

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

I. Propuesta de modificación

Se proponen dos modificaciones de la Ordenanza Fiscal reguladora de la Tasa por utilización privativa o aprovechamiento especial del dominio público local, de deferente entidad.

La primera de ellas afecta al epígrafe B), Pasos de vehículos, artículo 11 de la ordenanza. No se puede obviar que la citada modificación, en lo esencial, viene motivada, *ad cautelam*, por la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid núm. 725/2017, de 3 de noviembre, que declara la nulidad del Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Madrid, de fecha 29 de diciembre de 2016, por el que se aprobó la modificación de la Ordenanza Fiscal reguladora de la Tasa por Utilización Privativa o Aprovechamiento Especial del Dominio Público Local, en lo relativo al citado artículo 11.

Bien es cierto que la citada sentencia ha sido recurrida en casación para su resolución por el Tribunal Supremo y que actualmente aún no se ha resuelto. Y que, hasta entonces, de conformidad con el artículo 19.2 del texto refundido de la Ley reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, para el ámbito local, y el artículo 73 de la Ley 29/1980, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa, con carácter general, el precepto sigue en vigor, al no ser firme la sentencia; quedando claro, de lo dicho en tales artículos, que, incluso, si habláramos de sentencias firmes estas no afectarían a los actos administrativos firmes que lo hayan aplicado antes de que la anulación del precepto alcanzara efectos generales.

La citada Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid no cuestiona los aspectos sustantivos de la redacción del artículo modificado, sino que, a su juicio, el estudio técnico-económico, que forma parte integrante del expediente de modificación de la ordenanza, adolece de un defecto en el cálculo

del aprovechamiento del dominio público, pues no considera parámetro válido el interés legal del dinero.

En concreto, el artículo 24.1.a) 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, dispone que el importe de las tasas por utilización privativa o aprovechamiento especial del dominio público local se fijará «Con carácter general, tomando como referencia el valor que tendría en el mercado la utilidad derivada de dicha utilización o aprovechamiento, si los bienes afectados no fuesen de dominio público. A tal fin, las ordenanzas fiscales podrán señalar en cada caso, atendiendo a la naturaleza específica de la utilización privativa o del aprovechamiento especial de que se trate, los criterios y parámetros que permitan definir el valor de mercado de la utilidad derivada».

Durante mucho tiempo ha sido pacífico el cálculo del aprovechamiento del dominio público a partir de la aplicación, a los valores medio de mercado (determinados a partir de los valores catastrales), según categoría fiscal de la calle, del interés legal del dinero. Se consideraba, a estos efectos, que usando el tipo de interés legal del dinero se obtiene la presunta rentabilidad normal de un capital por lo que su resultado ofrece una medida prudente de la rentabilidad de los activos.

Sin embargo, dicho criterio dejó de ser pacífico cuando por el Ayuntamiento de Madrid se introdujo dicho interés legal en la fórmula de cálculo determinante de la cuota, en la Tasa de Pasos de Vehículos que entró en vigor el 1 de enero de 2013, y que fue aprobada por Acuerdo Plenario de 21 de diciembre de 2012. En efecto, si bien, el Tribunal Superior de Justicia de Madrid, en la Sentencia 1717/2009, de 3 de diciembre, consideró "aceptable" la utilización de un porcentaje equivalente al interés legal del dinero frente al criterio que regía con anterioridad, el interés de demora de las deudas tributarias; posteriormente, el propio Tribunal Superior de Justicia de Madrid, en las Sentencias 518, 519, 520 y 521, todas ellas de 30 de junio de 2015, declaró nula la fórmula de cálculo que se contemplaba en la ordenanza fiscal de 2013, que contenía, como uno de los elementos de la misma, el tipo de interés legal.

Y si bien, en un primer momento, pudo parecer que la declaración de nulidad en aquel momento se justificó por la

utilización de dicho elemento variable (interés legal) en la fórmula de cálculo, posteriormente, se ha comprobado que esto no es así. Su rechazo a la utilización del interés legal se produce, en cualquier caso.

Por su parte, en el ámbito del Tribunal Supremo sí parecía estar más clara la disconformidad con el tipo de interés legal únicamente cuando se utilizaba para la fórmula de cálculo. De hecho, el Alto Tribunal en la Sentencia núm. 2616/2016, de 15 de diciembre, manifiesta: «Dice el Ayuntamiento recurrente que acudir al tipo de interés legal del dinero aplicable al valor del suelo como forma de determinar la utilidad derivada de la utilización privativa o aprovechamiento especial del dominio público es algo que ha sido admitido por los Tribunales de Justicia, citando al efecto sentencias del TSJ de Madrid (sentencia 1717, de 3 de diciembre de 2009); de La Rioja (sentencia num. 110, de 23 de febrero de 1999) y Aragón (sentencia num. 678, de 11 de septiembre de 2002). En todos los supuestos que enjuician estas sentencias el tipo de interés legal del dinero se utiliza en el estudio técnico económico para determinar la utilidad derivada de la utilización privativa o del aprovechamiento especial del dominio público, a diferencia de lo que sucede en la Ordenanza fiscal del Ayuntamiento de Madrid en que forma parte de la fórmula que se utiliza para la determinación de la deuda tributaria». Y, en base a ello, declara, posteriormente, la nulidad, únicamente, de dicho elemento de la fórmula.

Es más, la propia Sentencia del Tribunal Supremo indicada recogía un voto particular, que fue suscrito, además, por otro magistrado, en el que se manifestaba que «disentimos de la salvedad que contiene el fallo respecto “al tipo de interés legal del dinero utilizado, que no es válido al tratarse de un tipo de interés fijo” (sic). Por el contrario, entendemos que la referencia de la ordenanza al 4 por 100 debió considerarse ajustado a Derecho».

Se añadía, a continuación, que «La mayoría sigue el criterio de la sentencia recurrida que considera que “si bien la utilización del tipo de interés legal del dinero para establecer el parámetro de valor del suelo puede reputarse correcta de conformidad con los parámetros de la Ley 24/1984, de 29 de junio, sobre modificación del tipo de interés legal del dinero, y del artículo 1.108 del Código Civil, pues el mismo responde a una presunción legal de rentabilidad de un capital en un momento determinado, la propia ley 24/1984 parte de un elemento, cual es la obsolescencia del establecimiento en una norma jurídica de un tipo fijo [...] la permanencia respecto de la realidad social [...] De todo ello se deduce que no se ajusta a derecho el

establecimiento de un tipo fijo, cualquiera que este sea, pues si bien pudiera entenderse justificado para 2013 [...] no lo es para el futuro” (sic).

No resulta claro si, en el criterio de la mayoría, el desajuste con el Derecho del tipo del 4% es por ser un tipo fijo y no variable o, precisamente, por lo contrario porque, al ser un tipo legal, resulta siempre variable, como entendió la mayoría en el recurso núm. 3257/2015».

Y se concluía, finalmente, afirmando que «En cualquier caso, entendemos que lo que únicamente puede controlarse es la procedencia o razonabilidad del tipo utilizado para la valoración de los bienes o utilidades en el momento en se aprueba la correspondiente Ordenanza fiscal, y en este caso, el 4% no es, en sí objeto de crítica. Resulta, además, que en ese momento, en el de la aprobación de la ordenanza, coincide con el interés legal del dinero, que es un elemento esclarecedor de la retribución del capital necesario para adquirir el suelo y, en definitiva, para calcular la rentabilidad de éste, que resulta, además, un criterio legal de determinación del valor en los ámbitos tributarios y administrativos (Cfr. Impuesto sobre el Patrimonio y sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados), generalmente admitido por la jurisprudencia de esta Sala y por la doctrina de los Tribunales de Justicia, sin que sean procedentes ninguno de los dos reproches que, de forma contradictoria, le atribuye el criterio de la mayoría.

a) No es un tipo fijo, pero sí es razonable en el momento en que se utiliza para la valoración, y no puede ser descalificado en razón a que varíe en el futuro. La Administración no puede establecer ad futurum tipos variables que se ajusten al valor de los bienes en un devenir económico incierto, con lo que, además, se introduciría un factor de inseguridad jurídica. Se aprueba el valor actual de los bienes, sin que resulte posible ni se pueda exigir que la Administración introduzca otros sucesivos que contemplen las variaciones de valor en el futuro.

b) A nuestro modo de ver, cualquier parámetro que se utilice para fijar el valor de los bienes, cualquiera que sea, ha de ser coyuntural y cambiante por naturaleza. El valor de los bienes o del suelo, en este caso, sobre el que se calcula la utilidad, no puede ser estructural y permanente, sino que está sometido a las correspondientes variables económicas del momento en que se determina, como son, entre otras, los factores derivados del mercado o de la inflación. No hay un valor inamovible, y exigir a una Administración que encuentre un criterio para determinar dicho valor “nunc ex semper” resulta tarea imposible.

En fin, no se puede descalificar el criterio utilizado porque en un futuro pueda dejar de ser razonable, ya que es un argumento utilizable frente a cualquier método imaginable de valoración económica, que un momento

determinado se ajuste a la realidad o a la lógica, y que, también, podrá dejar de serlo.

La vocación de permanencia de las normas jurídicas no es un obstáculo para su modificación, ni para que un control futuro sobre su aplicación pueda evidenciar también un sobrevenido desajuste al ordenamiento jurídico que obligue a su revisión».

En este contexto, y de manera sorprendente, el Tribunal Superior de Justicia de Madrid ha vuelto a declarar la nulidad del artículo 11 de la ordenanza fiscal a que nos referimos, por considerar que el interés legal del dinero no es un elemento válido para la determinación del valor del aprovechamiento del dominio público. Y decimos de manera sorprendente, porque, en esta ocasión, el tipo de interés legal se utiliza, no en la fórmula de cálculo de la cuota, sino en el estudio técnico-económico para la determinación del valor de la utilidad derivada del aprovechamiento.

Es por ello que se ha hecho necesario realizar un nuevo estudio técnico-económico que supere los obstáculos impuestos, de manera reiterada por la Jurisprudencia. El texto de la ordenanza no varía, toda vez que se mantienen los criterios de determinación de la cuota que contempla el texto actual: por un lado, una variable de ocupación y una variable de intensidad de uso.

Ambas variables pretenden realizar la misma función que en la ordenanza que declara nula el Tribunal Superior de Justicia de Madrid.

La variable de ocupación, a su vez, se calculará a partir de dos elementos: la tarifa de ocupación y la longitud del aprovechamiento, calculada en metros lineales.

La tarifa de ocupación refleja el valor, en metros cuadrados, de la utilidad derivada del aprovechamiento del dominio público local que se lleva a cabo, y varía en función de la categoría fiscal de la calle en la que se ubique el paso de vehículos (se toman, a tal efecto, las categorías de viales fijadas en el Índice Fiscal de Calles anexo a la Ordenanza Fiscal General de Gestión, Recaudación e Inspección).

En este sentido, es el cálculo de la utilidad derivada del aprovechamiento del dominio público el caballo de batalla en toda esta materia; y donde se plantean los principales conflictos en el ámbito de los tribunales de justicia. Es por ello, que lo que se incluye como novedad es, precisamente, el parámetro utilizado para la determinación del valor de la utilidad del aprovechamiento. Así, con respecto a esta cuestión, el Tribunal Supremo, en diversas Sentencias, ha señalado que «...el Informe técnico-económico debe, tan sólo, tomar como referencia el valor de la utilidad derivada de la utilización o aprovechamiento, lo que se cumple al establecer criterios o parámetros a través de los cuales obtener una referencia que luego se reduce sensiblemente para determinar la cuantía de la tasa a exigir a los contribuyentes. Establecer o tomar una referencia no significa calcular matemáticamente unos valores a partir de otros, como pretende la recurrente, para hacernos creer que la cuantía de la tasa está basada en premisas carentes de toda justificación.

El Informe técnico-económico ha de tener un contenido mínimo pero ni la LHL ni la LTPP establecen, en detalle, el contenido concreto que el estudio económico-financiero haya de tener. El art. 24.2 de la LHL obliga, a la hora de determinar el importe de las tasas por la prestación de un servicio, a tomar en consideración los factores o criterios que especifica: los costes directos e indirectos, inclusive los de carácter financiero, amortización del inmovilizado y, en su caso, los necesarios para garantizar el mantenimiento y un desarrollo razonable del servicio por cuya prestación se exige la tasa. Pero cuando se trata de tasas por la utilización privativa o el aprovechamiento especial del dominio público local, sólo cabe exigir que el estudio económico-financiero "ponga de manifiesto el valor de mercado o la previsible cobertura del coste de aquéllos", que es lo que quiere el art. 25 de la LHL. De esta forma resulta inane la jurisprudencia que la recurrente aporta en apoyo de su tesis y según la cual la ausencia o insuficiencia del estudio técnico-económico es causa de nulidad absoluta. Un estudio económico con una valoración detallada de las distintas partidas o factores que integran el establecimiento o mantenimiento del servicio y con explicación de cómo se llega al coste real o previsible del servicio que se trata de regular no es exigible en el caso de las tasas por utilización privativa o aprovechamiento especial del dominio público local, en que basta con que el Informe preceptivo señale los valores de mercado que se hayan tomado como referencia» (entre otras, Sentencia de 16 de febrero de 2009).

Esta aparente flexibilidad en la forma de determinar el valor de la utilidad del aprovechamiento choca, ahora, con la Sentencia

que del Tribunal Superior de Justicia de Madrid que anula la Tasa de Pasos de Vehículos.

Por tanto, para dar cumplimiento al nuevo criterio de los Tribunales, y evitar así nuevas confrontaciones judiciales, se ha buscado un parámetro que garantice una cierta estabilidad en el tiempo, que es, precisamente, lo que cuestione el TSJ de Madrid respecto del interés legal del dinero. Ante la dificultad de utilizar un elemento que permanezca en el tiempo, se ha considerado que, realizando una proyección, *a futuro*, del interés legal para los próximos 10 años, se puede llegar a un resultado que garantice la estabilidad que se demanda. En concreto, tal y como se indica en el estudio técnico-económico se han tomado como referencia los tipos de interés legal del dinero aprobados desde 1984, dado que, para cada año pasado, suponen una presunción de rentabilidad de los activos. A partir de dicha serie, se han proyectado a diez años (periodo 2021-2030) los valores para determinar un tipo de interés medio de los valores futuros, que definiremos como el tipo de la utilidad del dominio público local de referencia. Esa proyección arroja tipo medio del 2,4%; porcentaje este que ha sido el utilizado para el cálculo del valor del aprovechamiento del dominio público. En este sentido, sin abandonar del todo el criterio del interés legal, que se ha considerado siempre como la presunta rentabilidad normal de un capital, con la proyección *a futuro* que se realiza, se pretende garantizar la estabilidad del parámetro utilizado; superando, así, los obstáculos que imponen, no ya la Ley, sino los Tribunales de Justicia y, en concreto, el Tribunal Superior de Justicia de Madrid.

Siendo esto así, del estudio técnico-económico elaborado, conforme a lo que disponen los artículos 24.1.a) y 25 del TRLRHL, resulta un valor del aprovechamiento, por categoría de calle, superior al que resultó del estudio técnico-económico de la tasa aún vigente. Y ello, porque, aunque el parámetro que se utiliza, el 2,4%, es inferior al tipo de interés legal que se utilizó en 2016 (3%), sin embargo, los valores medios de mercado se han incrementado. Así, los importes obtenidos son los siguientes, según categoría fiscal de calle:



Categoría de la calle	1ª	2ª	3ª	4ª	5ª	6ª	7ª	8ª	9ª
Valor utilidad normal m ² suelo (2021)	104,87 €	78,65 €	58,99 €	44,24 €	33,18 €	24,89 €	18,66 €	14,00 €	10,50 €

Teniendo en cuenta, sin embargo, que la Ley permite fijar las cuantías de la tasa por debajo del 100%, se ha optado por mantener la tarifa de ocupación que se contienen en el texto vigente de la ordenanza, con el objeto de no incrementar la carga tributaria de los sujetos pasivos. De esta forma, para calles de primera categoría se mantienen los importes de 97,66 euros; de 73,24 euros, para calles de segunda categoría; en tercera categoría se fija el importe de 54,93 euros; para cuarta categoría, 41,20 euros; para quinta categoría, 30,90 euros; 23,18 euros, para calles de sexta categoría; 17,38 euros, para séptima categoría; para viales de octava categoría se establece un importe de 13,04 euros; y para novena categoría 9,78 euros.

Para determinar el importe final de la variable de ocupación, las cantidades anteriores se multiplican por la longitud de cada paso de vehículos. De esta forma, obtenemos el valor por la superficie lineal ocupada. En este sentido, debe señalarse que la fórmula solo tiene en cuenta la longitud del aprovechamiento, pero se desprecia la anchura del mismo; fundamentalmente, dadas las enormes dificultades que existen para determinar la anchura real en una ciudad como Madrid.

Y es que, por el Tribunal Supremo, en Sentencia de 7 de marzo de 2012, se puso de manifiesto «... que lo más coherente es atenerse a la anchura real que se utiliza del dominio público para el paso, con el máximo en todo caso de tres metros de anchura ante las previsiones urbanísticas, al no existir imposibilidad de verificar la verdadera superficie».

Pues bien, la realidad urbanística de una ciudad como Madrid es muy diversa, y el aprovechamiento especial se puede producir de muy diferentes formas: por un lado, existen pasos de vehículos que obligan a atravesar las aceras; por otro lado, determinados pasos de vehículos que atraviesan zonas totalmente peatonales; existen, además, pasos de vehículos en vías subterráneas (por ejemplo, AZCA); a todo ello hay que unir el hecho de que, en aquellos viales en los que está autorizado el estacionamiento de vehículos, la existencia de un paso impide dicho estacionamiento

en la calzada delante del mismo, siendo, por tanto, dicho espacio también objeto del aprovechamiento.

Es decir, las dificultades para determinar cuál es la anchura real de todos y cada uno de los aprovechamientos que se producen en Madrid con un paso de vehículos son evidentes, y podría dar lugar, en ocasiones, a cuotas desproporcionadas y carentes de toda justificación. Piénsese que en Madrid hay aceras que pueden llegar a medir 50 metros.

Es por ello que, en la medida en que los Tribunales han venido rechazando, en el caso de Madrid, la posibilidad de acudir a anchuras medias si se dispone de la anchura real, se ha considerado oportuno tomar como superficie del aprovechamiento solo la longitud, respecto de la que el Tribunal Superior de Justicia de Madrid, en Sentencia de 30 de junio de 2015, manifestó su conformidad con la forma de determinar la misma. Longitud del aprovechamiento que, en el texto que ahora se propone, se mantiene en los mismos términos. Así, dice el Tribunal en la Sentencia 519/2015: «En la versión enjuiciada de la Ordenanza Fiscal reguladora de la Tasa por Utilización Privativa o aprovechamiento especial del dominio público local no se hace referencia a la anchura de la acera sino a los metros lineales afectados por dicha utilización especial, teniendo en cuenta el número de metros lineales del hueco libre para la entrada y salida de vehículos, incrementado en un metro a cada lado. La cuestión consiste en determinar si está justificada dicha ampliación en un metro por cada lado, tomando en cuenta la proyección en la calzada del hueco de salida del inmueble, más tomando en consideración que para la utilización privativa del dominio público el interesado ha de contar con la preceptiva autorización, de conformidad con el artículo 77 del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales (RCL 1986, 2217) aprobado por Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio, que establece que el uso común especial normal de los bienes de dominio público se sujetará a licencia. En el caso del Ayuntamiento de Madrid Ordenanza Municipal Reguladora de los Pasos de Vehículos aprobada por acuerdo plenario de 26 de abril de 2006 y publicada en el boletín oficial de la Comunidad Autónoma de Madrid de 19 de mayo de 2006, tras establecer en su título II, los requisitos para obtener la autorización en su artículo 20 establece las características geométricas de los pasos de vehículos en acera indicando que los pasos de vehículos en acera tendrán la forma de un trapecio cuya base menor está delimitada por el hueco de acceso al inmueble, la base mayor es la longitud de la base menor más 1 metro a cada lado de dicho acceso y la anchura queda determinada por la de la acera en que se encuentre. Por tanto el titular de la autorización tendrá a su disposición para

el uso especial del dominio en el borde de la acera con la calzada dicho espacio, en el que por otra parte ejercerá los derechos establecidos en el artículo 14, entre ellos el de no ser perturbados o imposibilitados en su derecho de utilizar el acceso del que se es titular, por la parada o estacionamiento en él de vehículos, o por la presencia de objetos de cualquier clase y que por los servicios municipales competentes se garantice el acceso autorizado, en los términos establecidos en la normativa en materia de movilidad. Por tanto, si el derecho se extiende a mantener expedito el paso no sólo en la proyección de la salida en el hueco de la calzada sino en un paso más, resulta razonable, que la cuantía de tasa tenga en cuenta dicha proyección, pues en ellas se produce la utilización especial del dominio público. Debe pues desestimarse el citado motivo de nulidad puesto que se produce una utilización especial del dominio público tanto si se trata de pasos en acera: (aquellos en que el itinerario peatonal no presenta interrupción frente al hueco de acceso al inmueble) en los que se produce el aprovechamiento especial respecto de la parte de la acera por la que el vehículo accede al inmueble como en Pasos en calzada (aquellos en que el itinerario peatonal sobre la acera queda interrumpido por el acceso al inmueble y aquellos en que el acceso se produce directamente desde la calzada a una vía de circulación rodada o a una rampa, sin cruzar itinerario peatonal alguno) pasos estos como los de entrada a las estaciones de servicio en los que la acera desaparece absolutamente sustituyéndose por una calzada que sin solución de continuidad permite el paso al inmueble y que sirve en exclusiva para el mismo».

La segunda parte de la fórmula se refiere a la variable por intensidad de uso, que pretende poner de manifiesto, como su propio nombre indica, la intensidad de uso del aprovechamiento del dominio público, en función de dos elementos, la superficie del garaje, aparcamiento o local, y la rotación de vehículos.

Es evidente que el uso del dominio público no es el mismo en un paso de vehículos que da acceso o salida a un garaje de 100 m² que el que se produce en uno que mide 10.000 m². Así lo manifestó, además el Tribunal Supremo, fijando una doctrina legal cuando, en su Sentencia de 15 de enero de 1998, manifestó la necesidad de tener en cuenta la superficie del garaje para concretar la cuantificación de la contraprestación del aprovechamiento especial del dominio público para entrada y salida de vehículos en aparcamientos privados.

Es decir, cuanto mayor es el garaje, aparcamiento o local, mayor es el número de vehículos que utilizan el paso, y, por tanto,

mayor es el uso que del mismo se hace. Ahora bien, junto a la superficie, la rotación es otro de los elementos que contribuye a determinar el mayor o menor uso del dominio público. En efecto, con carácter general, es posible afirmar que cuando una plaza de garaje se comparte por varios usuarios, que es lo que sucede en los aparcamientos de rotación, la entrada y salida de vehículos es mayor, y, en consecuencia, el paso de vehículos se usa más. El propio Tribunal Superior de Justicia de Madrid, en la Sentencia número 518/2015, de 30 de junio de 2015, hace referencia a la rotación, y señala la diferenciación que debe existir entre los pasos de vehículos afectos a inmuebles residenciales de los que no tienen tal carácter: «Por otra parte la aplicación del módulo según el cuadro establecido en el artículo 11 de la ordenanza, al desvincularse del uso al que está destinado el inmueble, es decir al no distinguir el uso residencial de otros usos no puede conectarse el mayor número de plazas, la mayor superficie con mayor intensidad de uso, lo que evidentemente se produce en supuestos en los que existe una mayor rotación de la ordinaria en el uso de las plazas de aparcamiento, lo que sucederá en los supuestos en los que se trate del uso de garaje aparcamiento, como uso principal (aparcamiento de rotación) y los vinculados a actividades comerciales o usos terciarios, pero en los aparcamientos vinculados al uso residencial la intensidad de uso no es exponencial, sino proporcional al número de plazas, dado que la entrada y salida en el aparcamiento se produce por lo general de manera uniforme por los usuarios del servicio, no comprendiéndose por otra parte como mayor número de plazas el coste por plaza disminuye, en cuyo caso más que hablar de progresividad ha de hablarse de progresividad de la tasa».

En la regulación que se propone, por tanto, se establece esta diferenciación, asimilándose a los garajes o aparcamientos residenciales aquellos otros en los que, en general, puede acreditarse que no existe rotación.

Por lo tanto, con la variable de intensidad de uso se ha procedido a cuantificar el uso que cada metro cuadrado de superficie interior de garaje, aparcamiento o local realiza del paso de vehículos. Y para dicha cuantificación se han tenido en cuenta los valores medios del suelo, según categoría fiscal de calle, aplicándoseles el valor de usufructo. Es decir, se trata de valorar el uso y disfrute que por cada m² de garaje se hace del paso de vehículos, y por ello se acude a la figura del usufructo, que, desde el punto de vista del derecho civil, que es donde se acuña este concepto, se define como un derecho real de goce o disfrute de una cosa ajena; atendiendo a su etimología, la palabra usufructo

proviene del latín *usufructus*, que es la utilidad o provecho que se obtiene de una cosa.

Siendo esto así, se acude, para valorar el usufructo, a lo dispuesto en el artículo 10 del texto refundido de la Ley del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1993, de 24 de septiembre, que diferencia entre usufructo vitalicio y temporal. En el caso del tipo de aprovechamiento ante el que nos encontramos, se ha considerado que es más adecuado acudir a la figura del usufructo vitalicio, en cuanto que, tratándose de un aprovechamiento para la entrada y salida de vehículos a o desde garajes o aparcamientos, la vigencia de las autorizaciones, en principio y con carácter general, es equivalente a la vida útil del inmueble. Y, respecto de los usufructos vitalicios, el apartado 1.a) del citado texto refundido manifiesta que «En los usufructos vitalicios se estimará que el valor es igual al 70 por 100 del valor total de los bienes cuando el usufructuario cuente menos de veinte años, minorando, a medida que aumenta la edad, en la proporción de un 1 por 100 menos por cada año más con el límite mínimo del 10 por 100 del valor total».

Siendo una pluralidad de sujetos los que disfrutan del aprovechamiento, y, por tanto, siendo evidente la dificultad que existe para determinar el valor del usufructo por referencia a una edad concreta, se ha considerado razonable acudir al límite mínimo que contempla la Ley, esto es, el 10% del valor total (no en vano es el criterio utilizado por muchos Ayuntamientos para la elaboración de los estudios técnico-económicos relativos a tasas de aprovechamiento, y ha sido, asimismo, considerado válido por la doctrina para estos efectos). Ahora bien, en la medida en que el uso y disfrute que se hace del dominio público no se produce exactamente en los mismos términos que en el derecho privado, toda vez que el aprovechamiento especial lo que implica es que existe un uso compartido con el que constituye el uso normal de la vía pública (por ejemplo, el uso de la acera para la entrada y salida de vehículos de un garaje se comparte con el uso peatonal propio y característico de la misma), se ha procedido a aplicar una reducción para tener en cuenta tal circunstancia, de forma que el porcentaje de usufructo final utilizado es del 3,75%. En concreto, a este porcentaje se llega, tras la consideración de varios aspectos: por un lado, no se dispone del usufructo como tal, sino solo del uso, por lo que reducimos dicho porcentaje a la mitad (nos queda un 5%); y, a su vez, dicho uso es compartido,

con el resto de ciudadanos, pues no se trata de una utilización privativa, sino de un aprovechamiento especial (nuevamente, reducimos el porcentaje a la mitad, y nos queda el 2,5%); en ese uso compartido, el titular del paso de vehículos tiene preferencia frente al resto de ciudadanos, pues se prohíbe estacionar delante del paso de vehículos (por tanto, al 2,5% le sumamos la mitad del mismo, esto es, 1,25%, resultando un porcentaje final del 3,75%).

En cualquier caso, la cuantificación de la variable de intensidad de uso se ha realizado de manera diferenciada, según el garaje, y, por tanto, las plazas a utilizar tengan o no uso rotacional, y siempre en la línea, como ya hemos señalado, de lo manifestado por el Tribunal Superior de Justicia de Madrid. En este sentido, el importe aplicable a los pasos de vehículos que afectan a garajes o aparcamientos de rotación se ha obtenido aplicando, al valor anterior, un coeficiente del 1,67, que, como se explica en el estudio técnico-económico, se trata de un coeficiente obtenido un estudio publicado por el Bando de Datos del Ayuntamiento de Madrid, dentro del área de información estadística de Tráfico, Transportes y Comunicaciones, correspondiente al año 2011. Dicho estudio se considera trasladable al momento actual, en la medida en que los datos aportados por los servicios municipales que gestionan los aparcamientos públicos ofrecen una tendencia estable en el uso de tales aparcamientos. En todo caso, si algo ha podido variar es una tendencia hacia un uso mayor, si cabe, de los aparcamientos públicos, frente al estacionamiento en la calle, toda vez que, como consecuencia de las recientes reformas que se han producido en las zonas donde rige el Servicio de Estacionamiento Limitado se dificulta, cada vez más, dicho estacionamiento en la calle para determinado tipo de vehículos.

Al igual que sucede con la tarifa de ocupación, el incremento de los valores medios de mercado determina que los importantes correspondientes a la variable de intensidad de uso sean también superiores. Pero, de la misma manera que se ha dicho anteriormente, se fijan por debajo de los importes resultantes, manteniéndose las mismas tarifas vigentes, para evitar aumentar la carga tributaria.

Por tanto, tras la aplicación del coeficiente mencionado para los aparcamientos donde hay rotación, los importes resultantes

para la variable de intensidad de uso son: para calles de primera categoría, 1,04 euros (residencial y asimilable) y 1,73 euros (con rotación); para segunda categoría, 0,78 euros (residencial y asimilable) y 1,30 euros (con rotación); en tercera categoría, 0,58 euros (residencial y asimilable) y 0,97 euros (con rotación); en cuarta categoría, 0,44 euros (residencial y asimilable) y 0,73 euros (con rotación); para calles de quinta categoría, el importe asciende a 0,33 euros (residencial y asimilable) y 0,55 euros (con rotación); en sexta categoría, 0,25 euros (residencial y asimilable) y 0,41 euros (con rotación); para calles de séptima categoría, 0,18 euros (residencial y asimilable) y 0,31 euros (con rotación); en octava categoría, 0,14 euros (residencial y asimilable) y 0,23 euros (con rotación); y en novena categoría, 0,10 euros (residencial y asimilable) y 0,17 euros (con rotación).

Dichos importes, para calcular la variable de intensidad de uso, deberán multiplicarse por los metros cuadrados de superficie del garaje, aparcamiento o local. Con el objeto de garantizar una actuación uniforme por parte de los gestores de la tasa, y para dotar a la regulación de una mayor seguridad jurídica, se dispone que dicha superficie será la que corresponda a efectos catastrales, y, en su defecto, la que derive de lo establecido en la licencia urbanística correspondiente.

El resto de las normas específicas de aplicación no difieren de las que se contienen en la norma declarada nula por el Tribunal Superior de Justicia de Madrid.

La segunda propuesta que se formula tiene como único objetivo servir de estímulo a la actividad económica que se desarrolla en la ciudad.

En efecto, la crisis sanitaria producida por el COVID-19 ha desembocado en una crisis económica, cuyas consecuencias, en este momento, resultan difíciles de prever. La crisis sanitaria aún no ha terminado y la crisis económica no ha hecho más que empezar. Y la extensión en el tiempo de una y otra es también complicado de predecir.

En este contexto, constituye una responsabilidad de las Administraciones Públicas el adoptar medidas que contribuyan a paliar los efectos negativos que pueden producirse. A nivel económico, una de las vías de contribución del Ayuntamiento de

Madrid es la de los tributos municipales. Es cierto que estos tienen un alcance limitado, en la medida en que hablamos de cuantías mucho más reducidas que las se pueden generar a través, por ejemplo, de los tributos estatales o autonómicos. Y también es cierto que la habilitación legal que tienen los ayuntamientos para adoptar medidas normativas es ciertamente reducida.

Sin embargo, dentro de los límites legales y en el ámbito de sus competencias, el Ayuntamiento sí puede, en materia de tasas introducir reducciones por motivos de capacidad económica. Así, el artículo 24.4 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, dispone que «Para la determinación de la cuantía de las tasas podrán tenerse en cuenta criterios genéricos de capacidad económica de los sujetos obligados a satisfacerlas».

Con base en este fundamento legal se propone, por tanto, el establecimiento de una reducción del 100%, en la cuota que resulte de la aplicación de las tarifas contenidas en los epígrafes D), «Puestos ubicados en situados aislados en la vía pública o en mercadillos», E), «Terrazas», F), «Ejercicio de actividades comerciales, industriales o recreativas», y K), «Distribución gratuita de prensa».

Tal y como se dijo en la modificación que de esta ordenanza fiscal tuvo lugar para el ejercicio 2020, y que se aprobó mediante Acuerdo Plenario de 29 de septiembre de 2020, la situación de estas actividades ha sido especialmente difícil durante el 2020; situación que no parece que vaya a mejorar de manera considerable durante el ejercicio 2021.

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 introducir la reducción indicada 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. Y se reduce la tasa para estos epígrafes y no para otros, porque todas estas actividades (la de los puestos ubicados en situados aislados en la vía pública o en mercadillos, la de las terrazas, la de las que tienen carácter comercial, industrial o recreativo y la de la

distribución gratuita de prensa), presentan una especial vulnerabilidad que no se observa en otro tipo de actividades que se desarrollan en el dominio público.

Como ya se ha señalado, la aprobación de una nueva Tasa por utilización privativa o aprovechamiento especial del dominio público local por pasos de vehículos requiere de la elaboración del correspondiente estudio técnico-económico, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 25 del TRLRHL. Del citado estudio se desprende que importe de la tasa no excede del valor de la utilidad del aprovechamiento, conforme exige el artículo 24.1.a) del mismo TRLRHL.

En lo que se refiere a la segunda de las propuestas, no tiene carácter sustancial, por lo que no es preciso realizar estudio técnico-económico, toda vez que, el citado artículo 25 del TRLRHL, según la interpretación que de él hace la Jurisprudencia, exige el citado informe económico-financiero, únicamente, en los supuestos de implantación de una tasa o una nueva tarifa y cuando se produzcan modificaciones sustanciales de las ya existentes, que no es el caso.

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».

Así, 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.

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 59 de las Bases de Ejecución del Presupuesto del Ayuntamiento de Madrid.

La modificación del artículo 11 de la ordenanza fiscal, referente a la Tasa por utilización privativa o aprovechamiento especial del dominio público local por pasos de vehículos no tiene incidencia presupuestaria, toda vez que, a pesar de la elaboración de un nuevo estudio técnico-económico, las tarifas, tal y como hemos indicado, se mantienen inalterables, por lo que su impacto económico es nulo.

Con respecto, sin embargo, a los epígrafes D), E), F) y K) de la Tasa afectados por las nuevas reducciones antes indicadas para el ejercicio 2021, 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 (TUPAEDPL), se estima en una disminución total de ingresos de -11.412.643,00 euros en términos de derechos reconocidos (DRN) y de -10.143.513,64 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 REDUCCIÓN EN EJERCICIO 2021			
	Subconcepto	DRN	% Reducc	DRN	% Recaud	Recaud/Caja
Epígrafe D: Puestos/Mercadillos	339.01	1.244.563	100%	1.244.563	94,46%	1.175.614
Epígrafe E: Terrazas	335.00	8.492.437	100%	8.492.437	90,39%	7.676.314
Epígrafe F: Act. Comerciales, Indus. o recreativas	339.99	1.675.643	100%	1.675.643	77,08%	1.291.586
Epígrafe K: Distribución gratuita de prensa						
TOTAL		11.412.643		11.412.643		10.143.514

En el caso de los ingresos de la tasa por los epígrafes F) y K), 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 28 de octubre 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, 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 en la elaboración del presupuesto del ejercicio 2021, dando estricto cumplimiento a 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.

LA DIRECTORA DE LA AGENCIA TRIBUTARIA MADRID

Gema T. Pérez Ramón