

REVISTA ANÁLISIS LOCAL

**COMENTARIOS SOBRE LAS ORDENANZAS
FISCALES DE RESIDUOS URBANOS.**

Julio Berbel Vecino
José María Peñuelas Menéndez
Manuel Gómez Barbero
berbel@uco.es
Universidad de Córdoba

José María Ortiz Ots
UCO - Sadeco S.A. (Acciones MIT)

RESUMEN

Este trabajo comenta algunas de las tasas de residuos vigentes en España, que es la principal fuente de financiación para la recogida y tratamiento de los residuos urbanos. El trabajo se divide en tres partes: una introducción general, un análisis del sistema español y por último una visión de la situación en Europa. Así mismo, se realiza un comentario sobre la Ley 11/97 de Envases y Residuos de Envases que ha venido a aportar recursos adicionales para financiar las nuevas normas vigentes. Por último, se realiza una comparación con otros marcos legales europeos. En España del análisis se deduce que prácticamente ninguno de los modelos existentes hace compatible un sistema eficaz de recaudación con los principios europeos para la gestión de residuos.

1. Introducción.

Los residuos urbanos (R.U.) suponen aproximadamente un 15% del total de los residuos que genera nuestro país. La problemática de los mismos es elevada ya que hay varios factores que complican su gestión respecto de otros residuos de tratamiento más sencillo. Algunos de estos factores son:

- ✓ Son productos heterogéneos con fracciones como residuos hospitalarios, vehículos abandonados, lodos de depuradora, tóxicos del hogar, etc.
- ✓ La generación es muy dispersa en el tiempo y en el espacio y creciente en cantidad y complejidad.
- ✓ La continua aparición de novedades normativas.

Las novedades legislativas derivadas de la normativa ambiental han motivado una creciente complejidad en la gestión y unos costes también el alza. De hecho, la aprobación por el Gobierno en el año 2.000 del '*Plan Nacional de Residuos Urbanos*' obliga a realizar unas inversiones y gastos mucho más elevados de los que tradicionalmente venía soportando el ciudadano.

Berbel et al (1.999) realizan un trabajo de naturaleza histórica sobre la organización de la vida en las ciudades, el marco normativo y legislativo de la gestión de residuos. Uno de los documentos analizados es la *Ordenanza de Limpieza de Córdoba* de 1.498, que mezcla aspectos normativos con fiscales. Desde el punto de vista de la equidad social, la ordenanza deja mucho que desear. El texto hoy día sería inadmisibile, valga como ejemplo el artículo 2º:

[2] Otrosy, que los dichos mayordomos tengan cargo de fazer alympiar la dicha çibdad calles della, e donde fallaren estiércol o vasura o otra suziedad que luego la mande char fuera de la çibdad a costa de quien lo oviere echado; e sy non avyere conocimiento de quién la echó, que la echen a costa de los vezinos más cercanos, (...) que sean prendados seys vezinos de los más cercanos, (...) por dos mrs. a cada vno, e al que oviere echado la dicha vasura o suziedad, por doze mrs. sv se falla quién la echó, e fallando quién la echó, que non sean prendados los vezinos.

Nuestro objetivo en este trabajo, y sin acudir a textos históricos, es constatar que la situación ha mejorado, pero que aún queda camino por recorrer. A lo largo del trabajo se repasará cual es la situación actual de las tasas y otros ingresos que financian la prestación del servicio de gestión de residuos con vistas a la necesaria revisión que este instrumento debería tener en la mayoría de los municipios españoles en los próximos años. Previamente, repasaremos los instrumentos económicos disponibles para la gestión ambiental.

2. Los instrumentos económicos para la protección ambiental.

La gestión sostenible del medio natural se basa en dos tipos de medidas:

- Normativas (emisiones, tecnologías, materiales, etc.).
- Instrumentos económicos (impuestos, tasas, subvenciones, etc.).

La utilización de los sistemas normativos ha ido reduciendo su importancia a medida que se han ido implantando sistemas económicos más eficientes desde el punto de vista coste/protección. De hecho, en la literatura reciente, se han citado los inconvenientes de emplear únicamente este tipo de instrumentos. De entre ellos, el más destacado es la *ineficiencia dinámica*, puesto que el contaminador no tiene ningún incentivo para reducir su contaminación por debajo del nivel legal planificado.

La OCDE, en diversos informes, apuesta decididamente por la coexistencia de instrumentos económicos con regulación normativa. Dichos instrumentos económicos han sido clasificados en los siguientes:

- Tasas de *emisión*. Pagos directos relacionados con la cantidad y calidad de la contaminación (tasa de vertido).
- Tasas de *usuario*. Pagos por servicios colectivos como la recogida de los residuos urbanos.
- Tasas de *producto*. Aplicados a un producto contaminante bien en su fase de producción o en su uso final. Su uso intenta modificar los precios relativos o financiar sistemas de tratamiento y recogida.
- *Impuestos*. Pagos no voluntarios y relacionados con el uso de los recursos ambientales.
- *Sistemas de depósito, pagos o fianzas*. Cuando se usa o adquiere un bien que se devuelve total o parcialmente, p.ej. envase retornable.
- *Bonos de cumplimiento*. Son garantías financieras del cumplimiento futuro de ciertas normas (pesca, contaminación) que se devuelven total o parcialmente una vez se cumple el compromiso.
- *Pagos compensatorios* por incumplimiento de alguna norma. Están vinculados al beneficio obtenido o a los daños causados.
- *Indemnizaciones* por incumplimiento, que son compensaciones, bajo la ley civil, por daños causados.
- *Multas*, se diferencian de los anteriores por ser un valor deducido de disposiciones legales y ser acumulable o no a los dos anteriores.
- *Subsidios*. Son pagos que la empresa recibe con vistas a favorecer un determinado comportamiento. Por ejemplo, el mantenimiento de zonas protegidas en el entorno de los parques naturales.

Como vemos la variedad es enorme. A modo de resumen, los ingresos fiscales ambientales se clasifican en:

- **Impuestos**. Son pagos obligatorios al Estado (en sus diversos niveles) independientemente del uso del recurso en sí. Los pagos no están en relación con el uso del bien, sino más bien con la capacidad de pago.
- **Tasas**. Son pagos obligatorios relacionados directa o indirectamente con el coste a paliar, la contaminación producida (residuos, saneamiento, etc.) o el mantenimiento del recurso afectado (agua, bosque, etc.).

Desde el punto de vista cuantitativo, el más importante es el impuesto ambiental. Este impuesto se basa en la existencia de un fallo de mercado ya

que las emisiones contaminantes no implican un coste para el contaminador y, por tanto, su minimización no forma parte de los objetivos del empresario. Para su análisis detallado puede consultarse Gago y Labandeira (1.997).

Un ejemplo de impuesto ambiental es una Ley aprobada en Castilla-La Mancha¹, que configura el hecho imponible a partir de la incidencia en el medio ambiente, sometiendo a gravamen aquellas emisiones o riesgos cuyas externalidades negativas o costes que soporta la sociedad tienen una mayor importancia. El Art. 5º fija la base imponible del impuesto, que está constituida, por ejemplo, en el caso de actividades emisoras de compuestos oxigenados del azufre o del nitrógeno, por la suma para cada instalación de las cantidades emitidas de ambos compuestos durante el período impositivo.

En este trabajo nos centramos en las ecotasas, en las cuales su cuantía está relacionada con el coste de la reparación del daño ambiental. El impuesto, por definición, no está relacionado con la prestación de un servicio o el consumo de recursos. La Fig.1 describe el funcionamiento de una ecotasa que regula la actividad de una empresa que genera una externalidad (contaminación)

El nivel de contaminación (eje X) podemos pensar que puede ser el vertido a un río, la emisión de CO₂ a la atmósfera o bien, en el caso que nos ocupa, la generación de residuos sólidos, por ejemplo, los envases de una embotelladora de agua. El eje vertical recoge el beneficio marginal que obtiene la empresa por la última unidad de contaminación producida.

FIGURA 1: FUNCIONAMIENTO DE UNA ECOTASA.

Fuente : Elaboración propia.

A medida que va aumentando el nivel de producción se van produciendo retornos decrecientes a escala. Por ejemplo, si envasamos agua mineral, llega un momento en el que nuestra zona de influencia cercana a la planta empieza a estar saturada y a medida que nos vamos alejando va siendo menos rentable vender, hasta llegar al máximo de ventas. En el caso de que no haya que soportar ningún coste por vender envases no retornables, la empresa no tiene por qué tener en cuenta los residuos a la hora de planificar la producción con

¹ Ley 11/2000, de 26 de diciembre, del Impuesto sobre determinadas actividades que inciden sobre el Medio Ambiente. Cortes de Castilla-La Mancha.

lo que llegará hasta 'Emax' la emisión máxima de residuos, por los que no paga nada. Realmente paga por el material y transporte, pero no por el residuo generado.

Imaginemos que se fija una ecotasa por la producción de envases de 'usar y tirar'. La empresa seguirá produciendo, pero en lugar de llegar hasta el máximo posible, detendrá su producción al alcanzar el coste 't' ya que, si produce una unidad adicional, el beneficio será menor que el coste.

Con este sistema hemos reducido la contaminación. Además tenemos un incentivo permanente para seguir reduciéndola y cambiar de tecnología (por ejemplo, hacia un envase reutilizable). También hay un efecto adicional: la redistribución de la renta. Se ha recaudado una cantidad equivalente a la zona sombreada, que antes era parte de los beneficios privados.

Hay que observar que, en una ecotasa, la recaudación coincide con el gasto que hay que realizar para corregir la contaminación, sin que deba existir superávit ni déficit en esta gestión.

3. Instrumentos económicos para la gestión de residuos municipales.

En España, encontramos tres fuentes para obtener los recursos necesarios para el funcionamiento cotidiano del sistema de gestión de los R.U.:

- A través de las tasas y el presupuesto ordinario municipal.
- A través de la Ley de Envases.
- Inversiones extraordinarias financiadas con presupuestos de alguna Administración (Local, Autonómica, Nacional o Europea).

La adopción de criterios puramente ambientalistas (el que contamina paga), que más adelante desarrollaremos, choca con los predominantes en la actualidad, donde la pauta la marcan los aspectos sociales y financieros.

En los municipios españoles, los legisladores siguen apostando por el pago de tasas en función de la capacidad económica del sujeto pasivo, siendo este criterio a nuestro juicio equivocado. Pensamos que, si la intención del gobernante es la de realizar política de justicia social y redistribución de rentas, el instrumento más adecuado es a través de los impuestos sobre la renta, el patrimonio o el gasto de las personas físicas y jurídicas.

Como hemos afirmado, la perspectiva generalmente establecida ha sido la de conseguir los recursos financieros para gestionar el servicio sin tener en cuenta los criterios de diseño a los que debería tender cualquier sistema desde el punto de vista ambiental y que son:

- El importe debe ser proporcional al residuo generado y, por tanto, al coste de la prestación del servicio para cada persona o empresa.

- El sistema debe contribuir a la minimización de residuos por medio de la reducción en origen.

A la gestión municipal se le deben aplicar todos estos principios, pero especialmente tienen incidencia en la elaboración de las tasas los siguientes:

1. El *principio de prevención*, que implica la reducción de los residuos en origen, (en España éstos han crecido extraordinariamente en los últimos años). Según el Plan Nacional de Residuos, los medios para conseguir la reducción son la educación ambiental y los incentivos económicos fundamentalmente a empresas (Ley de Envases y Ley de Residuos).
2. El principio '*quien contamina paga*' implica que hay que hacer pagar al usuario de recursos naturales, de manera que los precios de bienes (envases y productos en general) y servicios (gestión de residuos) lleven implícito su coste. La aplicación de este principio implica la 'privatización' de los costes sociales, esto es, que cada individuo/empresa que genere residuos los asuma como un coste del proceso productivo o de consumo.

Según se deduce de este análisis, la tasa de residuos ideal debería tender al pago por residuo generado, lo cual tiene un gran impacto en la minimización de los mismos y en la separación de basuras en origen. No obstante, y dada la complejidad de aplicación de estos modelos en España al día de hoy, no es éste el sistema empleado.

3.1. Tasas municipales por recogida y tratamiento de residuos.

La mayoría de estas tasas se clasifican como *tasas de usuario*, esto es, pago por servicios colectivos que no guardan relación directa con el daño ambiental.

La doctrina de la OCDE y el sentido común nos dicen que este tipo de tasas no implica incentivos a la reducción de la contaminación, ya que para ello es necesario que la cuota este relacionada directamente con el daño ambiental (generación de residuos). Las tasas más eficientes desde el punto de vista ambiental son tasas de producto (que veremos en el caso de los residuos de envases) y las tasas de emisión (aplicadas a los vertidos de aguas residuales).

El marco legal que regula la fijación de tasas parte del Art. 142 de la CE que afirma '*Las Haciendas Locales deberán disponer de los medios suficientes para el desempeño de las funciones que la Ley les atribuye (...) y se nutrirán fundamentalmente de los tributos propios y de participación en los ingresos del Estado y de las Comunidades Autónomas*'

La gestión de los R.U. aparece como un servicio de competencia local y según la Ley 39/98 de Haciendas Locales establece que '*el importe de las tasas por la prestación de un servicio (...) no podrá exceder en su conjunto del coste real o previsible del servicio....*'. Este mismo artículo autoriza un criterio de capacidad económica para el cobro '*para la determinación de la cuantía de las*

tasas podrán tenerse en cuenta criterios genéricos de capacidad económica de los sujetos obligados a satisfacerlas'.

3.2. Ecotasa (Ley de envases).

La recogida selectiva y el reciclado de residuos, implica un aumento en los costes de gestión. ¿Quién pagará este aumento de coste?.

La solución que ha dado nuestra legislación para la financiación del sistema a largo plazo se establece como resultado de un reparto del coste de la gestión de residuos entre distintas fuentes de financiación, del siguiente modo:

Tasas municipales de recogida de R.U.	Recogida de residuos 'no envases'
Convenios con S.I.G.	Residuos de envases y embalajes
Tasa de depuración	Lodos de depuradora

Este planteamiento lo consigue la legislación vigente, ya que la Ley 11/97 de Envases plantea en su Art.10.2 que la compensación por la recogida de residuos de envases debe ser:

- *Los sistemas integrados de gestión (S.I.G.) financiarán la diferencia entre el coste ordinario de recogida, transporte y tratamiento de los desechos sólidos urbanos en vertedero controlado (...). Los S.I.G. deberán compensar a las entidades locales que participen en ellos por los costes adicionales que tengan efectivamente que soportar (...), en los términos establecidos en el correspondiente convenio*

Sin embargo, este planteamiento tiene su dificultad de aplicación por varias razones: ¿Se cumplirá el modelo previsto sin producir mayor carga fiscal para el ciudadano? ¿Qué es el extracoste?, ¿Quién debe pagarlo?, ¿Qué naturaleza tributaria tienen las tasas denominadas 'punto verde', que se supone que financian dicho extracoste a través del S.I.G.?

3.3. Financiación extraordinaria.

La realidad es que la inmensa mayoría de las inversiones en materia ambiental que han realizado las administraciones públicas ha sido a partir de fondos europeos, bien FEDER bien Fondo de Cohesión.

Una paradoja frecuente es que instalaciones que serán gestionadas por municipios o consorcios (concretamente plantas de tratamiento de residuos),

se diseñan y construyen por la respectiva Comunidad Autónoma produciendo disfunciones graves cuando la planta que se está ejecutando no es exactamente la que los municipios necesitan.

4. Ordenanza fiscales de gestión de R.U.

La Constitución en su Art. 31 afirma que *“todos contribuirán al sostenimiento de los gastos públicos de acuerdo con su capacidad económica mediante un sistema tributario justo inspirado en los principios de igualdad y progresividad”*. Este principio choca con dificultades de aplicación práctica como veremos a continuación.

Con relación a las tasas, la legislación vigente (Ley de Bases de Régimen Local) obliga a respetar tres consideraciones básicas:

1. El importe de las tasas no podrá exceder en su conjunto del coste real o previsible del mismo.
2. Para la determinación de las tasas se deberán tener en cuenta criterios de capacidad económica de los sujetos obligados a satisfacerlas.
3. Definir el hecho imponible o tributo de la forma más clara, amplia y detallada posible.

Según esto, y como ya hemos comentado, el criterio (3) implica que cada gerencia municipal debe publicar una ordenanza fiscal reguladora de las tasas por la gestión de los R.U. que detalle perfectamente, en distintos artículos, los derechos y obligaciones de todos los “participantes” en esta actividad. Dentro de estas ordenanzas podemos destacar los siguientes aspectos:

a) Fundamento y naturaleza. En la que, amparándose en los artículos 133.2 y 142 de la Constitución y otros de Leyes de carácter más específico, el gestor municipal establece la tasa de gestión que regirá en dicha población.

b) Hecho imponible. Aquí se debe aclarar perfectamente cual es la obligación del servicio público (normalmente la obligatoriedad de recepcionar, recoger, transportar y tratar los R.U. de viviendas, alojamientos, locales industriales, comerciales, profesionales, artísticos, de servicios...). Del mismo modo, se tipifica perfectamente lo que es considerado residuo urbano de lo que no lo es.

c) Sujeto pasivo y responsables. En estos artículos se define el conjunto de personas físicas o jurídicas y las entidades a las que se les presta el servicio y, por tanto, tienen obligaciones tributarias contraídas en la prestación del servicio, basadas en los Arts. 38.1 y 39 de la Ley General Tributaria.

d) Exenciones. En este apartado se suelen enumerar aquellos sujetos pasivos que, por sus especiales circunstancias, están exentos de la obligación de soportar el pago del impuesto.

e) Bonificaciones. Normalmente, los gestores municipales establecen una serie de bonificaciones en función de los ingresos brutos, número de miembros en la unidad familiar, si estos están jubilados...

f) Cuotas tributarias. Aquí se establece, en función del modelo que el gobierno municipal haya decidido fijar, la cantidad monetaria a aportar por cada contribuyente necesaria para satisfacer la gestión de los residuos.

g) Declaración, liquidación e ingreso. Este epígrafe recoge el periodo que se otorga al sujeto pasivo para que presente en su Ayuntamiento respectivo la declaración solicitando la inclusión en el Padrón de Contribuyentes. También se definirá, normalmente, el periodicidad de la facturación y del cobro.

4.1. Datos municipales.

Un estudio que resume el trabajo de *Berbel et. al.* (2000) analiza unas 80 ordenanzas fiscales. Allí se comprueba como la forma en que los gobiernos municipales cobran el impuesto para gestionar los residuos urbanos no es única. A continuación, se explican las formas más extendidas de aplicación de tasas, con sus puntos fuertes y sus debilidades, para que el lector sea capaz de reflexionar sobre ellas y pueda emitir un juicio de valor sobre su validez.

A) Modelos aplicados a las viviendas de uso común.

1. Según callejero fiscal. Córdoba.

Este método pretende ajustarse lo más posible a la diferente capacidad económica de los sujetos obligados a satisfacer la tasa estableciendo para ello unos parámetros de pago en función de un detallado estudio de mercado de la ciudad que se vincula al Impuesto de Bienes Inmuebles (I.B.I.) en viviendas y al Impuesto de Actividades Económicas en negocios.

2. Por barriadas. Pamplona.

Aquí la diferenciación existe, aunque no se lleva a cabo a nivel de calles, sino de barriadas. La tarifa que se aplicará será a partir de una tasa variable dando lugar a una cuota variable. Por tanto, la cuota total resultante será la suma de una cuota fija más una variable en función de la situación y el valor de la unidad urbana.

3. Integrados en otros tributos. Madrid, Málaga.

El I.B.I. es el que estos ayuntamientos consideran más oportuno para cobrar las tasas por recogida de basuras. Este sistema se basa en aplicar un recargo en el I.B.I. Al margen de otras consideraciones que pueden ser más positivas, este sistema tiene el inconveniente de que una vez que el impuesto se "integra" es difícil que se pueda explicar al ciudadano la necesidad de una

subida como consecuencia de una mejora de la calidad del servicio (como un nuevo vertedero, un nuevo sistema de recogida, etc.). Con este sistema se pasa a depender de la política y de los presupuestos municipales.

Consideramos esta falta de capacidad de adaptación para el futuro y para la evolución del coste del servicio (que estimamos que en los próximos años va a sufrir una evolución) el principal motivo por el que este sistema no es el óptimo a emplear, a pesar de la comodidad que ofrece en cuanto al cobro del mismo.

4. Según consumo de agua. Sevilla, Jerez.

Este sistema se basa en un "recargo" sobre el volumen de agua facturado por cada vivienda, estableciendo generalmente una cantidad mínima o fija, y una cantidad máxima. Al unir la tasa de R.U. al consumo de agua se consigue facilitar el cobro de la misma, pues prácticamente toda la población tiene que pagar la factura del agua. Pero el método no considera en absoluto la capacidad económica de los sujetos, pues el consumo de agua es independiente del nivel de renta (y sí depende, por ejemplo, de aspectos tan arbitrarios como las épocas de sequía).

La bondad de este modelo de tasas radica en su universalidad y facilidad de gestión y cobro, pero no atiende a la capacidad económica de los sujetos pasivos, no considera el pago por residuo generado y tampoco hace visible para el ciudadano la financiación de la recogida selectiva y el reciclaje.

5. Cantidad fija. Santiago de Compostela, Alcoi, Lebrija (Sevilla), Camas (Sevilla), Mancomunidad del Guadalquivir (Sevilla).

La principal novedad que aporta este sistema es la total uniformidad que se aplica a la población. Obviamente los gastos derivados del estudio de la "capacidad económica" se reducen drásticamente, al ser considerados todos de idéntica forma. No es difícil entender que, de ser aplicado este sistema, debe serlo principalmente en núcleos de población pequeños y con marcada homogeneidad en cuanto a su nivel de vida.

B) Tipos de ordenanzas existentes para negocios en España.

El sistema generalizado en todo el país es la fijación de una tasa tipo 'tarifa plana' en función del tipo y tamaño del negocio. La tasa de R.U. que se aplica a los locales no destinados a viviendas (hoteles, cafeterías, hospitales, etc.) se ajusta a un modelo similar en casi todos los municipios del país.

Las diferentes tarifas quedan establecidas, con criterios de experiencia, en función de los residuos que se estima genera cada negocio. Se define un valor a pagar que puede ser una cantidad fija o en función de diversos parámetros (valor catastral, superficie, capacidad y otros).

Vemos que no están relacionados directamente con el volumen generado, y puesto que las tarifas son estimadas, no se logra que cada contribuyente pague conforme a los residuos que realmente genera y por tanto no se consigue un incentivo a la minimización. No obstante, una excepción al sistema de tarifa plana generalizada es el cálculo de costes en función del volumen vertido. Hay varias ciudades que tienen implantado estos sistemas o pequeñas variantes entre las que citamos tres ejemplos:

En Loja (Granada) tienen un modelo de pago por uso del servicio o volumen según un coste creciente y disuasorio. Toman como unidad 'el saco'.

La ciudad de Écija (Sevilla) marca dos tarifas en polígonos industriales en función de que se supere o no el umbral de 80 Kg (o bien 800lt) por industria.

Las ordenanzas de Córdoba, para grandes generadores establecen un descuento del 10% si los establecimientos clasifican los residuos en origen. Esto podría considerarse un incentivo a la mejora de 'calidad' del residuo si bien no incentiva exactamente su reducción.

5. Sistema de tasas vigente en Europa y su evolución previsible.

En un trabajo reciente de la Asociación Europea de Ciudades por el Reciclaje, (*Allen, 2.000*) se analizaba las tasas existentes en Europa, de las que destacaremos la tendencia creciente a la aplicación de tasas en función de la producción. Sin embargo, el informe pone de manifiesto una enorme diversidad existente entre los países. Por ejemplo, las autoridades locales tienen tres posibilidades frente a la aplicación de tasas:

1. Opcional. La Ley permite aplicarlas pero no obliga, como es el caso español, y que también es el caso en la mayoría de los países con las excepciones que veremos a continuación.
2. Obligatorio. Caso de Luxemburgo, Suiza e Italia que recientemente ha obligado no solo a establecer las tasas por los municipios, sino incluso a que estas tasas cubran el 100% del coste y que incluyan el criterio de 'pay as you throw'.
3. No autorizado. Inglaterra no permite el establecimiento de estas tasas por el poder municipal, financiando el servicio a través del sistema tributario general.

Las alternativas, cuando analizamos la tasa en función de su comportamiento ambiental, son las siguientes:

a) Tasa o tributo no relacionado directamente con el coste

Nos encontramos con una tasa específica que no está relacionada con el volumen generado. Dentro de este sistema, el caso más general es aquel en que la tasa no tiene obligación de cubrir el 100% de los costes del servicio. Esto ocurre en países como España, Francia, Grecia o Portugal.

b) Tasa fija 'tarifa plana' cubriendo obligatoriamente el 100% del coste

La tasa debe cubrir el coste del servicio, pero no distingue entre las cantidades generadas individualmente. Países con este sistema son Dinamarca, Irlanda y gran parte de Bélgica.

c) Tasa variable no vinculada directamente al volumen y cubriendo el 100% del coste.

La tasa debe cubrir el 100% del coste del servicio, pero el reparto se realiza en base a elementos como renta, tamaño o situación de la vivienda y no directamente vinculada a las cantidades generadas individualmente: Ejemplos de esta opción son Holanda y Suiza y parte de Bélgica.

d) Tasa variable vinculada directamente al volumen de residuos.

La tasa debe cubrir el 100% del coste del servicio, pero en base al volumen de residuos efectivamente generados. Ningún país tiene en su normativa la obligatoriedad de implantar este sistema, aunque casi todos los países lo recomiendan. Italia tiene prevista la implantación de este método este año.

El parámetro más utilizado es el volumen. Hay algunas ciudades que pesan individualmente la basura, pero es poco frecuente. Vamos a resumir algunas de las experiencias en la aplicación de sistemas 'pay as you throw'.

- Bélgica: Reducción de los R.U. en una horquilla entre el 13% y el 33%.
- Alemania: Reducción del 20% al 46%.
- Luxemburgo: Reducción del 47% al 52%
- Holanda: Reducción del 12% al 30%.

Allen (2.000) concluye que, como media en Europa, la reducción observada en la generación de residuos es del 15 al 30%, con un crecimiento de la selección de reciclables que va del 5 al 10%, un crecimiento del compostaje doméstico y un aumento de la prevención en la generación de residuos.

Un análisis interesante para el caso español es comentar las semejanzas con los países más cercanos. Así Portugal en su ordenamiento jurídico, a diferencia del caso español, obliga a repercutir el total de los costes de gestión de residuos en las tasas (sin poner un tope superior, sino un límite inferior).

El caso italiano es más detallado porque en su legislación especifica el modo de cálculo de las tasas con dos componentes, una primera fija y otra variable en función del volumen generado, la suma de ambas debe recuperar

‘íntegramente’ los costes² del servicio. Así mismo, otro aspecto interesante del caso italiano es la existencia de un impuesto autonómico sobre el vertido, con el fin de encarecer esta opción de tratamiento frente a otras (reciclado).

6. Problemas actuales de la tasa en España.

En base a lo que hemos venido desarrollando en este trabajo podemos resumir como caracteres diferenciadores de la tasa en España, los siguientes:

a) La jurisprudencia señala que la existencia del hecho imponible implica la efectiva prestación del servicio, no sólo a los que lo utilizan sino a los que se encuentran en disposición de utilizarlo.

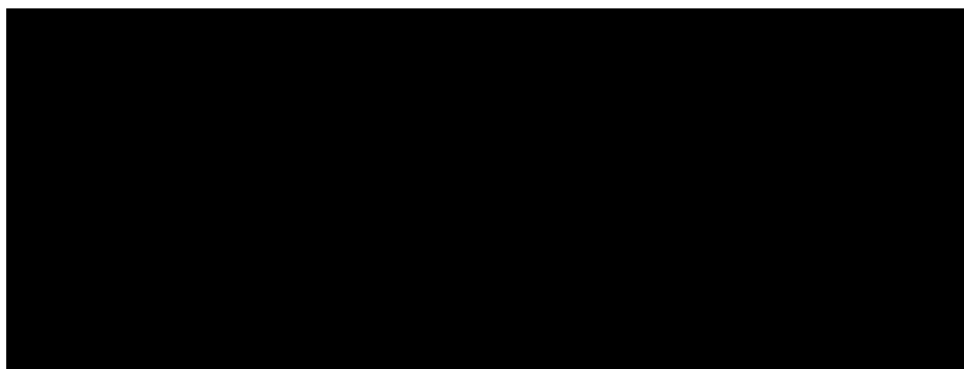
b) Sin embargo, a la hora de la cuantificación de la tasa ¿cómo se determina la base imponible?. Hemos visto que estamos lejos de llegar a la perfección de sistemas europeos.

c) Existe un límite superior al coste del servicio. En Portugal e Italia la Ley obliga a cubrir los costes del servicio ¿Por qué no aquí?.

d) Déficit crónico del servicio en la mayoría de las ciudades como Madrid, Málaga (que no tienen tasa, ya que está vinculada al I.B.I.) o Zaragoza (en donde la tasa cubre únicamente el 75% del coste real del servicio).

e) El principio de capacidad económica tiene difícil aplicación práctica y de hecho está en conflicto con el principio ‘quien contamina paga’. La tasa pagada media actualmente en España no llega casi nunca a las 3.000 Ptas/persona/año (año 1.999). La Fig.2 muestra a continuación las tasas de R.U. pagadas en 1.999 en distintos países tanto como media del país como el mínimo (calculado para una familia de 4 miembros).

FIGURA 2: TASAS PAGADAS EN DISTINTOS PAÍSES (Ptas./Familia) 1.999



² entro i quali i comuni devono provvedere alla integrale copertura dei costi del servizio di gestione dei rifiuti urbani... ". **Legge 23 dicembre 1999, n. 488**

En ese gráfico se observa claramente que la tasa de gestión de residuos en España tiene una importancia muy limitada, en donde la cantidad media cobrada no alcanza en relación a varios países ni la tercera parte.

Las anteriores críticas pueden hacer pensar que la tasa es poco operativa y de escasa cuantía. Los partidarios de la eliminación de la tasa de R.U. como el caso del Reino Unido alegan como argumentos, los siguientes:

- ✓ Escasa recaudación del sistema.
- ✓ Ineficiencia ambiental
- ✓ Falta de equidad social
- ✓ Difícil cálculo del coste real del servicio.

Los argumentos en contra de la tasa y que proponen su eliminación pueden encontrarse resumidos en el trabajo de Otero-Castelló, J. (1989) que afirma '*las tasas son verdaderos impuestos por (...) no constituir el hecho generador un servicio de utilidad individualizada sino global*' y en el de Lozano-Serrano, C. (1982) '*la opción de financiar un servicio mediante tasas o impuestos es una opción puramente política*'. Ambos autores se están refiriendo evidentemente al sector doméstico, sin referirse al 30% de los RU del sector comercial, institucional, de servicios e industrial que tiene la 'opción' de usar servicios propios de gestión.

Por el contrario, los partidarios de la renovación de la figura de la tasa proponen como estrategias de desarrollo:

- a) Adaptar la solución italiana y, en general, los sistemas '*pay as you throw*'.
- b) Potenciarla ya que tiene ventajas frente a los impuestos genéricos como:
 - Ambientales. A largo plazo introducir el '*pay as you throw*'
 - Financieras. Autonomía del servicio, repercusión de los costes y autofinanciación.
 - Sociales. Posible introducción de criterios de capacidad de pago.
 - De tesorería, al existir un cobro frecuente.
 - Aleja las decisiones de repercusión de costes de la política municipal general.
- c) Potenciar los convenios con los S.I.G. lo que permite:
 - Introducir la recogida selectiva integral
 - Autonomía del servicio, repercusión de los costes y autofinanciación de la recogida de envases.
 - Beneficios sociales ya que genera empleo local.
 - Recuperar para la ciudad lo que los ciudadanos 'ya han pagado' en concepto de 'punto verde'

7. Comentarios finales.

En España existen diversos modelos de ordenanza fiscal reguladora de residuos. No obstante, ninguna ciudad incorpora el ideal "*pay as you throw*" (pago en función del residuo generado) que se va imponiendo en el resto de países de la OCDE como el modelo a adoptar. Queda, por tanto, camino por andar hasta acercarnos a los sistemas más eficaces.

Como conclusiones del análisis de la situación actual y propuesta futura del sistema de tasa de basura en nuestro país, podemos afirmar lo siguiente:

- 1) La tasa de basura '**ambientalmente eficaz**' que implique el pago en función de los residuos generados es aún de difícil aplicación en nuestras ciudades. Debemos avanzar en aspectos como la concienciación ambiental, social, industrial, que impliquen a todos los sectores de la sociedad o la profesionalización de la gestión de los residuos por especialistas en cada material y fase del proceso para, en un futuro, poder aplicar adecuadamente estos sistemas, que en países como Holanda o Estados Unidos, ya han demostrado sobradamente su validez.
- 2) Tampoco parece oportuno el modelo de '**tarifa plana igualitaria**' que se justifica en pequeños municipios (menos de 5.000 habitantes), pero que deja de ser 'solidaria' y por tanto eficiente desde un punto de vista social en ciudades medias y grandes.
- 3) Creemos que la tasa debe ser gestionada independientemente de los **impuestos municipales**. Hasta cierto punto, es bastante común la asociación de este impuesto a otros conceptos tributarios como I.B.I o el I.A.E. Pensamos que es un error integrar la tasa de basuras ya que, de este modo y de igual forma que en el caso de asociarlo al impuesto del agua, se pierde toda capacidad de adaptación del impuesto en el futuro.
- 4) Tampoco creemos del todo correcto la gestión de la tasa en función de **indicadores** (como el agua consumida por la unidad familiar) ya que, esto puede dar lugar a situaciones ciertamente aberrantes en función de la actividad o cultura que tengan los particulares o empresas que habiten la ciudad. Además, no se favorece el criterio de capacidad económica para el cobro del recibo, ya que el consumo de agua es muy inelástico o independiente del nivel de renta (los ricos no beben más agua por eso).
- 5) Hay que huir de utilizar la tasa de basura (o en su caso los precios públicos como el del agua o el transporte) para hacer política de redistribución de rentas. Hay instrumentos más adecuados para su desarrollo.
- 6) La solución menos mala hasta la fecha creemos que es basar la tasa de basuras de **los domicilios particulares** en un sistema independiente.
- 7) En cuanto al **sistema industrial, institucional y comercial**, creemos que conviene adaptarlo al volumen real de generación de residuos. Esto

significa que el mejor camino a seguir es aquel que finalmente derive en un modelo de pago según generación de residuos.

En consecuencia, después de analizar la realidad de las tasas, encontramos que son raros los ejemplos de tasas que incorporen el principio de prevención y de 'quien contamina paga'. Esta observación va en contra de la propia definición de tasa ya que, en teoría, las tasas suponen un pago por la contraprestación del servicio de gestión de residuos que reciben los usuarios.

Pero la dificultad de un sistema práctico de medición del residuo generado por cada usuario hace que los sistemas vigentes de tasas hagan que el ciudadano pague más en función de su uso potencial que del real. En este sentido, el usuario juega un papel que tiene más de contribuyente pasivo que de consumidor-pagador de unos servicios demandados (Lumbreras, 1.999).

Para concluir, conviene recordar que los gestores no deben olvidar el espíritu de las leyes, que asocian al contribuyente la obligación de pagar la recogida 'ordinaria' de la basura y a los productores de envases el coste de la recogida de los residuos de envases.

La aprobación del Plan Nacional de Residuos Urbanos que lleva a la práctica las novedades legislativas y técnicas aparecidas (Ley 10/98 de Residuos, la Ley 11/97 de Envases y Residuos de Envases) implicará un encarecimiento del servicio. Se debería analizar en qué porcentaje debe ser financiado mediante los productores de envases a través del 'punto verde' y en qué porcentaje por los ciudadanos y empresas.

No obstante, mucho nos tememos que los niveles de tasas existentes en la actualidad son inferiores a los necesarios para cumplir con la Ley, y es importante realizar una análisis cuantitativo en el que no ha sido posible entrar en este trabajo. Nuestra investigación indica que, en 1.999, prácticamente la mayoría de los municipios que hemos analizado tienen un servicio de gestión de residuos deficitario.

8. Bibliografía.

Allen, C. (2000) *Application of Local taxes and Fees to Household Waste Collection*. En Modelos de financiación para la gestión de residuos municipales. Club Español de los residuos. Palma de Mallorca

Berbel, J., Porcel, O. (ed) (1999) *Las Ordenanzas de Limpieza de Córdoba de 1498 y su proyección*. Serv. Public. Universidad de Córdoba. Córdoba ISBN. 84-7801-229-X

Berbel, J. y Gómez-Limón, J.A. (1.997) *La gestión y la legislación de residuos de envases*. Residuos. Revista Técnica, nº 35: pp. 45-50

Berbel, J.; Ortíz, J.M.; Peñuelas, J.M.; Gomez, M. (2.000). *Análisis de Ordenanzas Fiscales Reguladoras de la Tasa de Gestión de Residuos Sólidos Urbanos*. Revista de Hacienda Local. Revista Técnica nº 89: pp. 45-60

Gago, A. y Labandeira, X. (1.997) *La Imposición Ambiental: Fundamentos, Tipología Comparada y Experiencias en la OCDE y España*. Hacienda Pública nº141/142: pp.193-220

Leyes 11/1.997 de Envases y Residuos de Envases, 10/1.998 de Residuos, 7/1.985 de Bases de Régimen Local y Reglamento, Ley 39/98 de Haciendas Locales y 11/2.000 del Impuesto sobre actividades que inciden sobre el Medio Ambiente (Cortes de Castilla-La Mancha).

Lozano-Serrano, C. (1982) *La financiación de servicios públicos mediante tasas: Cuestiones*. Revista Crónica Tributaria nº 43/1982.

Lumbreras, M. (1.999) *Sobrecostes originados por la gestión de los residuos de envases en las Entidades locales*. En Jornadas Internacionales sobre residuos urbanos. Marzo 1.999 San Sebastián.

Ministerio de Medio Ambiente (2.000) *Plan Nacional de Residuos Urbanos 2.000-2.006*. http://www.mma.es/INTERNET/pnru_dgcea_mma.htm

OCDE (1.999) *Economic Instruments for Pollution Control and Natural Resources Management in OCDE Countries: a Survey Working Paper* ENVEPOC/GEEI(98) 35/REV1. <http://www.oecd.org/env/docs/epocgeei9835.pdf>

Otero-Castelló, J. (1989) *La tasación de la tasa como especie tributaria*. Revista Crónica Tributaria nº 58/1989.

Strange, K. (2000) *Interpreting the Polluter Pays Principle*. En Modelos de financiación para la gestión de residuos municipales. Club Español de los Residuos. Palma de Mallorca

Varios Ayuntamientos (1.999) Ordenanza fiscal provincial reguladora de la tasa por la prestación del servicio de tratamiento, recogida o gestión integral de R.U.

Warmer nº 75. (2000) Publicación del Club Español de los Residuos.