

RESOLUCIÓ DE LA SINDICATURA DE GREUGES

QUEIXA RELATIVA AL DRET A UNA BONA ADMINISTRACIÓ (GESTIÓ I RECAPTACIÓ)

ANTECEDENTS

Descripció dels fets objecte de la queixa

En data 4 de desembre de 2023 la ciutadana va presentar una queixa en aquesta Sindicatura en què exposava el següent:

- Manifestava la seva disconformitat amb el fet que no se li apliqués la reducció del 100% del preu públic del servei de recollida de residus corresponent als exercicis 2022 i 2023.
- Exposava que era una professional que duia a terme la seva activitat en un espai amb una superfície de 18 m² declarat d'alta de l'impost d'activitats econòmiques (IAE).
- Indicava que havia rebut tres documents de pagament relatius al preu públic de recollida de residus comercials i industrials assimilables als municipals, corresponents als exercicis 2021, 2022 i 2023. Els dos primers els va pagar i va presentar un recurs davant l'Institut Municipal d'Hisenda que, deia, es va resoldre en sentit estimatori. Tanmateix, no li havia estat retornada la totalitat de l'import, que considerava cobrat indegudament.
- Quant a l'exercici de l'any 2023, explicava que a través del 010 havia estat informada que la reducció s'havia de tramitar anualment. En considerar que aquesta gestió era susceptible d'una mala praxi administrativa, no va satisfer el preu públic de l'exercici 2023 i va presentar al·legacions.
- També demanava explicacions pel fet que no se li retornessin les quantitats íntegres del preu públic corresponents als exercicis 2021 i 2022.

Actuacions fetes

Admesa a tràmit la queixa, la Sindicatura va iniciar la instrucció de l'expedient. Va estudiar els fets i la legislació aplicable, amb la finalitat de valorar si s'havien aplicat els **principis de bona administració** per a la salvaguarda dels drets fonamentals a la ciutat.

Després d'examinar el contingut de la queixa i la documentació aportada per la persona interessada, es va considerar convenient dirigir-se a **l'Institut Municipal d'Hisenda** per tal de conèixer les intervencions fetes en relació amb la queixa presentada.

El dia 27 de desembre de 2023 es va sol·licitar a aquest organisme la informació necessària per a l'estudi de la queixa.

Resposta dels òrgans afectats

El dia 23 de gener de 2024 aquesta Sindicatura va rebre la informació sol·licitada. L'escrit exposa la tramitació donada a les peticions de la persona interessada.

CONSIDERACIONS

1. El preu públic dels serveis de recollida de residus

De conformitat amb el que preveu l'article 127 del Reial decret legislatiu 2/2004, de 5 març, pel qual s'aprova el text refós de la Llei reguladora de les hisendes locals, els ajuntaments poden establir i exigir preus públics per la prestació de serveis o la realització d'activitats de competència municipal, i l'article 47 d'aquesta norma diu que per establir-los o modificar-los n'hi ha prou amb l'acord del consell plenari municipal.

Els preus públics dels serveis de recollida de residus comercials corresponents a l'exercici 2021 van ser aprovats per la Comissió de Govern Municipal el 17 de desembre de 2020 i publicats en el *Butlletí Oficial de la Província de Barcelona* (BOPB) el 28 de desembre de 2020. Els de l'exercici 2022 es van aprovar en data 18 de novembre de 2021 i publicar en el BOPB l'1 de desembre de 2021. Finalment, els corresponents a l'exercici 2023 es van aprovar en data 24 de novembre de 2022 i es van publicar en el BOPB el 9 de desembre de 2022.

L'annex III (3.1) regula els preus públics del servei de recollida de residus.

L'objecte d'aquest preu públic el constitueix el servei de recollida selectiva de les diferents fraccions de residus (resta, orgànica, paper-cartró, vidre i envasos lleugers) dels residus generats per l'activitat pròpia del comerç al detall i a l'engròs, l'hostaleria, els bars, els mercats, les oficines i els serveis, i dels residus originats a la indústria que tenen la consideració d'assimilables als municipals

Les persones obligades al pagament d'aquest preu públic són les persones físiques o jurídiques, públiques o privades, titulars de les activitats generadores dels residus, que

es beneficiïn de la prestació del servei municipal o que no hagin rebut la validació corresponent de l'Ajuntament per utilitzar el servei privat de recollida selectiva i/o sistema de logística inversa, d'acord amb el que estableix l'article 14 de l'annex III (3.1).

Si no s'ha acreditat l'obtenció de la validació de l'Ajuntament per utilitzar el servei privat, l'obligació de pagar el preu públic neix amb la utilització del servei o l'inici de l'activitat, és a dir, amb la declaració presentada davant l'Agència Estatal d'Administració Tributària (AEAT), mitjançant l'alta en el cens d'empresaris, professionals i retenidors o mitjançant la declaració de l'impost sobre activitats econòmiques (IAE).

2. Tipus d'activitat econòmica de la ciutadana

En aquest punt, l'Institut Municipal d'Hisenda (IMH) informa que, d'acord amb la informació facilitada per l'AEAT, les dades declarades eren:

Epígraf activitat: 659.5

Comerç detall joieria, rellotgeria, bijuteria

Superfície declarada: 228 m²

Superfície computable: 18 m²

Data inici activitat: 23.12.2021

Data fi activitat: -

La classificació de les activitats en les tarifes de l'IAE es fa d'acord amb el Reial decret legislatiu 1175/1990, de 28 de setembre, pel qual s'aproven les tarifes i la instrucció de l'IAE. Les activitats s'agrupen en tres seccions: 1) activitats empresarials, 2) activitats professionals, i 3) activitats artístiques. Dins de cadascuna de les seccions hi consten els epígrafs amb la descripció, contingut i quota de cada activitat.

Doncs bé, d'acord amb la informació facilitada per l'IMH, la persona interessada va iniciar la seva activitat el 23 de desembre de 2021. El tipus d'activitat correspon a la Secció I del decret abans esmentat (**activitats empresarials**) sota l'epígraf 659.5. La descripció de l'activitat és: comerç menor d'articles de joieria, rellotgeria, bijuteria.

La quota anual del preu públic es calcula en funció de la classificació de l'activitat tinguda en compte per a l'IAE i de la superfície del lloc on es duu a terme l'activitat de la persona contribuent (afectació).

L'apartat 5 de la regulació del preu públic estableix la classificació de les activitats en funció dels residus generats.

Per al que aquí interessa i pel que fa a la classificació per volums de residus generats i superfície de l'establiment, tenen la consideració de **generadors petits**:

- quan es tracta **d'activitats empresarials** (secció 1a) dutes a terme en locals, establiments, despatxos, etcètera, amb **superfícies de fins a 50 m²** i **activitats professionals** (secció 2a) dutes a terme en locals, establiments, despatxos, etcètera, amb superfícies a partir de 25 m² i **fins a 50 m²**

Es consideren **generadors mitjans**:

- quan es tracta **d'activitats empresarials** (secció 1a) i **activitats professionals** (secció 2a) dutes a terme en locals, establiments, despatxos, etcètera, **amb una superfície superior a 50 m²**.

El grup de classificació en funció de les fraccions residuals generades és el B (resta i paper-cartró), i la classificació de l'activitat és altre comerç minorista (epígraf 659). En el cas que ens ocupa, el pagament del preu públic es va fer sobre la totalitat de la superfície de l'immoble que, segons constava, era de 228 m². Per tant, **el preu públic va ser calculat per a una activitat empresarial amb la consideració de generador mitjà**.

La quota anual **establerta per a les activitats empresarials d'un generador mitjà del grup B** l'any 2021, 2022 i 2023, era de 245,39 euros, als qual cal afegir el 10% d'IVA, el que fa un total de 269,93 euros. Amb aquest import es va generar el rebut per a l'any 2022.

Val a dir que, tot i que la ciutadana en la seva queixa també fa referència a l'exercici 2021, no ha aportat documentació de l'al·legació que manifesta que va interposar. Si que aporta, en canvi, el rebut del pagament on es liquida el període de 23 de desembre de 2021 a 31 de desembre de 2021 per un import de 6,66 euros.

3. Sol·licitud de devolució d'ingressos per part de la ciutadana

En la instància presentada el 9 de desembre de 2022, la ciutadana formulava al·legacions al preu públic de residus de l'any 2022 i sol·licitava que es rectificués la superfície de l'immoble en el qual feia la seva activitat. En concret, explicava que el pagament del preu públic s'havia calculat per a la totalitat de la superfície de l'immoble (228 m²), quan l'afectació declarada a l'Agència Tributària era del 8% (18 m²).

L'IMH va resoldre aquesta instància en data 3 de gener de 2023 i va acceptar que el còmput del grau d'afectació era del 7,89% sobre la superfície total de l'immoble, d'acord amb les al·legacions formulades per la ciutadana. En la resolució es reconeix una devolució de 42,31 euros més els interessos corresponents. Aquesta devolució es va efectuar el dia 14 de març de 2023 al compte bancari que va indicar la interessada en la seva instància de 8 de febrer de 2023.

Quant a la **tramitació de la devolució d'ingressos indeguts**, cal fer referència als articles 220 i 221 de la Llei 58/2003, de 17 de desembre, general tributària (LGT). Aquests articles estableixen que, en el procediment de devolució d'ingressos indeguts, el termini màxim per notificar la resolució expressa és de sis mesos des de la presentació de la sol·licitud. L'article 20 del Reglament general de desenvolupament de l'LGT, en matèria de revisió en via administrativa, aprovat pel Reial decret 520/2005, estableix que, un cop reconegut el dret a devolució, s'ha d'executar de forma immediata.

En aquest cas, des que l'IMH va tenir coneixement de la sol·licitud de devolució fins que es va fer efectiva van transcórrer tres mesos. Per tant, la tramitació de l'expedient de devolució d'ingressos feta per l'IMH ha estat ajustada a dret i eficaç, atès que ha donat compliment als terminis que preveu la norma.

4. Desacord amb la quantificació dels ingressos indeguts

En data 16 d'abril de 2023, la interessada va presentar un nou escrit en el que exposava un presumpte error de l'Administració.

Segons el seu parer, el cost del preu públic indegudament cobrat l'any 2022 va ser de 269,93 euros i no entenia per què se li havien retornat 42,78 euros. A més, exposava el següent:

[...] segons la normativa de l'impost hi ha una reducció del preu públic de recollida de residus per a productors mínims: Els titulars d'activitats professionals, amb superfície d'activitat igual o inferior a 25 m², que duen a terme l'activitat en el domicili on estan empadronats, a títol individual i sense personal contractat, gaudeixen d'una reducció del preu públic del 100% de la tarifa corresponent.

D'acord amb aquesta interpretació, sol·licitava la devolució de la totalitat del preu públic satisfet.

Respecte d'aquest escrit, l'IMH no ens ha facilitat cap informació. Per tant, entenem que, tal com diu la persona interessada, no s'hi va donar resposta i, a criteri d'aquesta Sindicatura, és en aquesta resposta que no es va donar en el seu moment on rau el quid de la qüestió.

Així, la devolució de 42,31 euros responia al següent:

- D'acord amb el que s'expressa en el punt 2 d'aquesta resolució, i segons la normativa aplicable exposada, la ciutadana promotora de la queixa exerceix una activitat **qualificada com a empresarial**.

- El fet que s'acceptés un grau d'afectació de l'immoble del 7,89% (18 m²) va implicar que l'establiment **passés de ser un generador mitjà a un generador petit**.
- Com hem dit, el preu públic per a l'any 2022 per a un generador mitjà, grup B, era de 245,39 euros, als quals cal afegir el 10% d'IVA, el que fa un total de **269,93 euros**.
- El preu públic per a l'any 2022 d'un generador petit, grup B, era de 206,93 euros, als quals cal afegir el 10% d'IVA, el que fa un total de **227,62 euros**.
- La diferència entre 269,93 euros i 227,62 euros és de **42,31 euros**, que és la quantitat que es va retornar a la interessada (més els interessos corresponents).

Pel que fa a la petició de la reducció del 100% del preu públic que la ciutadana demanava en la instància referida, **només està prevista per a les activitats professionals** exercides des del domicili. Així, l'apartat g) de la regulació d'aquest preu públic per a l'any 2023 —apartat e) en la regulació de l'any 2022— estableix el següent:

Activitats professionals exercides des del domicili. Les persones **titulars d'activitats professionals**, classificades com a productors mínims —amb una superfície d'activitat igual o inferior a 25 m²—, que desenvolupin llur activitat professional en el seu domicili d'empadronament, a títol individual gaudiran d'una reducció del preu públic del 100% de la tarifa corresponent.

Atès que l'activitat de la ciutadana promotora de la queixa **està classificada com a empresarial**, d'acord amb la norma reguladora del preu públic, no pot gaudir de la reducció sol·licitada.

El fet que l'IMH no donés resposta a aquesta instància va causar en la ciutadana la percepció que l'òrgan municipal persistia en un error que, com s'ha vist, no era tal. **Aquesta manca de resposta va comportar que la interessada presentés dues noves instàncies en data 4 de desembre de 2023.**

A aquestes instàncies s'hi va respondre per escrit el 17 de gener de 2024, és a dir, amb posterioritat a la intervenció d'aquesta Sindicatura. Tanmateix, no es dona cap explicació respecte del presumpte error en la devolució que havia al·legat la interessada.

En aquest punt, volem insistir que **les respostes que es donen a la ciutadania s'han de correspondre amb les peticions que aquesta formula**. Quan això no passa, com en aquest cas, poden condicionar la percepció sobre la qualitat del servei i la transparència administrativa. És evident que no sempre és possible donar a la ciutadania una resposta que satisfaci les seves expectatives, però el que sí que és

necessari és que l'explicació es correspongui amb la petició expressada i es doni una informació motivada de les actuacions que s'han fet.

Com hem dit en altres ocasions, les respostes que no es corresponen amb les peticions concretes no satisfan la ciutadania i es converteixen en fórmules buides de contingut.

5. Activitats empresarials i activitats professionals

Ja s'ha comentat que la classificació de les activitats considerades empresarials o professionals l'estableix el Reial decret legislatiu 1175/1990, de 28 de setembre, pel qual s'aproven les tarifes de l'IAE i la instrucció per aplicar-les.

Tanmateix, en la regulació municipal del preu públic del servei de recollida de residus comercials la quota es calcula, **indiciàriament**, a partir de la superfície i la composició de les fraccions de residus determinada segons els epígrafs de l'activitat.

Tot i això, a criteri d'aquesta Sindicatura, la norma que regula el preu públic per la prestació d'aquest servei sembla difícil d'aplicar a activitats com la de la promotora de la queixa (comerç al detall de joieria, rellotgeria, bijuteria), atès que difícilment aquesta activitat genera residus comercials i, a priori, no sembla que hi pugui haver una utilització efectiva del servei de recollida de brossa comercial.

En la nostra opinió, **caldrà revisar amb criteris objectius i no indiciaris si alguna de les activitats empresarials classificades en el grup B de la regulació del preu públic, quan es tracti de generadors petits, són susceptibles de ser tractades com les activitats professionals**, en el sentit que els sigui aplicable la reducció del 100% del preu públic en els mateixos termes previstos en l'apartat g) de la regulació vigent.

6. Informació donada pel 010

Pel que fa a aquesta qüestió, l'IMH considera que la queixa que ha arribat a la Sindicatura sembla que es nodreix d'un malentès entre el personal d'atenció del 010 i la persona interessada. Tal com estableix l'ordenança del preu públic de recollida de residus (i tal com consta en l'aplicació de consulta que fa servir el 010), la reducció s'aplica si es compleixen els requisits regulats en la normativa del preu públic i queda aplicada fins que es deixen de reunir les condicions per poder gaudir-ne. **En cap cas cal demanar anualment la reducció per activitat professional.**

De fet, així ha estat. El rebut del preu públic que l'IMH ha girat per a l'any 2023, ja té en consideració que es tracta d'un generador petit i, per tant, l'import del rebut ha estat de 227,62 euros (IVA inclòs).

7. El dret a una bona administració

Tal com s'ha posat de manifest, el fet que l'IMH no donés resposta a l'escrit presentat per la ciutadana en data 16 d'abril de 2023 i que la informació facilitada pel 010 la induís a pensar que anualment havia de sol·licitar una eventual reducció del preu públic, la va abocar a fer dues noves peticions el mes de desembre del 2023. Aquestes gestions, que considerem evitables, suposen una pèrdua de temps tant per a la interessada com per a l'Administració, que ha de vetllar per optimitzar els recursos públics. En opinió d'aquesta Sindicatura, aquesta actuació de l'òrgan municipal **és poc eficient i sensiblement millorable**.

Cal tenir en compte que dins de la declaració de drets que fa l'Estatut d'autonomia de Catalunya, es proclamen, entre els drets en l'àmbit polític i de l'Administració, els drets d'accés als serveis públics i a una bona administració. El contingut del dret a la bona administració s'estableix en el paràgraf segon de l'article 30, segons el qual totes les persones tenen dret que els poders públics de Catalunya les tractin, en els afers que les afecten, d'una manera imparcial i objectiva, i que l'actuació dels poders públics sigui proporcionada a les finalitats que la justifiquen.

La bona administració com a dret i principi està recollida implícitament en la Constitució espanyola, en el seu articulat; principalment en l'article 103, quan es refereix als principis d'actuació de l'Administració: l'Administració pública serveix amb objectivitat els interessos generals i actua d'acord amb els principis d'eficàcia, jerarquia, descentralització, desconcentració i coordinació, amb sotmetiment ple a la llei i al dret.

En aquest sentit, la Sentència del Tribunal Suprem de 14 de maig de 2019 diu que:

[...] a l'Administració li és exigible una conducta prou diligent per evitar definitivament les possibles disfuncions derivades de la seva actuació, pel fet que així ho exigeix el **principi de bona administració, que no s'atura en la mera observança estricta de procediment i tràmits, sinó que va més enllà i reclama la plena efectivitat de garanties i drets reconeguts legalment i constitucionalment al contribuent**.

En resum, els principis de **bona administració** i d'eficàcia dels serveis públics, també recollits en l'article 41 de la Carta de drets fonamentals de la Unió Europea, impliquen disposar d'una administració que presti el màxim nombre de serveis amb els millors estàndards de qualitat i respecti, alhora, els drets i els interessos legítims de la ciutadania, i que sigui capaç de resoldre els problemes d'una manera àgil i eficaç.

Així mateix, la Carta europea de salvaguarda dels drets humans a la ciutat, aprovada l'any 2000, en l'article XXIII, en referència a l'eficàcia dels serveis públics com a indicatiu d'una bona administració, indica que les autoritats locals han de garantir l'eficàcia dels serveis públics i la seva adaptació a les necessitats de les persones usuàries.

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'Institut Municipal d'Hisenda ha estat ajustada a dret, però no eficaç, atès que no ha donat resposta a les qüestions concretes plantejades per la ciutadana.**

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

- **Recomanar a l'Institut Municipal d'Hisenda** que vetlli per garantir la qualitat de la informació en les respostes que es donen a la ciutadania.
- **Suggerir a l'Institut Municipal d'Hisenda** que valori adequar la norma reguladora del preu públic de residus comercials, en els casos d'activitats empresarials i generadors petits on no quedi objectivament acreditada la generació de residus.

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.