

PROPUESTA DE MODIFICACIÓN DE LA ORDENANZA FISCAL REGULADORA DE LA TASA POR UTILIZACIÓN PRIVATIVA O APROVECHAMIENTO ESPECIAL DEL DOMINIO PÚBLICO LOCAL Y MEMORIA ECONÓMICA DE REPERCUSIÓN PRESUPUESTARIA

I. Propuesta de modificación.

Se propone una única modificación de la Ordenanza Fiscal reguladora de la Tasa por utilización privativa o aprovechamiento especial del dominio público local, que afecta a cuatro epígrafes: al epígrafe D), «Puestos ubicados en situados aislados en la vía pública o en mercadillos», al epígrafe E), «Terrazas», al epígrafe F), «Ejercicio de actividades comerciales, industriales o recreativas», y al epígrafe K), «Distribución gratuita de prensa».

La modificación consiste en la incorporación, con efectos exclusivos para el ejercicio 2020, de una reducción en la cuota de la tasa, que varía según el epígrafe. Así, para el epígrafe D), se propone una reducción del 100% de la cuota; para el resto de epígrafes, la reducción se sitúa en el 25%. Y su finalidad es, en todos los casos, contribuir a paliar la crisis económica que para estos sectores se está produciendo ya, y, a buen seguro, va a continuar durante un tiempo, como consecuencia de la crisis sanitaria derivada del COVID-19.

Mediante Decreto de 12 de marzo de 2020, de la Concejal Delegada de Coordinación Territorial, Transparencia y Participación, se acuerda suspender el funcionamiento de los mercadillos de los Distritos.

Por su parte, por el Concejal Presidente del Distrito de Centro, mediante Decreto de 12 de marzo de 2020, se acordó también la suspensión de los días de celebración de El Rastro.

Asimismo, mediante Decreto de 13 de marzo de 2020, de la Concejal Delegada de Coordinación Territorial, Transparencia y Participación, por el que se aprueban instrucciones sobre el funcionamiento de las terrazas de hostelería y restauración, se aconseja a los Concejales Presidentes de los Distritos que acuerden la suspensión de las autorizaciones de terrazas de hostelería de su competencia.

El mismo 13 de marzo de 2020, los distintos Concejales Presidentes de Distrito, mediante sendos decretos, acuerdan la suspensión de las terrazas de hostelería.

Posteriormente, mediante Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19, cuyo artículo 10 dispone la suspensión de las actividades de hostelería y restauración, pudiendo prestarse exclusivamente servicios de entrega a domicilio.

Y, finalmente, mediante Decreto de 27 de abril de 2020 de la Concejala Delegada del Área de Coordinación Territorial, Transparencia y Participación Ciudadana, se suspenden las fiestas y actividades similares cuya celebración estuviera prevista entre los meses de mayo y octubre en los distritos

A lo largo de los meses de mayo y junio, y a medida que se han ido aliviando los efectos de la crisis sanitaria, los distintos Concejales Presidentes de Distrito han ido adoptando diferentes Decretos, para el levantamiento de la suspensión de las terrazas de hostelería, y de los diferentes mercadillos; a la vez que se autoriza la ampliación de la superficie de las terrazas.

En este contexto, resulta evidente que la situación de vulnerabilidad económica de las actividades afectadas por los anteriores Decretos municipales y Real Decreto estatal se va a prolongar, presumiblemente, en el tiempo. Por un lado, como consecuencia de todo el período de tiempo en que la actividad ha estado suspendida; y, por otro lado, porque la vuelta a la normalidad se prevé larga, en la medida en que la reapertura de esas actividades se ha producido de manera parcial, en un primer momento, extendiéndose, hasta la apertura total, de manera gradual.

El Ayuntamiento de Madrid es consciente de la importancia que estas actividades tienen en el global de la económica madrileña. Y por ello, y en el marco de un conjunto de medidas que pretenden contribuir a aliviar la situación económica de estos sectores, ha considerado adecuado proceder a introducir una reducción en la cuota correspondiente a la tasa que los sujetos pasivos tienen que abonar como consecuencia de la utilización privativa o aprovechamiento especial del dominio público local que realizan en el ejercicio de su actividad.

Esta reducción, del 100% para el supuesto del epígrafe D), «Puestos ubicados en situados aislados en la vía pública o en mercadillos», y del 25% para los epígrafes E), F) y K), se introduce, con carácter exclusivo, para el ejercicio 2020, a través de una disposición adicional; y se aplicará de oficio.

La razón por la que se introduce una reducción del 100% para los puestos ubicados en situados aislados en la vía pública o en mercadillos, y del 25% para terrazas, para el ejercicio de actividades comerciales, industriales o recreativas y para la distribución gratuita de prensa, radica en la especial vulnerabilidad que se observa en el sector económico a que se refiere el epígrafe D), al que, la paralización producida durante los meses en los que ha permanecido en vigor el estado de alarma, le ha afectado especialmente, habiéndose visto resentida su capacidad económica.

Estas reducciones se aplicarán sobre el importe final de la cuota resultante de la aplicación de las tarifas de la tasa contenidas en la ordenanza, una vez aplicados los recargos que, en su caso, procedan.

Asimismo, en aquellos supuestos en los que proceda la aplicación de lo dispuesto en el artículo 25.10 de la ordenanza fiscal (artículo 26.3 del texto refundido de la Ley reguladora de las Haciendas Locales -en adelante, TRLRHL-, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo), la reducción se aplicará sobre la cuota resultante de practicar el prorrateo correspondiente. En concreto, los citados preceptos se refieren a los supuestos en los que, por causas no imputables al sujeto pasivo, el derecho a la utilización o aprovechamiento del dominio público no se hubiera podido desarrollar, en cuyo caso, procederá la devolución del importe correspondiente.

El fundamento legal de esta reducción se contiene en el artículo 24.4 del TRLRHL, según el cual «Para la determinación de la cuantía de las tasas podrán tenerse en cuenta criterios genéricos de capacidad económica de los sujetos obligados a satisfacerlas». En este caso, por lo ya dicho, está completamente justificada la menor capacidad económica que, en todo el sector, va a tener lugar.

Esta medida se adopta, además, con independencia de lo dispuesto en el artículo 26.3 del TRLRHL, que dispone que «Cuando por causas no imputables al sujeto pasivo, el servicio público, la actividad

administrativa o el derecho a la utilización o aprovechamiento del dominio público no se preste o desarrolle, procederá la devolución del importe correspondiente».

La modificación propuesta no tienen carácter sustancial, por lo que no se hace precisa la elaboración del informe técnico-económico a que se refiere el artículo 25 del texto refundido de la Ley reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo. En este sentido, la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid núm. 523/2005, de 3 de junio, en relación con una bonificación que se introdujo en la ordenanza fiscal reguladora de una determinada tasa, señala que «...no nos encontramos ante el establecimiento de una tasa, lo que, evidentemente, debe ir precedido de la correspondiente memoria económico financiera, sino de un beneficio fiscal que no puede entenderse como una modificación específica de la tasa preexistente, tal cual sería la alteración de su elemento cuantitativo que nunca podrá exceder, conforme al art. 19 de la Ley de Tasas y Precios Públicos, del coste real o previsible del servicio, sino que nos encontramos ante la misma cuota tributaria con un específico beneficio fiscal para determinados colectivos y ello no puede requerir conforme a lo preceptuado en los artículos invocados una memoria económico financiera previa».

En este sentido, se pone de manifiesto que los últimos estudios técnico-económicos efectuados de la Tasa por Utilización Privativa o Aprovechamiento Especial del Dominio Público Local, para el epígrafe D), se encuentran en los expedientes de modificación de la ordenanza fiscal reguladora de la tasa, para los ejercicios 1999 y 2004, que fueron aprobados mediante Acuerdos del Ayuntamiento Pleno de 30 de noviembre de 1998 y de 29 de octubre de 2004; para el epígrafe E), en el expediente de modificación de la ordenanza fiscal para el ejercicio 2006, aprobado por Acuerdo Plenario de 22 de diciembre de 2005; para el epígrafe F), en el expediente de modificación de la ordenanza fiscal para el ejercicio 1999, aprobado por Acuerdo Plenario de 30 de noviembre de 1998; y para el epígrafe K), en el expediente de modificación de la ordenanza fiscal para el ejercicio 2009, aprobado por Acuerdo Plenario de 22 de diciembre de 2008.

Por otro lado, debe señalarse que esta modificación se aplicará al ejercicio 2020. En este sentido, la Sentencia del Tribunal Supremo de 19 de diciembre de 2011, tras distinguir entre la retroactividad auténtica o de grado máximo y la retroactividad impropia o de grado medio, dispone que, en

relación a la posibilidad de que mediante ordenanza fiscal se establezca la retroactividad de una medida, existe una corriente jurisprudencial que sí lo admite. Se pronuncia, concretamente, que esta corriente jurisprudencial «...incluye aquellas sentencias que, aunque sin afirmarlo abiertamente, parece que aceptan la posibilidad de que - siempre, naturalmente, que no contradigan un mandato legal y respeten los principios constitucionales- las Ordenanzas Fiscales tengan carácter retroactivo, aunque la Ley no lo autorice expresamente [en particular, en las Sentencias de 26 de febrero de 1999 (rec. ordinario núm. 89/1996), FD Cuarto ; de 15 de noviembre de 1999 (rec. cas. núm. 305/1997), FD Segundo; de 24 de enero de 2000 (rec. cas. núm. 114/1994), FD Decimosegundo]; posibilidad que bien podría fundarse en la naturaleza peculiar o singular -esto es no puramente reglamentaria- de dichas normas, que vendría dada por dos circunstancias que apuntó de manera diáfana el Tribunal Constitucional en la STC 233/1999, de 13 de diciembre: en primer lugar, porque, "en virtud de la autonomía de los Entes locales constitucionalmente garantizada y del carácter representativo del Pleno de la Corporación municipal, es preciso que la Ley estatal atribuya a los Acuerdos dictados por éste (así, los acuerdos dimanantes del ejercicio de la potestad de ordenanza), un cierto ámbito de decisión acerca de los tributos propios del Municipio, entre los cuales se encuentran las tasas", aunque, por supuesto, "este ámbito de libre decisión a los Entes locales -desde luego, mayor que el que pudiera relegarse a la normativa reglamentaria estatal-, no esté exento de límites" [FJ 10 b); véase, en el mismo sentido, la STC 106/2000, de 4 de mayo , FD 2]; y, en segundo lugar, porque "la imposición y ordenación de las tasas municipales corresponde al Pleno de la Corporación, órgano que, en tanto que integrado por todos los Concejales (art. 22.1 LBRL) elegidos, en los términos que establece la legislación electoral general, 'mediante sufragio universal, igual, libre, directo y secreto' (art. 19.2 LBRL), respeta escrupulosamente las exigencias de autoimposición o de autodisposición de la comunidad sobre sí misma que...", como viene señalando el Tribunal Constitucional, "se adivinan en el sustrato último de la reserva de ley" [FJ 10 a)]. En fin, singularidad de la Ordenanza frente al reglamento que, seguramente, ha querido poner de manifiesto el máximo intérprete de nuestra Constitución al utilizar en alguna ocasión, no la expresión potestad reglamentaria sino la de "potestad de Ordenanza" [STC 233/1999, FFJJ 9 y 10 c)].

En definitiva, esta última corriente jurisprudencial considera que, aunque la expresión de la voluntad política de las corporaciones locales se concrete en decisiones de naturaleza y alcance administrativo, lo que se traduce, desde la perspectiva normativa, en una potestad estrictamente reglamentaria, delimitada materialmente por los principios de jerarquía normativa y reserva de ley, reconoce una específica caracterización de dicha potestad derivada de la autonomía local y de la legitimación democrática directa que corresponde a las corporaciones locales».

Pues bien, en este caso, nos encontraríamos ante una retroactividad de grado máximo, porque el devengo de la tasa, en la mayoría de los casos, ya se ha producido. Y, respecto de este tipo de retroactividad, el propio Tribunal Supremo, en la misma Sentencia indicada señala que «...sólo exigencias cualificadas de interés

general podrían imponer el sacrificio del principio de seguridad jurídica». En este caso, el interés general resulta evidente y se justifica por las circunstancias de crisis sanitaria, y consecuente crisis económica, derivadas, una y otra, del COVID-19.

II. Memoria económica de repercusión presupuestaria

El artículo 7.3 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera exige, en la fase de elaboración y aprobación de las disposiciones legales y reglamentarias que afecten a los gastos o ingresos públicos presentes o futuros, una valoración de sus repercusiones y efectos, supeditándose de forma estricta al cumplimiento de las exigencias de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera. En términos similares se pronuncia el artículo 60 de las Bases de Ejecución del Presupuesto del Ayuntamiento de Madrid.

De conformidad con lo anterior, a tenor de los epígrafes D), E), F) y K) de la Tasa afectados por las nuevas reducciones antes indicadas para el ejercicio 2020, el efecto económico presupuestario de la propuesta de modificación de la Ordenanza Fiscal reguladora de la Tasa por utilización privativa o aprovechamiento especial del dominio público local (UPAEDPL), se estima en una disminución total de ingresos de -3.786.583 euros en términos de derechos reconocidos (DRN) y de -3.417.676,86 euros en términos de recaudación líquida o Caja.

El desglose de estas disminuciones por los distintos epígrafes afectados de la Tasa se refleja en el cuadro siguiente, siendo su cálculo de impacto el resultado de aplicar los porcentajes de reducción al importe presupuestado para el ejercicio 2020 en el correspondiente subconcepto presupuestario:

Epígrafes Tasa UPAEDPL	PRESUPUESTO 2020		IMPACTO REDUCCIONES			
	Subconcepto	DRN	% Reduccion	DRN	% Recaud	Recaud/Caja
D): Puestos vía pública o mercadillos	339.01	1.244.563	100%	1.244.563,00	94,46%	1.175.616,94
E): Terrazas	335.00	8.492.437	25%	2.123.109,25	90,39%	1.919.165,51
F): Act. Comerciales, Industriales o Recreativas	339.99	1.675.643	25%	418.910,75	77,08%	322.894,41
K): Distribución gratuita de prensa						
TOTAL		11.412.643		3.786.583,00		3.417.676,86

En el caso de los ingresos de la tasa por los epígrafes F) y G), que no cuentan con subconceptos presupuestarios específicos en la clasificación económica de ingresos y que se integran en presupuesto dentro del subconcepto 339.99 "Otros aprovechamientos" junto con otros ingresos de epígrafes de la tasa no afectados por la propuesta de modificación, el presupuesto de 2020 para el cálculo se ha estimado de forma conjunta e indirecta, excluyendo los ingresos de códigos de tributos de GIIM vinculados a dichos epígrafes no afectados.

A los efectos anteriores, se incorpora al expediente informe de la Dirección General de Presupuestos, de fecha 24 de julio de 2020, en el que se concluye que, dicha Dirección General, «...como órgano competente de la elaboración del Proyecto de Presupuesto General del Ayuntamiento de Madrid, así como de la elaboración de estudios, informes y dictámenes presupuestarios en relación a todo proyecto de ordenanza, reglamento, resolución o acuerdo cuya aprobación y aplicación pudiera suponer un incremento del gasto público o una disminución de ingresos del Ayuntamiento de Madrid, respecto de los autorizados y previstos en el Presupuesto, por Decreto de 30 de julio de 2019 de la Delegada del Área de Gobierno de Hacienda y Personal, tendrá en cuenta los cambios normativos arriba citados tanto en el seguimiento y liquidación del presupuesto del ejercicio 2020, como, en su caso, en la elaboración del presupuesto del ejercicio 2021, dando estricto cumplimiento de la normativa de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera».

De conformidad con lo expuesto y, a tenor de lo establecido en el artículo 48 de la Ley 22/2006, de 4 de julio, de Capitalidad y de Régimen Especial de Madrid, y, asimismo, en virtud de lo dispuesto en el artículo 15.2.1.c) de los Estatutos de la Agencia Tributaria Madrid, aprobados por Acuerdo Plenario de 22 de diciembre de 2008, corresponde a la Junta de Gobierno Local, a propuesta del titular del Área de Gobierno de Hacienda y Personal, previo informe de la Asesoría Jurídica, la aprobación de los proyectos inicial y definitivo de ordenanzas, y al Pleno, previo dictamen de la Comisión Permanente de Hacienda y Personal y de Economía, Innovación y Empleo, la aprobación definitiva de la norma.

En su virtud, se propone la aprobación del proyecto inicial de modificación de la Ordenanza Fiscal reguladora de la Tasa por utilización privativa o aprovechamiento especial del dominio público local, que figura en el anexo.