

# **PAGO POR GENERACIÓN DE RESIDUOS MUNICIPALES EN TORRELLES DE LLOBREGAT**

Ignasi Puig Ventosa<sup>a</sup>

## **RESUMEN**

Desde el pasado 14 de enero Torrelles de Llobregat (Barcelona) ha implantado una tasa de basura pionera en el Estado español. Los ciudadanos y establecimientos comerciales pagan según la generación efectiva de residuos que producen. El Ayuntamiento ha implantado una recogida puerta a puerta en la que en días diferentes se recogen las diferentes fracciones de la basura. Para la recogida de la fracción inorgánica de los desechos el Ayuntamiento ha estandarizado unas bolsas especiales que se distribuyen en comercios colaboradores y que llevan incorporado en su precio la tasa de basuras. Así, a más bolsas utilizadas más se paga de tasa, siendo un sistema más justo, transparente e incentivador de la reducción y el reciclaje, puesto que para el resto de fracciones importantes (orgánica, papel y vidrio) no se paga. El uso de estas bolsas es obligatorio, por tanto, las bolsas de basuras no estandarizadas no se recogen.

Con respecto a los grandes generadores de fracción orgánica, adicionalmente, pagan según el tamaño y periodicidad de recogida de un contenedor que les cede el Ayuntamiento para su uso exclusivo.

Con el nuevo sistema se espera llegar al 75% de recuperación de los desechos y progresar sensiblemente en el ámbito de la reducción de residuos.

## **1. LOS SISTEMAS DE PAGO POR GENERACIÓN**

Hay consenso en que la reducción y el reciclaje tienen que constituir la prioridad para una gestión ambientalmente correcta de los residuos.

Para avanzar hacia este enfoque preventivo del tratamiento de las basuras la Administración puede servirse entre otras herramientas de instrumentos económicos incentivadores de cambios de comportamiento. En este sentido, ya se manifiesta la Ley 10/98, de 21 de abril, de Residuos prevé que "Las Administraciones públicas, en el ámbito de sus respectivas competencias,

---

a. ENT Environment and Management // Institut de Ciència i Tecnologia Ambientals (Universitat Autònoma de Barcelona). e-mail: [ipuig@ent-consulting.com](mailto:ipuig@ent-consulting.com)

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).

En el ámbito local, el instrumento económico más relevante es sin duda la tasa de basuras. Hasta ahora estas tasas se han caracterizado por tener como objetivo básico la recaudación de los costes del servicio, aun cuando todavía son pocos los Ayuntamientos que garantizan la suficiencia recaudadora del sistema a través de tasas. Por lo general, el objetivo recaudador ha sido el único y sólo recientemente algunos Ayuntamientos han introducido incentivos a las tasas y solo por la vía de los beneficios fiscales (p.e. Castelldefels mediante una bonificación al autocompostaje, Vilanova i la Geltrú por el uso frecuente de la *deixalleria* o punto limpio, Montcada i Reixac para los comercios que cumplan ciertas prácticas en relación con la recogida selectiva...).

Al margen de estas iniciativas parciales, la opción más extendida entre los municipios españoles es que el importe básico sea igual para todos los hogares. En algunos casos se paga en función de la categoría de las calles (p.e. Zaragoza) o del consumo de agua (p.e. en el área metropolitana de Barcelona para pagar los costes de tratamiento), o en menor medida se utilizan otras bases imponibles. Con respecto a los residuos comerciales lo más común es el establecimiento de categorías en función del tipo de actividad, asignando cuotas diferentes a cada una.

En ningún caso estas tasas establecen una correspondencia directa entre la cantidad de residuos generados y la cantidad a pagar. Esto hace que sean poco transparentes e injustas para el usuario, puesto que los que generan menos residuos están subvencionando *de facto* aquellos que generan más. Lo cual tampoco se corresponde con la filosofía de las tasas, en el sentido de correspondencia con un servicio prestado por la Administración.

Si cada cual pagara según los residuos que genera no sólo sería un sistema más justo sino que además se generaría un incentivo entre los sujetos pasivos hacia la reducción de los residuos, puesto que reducir implicaría pagar menos. Igualmente se podría incentivar el reciclaje haciendo que la disposición correcta de las fracciones reciclables fuese más barata que la disposición del rechazo.

Solo se trataría de hacer algo parecido a lo que ya sucede con el abastecimiento de algunos servicios públicos como el agua o la inmensa mayoría de los privados (teléfono, electricidad, gas...), en que el pago es función del consumo. El problema es que, a diferencia de estos casos, no existe un contador que permita saber la producción de residuos de cada

generador. Como forma de superar este impedimento se han desarrollado e implementado en muchas regiones del mundo lo que se conoce como sistemas de pago por generación<sup>1</sup>. Existen experiencias a casi todos los países europeos, Estados Unidos, Canadá o en otros países como Corea, China y Japón, con más de 5000 municipios en todo el mundo aplicándolos. Esquemáticamente las modalidades más habituales son las siguientes<sup>2</sup>:

- Pago por bolsa (o pay-per-bag). Consiste en que el municipio establece la obligatoriedad de utilizar bolsas homologadas para entregar los desechos y la tasa se incorpora al precio de las bolsas. De este modo, la base imponible de la tasa de basura es, pues, el consumo de bolsas homologadas, de forma que aquellos hogares que generen más desechos precisan más bolsas y el total pagado es aproximadamente proporcional al volumen de basuras generadas.
- Pago por adhesivo (o pay-per-tag). Éste es un sistema análogo al anterior, pero en este caso no son las bolsas de basura lo que está homologado por la Administración local sino unas pegatinas (preferiblemente nominales) que se adhieren a bolsas de basura convencionales. En este caso la tasa tendría como base imponible el consumo de adhesivos homologados, estableciendo una proporción aproximada entre el volumen de basura y el pago.
- Pago por contenedor (o pay-per-can). Es el sistema más común. En este caso las viviendas disponen de un contenedor particular. La base imponible de la tasa de basuras es el volumen del contenedor y la periodicidad de su recogida, aspectos que el usuario decide según su generación de residuos. Una variante desarrollada más recientemente consiste en que los contenedores dispongan de un tag que el camión de recogida lee al vaciar el contenedor, al mismo tiempo que lo pesa automáticamente.

Estos tres sistemas presuponen una recogida puerta a puerta de los residuos, que permita identificar a cada generador. Hay una última modalidad de pago por generación que continúa basándose en los contenedores colectivos:

- Contenedores colectivos con tarjeta magnética. Una última posibilidad consiste en incorporar en los contenedores un sistema de apertura mediante tarjeta magnética, a través de la cual se pagaría la tasa. El

---

1. En la literatura sobre el tema, mayoritariamente en inglés, estos sistemas son referidos como *pay-as-you-throw* (PAYT), *unit pricing*, *user fees*, *garbage by the pound*...

2. Para más detalles, véase Puig Ventosa, I. 2002.

contenedor pesaría automáticamente los desechos (o mediría su volumen) y la tasa sería proporcional a este indicador.

Estos sistemas permiten tener una fiscalidad local de los residuos coherente con el resto de iniciativas encaminadas a la reducción y el reciclaje, y de hecho los resultados que logran los sitúan como una de las piezas clave en las estrategias municipales de tratamiento preventivo de los desechos.

La adopción de uno u otro modelo depende de las características socio-urbanísticas de cada municipio, muy en especial de la distribución de la población dentro del territorio. En cualquiera caso, el requisito básico para poder implementar un sistema de pago por generación es la identificación del generador. Esta identificación ya se da en aquellos municipios que han implementado un sistema de recogida puerta a puerta de los desechos y fue justamente el hecho que Torrelles de Llobregat había decidido implantar un sistema de este tipo lo que posibilitó el marco para introducir en paralelo un sistema de pago por generación.

## **2. TORRELLES DE LLOBREGAT. SITUACIÓN DE PARTIDA**

El municipio de Torrelles de Llobregat (Baix Llobregat, Barcelona) tiene una población de 4.022 habitantes (2002), asentada sobre todo en viviendas de tipo unifamiliar, aunque en el casco urbano hay bastantes inmuebles con varias viviendas. Aparte del casco urbano, la población se concentra en dos arrabales y tres urbanizaciones. Existe una población flotante importante, no empadronada, de lo que resulta una población efectiva media de 4.569 habitantes según estimaciones realizadas.

Torrelles de Llobregat se ha caracterizado ya en el pasado por una gestión ambientalmente correcta de las basuras, siendo conjuntamente con Molins de Rei el primer municipio catalán en introducir la separación en origen de la materia orgánica, en el marco del proyecto Residu Mínim. Este modelo prevé la separación en origen de las fracciones de papel, vidrio, materia orgánica y materia inorgánica (envases y resto), y ya había permitido situar el nivel de recuperación del municipio en un 53%, uno de los más altos entre los municipios catalanes.

La tasa de recogida de basuras que pagaban los ciudadanos era bastante convencional<sup>3</sup>. Todas las viviendas pagan el mismo importe, concretamente 62,57 € en el año 2002. Con respecto a los residuos de origen comercial, había establecidas tres categorías mediante las que se clasificaban los diferentes tipos de establecimientos.

### **3. PRIMERA EXPERIENCIA ESTATAL DE PAGO POR GENERACIÓN**

Los resultados de recuperación logrados por los municipios que han implantado la recogida puerta a puerta en Catalunya (Tiana, Tona, Riudecanyes, Balenyà, Cervera...) han hecho evidentes los límites de los sistemas de recogida basados en la aportación voluntaria a contenedores. De ahí que el Ayuntamiento de Torrelles decidió apostar también por instaurar este sistema de recogida, manteniendo el modelo Residu Mínim.

Aprovechando que la implantación de la recogida puerta a puerta supondría la individualización de la recogida, el Ayuntamiento decidió también implantar un sistema de pago por generación, en que cada productor pagase según los residuos generados y se crease así un incentivo hacia la reducción y el reciclaje.

Desde el pasado 14 de enero de 2003 está en vigor el nuevo sistema, hecho que constituye la primera experiencia de pago por generación desarrollada en el Estado Español. La iniciativa cuenta con el apoyo de la Junta de Residus de la Generalitat de Catalunya y de la Entitat Metropolitana del Medi Ambient.

### **4. EL NUEVO SISTEMA DE RECOGIDA EN TORRELLES DE LLOBREGAT**

Con el nuevo sistema cada vecino o establecimiento comercial deja los residuos delante de su puerta entre 20 y 22h, en las condiciones establecidas en la Ordenanza municipal de recogida de residuos municipales.

Estos residuos son posteriormente recogidos por el servicio municipal, cada día la fracción correspondiente:

---

3. En este artículo nos referiremos en todo momento a la tasa por la recogida de basuras, que no incluye los gastos de tratamiento. En los municipios del Área Metropolitana de Barcelona, es la Entidad Metropolitana del Medio Ambiente quien cobra directamente a los ciudadanos la Tasa Ambiental Metropolitana de Gestión de Residuos Municipales (TAMGREM), que sirve para financiar el tratamiento.

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

FO= Fracción orgánica, FI= Fracción inorgánica.

La fracción orgánica se debe entregar en bolsas compostables dentro de unos cubos marrones de 25 litros facilitados por el municipio, el papel y cartón se entrega convenientemente plegado, sin que moleste en la vía pública, y el vidrio se continua recogiendo en iglúes. La fracción inorgánica debe entregarse dentro de unas bolsas estandarizadas por el municipio de las que trataremos en más detalle al exponer el funcionamiento de la nueva tasa.

A parte de las cuatro fracciones básicas, hay otras recogidas específicas. Los pañales pueden entregarse dentro de bolsas especiales (blancas y opacas, estandarizadas) cualquier día que se preste servicio. La fracción vegetal asimilable a basura orgánica (sin ramas grandes) se puede entregar los días de recogida de la fracción orgánica, en bolsas específicas también estandarizadas por el municipio. Las ramas podrán llevarse a la *deixalleria* o directamente a la planta de compostaje. Todas las bolsas estandarizadas llevan el logo municipal bien visible, así como rotulado el nombre de la fracción a que corresponden.

El Ayuntamiento continúa prestando el servicio de recogida de enseres voluminosos, previa llamada, y existen puntos para la recogida de pilas.

Los desechos entregados incumpliendo alguna de las condiciones de entrega no son recogidos por el servicio de recogida hasta que el problema sea subsanado.

La *deixalleria* continúa admitiendo residuos especiales y residuos reciclables debidamente clasificados, pero además hace funciones de área de aportación de emergencia de las fracciones orgánica e inorgánica, para los ciudadanos que excepcionalmente necesiten deshacerse de los desechos fuera de los horarios de disposición establecidos.

Los residuos orgánicos y vegetales tienen como destinación la planta de compostaje ubicada en el mismo municipio, la fracción inorgánica tiene como destino la planta de selección de Molins de Rei, el papel y el cristal van directo a los recuperadores, mientras que los pañales -previo trasvase- van directo a vertedero.

## 5. LA NUEVA TASA DE PAGO POR GENERACIÓN

La tasa de basura es la gran novedad que aporta Torrelles de Llobregat al panorama de los residuos. Está regulada en la Ordenanza Fiscal Reguladora de la Tasa por Recogida de Residuos Municipales y se basa en un sistema de pago por bolsa, a pesar que incorpora algunos elementos inspirados en sistemas de pago por contenedor.

Tanto para hogares como para establecimientos comerciales la tasa consiste en una parte general (independiente de la generación de residuos) y dos partes especiales (dependientes de la generación). La tasa ha sido diseñada para que durante el primer año de implantación las partes especiales recauden el 50% del ingreso total.

Para las viviendas la parte general es fija para todos los contribuyentes e igual a 35 €/año (un poco más de la mitad que se pagó el año anterior). Para los establecimientos comerciales se establecen cuatro categorías atendiendo a la naturaleza de la actividad. Las tres primeras muy parecidas a existentes hasta entonces y una cuarta nueva.

Parte fija comercial	
A. Restaurantes, supermercados, gasolineras, grandes superficies, hostales, hospederías, residencias, almacenes (excepto los incluidos en la categoría B) y similares.	150 €
B. Comercios de alimentación, pescaderías, carnicerías, ferreterías, cerrajerías, carpinterías, estancos, quioscos, bares, entidades financieras, almacenes al servicio de explotaciones agrícolas de las cuales sean titulares los propios titulares del almacén y similares.	85 €
C. Garajes, zapaterías, tiendas de regalo, farmacias, mercerías, tiendas de ropa, hornos de pan, oficinas y despachos, actividades profesionales, comercio general y similares.	60 €
D. Talleres, industrias y similares.	300 €

La primera parte variable de la tasa es proporcional a la cantidad generada de basura inorgánica. Esta fracción es obligatorio entregarla en unas bolsas de basura estandarizadas por el Ayuntamiento para el uso específico de esta fracción. Son bolsas verdes y translúcidas. Estas bolsas traen incorporada una

parte de la tasa de basuras -que se paga al adquirir las bolsas-, de modo que a más bolsas usadas más se paga de esta parte variable de la tasa.

Fracción inorgánica	
Volumen de las bolsas estandarizadas	Tasa asociada a cada bolsa
40 litros (para uso domiciliario)	0,60 €
100 litros (para uso comercial)	1,50 €

La segunda parte variable de la tasa es diferente para usuarios domésticos y comerciales.

Los usuarios domésticos generadores de fracción vegetal asimilable a basura orgánica (sin ramas grandes) pueden entregar esta fracción los días de recogida de la fracción orgánica pero dentro de bolsas estandarizadas por el Ayuntamiento para este uso específico. Son bolsas compostables de 50 litros que llevan una tasa asociada de 0,40 €/bolsa. Esta parte de la tasa se paga igualmente al adquirir los bolsas.

La segunda parte variable de la tasa de basura para establecimientos comerciales es función del volumen de basura orgánica que generen. Este volumen se estima en función del número, tamaño y periodicidad de recogida de los contenedores de basura orgánica asignados para su uso exclusivo. Estos contenedores, propiedad del Ayuntamiento, son cedidos anualmente y son los únicos recogidos.

Se ofrecen tres volúmenes diferentes y la posibilidad de contratar cuatro o dos recogidas semanales, correspondientes a todas las recogidas que se efectúan o sólo a las del fin de semana. Se pueden contratar simultáneamente contenedores de tamaño y periodicidad de recogida diferentes.

Parte variable según tipo de contenedor de materia orgánica comercial	
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

Los contenedores de fin de semana llevan una pegatina distintiva.



Pese a la diferenciación entre viviendas y establecimientos comerciales, en los casos en que el establecimiento comercial tiene una generación de residuos asimilable a doméstica en cuanto a cantidad y composición se le da el mismo trato que recibe una vivienda. Es decir, para la fracción inorgánica puede utilizar indistintamente bolsas de 40 o 100 litros, mientras que si la generación de basura orgánica es menor de 25 litros/día de recogida (el tamaño del cubo de uso domiciliario), no es necesario disponer de contenedor específico.

El resto de fracciones (papel, vidrio y orgánica domiciliaria y de pequeños generadores) son recogidas puerta a puerta gratuitamente. Este también es el caso de los pañales, excepto para los locales o establecimientos generadores de más de 10 litros diarios (residencias y guarderías) que tienen que entregarlos en las bolsas estandarizadas de 40 o 100 litros de basura inorgánica y dentro de contenedores facilitados por el Ayuntamiento a tal efecto y convenientemente identificados.

En la *deixalleria* los materiales convenientemente clasificados también se pueden llevar gratuitamente, excepto cuando se utilice como área de aportación de emergencia de basura inorgánica, en que ésta que se tiene que entregar dentro de las correspondientes bolsas estandarizadas.

#### - Beneficios fiscales previstos

La ordenanza fiscal prevé cuatro supuestos de aplicación de beneficios fiscales sobre la parte general 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 la ordenanza previa.

El segundo caso de exención es para generadores de residuos industriales asimilables 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 (autocompostaje) durante el ejercicio anterior. Se pide que se haya efectuado durando en el año anterior y no durante el ejercicio presente para evitar casos en que se esté haciendo autocompostaje en el momento de cerrar el padrón fiscal pero pueda dejarse de hacer antes de finalizar en el año.

La otra bonificación se establece por razón de lejanía, para las viviendas aisladas donde no se puede efectuar la recogida en la puerta y a las que por tanto se presta un servicio de calidad inferior. Estas viviendas deben usar el mismo tipo de bolsas, pero llevarlas a unas áreas cerradas específicas para su uso exclusivo.

El incremento global de la tasa en término medio se prevé que será de un 16,70%, que 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.

## **6. CONSIDERACIONES SOBRE EL MODELO ESCOGIDO**

Indudablemente, la principal elección fue decidir si se adoptaba un modelo de pago por generación o se mantenía un sistema fijo como el vigente hasta el momento. La convicción de que el nuevo modelo iba a ser más justo y más ecológico fue el motivo principal de que políticamente se decidiese cambiar la tasa, a pesar que la nueva gestión es más complicada y que indudablemente tratándose de la primera experiencia la apuesta implicaba ciertos riesgos.

A parte de esta decisión principal, hay otras consideraciones a realizar sobre las decisiones que se tomaron para transformar la idea conceptual de un modelo de pago por generación en una realidad operativa:

### **- Sobre la elección de la base imponible**

La elección de la base imponible fue un aspecto clave en la definición del modelo. Desde el punto de vista de favorecer la máxima recuperación se decidió hacer recaer el pago sobre aquellas fracciones que se deseaban minimizar por razón de su impacto ambiental, y hacer gratuita la recogida de las fracciones de las que más se quería incentivar la recuperación.

Así se decidió usar como base imponible el volumen de envases y resto, favoreciendo la selección de papel, vidrio y particularmente materia orgánica, puesto que su correcta separación evita el pago de la tasa.

Tratándose del modelo Residu Mínim, la fracción inorgánica es suficientemente voluminosa como para permitir que sea la única base imponible, pero en modelos con recogida específica de envases claramente hacer recaer toda la

carga impositiva sobre la fracción rechazo no sería suficiente con lo que habría que estudiar cual sería la modalidad más conveniente.

- Sobre la definición de la parte general

Hay varios argumentos a favor de la definición de una parte general o independiente de la generación. El primero es la existencia de costes fijos que nada tienen a ver con la generación de residuos. En el caso de Torrelles esto es particularmente relevante dado que hay una importante población de segunda residencia que genera muy poca basura y que, sin embargo, genera unos costes importantes puesto que hay que efectuar diariamente el servicio de todas formas.

Por otro lado, dada la novedad del sistema era prudente garantizar una fracción de la recaudación total, además que, el establecimiento de una parte fija ha suavizado la transición al nuevo modelo.

- La distribución y cobro de los bolsas estandarizadas

Las diferentes bolsas estandarizadas se distribuyen a los usuarios finales a través de comercios que participan voluntariamente (a excepción de las de pañales que las distribuyen los servicios sociales del Ayuntamiento). Éste es un aspecto clave para garantizar una buena distribución y minimizar los gastos de gestión del Ayuntamiento.

Se decidió que los comerciantes no tuviesen ningún margen comercial sobre las bolsas estandarizadas, ni reciben ninguna comisión periódica por sus servicios de recaudación. El importe que paga el usuario final al adquirir el bolsa se trata íntegramente de una tasa y por tanto contablemente es una operación sin IVA, lo que facilita su gestión.

Los comerciantes participan básicamente porque es una forma de garantizar un flujo de personas por sus tiendas; personas que quizás de otro modo no irían. De este modo se promociona indirectamente el comercio local.

De todos modos, para potenciar la participación de los comerciantes, el Ayuntamiento sí que previó que pudiesen tener un margen comercial en la venta de bolsas compostables, que no son estandarizadas pero sí de uso obligatorio para entregar la fracción orgánica y son con diferencia las que más se utilizan. El Ayuntamiento hizo una compra a gran escala lo que le permitió

conseguir un precio aproximadamente igual a la mitad del precio habitual de mercado. Estas bolsas solo las distribuye entre las tiendas que también distribuyen bolsas estandarizadas, de modo que pueden ofrecer las bolsas compostables mucho más baratas que el resto de comercios.

- Sobre la recaudación prevista

Políticamente se decidió que la tasa debía cubrir el 80% de los costes de recogida como venía haciéndolo hasta entonces. Igualmente se estableció que la fracción a recaudar en el sector comercial debía corresponder con la fracción de residuos que estos en conjunto generan<sup>4</sup>.

Otros condicionantes previos a la definición del importe que debía asignarse a cada elemento variable, fueron la definición de la parte fija y el hecho que la relación de precios entre los bolsas para residuos inorgánicos fuese igual a su relación de volúmenes, de modo que la generación fuese proporcional al pago y no se favoreciesen económicamente los grandes generadores.

Con respecto al importe de los contenedores para los grandes generadores de fracción orgánica se decidió que los de dos días de recogida costaran la mitad que los que se recogen cuatro días. Para una misma periodicidad de recogida, sin embargo, el precio por litro decrece conforme aumenta el tamaño. Por un lado, porque los costes de recogida de estos contenedores tienen un componente importante que es independiente del volumen recogido, pero sobre todo el criterio usado de no mantener la proporcionalidad es diferente respecto la basura inorgánica porque sobre la reducción de esta última se quiere incidir prioritariamente por razones ambientales y porque su reducción es más viable mediante minimización y entrega selectiva de los materiales reciclables, por lo que tiene sentido mantener la proporcionalidad para cualquiera tramo de generación.

Partiendo de estas restricciones se definieron los importes asociados a los diferentes elementos variables, tomando en consideración la composición de la basura, la densidad de cada fracción a recoger, el grado de llenado esperado de los diferentes elementos...

---

4. Un 15% según estimaciones de la Junta de Residus en el Programa de Gestió de Residus Municipals 2001-2006 (PROGREMIC).

## - Sobre el riesgo de fraude y los mecanismos de control

Es común oír alegaciones de que los métodos de pago por generación no pueden funcionar en nuestro país porque los contribuyentes evitarán el pago mediante procedimientos irregulares, lo cual además de un problema recaudatorio conllevará vertidos ilegales, problemas con los vecinos, incremento de elementos impropios en las fracciones reciclables...

Efectivamente este riesgo existe y en el caso de Torrelles de Llobregat se identificaron a priori una serie de formas de fraude que fueron recogidas en el capítulo dedicado al régimen sancionador de la ordenanza municipal de recogida de basuras.

De todos modos, en los múltiples sitios donde se han aplicado tasas vinculadas la generación de residuos, si bien se han detectado problemas, éstos no han pasado de ser puntuales y controlables.

En Torrelles, tras dos semanas de aplicación del sistema<sup>5</sup> se ha detectado vertidos puntuales en contenedores de otros municipios, pero no se han detectado prácticamente problemas de vertido ilegal en el propio municipio y tan solo casos aislados de uso incorrecto de las bolsas correspondientes. Lo que sí se ha detectado es un aumento muy significativo del uso de la *deixalleria*.

A parte del necesario régimen sancionador para los incumplimientos más flagrantes, está claro que la “sanción” más directa es el hecho que el Ayuntamiento no recoja las basuras mal entregadas. Durante las dos primeras semanas, se adhirió un adhesivo azul en la puerta de aquellas viviendas que entregaban inadecuadamente alguna fracción, pero se recogía de todas formas. Era un adhesivo informativo del cambio de sistema. A partir de la tercera semana se adhiere un adhesivo rojo y los residuos no son recogidos. El adhesivo rojo explica el motivo de la no recogida. La reincidencia de adhesivos rojos conllevará la aplicación de las sanciones previstas.

Por otro lado, en el caso de basuras en que no sea directo identificar su generador, el Ayuntamiento puede recogerlas y examinarlas con el objetivo de identificar el responsable de su entrega inadecuada y proceder según convenga.

---

5. Este artículo se terminó de redactar el 29 de enero de 2003.

## 7. CONCLUSIONES

A pesar que aún va a pasar tiempo hasta que se disponga de datos significativos (provenientes de estudios de caracterización de la basura, económicos...), tras dos semanas de funcionamiento del nuevo modelo la percepción entre el equipo técnico impulsor de la iniciativa es muy positiva. La cantidad de materia orgánica recogida se ha disparado, la calidad de los diferentes materiales es, en apariencia, muy buena y el municipio está más limpio que cuando el sistema se basaba en contenedores.

La definición del modelo de recogida y de pago por generación ha estado completamente condicionada por las características del municipio: densidad de población, pendientes existentes, presencia de bastantes generadores de fracción vegetal, simplicidad relativa del sector comercial... como igualmente ha condicionado la definición de la base imponible el hecho que el modelo de recogida existente fuera Residu Mínim.

Por tanto, la experiencia de Torrelles de Llobregat no es directamente trasladable a otros contextos sin los necesarios estudios de adaptación a las circunstancias locales. Lo que es indudable es que esta iniciativa tiene el valor de abrir un nuevo camino y por tanto se convierte en un referente valioso para las que indudablemente la seguirán.

Esta experiencia también evidencia la necesidad que las Administraciones supralocales respalden a los municipios que decidan desarrollar iniciativas innovadoras de gestión de residuos. Las experiencias piloto implican unos costes añadidos derivados de más estudios, más educación ambiental y más monitoreo de los resultados. Y sobretodo conllevan una mayor incertidumbre en los resultados y un cierto riesgo que es sin duda el limitante principal para la viabilidad política de estas iniciativas. Dado el conocimiento de carácter práctico y de interés general que se desprende de estas experiencias parece más que razonable que los Ayuntamientos que decidan implantar nuevas líneas de gestión de residuos ecológicamente más respetuosas cuenten con el respaldo de las Administraciones de rango superior. Un respaldo que no solo debe ser económico y técnico, sino también de orden público, asumiendo conjuntamente los riesgos.

También es de crucial importancia que los municipios que gestionan bien los residuos vean esto traducido en ahorros económicos, al menos en el corto plazo. Es falaz argumentar que gestionar correctamente los residuos es más caro, pues una gestión incorrecta conlleva unos costes sociales y ambientales indudablemente mucho más altos, en forma de enfermedades, contaminación

del suelo y del aire, agotamiento de recursos... Estos impactos aún están injustificablemente tolerados e indebidamente contabilizados, es por esto que en términos estrictamente monetarios sí aún es efectivamente más caro realizar una buena gestión de los residuos. Es un aspecto central para garantizar una buena gestión de los residuos que las Administraciones estatal y autonómicas establezcan los instrumentos económicos pertinentes para gravar la generación de impactos ambientales asociados con el tratamiento de residuos que lleven a que cada tratamiento tenga el coste que efectivamente le corresponde. En particular es imprescindible implementar impuestos ambientales sobre el vertido y la incineración de residuos, como ya existen en numerosos países europeos<sup>6</sup>. En este sentido es bien trascendente la iniciativa del Gobierno catalán de implementar un impuesto de 10 €/Tm sobre los vertidos de residuos urbanos a partir del 1 de enero de 2004, aunque definitivamente el importe es demasiado bajo para cambiar significativamente las tendencias y muy inferior a la mayoría de impuestos en vigor en otros países. Con estos instrumentos en marcha, lo más ecológico deberá ser también lo más económico, como en rigor debería suceder. Solo así es esperable avanzar sensiblemente y que experiencias como la de Torrelles proliferen.

El caso de Torrelles de Llobregat permite demostrar que la implantación de tasas más transparentes, justas e incentivadoras de un tratamiento de los residuos ecológicamente responsable también pueden implantarse en nuestro contexto e ilustra cómo los instrumentos económicos pueden ponerse al servicio de una gestión ambientalmente más sostenible.

Propuestas parecidas podrían funcionar en miles de municipios o zonas de municipios de urbanismo horizontal de todo el Estado. Igualmente podrían funcionar para la recogida de residuos comerciales, que todo indica que progresivamente va a ir segregándose de la del resto de residuos municipales. Para zonas de urbanismo compacto, donde vive la mayoría de la población, aún reconociendo que la implementación de sistemas de pago por generación es más compleja, conviene no descartarla de entrada sino profundizar en cuáles son las modalidades que mejor se podrían adecuar, lo que indudablemente precisará de más investigación y más experiencias piloto. Para todas ellas el caso de Torrelles de Llobregat es una referencia de incuestionable valor.

---

6. European Environmental Agency, 2000; Martínez, 2001.

## Referencias

Ajuntament de Torrelles de Llobregat. Ordenança municipal de recollida de residus municipals. 2003.

Ajuntament de Torrelles de Llobregat. Ordenança Fiscal Reguladora de la Taxa per Recollida de Residus Municipals. 2003.

European Environmental Agency. Environmental Taxes: recent developments in tools for integration. Environmental issues series. No 18. 2000. Copenhagen.

Junta de Residus. Programa de Gestió de Residus Municipals 2001-2006 (PROGREMIC).

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

Puig Ventosa, I. Incentivos económicos para avanzar hacia la reducción y el reciclaje de residuos urbanos. Revista Interdisciplinar de Gestión Ambiental, 48, p. 22-32. Diciembre, 2002.