

El preu públic per la recollida de residus sòlids urbans en l'àmbit de les hisendes locals

Arran de la modificació, l'any 2003, de la Llei reguladora dels residus (actualment, el Decret legislatiu 1/2009, de 21 de juliol), alguns ajuntaments de Catalunya van introduir la taxa o el preu públic per la recollida de residus sòlids urbans en les ordenances fiscals per a l'exercici de 2004. Aquest fet va comportar que durant l'any 2004 aquesta institució rebés nombroses queixes sobre aquesta qüestió.

Amb relació a les queixes relatives a les liquidacions del preu públic per la recollida de residus sòlids urbans practicades durant el transcurs de l'any 2004 per l'Ajuntament de Barcelona, el Síndic va formular-li un seguit de suggeriments, ja que considerava que certes activitats gravades no generaven residus sòlids comercials en els termes previstos en la norma reguladora del preu públic. Així, va recomanar que es revisés l'aplicació d'aquest preu públic i que es variesin els criteris de càlcul, de manera que es modifiqués la norma que el regulava. En resposta a aquesta recomanació, l'Ajuntament va informar que havia adoptat diverses mesures per ajustar la realitat dels residus que generen les activitats al preu públic. Entre aquestes, es destacava la nova categoria de productor mínim per als professionals amb una superfície menor de 25 m², incorporada l'any 2005.

No s'hauria d'imposar als professionals autònoms sense estructura empresarial un preu de recollida de residus que no generen

Tot i aquestes mesures, el contingut de la norma reguladora del preu públic posava de manifest que els suggeriments no havien estat acceptats, fet que s'ha constatat aquest any 2011, en el transcurs del qual el Síndic ha rebut un nombre considerable de queixes de ciutadans als quals l'Institut Municipal d'Hisenda de l'Ajuntament de Barcelona havia notificat diverses liquidacions del preu públic per la recollida de residus comercials i industrials de diferents exercicis fiscals, amb l'IVA corresponent (en alguns casos comprenen els darrers quatre anys).

Aquestes liquidacions graven professionals que exerceixen activitats de traducció, disseny gràfic, audiovisuals i similars, activitats que, per desenvolupar-se, requereixen un material molt determinat (com ara un ordinador i una taula) i que, en general, es practiquen al mateix domicili dels subjectes afectats. Les persones que s'han adreçat a la institució posen de manifest que en l'exercici de la seva activitat no generen residus.

Cal adequar la normativa perquè es gradui el volum de residus generats d'acord amb l'activitat professional

El Síndic observa que en la norma reguladora del preu públic s'indica que en constitueix l'objecte "el servei de recollida selectiva de les diferents fraccions residuals –rebuig, orgànica, paper-cartró, vidre i envasos– 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" i que en són obligats al pagament els titulars de les activitats generadores de residus que resultin beneficiats per la prestació del servei municipal. En concret, es consideren subjectes passius els professionals que n'hagin sol·licitat la prestació o que no hagin acreditat la gestió de la recollida de totes les fraccions residuals que genera l'activitat per un gestor autoritzat per l'Agència de Residus de Catalunya i homologat per l'Ajuntament.

D'acord amb el contingut de la norma, la imposició del preu públic resta condicionada que el titular de l'activitat resulti beneficiat per la prestació del servei municipal de recollida de residus i que, per tant, l'activitat n'ha de ser generadora. Tanmateix, la norma estableix una classificació d'activitats que presumeix que són generadores de residus. Així, per determinar la quota tributària del preu públic i establir qui s'ha de considerar obligat tributari, s'utilitza la classificació de les activitats tingudes en compte per a l'impost sobre activitats econòmiques i la superfície on es desenvolupi l'activitat, diferenciant si aquesta és una activitat exercida per professionals o es tracta d'activitats empresarials.

Així doncs, una vegada examinat el contingut de la norma, el Síndic no entén que l'Administració hagi establert uns criteris reals, directes i suficients per determinar quin és el volum de residus que genera cada activitat. I, a més, en el cas dels professionals als quals s'ha fet referència, el Síndic entén que no resulta acreditat que l'activitat que desenvolupen sigui generadora de residus i, en conseqüència, que siguin beneficiaris o que es puguin beneficiar de la prestació del servei municipal per al qual se'ls imposa el preu públic. Tanmateix, la normativa municipal esmentada no recull cap tipus de mecanisme directe que determini si l'obligat al pagament del preu públic realitza una activitat que genera efectivament residus i si, en conseqüència, requereix el servei de recollida de residus, fet que el Síndic considera que comporta una situació d'inseguretat jurídica per a les persones.

També, val a dir que, d'acord amb la norma reguladora del preu, els professionals que pertanyen a un col·legi professional se'n poden aplicar una reducció. A parer del Síndic, aquesta mesura provoca una discriminació fiscal a les persones que no tinguin cap col·legi o associació professional, en tant que no tenen la possibilitat de beneficiar-se'n. Tanmateix, atesa la regulació d'aquest benefici fiscal, fonamentat en una utilitat concreta que percep l'Administració vinculada al conveni de col·laboració, el Síndic entén que la discriminació esmentada s'eliminarà si es cerquessin els mecanismes perquè els professionals que no poden estar col·legiats o associats també poguessin col·laborar amb l'Administració a l'efecte de gaudir del benefici fiscal.

D'altra banda, pel que fa al fet de practicar liquidacions corresponents als quatre exercicis anteriors, el Síndic considera que no és una pràctica de bona administració. Si bé és cert que el termini de prescripció dels deutes tributaris és de quatre anys, el Síndic entén que liquidar diversos exercicis fiscals a la vegada fa que la demora de l'actuació administrativa suposi una càrrega per a la persona interessada que no hauria de suportar, ja que és fruit del fet que l'Administració no ha actuat respectant el principi d'eficàcia i celeritat.

Finalment, el Síndic recorda que les prestacions per serveis i activitats públics, bé de naturalesa tributària (taxa), bé extratributària (preus), es basen en els principis d'equivalència, del benefici o de provocació de costos, la qual cosa implica que només es poden exigir si n'hi ha

hagut una prestació efectiva o la possibilitat de fer-ne ús, en el cas de serveis o d'activitats de recepció obligatòria. En aquest sentit, pel que fa a la figura impositiva que ha de regular la contraprestació, un ampli sector de la doctrina entén que hauria de ser regulat per taxa, consideració que el Síndic comparteix, en tant que la prestació exigida pel servei de recollida de residus és una prestació patrimonial de recepció obligatòria i és un servei indispensable per garantir la salubritat pública.

Les mesures municipals que pressuposen que certes activitats generen residus són inadequades

D'acord amb aquestes consideracions, en el marc d'una actuació d'ofici oberta pel Síndic per estudiar aquest tema, i de manera específica en les diverses queixes presentades, el Síndic s'ha pronunciat sobre la regulació del preu públic que imposa l'Ajuntament de Barcelona i li ha suggerit a l'Administració que:

- d'una banda, adeqüi la norma municipal reguladora, de manera que es gradui el volum de residus gravable en activitats professionals no assimilables a comerços i indústries, tenint en compte que aquest volum ha de ser acreditable per criteris reals i directes, i que, en qualsevol cas, es qualifiqui aquest gravamen com a taxa i no com a preu públic;
- de l'altra, deixi sense efecte les liquidacions de preu públic per als serveis de recollida de residus comercials i industrials assimilables a municipals practicades a professionals per als quals, per la naturalesa de l'activitat que desenvolupen, no s'acrediti la generació de residus sòlids assimilables a comerços i indústries.

El Síndic ha mantingut diverses reunions amb l'Ajuntament de Barcelona per parlar sobre aquest tema i ha percebut la voluntat de l'Administració de treballar-hi per ajustar el sistema establert a la seva finalitat. D'altra banda, el Síndic ha tingut coneixement que l'Ajuntament de Barcelona va aprovar, en data 14 de desembre, la regulació del preu públic de recollida de residus comercials i industrials assimilables a municipals, i de prestació de serveis especials de neteja i recollida de residus municipals per a l'any 2012. En la nova regulació s'observa que s'aplica una bonificació del 100% per als titulars d'activitats professionals, classificats com a pro-

ductors mínims –amb una superfície d'activitat igual o inferior a 25 m²– que desenvolupin l'activitat professional al seu domicili d'empadronament, a títol individual i sense personal dependent.

Tanmateix, de moment les mesures adoptades i, concretament, la bonificació introduïda no poden ser enteses com una mesura adequada,

en tant que la norma continua presumint que certes activitats són generadores de residus, sense que hagin quedat establerts criteris reals i directes per ajustar la realitat dels residus que genera una activitat i, en conseqüència, del servei del qual es pot beneficiar el titular d'aquella activitat amb el preu públic que s'imposa.

Queixes 01162/2011 i 01163/2011

Dues empreses van presentar una queixa en què exposaven la seva disconformitat amb la liquidació del preu públic de residus sòlids urbans dels exercicis fiscals 2007-2010, notificada per l'Institut Municipal d'Hisenda (IMH) de l'Ajuntament de Barcelona, contra la qual havien interposat un recurs d'alçada mitjançant el qual sol·licitaven que s'emetés una única liquidació al titular de l'activitat, tenint en compte el que recull la norma amb relació a l'agrupació d'activitats, amb efectes des de l'any 2007.

Una vegada estudiat l'assumpte, el Síndic va formular un seguit de suggeriments perquè entenia que les empreses esmentades, que compartien el mateix local des de l'inici de les seves respectives activitats, sí que complien els requisits establerts per la normativa municipal, perquè el preu públic es liquidés com a agrupació d'activitats des de l'any 2007. Tanmateix, l'IMH no va acceptar els suggeriments del Síndic i va reconèixer l'agrupació d'empreses només amb efectes des de l'any 2011. Per això, respecte dels anys anteriors (2007-2010), ambdues empreses van haver de tributar pel preu públic de manera separada, malgrat haver compartit local des de l'any 2007.

Pàgines extretes de l'Informe Anual 2011. Per accedir-hi, [clica aquí](#)