

RESOLUCIÓ DE L'ACTUACIÓ D'OFICI DE LA SINDICATURA DE GREUGES RELATIVA AL DRET A UNA BONA ADMINISTRACIÓ (COMUNICACIÓ PÚBLICA)

ANTECEDENTS

Descripció dels fets objecte de la queixa

El dia 10 de setembre de 2020, aquesta Sindicatura va decidir iniciar una actuació d'ofici en relació amb les accions de comunicació que havia fet el Consistori per donar a conèixer a la ciutadania la nova taxa de recollida de residus municipals generats als domicilis particulars.

La taxa està en vigor des de l'1 de juliol de 2020 i es cobra en el rebut de l'aigua, calculant l'import en funció del consum.

Malgrat que l'ordenança que crea la taxa va ser aprovada per una majoria del 68% de regidors i regidores i que es va complir amb tots els requisits legals per a la tramitació i la informació pública formal de la proposta normativa, la seva entrada en vigor ha creat desconcert i manifestacions de desacord en la població.

La Sindicatura de Greuges de Barcelona ha anat rebent queixes en les quals es manifesta, d'una manera més o menys contundent, la disconformitat amb aquest nou cobrament.

Al mateix temps, del redactat de les queixes i de la informació recollida se'n constata una confusió total sobre el sentit i el funcionament de la taxa. Es barregen conceptes que no hi tenen res a veure, es treuen conclusions del tot desencertades i, sovint, es considera que hi ha una duplicitat en el cobrament, segurament en referència a la taxa metropolitana de tractament de residus municipals, que també es cobra en el rebut pel consum d'aigua.

La Sindicatura ha donat resposta a les queixes rebudes en aquesta matèria i ha explicat i fet pedagogia del sentit d'aquesta nova obligació fiscal. Però, certament, aquesta no és la missió principal que té encomanada aquesta institució.

D'altra banda, davant la disconformitat de la qual també té coneixement l'Ajuntament, no hem observat iniciatives dirigides a explicar el sentit de la taxa, a reforçar la legitimitat de l'acció del Govern ni a procurar la comprensió i la conformitat de la ciutadania en un tema tan sensible socialment com és el preu de l'aigua, quan hi ha la percepció que allò que ha pujat ha estat el preu de l'aigua.

Actuacions fetes

Per estudiar els fets exposats, el dia 10 de setembre de 2020 es va sol·licitar informació a l'**Àrea d'Ecologia, Urbanisme, Infraestructures i Mobilitat, i a l'Àrea d'Economia, Treball, Competitivitat i Hisenda.**

Resposta dels òrgans afectats

1. Informe de l'Àrea d'Economia, Treball, Competitivitat i Hisenda

El dia 28 de setembre de 2020, aquesta Sindicatura va rebre la informació sol·licitada a l'Àrea d'Economia, Treball, Competitivitat i Hisenda. L'escrit exposa el següent:

L'inici de la tramitació de l'expedient va anar precedit de l'acompliment, mitjançant el portal de transparència municipal, d'un tràmit de consulta pública ciutadana, d'acord amb el que preveu l'article 133 de la Llei 39/2015. Aquest tràmit es va dur a terme entre els dies 25 de setembre i 15 d'octubre de 2019, és a dir, per un període de quinze dies hàbils, durant els quals no es va rebre cap proposta o aportació ciutadana en relació amb la regulació que es volia promoure.

El Plenari del Consell Municipal va aprovar provisionalment, en data 20 de desembre de 2019, l'ordenança fiscal reguladora de la taxa pel servei de recollida de residus municipals generats als domicilis particulars. L'acord es va publicar al *Butlletí Oficial de la Província de Barcelona* (BOPB) el 23 de desembre. En aquell moment, es va iniciar el termini de 30 dies d'informació pública, d'acord amb el que disposa l'article 17.1 del text refós de la Llei d'hisendes locals. El termini es va obrir el dia 24 de desembre i va acabar el dia 7 de febrer de 2020. En aquell període van presentar al·legacions Ecoembes, Grup Municipal Barcelona pel Canvi, Grup Municipal Junts per Catalunya, Àrea Metropolitana de Barcelona i Aigües de Barcelona.

2. Informe de l'Àrea d'Ecologia, Urbanisme, Infraestructures i Mobilitat

El dia 10 de novembre de 2020 aquesta Sindicatura va rebre la informació sol·licitada a l'Àrea d'Ecologia, Urbanisme, Infraestructures i Mobilitat. L'escrit exposa les accions comunicatives següents:

- Via web i xarxes socials: la informació de la taxa s'ha posat en el primer lloc del web de Residu Zero, amb un apartat específic i donant prioritat a la informació sobre el mecanisme articular per tenir una reducció de la taxa per la utilització dels punts verds:
<https://ajuntament.barcelona.cat/ecologiaurbana/ca/residu-zero>
- Apartat específic de la taxa:
<https://ajuntament.barcelona.cat/ecologiaurbana/ca/serveis/la-ciutat-funciona/manteniment-de-l-espai-public/gestio-de-neteja-i-residus/recollida-de-residus-domiciliaris/taxa-residus>.
- Apartat de preguntes freqüents:
<https://ajuntament.barcelona.cat/ecologiaurbana/ca/serveis/la-ciutat-funciona/manteniment-de-l-espai-public/gestio-de-neteja-i-residus/recollida-de-residus-domiciliaris/taxa-residus/faqs>.
- Com obtenir descomptes en la taxa:
<https://ajuntament.barcelona.cat/ecologiaurbana/ca/serveis/la-ciutat-funciona/manteniment-de-l-espai-public/gestio-de-neteja-i-residus/xarxa-de-punts-verds/targeta>

- S'han fet uns bàners destacats per incloure'ls en la pàgina d'inici del web d'Ecologia Urbana.
- S'ha fet un gif animat per incloure'l a les xarxes socials per explicar amb animació els descomptes de la taxa per l'ús dels punts verds.
- S'han actualitzat les guies informatives sobre residus vigents i que estan al web de Residu Zero, amb la informació sobre la taxa i el descompte: guia del reciclatge, guia del porta a porta del Sarrià vell i guia de les plataformes emergents al Bon Pastor. Posen d'exemple:
<https://ajuntament.barcelona.cat/ecologiaurbana/sites/default/files/GuiaFlyerResiduZero.pdf>

Així mateix, a través dels punts verds:

- S'ha demanat al personal que gestiona els punts verds que, d'una manera proactiva, expliqui a les persones usuàries els mecanismes per obtenir la targeta que dona dret a la bonificació de la taxa pel fet d'usar-los. S'han editat 115.000 unitats de material informatiu per informar-ne que s'ha deixat als punts verds. Acompanyen les imatges d'aquesta acció.
- S'han imprès unes estructures informatives d'exterior per col·locar-les a l'entrada de cada punt verd per posar aquesta informació en coneixement de la ciutadania.

Més de vuit mil llars ja han tramitat l'obtenció de la targeta.

CONSIDERACIONS

Per abordar l'estudi d'aquesta actuació d'ofici, ens referirem als aspectes següents:

1. Creació d'una taxa pel servei de recollida de residus generats als domicilis particulars

La taxa té com a **objecte imposable la recollida de residus municipals generats als domicilis particulars, no el seu tractament**. I, fins al moment d'implantar-la, l'Ajuntament de Barcelona no liquidava cap import per aquest concepte. En conseqüència, **no es tracta d'una doble imposició**, si bé es cobra dins el rebut de l'aigua i l'import es calcula en funció del consum.

La taxa s'estableix amb la finalitat de finançar la prestació municipal del servei públic de recollida de residus i s'adequa a la declaració "Noves polítiques municipals i metropolitanes en la recollida de residus", aprovada per l'Àrea Metropolitana de Barcelona, que estableix el **compromís dels municipis d'estabilitzar i reduir la generació de residus municipals i incrementar els nivells de recollida selectiva**, en compliment de la Directiva 2018/851 del Parlament Europeu i del Consell d'Europa,

de 30 de maig de 2018, sobre residus, així com del Programa general de prevenció i gestió de residus de Catalunya 2020 (PRECAT20).

Amb aquesta declaració metropolitana es pretén fer visible el cost del sistema de gestió de recursos en allò que fa referència a la recollida domiciliària, i fomentar el reciclatge a la ciutat de Barcelona, que en aquell moment estava estancat.

2. Participació ciutadana i informació pública abans de l'aprovació definitiva de la taxa

La creació de la taxa es va fer en exercici de les competències municipals i respectant el procediment establert legalment, dins el qual hi ha la **participació ciutadana i la informació pública** en dos moments del procediment:

- **Amb caràcter previ, a través de la consulta ciutadana** prevista en la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, del procediment administratiu comú de les administracions públiques. Amb la consulta, es pretén recollir l'opinió de les persones i de les organitzacions més representatives afectades per la futura norma.
- Segons el que estableix el Reial decret legislatiu 2/2004, de 5 de març, pel qual s'aprova el text refós de la Llei reguladora de les hisendes locals (TRLHL), una vegada s'aprova provisionalment la norma tributària, s'exposa en **informació pública** per un període mínim de 30 dies per tal que les persones interessades examinin l'expedient i hi presentin reclamacions, si els convé.

Pel que fa a la participació ciutadana i a la informació pública en el marc de l'elaboració i l'aprovació de la norma, cal dir que la ciutadania, en general, no acostuma a participar en aquests tràmits, moltes vegades per desconeixement. Els processos de participació i informació pública estan més dirigits a entitats i organitzacions amb interès en la matèria que és objecte de regulació.

En aquest punt, aquesta Sindicatura considera que un factor clau és la informació. La complexitat tècnica d'elaboració d'una ordenança fiscal demana una **claredat comunicativa especial** per adaptar-se a la diversitat d'agents que han d'intervenir en el procés participatiu, perquè se sentin motivats a participar-hi. **Si no és així, aquesta participació queda desvirtuada i es converteix en un mer tràmit legal.**

3. Publicitat: el repte d'arribar a tota la ciutadania

Segons informen els òrgans municipals, després d'aprovar la taxa, **la publicitat que s'ha dirigit a la ciutadania en relació amb com s'aplica gairebé s'ha dut a terme a través de canals digitals**. La utilització pràcticament exclusiva d'aquest mitjà comunicatiu no garanteix que el contingut arribi al conjunt de la població afectada: en alguns casos, perquè hi ha persones que no tenen accés a continguts digitals, i en altres, perquè, tot i tenir-ne, aquest accés no forma part dels seus hàbits informatius.

Cal tenir present que la ciutadania és àmplia i diversa i està formada per grups que utilitzen canals de comunicació diferents. Per tant, **la via que s'utilitzi per comunicar una actuació administrativa d'interès general, com és aquest cas, ha de ser la idònia per arribar a tots els públics**. Considerem que una bona comunicació genera en la ciutadania confiança i transparència.

Segons el consistori, també es van fer accions comunicatives en les instal·lacions dels punts verds. Ara bé, és convenient recordar que aquest servei no l'utilitza tota la ciutadania. De fet, un dels objectius de la taxa és el d'aconseguir que més persones l'utilitzin. Per això s'ofereixen certs avantatges, com ara la reducció de l'import de la taxa.

Atès l'impacte que té la implantació d'aquesta taxa en el conjunt de la ciutadania, la Sindicatura de Greuges de Barcelona considera que **hauria calgut organitzar una estratègia comunicativa massiva, individualitzada si fos possible, que tingués com a destinatari el públic objectiu**. Una comunicació d'aquest tipus hauria estat més efectiva per assegurar que tota la ciutadania coneix l'aplicació de la nova taxa, la seva finalitat, el dret a un preu bonificat o els avantatges que comporta la targeta de punt verd sobre el preu de la taxa.

Aquesta institució ha recomanat, en altres ocasions, impulsar estratègies d'informació pública individualitzada (per exemple, a través de comunicacions oficials a la bústia de les llars).

Recordem que la motivació de la Sindicatura de Greuges per iniciar aquesta actuació d'ofici, va ser el nombre de queixes ciutadanes rebudes. En el contingut de les queixes es plasmava el desconeixement d'aquesta mesura tributària, que consideraven que era una doble imposició. A més, el fet que l'import de la taxa s'inclogués en el rebut d'un consum bàsic i essencial com és l'aigua, implicava un augment de l'import total, que ja s'havia incrementat per la taxa metropolitana de tractament de residus.

4. Una taxa controvertida jurídicament

Malgrat que no és l'objecte d'aquesta actuació d'ofici, considerem adient referir-nos a la situació actual en relació amb l'aplicació de la taxa.

El 30 de juny d'aquest any 2022 el Tribunal Superior de Justícia de Catalunya (TSJC) va declarar nul·la la taxa de recollida de residus de Barcelona. Així, aquest tribunal va estimar el recurs contenciós administratiu interposat per Aigües de Barcelona contra l'ordenança fiscal que regula la taxa.

Segons el TSJC, l'informe tècnic econòmic que va elaborar el consistori per crear i justificar la taxa és excessivament genèric i no permet entendre en quina categoria s'inclourà el subjecte passiu de la taxa i, en definitiva, es desconeix quin és el criteri seguit per calcular l'import de les quotes corresponents a cada categoria.

La decisió judicial no és ferma i l'Ajuntament de Barcelona ha presentat recurs contra la sentència davant del Tribunal Suprem.

DECISIÓ

D'acord amb el que disposen l'article 143 de la Carta Municipal de Barcelona i el Reglament que regula la Sindicatura de Greuges de Barcelona, aquesta institució té com a missió valorar si s'ha produït un greuge. Considerats els fets i les normes aplicables, conclou que, en aquest cas, **l'actuació de l'Àrea d'Economia, Treball, Competitivitat i Hisenda, i de l'Àrea d'Ecologia, Urbanisme, Infraestructures i Mobilitat no ha estat adequada pel que fa a les accions comunicatives dirigides a la ciutadania en relació amb la creació i la implantació de la taxa.**

Per tot el que s'ha exposat, aquesta Sindicatura emet la decisió següent:

- **Recomanar a l'Àrea d'Economia, Treball, Competitivitat i Hisenda, i a l'Àrea d'Ecologia, Urbanisme, Infraestructures i Mobilitat** que en noves accions informatives d'interès general s'impulsin estratègies d'informació pública que garanteixin que el contingut de la mesura és conegut per tota la ciutadania afectada.

Aquesta resolució es comunicarà a l'òrgan municipal competent, se'n donarà compte al Plenari del Consell Municipal en l'informe anual reglamentari i s'informarà la persona interessada del seu contingut.