

Comunicación Técnica

La utilidad de las Ordenanzas Fiscales para la recogida selectiva de los residuos urbanos

Autor principal: Jesús Conde Antequera

Institución: Ayuntamiento de Granada

Teléfono:

E-mail: jcondean@granada.org

Otros autores:

ÍNDICE

- A) INTRODUCCIÓN
- B) LA POLÍTICA AMBIENTAL EN EL ÁMBITO DE LA GESTIÓN DE RESIDUOS
- C) LA NORMATIVA SOBRE RESIDUOS Y LAS OBLIGACIONES DE LOS PRODUCTORES/POSEEDORES DE RESIDUOS
- D) INTERVENCIÓN ADMINISTRATIVA LOCAL RESPECTO A LA PROTECCIÓN AMBIENTAL
 - 1. Las competencias locales sobre protección del medio ambiente
 - 2. Los servicios de recogida y tratamiento de residuos urbanos
 - 3. Las Ordenanzas como instrumentos locales de protección ambiental
- E) LA TASA FISCAL COMO INSTRUMENTO PARA LA GESTIÓN SOSTENIBLE DE LOS RESIDUOS MUNICIPALES MEDIANTE LA INCENTIVACIÓN DE LA SEPARACIÓN EN ORIGEN. SU FUNCIÓN APLICADORA DEL PRINCIPIO QUIEN CONTAMINA PAGA
 - 1. La potestad financiera y tributaria de las Entidades Locales y las tasas por la recepción de servicios públicos municipales
 - 2. La importancia de los principios tributarios en la configuración de las tasas por recogida y tratamiento de residuos
 - 3. La configuración de las tasas por recogida y tratamiento de residuos como instrumento articulador de los principios “quien contamina paga” y de gestión sostenible de los residuos en la administración municipal.
- F) LA PROPUESTA DE GRANADA
- G) CONCLUSIONES

A) INTRODUCCIÓN

La creciente producción de residuos, sobre todo en las grandes ciudades, se ha convertido en los últimos años en una de las principales causas de la problemática ambiental.

Conocedoras de la importancia de la gestión ambientalmente sostenible de dichos residuos, las diferentes instancias territoriales, políticas y administrativas, han planteado diversas estrategias y han adoptado múltiples medidas tendentes a la minimización o reducción de su producción, a su reutilización y a su reciclado o, en último caso, a su valorización energética y a su eliminación conforme a criterios ambientalmente adecuados.

Además de medidas sancionadoras, restauradoras, educativas, de política territorial o económica, como el planeamiento o el fomento mediante subvenciones de actividades limpias, normativas o de cualquier otra índole, uno de los instrumentos con los que cuentan las Administraciones para el logro de estos objetivos es el sistema tributario. Sobradamente conocidos son ya los famosos impuestos verdes o ecológicos, los cánones de vertido, los derechos de emisión o cualquier otra figura impositiva tendente a dar contenido al aspecto fiscal del reiterado principio “quien contamina paga”.

Más reciente y menos abordado es el estudio de las tasas por recogida y/o tratamiento de residuos como instrumento de las Administraciones municipales para favorecer la separación en origen de los residuos que facilite su posterior reciclado, que es el objeto de esta comunicación. O desde otro punto de vista, plantear la posibilidad de determinar la cuota de la tasa de forma individualizada, cuando sea técnicamente viable, para aquéllos sujetos pasivos receptores de los servicios de recogida y tratamiento de residuos urbanos en función y en proporción del coste del servicio que reciben, de tal forma que si para la fijación de la cuota se tienen en cuenta elementos como la cantidad de residuos producidos que requieren recogida y tratamiento o el tipo de residuo en concreto, susceptible o no de recogida selectiva, se desincentive la presentación no separada de dichos residuos. Y en aquéllos supuestos de sujetos concretos o grupos de sujetos en los que sea imposible o muy difícil cuantificar la producción, al menos, determinar las circunstancias a valorar como elementos cuantificadores de la cuota que la aproximen en la medida de lo posible al beneficio real obtenido con la prestación del servicio.

El ámbito de mayor interés para la aplicación de este estudio es el de los residuos urbanos de origen no doméstico, entendiendo por tales los residuos urbanos producidos en actividades o industrias, al ser éstos, principalmente, grandes productores de este tipo de residuos. La mayor posibilidad de obtener datos reales o aproximados a los reales sobre la producción de residuos en el ámbito de las actividades puede permitir una distribución del coste de los servicios de recogida y tratamiento de los residuos de forma adecuada entre los productores y en proporción a la producción y consecuente generación de problemática de gestión de los mismos de tal modo que resulten aplicados los principios medioambientales de “quien contamina paga” y de reducción de residuos y reciclado.

Y, por otro lado, esa desigualdad obtenida en cuanto al pago de las tasas en función de las desiguales producciones de residuos y generación de perjuicio ambiental va a

configurar como gran beneficiada a la relación entre el principio “quien contamina paga” y el principio de justicia tributaria.

Como objetivo transversal de esta forma de configuración de las tasas se pretende la disuasión a los productores de residuos de realizar actividades de gestión de los mismos que no garanticen que el destino final de dichos residuos sea conforme a los principios de acción medioambiental comunitaria así como un incremento del porcentaje residuos valorizables cuya separación se realice en origen y una mejora en la presentación de residuos con especiales características que dificulten o impidan su posterior recogida o tratamiento a través de la determinación y fijación de condiciones de entrega de éstos a la empresa concesionaria del servicio de recogida por parte de los productores, que facilite la rapidez en la realización de la recogida, la optimización de los medios y la eliminación de algunos de los problemas que conlleva.

Para todo ello es imprescindible una coordinación entre la regulación que las correspondientes ordenanzas de gestión de residuos y las ordenanzas fiscales realizan respectivamente de los referidos servicios de recogida y tratamiento de residuos, por un lado, y de las circunstancias definidoras del hecho imponible y de la cuantía de la tasa, por otro.

Está claro, como demuestra la falta de éxito o de eficacia de anteriores experiencias, que tratar de configurar estas “tasas a medida” plantea una enorme problemática jurídica y técnica, lógica por otra parte si se tiene en cuenta la dificultad de obtener datos ciertos sobre la producción real de residuos de cada productor en los que fundamentar las diferentes cuantías.

El reto que se plantea a los Ayuntamientos para poder lograr estos objetivos mediante la aplicación de dichas tasas por producción será, por lo tanto, lograr articular mecanismos eficaces de medición de la producción individualizada de residuos y establecer una regulación adecuada tanto de la prestación del servicio como de los aspectos fiscales resultantes con base en estos mecanismos y en la regulación técnica de los servicios de recogida y tratamiento de residuos.

B) LA POLÍTICA AMBIENTAL EN EL ÁMBITO DE LA GESTIÓN DE RESIDUOS URBANOS

La gestión de los residuos está presidida por los grandes principios medioambientales de responsabilidad (quien contamina paga) y de desarrollo sostenible y por la conocida Ley de las tres erres (reducción, reutilización y reciclaje), con la finalidad de disminuir la cantidad de residuos que se producen y de aprovechar los restantes para producir nuevos materiales que puedan ser susceptibles de nuevo uso.

Estos objetivos y principios han sido asumidos y propugnados en todas las instancias administrativas.

La Unión Europea ha acogido expresamente en su Tratado Constitutivo los principios de prevención y de “quien contamina paga” en materia de medio ambiente (artículo 174.2 del Tratado Constitutivo de las Comunidades Europeas –TCEE-), principio que también incorpora nuestra Constitución (CE) en su artículo 45.3, y los ha incorporado para su

desarrollo en los diferentes programas comunitarios de acción medioambiental. Por su parte, las Directivas Comunitarias tratan de armonizar una legislación de los Estados miembros acorde a estos principios de acción.

Conscientes de que los residuos son una de las principales causas del daño ambiental, tanto esa normativa comunitaria como la legislación estatal que la traspone, particularmente en materia de residuos, la Ley 10/1998, de Residuos, apuestan por la denominada Ley de las tres erres en el ámbito de la gestión de los residuos. Asimismo, el Plan Nacional de Gestión de Residuos Urbanos, con vigencia hasta 2006, planteaba como objetivos prioritarios de la gestión la separación en origen y el reciclado, fundamentándola en los siguientes principios:

- Prevención y minimización
- Reutilización y reciclado
- Protección de la salud y del medio ambiente
- Proximidad. Tratamiento en la instalación más próxima a la generación
- Restauración - regeneración de suelos
- Principio quien contamina paga. Desincentivación de producción y responsabilidad
- Información
- Concienciación ciudadana

La aplicación de dichos principios supone, en el ámbito de la gestión de los residuos, por un lado, la priorización de las actuaciones administrativas referentes a la recogida selectiva y su reciclado y, por otro, consecuentemente, la necesidad de gravar la producción de los residuos de modo que quien más residuos produzca, capaces de crear contaminación o daño ambiental, pague el tratamiento ambientalmente adecuado de dichos residuos. Ello es perfectamente compatible con los principios de igualdad y justicia que informan el Derecho Tributario.

Al respecto, es particularmente significativo y útil lo establecido por el art. 25 de la citada Ley de Residuos, al disponer que *“las Administraciones públicas, en el ámbito de sus respectivas competencias, podrán establecer las medidas económicas, financieras y fiscales adecuadas para el fomento de la prevención,... la reutilización, el reciclado y otras formas de valorización de residuos”*.

Dicha posibilidad, amparada además por la potestad reglamentaria y tributaria que se reconoce en la Constitución y en la Ley de Bases de Régimen Local a las Entidades Locales, dan cobertura legal a la reglamentación de una serie de medidas administrativa y fiscales tendentes a favorecer o disuadir producciones de residuos y formas de presentación de los mismos a los servicios municipales que faciliten o dificulten, respectivamente, su posterior reciclado.

C) LA NORMATIVA SOBRE RESIDUOS Y LAS OBLIGACIONES DE LOS PRODUCTORES/POSEEDORES DE RESIDUOS

En el marco de estos principios que informan la política ambiental, la normativa sobre residuos plantea la estrategia ideal de su gestión desde un punto de vista integral, partiendo desde el origen de la producción o generación de éstos hasta su total eliminación.

Por ello, además de las disposiciones que ataúnen a la fabricación de los productos que posteriormente se convertirán en residuos, se impone una serie de obligaciones a los productores o poseedores de los residuos, referidas principalmente a la presentación de dichos residuos a los servicios de recogida, tendentes a facilitar las posteriores fases de gestión, especialmente la propia recogida y el tratamiento o valorización de éstos.

Si bien el artículo 11.2 de la Ley de Residuos dispone de forma genérica y ambiciosa la obligación de que todo residuo potencialmente recicitable o valorizable sea destinado a estos fines evitando su eliminación en todos los casos posibles, el legislador comete el error de no atribuir a los Ayuntamientos la potestad sancionadora en los supuestos de incumplimiento de este precepto cuando se trate de residuos urbanos (artículo 37.1.a en relación con el artículo 34.4.d de la Ley).

No obstante, y sin perjuicio del principio de gestión inocua contenido en el párrafo 1º del artículo 12, este precepto muestra claramente cuál es el objetivo marcado por la Ley en cuanto a la gestión de los residuos, determinante e informador de las obligaciones de sus productores y poseedores.

En este sentido habrá que interpretar por lo tanto la obligación que impone el artículo 20.1 de la Ley de Residuos, y que es reiterada en el ámbito de la Comunidad Autónoma Andaluza por los artículos 42.1 de la Ley 7/1994 y 4 del Decreto 283/1995, referente a la entrega por parte de los productores o poseedores de residuos urbanos a las Entidades Locales *en las condiciones que determinen las ordenanzas* o los correspondientes planes de gestión de residuos, *para su reciclado, valorización o eliminación*, prohibiendo su vertido o eliminación incontrolada (art. 12.2).

Luego son las Ordenanzas municipales las que determinarán la forma de presentación de los residuos a los productores con el objetivo, entre otros, de favorecer o fomentar la recuperación de dichos residuos para su posterior reciclado o valorización.

Tal es así que únicamente se exime de la obligación de entrega de los residuos urbanos a los municipios por parte de los productores o poseedores y se autoriza la entrega de éstos, previa autorización del ente local correspondiente, a un gestor autorizado o registrado, cuando el objeto de dicha entrega sea su posterior reciclado o valorización y en virtud de tal finalidad.

También la Ley 11/1997, de Envases y residuos de envases (artículo 12) hace mención a la obligación de separación de los residuos en origen al disponer que el poseedor final de los residuos de envases y envases usados deberá entregarlos en condiciones adecuadas de separación por materiales a un agente económico para su reutilización, a un recuperador, a un reciclador o a un valorizador autorizados.

En la misma línea, las Entidades Locales pueden obligar a los productores o poseedores, conforme a lo prevenido en el artículo 20.2, a que adopten, previamente a la recogida, las medidas necesarias para eliminar o reducir las dificultades o trastornos que las características especiales de sus residuos puedan ocasionar para la recogida o valorización de éstos o a que los depositen en forma o lugar adecuados, así como a suministrar información que se les requiera sobre dichos residuos con igual finalidad (disposición reiterada por el artículo 42.6 de la Ley 7/1994 en la Comunidad andaluza).

Estas obligaciones se ven reforzadas con la prevista por el artículo 29.1 referente a la colaboración con las autoridades o inspectores de la Administración, entre cuya misión se encuentra el fomento y promoción de la recogida selectiva y el reciclado de los residuos, permitiéndoles examinar y tomar las muestras necesarias.

Finalmente, la Ley de residuos hace recaer el coste de la gestión de los residuos en el poseedor de éstos (art. 11.3), de tal modo que las entidades locales gestoras determinarán la forma de distribuir el coste total de los servicios de recogida, transporte, valorización o tratamiento y eliminación de los residuos entre los diferentes usuarios poseedores iniciales de éstos.

El incumplimiento de estas obligaciones traducido en deficiencias en las condiciones de presentación de los residuos urbanos por determinados productores, tiene como principal consecuencia la imposibilidad o complicación del posterior tratamiento de cargas completas de los vehículos de recogida en las Plantas de recuperación, por lo que deben ser depositadas directamente en vertedero sin aprovechamiento de las fracciones de residuos valorizables con las que se encuentran mezclados. Y evidentemente, el volumen o peso de residuos reciclables que no son separados en origen para su destino a reciclado es destinado consecuentemente a su eliminación, con el consiguiente coste y pérdida de rentabilidad en las plantas de tratamiento. Asimismo dificulta la recogida por parte de los servicios municipales incrementándose notablemente el tiempo de prestación del servicio y el coste de los servicios de recogida y tratamiento o eliminación.

De este modo, cuando las tasas por recogida o tratamiento se configuran sobre elementos o circunstancias que nada tienen que ver con la naturaleza, volumen o tipología de los residuos producidos, se produce, en muchos casos, una inadecuación entre la tasa satisfecha por las actividades productoras y el coste efectivo del servicio recibido con absoluto incumplimiento del principio "quien contamina paga" y de justicia financiera, al existir productores que generan un volumen de residuos superior al correspondiente a la tasa que se le liquida por los servicios de recogida y tratamiento de los residuos generados conforme a su naturaleza o tipología y otros productores que soportan una tasa superior a la que le debería corresponder en función de su producción cuando proceden a su separación en origen.

D) INTERVENCIÓN ADMINISTRATIVA LOCAL RESPECTO A LA PROTECCIÓN AMBIENTAL

1. Las competencias locales sobre protección del medio ambiente

La Constitución Española constituye la protección ambiental en función pública de modo indiscutible (artículo 45.2) al atribuir a los poderes públicos la misión de *velar por la utilización racional de todos los recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de vida y defender y restaurar el medio ambiente*.

De este precepto y del apartado siguiente, que dispone la actuación represiva y resarcitoria de esos poderes públicos en caso de causación de daños ambientales, así como de la jurisprudencia, se deduce que esta función pública de tutela ambiental resulta asignada, con carácter general a todos los poderes públicos, tanto desde la óptica funcional (legislativo, ejecutivo y judicial) como desde la territorial (Estado, Comunidades Autónomas, Provincias, Municipios o cualquier otro tipo de entidad territorial), afirmación que ha apoyado el Tribunal Supremo en diversas sentencias¹.

El objeto de la función pública ambiental comprende principalmente el establecimiento de prestaciones públicas o servicios públicos de protección y conservación del medio y de restauración ambiental, servicios que habrán de establecerse obligatoriamente, según lo dispuesto en la legislación. Ello significaría que una prestación ambiental prevista legalmente es exigible judicialmente por los particulares². Y asimismo, se traduce en la obligación de velar por la utilización racional de los recursos naturales, tanto en lo que a la actividad administrativa se refiere (actuación conforme a este principio) como al control administrativo de la utilización que hagan los particulares, lo cual puede realizarse a través de licencias y otros medios de control de las actividades o industrias que puedan ocasionar daños ambientales en el sentido que éstas se ajusten a los estándares previstos o bien mediante el establecimiento de un régimen disciplinario o sancionador para quienes violen el deber de conservación del medio ambiente o utilicen irracionalmente los recursos naturales (art. 45.3 C.E.).

Por otro lado, la Administración puede alcanzar también este objetivo mediante el fomento de las actividades encaminadas a la protección, conservación o mejora del medio (subvenciones, medidas fiscales, premios, etc.) y la desincentivación de aquellas otras que sean perjudiciales.

¹ Entre otras, STS 30-4-1990 (Ar. 5620), en la que se dice que "es claro que los poderes públicos intervintes quedan vinculados por el artículo 45 de la Constitución..."; o STS 7-11-1990 (Ar. 8750), que expone que "... lo único que hay que lamentar es que todavía haya poderes públicos que manifiestan una cierta pasividad en la adopción de medidas eficaces en defensa contra las múltiples agresiones al medio ambiente que se dan todos los días y en todas partes".

² Ver, por ejemplo, la Sentencia de 25-4-1989 (Ar. 3233), referente a la depuradora de aguas residuales de Puigpunyent. Señala VELASCO CABALLERO, "El medio ambiente en la Constitución. Derecho público subjetivo o principio rector", *Revista Andaluza de Administración Pública*, nº 19, 1994, pág. 106, que la sentencia que estime el recurso no puede determinar la prestación o servicio en concreto ya que esto sería competencia de la Administración.

Dentro del marco de la distribución constitucional de competencias en materia ambiental, a la Administración Local³ le corresponde desarrollar las competencias medioambientales que el legislador estatal y autonómico le delimiten y aquéllas que respondan a los estrictos intereses municipales, dentro de su autonomía reconocida por los artículos 137, 140 y 141 CE. A pesar de este carácter "residual" de las competencias ambientales de las Entidades locales, por su propio carácter participativo y por la proximidad a los problemas ambientales, que suelen tener origen local, éstas están llamadas a desempeñar un importante papel en la protección del medio ambiente, sobre todo porque las competencias ambientales de las entidades locales son de carácter ejecutivo fundamentalmente.

Así, por ejemplo, el artículo 4.3 de la Ley de Residuos considera a las entidades locales las competentes para la gestión de los residuos urbanos, en los términos establecidos en esta Ley y en las que, en su caso, dicten las CCAA, asignándoles a los municipios, como servicio obligatorio, la recogida, el transporte y, al menos, la eliminación de los residuos urbanos, remitiendo también a las respectivas Ordenanzas como instrumento para establecer la forma en que se desarrolle dichos servicios.

Del análisis de la normativa ambiental y de régimen local no resulta duda alguna de la atribución a los Ayuntamientos, dentro de la genérica de protección del medio ambiente y de gestión de residuos urbanos, de la competencia para fomentar la recogida selectiva y la separación en origen de dichos residuos, dotándolas de instrumentos normativos suficientes, tanto desde el punto de vista de la propia prestación y organización de los servicios, como en los ámbitos de la responsabilidad administrativa (derecho administrativo sancionador) o del régimen fiscal (sistema tributario local).

2.- Los servicios de recogida y tratamiento de residuos urbanos

Las competencias ambientales, reconocidas de forma expresa en los artículos 25, 26, 27 y 28 de la Ley de Bases del Régimen Local y en diversas leyes de carácter sectorial, se ejercen pues, principalmente, mediante el establecimiento de servicios públicos locales, que han de prestarse, consecuentemente, en alguna de las formas de derecho público previstas por el artículo 85 de la Ley reguladora de las Bases del Régimen Local (LBRL) y la legislación de contratos, independientemente de que los particulares puedan también prestar las actividades objeto de ese servicio público en régimen de concurrencia mediante la correspondiente autorización o licencia en el caso de que no se haya ejercitado la reserva de los servicios a que se refiere el artículo 86.3 LBRL, entre los que se encuentra el servicio de recogida y tratamiento de residuos, y que el artículo 86.2

³ Vid., entre otros estudios sobre las competencias de las entidades locales en materia de medio ambiente, los de DE LA VALLINA VELARDE, "Reforma de la Administración Local y Organización del Medio Ambiente", *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, nº 189, 1976; MARTÍNEZ MARTÍN, "Corporaciones Locales y Medio Ambiente", *Derecho y Medio Ambiente*, CEOTMA, MOPU, Madrid, 1981; MUÑOZ MACHADO, "La distribución de competencias entre el Estado, las Comunidades Autónomas y las Corporaciones Locales en materia de medio ambiente", *Documentación Administrativa*, nº 190, 1981; LÓPEZ-NIETO Y MALLO, "Las funciones de las corporaciones locales en materia de medio ambiente", *El Consultor*, nº 19, 1983; DOMPER FERRANDO, "Competencias de entidades locales en materia de medio ambiente", *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, nº 252, 1991; PÉREZ MARTOS, *La distribución de competencias en materia de medio ambiente entre las distintas administraciones*, Ed. Comares, Granada, 1996; SALVADOR SANCHO, "Competencias estatales, autonómicas y locales en las políticas de medio ambiente", *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, nº 274 y 275, 1997.

Tratado Constitutivo de las Comunidades Europeas (en redacción dada por Tratado de Ámsterdam de 2-10-1997) identifica con los denominados *servicios económicos*.

Por otro lado, la propia Ley de Bases configura como servicios municipales de prestación y recepción obligatoria en todos los municipios al servicio de recogida de residuos y en municipios con población superior a 50.000 habitantes al servicio de tratamiento de éstos.

No obstante, estas previsiones de la Ley de Bases se amplían por la Ley de Residuos que atribuye a todos los municipios, de forma genérica, como servicios obligatorios los de recogida, el transporte y la eliminación de residuos urbanos (art. 4.3) y obliga a los municipios con una población superior a 5000 habitantes a implantar sistemas de recogida selectiva de residuos urbanos que posibiliten su reciclado y otras formas de valorización (art. 20.3).

La recogida de residuos es una fase de la gestión de los residuos consistente en toda operación por la que los servicios municipales o los gestores autorizados toman posesión de los residuos que los productores o poseedores ponen a disposición municipal en las condiciones determinadas por las Ordenanzas o planes de gestión de residuos correspondientes, adquiriendo desde entonces la propiedad de éstos. En esta fase se incluyen por lo tanto las operaciones de recogida, clasificación, agrupación o preparación de los residuos para su transporte.

La recogida selectiva es un sistema de recogida diferenciada de materiales orgánicos fermentables y de materiales reciclables, así como cualquier otro sistema de recogida diferenciada que permita la separación de los materiales valorizables contenidos en los residuos⁴. Puede llevarse a cabo de diversas formas, entre otras:

- Mediante contenedores específicos de diversos colores normalizados para los diferentes materiales residuales.
- Separación domiciliaria o mediante los denominados sistemas de recogida puerta a puerta
- Mediante la entrega en puntos limpios
- Mediante la utilización de servicios especiales de recogida directa a productores

La recogida selectiva de determinados componentes de la basura es la alternativa a los problemas que plantea la separación en la planta de tratamiento de las basuras que llegan mezcladas.

El Plan Nacional de Residuos Urbanos configura como uno de los objetivos específicos de la gestión de residuos la implantación de sistemas de recogida selectiva en municipios de más de 1000 habitantes y la normalización de colores de los contenedores utilizados para este fin.

Algunos autores distinguen otra fase previa a la recogida, denominada pre-recogida, en la que se encuadrarían todas aquellas operaciones llevadas a cabo por los productores o poseedores de residuos por las que se ponen a disposición de las

⁴ El Plan Nacional de Residuos Urbanos ofrece la siguiente composición de las basuras: materia orgánica 44,06 %, Papel-cartón 21,18 %, Plástico 10,59 %, Vidrio 6,93 %, metales 4,11 %, maderas 0,96 %, otros 12,17 %.

entidades locales en la forma prevista en las ordenanzas. En esta fase se plantearía como cuestión jurídica de fondo la responsabilidad por el cumplimiento de las obligaciones previstas por la normativa de residuos a la que hacíamos referencia anteriormente, referidas a la entrega de los residuos, a su presentación en las condiciones determinadas, información, etc.

Las actividades y obligaciones que se desarrollan en esta fase plantean cuestiones jurídicas de importancia, sobre todo por su trascendencia en cuanto a la determinación de la responsabilidad por los residuos.

La principal labor de la Administración Local respecto a esta fase de la gestión será la de determinar las condiciones en que los productores o poseedores de los residuos urbanos han de presentar dichos residuos para la siguiente operación, la recogida, obligaciones que, como decíamos, se establecen mediante Ordenanza.

Resulta evidente la importancia de regular de este modo la separación en origen de los diversos materiales residuales para su reciclado, para la facilitación del tratamiento posterior de los residuos que llegan a las plantas de tratamiento o a vertedero y, por lo tanto, para el ahorro de costes y de energía en su tratamiento.

Actualmente, la gestión de los residuos urbanos suele ser muy semejante en casi todos los municipios, realizándose como norma general mediante concesión administrativa del servicio o mediante la creación de consorcios o fórmulas supramunicipales o asociativas en casos de municipios de escasa población y recursos.

En cualquier caso, la regla general es también la falta de conexión entre áreas o delegaciones a la hora de establecer las diferentes normativas con incidencia en la materia: la regulación técnica del servicio y de las obligaciones de los usuarios y la regulación fiscal correspondiente

También son escasos los ejemplos de Ayuntamientos en los que se realice un control de productores, poseedores y gestores de residuos urbanos, sobre todo de origen no doméstico, con el objetivo de conocer el tipo y cantidad de residuos generados en el término municipal y de sus fuentes de producción que contribuya a adoptar las acciones necesarias para garantizar el destino final de dichos residuos y a su tratamiento o valorización conforme a los principios de acción medioambiental comunitaria. Ello suele deberse a la falta de medios materiales y personal técnico dedicado a la realización de estudios de producción, inspecciones, caracterización de los residuos, o supervisión del uso de las mejores técnicas disponibles.

Estas posibilidades de recoger materiales residuales de forma separada directamente a sus productores o poseedores (entrega en puntos limpios, puerta a puerta en sus locales o instalaciones y mediante contenedores específicos que les sean asignados o cualquier otro medio que permita identificar el residuo generado y su volumen, peso o configuración), son la base fundamental de información respecto a la gestión individualizada de los residuos por parte de dichos productores o poseedores.

3.-Las Ordenanzas como instrumentos jurídicos locales de protección ambiental

Tanto la legislación de carácter general como la normativa sectorial proporcionan a las Entidades Locales una serie de técnicas e instrumentos de variada naturaleza con el fin de procurar, por un lado, la protección del medio ambiente y, por otro, la represión o desincentivación de las conductas que atentan contra éste.

De las diversas clasificaciones y estudios⁵ que ha realizado la doctrina sobre las técnicas o instrumentos de protección ambiental, podemos concluir que existe consenso en partir de una distinción entre técnicas preventivas y represivas y, dentro de éstas, instrumentos estimuladores o disuasorios y prohibitivos.

Es evidente que, en cualquier caso, la protección ambiental pasa, esencialmente, por la educación ambiental. La educación ambiental está en la base de cualquier otra medida o instrumento de protección ambiental y ha de proyectarse sobre todo en lo referente al consumo racional y, acorde con el carácter limitado de los recursos naturales, mediante la concienciación en la idea de desarrollo sostenible y de que el actual modo de vida de los seres humanos, sobre todo en los países industrializados, con su forma de consumo actual, se erige en la principal causa de los daños ambientales. Esta educación, en cuanto ahora nos interesa, se orienta en un doble sentido:

- la motivación de los ciudadanos consumidores y productores de residuos en lo que respecta al cuidado en la generación de residuos, la reutilización de materiales y su disposición de forma separada que facilite el reciclado de éstos.
- asentar en la población ciertos valores y principios del Derecho Ambiental como el de desarrollo sostenible, el principio "quien contamina paga", el de restauración ambiental y el de participación

⁵ Sobre técnicas de protección ambiental hay diversos estudios doctrinales. Entre otros, RODRÍGUEZ RAMOS, "Instrumentos jurídicos preventivos y represivos en la protección del medio ambiente", *Documentación Administrativa*, nº 190, 1981; CARDELÚS Y MUÑOZ SECA, "Técnicas jurídicas para la protección del medio ambiente", *Documentación Administrativa*, nº 97, 1983 y LARUMBE BIURRUM, "Medio ambiente y Comunidades Autónomas", *Revista Vasca de Administración Pública*, nº 8, 1984. Estos dos últimos autores, partiendo de la clasificación de RODRÍGUEZ RAMOS en técnicas preventivas y represivas, clasifican las preventivas en declaraciones con efectos específicos (dominio público, delimitación de espacios territoriales, catalogación e inventario, homologaciones), obligaciones (prohibiciones, obligaciones de hacer, etc.), potestad reglamentaria (estándares, normas técnicas, etc.) actuación directa de la Administración (inspección, control y policía ambiental, restauración ambiental por la Administración, incluso con carácter subsidiario, etc.) instrumentos económicos (beneficios fiscales, subvenciones, cánones o tasas, seguros y fondos, etc.) y otros instrumentos (EIA, autorizaciones y licencias, planificación, educación e investigación ambiental, etc.); y las represivas en instrumentos administrativos (sanciones, clausuras de actividad, revocación de autorizaciones o licencias, decomiso, restitución y reposición, indemnización), civiles y penales; TRENZADO RUÍZ, "Técnicas e instrumentos jurídicos tradicionales y nuevos en el Derecho ambiental", *Actualidad Administrativa*, nº 24, 1986, quien distingue técnicas prohibitivas (prohibiciones), técnicas preventivas (autorizaciones y concesiones), técnicas estimuladoras (subvención, exenciones fiscales, créditos oficiales en condiciones beneficiosas), técnicas disuasorias (expropiación, inspección, ejecución forzosa), y técnicas represivas (sanciones, tanto civiles como penales y administrativas); MARTÍN MATEO, *Tratado ...*, op. cit., 1991, que las clasifica en medidas preventivas, represivas, disuasorias, compensatorias y estimuladoras, la coacción y el convenio; ALONSO GARCÍA y MORENO MOLINA, "Técnicas jurídicas de protección ambiental: instrumentos de intervención administrativa", en la obra colectiva *Lecciones de Derecho del Medio Ambiente* (2^a edición), dirigida por Luis Ortega Álvarez, Ed. Lex Nova, Valladolid, 2000, etc.

Lógicamente, las Administraciones han de potenciar este instrumento preventivo como medio de protección ambiental, pero no es el único instrumento preventivo de que disponen los Ayuntamientos para esta finalidad. También resultan eficaces para ello los instrumentos normativos, sobre todo mediante la fijación normativa de estándares o niveles de contaminación, mediante el establecimiento de obligaciones y prohibiciones cuya transgresión determinará la existencia de una infracción con las consecuencias jurídicas que prevé la legislación al respecto, y las medidas de fomento o estímulo, relacionadas habitualmente con medidas fiscales que, desde otro punto de vista, pueden ser medidas de disuasión en función de si sirven como incentivo o desincentivan, respectivamente, actividades o conductas que puedan ocasionar deterioro al ambiente como pueden ser la producción de residuos o la presentación inadecuada de éstos que dificulte su aprovechamiento.

La Constitución y la Ley de Bases otorgan a las entidades locales la potestad reglamentaria y las potestades tributaria y financiera, concretadas en la redacción de las Ordenanzas y bandos como medios para intervenir la actividad de los ciudadanos.

Dichas Ordenanzas pueden regular aspectos concretos de la vida local, como puede ser la gestión de los residuos y las obligaciones de sus productores y poseedores, así como aspectos fiscales derivados de la prestación de los correspondientes servicios municipales de gestión de residuos urbanos.

Las Ordenanzas fiscales pueden convertirse en un instrumento idóneo para el refuerzo de las previsiones de las Ordenanzas de gestión de residuos y para la implementación de los programas y planes desarrollados por los Ayuntamientos tendentes a la promoción e incremento de la recogida selectiva y a la reducción de la problemática planteada en la gestión de los residuos generados por los productores o presentados por los poseedores o gestores autorizados de éstos, en especial los servicios destinados al control de la producción, posesión o gestión de residuos urbanos de origen no doméstico⁶.

De este modo, la previsión o incorporación en las Ordenanzas fiscales de elementos tales como la cantidad de residuos producidos, su tipología, configuración o naturaleza a los parámetros de determinación de las tarifas o de las cuotas tributarias permitirá que dichas tarifas puedan ser modificadas respecto a productores específicos en virtud de estudios particularizados de producción o de inspecciones tributarias o medioambientales que justifiquen una producción de residuos diferente a la estimada conforme a las reglas habitualmente asumidas y basadas fundamentalmente en la normativa del Impuesto de Actividades Económicas como pueden ser la superficie del local, aforos, plazas, etc.

Ello requiere ineludiblemente la necesidad de coordinación administrativa y colaboración entre los órganos municipales encargados de la gestión tributaria y los encargados de la gestión de los residuos, y por otro, la adaptación de las Ordenanzas

⁶ Diversos estudios consideran la importancia de la adopción de medidas fiscales como instrumento de protección ambiental. Desde la perspectiva fiscal, entre otros, LÓPEZ-GUZMÁN GUZMÁN, T.J., *Fiscalidad ambiental: análisis y efectos distributivos*, Ed. Comares, Granada, 2002; ORGANIZACIÓN DE COOPERACIÓN Y DESARROLLO ECONÓMICOS, Versión española de PICHOT, Francoise y RAPADO, José Ramón, *La Fiscalidad y el Medio Ambiente*, Coedición OCDE y Ediciones Mundi-Prensa, Paris-Madrid 1994; VAQUERA GARCÍA, A., *Fiscalidad y Medio Ambiente*, Ed. Lex Nova, Valladolid, 1999; ROSEMBUJ, Tulio, *Los tributos y la protección del medio ambiente*, Colección monografías jurídicas, Ed. Marcial Pons, Madrid, 1995.

fiscales correspondientes a la realidad actual respecto de la gestión de los residuos urbanos, además de la definición de un procedimiento que articule esa colaboración entre los órganos administrativos implicados.

E) LA TASA FISCAL COMO INSTRUMENTO PARA LA GESTIÓN SOSTENIBLE DE LOS RESIDUOS MUNICIPALES MEDIANTE LA INCENTIVACIÓN DE LA SEPARACIÓN EN ORIGEN. SU FUNCIÓN APLICADORA DEL PRINCIPIO QUIEN CONTAMINA PAGA

1. La potestad financiera y tributaria de las Entidades Locales y las tasas por la recepción de servicios públicos municipales

La autonomía financiera es una manifestación de la autonomía local y una condición de ésta, pues es la que garantiza que sea posible la gestión de asuntos de interés municipal y supone la posibilidad de decidir con qué recursos se financiarán las actividades y servicios en que se concretan las competencias locales.

Como decíamos, las Entidades Locales están constitucionalmente investidas de la potestad financiera y tributaria (artículo 133.2 y 4, 137 y 142 CE) y de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local (art. 4.b)⁷.

Esta potestad está sujeta, no obstante, al principio de reserva de ley (artículos 31 y 133.1 CE), en cuanto que se requiere su reconocimiento en una norma de tal rango para la imposición y ordenación de los tributos en las Haciendas locales.

Por lo tanto, la cuantía, en toda prestación patrimonial, constituye un elemento esencial, por lo que su fijación y modificación debe ser regulada por ley. Sin embargo, ello no significa que siempre y en todo caso la ley deba precisar de forma directa e inmediata todos los elementos determinantes de la cuantía por lo que la reserva establecida en el art. 31.3 CE no excluye la posibilidad de que la ley pueda contener remisiones a normas de rango inferior, siempre que tales remisiones no provoquen, por su indeterminación, una degradación de la reserva formulada por la Constitución en favor del legislador.

En las tasas y contribuciones especiales la ley no establece con carácter general las cuantías a exigir, por lo que la imposición requiere ir acompañada de una ordenanza que las defina o, al menos, proponga los elementos que configurarán las tarifas de dichos tributos, lo cual no supone un incumplimiento del principio de reserva de Ley por cuanto que la Ley fija los elementos esenciales de la tasa y la ordenanza fiscal únicamente establece los criterios y parámetros de cuantificación. Así lo ha reconocido expresamente el Tribunal Constitucional en las Sentencias, entre otras, 185/1995 y 233/1999, que aunque referentes al importe de los precios públicos, plantean una doctrina de plena aplicación a la cuantía de las tasas por prestación de servicios, garantizando la

⁷ La Ley Reguladora de las Haciendas locales reconoce asimismo la potestad de imponer y ordenar tasas a los diferentes entes de la Administración Local. Así a los municipios en el artículo 2 y 57, a las Provincias en el artículo 2 y 124, a los entes supramunicipales en los artículos 131 a 136 y a los entes locales de ámbito territorial inferior al municipio en el artículo 137.

constitucionalidad de las normas locales que, motivada, fundamentada en un informe técnico económico-financiero y de forma imparcial y no de forma caprichosa, permita a las entidades locales decidir la cuantía de la prestación patrimonial, considerando que la necesidad de tomar en consideración factores técnicos pueden justificar que la ley encomiende a normas reglamentarias la regulación o fijación de su cuantía, conforme a los criterios o límites señalados en la propia ley que sean idóneos para impedir que la actuación discrecional de la Administración en la apreciación de los factores técnicos se transforme en actuación libre o no sometida al límite.

En materia de tasas y contribuciones especiales encontramos, por tanto, el ámbito más amplio de autonomía tributaria de las Entidades Locales.

Las tasas son tributos en los que hay una contraprestación que, en nuestro caso, será la prestación de un servicio público, entendiéndose que los servicios se prestan en régimen de derecho público cuando se prestan por cualquiera de las formas que la legislación administrativa prevé para la gestión del servicio público.

Por ello, el artículo 2.2 a) de la Ley General Tributaria define las tasas como tributos cuyo hecho imponible consiste en la utilización privativa o el aprovechamiento especial del dominio público, así como en *la prestación de servicios públicos* o la realización de actividades en régimen de Derecho público que se refieran, afecte, o beneficien de modo particular al obligado tributario cuando los servicios o actividades no sean de solicitud o recepción voluntaria para los obligados tributarios o no se presten o realicen por el sector privado.

Al ser la tasa un tributo potestativo, aunque la entidad local preste el servicio de recogida y el de tratamiento de residuos, es decir, aunque se origine el hecho imponible, solamente podrán exigirse si se ha establecido la tasa mediante la correspondiente ordenanza fiscal.

Por otro lado, conforme a la LRHL, si bien uno de los supuestos que da lugar al hecho imponible de la tasa es la prestación de servicios públicos, es preciso que concurran además en cada caso concreto alguno de los siguientes requisitos:

- a) Que la prestación del servicio venga impuesta por disposición legal o reglamentaria
- b) Que el servicio requerido sea imprescindible para la vida social o privada del solicitante
- c) Que el servicio no sea prestado o realizado por el sector privado, esté o no establecida su reserva a favor del sector público conforme a la normativa vigente.

El primero de los requisitos no plantea problema interpretativo alguno, pues los servicios de recogida y tratamiento de residuos están legalmente impuestos, como hemos visto anteriormente, en la Ley de Bases y en la Ley de Residuos, además de en multitud de otras normas de carácter sectorial. Los otros dos requisitos sí plantean más cuestiones en cuanto a nuestro objeto de estudio. El segundo puede considerarse un concepto jurídico indeterminado, si bien al tratarse de servicios que afectan a la salubridad y a la protección del medio urbano y del medio ambiente podríamos entenderlo incluido en este concepto. El tercero supone la necesidad de delimitar o concretar la participación de entidades privadas en la gestión de residuos urbanos de la

propia gestión realizada por los municipios, so pena de tener que reconsiderar la calificación de estos tributos para configurar dichas prestaciones económicas como precios públicos.

Constituye el hecho imponible de la tasa de recogida la prestación del servicio de recogida de los residuos urbanos y constituye el hecho imponible de la tasa de tratamiento la prestación del servicio de tratamiento de los residuos urbanos y asimilables a urbanos

Será sujeto pasivo de la tasa la persona que realiza el hecho imponible, lo que en armonía con la legislación de residuos se traduce en cualquier persona física o jurídica, pública o privada, que resulta beneficiaria⁸ del servicio público de recogida o tratamiento de residuos que presta la entidad local, o lo que es prácticamente lo mismo, los productores o poseedores de tales residuos.

También la legislación prevé la figura del sustituto del contribuyente, entendiendo por tal el sujeto pasivo que por imposición de la ley, y en lugar de aquél está obligado a cumplir las prestaciones materiales y formales de la obligación tributaria. Es, por ejemplo, el caso de personas que ejercen actividades en locales de propiedad de otra persona. O en el caso de la tasa por servicios prestados a viviendas o locales, suele considerarse sustituto al propietario, sin perjuicio del derecho a repercutir el importe de la tasa que ha satisfecho al ocupante beneficiario del servicio, dándose lugar a una vinculación de la tasa al inmueble y no al número de ocupantes lo que puede llegar a provocar disfunciones como, por ejemplo, es el caso de diferentes actividades que ejercen diversos profesionales en un mismo local.

En definitiva, concluyamos que la financiación de los servicios públicos obligatorios de recogida y tratamiento de residuos se obtiene, generalmente, en todo o al menos parcialmente, mediante la imposición de tasas a los receptores de la prestación de dichos servicios. En estos casos, como en general, la finalidad de la tasa es cubrir el coste del servicio en concreto. Y, por otro lado, que los Ayuntamientos gozan de una amplia autonomía, dentro del principio de reserva de ley, para configurar las tarifas de estos tributos de conformidad con las necesidades de prestación de los servicios y con las políticas ambientales municipales. Así lo reconoce el Tribunal Constitucional⁹ que entiende que la potestad de fijar la cuota o el tipo de sus propios tributos dentro de los límites de la Ley es uno de los elementos indiscutiblemente definidores de la autonomía local, encontrándose, como tal, reconocida en el art. 9.3 de la Carta Europea de Autonomía Local de 15 de octubre de 1985, ratificada por España el 20 de enero de 1988.

2. La importancia de los principios tributarios en la configuración de las tasas por recogida y tratamiento de residuos

El artículo 31.1 CE enuncia los principios tributarios (Principio de generalidad, de capacidad económica, de justicia tributaria, de igualdad, de progresividad y de no

⁸ También las entidades sin personalidad jurídica a que se refiere la Ley General Tributaria

⁹ STC 233/1999 (FJ. 26º)

confiscatoriedad), al disponer 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 que, en ningún caso, tendrá alcance confiscatorio”, principios que reitera el artículo 3.1 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria.

El principio de igualdad se configura como un aspecto inspirador y fundamentador del principio de justicia tributaria.

A pesar de que son muchas las Ordenanzas fiscales que tratan de incorporar el criterio de capacidad económica en la tasa por recogida y tratamiento de residuos mediante la incorporación a la cuota de un elemento de tarificación fundamentado en la categoría de la calle en la que se encuentran los inmuebles, este criterio de capacidad económica y el de progresividad plantean dificultad o no pueden implementarse en la tasa debido a la naturaleza de ésta, pues ello llevaría a contradicción con su propio concepto¹⁰. Por ejemplo, plantear una tasa creciente en función de tramos de renta obtenida por los sujetos es contradictorio con la disposición de la tasa como medio para sufragar en todo o en parte un servicio público.

Habrá que acudir pues al principio de igualdad para fundamentar la justicia y proporcionalidad de la cuantía de la tasa, sometiendo para ello dicho principio al criterio de la naturaleza del servicio prestado, del que las tasas son contraprestación. En este sentido se ha manifestado el Tribunal Supremo, que otorga una significación secundaria y relativa al principio de capacidad económica considerando que *la idea de contraprestación a que ha ido tradicionalmente unida su concepto hace que, entre los principios informadores de esta modalidad tributaria, el prevalente sea el de equivalencia de costes, pero no en relación con el coste del servicio concreto que se preste por la Administración, sino en su conjunto, respecto del coste real o previsible del servicio o actividad de que se trate* (STS de 30/11/2002).

De este modo, el principio de equivalencia actúa como límite en la configuración de las tasas. El objetivo de la recaudación del importe de dichas tasas es afrontar el pago de

¹⁰ La STSJ de Andalucía (Granada) de 7 de octubre de 1996 resalta la importancia de este criterio, afirmando que la tasa es un tributo que se ajusta mal al criterio de la capacidad económica de los llamados a satisfacerla (esta idea se evidencia, con cierta singularidad, en el caso de la tasa por recogida de basuras) puesto que la tasa no está pensada, como el impuesto, para medir las capacidades económicas individuales, sino ante todo, para financiar servicios públicos por vía diferente a los impuestos. Asimismo, la STS de 30 de noviembre de 2002, motivada por el recurso de casación interpuesto contra la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, de fecha 24 de Marzo de 1997, aducía que el principio de capacidad económica constituye uno de los principios informadores del sistema tributario en su conjunto, conforme establece el art. 31.1 de la Constitución, y, por tanto, tiene que hacerse presente, con mayor o menor intensidad, en todos los tributos, y la tasa lo es. Sin embargo, el concepto de tasa ha ido tradicionalmente ligado a la idea de contraprestación por ... la prestación de un servicio público o por la realización de una actividad administrativa que se refiera, afecte o beneficie de modo particular a quien la provoca, es decir, al sujeto pasivo --arts. 26.1.a) LGT, 6 LTPP y 20.1 LHL--. La actividad administrativa, pues (... prestación de un servicio...), constituye la nota definitoria de la tasa y el criterio prevalente para diferenciarla del impuesto, en cuyo hecho imponible no tiene relevancia alguna la existencia de una actividad de esa naturaleza. Pero, al propio tiempo, es esta necesaria existencia de una actividad administrativa en el presupuesto de hecho de la tasa la que coloca en ella, en una posición claramente secundaria, el principio de capacidad económica, habida cuenta que, también a diferencia del impuesto, la prestación tributaria no se satisface porque se realice un hecho que manifieste mayor o menor capacidad económica, sino porque, como ocurre en el caso de autos, se recibe un servicio de la Administración. Por eso, el art. 8º de la LTPP establece 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 deben satisfacerlas".

los mencionados servicios, con un límite recaudatorio legalmente impuesto del coste del servicio. Es decir, el coste del servicio debe cubrirse con los ingresos derivados de la recaudación de las tasas devengadas por su prestación, pero actuando dicho coste como límite de dichos ingresos (artículo 24 de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales – LRHL¹¹). Esta es la principal diferencia con el precio público, que sí puede suponer un ingreso extra para la entidad local.

Este principio va a imponer la necesidad de realizar periódicamente una serie de valoraciones y estudios económicos en los que se justifique el coste del servicio, por lo que el artículo 25 LRHL exige que los acuerdos de establecimiento de tasas se adopten a la vista de informes técnico-económicos, como condición *sine qua non* de la¹².

Lo que está claro es que la Ley quiere garantizar la ecuación “coste total del servicio = importe total de las tasas”, pero deja a la Administración local la posibilidad, fundamentada en su autonomía, de redistribuir ese coste entre los diversos servicios conforme a los criterios que, conforme a su autonomía local, intereses particulares y políticas públicas, considere convenientes dentro del marco de la legalidad¹³.

Parece lógico, pues, por aplicación de los principios de igualdad y de justicia tributaria comentados, en relación con el principio de equivalencia, que el coste del servicio se reparta entre los diferentes contribuyentes que son tales por su condición de receptores de dicho servicio, en proporción al beneficio o al servicio real que se recibe, puesto que

¹¹ Según este artículo, en general, y con arreglo a lo previsto en el párrafo siguiente, el importe de las tasas por la prestación de un servicio... no podrá exceder, en su conjunto, del coste real o previsible del servicio... de que se trate o, en su defecto, del valor de la prestación recibida. Para la determinación de dicho importe se tomarán en consideración los costes directos e indirectos, inclusive los de carácter financiero, amortización del inmovilizado y, en su caso, los necesarios para garantizar el mantenimiento y un desarrollo razonable del servicio o actividad por cuya prestación o realización se exige la tasa, todo ello con independencia del presupuesto u organismo que lo satisfaga. El mantenimiento y desarrollo razonable del servicio o actividad de que se trate, se calculará con arreglo al presupuesto y proyecto aprobados por el órgano competente.

¹² Así lo corrobora el Tribunal Supremo (TS), por ejemplo, en Sentencia de 26-6-2005, que considera procedente la anulación de una Ordenanza reguladora de una tasa por no justificarse la existencia en el expediente de los estudios económico-financieros e informes a que se refiere el artículo 25 de la Ley 39/88 en los que se ponga de manifiesto la previsible cobertura del coste del servicio que se pretende financiar total o parcialmente con el establecimiento de la tasa.

¹³ Tal es así que el TS, en una reciente sentencia de 19-4-2005 desestima un recurso contra una Ordenanza fiscal por el servicio de recogida y tratamiento de residuos por el que se impugnaba el establecimiento en ésta de una cuantía unitaria por la recogida y tratamiento de residuos inertes o escombros más alta que el coste real que la empresa gestora cobraba al Ayuntamiento. El Tribunal Supremo, considerando la globalidad del servicio por la necesaria unidad de organización, prestación y finalidad que permite calificarlo de servicio público unitario, sin perjuicio de que cada una de las prestaciones, en particular, pudiera constituir, en sí misma considerada, un servicio público específico, entiende que, a la hora de cuantificar su coste real o previsible a los efectos prevenidos en el art. 24 LHL, no puede pretenderse que el cálculo de dicho coste hubiera de hacerse con referencia específica a cada actividad o a la naturaleza de los residuos a recoger, tratar o eliminar, pues ello conduciría al absurdo de haberse de establecer una organización de medios materiales y personales en función de cada una de esas actividades o de esos residuos, respecto de los cuales cupiera el cálculo, a su vez, de costes financieros, de amortización del inmovilizado, etc. para poder cumplir el mandato del art. 24, sobre todo considerando que las tasas, pese a la idea de contraprestación, en cuanto aquí interesa, por la prestación de un servicio o desarrollo de una actividad que subyace en su concepto, no son retribución del coste concreto de ese servicio o de esa actividad. De este modo, reiterando anterior jurisprudencia (STS de 19 de Junio de 1997, 12 de Enero, 14 de Marzo, 8 de Abril y 23 de Mayo de 1998 y 6 de Marzo de 1999), declara que para la determinación de las cuantías de las tasas no se utilizan como base los costes y liquidaciones concretas, sino los reales o previsibles que “globalmente” pueda representar para cada Corporación la prestación de esos servicios o la realización de esas actividades.”

un reparto del coste de dichos servicios de forma lineal o igual en función de parámetros o de criterios diferentes a aquéllos que inciden en la prestación del servicio para quienes ocasionan una necesidad de gasto diferente conllevarían un trato desigual y, por lo tanto, una vulneración de dichos principios de igualdad y de justicia tributaria.

Extrapolando al caso concreto el límite impuesto por el artículo 24.1 LRHL consistente en que el importe de las tasas por la prestación de un servicio no puede exceder su coste, ello implicaría consecuentemente que no puede hacerse pagar a nadie más del coste del servicio que efectivamente se le presta¹⁴. Sin embargo, actualmente la tasa por recogida de basuras suele ser homogénea, pagándose igual en todos los hogares y actividades sin tener en cuenta la producción de éstos, por lo que los que generan menos basura o se molestan en separar los residuos para su reciclado, con los problemas de espacio físico que ello requiere y las molestias de desplazarse a diferentes puntos donde están instalados los contenedores de recogida selectiva, están subvencionando parte del servicio prestado a los mayores productores que no lo hacen. Además en este caso la tasa es regresiva y marginalmente decreciente (lo contrario de lo que sería lo lógico y legal) pues cuanto más basura se genera a menos sale el coste por kilo para ese contribuyente, diferencia que será subvencionada por quienes generan menos residuos.

Tal es la razón de las propuestas de vinculación de la imposición fiscal a las cantidades, tipologías o características de los residuos por cuanto son estos los criterios que van a determinar diferencias en la prestación recibida por cada usuario o contribuyente.

Por otro lado, esta distribución de los costes propuestos puede tener incidencia también en la política ambiental de las empresas y repercusión en el problema de las denominadas “externalidades”.

Desde interpretaciones economicistas, se denominan externalidades a los costes que los individuos o las empresas que contaminan imponen a los demás miembros de la sociedad. En dicha concepción se fundamenta el llamado “desarrollo sostenible”, expresión adoptada y difundida desde el Informe Brundtland¹⁵, que hace referencia a la idea de compatibilizar el desarrollo con la conservación del medio, fundamentado en la diferencia entre un desarrollo meramente cuantitativo, que sería aquél que sólo tiene en cuenta variables de producción, que persigue únicamente el incremento de ésta, y el desarrollo cualitativo, que tomaría en cuenta además los costes sociales y ambientales de la actividad económica.

La adopción de medidas para reducir la producción de residuos o su eliminación se fundamenta en la asunción por parte de los agentes contaminantes de esas externalidades y en la apuesta por el desarrollo sostenible.

¹⁴ Tesis que podemos apoyar en la dicción de la STS de 30-11-2002 que afirma que, *la cuantía de la tasa viene provocada por el coste del servicio, lo que fundamentalmente significa dos cosas: a) Que el importe total de lo recaudado no debe ser superior al coste total del mantenimiento del servicio prestado o de la actividad desarrollada, pues en el fondo, la tasa se gira para resarcirse la Administración de un gasto, el generado por el servicio que presta; y b) Cada usuario de servicios o de bienes, no está obligado a pagar más tasas que, las correspondientes a la parte del coste total que efectivamente provoca y, a él, le es directamente atribuible. De lo contrario, la tasa queda desnaturalizada y, literalmente, en la medida en que excediera del coste del servicio, se convertiría en un impuesto.*

¹⁵ Informe publicado en 1987 con el título "Nuestro futuro común", por encargo de Naciones Unidas.

La función pública ambiental debe prever las actuaciones necesarias para que, en su conjunto, el beneficio marginal resultante de la disminución de la producción de residuos sobrepase el coste marginal de las medidas de reducción adicional o lo que es lo mismo en nuestro caso, que a un productor de residuos le resulte económicamente ventajoso reducir la cantidad de residuos que van a ser objeto de eliminación mediante la adopción de medidas para la separación de los residuos potencialmente reciclables.

En consecuencia, en la elaboración de las políticas económicas y medioambientales de las empresas de un municipio se van a tener en cuenta los costes, incluidos los gastos fiscales, que conlleva la actividad en relación con los costes que supone la adopción de medidas de protección ambiental.

De otro lado, si bien las políticas medioambientales consistentes en regulaciones de instrumentos económicos con implicaciones redistributivas de costes y beneficios pueden tener efectos sobre los potenciales "perdedores" de dicha redistribución, que pueden presionar en contra de estas medidas, sin embargo, el hecho de la justicia tributaria es siempre bien visto por la sociedad en su conjunto.

3. La configuración de las tasas por recogida y tratamiento de residuos como instrumento articulador de los principios "quien contamina paga" y de gestión sostenible de los residuos en la administración municipal.

De todos los recursos de las Haciendas Locales y de los medios fiscales de que éstas disponen, no cabe duda de que son las tasas por el servicio de recogida de residuos las que mayor potencial y capacidad muestran para incentivar e incidir en la separación en origen que facilite el posterior reciclaje de los residuos.

Sin embargo, este potencial se traducirá en realidad o no en función de cómo se diseñen y se regulen dichas tasas mediante las oportunas ordenanzas fiscales, de tal modo que generarán dicho incentivo en el caso de que graven la producción o naturaleza de los residuos producidos y, al contrario, tendrán un efecto negativo, en el caso de que no se diferencie la cuantía de la tasa en función de la cantidad o naturaleza de los residuos que se produzcan.

El hecho legalmente impuesto, como veíamos al hablar del principio de equivalencia, y por otra parte lógico¹⁶, de que el "quantum" de la prestación no puede superar el coste del servicio no significa que pudiendo valorarse y concretarse las diferentes actividades en que consiste el servicio y determinarse el reparto de ese servicio entre los diversos usuarios en función de parámetros objetivos, no se establezcan diferentes cuantías de la tasa correspondiente a cada usuario de dicho servicio dentro de ese límite legalmente impuesto.

La primera cuestión será determinar cómo repartir el coste del servicio entre todos los usuarios en función del beneficio obtenido individualmente por cada uno de ellos, o dicho de otro modo, determinar el coste individualizado del servicio para cada usuario en función de la carga que origina dicho usuario para tal servicio.

¹⁶ Si se pagase un precio superior al coste del servicio que recibe, tal exceso participaría de la naturaleza de los impuestos y no de las tasas.

Para ello es preciso presuponer la divisibilidad del servicio, es decir, que éste es individualizable o constituido por una sucesión de actividades, en nuestro caso de recogida individualizada a diversos particulares, o que es posible determinar el beneficio o utilidad económica que obtiene cada usuario.

Tal consideración nos plantearía afirmar una tendencia hacia la naturaleza del precio público por servicios divisibles, si bien se cumplen los requisitos establecidos en la Ley para su consideración como tasa (prestación del servicio público impuesta por la Ley, el servicio es imprescindible y la actividad no es realizada por el sector privado).

En definitiva se trata de que el productor o poseedor de los residuos (conceptos legalmente definidos) costeen el servicio prestado de recogida y tratamiento de dichos residuos y que lo hagan en función del impacto ambiental de dichos residuos valorado desde tres parámetros: cantidad de residuo generado, características o naturaleza del residuo y circunstancias específicas de presentación del residuo que incidan en la prestación de los servicios de recogida y tratamiento.

La LRHL (artículos 16.2 y 24.2) reconoce la posibilidad de adoptar el sistema de tasa por generación al disponer que "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". Serán pues las Ordenanzas fiscales las que contendrán los elementos necesarios para la determinación de las cuotas tributarias

Corresponde a la Administración Local, tras el oportuno estudio económico, y conforme a dichas Ordenanzas fiscales, la determinación de las cuantías de las tasas a los sujetos obligados a satisfacerlas, distribuyendo el montante total o previsible del coste del servicio entre dichos sujetos.

Serán pues los informes técnico-económicos los que fundamenten y justifiquen la cuantía (artículo 25 LRHL), de forma genérica, y la forma de distribución del coste entre los contribuyentes.

No obstante, para sufragar este coste, tradicionalmente se ha repartido el importe total del servicio entre los diferentes contribuyentes sujetos pasivos de la tasa en función de determinados criterios previstos, que normalmente suelen reducirse a la aplicación de una tarifa en función de unos tipos clasificatorios, de los que los más comunes son la naturaleza y destino del inmueble y la categoría del lugar o calle donde se encuentra, es decir, en función de unas tarifas basadas en cantidades fijas y determinadas por dichos criterios. En cualquier caso, la cuantía de la tasa estaba predefinida por la Ordenanza por referencia a circunstancias objetivas e invariables o poco variables y no se han tenido en cuenta criterios tan importantes y configuradores del hecho imponible como la naturaleza, cantidad y características específicas de los residuos producidos y del sistema requerido y utilizado para su recogida.

En cualquier caso, este sistema se traduce en que los titulares de las actividades productoras de residuos pagan una tasa fija que no varía si produce más o menos residuos o si añaden a su labor el esfuerzo de separar los residuos en fracciones, sino exclusivamente de la superficie del inmueble en el que se desarrolla su actividad, de la ubicación de éste o de otros criterios más o menos acordes con la realidad en cuanto a generación de residuos se refiere.

El objetivo ideal, al que se debe tender, es el diseño de una tasa marginalmente creciente vinculada a la producción real de cada productor-contribuyente (coste en función de naturaleza y kilogramos de residuo producido por cada productor). Es decir, se pagará más cuanta más basura se genere y ponga a disposición de los servicios municipales para su recogida y tratamiento, dependiendo el coste del tipo de residuo producido, de la naturaleza o tipo de servicio necesario para ello y del tratamiento posterior que éste requiera.

Este objetivo es ideal y formal, como se indica, teniendo en cuenta los medios con los actualmente suelen contar los Ayuntamientos, por lo que su logro probablemente sólo pueda alcanzarse de forma parcial y progresiva.

No obstante, el principio quien contamina paga, principio en el que el artículo 174.2 TCEE (antiguo artículo 130 R) basa la política de la Comunidad en materia de medio ambiente, impone a los poderes públicos la adopción de medidas de carácter fiscal para garantizar que quienes contribuyan con su actividad a la degradación del medio ambiente contribuyan al pago de las medidas tendentes a repararlo.

Este principio nació con el objetivo de la inclusión de las deseconomías externas causadas por el deterioro del medio ambiente en el coste de las actividades y en el precio de los productos contaminantes, como una manifestación del principio de solidaridad¹⁷, pero se ha extendido, abarcando también, en lo referente a la responsabilidad por daños ambientales, el principio de Derecho civil por el que toda persona que comete un daño debe repararlo, avanzando desde concepciones meramente individualistas basadas en la idea de cesación y ligadas al principio de acción preventiva a posiciones resarcitorias.

Las dos vertientes de este principio (preventiva y represiva) se ven plasmadas en la propuesta de vincular la cuantía de las tasas por los servicios de recogida y tratamiento de residuos a circunstancias incidentes en la creación de contaminación o daño ambiental como son el volumen, naturaleza o tipología de los residuos.

Por aplicación de estos principios, y tratándose como veíamos de una función pública, la actual normativa no sólo aconseja y promueve este sistema sino que obliga a adoptarlo pues la actual configuración de la tasa de recogida de residuos es de dudosa legalidad en cuanto que entendemos pueda vulnerar en ocasiones lo prevenido en el artículo 24 de la LRHL al superar la tasa pagada el importe proporcional del servicio recibido por el

¹⁷ La OCDE, en la Recomendación de 1972 relativa a los principios básicos del medio ambiente estableció que "El principio significa que el que contamina debe sufragar los gastos que implican las medidas adoptadas por las autoridades públicas para reducir la contaminación, lograr una mejor distribución de los recursos y asegurar que el medio ambiente se encuentre en un estado aceptable...". La Recomendación del Consejo 75/436/Euratom, CECA, CEE de 3-3-1975, relativa a la imputación de costes y a la intervención de los poderes públicos en materia de medio ambiente (DOCE nº L194, de 25-6-1975) asume el principio "quien contamina paga" enunciando que "las personas físicas o jurídicas, sean de Derecho privado o público, responsables de una contaminación, deben pagar los gastos de las medidas necesarias para evitar la contaminación o para reducirla". En virtud de este principio se imputa al contaminador el coste de las medidas necesarias para la eliminación de la contaminación o su reducción a niveles adecuados. También lo recoge el Convenio del Consejo de Europa sobre la Responsabilidad Civil por Daños ocasionados por Actividades Peligrosas para el Medio Ambiente, de Lugano, de 1993 y la Declaración de Río (principio 16), según la cual "...es el contaminador el que debe, en principio, asumir el coste de la contaminación". Sobre este principio, vid. HERRERA MOLINA, "El Principio 'quien contamina, paga' desde la perspectiva jurídica", *Noticias de la Unión Europea*, nº 122, 1995, págs. 81 a 91.

usuario y es ineficaz en otros casos en cuanto que las prestaciones recibidas por el productor no son compensadas adecuadamente por éste mediante la tasa que satisface.

Asimismo, dejan pocas dudas acerca de la conveniencia de adoptar el sistema de tasas propuesto las indudables ventajas que presenta:

- Tasas más justas desde el punto de vista social y tributario
- Única forma de que las tasas tengan capacidad de incentivar la reducción y separación en origen que facilite el posterior reciclaje de residuos y única forma de vincular el pago a la cantidad y tipo de residuo.
- Cumplimiento de la legalidad tributaria (principio de equivalencia).
- Cumplimiento de la normativa ambiental y de los principios de acción ambiental en cuanto al ejercicio de la función pública ambiental.
- Mejor imagen pública de la actividad administrativa e interpretación por los contribuyentes de éste como el sistema más justo.

La contrapartida la encontramos en los inconvenientes, dificultades o desventajas que se plantean para las Administraciones competentes, desde el punto de vista organizativo, en cuanto que la viabilidad de este sistema requerirá la dedicación de una estructura administrativa específica para ello (inspectores especializados, medios materiales y personales encargados de la tramitación, procedimientos concretos, etc.) y desde el punto de vista técnico, por la necesidad de definición técnica del método o sistema por el que medir o evaluar la producción de residuos y en el que fundamentar las diferenciaciones cuantitativas de las tasas, teniendo en cuenta los diferentes sistemas de recogida utilizados y las diferentes tipologías edificatorias y usos urbanísticos.

Asimismo, es lógico asumir ciertas disfunciones, variables en función de la dedicación inspectora o de las campañas de concienciación e información realizadas por los Ayuntamientos, como puedan ser el “turismo” de residuos y los casos de fraude.

F. LA PROPUESTA DE GRANADA

Partiendo de la consideración del sistema de pago de tasa por generación de residuos como el sistema más justo y conveniente desde el punto de vista fiscal y de la gestión de residuos, su necesaria implementación vendrá determinada por la fijación inicial de unos métodos y parámetros de determinación de la cuantía tasa en los diferentes supuestos previstos en la respectiva Ordenanza fiscal.

Las dificultades técnicas existentes a la hora de cuantificar la producción individualizada de residuos en muchos de esos supuestos supone tener que recurrir a diferentes criterios de medición que implicarán diversos sistemas de determinación de las cuantías de la tasa basados en tales criterios, que normalmente se definirán en función de los diferentes tipos de recogida existentes en el municipio o métodos de obtención de la información necesaria.

En las soluciones técnicas alcanzadas para ello va a fundamentarse toda la estructura normativa local reguladora del servicio de recogida y tratamiento y de la tasa por tales servicios. De ahí la trascendencia e importancia de encontrar criterios o sistemas objetivos y eficaces con capacidad para satisfacer tales necesidades.

Hasta ahora, se han planteado diversos sistemas de medición de la producción (comúnmente conocidos) que han fundamentado las diversas modalidades de pago por generación de basuras (pago por bolsa, pago por adhesivo, pago por contenedor, contenedores automatizados...)¹⁸, pudiendo calificarse como frustrantes y desesperanzadores los resultados obtenidos con dichos sistemas. Estas experiencias previas demuestran la dificultad técnica y jurídica que supone abordar esta cuestión¹⁹.

Cualquier solución planteada va a partir también del hecho de que en la actualidad, salvo casos específicos, es difícil o imposible conocer la cantidad de residuos producidos en cada hogar, especialmente en el caso de viviendas en edificios, que utilizan para la presentación de sus residuos contenedores de uso colectivo, convirtiéndose éste en el supuesto más controvertido en cuanto a la fijación de criterios evaluadores de la producción individual²⁰.

En el caso de los residuos de origen no doméstico (actividades e industrias) la producción está más identificada o es más fácilmente evaluable, acudiéndose a diversos parámetros de medición en función de la disponibilidad de los mismos:

- Contenerización. La implantación de sistemas de pesaje y de identificación de contenedores en los propios camiones podría suponer un cobro por kg de residuo generado, que sería la mejor solución. En cualquier caso, el volumen estandarizado de los contenedores puede proporcionar datos acerca de la producción real de residuos en cada actividad

¹⁸ Ver PUIG VENTOSA, "Incentivos económicos para avanzar hacia la reducción y el reciclaje de residuos urbanos", en *Revista interdisciplinar de gestión ambiental*, núm. 48, págs. 26 a 28. Pago por bolsa (se paga en función del número de bolsas estandarizadas que se utilicen, bolsas exclusivas en cuyo coste se incorpora la correspondiente tasa); Pago por adhesivo (se paga la tasa mediante la compra de unos adhesivos nominales que se pegan a las bolsas de cada productor para garantizar unos parámetros indicados por el Ayuntamiento); Pago por contenedor (se paga la tasa en base al tamaño y periodicidad de recogida de los contenedores asignados a los productores); Pago por peso mediante el pesado manual bolsa a bolsa en el momento de la recogida; Pago por generación en contenedores automatizados, mediante el uso de contenedores que incorporan un mecanismo de lectura de una tarjeta magnética que conlleva el sistema de prepago. Además del reseñado, este autor ha realizado diversos estudios de interés sobre esta materia: "Pago por generación de residuos municipales en Torrelles de Llobregat", *Revista Equipamiento y Servicios Municipales*, núm. 104, 2002, págs. 20-29; "Definición de tasas municipales de gestión de residuos para incidir en la reducción y el reciclaje", Ponencia presentada en las jornadas "Instrumentos económicos para la prevención y el reciclaje de los residuos urbanos", organizadas el 7 y 8 de noviembre de 2000 por la Fundación Ecología y Desarrollo; "Definición de tasas municipales de gestión de residuos para incidir en la reducción y el reciclaje", en ROMANO, D. y BARRENECHEA, P. (coords.), *Instrumentos económicos para la prevención y el reciclaje de los residuos urbanos*, Bakeaz/Fundación Ecología y Desarrollo, Bilbao, 2001, págs. 85 a 105; "Aplicación de sistemas de bonificación-penalización para incentivar la reducción y el reciclaje en mancomunidades", *Revista Residuos*, núm. 66, 2002.

¹⁹ Véase, por ejemplo, la regulación que el AYUNTAMIENTO DE TORRELLES DE LLOBREGAT hace en la Ordenanza municipal de recogida de residuos municipales de 2003 y en la Ordenanza Fiscal reguladora de la tasa por recogida de residuos municipales del mismo año.

²⁰ Ello no quiere decir que no puedan plantearse parámetros de producción para este supuesto, como por ejemplo el número de habitantes por vivienda en relación con las medias de producción por habitante indicadas en el Plan Nacional de Residuos Urbanos y en los planes regionales, así como las medias de producción correspondientes al municipio durante el año anterior al corriente; o la fijación de tarifas fijas para las viviendas y una cuota específica para la comunidad en función de la desviación conjunta respecto a las ratios estimadas de producción media.

- datos proporcionados por las actividades conforme a la información de resultados impuesta por las normas ISO 14001 y reglamento EMAS en caso de haber obtenido las correspondientes certificaciones ambientales.
- dotación de sistemas de separación en origen por parte del Ayuntamiento a determinadas actividades o participación en sistemas de recogida puerta a puerta, lo que permite conocer las actividades que separan fracciones valorizables de residuos en origen e incluso las cantidades de dichas fracciones.
- Peso, en el caso de determinadas recogidas en las que es factible la posibilidad de pesar los residuos, como por ejemplo las recogidas mediante compactadores o a productores con sistemas de pesaje automáticos.
- Estudios individualizados de producción y gestión de residuos, fundamentados en la disposición del artículo 25 de la LRHL y en la máxima de que quien puede lo más puede lo menos, por lo que el trabajo de estudio e inspección desarrollado por el personal técnico de la entidad local puede constituirse en un importante medio para la actualización y revisión de las cuotas tributarias correspondientes a cada productor a fin de adaptarlas a la realidad y de adecuarlas al principio de justicia tributaria. Las obligaciones legales de información que la Ley de Residuos imponen a productores y poseedores contribuyen a la viabilidad de esta posibilidad

En cualquier caso, la determinación de los parámetros cuantificadores puede apoyarse también por referencias a una serie de datos comunes como la producción media de basura por habitante, la producción real de basura de la actividad, la determinación de medias o estimaciones de producción mínimas por actividad, el tipo de residuos generados (dentro de éstos cuáles son susceptibles de separación), el sistema de recogida utilizado y coste del servicio de recogida y del servicio de tratamiento, etc.

En Granada, se han formulado una serie de propuestas para la implantación progresiva del sistema de pago por generación en todos los ámbitos en los que técnicamente sea viable, dentro del marco de la legalidad vigente.

Estas propuestas tienen como finalidad lograr que en ejercicios futuros se grave más la mayor capacidad económica de las empresas o actividades que la presenten y que es comprobada a través del indicador “producción de residuos”, así como promover un reparto del coste del servicio de recogida y tratamiento en función de la prestación efectivamente requerida por cada actividad, que evidentemente varía según la cantidad y la naturaleza de los residuos que generen.

Asimismo, al no proponerse cambios globales e inmediatos de forma genérica, como ha ocurrido en esas las experiencias fallidas de tasa por producción desarrollada en otros municipios, se prevé la generación de menos situaciones problemáticas y se espera una mayor viabilidad del sistema.

Para ello la situación de partida es propicia, al existir dos elementos que pueden facilitar en gran medida la obtención de resultados favorables. Por un lado, la anterior regulación fiscal de los servicios de recogida y tratamiento estaba fundamentada conjuntamente sobre criterios de cuantificación objetivos y fijos (naturaleza y tipología de los inmuebles) y, en varios supuestos, sobre criterios de cuantificación variables en función del volumen de contenerización asignado a cada productor en función de estimaciones técnicas no motivadas sino simplemente orientativas. Por otro lado, la

configuración urbanística de la ciudad presenta indudables ventajas para el sistema propuesto. La existencia de una zona central en la ciudad en la que existe una alta densidad de actividades comerciales y la tipología urbanística, que hace que los grandes productores de residuos sean fácilmente identificables y evaluables, unido a que no es una ciudad altamente industrializada permiten plantearse el objetivo de estudiar, a medio plazo, la producción individualizada de residuos en todas o en la mayoría de las actividades.

A ello puede añadirse el hecho de que en la mayor parte de la ciudad, desde el año 1985, los residuos se presentan mediante contenedores individualizados asignados a cada productor en función de su producción real, laborioso trabajo que el Ayuntamiento de Granada ha conseguido regular y afianzar con buenos resultados y que ha consolidado un sistema de recogida aceptado y bien asumido por los ciudadanos, en el que la participación de éstos es altamente significativa y exponencial del acierto del mismo.

Por lo tanto, se parte de que en la actualidad ya existen datos fiables de la producción de residuos, en medidas de volumen, de cada productor en la zona en la que el servicio de recogida de residuos se presta mediante recolectores compactadores de carga trasera de contenedores retornables. Un cuerpo de inspectores municipales comprueba regularmente la adecuación de la capacidad de contenerización asignada respecto de la producción real de residuos en cada caso.

Asimismo, existen diversos servicios de recogida específica, como la recogida mediante compactadores estáticos asignados a grandes productores de residuos del término municipal, que facilitan una identificación mediante peso de la producción real de residuos de dichos productores y un servicio de recogida puerta a puerta del cartón en las zonas comerciales que va a ampliarse mediante recogidas puerta a puerta con contenedores a otras actividades que producen papel-cartón.

El planteamiento de nuevas recogidas selectivas directamente a los productores (cristal, poda, residuos electrónicos, etc.), la creación de un punto limpio y la dotación a las actividades de hostelería de contenedores para la separación en origen del vidrio, así como la dotación de contenedores específicos para recogida selectiva a aquellos grandes productores que pretendan separar estos materiales y que cuenten con espacio físico para su instalación, permiten en gran medida conocer las actividades que realizan una separación en origen de materiales reciclables que producen en alto porcentaje y cuáles de éstas no se molestan en adoptar medidas de separación.

La adopción por parte del Consorcio Provincial que gestiona el tratamiento de los residuos del criterio del peso de los residuos entregados en la planta de tratamiento mediante el establecimiento de un canon por tonelada de residuo facilita también la posibilidad de individualizar las tasas de tratamiento e incluso de recogida, especialmente cuando el origen del residuo está identificado.

Finalmente, la concienciación ambiental de las empresas y el creciente interés de éstas en obtener las certificaciones ambientales que garanticen la calidad de éstas se traduce en una mayor demanda al Ayuntamiento de servicios de recogida selectiva y en la disponibilidad de datos fiables y certificados sobre los resultados de la producción y gestión de los diferentes tipos de residuos.

No obstante, a pesar de las campañas de concienciación realizadas y de la disposición municipal al respecto, existe un porcentaje de empresas o actividades que no participan en sistemas de recogida selectiva y presentan los residuos generados mezclados y en condiciones tales que impiden o dificultan su reciclado, con el consiguiente incremento de costes tanto del servicio de recogida como del tratamiento de dichos residuos.

La redacción de la Ordenanza fiscal anterior a la actual, que configuraba la cuota tributaria como una cantidad fija por unidad determinada por la naturaleza y destino del inmueble en el que se ejercía la actividad (distinguiendo los supuestos de establecimientos de alojamiento colectivo, establecimientos de hostelería, establecimientos de alimentación, comercios no comprendidos en los anteriores, despachos profesionales, centros con internamiento de pacientes, talleres y análogos, centros de enseñanza), categoría del lugar, plaza, calle o vía pública, etc., no presentaba utilidad alguna para desincentivar dichas conductas o, desde otra óptica, de incentivar esa separación en origen, sino más bien al contrario, como ya hemos hecho referencia.

Por ello, se ha procedido a una primera modificación de esta Ordenanza Fiscal, fundamentada en las siguientes propuestas:

1º.- Diferenciación previa para la evaluación del coste de los servicios de dos tipos de producciones de residuos: la producción doméstica, en la que se incluiría la de los inmuebles destinados a viviendas y de aquellas actividades cuya producción de residuos sea similar a la de los hogares o no presenten un volumen de residuos reciclables significativo que aconseje su separación, y la producción no doméstica, en la que se incluirían las diferentes producciones de actividades o industrias del municipio en las que es aconsejable la separación de diversas fracciones de residuos que producen en cantidades significativas.

2º.- Diversificación de la estructura de costes diferenciando el reparto del coste de aquéllos servicios que sean individualizables o específicos para productores o grupos de productores entre dichos productores, de tal forma que únicamente se repartiera dicho coste entre los usuarios de ese servicio específico, cuando existiera.

3º.- Diferenciación de supuestos en función del tipo o sistema de recogida de residuos utilizado y de la forma de presentación de los residuos (sistemas mediante contenedores de uso colectivo, mediante contenedores de uso individual, servicios puerta a puerta, sistemas mediante compactadores estáticos, recogida en puntos limpios, etc.) y fijación de criterios de medición individuales para cada uno de estos supuestos,

4º.- Traducir todos los resultados de medición de cada sistema a un mismo criterio sobre el que realizar el reparto de costes, ya sea el volumen o el peso del residuo, procurando que el criterio se adapte al previsto para el cobro del servicio por parte de la empresa o entidad que lo presta.

5º.- Establecimiento inicial en la Ordenanza Fiscal del criterio de diferenciación de dos partes en las cuantías de las tasas a productores de residuos no domésticos: una cantidad fija en función del tipo o naturaleza de la actividad, conforme a los criterios actualmente adoptados por casi todos los Ayuntamientos (los actuales: IAE, metros, camas, plazas, etc.), que, en puridad, es la cuota que actualmente se cobra a dichos sujetos pasivos y que ahora se considerará como la cuota mínima a satisfacer por cada

actividad en concepto de tasa por recogida y/o tratamiento de los residuos, y una parte variable que incrementará esta cantidad fija para definir la cuota total en función de la aplicación de los criterios previstos para cada supuesto para la determinación de la cantidad, naturaleza o tipología de los residuos producidos. Posteriormente, regulación en la ordenanza de los criterios de cuantificación adoptados para cada supuesto en función de las tipologías diferenciadas.

6º.- Regulación técnica de la realización de caracterizaciones puntuales de residuos y de estudios individualizados de producción directamente a productores a fin de identificar al productor o generador de residuos y la naturaleza y cantidad de residuos que produce como requisito, previo y esencial, para poder desarrollar el sistema de pago por generación.

7º.- Progresividad en la implantación del sistema (debida a la falta de medios para abordar todo el ámbito municipal). Los resultados irán definiendo el reparto del pago de los costes del servicio en cada ejercicio económico y las cuotas se irán adecuando de forma progresiva al criterio de pago por generación.

Todas estas propuestas pretenden consecuentemente la adopción del criterio de pago de tasa por generación y su plasmación efectiva en el texto de la Ordenanza fiscal se ha realizado incluyendo las siguientes disposiciones:

- Al criterio inicial de fijación de la cuota tributaria conforme a una cantidad fija determinada en función de la naturaleza y destino de los inmuebles y de la categoría del lugar, plaza, calle o vía pública donde estén ubicados aquéllos, se ha añadido también el de considerar la naturaleza, cantidad y características específicas de los residuos producidos y del sistema requerido y utilizado para su recogida, o por el tratamiento de dichos residuos, remitiéndose para ello a las tarifas reguladas posteriormente

- Asimismo, se ha procedido a la atribución de las tarifas determinadas por la aplicación de los módulos inicialmente previstos del carácter de tarifas mínimas, previéndose la posibilidad de que éstas sean modificadas al alza respecto a productores específicos en virtud de estudios particularizados de producción o de inspecciones tributarias o medioambientales que justifiquen una producción de residuos superior a la estimada conforme a las reglas anteriores. En tales casos la tarifa se incrementará en proporción al exceso de volumen de producción comprobado aplicando las cuantías previstas para los supuestos de exceso respecto a los módulos tipo en los diferentes epígrafes regulados en la Ordenanza. De este modo, se vincula la cuantía de la tasa a la cantidad de residuos generados.

- Por otro lado, se regula también la posibilidad de modificar las tarifas al alza respecto a productores específicos de residuos cuya naturaleza, circunstancias o características especiales requieran la prestación de un servicio específico o particularizado de recogida o suponga la imposición de condiciones específicas de presentación o recogida por parte del Ayuntamiento de Granada. En tal caso, la tarifa se determinará particularmente por el Servicio de Economía y Hacienda a informe del Área de Medio Ambiente, Salud y Consumo en función del coste del servicio de recogida conforme a las normas de determinación de la cuota establecidas. Así, mediante esta disposición, se vincula también la cuantía de la tasa a la naturaleza o tipología del residuo en función de las características de la prestación del servicio que requiera, con la

intención de fomentar la adopción por parte de los productores de las medidas facilitadoras a que se refiere la Ley de residuos.

El siguiente paso, para facilitar la obtención de la información de base para la determinación de las cuotas, consiste en regular los métodos de medición o cuantificación de la producción que se han definido técnicamente para los diferentes supuestos regulados por la Ordenanza conforme a las tipologías de servicio establecidas y en funcionamiento y a los diferentes sistemas de recogida (volumen de contenerización asignado, participación en programas de recogida selectiva, peso de los residuos entregados selectivamente, etc.).

Una vez en funcionamiento este sistema, anualmente y conforme a los informes técnicos de los economistas, se irán redistribuyendo los costes del servicio en función de las variaciones comprobadas, de tal forma que las cuotas mínimas establecidas no soportarán o verán deducidos los gastos que conllevan los servicios "extra" de quienes incrementan su coste con su actitud contraria a la separación en origen y a la protección ambiental.

G) CONCLUSIONES

Con esta comunicación hemos pretendido analizar las cuestiones jurídicas que pueden incidir en la utilización de las tasas por recogida y tratamiento de residuos como instrumento idóneo y eficaz de las entidades locales para incentivar la separación en origen de los residuos por parte de sus productores que facilite posteriormente el tratamiento de éstos y el reciclado del mayor porcentaje posible de residuos valorizables y reciclables colaborando con el desarrollo de una gestión municipal de los residuos ambientalmente adecuada y acorde con los principios informadores del Derecho Ambiental. Tras el análisis de esas cuestiones hemos llegado a las siguientes conclusiones:

Primera.- La actual política ambiental común a todos los poderes públicos, orientada claramente a la reducción y el reciclado de residuos que requieren como presupuesto imprescindible la separación en origen que facilite el posterior tratamiento de los materiales y la disminución de los residuos cuyo fin es la eliminación en vertedero, inspira una normativa vigente que no sólo aconseja y promueve este sistema sino que obliga a adoptarlo en la medida de las posibilidades técnicas y jurídicas de cada entidad local. La actual configuración de la tasa de recogida de residuos que se impone en la mayoría de los Ayuntamientos es de dudosa legalidad (o cuanto menos, discutible) en cuanto puede entenderse que vulnera en ocasiones lo prevenido en el artículo 24 de la LRHL al superar la tasa pagada por determinados productores de residuos el importe proporcional del servicio recibido por el usuario; y es ineficaz en otros casos en cuanto que las prestaciones recibidas por el productor no son compensadas adecuadamente por éste mediante la tasa que satisface.

Segunda.- La habilitación legal que el artículo 25 de la Ley de Residuos hace a las entidades locales para fomentar fiscalmente la separación en origen ha de entenderse vinculada a la previsión constitucional de una función pública de protección ambiental que los municipios concretan mediante la prestación de servicios públicos como el de recogida y tratamiento de residuos en desarrollo de competencias obligatorias como son la recogida selectiva. Por lo tanto, dichas medidas fiscales deben perder su carácter

potestativo siendo exigibles a los municipios como forma de garantizar el reparto justo de la carga fiscal que supone el costeamiento de los servicios públicos obligatorios de recogida y tratamiento de residuos.

Tercera.- La tasa fiscal no es pues sólo un tributo local para obtener recursos económicos sino que es también un potente instrumento de los municipios para la gestión sostenible de los residuos urbanos en cuanto que una adecuada regulación de éstas mediante la correspondiente Ordenanza Fiscal ha de servir para la incentivación de la recogida selectiva de aquéllos. Por otro lado, esa adecuada configuración de las tasas por recogida y tratamiento de residuos puede convertirlas en medios de implementación de dos importantes principios generales del Derecho en ámbitos diferentes pero aproximados por una misma razón: la justicia. Nos referimos al principio de justicia tributaria, por cuanto la vinculación de la cuantía de la tasa a la generación real del residuo supondría pagar por el servicio efectivamente prestado que dependerá del perjuicio ambiental efectivamente creado, lo que desde el punto de vista ambiental se traduce al principio de responsabilidad ambiental o “quien contamina paga”. De este modo, se asume el principio “quien contamina paga” tanto en su vertiente preventiva como en su faceta más “sancionadora” e incentivadora de modificación de conductas ambientalmente negativas. Con este sistema, progresivamente, los costes ambientales de la generación y tratamiento inadecuado de los residuos irán recayendo sobre sus responsables e irán reduciendo externalidades socialmente asumidas

Cuarta.- La propia normativa reguladora de los residuos, en cuanto que obliga a productores y poseedores a adoptar, previamente a la recogida, las medidas necesarias para eliminar o reducir las dificultades o trastornos que las características especiales de sus residuos puedan ocasionar para la recogida o valorización de éstos o a que los depositen en forma o lugar adecuados, sirve como base a la regulación local de las tasas por dichos servicios, fundamentando un trato diferente a los contribuyentes cuya producción de residuos difiera de los que requieren una prestación ordinaria o normal del servicio, sin infringir el principio de igualdad ni el de justicia tributaria sino, al contrario, garantizando su cumplimiento y sin perjuicio de las responsabilidades y medidas sancionadoras derivadas de su incumplimiento, con las que la regulación fiscal sería perfectamente compatible.

Quinta.- Las Ordenanzas fiscales pueden convertirse en un instrumento idóneo para el refuerzo de las previsiones de las Ordenanzas de gestión de residuos respecto de la promoción e incremento de la recogida selectiva y a la reducción de la problemática planteada en la gestión de los residuos generados por los productores o presentados por los poseedores o gestores autorizados de éstos, si no se entienden de forma aislada sino complementaria. La vinculación de la cuantía de las tasas por recogida y tratamiento de residuos a la producción de residuos y a la prestación de dichos servicios configurará tales tasas como instrumento articulador de los principios “quien contamina paga” y de gestión sostenible de los residuos en la administración municipal. Ello requerirá una coordinación entre los respectivos servicios técnicos de los Ayuntamientos encargados de la gestión de los residuos y los servicios encargados de la determinación de las tasas.

Sexta-. Las indudables ventajas de los sistemas de pago por generación, que configuran tasas más justas desde el punto de vista social y tributario y capaces de incentivar la reducción y separación en origen que facilite el posterior reciclaje de residuos mejorando la imagen pública de la actividad administrativa, tienen también su contrapartida en los inconvenientes que se plantean para las Administraciones competentes desde el punto de

vista organizativo, en cuanto que la viabilidad de este sistema requerirá la dedicación de una estructura administrativa dedicada a ello y desde el punto de vista técnico, por la necesidad de definición técnica del método o sistema por el que medir o evaluar la producción de residuos y en el que fundamentar las diferenciaciones cuantitativas de las tasas, teniendo en cuenta los diferentes sistemas de recogida utilizados y las diferentes tipologías edificatorias y usos urbanísticos, lo que requerirá de un enorme esfuerzo por parte de los Ayuntamientos y de la participación de los ciudadanos. En cualquier caso, el sistema se deberá estimular o fomentar mediante campañas informativas

Sin embargo, cualquier actuación municipal al respecto estará condenada al fracaso si no concurre otro elemento fundamental: la participación ciudadana.