

# DEFINICIÓN DE TASAS MUNICIPALES DE GESTIÓN DE RESIDUOS PARA INCIDIR EN LA REDUCCIÓN Y EL RECICLAJE

## 1. Introducción: la lógica de la reducción y la lógica del reciclaje

Más allá de encabezar las 3 erres, más allá de situarse en cabeza de las teóricas prioridades a considerar al afrontar el problema de los residuos, lo cierto es que en las sociedades occidentales no se ha avanzado en la reducción de los residuos urbanos generados; continuando éstos aumentando en peso, volumen y toxicidad año tras año. No se puede decir lo mismo del reciclaje, ámbito en el que ciertamente ha habido avances notables. Esta disparidad en cuanto a la consecución de resultados se debe a que, aunque se trata de estrategias paralelas en todo enfoque preventivo de gestión de las basuras, la reducción y el reciclaje responden en realidad a lógicas muy diferentes.

Reducir los residuos no es nada sencillo. Por un lado, el crecimiento de la cantidad de basuras es consecuencia de la aparición de nuevos productos, nuevas formas de comprar y, en definitiva, nuevos estilos de consumo basados en el uso de productos de vida cada vez más corta. La reducción de los residuos cuestiona, por tanto, algunas de estas tendencias tan implantadas. Por otro lado, la reducción de los residuos es un objetivo al que no tiende el sistema económico vigente<sup>1</sup>. La reducción implica la no producción de muchos bienes de vida útil corta y el mercado no provee ningún incentivo para que esto ocurra.

Ésta es una diferencia esencial entre las posibilidades de éxito de la reducción y del reciclaje, así como de la desigual dificultad que conlleva avanzar en estos campos.

La lógica del reciclaje es diferente. Para reciclar un producto, éste antes tiene que haber sido producido, haber participado en un sistema de recogida selectiva, haber sido seleccionado en una planta,... y finalmente el material resultante debe ser vendido, distribuido, reprocesado, etc. Todos los que participan en este proceso obtienen beneficios y consecuentemente tienen un incentivo poderoso para promover el reciclaje. A nadie escapa que el reciclaje ha supuesto y supondrá la creación de mercados nuevos, con muchos interesados a coparlos.

En cambio, si un producto no se fabrica -supongamos un envase superfluo que se haya tornado innecesario gracias a políticas favorables a la reducción- ¿quién se beneficia de ello? ¿Qué nuevos sectores económicos se crean? La respuesta no es sencilla, aparentemente ninguno de los agentes o sectores de mercado que identificábamos con facilidad cuando nos referíamos al reciclaje. Los beneficios (o los no perjuicios) no son individuales sino colectivos, y es eso lo que explica que la reducción se defina como el objetivo prioritario en

---

1. El único incentivo que provee el mercado para reducir los residuos, derivado de un menor uso de recursos, es hacer un uso eficiente de los materiales para poder ahorrar costes en materias primas (miniaturización, menos materiales por una misma función,...). A pesar de cada día hay más ejemplos de iniciativas de este carácter (latas de bebida más ligeras, botellas de cristal más delgadas, componentes informáticos más pequeños,...), continúan siendo contribuciones testimoniales y no se puede esperar que representen un avance sensible en la reducción de los residuos urbanos.

Actualmente, lejos de castigarse la generación de residuos, gran parte de los costes de gestión de los residuos están en gran parte asumidos por la administración, de modo que unos costes que deberían ser privados son socializados y asumidos por todos los ciudadanos.

toda propuesta de gestión preventiva de residuos pero que, simultáneamente, goce de poco interés entre los agentes individuales que concurren en el mercado.

Así se comprende porque el sector del envase en general no se ha opuesto e incluso en ocasiones ha apoyado la progresiva implementación del reciclaje<sup>2</sup>, que no cuestiona la continuidad de productos que pudieran ser evitados, mientras que sí se ha opuesto con beligerancia a cualquier avance que la Administración ha propuesto en el ámbito de la reducción.

Queda claro, pues, que mientras el reciclaje se adecua suficientemente bien a la lógica económica existente y a los incentivos que ésta provee, en el sentido que genera una industria y unos mercados, no sucede lo mismo con la reducción. La no producción, la no generación de residuos, no revertirán prácticamente en la creación de nuevos sectores económicos. La reducción, por tanto, solo podrá avanzar de forma notable si ésta se plantea como objetivo público y, por tanto, se desarrollan desde la Administración los instrumentos de política ambiental que así lo hagan posible. Eso no implica que la promoción del reciclaje deba dejarse a las fuerzas del mercado; también debe contar con el tutelaje de la Administración y con su impulso decidido, así como con el impulso social y ciudadano con el que hasta ahora ha contado, pero éste será menos determinante que para avanzar en la reducción.

Son varias las administraciones con competencias en la gestión de residuos. Tanto el Gobierno Central, como los Gobiernos Autonómicos o los Ayuntamientos, tienen muchas y variadas herramientas de política ambiental a su disposición para avanzar hacia una gestión ambientalmente responsable de los residuos. El objeto de este documento es formular algunas de las propuestas que están a disposición de las Administraciones Locales para avanzar en la reducción y el reciclaje, haciendo especialmente incidencia en el primero de estos objetivos, pues como discutíamos es el prioritario y, contradictoriamente, aquél en el que hasta el momento se ha hecho menor hincapié.

## **2. Instrumentos económicos basados en el incentivo**

Entendemos por instrumentos económicos basados en el incentivo aquellos que persiguen conseguir unos objetivos prefijados favoreciendo o desfavoreciendo (en general, económicamente) alguna conducta de los agentes del mercado. Así, el cambio de las actitudes sobre las que se quiere incidir se produce no como respuesta a unas normas de obligado cumplimiento, sino porque los sujetos a quienes va dirigido el incentivo adoptan voluntariamente acciones que conducen a la consecución de los objetivos fijados por la Administración, puesto que estas acciones pasan a ser económicamente más rentables como consecuencia de los incentivos.

La forma de generar un incentivo para reducir los residuos es haciendo recaer el coste de su tratamiento en aquellos quienes los generan, estableciendo que la cuantía del instrumento económico sobre los sujetos pasivos de éste sea función de la cantidad de residuos

---

2. La salvedad sería el sector del plástico, pues los materiales plásticos no presentan tan buenas características desde el punto de vista de la reciclabilidad como el papel o el cristal, por ejemplo. Así este sector sigue promoviendo su incineración, opción que aunque renombrada como 'valorización energética', se encuentra recogida en la Ley 11/97, de Envases y Residuos de Envases.

producidos y de la capacidad contaminante de éstos, favoreciendo por tanto la corresponsabilización. Adicionalmente, un instrumento económico incentivador del reciclaje es aquél que graba más a los residuos que tienen como destino tratamientos finalistas (incineración o vertido) respecto los que son segregados para ser reciclados<sup>3</sup>.

Los instrumentos basados en el incentivo pueden enfocarse con un doble objetivo: favorecer las actividades positivas o bien desincentivar las actividades negativas. En ambos casos los instrumentos económicos de posible aplicación vienen definidos por la legislación vigente, ya que al promocionar comportamientos positivos o gravar comportamientos negativos se derivan gastos e ingresos para el Ayuntamiento y éstos están totalmente tipificados, especialmente por la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, Reguladora de las Haciendas Locales (LRHL) y por la Ley 8/1989, de 13 de abril, de Tasas y Precios Públicos (LTPP), así como por las respectivas disposiciones de carácter autonómico. En la LRHL puede verse una clasificación de los recursos que integran las Haciendas Locales. De ellos, fundamentalmente los siguientes pueden utilizarse con finalidad incentivadora<sup>4</sup>:

- Tributos propios: tasas, impuestos y recargos exigibles sobre los impuestos de las Comunidades Autónomas
- Precios públicos

De estos instrumentos, indudablemente el que tiene mayor capacidad para incidir en la reducción y el reciclaje de los residuos es la tasa. Sobre sus posibilidades va a centrarse el resto del documento<sup>5</sup>.

### 3. Tasas

Las tasas son un tributo propio que los Ayuntamientos cobran por la prestación de servicios de competencia local cuando éstos sean de solicitud o recepción obligatoria y, además, no sean susceptibles de ser prestados por parte de la iniciativa privada<sup>6</sup>.

En el ámbito ambiental, la Agencia Europea del Medio Ambiente define las tasas de cobertura de costes como aquellos tributos diseñados para que los que hacen un uso del medio paguen total o parcialmente el coste de este uso y específicamente diferencian las tasas al usuario como aquellas donde los usuarios pagan por un servicio específico (AEMA, 1997, 21). Tal sería el caso de la tasa por la recogida, tratamiento y disposición de las basuras.

---

3. Esta división teórica entre instrumentos y fines que persiguen no resulta tan clara en la práctica y los efectos de algunas medidas pueden tener efectos tanto en reducción como en reciclaje, como se discute más adelante.

4. Estos instrumentos económicos se articulan mediante Ordenanzas Fiscales aprobadas por los propios Ayuntamientos. Es, pues, esta única figura legal la que concreta el desarrollo de instrumentos económicos municipales diferentes en cuanto a propósitos y funcionamiento. Se redactarán siguiendo lo que disponen los artículos 15-19 de la LRHL. Los aspectos más destacados que deben definir son: hecho y base imponible, sujeto pasivo, tipo o cuota tributaria, exenciones y bonificaciones y un régimen sancionador para los infractores.

5. Para ver las opciones que tienen los Ayuntamientos para incidir en la reducción de residuos mediante otros instrumentos de política económica ambiental (Impuestos, precios públicos, sistemas de fianza, sistemas de bonificación-penalización, acuerdos voluntarios, ordenanzas municipales, subvenciones,...), véase Puig Ventosa, I. 2000.

6. Para una definición más formal de tasas, así como para el resto de su regulación, véanse los artículos 20-27 de la LRHL.

El interés de las tasas recae en el hecho que pueden generar incentivo entre los que a ellas se ven sujetos, estimulándolos a modificar algunas de sus conductas ambientalmente perjudiciales. Sin embargo el efecto incentivo no es una característica intrínseca de las tasas (de hecho casi ninguna de las vigentes genera incentivo para modificar conducta alguna) sino que éste existirá o no en función de como se diseñen.

La tasa de basuras domésticas<sup>7</sup> es la que más puede incidir en la reducción y reciclaje de residuos de modo que a continuación discutiremos diferentes propuestas para su dimensionado. Posteriormente veremos las posibilidades de incidencia en estos aspectos por parte de otras tasas.

### 3.1 La tasa de basuras domésticas

El cobro del servicio de basuras domésticas puede hacerse de muy diversas formas. La más habitual es mediante el establecimiento de una tasa, el hecho imponible de la cual es la recogida, transporte y tratamiento de las mismas.

La Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de Bases de Régimen Local, establece en su artículo 25.2 que el servicio de recogida y tratamiento de residuos urbanos es una función irrenunciable del Ayuntamiento. Queda claro, pues, que es uno de los casos en que el Ayuntamiento puede establecer tasas, ya que se trata de un servicio de recepción obligatoria que solo éste puede prestar<sup>8</sup>.

Para originar un incentivo económico que estimule la reducción de residuos debe vincularse el pago del servicio de recogida y tratamiento de basuras a la cantidad generada. De este modo se crea un interés económico en el ciudadano hacia la menor generación de basuras y el aumento de su reciclaje. Este argumento sustenta la mayoría de propuestas que se desarrollan a continuación (en especial en el apartado 3.1.a) sin embargo hay dos cuestiones previas a señalar<sup>9</sup>. Primero, el coste del servicio que se le presta al ciudadano no es causa únicamente de la cantidad de basuras que genera, sino que está influenciado por otros aspectos, especialmente el tipo de urbanismo<sup>10</sup>. Segundo, y quizás más importante por el tipo de cuestiones que nos proponemos discutir, para los ciudadanos el servicio de recogida de basuras no solo supone unos costes económicos, supone también un coste en tiempo y en esfuerzo (clasificar las basuras, llevarlas a los contenedores apropiados,...). Así pues el incentivo económico que puede suponer vincular la cantidad a pagar a la cantidad de basuras generadas puede no ser suficiente, mientras que el hecho que el sistema de recogida sea cómodo para los ciudadanos (contenedores cercanos, no más clasificaciones de las necesarias...) puede ser percibido como un incentivo incluso mayor por éstos. Del mismo modo, el hecho que los contenedores de rechazo –por ser más numerosos– estén más cercanos que los de recogida selectiva, desincentiva la participación.

---

7. La Ley 11/97, de Envases y Residuos de Envases, retira los residuos comerciales la categoría de servicio de recepción obligatoria, de modo que este documento se centra en los residuos de origen domiciliario.

8. Esto no se contradice con el hecho que los Ayuntamientos puedan subcontratar algunos aspectos del servicio al sector privado, como de hecho es práctica habitual.

9. Las dos ideas parten de las sugerencias de Joan Salabert, Centre d'Ecologia i Projectes Alternatius.

10. No es exagerado afirmar que los habitantes de los núcleos urbanos compactos, subvencionan *de facto* la recogida de los residuos de sus conciudadanos que habitan en urbanizaciones de tipo disperso.

Sin embargo creemos que vale la pena no abandonar la idea que el incentivo económico puede jugar un papel importante en la gestión preventiva de residuos urbanos. Para originar el citado incentivo a la reducción lo más indicado sería gravar de forma más que proporcional la generación de residuos, es decir, definir una tasa marginalmente creciente que hiciera las funciones de un impuesto con finalidad ambiental, yendo más allá de la cobertura de costes. A más quilos generados por persona más se pagaría por quilo.

Ecológicamente esto sería justificable porque el impacto ambiental de los residuos también es marginalmente creciente, mientras que socialmente se justificaría porque incluso tasas proporcionales a la cantidad de basuras generadas son profundamente regresivas<sup>11</sup>, ya que al aumentar la renta por cápita también aumenta la generación de residuos por cápita, pero de forma menos que proporcional<sup>12</sup>. Por otro lado, el hecho que los ciudadanos más ricos pagasen más de lo que proporcionalmente les correspondería posibilitaría que estos sufragasen el coste del servicio de basuras de los ciudadanos más pobres, así como eventualmente el coste de establecer límites de generación por debajo de los cuales se estuviera exento de pago<sup>13</sup>.

Lamentablemente, el establecimiento de tasas marginalmente crecientes está muy limitado por la legislación vigente. El artículo 24.1 de la LRHL<sup>14</sup> establece que el importe de las tasas por la prestación de un servicio no podrá exceder su coste, de modo que aunque no limita explícitamente las tasas marginalmente crecientes sí que imposibilita aplicarlas con la finalidad compensatoria expuesta anteriormente, porque no puede hacerse pagar a nadie más del coste del servicio que efectivamente se le presta<sup>15</sup>.

Entiendo, pues, que ésta es una crítica importante que puede hacerse a la legislación vigente. Sin embargo, se debe tener en cuenta que lo que hoy recaudan los Ayuntamientos a través de las tasas de basuras no es más que una fracción del coste del servicio, de modo que aún existe margen para poder establecer tasas marginalmente crecientes sin que ningún ciudadano pague un importe superior al coste del servicio recibido.

Otra opción, a pesar que más complicada de llevar a la práctica, sería establecer una tasa de tarifa plana, pero alta, con un sistema amplio de desgravaciones para los ciudadanos que

---

11. Son regresivas las tasas el pago de las cuales supone un mayor porcentaje de la renta cuanto más pobre se es. La mayoría lo son.

12. Véase una interesante discusión sobre la progresividad ambiental y la justicia social alrededor de la fiscalidad ecológica en Roca Jusmet, J. La fiscalidad ecológica: Introducción y aspectos generales en Entidad del Medio Ambiente. 1998.

13. Que el coste de establecer estos límites no sea eventualmente asumido por los mayores productores de residuos o por los sujetos pasivos más ricos, no implica que éstos no puedan aplicarse, ya que podrían ser cargados en el presupuesto municipal.

14. También el artículo 19.1 de la LTPP.

15. Es curioso que la LRHL disponga que no puede establecerse una tasa que para algunos usuarios supere el coste del servicio que reciben (siendo éste el principal limitante para la aplicación de tasas marginalmente crecientes), pero en cambio se deje de lado el hecho que actualmente la tasa de basuras más extendida es aquélla en la que todos los hogares pagan lo mismo (con independencia de renta, generación de residuos o cualquier otro criterio), de modo que probablemente los que generan menos residuos están pagando más del coste del servicio que reciben, siendo ésto de dudosa legalidad. En todo caso, lo que es seguro es que los menores generadores de basura están subvencionando *de facto* el servicio de recogida y tratamiento de los residuos originados por los mayores generadores.

generen menos residuos y que reciclen más, de modo que resultase de hecho en una tasa marginalmente creciente<sup>16</sup>.

Por otro lado, las tasas de cobertura de costes son en general instrumentos de política ambiental muy regresivos respecto la renta, aspecto que por si solo puede cuestionar su aplicación, a menos que con éstas se pueda conseguir crear un incentivo hacia la reducción y reciclaje que se considere suficientemente positivo como para compensar esta regresividad. Aún así, considero que se debe dar mucha importancia a los efectos distributivos de las tasas, ya sea tratando de contrarrestar su regresividad mediante otros tributos progresivos o considerando en su dimensionado la capacidad económica de los sujetos pasivos.

De hecho, la LTPP, en su artículo 8, deja claro 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"<sup>17</sup>. 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 como parece deducirse de la legislación vigente (...); cuanto por imperativo intrínseco de su naturaleza tributaria" (Rosembuj, 1989, 49). Lago (VV.AA., 1991, 98) explicita que "en el uso de la potestad que la Constitución les reconoce, las Corporaciones Locales tienen la potestad de graduar las tarifas de las tasas (...) en las ordenanzas correspondientes, ajustando su contenido al principio constitucional de capacidad económica. Asumirán así la responsabilidad político-fiscal de decidir quiénes y en qué medida financian el coste de los servicios públicos". En un sentido parecido continua Lago (VV.AA., 1991, 100), al afirmar que el cobro de servicios de carácter básico, entre los que se puede incluir la recogida de basuras, "mediante tasas (...) no debe impedir la adecuada discriminación de las tarifas en función de la renta disponible de los usuarios". Aquí de nuevo se pone de manifiesto la dudosa legalidad en la que se mueven la mayor parte de las tasas de basuras vigentes hoy, pues omiten esta discriminación en función de la renta. Tal como Rosembuj enfatiza, "los tributos fijos son contradictorios con la plena actuación del principio de capacidad económica" (Rosembuj, 1989, 105). Yo añadiría aquí que incluso la mayor parte de las tasas variables también son contrarias a este principio.

Así pues, no solo por la atención que sugeríamos que se debe prestar a los efectos distributivos de la tasa, derivados de su regresividad, sino también por los imperativos que emanan de la legislación vigente en el sentido de tener en cuenta la capacidad económica de los sujetos pasivos, considero que deberían ser revisadas la mayoría de tasas de basuras vigentes, muy en especial las que establecen una tarifa única igual para todos los hogares. Aún así, la LRHL, en su artículo 24.2, explícitamente reconoce estos tipos de tasas como válidos: "La cuota tributaria consistirá, según disponga la correspondiente ordenanza fiscal, en: a) la cantidad resultante de aplicar una tarifa, b) una cantidad fija señalada al efecto, c) la cantidad resultante de la aplicación conjunta de ambos procedimientos"<sup>18</sup>.

---

16. Esto sería análogo a lo que recoge el artículo 7.2 de la Ordenanza municipal reguladora de la recogida, transporte y tratamiento de los residuos sólidos urbanos del Ayuntamiento de Pineda de Mar (1994), donde se dice que el Ayuntamiento podrá establecer bonificaciones a la tasa de basuras en función de la selección de basuras conseguida por los usuarios. Aquí se propone algo parecido, pero no solo considerando el grado de selección, sino la cantidad de residuos generados. Véase también el artículo 25 de la misma ordenanza.

17. En términos análogos se manifiesta la LRHL, en su artículo 24.3.

18. En términos análogos se manifiesta la LTPP en su artículo 19.3.

Anteriormente nos hemos referido a la idoneidad de utilizar la generación de basuras como base imponible para dimensionar la tasa, de modo que la cantidad a pagar pueda definirse en función (proporcional, progresiva,...) de esta generación, como forma de crear un incentivo que estimule la reducción y reciclaje de los residuos. Sin embargo, hasta ahora hemos descuidado un aspecto importante: ¿es posible conocer la cantidad de residuos producidos en cada hogar? Para conocer el consumo de agua o de electricidad de los ciudadanos existen contadores, pero ¿qué existe para conocer la generación de residuos?

#### a) Tasas vinculadas a la generación de basuras

Se han ensayado en más de 4500 poblaciones de todo el mundo<sup>19</sup> varios sistemas, que podríamos llamar de *pago por generación*<sup>20</sup> para resolver este interrogante. Se trata de estimaciones directas de la base imponible.

La Ley 230/1963, de 28 de diciembre, General Tributaria, en su artículo 47, establece las siguientes opciones para la definición de la base imponible<sup>21</sup>: estimación directa, estimación singular objetiva y estimación indirecta, la última de las cuales solo deberá ser considerada si es imposible determinar la base imponible mediante alguno de los otros dos procedimientos. Esta claro pues que según la Ley General Tributaria los sistemas de definición de la tasa de basuras como una estimación directa de la cantidad de residuos generados deberían ser priorizados:

- Pago por bolsa o *pay-per-bag*. Consiste en que el Ayuntamiento establece la obligatoriedad de utilizar bolsas de basura homologadas, las cuales serían las únicas recogidas por el servicio de basuras. De este modo, la tasa correspondiente al coste del servicio de recogida y tratamiento sería incorporada al precio de las bolsas. La base imponible de la tasa sería el consumo de bolsas de basura homologadas, de forma que aquellos hogares que generen más residuos necesitarán más bolsas y el total pagado será aproximadamente proporcional al volumen de basuras generadas. Este sistema se aplica en Europa, por ejemplo, en Bruselas o en varios municipios holandeses (AEMA, 1997, 60) o alemanes, pero hay muchos más ejemplos en Estados Unidos<sup>22</sup>. “Un estudio de evaluación analizó algunos sistemas de ‘pago por bolsa’ y observó que (...) los municipios donde operaban los mencionados sistemas producían un 10-20% menos de residuos por cápita que los municipios comparables que utilizaban sistemas tradicionales. (...) Estos resultados son similares a los encontrados en estudios americanos” (AEMA, 1997, 60).
- Pago por adhesivo o *pay-per-tag*. Éste es un caso análogo al anterior, pero no son las bolsas de basura lo que está homologado por el Ayuntamiento sino unos adhesivos que deben ser pegados a las bolsas de basura convencionales. En este caso la tasa tendría como base imponible el consumo de adhesivos homologados, estableciendo de nuevo

19. Sobre todo en Estados Unidos (véase, por ejemplo EPA, 1994 o EPA, 1997), pero también en Canadá, Alemania, Italia, Holanda, Bélgica, China, Japón (Horton, 1998, 50), Korea o otros países de Centro Europa. Las primeras iniciativas empezaron en EUA a principios de siglo (EPA, 1996b, 1).

20. Llamados también PAYT (acrónimo de *pay-as-you-throw*) o *Unit Pricing systems*.

21. Ni la LRHL ni la LTPP, dicen nada respecto la determinación de la base imponible.

22. Véase, por ejemplo, el caso de Chester (Field, 1995, 7-8) o EPA. *Unit pricing of residential municipal solid waste: lessons from nine case study communities*. 1996, donde aparecen varios casos de *pay-per-bag*.

una proporción aproximada entre la generación de basuras y el pago. Los adhesivos deben ser preferiblemente nominales, para desincentivar su sustracción y no está permitido pegarlos más que a bolsas que no superen un volumen determinado.

Respecto a la anterior propuesta presenta la ventaja que los adhesivos son más baratos de fabricar y distribuir que las bolsas (EPA. Aldy, Miranda. 1996, 16).

Los sistemas de pago por bolsa y pago por adhesivo no están exentos de problemas. Por un lado, se ha observado una tendencia en los vecinos a compactar la basura para tratar de minimizar la necesidad de comprar bolsas o adhesivos homologados. Esta compactación no contribuye a la reducción y, sin embargo, puede dificultar un eventual proceso posterior de selección en planta y reciclaje. Este problema no lo tienen los sistemas que vinculan la tasa al peso de la basura generada y no a su volumen, como alguno de los que discutiremos a continuación.

Por otro lado, también se han dado casos de falsificación de bolsas y adhesivos. Éste es un riesgo que existe cuando se gravita un bien que cuesta menos de producir que el precio al que se vende legalmente, de modo que es inherente a estos sistemas.

- Pago por contenedor o *pay-per-can*. En este caso los hogares disponen de un contenedor particular que es recogido puerta a puerta. La base imponible de la tasa de basuras es el tamaño y la periodicidad a la que sea recogido el contenedor, aspectos que el usuario decide según su generación de residuos. En este caso también existe un vínculo entre pago y volumen de basuras generadas, a pesar que menos estrecho que en los casos anteriores, debido a que se paga por contenedor, esté lleno o no, de modo que posiblemente genera un incentivo menor.

El funcionamiento consiste en que los ciudadanos dejan en la calle sus contenedores, pegándoles un adhesivo, que se debe corresponder con la capacidad del contenedor y la periodicidad contratadas (Fishbein, Gelb. 1992, 103). Este sistema se aplica en muchos municipios alemanes, en otros países centroeuropeos y en Estados Unidos<sup>23</sup>.

Un inconveniente de este sistema es que requiere una importante inversión inicial para comprar los contenedores particulares de los usuarios.

- Otros sistemas. Otro método posible consiste en pesar individualmente todas las bolsas en el momento de su recogida, ya sea por los operarios que realicen el servicio o mediante un sistema de acceso a los contenedores con tarjetas magnéticas.

El pesado manual se ha ensayado en Holanda (AEMA, 1997, 60) y es sin duda el método más fiel para conocer los residuos generados en cada hogar, pero presenta el inconveniente que tiene un coste muy elevado y, hasta cierto punto, representa una intromisión en la intimidad que algunos ciudadanos pueden considerar excesiva.

La segunda propuesta consistiría en mantener los habituales contenedores colectivos convencionales, pero éstos deberían ser abiertos mediante una tarjeta magnética (tipo monedero, p.e.) mediante la cual se pagaría instantáneamente la tasa, proporcional al peso de la basura depositada, que sería pesada automáticamente.

Este sistema es, hoy por hoy, tecnológicamente demasiado complejo para que presente unos costes soportables y, de hecho, aún no se ha llevado la práctica. Aún así puede tratarse de un sistema con futuro y más considerando que muchos Ayuntamientos ya

---

23. Por ejemplo, Seattle desde 1991 (Field, 1995, 7-8).

están haciendo importantes inversiones para instalar sistemas de recogida neumática, muy cerca de poder plantear proyectos de este tipo.

Hay algunos problemas más, comunes a estas propuestas. Los dos más relevantes son una presumible elevada propensión al fraude y los limitantes que puedan derivarse de la tipología urbanística de nuestro territorio.

Para evitar comprar bolsas o adhesivos homologados (más caros porque incluyen la tasa de basuras) se podría dar el caso que algunos vecinos optasen por lo que se ha dado en llamar *turismo de residuos*, es decir, llevar sus residuos a barrios o ciudades donde continúe vigente el sistema convencional de recogida con el objeto de ahorrarse el pago, o peor aún, que optasen por verterlos ilegalmente<sup>24</sup>. De todos modos, estudios holandeses y americanos revelan que el *turismo de residuos* existe pero no es significativo y, además, mediante una armonización de los sistemas de recogida dentro de una ciudad y con las poblaciones vecinas éste aún deviene menos importante<sup>25</sup>. A parte, los Ayuntamientos pueden considerar que quien comete fraude es porque se ve obligado a ello por necesidad económica y, por tanto, puede decidir implantar el sistema aún a riesgo de tener que asumir el coste del servicio no pagado; o puede considerar que los efectos positivos conseguidos por el incentivo que genera un sistema PAYT compensan el eventual menor ingreso derivado de la existencia de fraude. Además, estos efectos negativos se verán minimizados si los programas se aplican en contextos sociales cohesionados y con una sensibilidad ambiental y cívica alta, que indudablemente debe ser estimulada.

Sin embargo, la principal reserva que puede hacerse a la implantación de estos sistemas de pago por generación en sociedades como la nuestra es debido a los condicionantes urbanísticos existentes. Ciertamente estos sistemas son más fácilmente aplicables en sociedades con un modelo de urbanismo disperso, debido a los requerimientos de espacio que precisan los contenedores particulares (*pay-per-can*) o la recogida puerta a puerta (*pay-per-bag*). Aunque este argumento es parcialmente cierto, deben hacerse algunas precisiones sobre una eventual aplicación en nuestro territorio.

No hay ningún sistema que sea adecuado para todas partes, de modo que siempre será necesario definirlo examinando detalladamente las circunstancias urbanísticas y sociales locales. En España se dan todo tipo de tipologías urbanísticas, existiendo sitios en que sería suficiente simplemente trasladar experiencias que han resultado exitosas, por ejemplo, en Alemania o Estados Unidos, mientras que las mismas en otros lugares resultarían en auténticos fracasos. Sin embargo, la mayoría de población vive en ciudades de urbanismo compacto, de modo que es necesario considerar varias opciones. Por un lado, existiría la posibilidad de implantar sistemas de pago por bolsa o pago por adhesivo, pero sin hacer recogida puerta a puerta, sino manteniendo los contenedores actuales y esperar que, con una educación ambiental suficiente, la población participe. Aún así, ciertamente este modelo entraña el riesgo que el fraude llegue a proporciones no aceptables.

Otra opción para zonas con urbanismo denso, que en mi opinión es la que puede imponerse, es la basada en el existencia de contenedores colectivos que puedan ser utilizados con una

---

24. Sobre vertido ilegal y *turismo de residuos* en sistemas PAYT, véase EPA. Aldy, J. E., S. D. Bauer y M. L. Miranda. 1996. Página 18-23 o Canterbury, J. 1998.

25. Sobre aspectos a considerar para prevenir que se produzca vertido ilegal al implantarse un sistema PAYT, véase Aldy, J. E. y M. L. Miranda. Resource Recycling. 1996. Página 30.

tarjeta magnética. Este sistema continua basándose en la utilización de contenedores colectivos, muy consolidados ya en nuestras ciudades y, por tanto, posibilita el establecimiento de un sistema de pago por generación sin estar sometido a grandes requerimientos de espacio.

En los sistemas de pago por generación se debe también decidir si la base imponible a considerar son todas las basuras generadas o solo las no depositadas en contenedores o instalaciones de recogida selectiva. Esto es bien importante, pues en el primer caso la tasa genera un incentivo para reducir los residuos, mientras que en el segundo el incentivo es tanto para reducir los residuos como para participar en su recogida selectiva<sup>26</sup>. También se podría pensar en opciones mixtas, es decir, pagar menos por reciclables que por el rechazo, de modo que se incentivaría sobretodo reducir la generación de basuras, pero también participar en la recogida selectiva; totalmente acorde con la jerarquía que debe presidir cualquier iniciativa de tratamiento preventivo de basuras.

En cualquier caso, la aplicación de sistemas de pago por generación ha conducido ya al logro de objetivos ambiciosos de recogida selectiva y reducción de residuos urbanos (EPA. LaPalme, Miranda. 1997, 7; EPA. Aldy, Bauer, Miranda. 1996, 11; Horton, 1998, 51). Se ha constatado que inicialmente se avanza más en elevar los niveles de reciclaje, incrementándose la participación de la población (sobretodo si participar en la recogida selectiva es gratuito o más barato que la recogida del rechazo) y, posteriormente, en la mayoría de los casos también se producen avances porcentualmente importantes en el ámbito de la reducción de residuos (EPA. Bauer, Miranda. 1996, 20; EPA. Aldy, Bauer, Miranda. 1996, 16-18).

Otra ventaja importante de los sistemas de pago por generación es que son transparentes y claros para el usuario, de modo que es razonable esperar que la mayoría de la población considere justo pagar de acuerdo a los residuos generados, pues en el fondo se trata de la única base imponible realmente lógica.

## **b) Tasas no vinculadas a la generación de residuos**

Debido a algunos de los problemas expuestos o, simplemente a la inercia de sistemas vigentes durante años, el hecho es que aún hoy la inmensa mayoría de Ayuntamientos continúan sin vincular directamente la tasa de basuras a la generación de éstas, de modo que no se genera el deseado efecto incentivo.

En mi opinión, el peor sistema es justamente el dominante, consistente en una cuota fija por hogar. En este caso la tasa no solo no es marginalmente creciente, sino que a parte de regresiva es marginalmente decreciente: a más basura generada, menos pagas por quilo. En contra de lo que pueda parecer, el hecho que todos paguen lo mismo no es equitativo, sino que aquéllos que generan menos residuos subvencionan, de hecho, los que generan más (Field, 1995, 7). La simplicidad de esta tasa no justifica en absoluto su aplicación.

---

26. Este último caso entraña el riesgo que algunos ciudadanos, para evitar el pago, depositen residuos no reciclables en los contenedores destinados a recogida selectiva.

En este sentido, una solución casi tan sencilla, pero mucho más justa (si bien igualmente no generadora de incentivo) consiste en definir una tasa proporcional al número de habitantes por hogar. Otras propuestas de establecimiento de tasas no vinculadas a la generación de residuos, podrían ser aquellas ligadas al consumo de agua (como se hace en Barcelona<sup>27</sup> y en otros municipios de su área metropolitana) o a los metros cuadrados de cada hogar (esto es lo que se hace en muchos municipios italianos). Ambas presentan el grave inconveniente de no generar incentivo; la primera presenta la ventaja que en general existe una fuerte correlación entre consumo de agua y generación de residuos<sup>28</sup>, a pesar que "exhibe una clara discordancia entre el hecho imponible y la base imponible, sin relación entre dichos elementos del tributo" (Rosembuj, 1995, 216). La segunda presenta la ventaja que previsiblemente la tasa sería menos regresiva respecto la renta que el resto de otras propuestas, pero también presenta una discordancia entre hecho y base imponible.

También se podría optar por dimensionar la tasa según el IBI que paga cada sujeto pasivo, justificando que el IBI está estadísticamente relacionado con la renta y la renta lo está con la generación de basuras. Sin embargo, considerando que esta tasa no generaría ningún incentivo a la reducción de residuos y, además, considerando que "es conveniente que las Ordenanzas Fiscales no hagan depender la cuantificación de las tasas de los elementos de otros tributos, ya que puede ocurrir que estando el sujeto pasivo exento de tales tributos cuestione su sometimiento a la tasa"<sup>29</sup>, parece claro que existen opciones mejores.

Finalmente, los impuestos municipales constituyen otra de las fuentes de recursos de los Ayuntamientos. La Ley Reguladora de las Haciendas Locales tipifica completamente cuáles son los cinco impuestos locales que los consistorios tienen que implantar, ya sea de forma preceptiva o discrecional (Impuesto sobre Bienes Inmuebles IBI, Impuesto de Actividades Económicas IAE,...). Los Ayuntamientos, pues, no pueden establecer impuestos ambientales y ésta es, al mi entender, una crítica importante que debe hacerse a la legislación vigente. Sin embargo, a pesar que estos impuestos claramente no tienen una vocación ambiental, hay algunos aspectos en su dimensionado que pueden incidir colateralmente en la reducción y el reciclaje de residuos. Dado que esta ponencia trata esencialmente sobre tasas, solo analizaremos un caso en que se han utilizado los impuestos locales como modo de evitar el establecimiento de la tasa de basuras<sup>30</sup>.

Algunos Ayuntamientos (entre ellos la mayoría del Área Metropolitana de Barcelona) están prescindiendo de imponer una tasa de basuras y optan por efectuar el cobro del servicio de basuras mediante un incremento del IBI<sup>31</sup>. En este caso no se establece vínculo alguno entre pago y cantidad de basuras generadas, de modo que no es una medida incentivadora de la reducción o el reciclaje de residuos. Tampoco es un sistema de cobro transparente como potencialmente lo son las tasas, aún así tiene algunas ventajas como que no es necesario girar recibos o que no hay prácticamente impagados, ya que el porcentaje de impagados del IBI es muy bajo (CEPA, 1999, 175). De todos modos, en mi opinión, la principal

---

27. Tasa ambiental de gestión de residuos municipales. Ordenanza municipal de 20 de diciembre de 1993.

28. Martínez Contreras, M. Fiscalitat i medi ambient: el cas del finançament metropolità del tractament dels residus municipals, en Entidad del Medio Ambiente. 1998. Documento 2.3. Página 4.

29. Yebra Martul-Ortega, P. en Varios Autores. Madrid. 1991. Página 496.

30. Las posibilidades de incidir vía impuestos locales en la reducción de los residuos son analizadas en Puig Ventosa, I. 2000.

31. Cifrándose a los coeficientes mínimos y máximos establecidos en el artículo 73 de la LRHL.

justificación para implantar un cobro de este tipo es que elude la regresividad de las tasas; a pesar que ésta podría contrarrestarse mediante otras políticas redistributivas.

A modo de conclusión de este apartado debe decidirse que la implementación de tasas de basuras basadas en sistemas de pago por generación serán las únicas satisfactorias desde el punto de vista de la reducción y reciclaje de residuos y, por tanto, abogamos por su desarrollo. Cuando éste no sea posible, el sistema que se decida aplicar deberá optar por una base imponible que esté bien correlacionada con el comportamiento medio de los ciudadanos respecto a la generación de basuras y deberá considerar especialmente la regresividad que entrañan las tasas; o bien deberá optar por cobrar el servicio de basuras mediante impuestos (IBI, IAE) o tasas (p.e. por m<sup>2</sup> de vivienda) más independientes de la generación de basuras, pero más justas distributivamente.

Por otro lado, los Ayuntamientos frecuentemente se agrupan para tratar sus residuos; en estos casos la forma como repartirse mutuamente los costes tiene gran capacidad de incidir en la reducción y el reciclaje. Penalizar aquellos Ayuntamientos que generan más residuos, así como bonificar los que reciclan más y los que presentan un menor contenido de recuperables en la fracción de rechazo, tendría efectos ambientales muy positivos. Los Ayuntamientos que prestasen una menor atención a la gestión de residuos tendrían que afrontar unos mayores costes, aspecto que debería verse reflejado en las tasas a aplicar.

### 3.2 Otras tasas

Otras tasas municipales también pueden diseñarse con la intención de favorecer la reducción y el reciclaje de residuos. Así, por ejemplo, la tasa que los Ayuntamientos imponen por tramitar la licencia de apertura de establecimientos o actividades comerciales se podría diseñar de modo que las actividades muy generadoras de residuos y, en especial, las instalaciones de tratamiento finalista pagasen más, de acuerdo a las verificaciones más estrictas de calidad ambiental que requerirán previamente a que se otorgue la licencia.

Si la opción viable de prohibir el reparto de publicidad en la vía pública mediante ordenanzas municipales parece demasiado contundente, se podría optar por hacer preceptivo que para repartir publicidad en la vía pública se deba pagar una tasa proporcional a la cantidad distribuida, justificada por el coste que tendrá hacer un servicio especial de limpieza de la calle, consecuencia del volumen de basuras generadas por esta actividad<sup>32</sup>.

Finalmente, otra opción sería el establecimiento de una tasa sobre las viviendas vacías, justificada en base a que éstas requieren una inspección y seguimiento especial por parte de los Ayuntamientos para evitar su deterioro. Ésta es una iniciativa que sería muy interesante como política urbanística, en el sentido que, aunque poco, incentivaría que las viviendas vacías se utilizasen, contribuyendo a evitar la especulación urbanística y a invertir la tendencia actual en que muchas ciudades están creciendo mucho en superficie y poco en población, deteriorándose los núcleos antiguos y el medio ambiente. Como efecto

---

32. Los Ayuntamientos legalmente no pueden establecer tasas por los servicios habituales de limpieza de la vía pública, pero sí que pueden hacerlo para los servicios de carácter extraordinario que sean ocasionados por actividades desarrolladas por particulares.

secundario de la tasa cabría esperar también una reducción de los residuos de la construcción (que suponen una fracción muy relevante de los residuos urbanos), pues a largo plazo genera menos residuos la rehabilitación de viviendas que la construcción de edificaciones nuevas.

#### 4. Exenciones y bonificaciones a las tasas

En todos los casos en que se establezcan tasas se deberá considerar el establecimiento en paralelo de exenciones y bonificaciones. Así como, desde un punto de vista ambiental, las tasas pretenden desfavorecer las prácticas que generan un impacto negativo, las exenciones y bonificaciones tienen el objetivo de incentivar aquellas más ecológicas, menos generadoras de residuos y favorecedoras del reciclaje en el caso que nos ocupa. Así, por ejemplo, se podrían establecer exenciones o bonificaciones parciales a la tasa de basuras a quienes manifiesten no querer recibir publicidad directa en sus buzones<sup>33</sup>, a quienes hagan un uso continuado de los ecoparques<sup>34</sup>, a quienes opten por hacer autocompostaje de la fracción orgánica de sus basuras,...

En el caso de los comercios podrían establecerse exenciones para las tiendas que tengan los envases retornables y los productos naturales en sitios preferentes, que dispongan de un espacio especial para el retorno de envases o que vendan productos a granel; o podrían establecerse exenciones a la tasa de apertura de establecimientos en aquellos casos en que se contemple la instalación de máquinas receptoras de envases retornables o se incorporen sistemas de venta a granel<sup>35</sup>.

Al margen de todo lo dicho, además, en la LRHL y en la LTPP se encuentra recogido que pueden establecerse exenciones y bonificaciones por motivaciones sociales, hacia los ciudadanos de menor renta. En este sentido "la aplicación de exenciones y bonificaciones puede ser una técnica útil para hacer valer el principio de capacidad económica en las tasas"<sup>36</sup>. Esto es muy necesario sobretodo si el cobro del servicio de basuras se realiza mediante esta herramienta, pues, como se ha visto, se trata de un instrumento recaudatorio regresivo.

#### 5. Conclusiones

El establecimiento de tasas vinculadas a la cantidad de residuos generados por hogar se ha demostrado ya en otros países una herramienta eficaz para avanzar en la reducción y el reciclaje de los residuos urbanos. En el Estado español, la traslación de estas propuestas no solo no ha sido ensayada, sino que apenas ha sido estudiada. Es necesario y urgente, pues, que algunos Ayuntamientos, con el respaldo de las Administraciones superiores, ejerzan de pioneros y empiecen a definir como debería ser la concreción de los mecanismos de *pago por generación* en este territorio.

---

33. Numerosas campañas en este sentido se han desarrollado en toda España, en Girona una de las primeras.

34. El Ayuntamiento de Vilanova i la Geltrú establece una bonificación del 30% a quienes hagan uso del ecoparque municipal un mínimo de 12 veces el año. Ordenanza fiscal núm. 11. 1998.

35. Un caso de exenciones y bonificaciones a esta tasa con objeto de promover la recogida selectiva es la modificación introducida por el Ayuntamiento de Montcada i Reixac en su ordenanza fiscal núm. 9. 1998.

36. Lago Montero, J. M. en Varios Autores. Madrid. 1991. Página 98.

Esto ya sucedió anteriormente en otros ámbitos de la gestión preventiva de residuos, habiendo municipios y mancomunidades que desarrollaron iniciativas punteras en su día (separación y tratamiento de la materia orgánica, municipios libres de PVC, regulación de la publicidad directa,...), que con posterioridad han sido ampliamente difundidas y aplicadas por el resto del territorio. Es imprescindible que de nuevo algunos municipios se avancen para demostrar que estas iniciativas son viables en la práctica y para que su aplicación se difunda.

Finalmente, decir que este documento se ha centrado en el uso de las tasas como instrumento para incidir en la reducción y el reciclaje de los residuos urbanos. Posiblemente ésta sea una de las herramientas principales para avanzar hacia estos objetivos, sin embargo los Ayuntamientos no deberían descuidar otras tales como los precios públicos, los impuestos, los acuerdos ambientales, las mociones, las ordenanzas municipales, los sistemas de fianza, los sistemas de bonificación-penalización, las subvenciones, etc. Tampoco debe olvidarse que, a parte de estas herramientas de carácter normativo y fiscal, hay otra que es tanto o más importante: la educación ambiental. Solo ésta puede fomentar que las personas, por un lado participen en los programas de reciclaje y que, por otro, en su doble papel de consumidores y ciudadanos, exijan con sus actitudes cambios reales en los patrones de producción y consumo, que es donde están las causas últimas del problema que los residuos plantean hoy.

Ignasi Puig Ventosa

## BIBLIOGRAFÍA

- Agencia Europea del Medio Ambiente. L'aplicació i efectivitat dels impostos ambientals. Sèrie de qüestions ambientals, núm. 1. Editado por el Centre d'Estudis d'Informació Ambiental del Institut Català de Tecnologia. Barcelona. 1997.
- Ayuntamiento de Barcelona. Ordenanza fiscal 3.5 para 1997. Neteja. 1996.
  - Ordenanza fiscal 3.4 para 1998. Recollida d'escombraries. 1997.
- Ayuntamiento de Montcada i Reixac. Ordenanzas fiscales 8 y 9 para 1998. Octubre 1997.
- Ayuntamiento de Pineda de Mar. Ordenança municipal reguladora de la recollida, transport i tractament dels residus sòlids urbans. Marzo 1994. BOP 28/4/94.
- Ayuntamiento de Vilanova i la Geltrú. Ordenanzas fiscales 1998.
- Aldy, J. E. i M. L. Miranda. Recycling jumps when communities use unit pricing for residential garbage. Resource Recycling. Agosto 1996.
- Canterbury, J. Building a consensus for pay as you throw. Biocycle. Marzo 1996.
  - Pay-as-you-throw. Offering residents a recycling and source reduction incentive. Municipal solid waste management. Noviembre/diciembre 1997.
  - How to succeed with pay as you throw. Biocycle. Diciembre 1998.
- Centre d'Ecologia i Projectes Alternatius (CEPA). Propostes que es poden desenvolupar a nivell local per aconseguir una reducció dels residus municipals. Abril 1997.
  - Guia municipal per a la reducció dels residus. Molins de Rei. Julio 1997.
  - Consideracions generals per una taxa social i ecològica per la recollida i el tractament dels residus municipals. Molins de Rei. 1998.
  - Proposta de desenvolupament d'un pla de reducció de residus d'envasos a diversos municipis catalans. Molins de Rei. Julio 1998.

- Estudi per a la reducció de residus d'envasos a tres municipis de l'Àrea Metropolitana de Barcelona: Castellbisbal. Febrero 1999.
- Entitat del Medi Ambient. Àrea Metropolitana de Barcelona. Jornada sobre propostes de fiscalitat ambiental a l'àmbit urbà: aigua i residus. Documentació. Barcelona. 1998.
- Field, Barry C. Economía Ambiental. Ed. McGraw-Hill. Madrid. 1995.
- Fishbein, Bette K. i Caroline Gelb. Making Less Garbage. A planning guide for communities. Inform. New York. 1992.
- Horton, T. Environomic\$: Can the marriage of economics and the environment end happily ever after? Municipal solid waste management. Diciembre 1998.
- Puig Ventosa, Ignasi. Política econòmica municipal per a la reducció dels residus urbans. Treball de recerca. Escola d'Administració Pública de Catalunya. Barcelona. 2000.
- Rosembuj, Tulio. Elementos de derecho tributario. Vol II. Ed. Promociones y publicaciones universitarias PPU. Barcelona. 1989.
  - El tributo ambiental. Ed. Promociones y publicaciones universitarias PPU. Barcelona. 1994.
  - Los tributos y la protección del medio ambiente. Colección monografías jurídicas. Ed. Marcial Pons. Madrid. 1995.
- Shapiro, M. Unit pricing. A viable option for municipal solid waste managers. Municipal solid waste management. Marzo/abril 1995.
- Tello, Enric. Reflexions i propostes sobre la fiscalitat dels residus urbans a l'Àrea Metropolitana de Barcelona. Barcelona. 1998.
- Varios Autores. Tasas y precios públicos en el ordenamiento jurídico español. Instituto de Estudios Fiscales - Marcial Pons. Madrid. 1991.
- United States Environmental Protection Agency (EPA). Canterbury, J. Pay-as-you-throw. Lessons learned about unit pricing. Abril 1994.
  - Aldy, J. E. i M. L. Miranda. Unit pricing of residential municipal solid waste: lessons from nine case study communities. Marzo 1996.
  - Aldy, J. E., S. D. Bauer i M. L. Miranda. Unit pricing programs for residential municipal solid waste: an assessment of the literature. Marzo 1996.
  - Bauer, S. i M. L. Miranda. The urban performance of unit pricing: an analysis of variable rates for residential garbage collection in urban areas. Abril 1996.
  - LaPalme, S. i M. L. Miranda. Unit pricing of residential solid waste: a preliminary analysis of 212 U.S. communities. Octubre 1997.
  - Canterbury, J. i G. Hui. Rate structure design. Setting rates for a pay-as-you-throw program. Enero 1999.
  - National source reduction characterization report for municipal solid waste in the United States. Noviembre 1999.