

PROPUESTA DE MODIFICACIÓN DE LA ORDENANZA FISCAL REGULADORA DEL IMPUESTO SOBRE ACTIVIDADES ECONÓMICAS

I. Propuesta de modificación.

Se propone una modificación de la Ordenanza Fiscal reguladora del Impuesto sobre Actividades Económicas, que tiene por objeto introducir un beneficio fiscal para hacer frente a la situación de crisis económica que para muchos sectores de actividad puede producirse a consecuencia de la crisis sanitaria derivada del COVID-19.

En el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19, se adoptan una serie de medidas de contención en el ámbito de la actividad comercial, equipamientos culturales, establecimientos y actividades recreativas, actividades de hostelería y restauración, así como otras medidas, en relación con la limitación de circulación de las personas.

Pues bien, ante esta situación, el Ayuntamiento ha considerado la necesidad de introducir un beneficio fiscal en el Impuesto sobre Actividades Económicas que permita paliar los efectos negativos que, a buen seguro, van a producirse y que van a afectar, de manera especial, a aquellos sectores económicos que desarrollan su actividad en el ámbito del comercio y del ocio y hostelería.

La bonificación tiene su fundamento legal en lo dispuesto en el artículo 88.2.e) 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, según el cual los Ayuntamientos podrán establecer «Una bonificación de hasta el 95 por ciento de la cuota correspondiente para los sujetos pasivos que tributen por cuota municipal y que desarrollen actividades económicas que sean declaradas de especial interés o utilidad municipal por concurrir circunstancias sociales, culturales, histórico artísticas o de fomento del empleo que justifiquen tal declaración. Corresponderá

dicha declaración al Pleno de la Corporación y se acordará, previa solicitud del sujeto pasivo, por voto favorable de la mayoría simple de sus miembros».

En este caso, se entiende que concurren circunstancias sociales y de fomento del empleo que justifican su establecimiento. Sociales, porque la situación generada afecta a toda la sociedad, por un lado, por la crisis sanitaria producida, y, por otro lado, por la crisis económica que puede desencadenarse y que resultaría especialmente notoria en determinados sectores; crisis económica que podría ocasionar, a su vez, a la pérdida del empleo para numerosos trabajadores.

Y de fomento del empleo, porque con esta medida, por tanto, se pretende contribuir al mantenimiento de los puestos de trabajo en los sectores más afectados por esta situación inédita que se está viviendo.

En este sentido, el beneficio fiscal afectará a aquellas agrupaciones, grupos y epígrafes del Impuesto sobre Actividades Económicas relacionados con las actividades de ocio, hostelería y restauración y comercial, así como a grandes superficies.

Y, en coherencia con la necesidad de garantizar el empleo, se exige, para la declaración de especial interés o utilidad municipal por el Pleno de la Corporación, y, por tanto, la concesión de la bonificación, la concurrencia de los siguientes requisitos: que la actividad se hubiera iniciado con anterioridad al 15 de marzo de 2020 por el sujeto pasivo del impuesto; que a 31 de diciembre de 2020 dicha actividad continúe ejerciéndose; y que el número de trabajadores medio que integra la plantilla, ya sea con contrato indefinido o temporal, no se haya visto reducido a 31 de diciembre de 2020, en relación con el número que existía a 1 de enero de ese mismo ejercicio o en la fecha de inicio de actividad, si tuvo lugar con posterioridad, pero con anterioridad al 15 de marzo.

El porcentaje de bonificación se fija en un 25%, que es proporcional al tiempo que se estima que va a durar la situación de crisis sanitaria, y en la que va a estar limitada tanto la actividad económica como la circulación de las personas.

La bonificación deberá solicitarse expresamente, disponiéndose, en la propia ordenanza fiscal un plazo de 30 días naturales a contar desde el siguiente a aquel en que se publique en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid el texto del acuerdo adoptado. En este sentido, debe tenerse en cuenta que el Impuesto sobre Actividades Económicas es un tributo periódico, que se gestiona mediante Matrícula, siendo objeto de notificación colectiva. Y cuyo período voluntario de pago tiene lugar entre el 1 de octubre y el 30 de noviembre, por lo que es necesario que la Administración Municipal disponga del plazo suficiente para recoger en dicha Matrícula el beneficio fiscal que se propone.

Asimismo, se recoge una regulación concreta de la documentación que debe aportarse y de los criterios a seguir para determinar el número de trabajadores medio de la plantilla, en especial, en los casos de grupos de empresas.

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 del impuesto 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 (en adelante, LOEPSF) 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, y a tenor de las simulaciones tributarias realizadas, para el ejercicio 2020 el efecto económico presupuestario de la propuesta de modificación de la Ordenanza Fiscal reguladora del Impuesto sobre Actividades Económicas se estima en una disminución de ingresos de -10.185.326,45 euros en términos de derechos reconocidos (DRN) y de -9.763.065,77 euros en términos de recaudación líquida o Caja.

El desglose de estos importes estimados por recibos y conjuntos de epígrafes afectados se indica en el siguiente cuadro:

IAE – Bonificación 25%		
	Nº recibos afectados	Importe bonificación (€)
EPÍGRAFES OCIO Y HOSTELERÍA	3.565	3.493.432,32
EPÍGRAFES COMERCIAL	11.494	6.691.894,13
TOTAL IMPORTES EN DRN	15.059	10.185.326,45
TOTAL IMPORTES EN CAJA	15.059	9.763.065,77

En todo caso, estos importes se consideran un máximo de las posibles disminuciones de ingresos, toda vez que su concreción está supeditado tanto al volumen de demanda de la bonificación que se propone, dado el carácter rogado que se establece para la misma, como al efectivo cumplimiento de los requisitos establecidos.

A los efectos anteriores, se incorpora al expediente informe de la Dirección General de Presupuestos, de fecha 24 de marzo 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, previos informes de la Intervención General y 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 del Impuesto sobre Actividades Económicas, que figura en el anexo.

LA DIRECTORA DE LA AGENCIA TRIBUTARIA MADRID