

MANUEL MARTIN-COBOS PUEBLA (*)
ARTURO GUTIERREZ FERNANDEZ (**)
FRANCISCO GONZALEZ FAJARDO (***)

*DEFICIENCIAS DEL SERVICIO DE RECOGIDA Y TRATAMIENTO
DE BASURAS EN EL MEDIO URBANO ANDALUZ*

1. INTRODUCCION

La eliminación de los Residuos Sólidos Urbanos (R.S.U.) ha alcanzado en los últimos años el carácter de problema acuciante en todas las poblaciones o zonas de cierta entidad demográfica. Ello es principalmente debido a las causas siguientes:

— Creciente consideración del concepto de calidad de vida y consecuentemente controles más rígidos en la lucha por un mayor nivel de sanidad y una menor contaminación ambiental.

— Aumento continuado del consumo inherente al desarrollo económico y al crecimiento demográfico de la población.

— Procesos migratorios que dan lugar a que la población se concentre en grandes áreas urbanas.

— Alejamiento progresivo de los sectores de producción y consumo, en espacio y tiempo, con el consiguiente aumento en el embalaje de los productos.

— Aumento considerable del material impreso.

(*) Profesor del Departamento de Economía Política de la Facultad de Derecho. Universidad de Granada.

(**) Profesor Titular de Política Económica. Universidad de Sevilla.

(***) Profesor del Departamento de Política Económica. Universidad de Málaga.

Mientras la producción de Residuos Sólidos Urbanos experimentaba tales transformaciones, su método de eliminación apenas se modificaba. Esto es lógico dado que el modelo de desarrollo industrial hacía impensable la inversión en el acondicionamiento de materiales considerados como inútiles y exigía la selección del método exclusivamente por su menor coste.

La mayor exigencia de calidad de vida, el rápido avance de las normas sanitarias, el mayor conocimiento de la relación entre factores ambientales y sanidad pública, etc., han modificado los criterios anteriores hasta el punto de que los métodos primitivos de tratamiento ya no son defendibles en función de su economía.

Hasta hace pocos años, la problemática y eliminación de los Residuos Sólidos Urbanos no ha sido objeto de especiales preocupaciones en nuestro país. Las Corporaciones Locales con más ingenio y/o capacidad improvisadora que medios financieros y técnicos, han venido sorteando problemas y cumpliendo a duras penas las obligaciones de saneamiento impuestas por las Leyes de Régimen Local y Sanidad, en orden a la recogida y eliminación de basuras.

Por nuestra parte, vamos a acercarnos al conocimiento de dicha problemática, a través de los resultados obtenidos de una encuesta realizada en 133 de los 611 municipios andaluces comprendidos entre 1.000 y 50.000 habitantes. Por tanto, quedan excluidos del ámbito del estudio los 140 municipios andaluces con menos de 1.000 habitantes, donde consideramos que los residuos no afectan al medio ambiente de una forma aguda y los 10 municipios de más de 50.000 habitantes, en los que puede pensarse a priori, que tienen el problema de la contaminación derivada de residuos sólidos urbanos controlada.

Como veremos, el vertido es, salvo excepciones, el sistema de tratamiento utilizado en los municipios andaluces, si bien, suele realizarse generalmente en forma incontrolada, (son escasísimos los casos en que se lleva a cabo un vertido controlado que reúna las necesarias garantías) con la consiguiente problemática sanitaria.

Asimismo, en nuestro estudio hemos podido apreciar que en la recogida, transporte y tratamiento de basuras concebidos como las tres fases de un mismo servicio público, es en la tercera fase de eliminación o tratamiento, donde se evidencia la incapacidad de las corporaciones para dar una solución definitiva a un problema

de tan alto grado de impacto ambiental. En esencia, es la incapacidad económica de los Ayuntamientos, los que impide dar una respuesta eficaz al problema planteado.

En efecto, todos los sistemas de tratamiento de Residuos Sólidos Urbanos para tener unos costes aceptables, necesitan tratar cantidades de residuos que generalmente sobrepasan los niveles de producción de la mayor parte de los municipios andaluces, o dicho de otro modo, la producción de basura originada por la mayoría de municipios encuestados, es tan baja que su tratamiento en unas condiciones técnicas adecuadas, a nivel individual, tendría como resultado unos costes por tonelada tratada que serían prohibitivos. De ahí, deriva la necesidad de estudiar las formas más adecuadas de agrupamiento de municipios para la prestación del servicio, con el fin de que el coste por tonelada tratada esté dentro de los márgenes aceptables, repartiendo de esta forma las cargas del servicio entre un número adecuado de Ayuntamientos que asociados originan unas economías de escala que, unido a la posibilidad -dada la agrupación- de disponer de un mayor volumen de recursos financieros, permita afrontar los gastos que exige una correcta prestación del servicio.

No obstante, aunque la ampliación del ámbito geográfico de utilización conjunta de un sistema de tratamiento permite abaratar el coste de la tonelada tratada, al mismo tiempo, incrementa los costes de transporte al ser mayores las distancias a recorrer. La solución óptima, desde un punto de vista económico, será aquella que haga mínimos los costes globales de recogida, transporte y tratamiento, en unas condiciones ecológicas aceptables.

2. ESTUDIO Y ANALISIS DE LOS CUESTIONARIOS

La estratificación de los municipios encuestados es la que se indica a continuación en el Cuadro 1.

CUADRO N° 1

ESTRATIFICACION Y NUMERO DE MUNICIPIOS ENCUESTADOS

Habitantes	N° Municipios	Muestra	%
1.000 a 3.000	252	50	20,00
3.001 a 7.000	207	46	22,20
7.001 a 11.000	71	16	22,50
11.001 a 20.000	51	12	23,52
20.001 a 50.000	30	9	32,50

FUENTE: Elaboración Propia. Datos referidos a 1.982.

El estudio de los datos obtenidos mediante los cuestionarios, constituirá el eje de esta sección. Con tal fin, hemos confeccionado unos "ratios" de los datos reales para todo el conjunto de los municipios andaluces encuestados según su tamaño. Los núcleos de hasta 3.000 habitantes, vamos a considerarlos "pequeños municipios". Desde 3.001 a 20.000 habitantes, "municipios medianos" y a partir de los 20.001 habitantes entenderemos que se trata de pueblos y ciudades "grandes".

2.1. Tarifas y recaudación de las tasas de basura.

El Cuadro N° 2 nos muestra cómo en general las tarifas son mayores a medida que aumenta el tamaño de los municipios. Hecho totalmente lógico si tenemos en cuenta, como veremos más adelante, que el coste por tonelada en la recogida tiene la misma tendencia.

CUADRO N° 2

**RELACION DE TARIFAS PARTICULARES POR MUNICIPIOS Y RECAUDACION
DE LA TASA EN RELACION CON EL NUMERO DE HABITANTES**

Municipios	Tarifas (pts.)	Recaudac. por tasa (ptas) / n° habit.
De 1.000 a 3.000 hab.	913	217
De 3.001 a 7.000 „	1.043	212
De 7.001 a 11.000 "	1.535	253
De 11.001 a 20.000 "	1.367	150
De 20.001 a 50.000 "	1.816	375

FUENTE: Elaboración Propia.

Asímismo, la relación recaudación real por tasa de basura/n° de habitantes, tiene una tendencia creciente con el tamaño del municipio que, es normal en la medida que el municipio tiene que hacer frente a costes mayores en la prestación del servicio.

2.2. Determinación del coste porcentual de los servicios de recogida y tratamiento en relación a los presupuestos ordinarios y participación de las tasas de basura en dicho presupuesto.

Con los valores tabulados referentes al coste del servicio, (recogida domiciliaria y tratamiento de basuras), recaudación por tasa de basura y a los presupuestos ordinarios de los ayuntamientos, obtenemos las relaciones coste de recogida / presupuesto ordinario y recaudación por tasa de basura / presupuesto ordinario (Cuadro 3).

CUADRO N° 3

**COSTE DE LOS SERVICIOS (DE RECOGIDA Y TRATAMIENTO) Y RECAUDACION
POR TASA DE BASURA EN RELACION A LOS PRESUPUESTOS**

Municipios	Coste del serv./ Presup. ordinar.	Recaudac. por tasa/ Presup. ordinar.
De 1.000 a 3.000 hab.	5,2%	4,7%
De 3.001 a 7.000 "	4,4%	4,1%
De 7.001 a 11.000 "	5,0%	4,5%
De 11.001 a 20.000 "	6,5%	3,0%
De 20.001 a 50.000 "	9,4%	5,7%

FUENTE: Elaboración Propia.

Con los datos del Cuadro 3 se puede señalar:

— La importancia de los costes de este servicio para los municipios.

— El más bajo % del presupuesto dedicado a este servicio en los pequeños municipios atribuible sin duda a la forma rudimentaria y defectuosa en que son prestados. A medida que los municipios son mayores, la parte del presupuesto dedicado al servicio es mayor.

— Hay un cierto paralelismo entre coste y recaudación por tasas de basura, sin embargo, los ingresos obtenidos por las tasas no cubren los costes.

2.3. Déficit o superávit por habitante y cobertura de costes con la tasa.

Relacionando los ingresos por tasas, con los costes de los servicios de recogida y tratamiento de las basuras, obtenemos los déficits o superávits por grupo de municipios que dividiéndolos por el número de habitantes nos da el déficit o superávit por habitante y año para cada grupo de municipios (Cuadro 4). Es decir:

$$\frac{C - R}{N^{\circ} \text{ Hab.}} = \text{Déficit o superávit/hab. y año}$$

Siendo C = Coste del Servicio; R = Recaudación Real por la Tasa.

CUADRO N° 4
COBERTURA DE COSTES CON LAS TASAS

	Déficit/habitante y año (pts.)	Cobertura de costes
De 1.000 a 3.000 hab.	22	90%
De 3.001 a 7.000 "	13	94%
De 7.001 a 11.000 "	31	89%
De 11.001 a 20.000 "	68	77%
De 20.001 a 50.000 "	250	60%

FUENTE: Elaboración Propia.

La cobertura de costes de los servicios por ingresos de tasas, oscila entre 94 y 60%, manteniendo la tendencia de una menor cobertura a medida que el déficit por habitante y año aumenta.

Suponiendo una mejor gestión en los municipios mayores que en los más pequeños, sería de esperar una mayor cobertura del coste del servicio (a través de las tasas), en los primeros, sin embargo, ocurre lo contrario. La cobertura de costes de los servicios de basura por los ingresos de tasas, es menor a medida que el municipio es mayor, contribuyendo a que el déficit por habitante y año aumente más en los municipios grandes que en los pequeños.

2.4. Cantidad de residuos y coste de los mismos.

La cantidad de basura (Ver Cuadro 5) producida por habitante y día oscila entre 500 y 860 gramos, siendo el promedio de 700 gr.

CUADRO N° 5

Municipios	Residuos/habitante y día (Kg.)	Coste/Tonelada (en pts.)
De 1.000 a 3.000 hab.	0,50	1.509
De 3.001 a 7.000 "	0,61	1.203
De 7.001 a 11.000 "	0,74	1.221
De 11.001 a 20.000 "	0,78	1.839
De 20.001 a 50.000 "	0,86	2.427

FUENTE: Elaboración Propia.

Existe una tendencia creciente en la generación de basura por habitante a medida que aumenta el tamaño del municipio. Asimismo, existe una tendencia creciente en el coste del servicio por tonelada de residuos que, pone de manifiesto cómo las dificultades de recogida de residuos crece en forma directa con el aumento de la concentración urbana.

2.5. Determinación de los ingresos por tasas en relación con la cantidad de residuos y déficits o superavit por tonelada recogida.

El Cuadro n° 6 pone de manifiesto que los municipios andaluces no cubren con la recaudación de las tasas de basura los costes unitarios de la tonelada de basura recogida. Esta brecha, crece con el tamaño del municipio y esto pese a mantener los ingresos por tonelada la misma tendencia.

CUADRO N° 6

Municipios	Ingreso/Tm (pts.)	Déficit/Tm (pts.)
De 1.000 a 3.000 hab.	1.477	32
De 3.001 a 7.000 "	1.135	68
De 7.001 a 11.000 "	1.087	133
De 11.001 a 20.000 "	1.255	583
De 20.001 a 50.000 "	1.453	974

FUENTE: Elaboración Propia.

Por tanto, desde el punto de vista económico los ayuntamientos se enfrentan con un elevado coste del servicio, que representa una parte sustancial del presupuesto municipal y que al no ser cubiertos con las percepciones por tasas en concepto de recogida y tratamiento de basura, deben serlo por otros ingresos presupuestarios.

2.6. Número de vehículos y de operarios por tonelada.

Si relacionamos el número de vehículos utilizados y el de operarios, con la cantidad de basura recogida, obtenemos los siguientes resultados para los grupos de municipios que venimos adoptando (Cuadro 7).

CUADRO N° 7

Municipios	Tm/vehículo y día	Tm/operario y día
De 1.000 a 3.000 hab.	0,9	0,7
De 3.001 a 7.000 "	2,5	1,3
De 7.001 a 11.000 "	4,3	1,6
De 11.001 a 20.000 "	5,0	1,2
De 20.001 a 50.000 "	6,2	1,3

FUENTE: Elaboración Propia.

Se aprecia que los municipios con un mayor grado de infrautilización de los vehículos de recogida y una más baja productividad por operario son los más pequeños. Es decir, la cantidad de residuos recogida es mayor por unidad de vehículo y operario cuanto mayor es el municipio.

De todos modos, hay que tener en cuenta que cuanto menor es el municipio, menos frecuente es que se empleen vehículos propios de basura, esto es, cerrados y con la capacidad conveniente.

2.7. Clases de vehículos utilizados.

Normalmente, los vehículos de recogida de residuos, cuando son especialmente cerrados, suelen llevar además dispositivos

para comprimir la basura, trocearla o semitriturarla, etc... Nosotros en los cuestionarios sólo preguntamos, en aras a la sencillez, si se disponía de camiones abiertos o de vehículos cerrados especiales. Los resultados son los que se indican en el Cuadro 8.

CUADRO N° 8

RELACION DE VEHICULOS UTILIZADOS Y HORAS DE RECOGIDA

Municipios	VEHICULOS		RECOGIDA	
	Abiertos %	Cerrados %	Diurna %	Nocturna %
De 1.000 a 3.000 h.	92,3	7,7	92,0	8,0
De 3.001 a 7.000 "	88,0	12,0	80,8	19,2
De 7.001 a 11.000 "	62,5	37,5	35,3	64,7
De 11.001 a 20.000 "	48,0	52,0	48,5	51,5
De 20.001 a 50.000 "	18,1	81,9	41,7	58,3

FUENTE: Elaboración propia.

Se observa que en los municipios pequeños, la mayor parte de la basura es recogida de forma abierta, a pesar de los problemas sanitarios y estéticos. Incluso en los municipios de hasta 20.000 h., el porcentaje de esta práctica es del 48%. Ello pone de manifiesto la necesidad de una comarcalización por agrupación de municipios, para la prestación del servicio de recogida en condiciones ecológicas aceptables.

Referente al horario, se aprecia que a medida que el tamaño de los municipios es mayor, es también mayor la utilización del horario nocturno para la recogida de los residuos. En los municipios de hasta 7.000 hab., la recogida diurna es más utilizada que la nocturna, mientras predomina la recogida nocturna en los municipios mayores de 7.000 hab. Parece que impone esta fórmula los atascos y dificultades del tráfico, además de razones estéticas y de evitar molestias a los vecinos.

2.8. Frecuencia de recogida.

La frecuencia en la recogida de basura constituye una de las variables sobre las que es posible incidir para llegar a una óptima utilización del personal y los vehículos disponibles. Por ejemplo, si un municipio produce una tonelada diaria y dispone de un vehículo con capacidad para dos toneladas y media, la recogida diaria supondrá claramente una infrautilización del vehículo. Una recogida en días alternos supone, (en este caso concreto), un mayor aprovechamiento del vehículo y al mismo tiempo permite su utilización para la recogida en otro municipio.

La situación general al respecto, presenta una elevadísima mayoría de municipios que realizan el servicio seis días a la semana (Cuadro 9).

CUADRO N° 9

FRECUENCIA DEL SERVICIO DE RECOGIDA

	Nº municipios	%
Diaria, excepto domingos y festivos	105	78,94
Cinco días a la semana	3	0,02
Cuatro días a la semana	4	0,03
Tres días a la semana	21	20,87
TOTAL	133	100,00

FUENTE: Elaboración propia.

2.9. Tratamiento de los residuos sólidos.

Como resultado de la muestra se puede deducir que, los municipios andaluces utilizan normalmente como métodos de tratamiento el vertido y/o la incineración salvajes. Sin duda, por ser los métodos más baratos.

En realidad, la falta de verdaderos sistemas de tratamiento constituye uno de los problemas más importantes en Andalucía, en

materia de residuos sólidos urbanos. La única posibilidad de dar satisfactoria solución a este problema ecológico es la implantación de vertidos controlados. Pero un vertido controlado a costes aceptables, exige un cierto volumen de residuos, y ello es solo factible, dada la proliferación de municipios pequeños y medianos en Andalucía, mediante la creación de Mancomunidades u otro tipo de agrupaciones municipales que efectúen el servicio.

2.10. Formas de gestión del servicio.

En los cuestionarios, distinguimos entre municipios donde la gestión del servicio de recogida y tratamiento de basuras se realiza directamente por el Ayuntamiento y municipios donde la gestión del servicio se realiza de forma indirecta. Los resultados se muestran en el Cuadro 10.

CUADRO N° 10

Municipios	GESTION	
	Directa (%)	Indirecta (%)
De 1.000 a 3.000 hab.	70,73	29,27
De 3.001 a 7.000 "	77,28	22,72
De 7.001 a 11.000 "	64,70	35,30
De 11.001 a 20.000 "	48,28	51,72
De 20.001 a 50.000 "	33,33	66,67

FUENTE: Elaboración propia.

Los ayuntamientos gestionan directamente el servicio en mayor medida en los pequeños municipios, pero conviene señalar que (sobre todo en los pequeños municipios), la distinción entre gestión directa e indirecta es relevante sólo en términos jurídicos, en especial en los casos de gestión directa en que la empresa solo aporta el personal, característica de las pequeñas poblaciones.

La gestión indirecta admite pluralidad de formas en la realización práctica del servicio, especialmente por lo que atañe a la propiedad del material utilizado y del terreno donde se ubica el verte-

dero, pues se constata que en muchos municipios es el propio ayuntamiento quien aporta los terrenos necesarios para el vertedero.

3. SITUACION EN ANDALUCIA DE LOS PEQUEÑOS MUNICIPIOS

El medio de estos pueblos (consideramos como pequeños municipios los núcleos de hasta 3.000 habitantes) es fundamentalmente rural, y aunque hay excepciones de núcleos limítrofes a ciudades mayores o de pueblos cualificados especialmente para el turismo, en donde se ha roto ese ambiente rural, es en dicho entorno rural en el que hay que entender la prestación de los servicios de recogida domiciliaria de basura, su tratamiento y las posibles tasas establecidas por razón de los mismos.

Es frecuente en tales poblaciones, una gran sencillez en los procesos y servicios municipales. Así, en unos municipios, el servicio de recogida lo presta un operario con un carro y una caballería en un par de horas; en otros, un motocarro o tractor con remolque... En definitiva, la utilización de un camión no especial de basura es práctica bastante utilizada, siendo lo excepcional utilizar camiones cubiertos de modelo sencillo, sin proceso de trituración ni comprensión.

En cuanto al tratamiento, en todos los casos de que disponemos información, sólo se practica el vertido. Se trata, en general, de un vertido incontrolado o salvaje, en basurero público escogido al efecto sin mayores prevenciones, a unos centenares de metros del núcleo urbano y en donde periódicamente, de forma espontánea o provocada, se queman parte de los residuos.

Como puede inferirse fácilmente, en estos núcleos urbanos pequeños, no puede hablarse en absoluto de tratamiento de basuras. Sencillamente, los ayuntamientos se desembarazan de los residuos, de forma que molesten lo menos posible al vecindario.

A continuación, vamos a analizar para estos municipios una serie de aspectos (jurídicos, técnicos y económicos), sin ánimo de exhaustividad, para exponer algunas de las realidades que creemos son más relevantes.

3.1. Aspectos jurídicos.

Ya el art. 440 de la L.R.L., establecía los servicios municipales que podían sujetarse al pago de derechos o tasas en base a la prestación de los mismos. La posibilidad de implantación de las tasas (no dice derechos) por la recogida domiciliaria de basura, se contempla igualmente de forma expresa en el n° 20 del art. 19 del Decreto 3.250/1976 de 30 de diciembre, que dicta las normas provisionales para la aplicación de las bases del Estatuto de Régimen Local.

Como quiera que la tasa sólo puede imponerse por la prestación del servicio, bastantes vecinos de los medios rurales, al no utilizar ni necesitar la prestación por tener corrales y fincas a la puerta o muy próximas a la vivienda, no aceptan la imposición y, en principio, no se les puede gravar por tasas de servicios no prestados.

No obstante, el art. 34 del Reglamento de Servicios señalaba que: "La recepción y uso de los servicios por parte de los administrados, podrán declararse obligatorios por disposición reglamentaria o acuerdo, cuando fuere necesario para garantizar la tranquilidad, seguridad o salubridad ciudadana", y además por el art. 10 del Reglamento de Haciendas Locales, se puede establecer la tasa con carácter de generalidad, en virtud de la implantación obligatoria de la prestación del servicio por razones de salubridad general de la localidad, al margen de la utilización de uno o varios vecinos.

Por tanto, de no preverse de forma expresa en las ordenanzas municipales, tal carácter de generalidad y obligatoriedad, no pueden incluirse en los padrones fiscales a los vecinos de viviendas que no utilicen el servicio.

De todos modos, pensamos que esta forma obligatoria y genérica de establecer la tasa, debe utilizarse en los pequeños municipios con medida, pues, en el medio rural, muchas viviendas no usan el servicio por hallarse diseminadas o apartadas del casco urbano..., y el servicio particularmente no tiene objeto.

3.2. Características técnicas.

Sin incurrir en reiteraciones de ideas ya expuestas, hay que decir que, de las magnitudes más significativas del servicio (económicas, medios, cantidades, etc.), vistas en los Cuadros anteriores,

se desprende que "todo es más pequeño que lo proporcional". A partir de un tamaño indeterminado, surge la necesidad de cubrir el servicio de basura y su problemática. De la no existencia del servicio, se pasa a métodos de prestación muy rudimentarios aunque en muchos casos eficaces y prácticos. Así, en el Cuadro 7, donde las cifras reflejan un aparente despilfarro de medios materiales y personales, hay que tener en cuenta que la realidad puede ser muy diferente, ya que ni los vehículos son los normales, es decir, especiales del servicio de recogida, ni el operario (quizás 2 ó 3 a lo sumo) presta servicio de jornada total. Es muy frecuente la utilización de carros con caballería o monocultores con remolques y volquetes.

La recogida es normalmente abierta y en muchos casos no se utilizan bolsas sino cubos ordinarios que los vecinos dedican a este menester.

3.3. Situación económico-financiera.

Los costes que ocasionan los servicios municipales de recogida y tratamiento de residuos, cuando se establecen de una forma regular, constituyen un problema para las menguadas haciendas de los pequeños municipios.

Como ya indicábamos, sólo se atiende a la recogida y, en general, de la forma más rudimentaria, por lo que los servicios prestados son de unos costes moderados. No obstante, la mayor parte de los vecinos piensan que se trata de servicios onerosos.

En el Cuadro 3 se observan los más bajos costes, para esta clase de comunidades pequeñas y los más bajos ingresos. Asimismo, los déficits menos elevados de los servicios se reflejan en el Cuadro 6. Estos resultados económicos, están en consonancia con la más baja "presión fiscal por basuras" que refleja el Cuadro 2.

Los vecinos difícilmente aceptan que las tasas sean de cuantía necesaria para sufragar los costes del servicio, que son como reflejamos en el Cuadro 5 de 1.509 pts./Tm.. Sin embargo, de una detenida observación de las respuestas facilitadas, parece deducirse que en el cálculo de los costes, en bastantes casos, se han olvidado algunas partidas de amortizaciones o renovación del material. Además, habida cuenta que los terrenos de vertido son públicos, en muchos casos no se computa ningún coste de tratamiento.

4. SITUACION EN LOS MEDIANOS MUNICIPIOS: BREVE REFERENCIA A LOS GRANDES

Las disposiciones de tipo administrativo y fiscal son las comunes a todos los municipios, observándose una tendencia a utilizar las tasas con fines redistributivos, mediante una interpretación exagerada del apartado d) del antiguo artículo 442 de la L.R.L.: "... los tipos tarifados de las tasas se fijarán teniendo en cuenta... d) la capacidad económica de las personas o clases que puedan utilizarlos". Se convierte así la tasa, para muchos vecinos, especialmente los titulares de establecimientos, en un impuesto. La capacidad económica se mantiene en el art. 11 del vigente Real Decreto 3.250/76.

Los tipos de tarifas, por lo general, son variados en exceso, olvidándose con demasiada frecuencia de simplificar y facilitar las tareas administrativas.

Sin entrar en esta pequeña introducción en consideraciones acerca de la bondad de los métodos utilizados en el tratamiento de los R.S.U., hay que constatar que se da una lamentable proliferación de puntos de vertido que no facilitan las soluciones más eficaces y económicas, que se podrían obtener con una programación supramunicipal del método o métodos de tratamiento.

Por otro lado, el volumen considerable de padrones fiscales y la movilidad de la población, plantea en estos municipios, problemas de inclusiones indebidas y de usuarios "incontrolados".

4.1. Aspectos de la recogida y tratamiento.

En los municipios de 3.000 a 20.000 habitantes, aparecen ya los problemas originados por los R.S.U., en dimensiones tales que no permiten soluciones fáciles. La cantidad producida (varias toneladas al día), no permite desembarazarse de ella con sencillez y eficacia, y menos con fórmulas poco estudiadas.

1.A. *Recogida*: A pesar de la inquietud manifestada ante dicho problema por los Ayuntamientos, son demasiados los municipios que utilizan vehículos abiertos (Cuadro 8), nada menos que el 48%. Asimismo, de los Cuadros 6 y 7, con todas las excepciones que puedan presentarse, se deduce que los rendimientos obtenidos por vehículo y operario son bajísimos, manifestando una indudable falta de organización y racionalización de las tareas de recogida.

1.B. *Tratamiento*: En términos generales, podemos decir que, en municipios de hasta los 20.000 habitantes no se da tratamiento alguno de los R.S.U. El método más utilizado para desembarazarse de las basuras es, en el 90% de los casos, el vertido. Si bien, se trata de vertido no controlado o "salvaje". Son muchísimos los casos en que erróneamente se practica la quema al aire libre de forma provocada, en la creencia de que se está aplicando un tratamiento normal.

4.2. Situación económico-financiera.

En el Cuadro 2 advertimos que para los medianos municipios, son aproximadamente 200 pts. lo que se recauda por familia y año en concepto de tasa por recogida domiciliaria de basura, que viene a significar el 4% de los presupuestos ordinarios municipales. No obstante, en general, no se cubren los costes del servicio (Ver Cuadro 5) que, como venimos diciendo, son prácticamente de recogida y transporte, al no existir tratamiento.

Los altísimos costes señalados en los Cuadros 4, 5 y 6 son en gran medida el resultado de un deficiente rendimiento de los medios materiales y personales. Así se observa en estos municipios, la falta de cubos normalizados para fincas plurifamiliares, containers móviles, carretillas auxiliares, etc., y que sólo en parte, se dispone de vehículos modernos. A la falta de organización y racionalización del trabajo, se une la necesidad de inversiones en material de recogida y de vehículos que generen rendimientos muy superiores.

Los ingresos obtenidos por la tasa son inferiores a los costes del servicio, debido en especial a que las autoridades locales, por consideraciones sociales y políticas, además de las estrictamente económicas, no implantan las tarifas a niveles de costes reales. Si a esto añadimos, la falta de conocimiento de los costes reales por los usuarios de los servicios y la poca transparencia de las administraciones municipales, podremos comprender que se mantengan las situaciones de déficit permanente en la gestión financiera de estos servicios.

4.3. La situación en sus aspectos ecológicos.

La masa de R.S.U. de estos municipios medianos es de tal importancia que, las cifras por sí solas son elocuentes y no necesi-

tan ponderación unas 800.000 Tm/año recogidas de forma abierta (en parte) y con un tratamiento muy deficiente.

Los efectos nocivos que ocasionan al medio ambiente esta masa de residuos, no pueden verse absorbidos (como ocurre en gran parte de los pequeños municipios) por la neutralización y saneamiento naturales, dado que aquí se trata de cantidades importantes. Los efectos de la acumulación multiplican la nocividad produciendo un deterioro ambiental y sanitario (incendios, humos, roedores, etc.), máxime si tenemos en cuenta que, según los cuestionarios, tienen un tratamiento muy deficiente, con verteaderos que no reúnen las condiciones mínimas exigidas (residuos que no se entierran, falta de vallado, quema de residuos, etc.).

4.4. Los grandes municipios.

A partir de 20.001 y hasta 50.000 habitantes, hemos considerado los municipios como "grandes".

4.4.1. Aspectos jurídicos y administrativos.

En el orden fiscal, las tarifas establecidas en las ordenanzas municipales son bastante superiores a las de los municipios pequeños y medianos. En general, puede observarse un paralelismo entre incremento de coste del servicio e incremento de tarifas (Ver Cuadro 5 y 6).

Las Corporaciones Locales han venido haciendo una peligrosa instrumentalización de las tasas de basura, al establecer una estructura y graduación de las tarifas, pensando más en criterios impositivos de redistribución y de eficacia recaudatoria que en el concepto de tasa. Así se observa cómo las tasas en establecimientos comerciales e industriales son muy superiores (a la par que excesivamente variadas) al coste efectivo de los servicios, mientras que en determinadas áreas de las ciudades, la cuota familiar por vivienda es inferior, con mucho, al coste o parte alicuota del mismo. Se desnaturaliza así el concepto de tasa.

4.4.2. Organización de la recogida y tratamiento.

a) *Recogida.* La forma de prestación de los servicios de recogida y tratamiento suelen darse en mayores porcentajes mediante concesiones a empresas y contratistas particulares a medida que los municipios son mayores. Lo normal es que, cuando el tamaño

de las estructuras organizativas requieren una dedicación sostenida y unos sistemas de estímulos y controles de personal y vehículos a fin de obtener un óptimo rendimiento, la empresa privada supera en rendimiento a la organización funcionarial. Es decir, se constata un mayor coeficiente eficacia-coste con la fórmula de contratación, esto es, la prestación indirecta del servicio mediante empresa especializada.

Tanto si se realiza la recogida directamente como mediante empresas privadas, los ayuntamientos disponen de equipos de vigilancia, a fin de garantizar el buen desarrollo de las operaciones; si bien dichos equipos son mayores cuando la responsabilidad del servicio es propia de órganos y empleados municipales.

En las ciudades turísticas de litoral o interior, se plantean cada vez con mayor intensidad los problemas derivados de producir un mayor tonelaje de basuras en determinadas estaciones del año. Cuando esto ocurre los fines de semana, se ha de prever la posibilidad de recoger y tratar el lunes el mayor tonelaje de residuos. Sin embargo, al no ser fácil para los Ayuntamientos disponer de vehículos y personal adicional que no se utilizarán de forma continuada, se suelen arbitrar soluciones mediante el empleo intensivo de los medios y la prestación de horas extraordinarias.

b) *Tratamiento*. Del grupo de municipios denominados "grandes" por nosotros, entre un 22 y un 25%, utilizan vertederos controlados, mientras que el resto practica la conocida situación del vertido salvaje.

Los elementos que determinan la elección de una u otra forma de tratamiento son de índole económico y según hemos podido constatar, los ayuntamientos en su mayoría, incluso los grandes, no disponen de los medios financieros para hacer frente a las adecuadas inversiones.

