

Núm. Exp.: 01 OOFF2022

Títol: Aprovar Ordenances Fiscals per a 2022 i successius

Document: Informe sobre les al·legacions presentades per d'AIGÜES DE BARCELONA, EMPRESA METROPOLITANA DE GESTIÓ DEL CICLE INTEGRAL DE L'AIGUA, S.A.

Un cop aprovat provisionalment el Projecte de les Ordenances Fiscals per a 2022 i successius, pel Plenari de 29 d'octubre de 2021, s'obre un període d'exposició pública per poder presentar al·legacions que s'inicia el 3 de novembre i finalitza el 16 de desembre de 2021.

Des de Aigües de Barcelona i amb data de 16 de desembre de 2021, s'han rebut les següents al·legacions de les quals, l'equip tècnic sotasignat, seguint indicacions de l'equip de govern, informa tot seguit de si s'han estimat o no, total o parcialment:

PRIMERA.- Sobre la falta d'adequació de l'Ordenança amb la finalitat legítima perseguida.

No obstant, la regulació continguda en l'articulat d'aquesta resulta incongruent i contradictòria amb la realitat que es pretén regular i que també recull el seu Preàmbul, atès que:

La determinació de la taxa en base al consum d'aigua d'un determinat domicili suposa establir un sistema que ignora el comportament dels usuaris respecte als residus i, en conseqüència, s'aparta de la jerarquia de residus i dels sistemes de pagament per generació³ que es preveuen en la Directiva de residus.

No es fomenten pràctiques de prevenció, sinó que en realitat comporta una penalització per a tots aquells usuaris que han canviat els seus hàbits de consum per reduir la generació de residus i que realitzen una bona separació de totes les fraccions a les seves llars per fer possible el compliment del principi de jerarquia de gestió dels residus i dels objectius de la Directiva.

Ignora l'objectiu d'afavorir la transparència en relació als costos de la gestió dels residus i de vetllar per tal que es visualitzin.

Aquestes al·legacions NO S'ESTIMEN, d'acord amb el que tot seguit s'exposa:

Tal com posa de manifest l' informe del Consell Tributari de Barcelona, de data 27 de novembre de 2019, que forma part de l'expedient d'aprovació d'aquesta ordenança fiscal, s'arriba a la conclusió que “és correcte establir el consum d'aigua com a base imposable de la taxa”, i també posa de manifest que “altres entitats públiques també han utilitzat el paràmetre de l'aigua, que es veu avalat per reiterada jurisprudència (TSJ Andalusia de 21 d juliol de 1997, TSJ C. Valenciana de 16 de gener de 2015)”. De manera que existeix una correspondència entre la fonamentació i la realitat que es pretén regular, i que la regulació de l'ordenança fiscal s'ajusta a la finalitat legítima que es vol regular.

Per altra banda, val a dir que un estudi de l'any 2016 de l'Institut d'Estudis Regionals i Metropolitans de Barcelona depenent de l'UAB¹, analitza la correlació de diferents variables amb la generació de residus municipals, arribant a la conclusió que és el consum domèstic d'aigua la variable amb major correlació. Més enllà d'aquest estudi, s'ha realitzat novament, des de l'AMB, una anàlisi de correlació entre les dades de consum d'aigua i la producció de residus pel període 2012-2016 i s'ha trobat, novament, una forta correlació segons es pot veure a la següent matriu de correlacions:

		C2012	C2013	C2014	C2015	C2016
R2012	Pearson's r	0.659 ***	0.657 ***	0.654 ***	0.659 ***	0.679 ***
	p-value	< .001	< .001	< .001	< .001	< .001
R2013	Pearson's r	0.517 **	0.455 **	0.496 **	0.519 **	0.538 ***
	p-value	0.001	0.005	0.002	0.001	< .001
R2014	Pearson's r	0.468 **	0.426 **	0.487 **	0.494 **	0.506 **
	p-value	0.004	0.010	0.003	0.002	0.002
R2015	Pearson's r	0.559 ***	0.503 **	0.534 ***	0.548 ***	0.572 ***
	p-value	< .001	0.002	< .001	< .001	< .001
R2016	Pearson's r	0.459 **	0.438 **	0.465 **	0.477 **	0.497 **
	p-value	0.005	0.008	0.004	0.003	0.002

¹ <https://iermb.uab.cat/estudi/generacio-i-recollida-selectiva-de-residus-municipals-a-larea-metropolitana-de-barcelona-condicionants-socioeconomic-i-urbanistics/>

Font: SIMBA pel consum d'aigua

(https://iermdb.uab.cat/index.php?ap=0&id_ind=1273&id_cat=453) i AMB per les dades de producció de residus (<http://www.amb.cat/s/web/area-metropolitana/dades-estadistiques/medi-ambient/residus.html>)

Nota: C=consum d'aigua; R=producció de residus;

* $p < .05$, ** $p < .01$, *** $p < .001$

Aquest tipus d'anàlisi de correlacions entre diferents variables sembla més científic i rigorós que la simple comparació, en termes globals, del consum d'aigua i de generació de residus a la ciutat de Barcelona en un període de dos anys, obviant també l'important efecte distorsionador que pot tenir la població flotant i turística en aquestes variables. També, cal posar de relleu que el rebut de l'aigua ja incorpora una taxa relacionada amb la gestió dels residus com és la Taxa Metropolitana de Tractament de Residus, de manera que es tracta d'un tribut molt similar a la taxa de recollida domiciliària de residus i que no es posa en dubte la seva aplicació i correspondència amb el consum de l'aigua.

També s'al·lega que el sistema de bonificacions és insuficient i només afavoreix els ciutadans que utilitzen les deixalleries, i que per tant no es tracta d'un paràmetre vàlid per determinar que es tracta de persones que fan una recollida selectiva a les seves llars. Doncs bé, aquesta al·legació tampoc està suficientment fonamentada tècnicament, així segons les dades ja comentades anteriorment de les correlacions realitzades per l'estudi de l'AMB hi ha una correlació molt significativa entre el percentatge de residus recollits a la deixalleria i el nivell de recollida selectiva, esdevenint la deixalleria un element determinant del nivell de recollida selectiva global del municipi.

		RS2012	RS2013	RS2014	RS2015	RS2016
D2012	Pearson's r	0.713 ***	0.712 ***	0.648 ***	0.642 ***	0.585 ***
	p-value	<.001	<.001	<.001	<.001	<.001
D2013	Pearson's r	0.691 ***	0.705 ***	0.625 ***	0.617 ***	0.571 ***
	p-value	<.001	<.001	<.001	<.001	<.001
D2014	Pearson's r	0.703 ***	0.723 ***	0.699 ***	0.718 ***	0.652 ***
	p-value	<.001	<.001	<.001	<.001	<.001
D2015	Pearson's r	0.619 ***	0.637 ***	0.637 ***	0.673 ***	0.608 ***
	p-value	<.001	<.001	<.001	<.001	<.001

		RS2012	RS2013	RS2014	RS2015	RS2016
D2012	Pearson's r	0.713 ***	0.712 ***	0.648 ***	0.642 ***	0.585 ***
D2016	Pearson's r	0.602 ***	0.620 ***	0.623 ***	0.656 ***	0.613 ***
	p-value	< .001	< .001	< .001	< .001	< .001

Font: AMB. 2020

Nota: RS=recollida selectiva bruta; D=kg/hab/any de residus duts a la deixalleria;

* p < .05, ** p < .01, *** p < .001

Així mateix, s'observa que hi ha una correlació molt significativa entre el nivell de recollida selectiva d'un municipi i el nombre d'usuaris de la deixalleria en aquell municipi.

		U2015	U2016	U2017	U2018
RS2015	Pearson's r	0.466 **	0.490 **	0.418 *	0.376 *
	p-value	0.007	0.004	0.016	0.031
RS2016	Pearson's r	0.544 **	0.562 ***	0.486 **	0.458 **
	p-value	0.001	< .001	0.004	0.007
RS2017	Pearson's r	0.470 **	0.501 **	0.435 *	0.400 *
	p-value	0.007	0.003	0.011	0.021
RS2018	Pearson's r	0.504 **	0.532 **	0.464 **	0.424 *
	p-value	0.003	0.001	0.007	0.014

Font: AMB. 2020

Nota: U=nombre d'usuaris; RS=recollida selectiva bruta;

* p < .05, ** p < .01, *** p < .001

Per tant, la bonificació per ús de la deixalleria es pot considerar una bona aproximació indirecta al comportament de la població quant a la participació en la recollida selectiva; tanmateix, quan s'hagin desplegat sistemes de recollida individualitzats es podrà fer una valoració directa.

Sense perjudici de l'anterior, cal posar de manifest que és voluntat de l'Ajuntament incorporar reduccions tarifàries de manera indirecta, a través de l'anàlisi de resultats a escala territorial, per tal de modificar els hàbits de consum i reduir la generació de residus. En aquest sentit, la voluntat de l'Ajuntament és fer efectiu aquest compromís en el moment en que es disposi de la informació i dels elements bàsics per materialitzar-ho. Així, el govern municipal es compromet a revisar la taxa de residus avançant cap al pagament per generació, de manera que aquesta incorpori modificacions tarifàries en funció de l'anàlisi dels resultats de recollida de cada barri o districte. Com a pas inicial, en la proposta de taxa per a 2022 ja es planteja una bonificació per a sistemes de recollida individualitzada en diferents àmbits de la ciutat.

També cal destacar que en el preàmbul de l'ordenança fiscal s'ha incorporat un nou redactat que posa de manifest que aquesta taxació té un caràcter transitori i que serà revisada per una estructura tarifària depenent directament del comportament individual de la ciutadania en quant a la generació i a la separació de residus, donant compliment a l'Acord Metropolità pel Residu Zero. En el moment que aquests sistemes estiguin implantats, consolidats i amb la tecnologia a punt, la ratificació haurà de derivar cap a aquests paràmetres directament relacionats amb la individualitzacions de les recollides, coneguts com a pagament per generació.

Amb l'aprovació i posada en funcionament d'aquesta taxa no s'ignora l'objectiu d'afavorir la transparència en relació als costos de la gestió dels residus, tal com es té l'oportunitat d'argumentar en la Quarta al·legació d'aquest document on l'entitat al·legant torna a insistir en aquesta mateixa reclamació.

SEGONA.- El consum de l'aigua en les llars no presenta una correlació positiva amb la generació de residus i la seva recollida selectiva en origen.

En conseqüència, en tant que hi ha multitud de factors que expliquen les diferències entre el consum d'aigua (presència de piscina, hàbits de consum, hàbits d'higiene, etc) i la generació de residus —diferents estudis i dades oficials ho avalen— queda clar que **cal modificar el disseny de l'Ordenança i principalment el de la base imposable i la quota tributària de la taxa en el sentit de desvincular-lo de qualsevol concepte relacionat amb el subministrament i consum d'aigua.**

Aquesta al·legació **NO S'ESTIMA**, d'acord amb el que tot seguit s'exposa:

Aquesta Segona al·legació torna a insistir en allò al·legat a la Primera al·legació en relació a la falta de correlació positiva entre el consum d'aigua i la generació de residus. Així, cal dir que la taxa pretén estar alineada amb el comportament ambiental dels usuaris i és cert que el consum

d'aigua és una variable que caracteritza l'actitud i el comportament ambiental dels usuaris. Per tant, es reitera que un estudi de l'any 2016 de l'Institut d'Estudis Regionals i Metropolitans de Barcelona depenent de l'UAB, analitza la correlació de diferents variables amb la generació de residus municipals, arribant a la conclusió que és el consum domèstic d'aigua la variable amb major correlació.

D'altra banda, també reiterem que el preàmbul de l'ordenança incorpora el caràcter transitori d'aquest model, a l'espera de disposar dels elements tecnològics fiables que puguin avançar com a la definició d'un sistema de pagament per generació o pagament per usos.

Finalment, l'entitat al·legant considera que l'opinió favorable del Consell tributari de Barcelona (en l'informe també detallat en l'al·legació Primera) en relació a establir el consum d'aigua com a base imposable de la taxa, es basa en pronunciaments judicials totalment superats ja que el marc jurídic actual és diferent. Però, en tot cas, l'entitat al·legant possiblement obvia que la jurisprudència referenciada pel Consell Tributari de Barcelona també es basa en sentències recents de diferents tribunals que permeten justificar i argumentar el seu posicionament, a les que ens remetem per evitar aquí reiteracions innecessàries.

TERCERA.- Incompliment del principi de capacitat econòmica.

No hi ha cap tipus de correlació entre el fet imposable i la base imposable i la quota tributària i això és jurídicament improcedent.

Així les coses, atès que, atenent el disseny actual de l'Ordenança no queda garantit el principi de capacitat econòmica —ni tampoc d'equivalència— d'obligat compliment, la seva conseqüència inexorable és que no s'ajusta a l'ordenament jurídic vigent.

Aquesta al·legació NO S'ESTIMA, d'acord amb el que tot seguit s'exposa:

Aquesta al·legació torna a reiterar el contingut de les al·legacions primera i segona, és a dir, la falta de correlació positiva entre el consum d'aigua i la generació de residus, i ara incorpora la variant que això pot incidir en l'incompliment del principi de capacitat econòmica a l'hora de quantificar l'import de la taxa.

L'entitat al·legant torna a considerar insuficients l'informe del Consell Tributari de Barcelona i l'informe dels Serveis Jurídics de l'Ajuntament que validen el compliment del principi de capacitat econòmica i l'establiment de la taxa a partir de la base imposable fixada mitjançant el consum d'aigua, a partir de la lectura anàlisi dels diferents informes i documents que conformen l'expedient

d'aquesta ordenança. Concretament, el Consell Tributari esmenta la mateixa jurisprudència del Tribunal Constitucional i del Tribunal Suprem a què es refereix l'entitat al·legant per tal de justificar que aquest element de la taxa s'ajusta al dret. També, val a dir que les bonificacions que s'apliquen a la taxa per ajustar-se a la capacitat econòmica dels subjectes passius són exactament les mateixes que ja s'apliquen a la taxa de clavegueram i a la taxa de tractament de residus de l'AMB, i aquestes bonificacions no han estat recorregudes ni invalidades.

També, a partir dels estudis i correlacions estadístiques realitzades per l'AMB pel que fa al consum d'aigua, la generació de residus i la utilització de les deixalleries que s'han esmentat en les anteriors al·legacions i s'han reproduït les matrius de correlacions, permet posar en evidència que l'aplicació d'aquesta taxa es realitza amb pautes de proporcionalitat que tenen en compte el nivell d'utilització del servei de recollida de residus.

QUARTA.- Improcedència de la inclusió d'aquesta taxa en la factura d'Aigües de Barcelona.

Així, es parteix i es considera erròniament l'obligació ineludible d'Aigües de Barcelona d'incloure en la seva factura de l'aigua aquesta taxa i recaptar-la.

Addicionalment, cal afegir que, pel cas que s'entengués que aquesta obligació deriva de l'article 132 del Reglament del servei metropolità, resulta igualment improcedent pretendre la inclusió d'aquesta taxa en la factura i la seva recaptació. Això, atès que aquesta previsió de l'article 132 només podria tenir recorregut si la base normativa fos ajustada a dret i en aquest cas no és així, alhora que en tot cas ha de ser interpretada atenent a la seva contextualització, això és el Reglament del servei metropolità. Per tant, també des d'aquesta perspectiva (context) s'ha de descartar per improcedent la inclusió d'aquesta taxa a la factura d'aquesta companyia, atès que el cobrament d'aquests *altres tributs i preus públics* necessàriament haurien d'estar vinculats al cicle de l'aigua.

Situació que, a més a més, també es veu clarament agreujada pel fet palès i notori que amb la seva inclusió en la factura de l'aigua es perd tota transparència dels costos del servei de recollida de residus municipals —principi comunitari, que expressament consta com a un dels objectius de l'Ordenança, que clarament no es compleix—. “Transparència” que, reiterem, és inexistent *ab initio*, perquè malgrat ser el servei de recollida de residus municipals generats en domicilis particulars l'element configurador del fet imposable de l'Ordenança, aquest servei no té el reflex necessari i exigible a la base imposable i a la quota tributària, atès que el mètode per fixar-la està subjecte al consum d'aigua.

Aquestes al·legacions NO S'ESTIMEN, d'acord amb el que tot seguit s'exposa:

Pel que fa al primer motiu esgrimit, es denuncia que s'està establint erròniament una obligació ineludible per a la companyia subministradora del servei d'aigües d'incloure aquesta taxa en la factura de prestació del servei i de recaptar-la. No obstant, aquí hem de posar de manifest que l'ordenança sotmesa a aprovació definitiva no fa cap innovació a l'ordenament jurídic sinó que es limita a aplicar la disposició establerta a l'article 132 del Reglament del servei metropolità del cicle integral de l'aigua, de conformitat amb el qual “l'entitat subministradora haurà d'incloure per al seu cobrament en la factura els tributs i els preus públics per compte de les entitats públiques, quan així ho estableixin les normes que els regulin”. Aquest precepte té com a rúbrica “altres conceptes cobratoris” i se situa precisament a continuació de l'article 131 del mateix reglament i el qual fa referència als tributs i preus públics vinculats al cicle de l'aigua, de forma que resulta clar i meridià que l'article 132 habilita al cobrament d'altres tributs i preus públics —diferents dels previstos a l'article 131— per compte d'entitats públiques, quan així ho estableixin les normes que els regulin, en el nostre cas, l'ordenança fiscal.

Tampoc resulta adient considerar que aquest mecanisme determini una pèrdua total de la transparència dels costos del servei de recollida de residus municipals, pèrdua que es predica amb caràcter genèric i esbiaixat. D'una banda, perquè l'Ajuntament disposa, en l'àmbit de les taxes municipals, de diferents eines per tal de potenciar una transparència efectiva dels costos de prestació dels serveis municipals, com són els informes de cost efectiu, en els termes de l'Ordre HAP/2705/2014, però molt més enllà a través del desenvolupament d'una metodologia de cost analític a través del sistema ABC (Activity Based Costing) implementada de forma innovadora en el sector públic per l'Ajuntament de Barcelona i disponible per a l'accés online de totes les persones que vulguin consultar-ho. Sense deixar de banda els esforços en matèria de publicitat activa que es fan a través del portal de transparència per part de l'Ajuntament, que fa una publicació oberta, accessible i al màxim detall de tots els documents que formen part, entre d'altres, d'aquest expedient administratiu, inclosa la memòria econòmica i financera que serveix de fonament a la taxa. Qüestió diferent és la de la vinculació entre la vinculació del cost del servei i la seva vinculació amb la base per a la determinació de la taxa, com ha quedat justificat a la resposta a les al·legacions anteriors.

CINQUENA.- En tot cas, l'articulat de l'Ordenança ha de ser revisat: Necessitat de disposar d'un marc normatiu clar i dotat de certesa i seguretat jurídica.

Aquesta al·legació fa referència a la correcció d'errors materials i de coherència del text, atenent també a anteriors al·legacions presentades per l'al·legant, i que es refereixen al Preàmbul, a l'article 3 (subjectes passius) i a l'article 8 (Tarifes de la taxa).

Aquestes al·legacions o correccions S'ESTIMEN totes elles al tractar-se d'errors materials o de millores al text, amb l'excepció de la referència al concepte de "tarifa" que apareix a l'article 8. En aquest cas, es manté el terme de "tarifa" en aquest article per què, tal com diu l'al·legant, el propi RDL 2/2004 fa servir aquest terme a l'hora de definir la quota tributària que es pot aplicar en una taxa. Però també per què arran de les darreres modificacions del mencionat RDL com a conseqüència de la nova normativa de contractació pública, queda clarificat els diferents conceptes d'ingressos públics i ja no hi ha aquest possible conflicte o falta de claredat a partir de la incorporació de l'apartat 6 a l'article 20 del RDL 2/2004.

4/. La Disposició Transitòria.

Per últim, en aquesta Disposició (respecte de la qual, com s'ha dit, cal aclarir si és Transitòria o Final), s'estableix en el seu apartat 6è, pel que fa a l'assoliment dels llindars d'usos definits en els apartats 1 i 4 de la mateixa Disposició, que *"Un cop assolit aquest llindar es comunicarà a l'entitat subministradora del servei de subministrament domiciliari d'aigua i s'aplicarà la reducció per un període de 12 mesos"*.

En relació a les comunicacions de les bonificacions que cal fer a l'entitat subministradora, no s'explicita en cap moment a través de quin mecanisme es duran a terme, així com tampoc la seva periodicitat, ja que no estan acotades temporalment. Per



Per últim, no volem deixar de posar de manifest que la introducció d'aquesta Disposició Transitòria comporta que Aigües de Barcelona hagi de realitzar modificacions substancials en els seus sistemes informàtics als efectes de poder aplicar les bonificacions corresponents, sigui quin sigui el mecanisme de comunicació que s'estableixi entre l'Ajuntament i aquesta companyia. Aquesta circumstància resulta d'especial rellevància tenint en compte el que disposa la Clàusula quarta (apartat segon) del Conveni subscrit entre ambdues parts, als efectes de regular la gestió i recaptació de la taxa, on s'estableix el següent:

“Aigües de Barcelona adequarà la seva base de dades de facturació i sistemes operatius associats a aquest procés, per tal d'així poder incorporar la Taxa de residus a la factura, recaptar-la i liquidar-la. En tot cas, aquesta adequació haurà d'estar operativa en el moment de l'entrada en vigor del present conveni i mantenir-se durant tot el període de vigència, sens perjudici que, en cas que es produeixin canvis substancials, caldrà fer, prèvia valoració econòmica oportuna, les modificacions escaients”.

Aquesta al·legació S'ESTIMA PARCIALMENT en el sentit que des de l'Ajuntament es facilitarà el número de la pòlissa per tal d'identificar correctament les pòlisses beneficiàries de la bonificació. Mentre que s'establirà un protocol de col·laboració, i que queda al marge d'aquest expedient d'ordenances fiscals, per tal de mantenir actualitzades les bonificacions a aplicar.

Les modificacions substancials en els sistemes informàtics que hagi de realitzar l'empresa subministradora d'aigua i la seva vinculació amb el conveni de gestió subscrit entre les dues parts no forma part del contingut d'aquest expedient d'ordenances fiscals.

Jordi Ayala Roqueta
Gerent de Pressupostos i Hisenda

Barcelona, 21 de desembre de 2021