

RESOLUCIÓ DE LA SINDICATURA DE GREUGES

QUEIXA RELATIVA AL DRET A LA MOBILITAT I AL DRET A L'ACCESSIBILITAT I LA INCLUSIVITAT (TRANSPORT PÚBLIC)

ANTECEDENTS

Descripció dels fets objecte de la queixa

En data 3 de gener de 2024, la ciutadana va presentar una queixa en aquesta Sindicatura en què exposava el següent:

- La seva unitat familiar està formada per quatre persones: el seu cònjuge; ella mateixa, amb una discapacitat del 74%; un fill de 26 anys, amb discapacitat del 65%; i un altre fill de 23 anys, amb discapacitat del 45%. Una fundació assisteix el fill gran perquè dugui a terme alguns actes (decisiones de contingut econòmic i de salut), encara que conviu amb la família. Cap dels fills té ingressos.
- El nivell d'ingressos anuals conjunt considerant els quatre membres, està per sota del màxim de 36.960 euros anuals, que és l'import establert per tenir dret a la targeta rosa gratuïta. Fins el 31 de desembre de 2023 va ser titular de la targeta rosa gratuïta.
- A principis de l'any 2024 va demanar la renovació de la targeta rosa gratuïta i va aportar com a documentació justificativa el volant de convivència dels quatre membres al seu domicili de Barcelona, així com la declaració de la renda conjunta on apareixen aquests quatre membres i les discapacitats. També va adjuntar la sentència sobre capacitat assistida del seu fill gran.
- La seva sol·licitud es va denegar, atès que es va considerar que el seu fill gran no pertany a la unitat familiar a causa d'estar assistit per una fundació, i en conseqüència, en baixar a tres els membres de la unitat familiar, el nivell d'ingressos familiar superava el topall establert.
- La ciutadana considera que aquest criteri és injust, ja que s'han de tenir en compte les circumstàncies que han provocat que la família hagi sol·licitat l'assistència d'una fundació, així com el fet que l'interessat continua convivint amb ells a tots els efectes de despesa familiar. Així mateix, sí compleix els requisits de renda per ser família nombrosa especial, bonificació elèctrica i també és usuària dels Serveis Socials del districte de Sants.

- També assenyala que la informació del web de l'Ajuntament que informa dels requisits de la targeta rosa gratuïta no està actualitzada, ja que fa referència a la incapacitació de majors d'edat quan les incapacitacions judicials van quedar anul·lades per l'aprovació de la Llei 8/2021, de 2 de juny, per la qual es reforma la legislació civil i processal per al suport a les persones amb discapacitat en l'exercici de la seva capacitat jurídica. El mateix any es va modificar el Codi Civil per substituir la incapacitació judicial pel sistema de suports per a les persones amb discapacitat.

<https://ajuntament.barcelona.cat/targetarosa/ca/qui-pot-sol%C2%B7licitar-la-targeta-rosa>

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'**Àrea Metropolitana de Barcelona (AMB)** per tal de conèixer les intervencions realitzades en relació amb la queixa presentada.

El dia 9 d'abril 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 19 de juny de 2024, aquesta Sindicatura va rebre la informació sol·licitada. L'escrit exposa la tramitació donada a l'expedient de sol·licitud de targeta rosa de la interessada.

Per a un millor estudi de la present queixa, també s'han tingut en compte els informes tècnics d'un altre expedient que igualment té per objecte la targeta rosa i altres títols socials, en concret un informe de l'AMB de 13 de maig de 2024.

CONSIDERACIONS

1. T-metropolitana targeta rosa

En primer lloc, cal aclarir que la targeta rosa és un títol social que depèn de l'Àrea Metropolitana de Barcelona (AMB). L'AMB és un ens local supramunicipal de caràcter territorial integrat pels 37 municipis de la conurbació de Barcelona, entre els quals hi ha vinculacions econòmiques i socials que fan necessària la planificació de polítiques públiques i la implantació de serveis d'una manera conjunta.

Els títols socials faciliten l'accés al transport públic de l'àrea metropolitana de Barcelona a les persones amb recursos econòmics limitats i que siguin persones grans o amb algun tipus de discapacitat.

Amb posterioritat a l'entrada de la present queixa, en concret a l'abril del 2024, l'AMB va posar en marxa un nou suport de targeta de plàstic sense contacte per als títols socials, entre els quals està la targeta rosa. Es tracta de la T-metropolitana, que reemplaça els models amb banda magnètica, i té un cost d'emissió de 4,5 euros. Així la targeta rosa va passar a denominar-se **T-metropolitana targeta rosa**, sense que canviés res quant als requisits per accedir a aquest títol ni a les condicions d'ús.

La T-metropolitana targeta rosa s'adreça a persones grans o amb discapacitat i que, a més a més, tinguin uns recursos econòmics limitats; per això s'han establert uns llindars màxims (que es tractaran en l'apartat 2). Així, en funció dels ingressos anuals, l'edat i el municipi d'empadronament¹ pot correspondre la modalitat gratuïta, la reduïda, o cap d'elles.

- Targeta rosa gratuïta: permet viatjar gratuïtament. És per a les persones amb els recursos econòmics més baixos. Només comporta un pagament anual únic per despeses de gestió i assegurança obligatòria de persones viatgeres (5,9 euros).
- Targeta rosa reduïda: permet adquirir la T-4, que és una targeta de 10 viatges a preu reduït (2,10 euros). La T-metropolitana es pot recarregar amb la T-4 als estancs, a les màquines del metro, amb les aplicacions mòbils TMB App i AMB Mobilitat, i al web de TMB.
- Per sobre del llindar de la modalitat reduïda no es té dret a la targeta rosa. Es podran utilitzar els títols de transport de TMB², alguns d'ells amb bonificacions o preus especials.

¹ <https://www.amb.cat/ca/web/mobilitat/titols-i-tarifes/t-metropolitana>

² <https://www.tmb.cat/ca/tarifes-metro-bus-barcelona>

La xarxa de transport públic on es pot utilitzar la T-metropolitana targeta rosa és la següent: línies urbanes d'autobús de TMB, línies d'autobús de l'AMB (excepte l'Aerobús), metro (inclou les estacions de metro Aeroport T1 i T2), Ferrocarrils de la Generalitat (primera corona metropolitana), Trambaix i Trambesòs, i Funicular de Montjuïc.

Per a un ús correcte, cal validar-la cada cop que es faci servir el transport públic i portar el DNI o la documentació equivalent que permeti comprovar que la persona usuària n'és la titular, ja que és un títol personal i intransferible.

2. Requisits i límits d'ingressos màxims de la T-metropolitana targeta rosa

Per ser titular de la T-metropolitana targeta rosa s'han de complir tres requisits:

- Empadronament:** la persona ha d'estar empadronada en un dels municipis de l'àrea metropolitana de Barcelona.
- Edat o grau de discapacitat:** cal tenir més de 65 anys amb caràcter general, tret de les persones dels municipis inclosos dins de l'àmbit territorial de l'AMB que hagin signat un conveni amb l'AMB per tal de rebaixar aquesta edat (com Barcelona, que l'ha reduït a 60 anys). En cas de tenir una discapacitat igual o superior al 33% reconeguda per la Generalitat de Catalunya, no cal complir el requisit d'edat, si bé per poder tramitar el grau de discapacitat cal tenir almenys 4 anys.

Edat	A partir de 60 anys	A partir de 61 anys	A partir de 62 anys	A partir de 63 anys	A partir de 65 anys
Municipis	Badalona. Barcelona. Castelldefels. Cornellà de Llobregat. L'Hospitalet de Llobregat. El Prat de Llobregat. Sant Adrià de Besòs. Sant Vicenç dels Horts. Santa Coloma de Gramenet.	Viladecans	Esplugues de Llobregat. Montgat. Sant Boi de Llobregat. Sant Joan Despi. Sant Just Desvern. Tiana.	Gavà	Badia del Vallès. Barberà del Vallès. Begur. Castellbisbal. Cerdanyola del Vallès. Cervelló. Corbera de Llobregat. Molins de Rei. Montcada i Reixac. Pallejà. La Palma de Cervelló. El Papiol. Ripolllet. Sant Andreu de la Barca Sant Climent de Llobregat. Sant Cugat del Vallès. Sant Feliu de Llobregat. Santa Coloma de Cervelló. Torrelles de Llobregat.

Cal destacar que el concepte de discapacitat al qual fa referència aquest requisit és la **declaració administrativa de discapacitat, amb valoració de grau**, que resulta com a conseqüència del procediment previst al Reial decret 888/2022, de

18 d'octubre, pel qual s'estableix el procediment per al reconeixement, la declaració i la qualificació del grau de discapacitat.

La finalitat del reconeixement de la discapacitat administrativa és garantir l'accés de la persona als beneficis, drets econòmics i serveis que els organismes públics disposin en igualtat de condicions.

A efectes aclaridors, aquesta declaració no afecta en absolut a la plena capacitat d'obrar que totes les persones adquireixen de manera general en complir la majoria d'edat i que es regeix per la normativa civil.

c) Nivell màxim d'ingressos bruts: cal tenir uns ingressos inferiors als llindars establerts, que són els següents:

- Gratuïta: fins a 9.240 euros per persona i any. Aquesta xifra és una vegada l'indicador públic de renda d'efectes múltiples (IPREM) incrementat un 10%.
- Reduïda: fins a 18.480 euros per persona i any. Aquesta xifra és dues vegades l'IPREM incrementat un 10%.

Com veiem, la **unitat bàsica emprada per calcular aquests llindars màxims d'ingressos és l'IPREM³**, un indicador públic de renda d'efectes múltiples, que és un índex estatal creat l'any 2004 per servir com a referència d'accés a determinades prestacions, beneficis o serveis públics. Va sorgir amb la idea de disposar d'un índex diferent (i més baix) i deslligat de l'evolució del salari mínim interprofessional (SMI), fet que ha afavorit les famílies amb rendes més baixes.

S'actualitza cada any mitjançant la Llei de pressupostos. La darrera actualització de l'IPREM (i per tant dels llindars de la T-metropolitana targeta rosa) es va produir l'any 2023, quan es va fixar en 8.400 € (import anual en 14 pagues). L'any 2024 l'import s'ha mantingut a causa de la pròrroga pressupostària.

El concepte d'ingressos bruts per persona inclou tots els ingressos de qualsevol naturalesa rebuts en l'últim any, com per exemple pensions, salaris, subvencions, ajuts, interessos de capital, lloguers o altres rendes.

És evident que l'economia domèstica no és igual per a una persona que viu i funciona sola quant a ingressos i despeses, que la d'una altra que conviu amb familiars que sovint tenen rendes baixes (si en tenen), i funcionen tots junts com una entitat.

³ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2004-12010>

Amb l'objectiu d'incorporar en alguna mesura aquestes situacions, **l'AMB utilitza el concepte d'unitat familiar per calcular el llindar d'ingressos per persona**, de manera que el mode de càlcul és el següent: cal sumar-hi tots els ingressos de qualsevol naturalesa de la persona sol·licitant, després afegir-hi els ingressos de la resta de membres de la unitat familiar i, finalment, dividir la suma total d'ingressos familiars entre el nombre de membres de la unitat familiar.

En la graella següent s'indiquen els imports resultants en funció del nombre de membres de la unitat familiar (UF), que sempre mantenen la ràtio individual dels topalls explicats anteriorment (9.240 euros per a la gratuïta i 18.480 euros per a la reduïda).

Membres UF*	Ingressos (fins a)	Targeta a la qual s'opta
1	9.240,00 €	Gratuïta
1	18.480,00 €	Reduïda
2	18.480,00 €	Gratuïta
2	36.960,00 €	Reduïda
3	27.720,00 €	Gratuïta
3	55.440,00 €	Reduïda
4	36.960,00 €	Gratuïta
4	73.920,00 €	Reduïda

3. El concepte d'unitat familiar als efectes dels títols socials

El principal motiu de queixa és la disconformitat amb el concepte d'unitat familiar emprat per l'AMB, ja que és molt restrictiu i provoca que algunes persones que sí conviuen amb la persona sol·licitant, i que no tenen ingressos, quedin fora del concepte.

Segons l'informe de l'AMB, el concepte d'unitat familiar utilitzat per a la targeta rosa és el de l'article 82 de la Llei 35/2006, de 28 de novembre, de l'impost sobre la renda de les persones físiques i de modificació parcial de les lleis dels impostos sobre societats, sobre la renda de no-residents i sobre el patrimoni (Llei de l'IRPF). Tal i com es desprèn del títol i contingut d'aquest precepte, aquest concepte tributari es defineix als efectes que, voluntàriament, les famílies es puguin acollir a la tributació conjunta en els impostos de l'IRPF i el patrimoni.

Article 82. Tributació conjunta.

1. Podran tributar conjuntament les persones que formin part d'alguna de les modalitats d'unitat familiar següents:

1a La integrada pels cònjuges no separats legalment i, si n'hi hagués:

- a) Els fills menors, a excepció dels que, amb el consentiment dels pares, en visquin independents.
- b) Els fills majors d'edat incapacitats judicialment subjectes a pàtria potestat prorrogada o rehabilitada.

2a En els casos de separació legal, o quan no existís vincle matrimonial, la formada pel pare o la mare i tots els fills que convisquin amb un o altre i que reuneixin els requisits a què es refereix la regla primera d'aquest article.

2. Ningú no podrà formar part de dues unitats familiars alhora.

3. La determinació dels membres de la unitat familiar s'ha de fer atenent a la situació existent el 31 de desembre de cada any.

Amb aquesta finalitat tributària, el concepte d'unitat familiar **només inclou els membres d'una parella que estigui casada (cònjuges), els fills menors i els fills majors d'edat que per sentència judicial tinguin limitada la seva capacitat d'obrar a efectes civils.**

Cal destacar que aquest concepte restrictiu d'unitat familiar és compatible amb un **altre concepte més ampli que contempla la mateixa llei de l'IRPF, que és el de "les circumstàncies personals i familiars"** regulat als articles 56 i següents de la llei de l'IRPF i que serveix per calcular el mínim familiar.

Aquest altre concepte inclou altres persones de l'entorn familiar que conviuen amb la persona contribuent, i permet adequar la tributació de l'IRPF o el patrimoni a les seves circumstàncies personals i familiars, de manera que, si escau, donaran lloc a una reducció directa de la base liquidable (el mínim familiar).

En concret, s'hi inclouen les persones descendents (no inclou només els fills) majors d'edat fins a 25 anys (si hi conviuen i tenen rendes inferiors a 8.000 euros l'any), les mateixes condicions per a persones acollides o tutelades, les ascendents, i les descendents amb alguna discapacitat a partir del 33% reconeguda per l'Administració o situació assimilable (article 61 de la llei de l'IRPF).

4. Atenció rebuda

En el cas que ens ocupa, la promotora de la queixa ha aportat diverses comunicacions de les quals es poden desprendre les següents gestions davant de l'AMB:

- 9 de gener de 2024: contacte a través del formulari web.
- 19 de febrer de 2024: resposta de l'AMB on s'indica el següent: "En resposta a la seva comunicació, manifestada mitjançant el formulari web, en relació amb la targeta rosa metropolitana, l'informem que a la informació facilitada en la sentència xxx/2021 no queda acreditada la manutenció del seu fill per part dels progenitors. En aquesta sentència s'acredita que la curatela està en favor d'una associació. Si disposen d'altra acreditació que ho justifiqui, pot adjuntar-la a través d'un nou formulari web. D'altra banda, ja s'ha actualitzat la informació del portal web. Agraïm l'avís".
- 20 de febrer de 2024: la interessada justifica que el seu fill resideix amb els pares, al seu càrrec, i que la fundació únicament l'assisteix en decisions de caire econòmic i de salut. Posteriorment envia un escrit de la fundació que assisteix el seu fill que certifica que la fundació no assumeix cap despesa de manutenció ni d'altre tipus.
- 17 d'abril de 2024: l'AMB revisa l'expedient i li comunica que sí s'admeten les seves al·legacions quant al seu fill assistit, però no pel que fa a l'altre fill: "En resposta a les seves comunicacions, manifestades mitjançant el formulari web i d'instància, en relació amb la targeta rosa metropolitana, l'informem que la documentació que ens aporta correspon al seu fill xxx, qui ja consta computat com a membre de la unitat familiar. Amb tres membres d'unitat familiar, li correspon la modalitat de targeta que ja té (reduïda). Per poder computar quatre membres d'unitat familiar, necessitem documentació acreditativa d'assistència del seu fill yyy".

D'acord amb el restrictiu concepte d'unitat familiar, aquesta Sindicatura dedueix que el fill menor, tot i tenir reconeguda una discapacitat administrativa, no es pot incloure en la unitat familiar perquè ostenta la plena capacitat, i per tant està en una situació anàloga a la d'un jove major d'edat. I és per això que finalment l'AMB sí acaba incloent-hi el fill gran assistit (que sí té una sentència que limita seva capacitat), però no el fill petit.

Vistes les comunicacions enviades per l'AMB, aquesta Sindicatura considera **que la resposta de 19 de febrer de 2024 no va ser suficientment clara i explícita sobre les esmenes que calia fer per part de la sol·licitant, ni sobre la diferència entre la discapacitat administrativa (que està plenament acreditada) i les mesures judicials de limitació de capacitat**, ja que únicament requeria esmenes sobre la situació del fill gran. En conseqüència, la promotora de la queixa va centrar els seus esforços probatoris en acreditar la manutenció d'aquest fill i no de l'altre, sobre el que no es va requerir cap esmena o aclariment.

Això va en contra d'un dels principis generals que estableix l'article 3 de la Llei 40/2015, d'1 d'octubre, de règim jurídic del sector públic, quan parla de la simplicitat, claredat i proximitat envers la ciutadania en totes les comunicacions de l'Administració pública.

5. Conclusions

- El **concepte tributari d'unitat familiar** és molt restrictiu, ja que deixa fora de la unitat familiar persones amb qui es conviu, sovint sense ingressos propis, com són els nets a càrrec, descendents majors d'edat, però no emancipats, els descendents discapacitats administrativament sobre els quals no existeixin mesures de suport i assistència, o ascendents, entre d'altres.

D'acord amb la lògica de la llei de l'IRPF, aquest concepte en absolut té per finalitat definir l'entorn familiar de convivència d'una persona, sinó que és aplicable únicament als efectes de possibilitar la tributació conjunta i voluntària dels seus membres.

- Per contra, **la mateixa normativa tributària inclou altres persones com a membres de l'àmbit personal i familiar** d'una persona contribuent. D'aquesta forma es reconeix que la convivència sí impacta en la seva economia domèstica, i per això la tributació es redueix en aquells imports que es consideren que són destinats a satisfer les necessitats bàsiques personals i familiars tenint en compte el seu entorn familiar.

En aquest grup de persones dins l'àmbit de convivència familiar s'inclouen expressament les descendents fins als 25 anys (tant fills com nets), altres persones amb què existeixi una relació de tutela o acolliment, els ascendents, i els descendents amb una declaració administrativa de discapacitat d'almenys un 33%.

- La realitat socioeconòmica actual dista molt del concepte tributari d'unitat familiar, atès que **no existeix un model homogeni de família**. Alguns exemples són els següents:
 - No totes les parelles estan casades, i no per això deixen de constituir-se ni de funcionar com una entitat pel que fa a ingressos i despeses⁴.
 - El jovent s'emancipa als 30 anys de mitjana⁵.
 - En alguns casos, els infants es crien a casa dels seus avis i no dels progenitors.

⁴ <https://efe.com/espana/2024-02-01/espanoles-bodas-divorcios-edad-demografia/>

⁵ <https://efe.com/economia/2024-01-16/emancipacion-juvenil-espana-sube/>

Per tot el que s'exposa anteriorment, aquesta Sindicatura considera que l'aplicació sense cap ajust del **concepte d'unitat familiar de l'article 82 de la llei de l'IRPF no encaixa** amb la realitat socioeconòmica actual, que és diversa. En conseqüència, aquesta **diversitat no prevista** en la definició d'unitat familiar provoca que **alguns casos s'estiguin quedant fora de la protecció que ofereixen els títols socials de transport**.

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 Metropolitana de Barcelona (AMB) no ha estat eficaç quant a l'atenció prestada a la ciutadana en particular i, pel que fa a l'actual regulació de les condicions d'accés a la T-metropolitana targeta rosa, l'AMB podria millorar la definició de les persones que es consideren dins l'àmbit familiar, amb convivència, de cara a garantir millor el dret a una bona Administració**.

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

- **Recomanar a l'Àrea Metropolitana de Barcelona (AMB)** que revisi els paràmetres del concepte d'unitat familiar als efectes dels títols socials i hi afegeixi altres supòsits per tal d'incloure totes les persones que hi visquin i no tinguin rendes significatives, de manera anàloga a com es regula en els articles 58-61 de la llei de l'IRPF.

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.