

## **LAS TASAS DE BASURAS DE PAGO POR GENERACIÓN. EL CASO DE TORRELLES DE LLOBREGAT.**

Ignasi Puig Ventosa<sup>a,b</sup>

### Resumen

Los instrumentos fiscales deben jugar un papel central en la consecución de una gestión más ecológica de los residuos municipales. A escala local el instrumento con mayor capacidad en este sentido es la tasa de basuras. Para que ésta pueda convertirse en un elemento que incentive la buena gestión ambiental su importe debe depender de la cantidad y tipo de residuos generados, de modo que a menor generación y mayor reciclaje la cuota disminuya. Este tipo de tasas se llama de “pago por generación” y Torrelles de Llobregat (Barcelona) constituye el primer ejemplo de su funcionamiento en el Estado español.

### 1. Introducción

La reducción de la producción de residuos y su valorización mediante reciclado están legalmente consideradas por este orden como las prioridades en toda estrategia de gestión de residuos. En este sentido se manifiesta la Directiva 75/442/CEE relativa a los Residuos (art. 3.1), tras su modificación por la Directiva 91/156/CEE del Consejo de 18 de marzo de 1991, o la Ley 10/98, de 21 de abril, de Residuos (art. 1).

Para avanzar hacia estos objetivos la Administración puede servirse de instrumentos que tengan por objeto incidir en el comportamiento de los ciudadanos y otros agentes mediante incentivos económicos<sup>1</sup>. En este sentido se manifiesta la Ley 10/98 que prevé que "Las Administraciones públicas, en el ámbito de sus respectivas competencias, podrán establecer las medidas económicas, financieras y fiscales adecuadas para el fomento de la prevención, (...) la reutilización, el reciclado y otras formas de valorización de residuos." (art. 25). Estos instrumentos deben pasar en general por establecer un vínculo entre el impacto ambiental ocasionado por los residuos y el coste que su gestión le conlleva a su responsable.

En el ámbito local, el instrumento económico más relevante es sin duda la tasa de basuras. La Ley 39/88, de 28 de diciembre, Reguladora de las Haciendas Locales (LHL) (art. 20.4.s) establece que los servicios de recogida y tratamiento de residuos pueden estar sujetos a tasas, sin prever ninguna particularidad diferente respecto el resto de tasas.

En España, sin embargo, hasta el momento no se había dado ningún paso notable en el sentido de utilizar las tasas de basuras con objeto de incentivar una gestión más

---

a. Institut de Ciència i Tecnologia Ambientals (Universitat Autònoma de Barcelona)

b. ENT Environment and Management

1. Para una discusión en detalle de cuáles pueden ser estos instrumentos véase Puig, 2002a.

ecológica y de hecho siempre se habían definido las tasas de forma independiente de la generación de residuos. Lo más común era y sigue siendo definir la cuota como un importe idéntico para todos los hogares. En algunos casos se paga en función de una clasificación de calles (p.e. Zaragoza) o del consumo de agua (p.e. la Tasa Ambiental Metropolitana de Gestión de Residuos Municipales, TAMGREM, en el ámbito de la Área Metropolitana de Barcelona), o en menor medida se utilizan otras bases imponibles (valor catastral, metros lineales de fachada...). Muchos municipios ni tan siquiera tienen tasa de basuras (p.e. Madrid o Valencia), lo que creemos que se demostrará insostenible económicamente en el medio plazo, considerando los crecientes costes de gestión de los residuos y los límites que establece la LHL al incremento de otros tributos locales que actualmente están siendo utilizados por estos municipios para financiar el servicio.

En lo referente a los residuos de origen comercial, lo más común es que los comerciantes tributen de acuerdo a una clasificación por categorías.

Así las cosas, el principal objetivo de las tasas de basuras hasta el momento ha sido recaudar (e incluso así, aún son pocos los Ayuntamientos que garantizan el completo financiamiento del sistema de recogida y tratamiento a través de tasas). Sólo algunos Ayuntamientos habían introducido incentivos con finalidad ambiental en las tasas y siempre por la vía de los beneficios fiscales (p.e. Castelldefels mediante una bonificación al compostaje doméstico, Sant Vicenç dels Horts por el uso frecuente del punto limpio, Vilanova i la Geltrú para los comercios que en convenio con el Ayuntamiento distribuyen bolsas compostables, Montcada i Reixac para los comercios que cumplan ciertas prácticas en relación con la recogida selectiva...).

Más allá de estas tímidas iniciativas, en ningún caso las tasas de basuras establecían una correspondencia directa entre la cantidad y tipo de residuos generados y el importe a pagar. Esto hasta el momento las hace injustas para el usuario, amén que incapaces de incentivar la reducción y el reciclaje, puesto que generar menos residuos o reciclar más no implica pagar menos.

La única solución pasa por usar como base imponible de la tasa la cantidad y tipo de residuos generados por cada sujeto pasivo de forma individual. Esta línea de avance se sugiere en el Programa Nacional de Prevención, integrado en el Plan Nacional de Residuos Urbanos 2000-2006, que menciona entre sus objetivos el desarrollo de "experiencias piloto para la aplicación cuantitativa del principio quien contamina paga (de forma proporcional a la cantidad de RU generados)".

Llevar esto a la práctica implica que el municipio se dote de algún tipo de "contador" de residuos, de forma similar a lo que funciona para tantos servicios públicos o privados de consumo cotidiano (agua, gas, teléfono...). Justamente esto es lo que hizo Torrelles de Llobregat, convirtiéndose en el primer municipio español en aplicar una tasa de basuras de pago por generación.

## 2. La tasa de basuras de Torrelles de Llobregat<sup>2</sup>

El municipio de Torrelles de Llobregat (Barcelona) tiene una población empadronada de 4.022 habitantes (2002), asentada sobretudo en viviendas de tipo unifamiliar, aunque en el casco urbano hay un número muy importante de inmuebles con más de una vivienda.

Dados los excelentes resultados de recogida selectiva de residuos puerta a puerta que habían obtenido desde el año 2000 una decena de municipios catalanes, para el año 2003 el Ayuntamiento de Torrelles de Llobregat decidió también optar por un modelo de este tipo, que implica retirar los contenedores y recoger las basuras delante de cada portal. Aprovechando que la implantación conllevaría la individualización de la recogida, el municipio decidió dar adicionalmente el paso más novedoso: implantar un sistema de pago por generación según el cual la tasa de basuras dependería de la cantidad y tipo de basuras generadas. Por el carácter pionero de la iniciativa, ésta contó con el apoyo de la Junta de Residus de la Generalitat de Catalunya y de la Entitat del Medi Ambient (Àrea Metropolitana de Barcelona).

Con el nuevo sistema cada vecino o establecimiento comercial deja los residuos delante de su puerta, de acuerdo al siguiente calendario.

	Martes	Miércoles	Jueves	Viernes	Sábado	Domingo		
Viviendas	FO	FI	FO	Papel	FI	MO		
Comercios	Cartón	FO	FI	FO	Papel	FO	FI	MO

FO = Fracción orgánica, FI = Fracción inorgánica<sup>3</sup>

Los ciudadanos deben entregar la fracción orgánica en bolsas compostables y dentro de unos cubos marrones facilitados por el municipio, y el papel y cartón en forma tal que no genere molestias en la vía pública. Por otro lado, se mantienen los contenedores para la recogida selectiva de vidrio y además, cualquiera de los seis días en que se presta servicio existe una recogida selectiva de pañales, que deben ser entregados en unas bolsas blancas estandarizadas por el Ayuntamiento.

La particularidad desde el punto de vista fiscal la constituye la recogida de la fracción inorgánica. Ésta debe entregarse dentro de unas bolsas de 40 litros estandarizadas por el municipio, cada una de las cuales tiene un coste de 0,60 euros. En este caso, la bolsa

---

2. El ejemplo descrito en este artículo estuvo en funcionamiento desde el 13 de enero a 30 de setiembre de 2003. El gobierno saliente de las elecciones de mayo de 2003 decidió suspender la tasa de basuras en cumplimiento de una promesa electoral. La recogida de residuos puerta a puerta se mantiene.

En este artículo nos referiremos, excepto cuando debidamente se indique lo contrario, solo a la tasa por la recogida de basuras, que no incluye los gastos de tratamiento, que son cobrados por el Área Metropolitana de Barcelona directamente a los ciudadanos.

3. En Torrelles existe desde 1992 el modelo Residu Mínim que no prevé específicamente la separación de los envases por parte de los generadores. La fracción inorgánica es pues envases más resto y tiene como destino una planta de selección.

ejerce de contador de basuras, de modo que a más basura de este tipo generada, más bolsas se necesitan y por tanto más se paga de tasa.

Asimismo, la fracción vegetal asimilable a basura orgánica (sin ramas grandes) se puede entregar los días de recogida de la fracción orgánica, en bolsas compostables de 50 litros también estandarizadas por el municipio, que tienen un coste unitario asociado de 0,40 euros.

Los residuos dejados en la vía pública incumpliendo alguna de las condiciones de entrega no son recogidos por el servicio municipal hasta que el problema es subsanado. Este aspecto, así como cualquier otra de las características del servicio, están definidos en la Ordenanza municipal de recogida de residuos municipales<sup>4</sup>.

Las bolsas estandarizadas están claramente rotuladas y mediante su adquisición los ciudadanos pagan la parte variable de la tasa de basuras. Sin embargo la tasa continua teniendo un componente fijo de 35 €/año, aproximadamente la mitad del importe único que se venía pagando en el año 2002 (62,57 €).

La tasa de basuras para los establecimientos comerciales es ligeramente diferente. Por un lado existe también una parte fija que es diferente para cada una de las cuatro categorías en las que los comercios están clasificados (excepto cambios mínimos son las mismas tres categorías que ya existían, más una nueva para talleres mecánicos).

En lo referente a la parte variable, la tasa por la entrega de la fracción inorgánica funciona de forma análoga, con la única particularidad que los comercios pueden, si lo desean, usar bolsas estandarizadas de tamaño industrial para esta fracción (100 litros a 1,50 €/u<sup>5</sup>). Por la fracción orgánica, los comercios solo deben pagar si su generación es superior a la asimilable a doméstica (es decir, superior a los 25 litros que caben en el cubo distribuido a tal efecto por el municipio). Es decir, más allá del distinto trato en la parte general de la tasa, para la parte variable de la tasa la discriminación no es entre domicilios y comercios, sino entre generadores asimilables a domésticos y no asimilables a domésticos.

En el caso de los grandes generadores comerciales de fracción orgánica se les asigna un contenedor para esta fracción y para su uso exclusivo. Estos contenedores, propiedad del Ayuntamiento, son cedidos anualmente y son los únicos recogidos. Esta parte variable de la tasa comercial depende del tamaño y de la periodicidad de recogida de cada contenedor cedido. Se ofrecen tres volúmenes diferentes y la posibilidad de contratar cuatro o dos recogidas semanales, correspondientes a todas las recogidas que

---

4. A parte de la propia ordenanza municipal, para un análisis más detallado del sistema de recogida véase Puig, 2002b.

5. Nótese que para un comercio no resulta más económico usar bolsas estandarizadas industriales que bolsas estandarizadas normales puesto que la relación entre sus volúmenes se corresponde con la relación entre las tasas asociadas.

se efectúan o sólo a las del fin de semana, permitiéndose la contratación simultánea de contenedores de tamaño y periodicidad de recogida diferentes.

Parte variable de la tasa comercial por la recogida de materia orgánica según tipo de contenedor asignado y periodicidad de vaciado	
90 litros, 4 recogidas a la semana	75 €/año
240 litros, 4 recogidas a la semana	150 €/año
660 litros, 4 recogidas a la semana	225 €/año
90 litros, 2 recogidas a la semana	37,50 €/año
240 litros, 2 recogidas a la semana	75 €/año
660 litros, 2 recogidas a la semana	112,50 €/año

Por otro lado, cualquier material convenientemente clasificado se puede llevar al *punto limpio* gratuitamente, excepto cuando se utilice como área de aportación de emergencia de basura inorgánica (por parte de quienes tienen algún impedimento para adaptarse al horario de la recogida), en que ésta que se tiene que entregar dentro de las correspondientes bolsas estandarizadas.

La ordenanza fiscal prevé cuatro supuestos de aplicación de beneficios fiscales sobre la parte fija de la tasa. El primero consiste en una exención por razón de la capacidad económica, en unos términos muy parecidos a los que ya recogía en años previos. El segundo caso de exención es para generadores de residuos industriales asimilables a municipales, que demuestren que efectúan la gestión de estos residuos por cuenta propia, sin hacer ningún uso del servicio municipal de recogida.

Por otro lado se crean dos bonificaciones, en ambos casos del 50% del importe. La primera para los casos en que se demuestre haber realizado la gestión propia de la basura orgánica (compostaje doméstico), que se aplica a año vencido (es decir, como descuento en la tasa del ejercicio siguiente). La otra bonificación se establece por razón de lejanía, para las viviendas aisladas donde no se puede efectuar la recogida en la puerta. Estas viviendas deben usar el mismo tipo de bolsas, pero deben llevarlas a unas áreas de aportación cerradas y para su uso exclusivo.

La Ordenanza Fiscal Reguladora de la Tasa por Recogida de Residuos Municipales describe de forma sistemática los diferentes aspectos de la tasa descrita.

El incremento global de la tasa respecto el año anterior se prevé que será en término medio de un 16,70%, aunque obviamente este incremento será diferente para cada usuario. Esto se debe esencialmente a pasar de un sistema de recogida en contenedores a uno puerta a puerta, no al establecimiento de un sistema de pago por generación, que tiene unos costes de implementación reducidos.

### 3. Criterios justificativos del modelo escogido

a) Sobre la elección de la base imponible en un sistema de pago por generación

En los sistemas de pago por generación hace falta en primer lugar decidir la base imponible a utilizar en la parte variable de la tasa. En particular si se consideran todos los residuos generados o sólo aquellas fracciones no entregadas selectivamente. En el primer caso la tasa genera un incentivo económico para reducir los residuos mientras que en el segundo el incentivo es tanto para reducir los residuos como para participar en las recogidas selectivas. Esta capacidad de generar un doble incentivo, conjuntamente con la mayor sencillez de enfocar la fiscalidad solo hacia algunas de las fracciones y no hacia todas, llevó al municipio a optar por la segunda opción.

Se eligió gravar principalmente la fracción inorgánica (envases y fracciones no recuperables) porque ésta era la fracción que se deseaba minimizar por razón de su impacto ambiental, y hacer gratuita la recogida de las fracciones cuya recuperación más se quería incentivar<sup>6</sup>. Por razones sociales también ser recogidos sin coste para el usuario los pañales, pero en este caso por motivaciones sociales. Nótese que el usuario percibe estos servicios como gratuitos, aunque el coste que soporta no sea cero (puesto que existe una parte de la tasa fija). Lo que es cero es el coste marginal de entregar estas fracciones, puesto que su generación no conlleva un pago adicional, a diferencia de las fracciones sobre las que recae la parte variable de la tasa. La existencia de un coste marginal diferente de cero y no simplemente la existencia de un coste es lo que genera un incentivo a la menor generación de la fracción gravada<sup>7</sup>.

La elección de materia inorgánica como fracción a gravar permitió por sus características físicas optar por un sistema de pago por bolsa, frente a otros posibles sistemas de pago por generación<sup>8</sup>, que en el caso de Torrelles de Llobregat se consideraron menos satisfactorios<sup>9</sup>.

b) Sobre la existencia y cuantía de la parte general

Un aspecto clave en la definición de un sistema de pago por generación es si la tasa se define con una estructura íntegramente variable o bien si existe una parte (que en la Ordenanza Fiscal de Torrelles de Llobregat se llama general) que es independiente de la generación de residuos y que se cobra mediante un recibo anual.

El hecho de que el resto del ingreso dependa del número de bolsas utilizadas introduce cierta incertidumbre, de modo que la principal ventaja de establecer una parte general es

---

6. En el caso grandes generadores comerciales de fracción orgánica su recogida no es gratuita pero sí más barata que la recogida de la fracción inorgánica, en términos de tasa cobrada por litro recogido.

7. Riera, García. 1998.

8. Para una discusión más detallada sobre las diferentes modalidades de pago por generación véase Puig, 2001.

9. Inicialmente, para las zonas de municipio con un urbanismo más disperso se evaluó la opción de implantar un sistema de pago por contenedor.

que puede garantizar con gran exactitud una parte de la recaudación. Éste fue un punto relevante en Torrelles de Llobregat tratándose de la primera experiencia y la consiguiente carencia de referentes en el Estado. Sin embargo, en posteriores experiencias éste puede tornarse un criterio menos relevante, puesto que las estimaciones sobre la recaudación a ingresar mediante la parte variable podrán ser más precisas. Otra ventaja es que mantener una parte general permite una transición más suave hacia el nuevo sistema.

Finalmente, también se puede argumentar que existen unos costes fijos de recogida independientes de la cantidad de basura generada que es pertinente recaudar mediante una parte de la tasa también independiente de la generación. Esto es particularmente importante en municipios donde existen estructuras urbanas muy diferentes entre sí, como es el caso del municipio en estudio. Pensemos, por ejemplo, en zonas de urbanismo de segunda residencia y mayormente horizontal en donde la generación de residuos es esporádica y por tanto se pagaría poco de tasa variable, pero en las que sin embargo los costes de prestación del servicio son diariamente mucho más elevados porque la distancia entre inmuebles alarga mucho las rutas de recogida.

Por otro lado, la ventaja principal de reducir la parte general es que el sistema tiene mayor capacidad de generar un incentivo económico hacia la reducción y el reciclaje, aún cuando en paralelo esto pueda incrementar la propensión al fraude, haciéndose necesario ponderar ambos efectos.

Otra ventaja derivada de esto es que se reducen los gastos de tramitación de los recibos, que en el caso de Torrelles de Llobregat gestiona el Organismo de Gestión Tributaria de la Diputación de Barcelona a cambio del 5% de la recaudación. En el caso extremo de establecer una tasa totalmente variable incluso se podría llegar a prescindir de gestionar un padrón fiscal, con el consiguiente ahorro de los costes administrativos asociados.

En el sistema aprobado para el año 2003 la parte general de la tasa se diseñó de modo tal que permitiese recaudar aproximadamente el 50% de la recaudación total prevista, tanto de lo que se recauda de domicilios como de establecimientos comerciales, tal y como justifica la memoria económica de la tasa<sup>10</sup>.

c) Sobre la base imponible de la parte general

Respeto la parte general, y particularmente si es el argumento de la certeza recaudatoria el que impulsa a crearla, lo importante no es tanto que sea una cantidad fija como que ésta tenga como base imponible un valor conocido a priori y que no variará o variará poco a lo largo del periodo impositivo, tales como podrían ser el consumo de agua, el valor catastral o los metros lineales de fachada, entre otras.

---

10. Ajuntament de Torrelles de Llobregat, 2002a.

En el caso de Torrelles de Llobregat se analizaron estas tres opciones pero finalmente se desestimó su uso. En el caso de usar como base imponible el consumo de agua existía la posibilidad de ponerse de acuerdo con la Entitat del Medi Ambient (el ente metropolitano que cobra la tasa de tratamiento –TAMGREM– directamente a los vecinos y comercios) para que ésta cobrara la parte general de la tasa municipal dentro de ese mismo recibo, acogiéndose a lo que ya permite Ordenanza Fiscal reguladora de la TAMGREM (art. 12.2). Esto implicaría que los domicilios y comercios de Torrelles de Llobregat no recibirían ningún recibo de basura del municipio, sino que en el recibo de la TAMGREM aparecería además la parte general de la tasa municipal. Esta opción se desestimó porque significaba avanzar en el sentido contrario al que parece que en el ámbito de la Entitat se está tendiendo, a saber, que la Entitat no cobre a los ciudadanos sino a los municipios y que sean éstos los que cobren a los ciudadanos, mediante una única tasa los servicios de recogida y tratamiento, como es práctica habitual en la mayoría de mancomunidades y consorcios<sup>11</sup>.

El uso del valor catastral como base imponible de la parte general de la tasa se desestimó porque la alta disparidad de este valor entre inmuebles (de más de dos órdenes de magnitud) así como el gran número de inmuebles con valor catastral alrededor de la media, hubiese obligado a una transformación no lineal de este indicador, restando transparencia y dotando de mayor dificultad la ejecución de la propuesta. Esto, junto con el hecho de que algunos datos no estaban suficientemente actualizados llevó a descartar esta alternativa.

Finalmente, el uso de los metros lineales de fachada se descartó porque el Ayuntamiento no disponía de esta información en soporte digital, de todos modos se plantea como tal vez la mejor alternativa. Se generen o no desechos, el servicio de basura tiene que pasar puerta a puerta y los metros lineales de fachada como aproximación de la distancia entre puertas puede ser la forma más adecuada de reparto de los costes fijos del servicio, independientes de la cantidad de basura recogida. De todos modos, dado el rango de valores que puede tomar este valor y dado que los costes a repartir no dependen exclusivamente de la longitud de la ruta, habría que optar por hacer algún tipo de transformación no lineal a esta base.

Finalmente, también se consideró cobrar una parte general diferente a urbanizaciones y casco urbano. Es más cara la recogida de las urbanizaciones que del casco urbano, por razón del urbanismo mucho más horizontal. En este sentido, desde un punto de vista de atribución de costes, hubiera estado plenamente justificado establecer una parte general de la tasa mayor a los residentes en urbanizaciones, respecto los residentes en el casco. Sin embargo, se tomó la decisión política de no ejercer esta discriminación, que quizás goza de menos objetividad que definir la cuota como la simple aplicación de un tipo de gravamen por una base imponible, como sucedería en los tres casos anteriormente descritos.

---

11. Roca *et al.*, 2002.

Así pues, tras de evaluar las diferentes posibilidades, se optó por establecer una parte general fija, igual para todos los inmuebles. Esta modalidad de parte general es la que supone menos cambios respecto la tasa vigente en el año anterior, lo que facilita la comparación y evita una complicación adicional del nuevo sistema. En cualquiera caso no se descarta modificarlo en el futuro.

#### 4. Aspectos jurídicos a considerar

En una experiencia innovadora como ésta se ha prestado especial atención al encaje en el ordenamiento jurídico vigente, considerando diversos aspectos:

##### a) Legalidad de la tasa

El hecho de poder utilizar como base imponible de la tasa las bolsas estandarizadas, que no es más que un indicador directamente relacionado con la generación está fuera de cualquier duda legal. Difícilmente se podría encontrar una base imponible que guardase mejor correspondencia con el hecho imponible. Además, el hecho de asignar a cada contribuyente los gastos de los que efectivamente es responsable, encaja perfectamente con el espíritu de las tasas, en tanto que contraprestación económica por la realización de un servicio recibido.

Por otro lado analizaremos la nueva tasa a la vista del principio de capacidad económica y del requisito de no superación del coste del servicio prestado.

Respecto al primer punto, la Ley 8/1989, de 13 de abril, de Tasas y Precios Públicos (art. 8) estipula que "en la fijación de las tasas se tendrá en cuenta, cuando lo permitan las características del tributo, la capacidad económica de las personas que deban satisfacerlas". Rosembuj va aún más allá afirmando que "la determinación de la cuantía de la tasa debe tener en cuenta criterios de capacidad económica. Pero, no tanto como facultad de quien las establece (...); cuanto por imperativo intrínseco de su naturaleza tributaria"<sup>12</sup>.

Sin embargo, la LHL (art. 24.4) es menos taxativa y tan solo apunta que "para la determinación de la cuantía de las tasas podrán tenerse en cuenta criterios genéricos de capacidad económica de los sujetos obligados a satisfacerlas" y de hecho tanto la Ley 8/1989 (art. 19.4) como la Ley 39/1988 (art. 24.3) admiten la posibilidad de definir las tasas como importe fijo, que tal como afirma Rosembuj respecto los tributos fijos "son contradictorios con la plena actuación del principio de capacidad económica"<sup>13</sup>.

---

12. Rosembuj, T. 1989. p. 49.

13. Rosembuj, T. 1989. p. 105.

La cuestión no es por tanto discutir la legalidad de las tasas fijas, sino si es viable aplicar otras modalidades de tasa que, a diferencia de las primeras, tengan en consideración el principio de capacidad económica. El uso como base imponible de variables como el consumo de agua, el valor catastral de los inmuebles o los metros lineales de fachada correlacionen en términos generales con el nivel de renta y por tanto se puede argumentar que su uso lleva implícito la consideración del principio de capacidad económica.

Asimismo, diversos estudios demuestran la correlación entre nivel de renta y generación por cápita de residuos<sup>14</sup>. Si bien ésta no es una relación automática y cabe por tanto entenderla solo a nivel general, puede asumirse que la generación de residuos es una manifestación de capacidad económica y que por tanto los sistemas de pago por generación serían acordes al cumplimiento de ese principio.

Por otro lado, un requerimiento de las tasas –sean o no de pago por generación– es que no superen el coste del servicio prestado. De todos modos, cabe entender este limitante para el conjunto de la recaudación y no referido a cada contribuyente en particular<sup>15</sup>, ni a los diferentes aspectos concretos que conforman el servicio de recogida de basuras. Esto último es muy relevante en el caso de los sistemas de pago por generación ya que la tasa asociada a alguna fracción se puede ser utilizada para recaudar más que el coste que es estrictamente atribuible a la recogida de esa fracción (la materia inorgánica en Torrelles).

En cualquier caso, está claro que un sistema de pago por generación, en tanto trata de imputar a cada cual el coste de acuerdo a la cantidad y tipo de basuras generadas, está haciendo una imputación mucho más próxima a los costes individuales del servicio prestado y, por tanto, por un lado, se dará en menor medida que unos contribuyentes estén subvencionando el servicio prestado a otros y, por otro, la tasa será más acorde con el espíritu de la LHL, en tanto que la contraprestación económica efectivamente se corresponde de la mejor manera posible con el servicio prestado.

#### b) Distribución de bolsas y condición legal de los comercios

La distribución y cobro de las bolsas estandarizadas de fracción inorgánica de 40 litros y de fracción vegetal se realiza a través de comercios colaboradores<sup>16</sup>. Así pues, los comercios adoptan la condición legal de responsables del cobro de la tasa, de acuerdo

---

14. Shafik, Bandyopadhyay en Banco Mundial, 1992, p. 11; Puig, 2000.

15. La Ley 8/1989, de 13 de abril de Tasas y Precios Públicos (art. 19.2) especifica que "En general (...), el importe de las tasas por la prestación de un servicio o por la realización de una actividad no podrá exceder, en su conjunto, del coste real o previsible del servicio o actividad de que se trate o, en su defecto, del valor de la prestación recibida". En un sentido análogo se manifiesta la LHL (art. 24.2).

16. No es así para el caso de las bolsas de fracción inorgánica de uso exclusivo comercial, que solo se pueden adquirir en el Ayuntamiento o de bolsas para pañales, que no llevan tasa asociado y que se pueden obtener en los servicios sociales del Ayuntamiento

con lo establecido en Reglamento General de Recaudación, aprobado por el Real Decreto 1684/1990, de 20 de diciembre (art. 10.1.b y art. 11.1) y en la Ordenanza Fiscal. Los comercios actúan como obligados al pago como deudores principales de la correspondiente parte especial de la tasa y deben ingresar al Ayuntamiento las cantidades correspondientes.

Las responsabilidades mutuas que asumen comercios y Ayuntamiento quedan recogidas en un convenio firmado entre el Ayuntamiento y cada uno de los comercios participantes<sup>17</sup>, donde además se regulan las condiciones de distribución, importes, condiciones de transferencia de la recaudación al Ayuntamiento...

Se valoró la opción de permitir que los comercios colaboradores obtuviesen un margen sobre la venta de bolsas para incentivar su participación y compensar su tarea recaudadora. Sin embargo se desestimó porque, siendo las bolsas una tasa<sup>18</sup>, sobre la que por tanto no aplica IVA, en caso de haberse establecido un margen comercial sobre ese margen sí debería haberse aplicado IVA, con lo que se complicaba la gestión. Para salvar este obstáculo se evaluó la posibilidad de que los comercios facturasen al Ayuntamiento una cantidad proporcional al número de bolsas vendidas en concepto de servicios de recaudación, lo que permitiría vender las bolsas sin IVA.

Sin embargo, finalmente la solución adoptada fue otra. Dado que el uso de bolsas compostables es obligatorio para la entrega de la fracción orgánica y que éstas aún tienen un precio comparativamente alto, el Ayuntamiento decidió realizar una compra a gran escala, lo que permitió rebajar a aproximadamente la mitad el habitual precio de mercado. Asimismo decidió que solo los comercios distribuidores de bolsas estandarizadas tuviesen derecho a distribuir estas bolsas compostables, pudiéndolas ofrecer a un precio mucho más competitivo que los comercios no colaboradores. Además sobre estas bolsas, que son con diferencia las más utilizadas, el Ayuntamiento sí permite a los comercios disponer de un margen, concretamente el Ayuntamiento vende a los comerciantes los paquetes de 15 bolsas a 0,72 €<sup>19</sup> mientras que el precio final de venta al público es de 0,90 €. En este caso no hay los citados problemas con el IVA puesto que estas bolsas no llevan asociada ninguna tasa.

La opinión del autor es que probablemente se garantizaría el mismo nivel de participación de los comercios sin ofrecerles este margen, puesto que el hecho de disponer en exclusiva de las bolsas estandarizadas y de las bolsas compostables a bajo precio, ya es para ellos una forma de garantizar un flujo adicional de personas por sus

---

17. Ajuntament de Torrelles de Llobregat. 2002b.

18. El importe que el ciudadano paga por la bolsa es íntegramente una tasa. La tasa no es, por tanto, el importe a la que se vende la bolsa menos su coste de fabricación. Los costes de fabricación se computan conjuntamente con el resto de costes de prestación del servicio de recogida y la tasa sirva para pagar una parte de ese cómputo global de costes.

19. Éste es un importe que se debe aprobar como precio público en la correspondiente ordenanza fiscal, puesto que para los ciudadanos no es obligatorio el uso de las bolsas compradas y distribuidas por el Ayuntamiento, sino que pueden utilizar cualquier otra bolsa compostable que adquieran en el mercado.

tiendas. En cualquier caso hay que facilitar al máximo su participación y en el caso de estudio incluso se les proporcionaron instrucciones de cómo debían llevar la contabilidad asociada a la adquisición y distribución de las bolsas<sup>20</sup>, algo no poco relevante puesto que en general los comercios no están acostumbrados ni a ejercer el cobro de tasas ni a tratar con bienes de IVA cero<sup>21</sup>.

Sobra decir que el Ayuntamiento debe tener claramente determinado quien debe recibir los pedidos, hacer las entregas (ambas cuestiones una vez al mes) y particularmente quién conforma el reducido grupo de personas que deben tener acceso a las bolsas. Se debe llevar un control estricto y centralizado de los diferentes flujos de bolsas. Las bolsas entregadas a los comercios las pagan a 30 días, con independencia de si éstas han sido distribuidas o no a los usuarios finales. Si el Ayuntamiento decide cambiar el modelo o la tasa asociada a las bolsas, los comercios tienen derecho a devolver los paquetes de bolsas no distribuidos.

### c) Recepción obligatoria

El elemento clave desde el punto de vista legal fue dotar de cobertura la obligatoriedad de la recogida selectiva puerta a puerta. En este sentido había que declarar de recepción obligatoria el nuevo modelo. Entre otros motivos, esto era importante para dejar claro que quien se llevase sus residuos a otro municipio estaría cometiendo una infracción porque no estaría recepcionando el servicio prestado por el Ayuntamiento.

Por un lado, en el artículo 86.3 de la Ley 7/85, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local se "declara la reserva en favor de las entidades locales de las siguientes actividades o servicios esenciales: (...) recogida, tratamiento y aprovechamiento de residuos (...)". Es decir, solo el propio Ayuntamiento puede hacerse cargo de los residuos que genere un vecino (ni la iniciativa privada ni otros municipios), por tanto le corresponde a éste recepcionar este servicio obligatoriamente.

Además, el artículo 20.1 de la Ley 10/98 de Residuos recoge que "los poseedores de residuos urbanos estarán obligados a entregarlos a las Entidades locales, para su reciclado, valorización o eliminación, en las condiciones en que determinen las respectivas ordenanzas". La Ordenanza municipal de recogida de residuos municipales de Torrelles de Llobregat explícitamente recoge la recepción obligatoria del servicio municipal, además de detallar el resto de condiciones obligatorias de utilización del servicio.

La recepción obligatoria del servicio por parte del administrado y la competencia exclusiva de prestación del servicio por parte del municipio permitirían al

---

20. Se encuentra detallado en ENT Environment and Management, 2003.

21. Incluso el simple hecho de distribuir un bien con IVA cero, ya implicó problemas a algunos comercios porque sus cajas registradoras no estaban preparadas para bienes con esta particular característica.

Ayuntamiento sancionar aquellos ciudadanos que depositasen sus residuos en otro municipio, con el objeto de evitar el pago de la tasa.

#### d) Riesgo de fraude y mecanismos de control

Del mismo modo que los sistemas de pago por generación incentivan una gestión de residuos ambientalmente más correcta también generan un riesgo de fraude. Es decir, el contribuyente puede estar tentado de desprenderse irregularmente de sus basuras para evitar el pago de la parte variable de la tasa.

A pesar que el estudio de las numerosas experiencias internacionales precedentes señala que este fenómeno es mínimo y no compromete ni la viabilidad del sistema ni, por tanto, sus ventajas<sup>22</sup>, en el caso de Torrelles de Llobregat, tratándose de la primera experiencia en el Estado, se quiso prestar especial atención a este aspecto.

En primer lugar, se identificaron las diferentes formas potenciales de fraude y se tuvieron en cuenta en la definición de la logística del sistema de recogida (por ejemplo, no instalando contenedores para aportaciones de emergencia en la vía pública –como sí los hay en todos los municipios que hacen recogida selectiva puerta a puerta–, sino solo en el punto limpio).

Además se detallaron todos los riesgos identificados al Anexo de Sanciones de la Ordenanza municipal de recogida de residuos municipales. Las sanciones, que van desde 125€ a 3.000€, se adecuan a la Ley 6/1993, Reguladora de Residuos de Cataluña y al Reglamento regulador del procedimiento sancionador aprobado por el Decreto 278/93, de 9 de noviembre, de la Generalitat de Catalunya.

El principal riesgo potencial de fraude deriva de la entrega de bolsas no estandarizadas y del vertido de residuos en sitios no autorizados (en particular vertido incontrolado o disposición en los contenedores de otros municipios), lo que se conoce como *turismo de residuos*.

Para el primer caso, la inflexibilidad a la hora de recoger solo los residuos entregados conforme la ordenanza es con toda certeza la mejor forma de frenar esta actitud, sin excluir las sanciones pecuniarias para los casos reincidentes. La Ley 10/98 de Residuos (art 20.1) explicita que "Las Entidades locales adquirirán la propiedad de aquéllos desde dicha entrega (...) siempre que en su entrega se hayan observado las citadas ordenanzas". Esto permite al Ayuntamiento no asumir la propiedad del residuo (no efectuar su recogida) si no le es entregado conforme las ordenanzas.

En estos casos el servicio de recogida adhiere un adhesivo rojo sobre el residuo mal entregado y en él se señala el motivo de no recogida. Asimismo, el servicio pasa parte al

---

22. US EPA, 1997.

responsable municipal, que el día siguiente procede a localizar telefónicamente al vecino y le explica el motivo de la no recogida. En el caso de reincidencia se abre un expediente sancionador. Hasta el momento, en Torrelles de Llobregat, han sido mínimos los problemas en este sentido y se ha abierto un número muy reducido de expedientes por este motivo.

Respecto al caso de residuos mal entregados que no se encuentren delante de la puerta de algún inmueble (imposibilitando la identificación automática de su responsable), el Ayuntamiento puede ejercer su labor inspectora, abriendo las bolsas si es preciso, y procediendo a la identificación del responsable del vertido.

Para la exportación de residuos a municipios vecinos no hay más opción que la colaboración entre Consistorios, particularmente reforzando la inspección en las primeras fases de implementación. Hay que tener en cuenta que al llevarse los residuos al municipio vecino también se vulneran las ordenanzas municipales y fiscales de éste, por el hecho de usar un servicio solo destinado a los administrados de ese municipio y por el que además tampoco se paga la correspondiente tasa (en caso que exista).

En los casos en que se han podido identificar los responsables de infracciones relacionadas con *turismo de residuos*, ya sea hacia otros municipios o en forma de vertido ilegal, se ha procedido a abrir expediente sancionador.

## 5. Resultados, tendencias y conclusiones

Tras varios meses del nuevo sistema en funcionamiento los resultados de recuperación son excelentes, superando el 75% de los residuos municipales recogidos y en coherencia con lo que cabía esperar atendiendo a los resultados de experiencias en otros países<sup>23</sup>. La calidad de los materiales recogidos es muy buena, en particular para la fracción orgánica<sup>24</sup>.

El punto limpio ha casi triplicado el número de usuarios básicamente porque la aportación totalmente clasificada de los residuos recuperables es gratuita, con lo que de esta forma se reduce la utilización de bolsas estandarizadas.

Igualmente, se ha producido una reducción de la cantidad de basuras recogidas, más allá incluso de la reducción del 10-20% que la Agencia Europea del Medio Ambiente cita como habitual en los sistemas de pago por bolsa<sup>25</sup>. Esta reducción es atribuible a tres motivos: una reducción drástica de los flujos de residuos industriales que irregularmente se introducían anteriormente en los contenedores de uso colectivo, cambios hacia un

---

23. Aldy, Miranda. 1996.

24. Según un estudio de caracterización en planta realizado el 16/5/03 el nivel de impropios es del 5,16% en peso, del cual la mayoría corresponden a bolsas estandarizadas de pañales que los servicios de recogida erraron de compartimiento en el camión de recogida, y por tanto de causa fácilmente resoluble.

25. European Environment Agency, 1996.

consumo menos generador de residuos (dentro, eso sí, del escaso margen que actualmente tienen los consumidores) y un flujo irregular de residuos hacia otros municipios.

Se hace difícil asignar la contribución de cada uno de los tres motivos y por tanto se desconoce la magnitud exacta del problema de *turismo de residuos* que se está produciendo. En cualquier caso, no pone en cuestión ni la viabilidad ni las ventajas del modelo. Lo que no se ha apreciado son problemas de vertidos descontrolados, al contrario, dada la desaparición de los contenedores que tradicionalmente son puntos negros en este sentido, hoy la acumulación incontrolada de basuras es un problema de mucho menor entidad de lo que era antes de la entrada en vigor del nuevo sistema.

La recaudación por la venta de bolsas va a ser este primer año ostensiblemente inferior a la prevista, puesto que algunos datos de partida se han demostrado erróneos (tanto de composición como de densidad de las fracciones) y porque se erró en la previsión del incremento de usuarios del punto limpio. De todos modos, esto será fácilmente corregible durante el segundo y siguientes años, ya sea modificando la parte fija o variable de la tasa. Esta desviación demuestra que optar por la innovación entraña unos riesgos y justifica sobradamente (y a la vez demanda) la implicación de las Administraciones de carácter supramunicipal en las experiencias pioneras, por la cantidad de información obtenida que resulta valiosísima para la extensión exitosa de los nuevos conceptos de gestión.

La expansión de este tipo de tasas depende en buen grado de los resultados que consigan los primeros municipios en implantarlas, pero también de cómo evolucione el marco legal y económico.

Ayudaría a la extensión de los sistemas de pago por generación establecer como obligatorio para los municipios la imposición de tasas de basuras, así como que éstas debieran cubrir íntegramente el coste del servicio, como ya sucede en países cercanos (por ejemplo, Italia<sup>26</sup>). Esto, conjuntamente con el hecho previsible que los costes de recogida y tratamiento de basuras van a seguir aumentando por las crecientes exigencias ambientales, haría que los municipios tuviesen mucho mayor interés de dotarse de tasas que fuesen capaces de cumplir el doble objetivo de repartir más equitativamente los costes entre los diferentes contribuyentes y de incentivar una gestión más ecológica, que a la larga debe terminar siendo también la más barata.

Este último extremo se dará si el Estado o las Autonomías optan por hacer aflorar económicamente los costes externos del tratamiento ambientalmente incorrecto de los residuos. Es decir, castigar económicamente los impactos ambientales principalmente originados por vertederos e incineradoras, lo que se ha demostrado como una de las vías

---

26. Artículo 49.4 del Decreto Legislativo 5 febbraio 1997, N. 22. Attuazione delle Direttive 91/156/Cee sui Rifiuti, 91/689/Cee sui Rifiuti Pericolosi E 94/62/Ce sugli Imballaggi e sui Rifiuti di Imballaggio (Gazzetta Ufficiale n. 38 del 15 febbraio 1997).

más efectivas para incentivar el avance hacia una gestión de residuos más sostenible y que también sería determinante para el avance de este tipo de tasas.

Esta aplicación del principio de quien contamina paga se concretaría en el establecimiento de impuestos a las aportaciones de residuos a las instalaciones de tratamiento finalista, a modo de los impuestos sobre el vertido de residuos que existen en Austria, Dinamarca, Italia o Reino Unido, entre otros<sup>27</sup>, o los impuestos sobre la incineración de residuos que existen en Bélgica o Dinamarca<sup>28</sup>. También el Parlament de Catalunya, en fecha 4 de junio de 2003, aprobó la Ley de Financiamiento de las Infraestructuras de Tratamiento de Residuos y del Canon sobre la Disposición de los Residuos que establece un impuesto autonómico sobre los municipios de 10 euros por tonelada aportada a vertedero.

En este contexto de encarecimiento generalizado de los tratamientos ambientalmente menos deseables, las tasas de pago por generación se convertirán en una herramienta clave de los municipios para incrementar los niveles de reciclaje y evitar el consiguiente pago de los impuestos sobre vertido o incineración.

Así como la recogida selectiva de residuos puerta a puerta se está extendiendo a gran velocidad entre los municipios catalanes, y esperamos que pronto también fuera de Cataluña, es previsible que a medida que se difundan sus ventajas suceda lo mismo con los sistemas de pago por generación.

#### Referencias:

Ajuntament de Torrelles de Llobregat

- Estudi econòmic per la modificació de les tarifes de la Taxa per la prestació del servei de recollida d'escombraries. 2002a.
- Conveni de col·laboració amb establiments comercials per a la distribució de bosses estandarditzades d'escombraries i bosses compostables. 2002b.
- Ordenança municipal de recollida de residus municipals. 2003a.
- Ordenança Fiscal Reguladora de la Taxa per Recollida de Residus Municipals. 2003b.

Aldy, J. E., Miranda, M. L. *Recycling jumps when communities use unit pricing for residential garbage*. Resource Recycling. 1996.

Banco Mundial. Informe sobre el desarrollo mundial 1992: desarrollo y medio ambiente. Washington. 1992.

---

27. Ecotec, 2001; European Environment Agency, 2000; European Environment Agency, 2002.

28. Martínez, 2001.

Ecotec. Study on the economic and environmental implications of the use of environmental taxes and charges in the European Union and its Member States. Brussels. 2001.

ENT Environment and Management. Torrelles aPorta. Pagament per generació de residus municipals a Torrelles de Llobregat. Informe sobre el pla d'implantació. Entitat del Medi Ambient / Junta de Residus. 2003.

Entitat del Medi Ambient. Ordenança Fiscal Reguladora de la Taxa Ambiental Metropolitana de Gestió de Residus Municipals (TAMGREM) 2003.

European Environment Agency.

- Environmental Taxes. Implementation and environmental effectiveness. Environmental issue series No 1. Copenhagen. 1996.
- Environmental Taxes: recent developments in tools for integration. Environmental issues series No 18. Copenhagen. 2000.
- Case studies on waste minimisation practices in Europe. Topic report 2/2002. Copenhagen. 2002.

MARTÍNEZ, C. (2001) Models de gestió de residus i aplicació d'instruments econòmics a diferents països europeus. Jornades sobre fiscalitat de residus. Consorci per a la Gestió dels Residus del Vallès Oriental i Diputació de Barcelona. Granollers.

Ministerio de Medio Ambiente. Plan Nacional de Residuos Urbanos (2000-2006). Madrid. 2000.

Puig Ventosa, I.

- Política econòmica municipal per a la reducció dels residus. Escola d'Administració Pública, Generalitat de Catalunya. 2000.
- Definición de tasas municipales de gestión de residuos para incidir en la reducción y el reciclaje, Págs. 85-105, en Romano, D. y Barrenechea, P. (coords.). Instrumentos económicos para la prevención y el reciclaje de los residuos urbanos. Bakeaz/Fundación Ecología y Desarrollo. Bilbao. 2001.
- *Instrumentos económicos para avanzar hacia la reducción y el reciclaje de residuos urbanos*. Revista Interdisciplinar de Gestión Ambiental, Núm. 48, Págs. 22 – 32. 2002a.
- *Pago por generación de residuos municipales en Torrelles de Llobregat*. Equipamiento y Servicios Municipales. Año 19, Núm. 104, Págs. 20 – 29. 2002b.

Riera, P., Garcia, L. *Análisis económico de la gestión de residuos urbanos*. Revista Valenciana d'Estudis Autonòmics, núm. 21. 1998.

Roca, J., Puig, I., Alcantud, A., Esquerrà, J. (2002) Estudi sobre la fiscalitat dels residus domèstics i el finançament del Programa de gestió de residus municipals de l'Àrea

Metropolitana de Barcelona. Àrea Metropolitana de Barcelona. Entitat del Medi Ambient.

Rosembuj, T. Elementos de derecho tributario. Vol II. Ed. Promociones y publicaciones universitarias PPU. Barcelona. 1989.

United States Environmental Protection Agency (EPA). LaPalme, S., Miranda, M. L. Unit pricing of residential solid waste: a preliminary analysis of 212 U.S. communities. 1997.