proyecto de Investigación Reforma de la tributación autonómica para una transición ecológica” (CIACO/2022/067). Universitat Jaume I de Castelló*.
- POSADA HERRERA J. (1843). “Lecciones de Administración del D. José Posada Herrera”. Madrid. Universidad Complutense de Madrid, pág. 389. Disponible en: [https://books.google.es/books?id=IJ\\_XMLmgLo8C&pg=PA127&hl=es&source=gbs\\_toc\\_r&cad=2#v=onepage&q=El%20ayuntamiento&f=false](https://books.google.es/books?id=IJ_XMLmgLo8C&pg=PA127&hl=es&source=gbs_toc_r&cad=2#v=onepage&q=El%20ayuntamiento&f=false).
- REBOLLO PUIG, M. (). “Autonomía local y tutela. Un equilibrio inestable”. *Documentación Administrativa, Nueva Época*, núm. 6, pág. 45.
- REINERS, M. (2019). Kommunen im europäischen Mehrebenensystem – Spannungsfeld zwischen kommunaler Selbstverwaltung und mangelnder Handlungsautonomie. En: <https://regierungsforschung.de/kommunen-im-europaeischen-mehrebenensystem-spannungsfeld-zwischen-kommunaler-selbstverwaltung-und-mangelnder-handlungsautonomie/>.

- RODRÍGUEZ BARDAL, M. “El control de legalidad por parte de la AGE”, Disponible en: <https://armestoy bardal.com/el-control-de-los-ayuntamientos/>.
- RODRÍGUEZ BARDAL, M. (2021). “La autonomía local en la Constitución Española. Luces y límites”, *Revista Jurídica de la Universidad de León*, núm. 8, pág. 425.
- SOSA WAGNER, F. (2005). *Manual de Derecho Local*. Ed. Aranzadi. Pamplona, pág. 55.
- SOSA WAGNER, F. (2019). *La autonomía local ¿entre las garras europeas?* En: <https://www.administracionpublica.com/la-autonomia-local-entre-las-garras-europeas/>.
- ZAFRA VÍCTOR, MANUEL. (2023). “Retos del Gobierno local: la autonomía local en una Constitución reformada”, *Acento Local, Blog de Actualidad Jurídica Local*. Disponible en: <https://www.gobiernolocal.org/acento-local/retos-del-gobierno-local-la-autonomia-local-en-una-constitucion-reformada/>.