

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 3 de gener de 2024 el ciutadà va presentar una queixa en aquesta Sindicatura en què exposava el següent:

- En data 5 de juliol de 2023, va presentar una instància genèrica a l'Institut Municipal d'Hisenda en la qual demanava l'anul·lació de dues sancions imposades el dia 17 de novembre de 2022 per circular per la zona de baixes emissions sense autorització.
- En l'escrit, adjuntava la documentació per acreditar la necessitat urgent de circular per la zona de baixes emissions. Al·legava la impossibilitat de demanar una autorització per circular-hi amb caràcter retroactiu.
- En el moment de presentar la queixa manifestava no haver rebut cap resposta municipal.

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 12 de gener de 2024, es va sol·licitar a aquest organisme la informació necessària per a l'estudi de la queixa.

Resposta dels òrgans afectats

El dia 4 de març de 2024 aquesta Sindicatura va rebre la informació sol·licitada. L'escrit exposa la tramitació donada als expedients i les circumstàncies concurrents en el cas objecte de supervisió.

CONSIDERACIONS

1. La zona de baixes emissions

Primer de tot, volem fer una breu reflexió respecte de la raó de ser de les anomenades zones de baixes emissions (ZBE).

Les ZBE són espais concrets on es restringeix l'accés i la circulació als vehicles més contaminants per tal de reduir la contaminació de l'aire de les ciutats. L'emissió de gasos que es produeix amb la circulació d'aquests vehicles i la seva concentració en l'atmosfera suposa un problema gravíssim per a la salut de la ciutadania. A més, la contaminació atmosfèrica afecta més intensament els col·lectius més vulnerables, com és el cas de les persones grans, els infants, les dones embarassades o persones amb malalties prèvies.

El deteriorament del medi ambient i el seu impacte negatiu sobre la salut de la ciutadania és un problema global, davant el qual esdevé imprescindible i prioritari que les autoritats públiques dissenyin i adoptin polítiques de manera continuada dirigides a mitigar els alts nivells de contaminació.

Així, amb la finalitat de preservar el dret a viure en un entorn més saludable, equilibrat i sostenible, moltes ciutats europees, entre les quals Barcelona, han implementat mesures per reduir progressivament l'ús dels vehicles privats més contaminants, i una d'aquestes mesures ha estat la ZBE.

En aquest sentit, l'article XVIII de la Carta europea de salvaguarda dels drets humans a la ciutat preveu que els ciutadans i ciutadanes tenen **dret a un medi ambient sa** que cerqui la compatibilitat entre el desenvolupament econòmic i l'equilibri ambiental. I amb aquesta finalitat, les autoritats municipals adopten, sobre la base del principi de precaució, polítiques de prevenció de la contaminació (incloent-hi la contaminació acústica), estalvi d'energia, gestió del reciclatge, reutilització i recuperació dels residus, i amplien i protegeixen els espais verds de la ciutat.

L'article XX del mateix text disposa el compromís de les ciutats signatàries de garantir el dret dels ciutadans i ciutadanes a tenir mitjans de transport compatibles amb la tranquil·litat a la ciutat i d'afavorir transports públics accessibles per a tothom, segons un pla de desplaçaments urbans i interurbans. Així mateix, aquest article també fa

referència al compromís dels municipis de controlar el trànsit automobilístic i garantir-ne la fluïdesa, respectant alhora el medi ambient. També es comprometen a signar els recursos necessaris per fer efectius aquests drets i, si escau, recorren a formes de col·laboració econòmica entre entitats públiques, empreses privades i la societat civil.

Cal afegir que l'article 43 de la Carta municipal de Barcelona preveu que les ordenances municipals han d'establir les mesures que permetin a l'Ajuntament fomentar l'ús del transport públic davant el transport privat i l'ús de vehicles no contaminants davant aquells que puguin produir algun tipus de contaminació.

En aquest context, i en sintonia amb la resta de ciutats europees, l'1 de gener de 2020 va entrar en vigor l'ordenança relativa a la restricció de la circulació de determinats vehicles a la ciutat de Barcelona amb l'objectiu de preservar i millorar la qualitat de l'aire. Aquesta va quedar derogada amb l'entrada en vigor, en data 22 de febrer de 2023, de la nova ordenança per la qual es fixen els criteris d'accés, circulació i estacionament de vehicles a la ZBE de Barcelona, i es promou una mobilitat sense emissions.

En l'ordenança vigent, s'afegeixen noves mesures per donar cobertura als sectors de població amb rendes més baixes i s'amplia el nombre d'autoritzacions per a l'ús ocasional dels vehicles i per a professionals amb una edat propera a la jubilació que utilitzen el vehicle per treballar.

2. Els escrits presentats per l'interessat

L'Institut Municipal d'Hisenda (en endavant, IMH) informa que, en data 2 de gener de 2023, l'interessat va presentar els escrits d'al·legacions, contra els expedients sancionadors.

Les seves al·legacions es van desestimar, i en data 9 de febrer de 2023, va presentar sengles recursos potestatsius de reposició, en què reiterava les al·legacions i aportava un certificat d'assistència al tanatori de les Corts, per justificar la circumstància imprevista que li va impedir demanar a temps l'autorització per circular per la ZBE. Aquests recursos també es van desestimar.

El motiu de la desestimació es va fonamentar en la comprovació que el ciutadà no havia tramitat cap sol·licitud d'autorització **ni abans ni després** del dia en què va circular per la ZBE.

En aquest punt, convé recordar que les autoritzacions per circular per la ZBE es regulen a l'Ordenança per la qual es fixen els criteris d'accés, circulació i estacionament de vehicles en la zona de baixes emissions de Barcelona i es promou una mobilitat sense emissions. Aquesta regulació està publicada al web de l'Àrea Metropolitana de Barcelona (AMB), <https://zberegistre.ambmobilitat.cat>, on consta tota la informació sobre els diferents tipus d'autoritzacions vigents actualment.

L'Àrea Metropolitana de Barcelona és l'entitat competent per gestionar el Registre metropolità de vehicles estrangers i altres vehicles autoritzats a les zones de baixes emissions.

Tal com figura al lloc web de l'AMB, els vehicles que no compleixen els requisits de circulació per les ZBE de la metròpolis de Barcelona s'han d'inscriure al registre per poder sol·licitar fins a 24 autoritzacions (accessos diaris) l'any. L'autorització els permetrà circular durant el dia escollit dins les ZBE, en les condicions que s'hi estableixen.

Pel cas que aquí interessa, de manera ordinària, **la comunicació s'ha de fer com a molt tard a les 23.59 h del dia posterior al qual s'ha circulat, i fins tres dies després** en cas d'urgència mèdica.

En el moment en què es va sancionar el promotor de la queixa, la regulació en aquest sentit era la mateixa tret que les autoritzacions (accessos diaris) estaven limitades a 10 l'any.

3. La provisió de constrenyiment

En aquest punt, l'IMH informa que, en data 1 de juny de 2023, es va dictar la provisió de constrenyiment per al cobrament d'aquestes sancions en període executiu. Contra aquesta provisió de constrenyiment, l'interessat va presentar, el dia 5 de juliol de 2023, un recurs d'alçada en què mostrava la seva disconformitat amb el procediment de constrenyiment iniciat i reiterava la necessitat que va tenir de circular per la ZBE per assistir al tanatori de les Corts.

El procediment de constrenyiment es regula en la Llei 58/2003, de 17 de desembre, general tributària (LGT, article 167 i següents), i en el Reial decret 939/2005, de 29 de juliol, pel qual s'aprova el reglament general de recaptació (article 70 i següents).

L'article 160 de la LGT defineix la recaptació com l'exercici de les funcions administratives conduents al cobrament dels deutes tributaris, que es pot fer en període voluntari o en període executiu, mitjançant el pagament o compliment espontani de l'obligat tributari o, a falta d'això, a través del procediment administratiu de constrenyiment.

De conformitat amb el que disposa l'article 167.1 de la LGT, el procediment de constrenyiment s'inicia mitjançant una provisió notificada a l'obligat tributari en què cal identificar el deute pendent i els recàrrecs corresponents (article 28 de la LGT). En el mateix acte se li requereix que efectui el pagament i se l'adverteix que, si no es paga el deute dins el termini atorgat d'acord amb l'article 62.5 de la LGT, es procedirà a l'embargament dels seus béns tal com ho estableix l'article 169 de la mateixa norma.

D'acord amb l'article 167.3 de la LGT, contra la provisió de constrenyiment només són oposables uns motius taxats, i no cap altre motiu. Són els següents:

- a) Extinció del deute o prescripció del dret a exigir el pagament.
- b) Sol·licitud d'ajornament, fraccionament o compensació en període voluntari.
- c) Manca de notificació de la liquidació.
- d) Anul·lació de la liquidació.
- e) Error en la identificació de la persona deutora o del deute objecte del constrenyiment.

El ciutadà, en el seu escrit de data 5 de juliol de 2023, no va al·legar cap dels motius exposats per oposar-se a la provisió de constrenyiment. En la mateixa data, l'IMH va resoldre favorablement la sol·licitud de fraccionament del deute formulada pel ciutadà.

En el cas que ens ocupa, el ciutadà també qüestionava davant la Sindicatura el fet que se'l pogués sancionar per circular sense autorització per la ZBE. Considerava que l'Ajuntament no podia aplicar el règim sancionador d'aquesta normativa per entendre que havia quedat anul·lada en haver-hi recaigut una sentència en contra (Sentència de 21 de març de 2022 del Tribunal Superior de Justícia de Catalunya).

En aquest sentit, des d'aquesta Sindicatura considerem rellevant aclarir que, en aquell moment, la normativa de baixes emissions **continuava plenament vigent malgrat la sentència esmentada**, atès que l'Ajuntament de Barcelona, la Generalitat de Catalunya i l'Àrea Metropolitana de Barcelona (AMB) van presentar els recursos de cassació respectius contra aquesta davant el Tribunal Suprem. En els recursos, que es van acceptar a tràmit, s'emfatitzava la prioritització del dret a la salut per davant de la mobilitat més contaminant, el compromís amb la ciutadania i l'obligatorietat de disposar d'una ZBE per reduir la contaminació de l'aire i per complir les normatives europees i estatals.

Com hem esmentat més amunt, en data 22 de febrer de 2023 va entrar en vigor la nova ordenança per la qual es fixen els criteris d'accés, circulació i estacionament de vehicles en la ZBE i es promou una mobilitat sense emissions.

4. La sentència del Tribunal Suprem de data 2 de novembre de 2023

En data 2 de novembre de 2023, el Tribunal Suprem va dictar la sentència número 1372/2023, que desestimava el recurs de cassació interposat per la Generalitat de Catalunya, l'Ajuntament de Barcelona i l'Àrea Metropolitana de Barcelona contra la Sentència de 21 de març, dictada per la Sala Contenciosa Administrativa del Tribunal Superior de Justícia de Catalunya, que declarava la nul·litat de l'Ordenança relativa a la restricció de la circulació de determinats vehicles a la ciutat de Barcelona amb

l'objectiu de preservar i millorar la qualitat de l'aire, aprovada pel Consell Municipal de l'Ajuntament de Barcelona en data 20 de desembre de 2019.

Com a conseqüència de la sentència del Tribunal Suprem, la resolució judicial del Tribunal Superior de Justícia de Catalunya per la qual s'anul·lava l'ordenança esmentada **va adquirir fermesa a tots els efectes.**

L'article 73 de la Llei 29/1998, de 13 de juliol, reguladora de la jurisdicció contenciosa administrativa, disposa que les sentències fermes que anul·lin un precepte d'una disposició general no afecten per si mateixes l'eficàcia de les sentències o dels actes administratius fermes que l'hagin aplicat abans que l'anul·lació assolís efectes generals, **excepte en el cas que l'anul·lació del precepte suposi l'exclusió o la reducció de les sancions encara no executades completament.**

Atès que en el cas del promotor de la queixa les sancions **no consten executades completament i es van imposar basant-se en un precepte inclòs en l'ordenança anul·lada, l'IMH ha emès una proposta de resolució del recurs presentat per l'interessat mitjançant la qual s'anul·len les dues sancions imposades.** Un cop la resolució estigui signada, es notificarà a l'interessat.

L'IMH informa que **el fraccionament que el promotor de la queixa tenia tramitat s'ha cancel·lat i que es procedirà a retornar-li les quantitats ingressades indegudament amb els interessos que puguin correspondre.**

5. La manca de resposta al recurs interposat

Tal com hem dit, en data 5 de juliol de 2023, el ciutadà va interposar un recurs d'alçada (amb efectes de reposició) contra la provisió de constrenyiment. En primer lloc, val a dir que la interposició del recurs de reposició no suspèn l'execució de l'acte impugnat ni de la sanció (article 96 de la LSV).

Tanmateix, volem recordar que l'article 46 de la Llei 1/2006, de 13 de març, de règim especial del municipi de Barcelona, regula el recurs d'alçada davant l'alcaldia contra els actes d'aplicació dels tributs i ingressos de dret públic (com són les multes i sancions), al qual resulta aplicable el règim del recurs de reposició de l'article 14 del Reial decret legislatiu 2/2004, de 5 de març, pel qual s'aprova el text refós de la Llei reguladora de les hisendes locals (TRLRHL).

L'article 14.2.I de la norma esmentada disposa que aquest recurs s'ha de resoldre en el termini d'un mes comptat des de l'endemà de la seva presentació.

En aquest cas, la proposta de resolució estimatòria dictada per l'IMH no s'ha fet fins al mes de febrer del 2024, **amb posterioritat a la intervenció d'aquesta Sindicatura.**

Per tant, **el termini de set mesos transcorregut entre la data de presentació del recurs i la notificació de la resolució no és adequat.**

No obstant això, cal tenir en compte les circumstàncies concurrents en aquest cas. La sentència del Tribunal Suprem es va dictar el 2 de novembre de 2023 i, per tant, des d'aquesta Sindicatura presumim que l'IMH **hauria donat resposta al recurs interposat pel ciutadà en els mateixos termes** en què s'ha resolt de manera extemporània.

Aquesta institució no desconeix el gran volum d'expedients sancionadors que tramita l'IMH i, malgrat les mesures per a la millora contínua que es van implantant progressivament en els àmbits organitzatiu i tecnològic, en determinades ocasions no és possible complir els terminis establerts per la normativa. És per això que l'IMH revisa constantment els seus processos, per tal de reduir els terminis de resolució.

El principi de **bona administració** i l'eficàcia dels serveis públics es recullen a l'article 41 de la Carta de drets fonamentals de la Unió Europea, als articles 9.3 i 103 de la Constitució espanyola, i a l'article 3 de la Llei 40/2015, d'1 d'octubre, del règim jurídic del sector públic administratiu comú. Aquests drets impliquen disposar d'una administració que presti el màxim nombre de serveis amb els millors estàndards de qualitat i que 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, esmenta, a l'article XXIII, amb referència a l'eficàcia dels serveis públics com a indicatiu d'una bona administració, 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.**

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.