

Gastos e ingresos de las entidades locales en materia de gestión de residuos urbanos

Dr. Ignasi Puig-Ventosa
y Dr. Sergio Sastre Sanz

ENT Environment & Management

Introducción

Tras el notorio incumplimiento del principal objetivo de residuos municipales por parte de España en 2020 (40,5% de reciclaje¹ frente al 50% exigido por la Directiva Marco de Residuos), es evidente la necesidad de reforzar las políticas en esta materia para alcanzar objetivos que se van tornando cada vez más exigentes hasta el nivel del 65% requerido para 2035. Estas políticas van a precisar servicios de recogida y tratamiento más complejos y costosos, especialmente por parte de las entidades locales que ostentan estas competencias, lo que exigirá instrumentos que aseguren la financiación necesaria.

Es evidente la necesidad de reforzar las políticas en esta materia para alcanzar objetivos que se van tornando cada vez más exigentes hasta el nivel del 65% requerido para 2035

Marco legal de las entidades locales en materia de gestión de residuos urbanos

El principal instrumento de financiación local en materia de residuos es la tasa de residuos, cuya principal regulación hasta 2022 era el Real

Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales. Dicha norma preveía explícitamente la posibilidad de su existencia (art. 20.4.s), si bien no las obligaba. También establecía (art. 24.2) que el importe de las tasas por la prestación de un servicio no podía exceder, en su conjunto, del coste real o previsible del servicio de que se trate.

Sin embargo, la Ley 7/2022, de 8 de abril, de residuos y suelos contaminados para una economía circular ha incluido novedades muy importantes sobre tasas. Concretamente, su artículo 11.3 indica que las entidades locales deberán establecer, en el plazo de tres años a contar desde la entrada en vigor de la ley (2025), una tasa (o, en su caso, una prestación patrimonial de carácter público no tributaria), específica, diferenciada y no deficitaria, que permita implantar sistemas de pago por generación y que refleje el coste real, directo o indirecto, de las operaciones de recogida, transporte y tratamiento de los residuos. Es decir, estas tasas dejan de ser de establecimiento voluntario y además deben cubrir costes. Si bien casi todas las entidades locales ya cumplen el primer requisito, la gran mayoría está muy lejos de cumplir el segundo.

Por la parte de los presupuestos, la Orden EHA/3565/2008, de 3 de diciembre, por la que se aprueba la estructura de los presupuestos de las Entidades Locales, en su versión modificada en 2014, incluye, dentro del Área de Gasto 1 (Servicios públicos básicos) y la Política de gasto 16, el programa número 162, que corresponde a la "Recogida, gestión y tratamiento de residuos". A continuación, establece que "Dentro del grupo de programas recogida, gestión y tratamiento de residuos se tipifican tres programas, relativos a recogida de residuos, gestión de residuos sólidos urbanos y tratamiento de residuos.

¹ https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/cei_wm011/default/table?lang=en

- 1621. Recogida de residuos.
- 1622. Gestión de residuos sólidos urbanos.
- 1623. Tratamiento de residuos.”

Fuentes de datos sobre gastos e ingresos de las entidades locales en materia de gestión de residuos urbanos

La principal fuente sobre gastos e ingresos de las entidades locales en materia de gestión de residuos es la Consulta Presupuestos y Liquidaciones de Entidades Locales (CONPREL) del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. Con todas las lagunas y debilidades que en la siguiente sección se detallan, es el producto estadístico más completo al respecto. La base de datos de Coste Efectivo de los Servicios de las Entidades Locales (CESEL) contiene información sobre costes en gestión de residuos, aunque con lagunas en las respuestas que dificultan su uso sistemático para el análisis.

Por su parte, el Observatorio de la Fiscalidad de los Residuos publica con frecuencia anual un informe sobre la situación de las tasas de residuos en España, basado en una muestra de municipios.

Lagunas y debilidades de CONPREL referidas para el análisis de gastos e ingresos a escala local

La configuración de CONPREL presenta algunas debilidades a la hora de realizar el registro y análisis sistemático de los datos de costes e ingresos en materia de residuos municipales.

En referencia a los costes, existe un primer punto referido a los conceptos de gasto que dificulta un reporte consistente, y es el hecho de que la definición de los tres conceptos presupuestarios de costes en gestión de residuos, véase “recogida”, “gestión” y “tratamiento” no están alineados con la normativa sectorial ni con la realidad de la gestión a escala local, lo que provoca inconsistencias en su reporte. Esta cuestión fue puesta de manifiesto en una consulta al Ministerio de Hacienda (Ministerio de Hacienda, 2018) que demandaba una explicación

sobre “¿Qué incluir en 1622 Gestión de residuos y qué en 1623 Tratamiento de residuos?” a la que el Ministerio respondió: “Ha de entenderse que el tratamiento de residuos es una fase posterior a la recogida de basura y a la gestión (diferenciación de residuos, separación de los mismos, etc.) de residuos. El tratamiento de residuos no suele realizarse por los municipios sino por mancomunidades o por otras entidades creadas al efecto, como por ejemplo consorcios. Pero, en todo caso, depende de cada entidad local”. Esta respuesta, si bien identifica el carácter secuencial de la forma en que se gestionan los residuos, es inconsistente con la normativa sectorial, que incluye definiciones claras de las tareas que comprenden la gestión de residuos municipales. En concreto, las fases denominadas “gestión” y “tratamiento” no tienen un correlato claro con las definiciones legales y las prácticas que llevan a cabo los agentes de la cadena de valor de los residuos municipales ni con los costes asociados. Así pues, la resolución de esta cuestión sigue pendiente.

La principal fuente sobre gastos e ingresos de las entidades locales en materia de gestión de residuos es la Consulta Presupuestos y Liquidaciones de Entidades Locales (CONPREL) del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas

Un segundo punto tiene que ver con la forma en que se registran las transferencias que realizan los municipios a los entes supramunicipales (consorcios, mancomunidades, etc.), que con frecuencia realizan parte de los servicios de gestión de sus residuos. El pago que realizan los municipios a los entes supramunicipales son transferencias que legalmente se pueden registrar bien como gasto específico dentro de los capítulos de

gestión de residuos, o alternativamente en capítulos genéricos de gasto en los que se engloban las múltiples transferencias que el municipio realiza a estos entes por varios conceptos (agua, servicios sociales, etc.). En el segundo caso, parte de los costes de gestión de los municipios se registran conjuntamente junto a otros conceptos perdiendo su trazabilidad e imposibilitando la extracción de datos y su análisis.

Por la parte de los ingresos, se registran las tasas por los servicios de recogida y tratamiento en dos conceptos separados. Sin embargo, es frecuente que la asignación de estos ingresos al capítulo correspondiente sea inconsistente con el hecho imponible indicado en las ordenanzas fiscales reguladoras de las tasas de residuos. De hecho, la mayoría de los municipios aplican tasas cuyo hecho imponible abarca recogida y tratamiento, y es frecuente que reporten el conjunto de los ingresos en uno solo de los conceptos sin realizar el desglose de la parte correspondiente a cada uno. Este hecho

es particularmente relevante para calcular por separado la cobertura de costes de la recogida y del tratamiento.

Otro aspecto importante por el lado de los ingresos es que no existe una partida específica para los ingresos recibidos de los sistemas colectivos de responsabilidad ampliada del productor (p. ej., Ecoembes, Ecovidrio), lo cual impide un cálculo completo de los ingresos y de la cobertura de costes.

Conclusión

A pesar de que existe un reporte sistemático de los costes e ingresos en materia de gestión de residuos de las entidades locales, la configuración actual de este registro no permite dar respuesta a los retos que plantea la normativa sectorial, que demanda una mayor trazabilidad. Por tanto, determinar el grado en que las tasas de residuos cubren los costes de gestión o realizar una medición más precisa del rol de las aportaciones de los sistemas de responsabilidad ampliada del productor requerirá de una revisión de la forma en que actualmente se reportan los costes e ingresos de las Entidades Locales. ●

Bibliografía y webgrafía

- CESEL: COSTE EFECTIVO DE LOS SERVICIOS DE LAS ENTIDADES LOCALES: <https://serviciostelematicosexh.hacienda.gob.es/sgcief/Cesel/Consulta/Consulta.aspx>
- CONPREL: Consulta Presupuestos y Liquidaciones de EELL. <https://serviciostelematicosexh.hacienda.gob.es/SGFAL/CONPREL>
- Ministerio de Hacienda. (2018). Aplicación de la normativa de estabilidad presupuestaria a las Entidades Locales. Contestaciones a las consultas más frecuentes (2a edición). <https://www.hacienda.gob.es/Documentacion/Publico/DGCFEL/CONSULTAS-2-EDICION-DICIEMBRE-2018-Revisado-Para-publicar.pdf>
- Observatorio de la Fiscalidad de los Residuos (2022) Las tasas de residuos en España 2022. Fundació ENT. https://www.fiscalidadresiduos.org/wp-content/uploads/2022/12/Tasas_2022.pdf

Algunos datos relevantes:

Costes totales de la gestión de residuos urbanos registrados en CONPREL (2021): 3.828 M€

Ingresos totales por tasas de residuos urbanos registrados en CONPREL (2021): 2.251 M€

Grado de cobertura de costes según datos de CONPREL (2021): 59-63%*.

Importe medio de la tasa de residuos por hogar para un hogar tipo según el Observatorio de la Fiscalidad de los Residuos (2022): 92,1 €/hogar.

* Se presenta un rango ya que existen diversas aproximaciones para realizar el cálculo. Aun así, hay que tener en cuenta las limitaciones metodológicas y de calidad de datos comentadas en el artículo.