

**INFORME SOBRE EL GRAVAMEN LOCAL DE LAS ENTREGAS  
DOMICILIARIAS REALIZADAS EN LA CIUDAD DE BARCELONA  
POR GRANDES EMPRESAS CUYO OBJETO SOCIAL ES EL  
COMERCIO ELECTRÓNICO**

**Preparado por:  
Enrique Ortiz Calle**

Catedrático de Derecho Financiero y Tributario de la Universidad Carlos III de  
Madrid

**M<sup>a</sup> Luisa González-Cuéllar Serrano**

Catedrática de Derecho Financiero y Tributario de la Universidad Carlos III de  
Madrid

4 de noviembre de 2020

1

| FIRMADO POR                          | FECHA FIRMA         |
|--------------------------------------|---------------------|
| ORTIZ CALLE ENRIQUE                  | 05-11-2020 11:36:25 |
| GONZÁLEZ-CUELLAR SERRANO MARIA LUISA | 05-11-2020 11:45:41 |

ID DOCUMENTO: 6EgJ9rLr1W



## I.- RESUMEN EJECUTIVO

El objeto del presente dictamen es dar respuesta a una consulta realizada por el Ayuntamiento de Barcelona sobre la configuración de un tributo que grave las entregas domiciliarias realizadas en el término municipal de Barcelona por las grandes empresas de comercio online.

El establecimiento de este tributo se encuentra justificado por motivos fiscales, económicos, de fomento del comercio de proximidad y de protección medioambiental, tal y como es expuesto en el apartado II de este Dictamen.

Sin embargo, los límites establecidos al poder tributario de las Entidades Locales por la legislación estatal aplicable -en especial, la Ley de Haciendas Locales- imposibilitan la configuración de este gravamen como un impuesto, al margen de que la configuración de una figura impositiva sobre este sector de la economía podría ser considerada ayuda de Estado para los sectores no incluidos.

La capacidad impositiva del Ayuntamiento de Barcelona queda limitada, en este caso, al establecimiento de una tasa que grave la ocupación el dominio público que estas empresas online realizan de forma intensiva. Desde esta perspectiva, el hecho imponible de la tasa debe centrarse en la ocupación de la vía pública por estacionamiento de vehículos de tracción mecánica de más de dos ruedas con el objeto de realizar la actividad, sin que sea posible un gravamen por el mero rodaje. Tampoco es viable -de acuerdo sobre todo con los principios comunitarios derivados de la regulación de las ayudas de Estado- limitar dicho gravamen al comercio online, sino que debe extenderse a todas las empresas que realicen una actividad de entrega domiciliaria de envíos, esto es, los operadores postales.

Sobre esta base **se propone el establecimiento de una tasa por estacionamiento regulado en la vía pública para la entrega de envíos postales**. Esta propuesta es fundamentada en el apartado III de este Dictamen.

| FIRMADO POR                          | FECHA FIRMA         |
|--------------------------------------|---------------------|
| ORTIZ CALLE ENRIQUE                  | 05-11-2020 11:36:25 |
| GONZÁLEZ-CUELLAR SERRANO MARIA LUISA | 05-11-2020 11:45:41 |



## SUMARIO

1. Relevancia económica del comercio electrónico.
2. Obsolescencia de las normas tributarias vigentes para gravar el comercio electrónico: planteamiento general.
3. Los impuestos locales exoneran injustificadamente de gravamen a las grandes compañías de comercio electrónico.
4. Justificación de una tasa por la utilización del dominio público por las grandes operadoras de comercio electrónico: bases competenciales y limitaciones impuestas por la Ley de Haciendas Locales.

**1. Relevancia económica del comercio electrónico.**

Es un hecho incontestable que la economía digital supone un cambio de paradigma en las relaciones sociales, económicas y jurídicas que, lejos de representar un fenómeno pasajero o coyuntural, ha introducido nuevos modelos de negocio que tienen una repercusión directa y estructural en la actuación de las empresas y los consumidores.

De ahí que no sorprenda que la Unión Europea se haya marcado como objetivo prioritario la consecución de un mercado único digital que deberá abrir nuevas oportunidades para la innovación de todos los sectores económicos, con independencia del tamaño de las empresas. Esto habría de redundar en un incremento paralelo del bienestar de los ciudadanos comunitarios, en su faceta de consumidores de bienes y servicios en un mercado competitivo, debiéndose tomar igualmente en consideración, en la creación de dicho mercado único digital, el factor medioambiental y los valores de cohesión social y equilibrio urbanístico y territorial de acuerdo con los objetivos de desarrollo sostenible (ODS) impulsados por Naciones Unidas.

Dentro de la economía digital se enmarca el comercio electrónico que constituye una de sus principales y primeras manifestaciones y cuya importancia cuantitativa, atendiendo al número de transacciones realizadas, no ha dejado de crecer en los últimos años. La pandemia provocada por la COVID-19 ha acelerado exponencialmente, como era previsible, el crecimiento del comercio electrónico, ya que representa para los consumidores una forma segura de hacer frente a la nueva situación de emergencia sanitaria. En cualquier caso, conviene insistir en que la pandemia sólo ha acelerado un proceso que era ya muy evidente antes de la misma.

| FIRMADO POR                          | FECHA FIRMA         |
|--------------------------------------|---------------------|
| ORTIZ CALLE ENRIQUE                  | 05-11-2020 11:36:25 |
| GONZÁLEZ-CUELLAR SERRANO MARIA LUISA | 05-11-2020 11:45:41 |



Recordemos que el comercio electrónico ha sido definido genéricamente por el “Grupo de Trabajo sobre Indicadores para la Sociedad de la Información” (GTISI) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) como *“la compraventa de bienes o servicios realizada a través de redes informáticas mediante métodos específicamente diseñados con el objeto de recibir o hacer pedidos. Los bienes o servicios son solicitados a través de estos métodos, pero el pago y la entrega final de los bienes o servicios no tiene que ser realizado necesariamente por esa vía.”* (OCDE, 2011). De hecho, la entrega de los bienes o las mercancías vendidos “online” tiene lugar a través de los canales convencionales.

Debemos resaltar que las actividades empresariales vinculadas a la economía digital entre las que se incluye el *e-commerce* generan importantes rentas que, sin embargo, se concentran en grandes grupos multinacionales que en la práctica funcionan en situación de oligopolio. De hecho, desde diversas instancias como el Fondo Monetario Internacional (FMI) o la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) se ha alertado sobre el creciente poder de mercado de las concentraciones de empresas en este sector cada vez más importante de la economía digital. Entre las características de las empresas digitales, que las separan claramente de las tradicionales, se encuentra el hecho de que existe una tendencia clara hacia estructuras de mercado del tipo *“el ganador se lo lleva todo”*. Los “gigantes digitales” están en condiciones de incrementar el precio de sus productos y servicios a un nivel superior al que se daría en un mercado totalmente competitivo. Esto es resultado de la fuerte presencia de los efectos de red y del valor de los macrodatos. De este modo se termina por reconocer que la economía digital genera, por su propia naturaleza, determinado tipo de externalidades que distorsionan la competencia; razón por la cual estaría justificada, desde una perspectiva estrictamente económica, la intervención del regulador. Por ello, es misión de los poderes públicos levantar todo tipo de barreras que obstaculicen la entrada en el mercado digital, abriéndolo a la libre competencia para que las pequeñas empresas, tanto el comercio tradicional como las “starts up”, puedan concurrir en condiciones equilibradas en el nuevo y cambiante entorno digital.

Las dimensiones que ha alcanzado el comercio electrónico o *e-commerce*, en términos comparativos con el comercio tradicional, no pueden ser pasadas por alto. El primero representó en España nada menos que el 20 por 100 del gasto de los consumidores y el 10 por 100 de la facturación de las empresas en 2018, de acuerdo con los datos del centro de análisis y estudios “*BBVA Research*” (accesibles en <https://www.bbva.com/es/el-comercio-electronico-gana-terreno->

| FIRMADO POR                          | FECHA FIRMA         |
|--------------------------------------|---------------------|
| ORTIZ CALLE ENRIQUE                  | 05-11-2020 11:36:25 |
| GONZÁLEZ-CUELLAR SERRANO MARIA LUISA | 05-11-2020 11:45:41 |



[al-tradicional-en-espana-supone-el-20-del-gasto/](#)), siendo así que el peso relativo del comercio electrónico ha crecido exponencialmente durante la última década. En efecto, a mediados de 2018 la facturación rozó los 35.000 millones de euros, 7,5 veces más que en 2008. Igualmente destaca el citado Informe la tasa de penetración calculada sobre la base del porcentaje de población que entre los 16 y los 74 años realizó al menos una compra por internet. Dicho porcentaje superó el 53 por 100 en 2018, lo que supone 35 puntos porcentuales más que en 2008. Estos datos contrastan con la evolución del comercio minorista tradicional que en el mismo período se redujo en más de un 4 por 100; llamando también la atención su escaso crecimiento -únicamente un 0,3 por 100- entre la población de la misma franja de edad.

En este sentido, “BBVA Research” asegura que el volumen de compras realizadas a empresas extranjeras a través de internet aumentó un 160 por 100 desde 2015, mientras que a empresas españolas solo se duplicó. Por lo tanto, “*la participación de las importaciones en el gasto ‘online’ de los consumidores españoles rozaba el 60% en los últimos meses de 2018, 10 puntos más que en 2015*”. Sucede, además, que las pequeñas y medianas empresas se podrían estar quedando rezagadas en el importante camino hacia la digitalización, pues mientras que la importancia del canal digital alcanzó el 12 por 100 de la facturación en las empresas que facturaron más de 500.000 euros en 2018, apenas llegó al 2 por 100 en aquellas de menor tamaño. Como resumen del estudio puede decirse que el incremento de la cuota de mercado “online” de las empresas es tanto mayor cuanto más grande es el volumen de facturación de la unidad productiva.

Finalmente, en relación con la penetración del comercio “online” por localización geográfica, se destaca en el Informe del “BBVA Research” que “*la participación de las ventas por internet es comparativamente elevada en algunas de las provincias más prósperas*”, como Madrid, Barcelona, Zaragoza o Baleares. En 2018 la provincia líder del comercio electrónico en España ha sido Madrid (17 por 100 de las ventas de las empresas con tarjeta han sido online), seguida por Barcelona (11 por 100).

Es igualmente importante tener presente que el comercio electrónico se utiliza habitualmente para facilitar los pedidos de los bienes que se entregarán posteriormente a través de los canales convencionales. En este caso se habla de comercio electrónico indirecto o fuera de línea (*offline*), a diferencia de la entrega de servicios digitalizados que tiene lugar de manera completamente electrónica, en cuyo caso se trataría de un comercio electrónico directo o en línea (*online*). Qué duda cabe que la primera forma de comercio electrónico es la que directamente requiere del dominio público para llevarse a cabo. Son, en

| FIRMADO POR                          | FECHA FIRMA         |
|--------------------------------------|---------------------|
| ORTIZ CALLE ENRIQUE                  | 05-11-2020 11:36:25 |
| GONZÁLEZ-CUELLAR SERRANO MARIA LUISA | 05-11-2020 11:45:41 |



realidad, las grandes empresas que lideran el sector del comercio electrónico las que se sirven necesariamente de ese dominio, es decir, de las calles y vías públicas, para realizar la distribución de las mercancías destinadas a los domicilios particulares como, en su caso, a los puntos de recogida. Y la utilización del dominio se realiza de manera extensiva e intensiva precisamente porque su modelo de negocio excluye en todos los casos la venta directa y de manera presencial al consumidor.

Caso claramente distinto es el de los autónomos y entidades empresariales integradas dentro del comercio minorista tradicional o de proximidad que han *complementado* la actividad de venta directa al consumidor con canales independientes de venta en línea, y también lo es el de los fabricantes que desarrollan su actividad en línea para permitir a sus clientes efectuar y personalizar directamente los pedidos.

## **2. Obsolescencia de las normas tributarias vigentes para gravar el comercio electrónico: planteamiento general.**

Una vez destacada la importancia alcanzada por el comercio electrónico en la distribución y en los hábitos de consumo, se ha de llamar la atención sobre el hecho de que, desde distintos ámbitos tanto académicos como políticos e institucionales, se viene abogando por una fiscalidad justa y equilibrada de la economía digital. Pues las normas tributarias vigentes no están adaptadas al nuevo entorno económico digital.

En efecto, la obsolescencia de las normas tributarias, en particular -aunque no sólo- las relativas a la imposición de sociedades, que toman como fundamento para el gravamen la presencia física de los empresarios en los Estados donde obtienen sus beneficios, ha generado importantes pérdidas recaudatorias para las Haciendas nacionales, en especial a causa de la escasa contribución al sostenimiento de los gastos públicos por parte de empresas multinacionales con mayores posibilidades para la deslocalización de sus actividades económicas y la creación de estructuras complejas resultado de una planificación fiscal agresiva que acaba trasladando las rentas imposables hacia jurisdicciones de baja o nula tributación.

Así lo ha reconocido, como es sabido, la OCDE en su Informe sobre la llamada "Acción 1" publicado en 2015 como parte del Informe "BEPS" sobre la Erosión de la Base Imponible y el Traslado de Beneficios (*Base Erosión and Profit Shifting*) "*Abordar los retos de la economía digital para la imposición*", que ha desarrollado sus planteamientos en documentos posteriores entre los que destaca el publicado en 2018 bajo el título de "*Desafíos fiscales derivados de la*

| FIRMADO POR                          | FECHA FIRMA         |
|--------------------------------------|---------------------|
| ORTIZ CALLE ENRIQUE                  | 05-11-2020 11:36:25 |
| GONZÁLEZ-CUELLAR SERRANO MARIA LUISA | 05-11-2020 11:45:41 |



*digitalización – Informe Provisional: Marco Inclusivo sobre BEPS*”. De llevarse a efecto el contenido básico de estos Informes habría que acometer un cambio sustancial de alguno de los fundamentos que sustentan la fiscalidad internacional. Pues la falta de adaptación de las normas reguladoras de la imposición societaria, incluso en aquellos casos en que las empresas digitales cuentan con filiales o sucursales en los Estados donde operan, pone de manifiesto el desajuste entre el Estado en que finalmente tributan las rentas obtenidas por las grandes empresas digitales y el territorio donde se genera el valor, en especial en aquellas transacciones donde juega un papel clave la participación de los usuarios.

Las consecuencias de este desajuste resultan de sobra conocidas: por una parte, una significativa pérdida de ingresos para las Haciendas públicas que pone en riesgo la sostenibilidad financiera del Estado de bienestar por imposibilidad material de sufragar los servicios públicos fundamentales (sanidad, educación y dependencia); y, de otro lado, una grave distorsión de la competencia entre los operadores de la economía digital por razón de su tamaño y con otros operadores integrados dentro de las empresas tradicionales que ofertan los mismos productos y servicios que los gigantes digitales, lo que reduce la innovación del sector y perjudica a los consumidores.

Y es a partir de estas premisas como se entiende la aprobación de la Propuesta de Directiva del Consejo, de 21 de marzo de 2018, relativa al sistema común del impuesto sobre los servicios digitales que grava los ingresos procedentes de la prestación de determinados servicios digitales [COM (2018) 148 final]. En el Preámbulo de dicha Propuesta se advierte que para que el conjunto de las empresas y de los consumidores puedan beneficiarse de las ventajas del nuevo entorno económico *“el mercado único digital requiere un marco fiscal moderno y estable que estimule la innovación, haga frente a la fragmentación del mercado y permita a todos los actores aprovechar la nueva dinámica del mercado en condiciones justas y equilibradas. El objetivo de garantizar una fiscalidad justa de la economía digital también forma parte de la agenda de la Comisión Europea sobre un sistema de imposición justo y eficaz en la Unión Europea”*. Inspirada en aquella Propuesta, el Gobierno de España ha enviado a las Cortes Generales el proyecto de ley del Impuesto sobre Determinados Servicios Digitales (Boletín Oficial de las Cortes Generales, Congreso de los Diputados, Serie A, 28 de febrero de 2020) que constituye fiel reflejo de la necesidad de una reforma que avance en la adaptación de nuestro sistema fiscal a la nueva economía digital.

| FIRMADO POR                          | FECHA FIRMA         |
|--------------------------------------|---------------------|
| ORTIZ CALLE ENRIQUE                  | 05-11-2020 11:36:25 |
| GONZÁLEZ-CUELLAR SERRANO MARIA LUISA | 05-11-2020 11:45:41 |



En consecuencia, puede afirmarse que existe un consenso muy amplio en torno a la necesidad de implantar un sistema fiscal justo y eficaz que se adapte a las características de la nueva economía digital.

### 3. Los impuestos locales exoneran injustificadamente de gravamen a las grandes compañías de comercio electrónico.

Tanto las instituciones comunitarias (Consejo, Comisión y Parlamento Europeo) como las organizaciones internacionales (en particular la OCDE), al igual que el Parlamento español, se han centrado casi exclusivamente en la reforma de las reglas básicas de la fiscalidad internacional y en la imposición societaria estatal. De esta manera, en el debate sobre la búsqueda de una fiscalidad justa de la economía digital las Haciendas Locales han quedado una vez más injustamente marginadas.

Esta afirmación es compatible con la constatación de que la aludida pérdida de recaudación que sufre la Hacienda del Estado acaba inevitablemente repercutiendo en las Haciendas Locales. Ello es así a pesar de que el Impuesto sobre Sociedades se encuentra inexplicablemente excluido de los tributos que se toman en consideración en el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (LRHL), para el cálculo de la participación de los Municipios en los ingresos del Estado. Más allá de que quepa cuestionar la exclusión de este gravamen en el cálculo del montante de la citada participación, no puede olvidarse el peso relativo de las transferencias en el conjunto de la financiación local, en particular en relación con la financiación del transporte urbano colectivo. Pues junto con los ingresos directos derivados fundamentalmente de las tarifas y en menor medida de la publicidad y otras entradas, resultan muy relevantes los procedentes de la Administración Central del Estado. Hay que mencionar aquí el Contrato-Programa para Madrid, Barcelona y Canarias. En término medio los ingresos tarifarios representan entre el 36 y el 45 por 100 de los costes operativos de las empresas que prestan el servicio de transporte público en España; el resto de los ingresos son subvenciones provenientes de las tres Administraciones públicas concernidas (Estado, Comunidades Autónomas y Municipios), que se sitúan en el intervalo entre el 55 y el 64 por 100 de los costes operativos según el Municipio y la Comunidad Autónoma, como ha resaltado recientemente el "Informe para la Comisión de Expertos para la Revisión del Modelo de Financiación Local" publicado en el mes de julio de 2017.

Al margen de esta consideración, debemos partir de un dato incontestable, que justificaremos en las siguientes líneas: los grandes impuestos locales no gravan

| FIRMADO POR                          | FECHA FIRMA         |
|--------------------------------------|---------------------|
| ORTIZ CALLE ENRIQUE                  | 05-11-2020 11:36:25 |
| GONZÁLEZ-CUELLAR SERRANO MARIA LUISA | 05-11-2020 11:45:41 |





de manera efectiva la capacidad económica de las grandes empresas de comercio electrónico. Es más, las grandes operadoras de comercio electrónico, aunque pueden ser contribuyentes de los impuestos locales que deben satisfacer los comerciantes de proximidad, tributan en municipios distintos de aquellos en los que desarrollan principalmente su actividad económica, a diferencia de lo que sucede con los comerciantes de proximidad.

Este es el caso de la principal figura del sistema tributario local, el **Impuesto sobre Bienes Inmuebles**, que han de pagar la mayoría de los titulares de comercios tradicionales, al ser propietarios de los inmuebles desde los que realizan su actividad económica, mientras que los centros logísticos desde los que se distribuyen las mercancías a los consumidores finales suelen radicar en un municipio diferente al de residencia de estos últimos; con la consecuencia de que para la actividad de transporte y distribución se utilizan bienes y servicios municipales (viales, ordenación del tráfico, limpieza, seguridad, etc.) sin que haya ningún retorno financiero para el municipio en que se ubican los clientes, es decir, sin contribuir en ninguna medida a la financiación de aquellos servicios y al mantenimiento de esos bienes. Esta evidente desconexión obedece a que la LRHL no se encuentra adaptada a la forma de operar de la venta "online"; desconexión que se concreta en que las empresas que reciben determinados servicios y consumen bienes públicos en un municipio no financian los gastos públicos vinculados a los mismos.

Por otro lado, las Entidades Locales tampoco reciben una compensación financiera adecuada a través del **Impuesto de Vehículos de Tracción Mecánica (IVTM)** por parte de las grandes operadoras de comercio electrónico. Esta actividad económica intensifica la prestación de ciertos servicios públicos, como es la ordenación del tráfico y la seguridad vial. Tales servicios se relacionan directamente con el transporte que las citadas operadoras en la mayor parte de los casos contratan con terceros. De la misma manera que las compañías de e-commerce tampoco contribuyen mediante el citado impuesto a corregir las externalidades provocadas por las emisiones contaminantes que inevitablemente ese transporte produce.

El IVTM está configurado, como se sabe, al modo de un impuesto patrimonial, al constituir su objeto imponible ciertos elementos del patrimonio del sujeto pasivo, en concreto, los vehículos a motor. Este Impuesto *"grava la titularidad de vehículos de esta naturaleza, cualesquiera que sean su clase y categoría"*, considerándose aptos para la circulación los que estuviesen matriculados en los registros públicos correspondientes (artículo 92.1 y 2 de la LRHL). Y son sujetos pasivos de este Impuesto las personas físicas o jurídicas y a las entidades a

|                                      |                     |
|--------------------------------------|---------------------|
| FIRMADO POR                          | FECHA FIRMA         |
| ORTIZ CALLE ENRIQUE                  | 05-11-2020 11:36:25 |
| GONZÁLEZ-CUELLAR SERRANO MARIA LUISA | 05-11-2020 11:45:41 |



que se refiere el artículo 35.4 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria (LGT), a cuyo nombre conste el vehículo en el permiso de circulación (artículo 94 de la LRHL).

El carácter patrimonial del gravamen se plasma en el método de cuantificación, puesto que el artículo 95 de la LRHL contiene un cuadro de tarifas en el que se especifican las cuotas de las diversas clases de vehículos en función, según los casos, de distintos parámetros como la potencia fiscal, el número de plazas o la carga útil del vehículo. El interés medioambiental no está, como se ve, necesariamente presente en el régimen jurídico del gravamen, pues el artículo 95.6 se limita a facultar a los Ayuntamientos para establecer mediante ordenanza fiscal una bonificación en la cuota de hasta el 50 por 100 en atención a las características del motor y la clase de carburante consumido por el vehículo y su incidencia en el medio ambiente.

En cualquier caso, la razón fundamental que hace que el IVTM no grave realmente la capacidad económica de las grandes empresas que realizan de manera intensiva en el municipio la actividad de comercio electrónico no es tanto el carácter patrimonial, más que ambiental, del gravamen, sino que la titularidad de los vehículos no se atribuye a las citadas empresas, sino a subcontratistas que realizan materialmente el reparto de las mercancías vendidas "online"; empresas estas últimas que, sólo en caso de que sea Barcelona el municipio que conste en el permiso de circulación de los vehículos, habrán satisfecho al Ayuntamiento de esa ciudad el mencionado Impuesto.

Es cierto que en los últimos años alguno de los grandes gigantes del comercio electrónico aspira a convertirse en líder de la logística al adquirir no sólo aviones de carga, camiones, buques de carga marítima, sino también furgonetas para realizar el último tramo de la distribución ("última milla"). Ahora bien, con la normativa vigente tampoco en este supuesto se aseguraría que fuera el Ayuntamiento de Barcelona el que recaudase el IVTM de estas compañías garantizándose de esta manera cierto retorno financiero por el uso del dominio público, la recepción de servicios municipales como la seguridad y la ordenación del tráfico y la contaminación.

Pues el artículo 97 de la LRHL, que regula la competencia tributaria del Ayuntamiento, establece que *"la gestión, liquidación, inspección y recaudación, así como la revisión de los actos dictados en vía de gestión tributaria corresponde al Ayuntamiento del domicilio que conste en el permiso de circulación del vehículo"*. Y aunque el IVTM se trate de un impuesto y no de una tasa, por razones de justicia tributaria sería deseable que los recursos

| FIRMADO POR                          | FECHA FIRMA         |
|--------------------------------------|---------------------|
| ORTIZ CALLE ENRIQUE                  | 05-11-2020 11:36:25 |
| GONZÁLEZ-CUELLAR SERRANO MARIA LUISA | 05-11-2020 11:45:41 |



económicos alleguen al municipio que sufre los daños ambientales producidos con ocasión de la tenencia de un vehículo, y que incurre, por tanto, en gastos derivados de su uso (mantenimiento y conservación de los viales, instalación de mobiliario urbano, policía municipal para la regulación del tráfico); municipio que no siempre coincidirá con el que conste en el permiso de circulación del vehículo. Si no tuviera lugar dicha coincidencia, el municipio que soporta esos daños ambientales y sufraga los gastos mencionados no se vería compensado con los ingresos derivados del tributo, sufriendo un perjuicio financiero al tiempo que se contravendría el mandato contenido en el principio “quien contamina paga”.

De hecho, sucede que las bonificaciones contempladas en el artículo 95.6 LRHL para la protección del medio ambiente, pensadas para vehículos de bajas emisiones, lejos de cumplir en todos los casos con el fin loable para el que fueron creadas, han servido para generar una “competencia fiscal perniciosa” por parte de algunos Ayuntamientos introduciendo en sus ordenanzas “rebajas fiscales” con la única finalidad de atraer a sus demarcaciones municipales el domicilio registral de vehículos que sin embargo, no suelen circular en su ámbito territorial.

Por ello, en línea con la propuesta contenida en el “Informe de la Comisión de Expertos para la Revisión del Modelo de Financiación Local” (julio de 2017), sería conveniente modificar el actual artículo 97 de la LRHL señalando que la competencia del tributo corresponderá al Ayuntamiento del domicilio fiscal del contribuyente en los términos contemplados en el artículo 48 LGT. Así las cosas, con carácter general, para las personas físicas será el lugar donde tengan su residencia habitual y para las personas físicas con bienes afectos a actividades económicas, así como para las personas jurídicas, debería prevalecer como domicilio fiscal el lugar donde esté efectivamente centralizada la gestión administrativa y la dirección de las actividades desarrolladas. Ahora bien, para aquellas empresas dedicadas al transporte de personas y también de mercancías, a partir de un determinado umbral de flota de vehículos, la citada Comisión propuso que la “cuota fuera nacional con un tipo único con reparto en función de la población”. Aunque evidentemente el IVTM, con este nuevo punto de conexión, seguiría sin gravar directamente a las compañías de comercio electrónico -o sólo en la medida en que utilicen sus propios vehículos- puesto que la carga fiscal la seguirían soportando los transportistas, al menos se conseguiría que el IVTM se vinculara más estrechamente a la utilización del dominio público, a los servicios conexos al tráfico de vehículo y a la polución originada por la actividad de transporte.

| FIRMADO POR                          | FECHA FIRMA         |
|--------------------------------------|---------------------|
| ORTIZ CALLE ENRIQUE                  | 05-11-2020 11:36:25 |
| GONZÁLEZ-CUELLAR SERRANO MARIA LUISA | 05-11-2020 11:45:41 |



A pesar de las limitaciones que plantea la vigente LRHL, hay que aplaudir el establecimiento de amplias bonificaciones para vehículos de bajas emisiones y para la tenencia de furgonetas eléctricas que coadyuvarían a la mejora del medio ambiente en la ciudad de Barcelona. Pero, sobre todo, sería necesaria la modificación del punto de conexión para la exacción del impuesto, fijando la competencia a través de unas reglas más coherentes, con el objeto de atribuir cierta correspondencia entre los ingresos generados con ocasión del pago del tributo con los gastos en que incurre cada municipio en función del uso del vehículo en su demarcación territorial. Como subraya la citada Comisión de Expertos para la Reforma de las Haciendas Locales, el legislador optó por una fórmula de simplificación adoptando el IVTM una naturaleza “impositiva” al gravitar el hecho imponible en la titularidad de un vehículo de motor apto para circular por las vías públicas, y con independencia de su uso por el propietario. Y sería conveniente recuperar la razón jurídica de ser de este impuesto, próxima a la de las tasas, ancladas en el principio de equivalencia, con el propósito de poder compensar al menos en parte al Ente impositor por el coste económico -en términos de gastos, inversiones, así como externalidades negativas- que el uso del vehículo ocasiona al municipio.

Tampoco se sostiene la afirmación de que las Haciendas Locales ya recaudan impuestos de las grandes compañías de comercio electrónico a través del **Impuesto de Actividades Económicas (IAE)**, al tratarse de empresas que actúan bajo forma jurídica societaria y con un volumen de facturación que excede el umbral del mínimo exento fijado en un millón de euros [artículo 82-1.c) de la LRHL]. Pues en realidad nos encontramos ante un gravamen de tosca configuración que grava la riqueza potencial derivada del “mero ejercicio” de una actividad económica; para lo cual se utilizan una serie de elementos puramente indiciarios que no atienden a la capacidad económica real de los contribuyentes, es decir, al volumen de ingresos brutos efectivamente obtenidos en el municipio deducidos los gastos realmente soportados. Ello es así por mucho que para el cálculo de la cuota se tenga en cuenta parcialmente, como luego veremos, el importe neto de la cifra de negocios del contribuyente.

Es cierto que el gravamen se produce como consecuencia del ejercicio de actividades económicas se ejerzan o no en local determinado y se hallen o no especificadas en las Tarifas del Impuesto, por lo que es posible que la Corporación Local exija el tributo a la empresa distribuidora de productos a través de internet en aquellos casos en que no se cuenta con un local dentro del término municipal. Ahora bien, si la actividad se entiende ejercida en un local, su tributación en el impuesto se puede ver incrementada por la aplicación del llamado coeficiente de situación previsto en el artículo 87 de la LRHL que toma

|                                      |                     |
|--------------------------------------|---------------------|
| FIRMADO POR                          | FECHA FIRMA         |
| ORTIZ CALLE ENRIQUE                  | 05-11-2020 11:36:25 |
| GONZÁLEZ-CUELLAR SERRANO MARIA LUISA | 05-11-2020 11:45:41 |



en consideración la categoría de la calle en que se encuentra aquél; además de que el elemento superficie formaría parte necesariamente de la cuota mínima municipal. Pero sucede que las grandes compañías de comercio electrónico realizan sus ventas a consumidores residentes en el Ayuntamiento de Barcelona desde centros logísticos ubicados fuera de su término municipal. Y, sobre todo, aun en el caso de que estas grandes compañías tuvieran centros de distribución dentro del término municipal de Barcelona, habida cuenta que las mismas operan en todo el territorio nacional, satisfacen -como luego detallaremos- una (irrisoria) cuota nacional para cuyo cálculo es irrelevante la superficie de los locales desde los que se ejerce la actividad económica, así como la categoría de las calles en que se encuentran ubicados.

Concretamente, en relación con la cuantificación del tributo, el artículo 84 de la LRHL dispone que en el IAE *“la cuota tributaria será la resultante de aplicar las tarifas del impuesto de acuerdo con lo previsto en esta Ley y en las disposiciones que la complementen y desarrollen, y los coeficientes y las bonificaciones previstos por la ley y, en su caso, acordados por cada ayuntamiento y regulado en las ordenanzas fiscales respectivas”*. Nos encontramos ante un procedimiento de liquidación complejo cuyo punto de partida está constituido por la asignación a cada actividad de la llamada “cuota de tarifa” o cuota mínima que viene establecida por la normativa estatal. Sobre dicha cuota mínima se aplicarán los coeficientes de ponderación y el de situación. El primero de ellos viene también determinado por la ley estatal y solamente el segundo -el coeficiente de situación- entra dentro del ámbito de la autonomía municipal. El último paso del proceso de liquidación consiste en la aplicación de las bonificaciones. Se sabe que las Tarifas del IAE consisten en una descripción, ordenada conforme a la Clasificación Nacional de Actividades Económicas, de las distintas actividades empresariales y profesionales, así como en la fijación de las cuotas mínimas correspondientes a cada actividad. La heterogeneidad de la actividad económica desarrollada por las grandes compañías de venta “online”, que complica sobremanera encajar tal actividad en un epígrafe concreto de las Tarifas, no debería impedir la efectiva exacción de este tributo. A estos efectos las actividades económicas tributarán siguiendo para su clasificación el procedimiento establecido en la regla 8ª de la Instrucción para el manejo de las Tarifas.

Pues bien, la obsolescencia del IAE para gravar el comercio electrónico intensivo que realizan determinadas compañías se demuestra, para empezar, en disposiciones como la contenida en el artículo 85 de la LRHL donde se establece que a la hora de fijar las cuotas mínimas se tenga en cuenta *“la superficie de los locales en que se realicen las actividades gravadas”*. Porque

| FIRMADO POR                          | FECHA FIRMA         |
|--------------------------------------|---------------------|
| ORTIZ CALLE ENRIQUE                  | 05-11-2020 11:36:25 |
| GONZÁLEZ-CUELLAR SERRANO MARIA LUISA | 05-11-2020 11:45:41 |



muchos de los locales desde los que se expiden las entregas en las ventas “online” no radican en el mismo término municipal donde tiene lugar la entrega de “última milla” al consumidor final, sino en centros logísticos, en el supuesto que aquí interesa, situados fuera del término municipal de Barcelona. De todos modos, el elemento tributario “superficie de los locales” carece de cualquier relevancia jurídica a los efectos que aquí interesan, porque las Tarifas aplicables en supuestos como el de las grandes compañías de *e-commerce* serían las “nacionales”, al tratarse de actividades imposibles de localizar en un municipio determinado al extenderse por todo el territorio español.

En efecto, las grandes empresas de comercio electrónico precisamente porque actúan en todo el territorio nacional habrán de pagar una cuota de tarifa nacional. *“El pago de cuotas nacionales faculta para el ejercicio de las actividades correspondientes en dicho territorio, sin necesidad de satisfacer cuota mínima provincial o municipal alguna”*, conforme a lo dispuesto en la Regla 12ª del Real Decreto Legislativo 1175/1990, de 28 de septiembre, por el que se aprueban las tarifas y la instrucción del Impuesto de Actividades Económicas. La cuota de tarifa no es más que la cuota que corresponde a cada actividad económica conforme a las tarifas del IAE y a las Instrucciones para su manejo. Dicha cuota de tarifa nacional será única y se incluirán en ella todos los locales directa o indirectamente afectos a la actividad en el territorio nacional. Según adelantamos más arriba, sobre las cuotas nacionales -al igual ocurre con las provinciales- no se aplica el coeficiente de situación, tal y como prescribe el artículo 85.3 de la LRHL, de la misma manera que tampoco resulta de aplicación el recargo provincial. La gestión de esa cuota nacional, por lo demás, corresponde a la Administración tributaria del Estado.

A partir de estas premisas, habrá que recordar que las tarifas del IAE fijan las cuotas de las distintas actividades bien de forma directa, consignando su importe en euros, o bien de forma indirecta, por referencia a determinados elementos tributarios. Y conforme a la Resolución, de 15 de septiembre de 2016, de la Dirección General de Tributos, por la que se da contestación vinculante a consulta (V3899-16), la clasificación de las distintas actividades económicas en las Tarifas del Impuesto, aprobadas junto con la Instrucción para la aplicación de estas, por Real Decreto Legislativo 1175/1990, de 28 de septiembre, se realizará atendiendo a la naturaleza material de dichas actividades. *“En consecuencia, las actividades de comercio a través de la red de Internet u otros medios de venta electrónicos deben tributar de acuerdo con la verdadera naturaleza de la actividad económica ejercida, dependiendo ésta de las condiciones que concurren en el vendedor y del modo en que se realice la venta”*. Sucede que las grandes compañías de comercio electrónico distribuyen

|                                      |                     |
|--------------------------------------|---------------------|
| FIRMADO POR                          | FECHA FIRMA         |
| ORTIZ CALLE ENRIQUE                  | 05-11-2020 11:36:25 |
| GONZÁLEZ-CUELLAR SERRANO MARIA LUISA | 05-11-2020 11:45:41 |



productos especialmente diversos careciendo de tiendas físicas y recurriendo a otras empresas o a autónomos para efectuar las entregas de las mercancías. La falta total de adaptación de la normativa vigente -aprobada, como dijimos, en el año 1990, sin que se haya realizado modificación relevante alguna en este ámbito- se pone de manifiesto en la inexistencia de mención alguna al comercio electrónico dentro de la división 6 referida al "Comercio".

Siendo ello así, el epígrafe del IAE donde tiene más fácil encaje el comercio electrónico es el Grupo 665 -en el repetido Real Decreto Legislativo 1175/1990-, referido al "*Comercio al por menor por correo o por catálogo de productos diversos*", según la referida contestación a consulta de la Dirección General de Tributos. Tanto la inexistencia de establecimientos físicos en los que se producen las ventas como la diversidad de las mercancías vendidas abogan a favor de esta calificación. De acuerdo con las disposiciones legales antes citadas sólo se habrá de satisfacer la cuota nacional, en la que se incluyen todos los locales directa o indirectamente afectos a la actividad en el territorio nacional. Una cuota nacional que alcanza la cantidad, irrisoria si se piensa en el tamaño de las grandes multinacionales que lideran el comercio electrónico, de 3.005,73 euros. En el mismo epígrafe 665 se señala que quienes colaboren con el sujeto pasivo en la actividad de venta "*mediante la puesta a disposición de aquél de sus almacenes o depósitos, elementos de transporte y demás instalaciones o servicios propios del comerciante al por mayor, tributarán por este grupo satisfaciendo el 50 por 100 de la cuota correspondiente*". Análogamente, cuando tal colaboración se traduzca en la prestación de "*locales abiertos al público, recibiendo pedidos, entregando mercancías, recibiendo el precio de los productos o exhibiendo muestrarios de éstos, así como los catálogos, tributarán por este grupo satisfaciendo el 25 por 100 de la cuota correspondiente*", si bien, en el caso de que el importe de tal tributación fuere inferior a 37,32 euros, el sujeto pasivo tributará por cuota cero.

Téngase en cuenta, además, que la indicada cuota nacional que la normativa vigente fija directamente no se deberá incrementar con el valor del elemento tributario superficie, calculado en la forma prevista en la regla 14ª de la Instrucción contenida en el Real Decreto Legislativo 1175/1990, ya que el factor "superficie" sólo se toma en cuenta en el cálculo de las cuotas municipales de algunas actividades y, según se dijo, al pagarse cuota nacional, no se satisface cuota municipal ni provincial. Justamente en el mismo sentido y como ya hemos dicho, se inaplica igualmente para la actividad económica de comercio electrónico desplegada a nivel nacional el llamado "índice de situación" que trata de introducir en la liquidación del IAE el valor del emplazamiento en que se desarrolle la actividad gravada. Mediante el manejo de este índice pueden los

|                                      |                     |
|--------------------------------------|---------------------|
| FIRMADO POR                          | FECHA FIRMA         |
| ORTIZ CALLE ENRIQUE                  | 05-11-2020 11:36:25 |
| GONZÁLEZ-CUELLAR SERRANO MARIA LUISA | 05-11-2020 11:45:41 |



Ayuntamientos diferenciar entre los diferentes contribuyentes en función de las categorías en que se clasifiquen las calles del término municipal.

Para finalizar, la cuota nacional a la que nos hemos referido se incrementará por el coeficiente de ponderación que se fija en función del importe neto de la cifra de negocios. Pero el coeficiente de ponderación alcanza, como máximo, el 1,35 para un importe neto de la cifra de negocios superior a 100 millones de euros. Como se ve, la carga tributaria sigue siendo muy baja, máxime si se tiene presente el criterio de distribución de las cuotas nacionales que se regula en la regla 17ª.Tres.2 de la Instrucción. En efecto, la cuota nacional se distribuye entre los municipios siguiendo los mismos criterios que se prevén para el reparto de las cuotas provinciales, lo que en la práctica se traduce en la aplicación de las siguientes reglas. Concretamente, la cuota se distribuirá entre todos los municipios y las Diputaciones Provinciales de territorio común en los términos siguientes: a) De dicho importe el 80 por 100 corresponderá a los municipios y el 20 por 100 restante a las Diputaciones Provinciales; b) El 20 por 100 de la recaudación a que se refiere el apartado anterior se distribuirá entre las Diputaciones Provinciales con arreglo a los criterios siguientes: a) Una tercera parte en función de la población de derecho de la provincia, entendida ésta como la suma de la población de derecho de todos los municipios integrados en la demarcación provincial, según la definición a que se refiere el párrafo a) de la letra b) del apartado dos.2 anterior; b) Una tercera parte en función del número de sujetos pasivos por cuota municipal resultante de la suma de todos los que consten en las matrículas de los municipios de la provincia correspondientes al año de que se trate; c) Una tercera parte en función del importe total de las cuotas de tarifa municipales consignadas en las matrículas de los municipios de la provincia correspondientes al año de que se trate.

Este régimen jurídico apunta, en definitiva, a la insuficiencia del IAE para gravar de manera efectiva y justa la riqueza puesta de manifiesto por las grandes compañías de comercio electrónico. Para revertir esta lamentable situación sería necesaria una reforma profunda del Impuesto que, en la línea apuntada en el Informe de 2017 de la “Comisión de Expertos para la Reforma de la Financiación Local”, superara su anacrónica estructura y su distanciamiento respecto de la efectiva capacidad económica del contribuyente; distanciamiento acentuado por la reforma operada por la Ley 51/2002, de 27 de diciembre, que supuso una importante pérdida recaudatoria para las Haciendas Locales.

De todos modos, como se señala en el citado Informe, “a pesar de los defectos estructurales que muestra el tributo, el IAE es un impuesto que incorpora un índice de capacidad económica complementario que, junto con la imposición

| FIRMADO POR                          | FECHA FIRMA         |
|--------------------------------------|---------------------|
| ORTIZ CALLE ENRIQUE                  | 05-11-2020 11:36:25 |
| GONZÁLEZ-CUELLAR SERRANO MARIA LUISA | 05-11-2020 11:45:41 |





sobre los vehículos, permite a la Hacienda local española contar con un modelo de financiación local de tipo continental, en vez de la fiscalidad municipal exclusiva sobre los inmuebles más propia de los países anglosajones. Permite aplicar el principio del beneficio en relación con los especiales gastos que el ejercicio de las actividades económicas produce en el ámbito local. Se trata de un impuesto de gran visibilidad, que aporta corresponsabilidad fiscal frente a otras fórmulas de recargo en otros tributos y/o participaciones en ingresos de otras Administraciones Públicas. Se configura como un complemento de la fiscalidad que recae sobre las actividades económicas en los impuestos personales sobre la renta: IRPF, IS o IRNR".

Ahora bien, **para que el IAE fuese un instrumento fiscal útil para gravar los beneficios económicos derivados de la actividad de comercio electrónico sería preciso acometer una reforma de tal calado que nos encontraríamos en realidad ante un impuesto de nueva planta.** Porque teniendo pleno sentido mantener una tributación de acuerdo con una cuota nacional en el caso de las empresas multinacionales que actúan en todo el territorio nacional, evitando los costes de gestión que supondría para estas empresas el tener que darse de alta en todos los municipios en los que ejercen esa actividad, dicha cuota debería aproximarse aunque fuera indiciariamente al beneficio real de las empresas deducido de la contabilidad, desechando criterios como el de la superficie de los locales u otros que poco o nada tienen que ver con el principio de capacidad económica que, por imperativo constitucional, ha de guiar al legislador en el reparto de la carga tributaria.

#### **4. Justificación de una tasa por la utilización del dominio público: bases competenciales y limitaciones impuestas por la Ley de Haciendas Locales.**

##### **4.1. Bases competenciales**

La actividad de comercio electrónico genera determinadas externalidades negativas que afectan directamente a los intereses de las Corporaciones Locales. Dichas externalidades, a las que de inmediato nos referiremos, podrían ser corregidas al menos en parte por estas Entidades territoriales mediante el establecimiento de una tasa cuyo hecho imponible pivotara sobre la utilización del dominio público.

En efecto, la distribución domiciliar masiva de mercancías por las grandes compañías de venta minorista "online" se sirve necesariamente del dominio público local. Se trata de una actividad económica que genera en las ciudades un importante impacto en distintos ámbitos, en concreto: movilidad, contaminación atmosférica y ordenación del territorio. Esto es debido a que el comercio electrónico exige, en la inmensa mayoría de los casos, la utilización de

|                                      |                     |
|--------------------------------------|---------------------|
| FIRMADO POR                          | FECHA FIRMA         |
| ORTIZ CALLE ENRIQUE                  | 05-11-2020 11:36:25 |
| GONZÁLEZ-CUELLAR SERRANO MARIA LUISA | 05-11-2020 11:45:41 |



vehículos de motor para el transporte de los bienes desde los centros logísticos y de distribución hasta la “última milla”, es decir, hasta la entrega de los bienes en los domicilios particulares. Distinto claramente es el caso del comercio de proximidad en el que la operación de venta se cierra muchas veces en los propios establecimientos físicos situados a pie de calle, sin que generalmente se requiera de una fase ulterior de transporte.

En efecto, la movilidad dentro de las ciudades, que constituye objeto de interés local preferente, se ve seriamente perjudicada por la actividad intensiva de distribución domiciliaria de mercancías asociada a la actividad de comercio electrónico. Esta actividad económica genera problemas graves de congestión y saturación del tráfico urbano por el incremento exponencial de la circulación rodada. Y una mayor congestión del tráfico conlleva, por otra parte, una sobreutilización de las vías públicas locales, con lo cual también serán mayores los gastos de mantenimiento y conservación de la red viaria -integrante del dominio público local- que han de costear las Haciendas Locales. No podemos olvidar tampoco que los servicios municipales de ordenación y seguridad del tráfico han de intensificarse por el incremento del nivel de congestión y saturación.

A todo ello se suma una mayor polución y la consiguiente disminución de la calidad del aire en nuestras ciudades. En efecto, el impacto ambiental, en términos de contaminación atmosférica, producido por la actividad de comercio electrónico es mucho más elevado que el ocasionado por el comercio de proximidad que, en general, evita o al menos reduce drásticamente los desplazamientos en vehículo de motor, por lo que resulta ecológicamente más sostenible. Pues la distribución de mercancías necesaria para el desarrollo del comercio electrónico multiplica el número total de desplazamientos en vehículos de transporte, lo que necesariamente implica el aumento de las emisiones contaminantes en las ciudades con las consecuencias que ello lleva aparejado en términos de patologías cardio-respiratorias y presión sobre el sistema sanitario público. Por otra parte, el comercio de proximidad se abastece normalmente de productores locales, por lo que las necesidades de embalaje y empaquetado son menores que en los productos procedentes de países lejanos, disminuyendo el volumen de residuos. Si, además, como parece, el comercio “online” incrementa el consumismo, al fomentar la adquisición de bienes que no son indispensables, la huella ambiental que lleva consigo todo acto de consumo habrá de ser mayor.

Finalmente, la trama urbana se deteriora al poner en peligro la propia supervivencia de los comercios de proximidad a pie de calle que han competir,

|                                      |                     |
|--------------------------------------|---------------------|
| FIRMADO POR                          | FECHA FIRMA         |
| ORTIZ CALLE ENRIQUE                  | 05-11-2020 11:36:25 |
| GONZÁLEZ-CUELLAR SERRANO MARIA LUISA | 05-11-2020 11:45:41 |



en situación de clara desventaja, con las grandes compañías de comercio electrónico que pese a realizar su actividad económica en la ciudad de Barcelona no satisfacen -como hemos visto- tributos locales y se benefician de la obsolescencia de las normas tributarias estatales vigentes que no se han adaptado a la nueva economía digital. **El resultado es una presión fiscal menor para las grandes compañías multinacionales que operan en el comercio electrónico, lo que coloca, de facto, en una situación de desventaja competitiva al comercio tradicional** que ha venido cubriendo hasta ahora todos los barrios de ciudades como Barcelona. Y esta situación repercute, quiérase o no, en la ordenación territorial, esto es, en la trama y el modelo de ciudad característico de los países mediterráneos, ya que el comercio de proximidad cumple una función económica, pero también social y urbanística, que conviene valorar en su justa medida, ya que potencia la cohesión social y la convivencia en los barrios al tiempo que fortalece el tejido productivo, los negocios y las empresas locales, redundando en un incremento del empleo en la zona. Este tipo de comercio, perfectamente integrado en la trama urbana, incrementa el tráfico peatonal en las ciudades, umentando la seguridad en las calles y evitando la degradación de los barrios.

Pues bien, **si el haz de competencias de los municipios se define constitucionalmente de manera abierta por la existencia del derecho de estos Entes a participar en todos aquellos asuntos o materias en los que esté presente un interés local** (artículo 137 de la Constitución y STC 32/1981, FJ 4) más que por una relación de competencias propias perfectamente delimitada (como sucede con el Estado y las Comunidades Autónomas), estaría más que justificada la intervención de las Corporaciones Locales, también a través del instrumento fiscal, para regular un fenómeno que afecta a la vida diaria de los vecinos no sólo en sus desplazamientos desde sus domicilios a sus centros de trabajo o a otros puntos de la ciudad o localidades próximas para un pleno desarrollo de su vida personal o familiar, sino también en cuanto a la calidad del aire que respiran, la limitación en la producción de residuos, el fomento de la economía circular, la generación de empleo y a la propia configuración de los espacios públicos en que conviven.

Sobre las bases constitucionales plasmadas en los artículos 137 y 140 de la norma fundamental, la autonomía local se despliega en las competencias concretas que el legislador -estatal o autonómico, según la distribución constitucional de competencias- tiene el deber de atribuir a los Entes Locales como consecuencia del derecho de éstos a intervenir en cuantos asuntos afecten directamente al círculo de sus intereses. Es, en concreto, el artículo 25 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases del Régimen Local (LBRL) el que

|                                      |                     |
|--------------------------------------|---------------------|
| FIRMADO POR                          | FECHA FIRMA         |
| ORTIZ CALLE ENRIQUE                  | 05-11-2020 11:36:25 |
| GONZÁLEZ-CUELLAR SERRANO MARIA LUISA | 05-11-2020 11:45:41 |



atribuye a estos Entes determinadas competencias dentro de un elenco igualmente acotado de materias. Tales competencias abarcan materias sobre las que una tasa por aprovechamiento del dominio público local puede proyectarse con pleno sentido, tomando en consideración las características específicas del uso intensivo y extensivo del demanio que efectúan las grandes operadoras de venta "online".

Así, los Municipios tienen competencia en materia de "infraestructura viaria" [artículo 25.2.d) de la LBRL] de la que se sirven las empresas de comercio electrónico para la entrega domiciliaria de los bienes vendidos en la fase de "última milla". Aquellos Entes también ostentan competencia en materia de "medio ambiente urbano", ámbito dentro del que queda comprendida la "contaminación atmosférica y acústica" que causa la actividad de transporte [artículo 25.2.b)]. Asimismo, el "tráfico, estacionamiento de vehículos y movilidad" constituyen una competencia local cuya gestión se complica debido a la presión ejercida por la saturación del tráfico vinculada a esa actividad económica [artículo 25.2.g)]. Por último, la "gestión de la disciplina urbanística" [artículo 25.2.a)] se ve también condicionada por una actividad que puede alterar la trama de nuestras ciudades al arrinconar al pequeño comerciante reduciendo su presencia en las calles.

Una vez constatada la titularidad de distintas competencias materiales por parte de las Entidades Locales en relación con materias o aspectos concretos de la realidad social que se encuentran negativamente afectados por la actividad masiva de distribución domiciliaria de mercancías que desarrollan en las ciudades las compañías de comercio "online", hemos de afirmar que dichas Entidades ostentan también competencia tributaria, como componente esencial de su autonomía constitucionalmente garantizada por el artículo 140 de la Constitución. Así, el artículo 142 de la norma fundamental establece, como es sabido, que "Las Haciendas Locales deberán disponer de medios suficientes para el desempeño de las funciones que la ley atribuye a las Corporaciones respectivas y se nutrirán fundamentalmente de tributos propios y de participación en los del Estado y Comunidades Autónomas".

Ahora bien, no es necesario recordar que la ausencia de potestad legislativa por parte de las Corporaciones Locales condiciona constitucionalmente el alcance del poder tributario de estas Entidades territoriales dada la "vis expansiva" del principio de reserva de ley en esta materia. De hecho, "el artículo 142 de la Constitución no garantiza a las Corporaciones Locales una autonomía económico-financiera en el sentido de que dispongan de medios propios - patrimoniales y tributarios- suficientes para el cumplimiento de sus funciones. Lo

|                                      |                     |
|--------------------------------------|---------------------|
| FIRMADO POR                          | FECHA FIRMA         |
| ORTIZ CALLE ENRIQUE                  | 05-11-2020 11:36:25 |
| GONZÁLEZ-CUELLAR SERRANO MARIA LUISA | 05-11-2020 11:45:41 |



que dispone es que estos medios serán suficientes para el cumplimiento de sus funciones, pero no que hayan de ser en su totalidad propios" (SSTC 179/1985, FJ 3; 96/1990, FJ 7, y 166/1998, FJ 10). Por ello, esas Corporaciones podrán establecer tributos o decidir sobre la regulación de sus elementos esenciales sólo en aquellos supuestos en que cuenten con una habilitación legal estatal explícita que, además, acote los límites precisos de esos tributos (SSTC 179/1985, 19/1987, 233/1999 y 31/2010).

Ya hemos dado más arriba cumplida referencia sobre la falta de aptitud de todos y cada uno de los Impuestos regulados en la LRHL para gravar efectivamente la actividad económica de venta "online", así como de la imposibilidad constitucional de los Entes Locales en orden a la creación de nuevos impuestos. Ahora bien, si la STC 19/1987 ha declarado que la reserva de ley no puede extenderse hasta privar a las Corporaciones Locales de cualquier intervención en la ordenación y exigencia del tributo, en el caso de las tasas, que ahora interesan, la situación es ciertamente diferente a la de los impuestos en el sentido de que dicha intervención es de mayor recorrido, habida cuenta de la doble flexibilización que acusa el principio de reserva de ley en esta clase de tributo a causa, por un lado, de su carácter retributivo y sinalagmático, ya que en el presupuesto de hecho se encierran en cierto modo los límites de su cuantía por mor del principio de equivalencia informador del régimen jurídico de la exacción; y, por otra parte y con carácter más general, tal relajación de la reserva de ley se justifica por el carácter democrático de los Plenos de las Corporaciones Locales que, pese a carecer de potestad legislativa, garantizan el fundamento principal del principio de reserva de ley que no es otro que el principio de democrático o la garantía de autoimposición de la comunidad sobre sí misma (STC 132/2001).

En suma, como declaró la STC 19/1987, es preciso que la ley estatal atribuya a los acuerdos dictados por el pleno un cierto ámbito de decisión acerca de los tributos propios del municipio, entre los cuales se encuentran las tasas; por cuanto el margen de libertad de configuración del municipio en relación con sus tributos propios es desde luego mayor que el pudiera relegarse a la normativa reglamentaria estatal.

Pero pese a la relajación del principio de reserva de ley tributaria en la esfera local, debe advertirse que el poder tributario de las Corporaciones Locales no sólo está sometido a límites constitucionales, sino también a límites "legales", pues el artículo 133.2 de la Constitución reclama la existencia de leyes que ordenen dicho poder, es decir, que establezcan un marco que regule y determine tanto el contenido como los elementos esenciales del sistema

|                                      |                     |
|--------------------------------------|---------------------|
| FIRMADO POR                          | FECHA FIRMA         |
| ORTIZ CALLE ENRIQUE                  | 05-11-2020 11:36:25 |
| GONZÁLEZ-CUELLAR SERRANO MARIA LUISA | 05-11-2020 11:45:41 |



tributario local. De manera que la autonomía tributaria local, que se instrumenta y ejercita mediante la potestad reglamentaria municipal -esto es, a través del poder de ordenanza de las Corporaciones Locales (artículo 106.2 de la LBRL)-, se encuentra fuertemente condicionada por la LRHL.

**Es, en consecuencia, a partir del marco diseñado por la LRHL donde tiene sentido plantearse las posibilidades que abre y los límites a los que se sujeta el ejercicio del poder tributario local para el establecimiento de una tasa sobre las grandes empresas de comercio electrónico, justificando el tributo en el aprovechamiento especial del dominio público que indudablemente tales compañías efectúan.** Dado que la LRHL tiene carácter complementario respecto de la LBRL, sus preceptos disfrutan de la misma naturaleza que la de los artículos que esta última dedica a la regulación de las Haciendas Locales, los cuales son, a su vez, *“consecuencia de la delimitación competencial llevada a cabo para esta materia por la Constitución; por ello, dichos preceptos son de aplicación en todo el territorio nacional, bien por tratarse de normas básicas dictadas al amparo del artículo 149.1.18ª de la Constitución, bien por tratarse de normas relativas a materias de la competencia exclusiva del Estado, como son el sistema tributario local y la participación de las Entidades Locales en los tributos del Estado, según resulta de los artículos 133 y 142, respectivamente, de la Constitución”*, según reza el Preámbulo de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre.

Debemos indicar que la Ley 1/2006, de 13 de marzo, por el que se regula el Régimen Especial del municipio de Barcelona, al que hace referencia el artículo 161 de la LRHL, ciertamente convierte en supletorias las normas previstas en la LRHL. Ahora bien, en dicha Ley 1/2006 se regulan una serie de particularidades que no afectan al régimen jurídico de las tasas, tales como el tratamiento de las bonificaciones, el procedimiento de autoliquidación, el sistema de recursos o la plasmación del Consejo Tributario. Ello tiene como consecuencia que el parámetro de control de legalidad de la Ordenanza que regule la nueva tasa será la LRHL. Pues en relación con las tasas el artículo 52 se limita a disponer, innecesariamente, que *“El Municipio de Barcelona podrá exigir tasas por la utilización privativa o el aprovechamiento especial del dominio público local, así como por la prestación de servicios públicos o la realización de actividades administrativas de competencia local que se refieran, afecten o beneficien de modo particular a los sujetos pasivos, en los casos que se establecen en las disposiciones de régimen común”*.

**Siendo así que el establecimiento de cualquier tasa deba respetar el marco establecido por la LRHL, no debe ser obstáculo que en el artículo 20.3 de**

|                                      |                     |
|--------------------------------------|---------------------|
| FIRMADO POR                          | FECHA FIRMA         |
| ORTIZ CALLE ENRIQUE                  | 05-11-2020 11:36:25 |
| GONZÁLEZ-CUELLAR SERRANO MARIA LUISA | 05-11-2020 11:45:41 |



la LRHL no encontremos referencia alguna al aprovechamiento del dominio público que efectivamente realizan las grandes empresas de comercio electrónico. Pues el listado del artículo 20.3 constituye un "numerus apertus" que simplemente relaciona un amplio elenco de presupuestos normativos que podrían dar lugar a la creación de tasas dentro de esta modalidad de hecho imponible. En realidad, no faltan ejemplos de tasas creadas por Corporaciones Locales sobre supuestos no contemplados expresamente por el repetido artículo 20.3. En definitiva, hay que considerar la enumeración legal de supuestos de uso del demanio que determinan la realización del hecho imponible de esta tasa, teniendo siempre presente que se trata de una relación meramente ejemplificativa o, lo que es lo mismo, que las Entidades Locales pueden gravar cualquier otra manifestación del uso privativo o del aprovechamiento especial de los bienes de dominio público que formen parte de su patrimonio (STSJ Madrid, 1 de abril de 2005, Rec. núm. 76/2005). Aunque los ejemplos podrían multiplicarse, mencionemos aquí sólo la tasa por cajeros automáticos que existe en muchos municipios españoles y cuya legalidad fue refrendada por el Tribunal Supremo (SSTS 12 de febrero y 22 de octubre de 2009, Rec. núm. 6385/2006 y 32/2008, respectivamente).

El régimen jurídico de esas nuevas tasas, además, podría incorporar alguna finalidad extrafiscal, puesto que desde la importante STC 37/1987 y como recuerda actualmente el artículo 2 de la LGT, los tributos no sólo constituyen medios para obtener los recursos necesarios para el sostenimiento de los gastos públicos, sino también sirven como instrumento para la realización de fines amparados por la Constitución como puede ser la protección del medio ambiente y la ordenación del territorio.

Ahora bien y como antes recordábamos, la LRHL legitima, pero también limita, el poder tributario de las Corporaciones Locales en punto al establecimiento de nuevas tasas. Y es al marco configurado por la LRHL, dada su función constitucional dentro del sistema general de fuentes del ordenamiento, al que habrá que estar para valorar jurídicamente la utilización que se haga de aquel poder. También se encuentra condicionada por la LRHL la Ley 18/2017, de 1 de agosto, de comercio, servicios y ferias de Cataluña, que autoriza a los Ayuntamientos para *"tasar (sic) mediante ordenanzas la distribución de los productos adquiridos por internet o a distancia, de acuerdo con sus competencias en materia de movilidad, sostenibilidad y seguridad en su municipio"*.

| FIRMADO POR                          | FECHA FIRMA         |
|--------------------------------------|---------------------|
| ORTIZ CALLE ENRIQUE                  | 05-11-2020 11:36:25 |
| GONZÁLEZ-CUELLAR SERRANO MARIA LUISA | 05-11-2020 11:45:41 |



#### 4.2. Limitaciones impuestas por la Ley de Haciendas Locales: imposibilidad de establecer una tasa general sobre la entrada en Barcelona.

Centrándonos justamente en el aprovechamiento intensivo del dominio público que realizan las grandes empresas de venta “online” y en los límites derivados de la LRHL, **hay que rechazar la posibilidad de establecer una tasa general sobre la entrada en el término municipal de Barcelona para realizar las entregas de la “última milla” de las mercancías vendidas en los domicilios particulares.** No cabría, en este sentido, una “tasa de congestión” como la existente en Londres que gravara la mera utilización de vehículos a motor en el entorno urbano.

El obstáculo al que se enfrentaría una tasa de este tipo no radica tanto en que podríamos encontrarnos ante un “uso general” del dominio público que, por principio, es libre, a diferencia de lo que sucede con los “aprovechamientos especiales” y las “utilizaciones privativas” supeditadas a la obtención de una autorización o una concesión previas. Hemos argumentado más arriba que la utilización que las grandes empresas de comercio electrónico efectúan del dominio público dista, en nuestra opinión, de ser común o general por la especial intensidad en el uso de los viales y las nada desdeñables externalidades en términos de contaminación y alteración de la trama urbana vinculadas a su actividad económica.

El verdadero impedimento para el establecimiento de una “tasa de congestión” radicaría en el artículo 20.3.o) de la LRHL, conforme al cual sólo son posibles las tasas por “rodaje o arrastre de vehículos que no se encuentren gravados por el Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica”. Las grandes compañías de comercio electrónico, tanto en los casos -todavía excepcionales- en que realizan la entrega de la “última milla” a través de su propia flota de vehículos como cuando externalizan el transporte mediante vehículos ajenos, siempre podrían con razón invocar este precepto para anular una ordenanza que gravara el mero rodaje, aun en los supuestos en que se acreditara una utilización intensiva de los viales.

Ciertamente alguna sentencia, como la STSJ Andalucía, de 29 de julio de 2009 (Rec. núm. 141/ 2007), ha admitido tasas por el aprovechamiento del dominio público que realizan “vehículos turísticos y promocionales de actividades económicas”; pero resulta que tales vehículos -es el caso de los “buses turísticos”- cuentan con “paradas señalizadas, de uso exclusivo para este servicio y una circulación anormalmente reducida acorde con la actividad a que viene destinado; todo lo cual es lo que justifica un uso común especial intensivo

| FIRMADO POR                          | FECHA FIRMA         |
|--------------------------------------|---------------------|
| ORTIZ CALLE ENRIQUE                  | 05-11-2020 11:36:25 |
| GONZÁLEZ-CUELLAR SERRANO MARIA LUISA | 05-11-2020 11:45:41 |





del dominio público más allá del simple rodaje y arrastre de vehículos a que se refiere el artículo 20.3.o) [de la LRHL]" (el subrayado es nuestro). De la misma manera que también es distinto el caso que enjuició la STS, de 15 de septiembre de 2011 (Rec. núm. 2078/2009), respecto de una tasa por aprovechamiento especial de caminos municipales en el caso de transporte de áridos; pues es un uso que excede del general, habida cuenta el “*deterioro permanente*” que el referido transporte causaba sobre las vías públicas.

En conclusión, el establecimiento de una tasa por entrada en el municipio de Barcelona para vehículos con la finalidad de realizar entregas de mercancías adquiridas online sólo podría realizarse tras una previa modificación del artículo 20.3.o) de la LRHL que supusiese la derogación de su incompatibilidad con el IVTM.

#### 4.3. Tasa por estacionamiento regulado en la vía pública para la entrega de envíos postales

Teniendo en cuenta las limitaciones vigentes que impone la LRHL al poder tributario de los entes locales, **el instrumento más adecuado para gravar la utilización del dominio público que efectúan las grandes empresas de comercio electrónico en la ciudad de Barcelona es una tasa por ocupación del dominio público derivado del estacionamiento de los vehículos que transportan la mercancía para su entrega al consumidor final.** La LRHL permitiría el establecimiento de una tasa cuyo hecho imponible estaría constituido por la ocupación del dominio público derivada del estacionamiento.

Este uso de la vía pública no es exclusivo de los comerciantes on line ni en muchos casos lo realizan ellos directamente. **La gestión y organización del envío de la mercancía y su puesta a disposición del destinatario se realiza, en todo caso, en el marco de un servicio postal y ello tanto si el operador postal se dedica en exclusiva a esta actividad como si también se dedica al comercio on line.** Como explica la Resolución al procedimiento declarativo para determinar si en Amazon Spain Fullfillment, S.L. y Amazon Road Transport Spain, S.L. concurre la condición de operadores postales y si les es exigible contar con la oportuna declaración responsable, emitido por la CNMC el 24 de septiembre de 2020, en los modelos de negocio de una empresa on line (se refiere expresamente a las empresas descritas en el nombre de la Resolución) en que vende inventario propio como en los que comercializa productos de terceros comerciantes minoristas, si dicha empresa on line ofrece y realiza las actividades de logística de la entrega (recogida, admisión, empaquetado, almacenamiento, clasificación, tratamiento, curso y transporte entre los distintos centros logísticos, transporte desde los centros logísticos al punto de

| FIRMADO POR                          | FECHA FIRMA         |
|--------------------------------------|---------------------|
| ORTIZ CALLE ENRIQUE                  | 05-11-2020 11:36:25 |
| GONZÁLEZ-CUELLAR SERRANO MARIA LUISA | 05-11-2020 11:45:41 |



distribución final y desde el punto de distribución final se produce la entrega al consumidor final –última milla-) está realizando servicios postales y, en consecuencia, es un operador postal (págs. 9 a 11).

Porque si el objeto de la tasa es el estacionamiento en la vía pública, sólo cuando se produzca dicho uso estará legitimada la tasa. Y dicho uso se produce en el marco de los servicios postales también cuando la entidad que entrega se dedica al comercio on line. Las plataformas de comercio electrónico no quedan excluidos de la posibilidad de ser considerados operadores postales, como explica expresamente el Reglamento (UE) 2018/644 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de abril de 2018, sobre los servicios de paquetería transfronteriza en su considerando 16: *“Los prestadores de servicios de paquetería que utilizan modelos empresariales alternativos, por ejemplo basados en la economía colaborativa o en plataformas de comercio electrónico, deben estar sujetos al presente Reglamento si se ocupan de al menos una de las fases de la cadena de distribución postal. Conforme a la práctica actual, los servicios de recogida, clasificación y distribución, incluyendo la recogida por el destinatario, deben considerarse servicios de paquetería, también cuando los efectúan prestadores de servicios de envío urgente y mensajería, así como de servicios de grupaje, en consonancia con la práctica actual”.*

Por otro lado, también cuando el operador postal entregue mercancías compradas en establecimientos mercantiles (presenciales) se realiza el hecho imponible de la tasa, pues su exclusión sería imposible desde la perspectiva de la gestión de la tasa y del Derecho comunitario relativo a las ayudas de Estado.

En las próximas líneas vamos a explicar cuál debería ser el régimen jurídico de esta nueva tasa.

| FIRMADO POR                          | FECHA FIRMA         |
|--------------------------------------|---------------------|
| ORTIZ CALLE ENRIQUE                  | 05-11-2020 11:36:25 |
| GONZÁLEZ-CUELLAR SERRANO MARIA LUISA | 05-11-2020 11:45:41 |



**III.- TASA POR ESTACIONAMIENTO REGULADO EN LA VÍA PÚBLICA PARA LA ENTREGA DE ENVÍOS POSTALES**

1. Justificación
2. Aspecto material del hecho imponible
3. Contribuyentes
4. Delimitación negativa del hecho imponible: Supuestos de no sujeción
5. Supuestos de exención
6. Cuantificación de la tasa
7. Beneficios fiscales
8. Devengo
9. Gestión
10. Propuesta normativa de tasa

**1.- Justificación**

La tasa por el estacionamiento regulado de vehículos en la vía pública (normativizada por el Ayuntamiento de Barcelona en la Ordenanza fiscal 3.12) se ha consolidado como uno de los instrumentos más eficaces para combatir la intensidad del tráfico que existe en el centro urbano de las grandes ciudades. De ahí que se suela atribuir a la tasa una cierta finalidad extrafiscal, sin perjuicio de su propósito recaudatorio habida cuenta que esta tasa genera periódicamente relevantes ingresos a los municipios españoles.

Sin embargo, la proliferación del comercio online ha supuesto en los últimos años un uso intensivo de dominio público a través del estacionamiento que no se ha tenido en cuenta en las ordenanzas fiscales hasta el momento.

Hay que tener en cuenta que la ocupación del dominio público proviene mayoritariamente del comercio online. Según el Informe anual del sector postal correspondiente a 2018 emitido por de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC)<sup>1</sup>, más del 80% de los particulares que recibieron o enviaron el año 2018 un paquete provenía del comercio online (pág.61). Como detalla este mismo Informe, el comercio electrónico aumentó trimestre a trimestre hasta llegar a 205,8 millones de transacciones a finales de 2018 (un 29,2% más que el trimestre anterior (pág.67). La repercusión que tienen esas compras por internet en el mercado postal se puede apreciar en el dato de que entre un 89-91% de las compras realizadas por internet tuvieron como

<sup>1</sup> [https://www.cnmc.es/sites/default/files/2765074\\_2.pdf](https://www.cnmc.es/sites/default/files/2765074_2.pdf)

|                                      |                     |
|--------------------------------------|---------------------|
| FIRMADO POR                          | FECHA FIRMA         |
| ORTIZ CALLE ENRIQUE                  | 05-11-2020 11:36:25 |
| GONZÁLEZ-CUELLAR SERRANO MARIA LUISA | 05-11-2020 11:45:41 |



consecuencia la recepción de paquetes por parte de los compradores. En este caso la evolución es claramente positiva desde el 76,4% del primer semestre de 2016 hasta llegar al 91,0% del segundo semestre de 2018 (págs. 64 y 65 Informe del sector postal CNMC). Aproximadamente la mitad de las personas encuestadas realizaron compras en internet. Siendo entre 2 y 5 compras en los 6 meses anteriores el número más habitual de operaciones realizadas (pág. 64).

Por su parte, el envío o la recepción de paquetes por parte de particulares no es significativa: en el año 2018 el 91,4% de los ciudadanos no han enviado ningún paquete, y el 84,9% no han recibido ningún paquete enviado por un particular (pág. 67 del citado Informe).

A pesar de esta realidad, las Ordenanzas del Ayuntamiento de Barcelona no contemplan de forma expresa la ocupación del dominio público por estacionamiento regulado de vehículos con la finalidad de realizar entregas de mercancía adquirida online. Este alejamiento de la realidad se pone de manifiesto en el hecho de que la entrega de la mercancía adquirida online se realiza mediante la ocupación de las denominadas zonas "DUM" (distribución urbana de mercancías) que estaban previstas para la carga y descarga de mercancías en el marco de la actividad comercial en tienda física y que disfruta de una cuota 0 con la finalidad de favorecer el transporte de mercancías necesarias para el desarrollo del comercio ubicado en la ciudad de Barcelona (artículo 3 de la Ordenanza 3.12 Anexo. D). Podemos decir que **actualmente en Barcelona el comercio online se aprovecha de una ausencia de gravamen -destinada a la descarga de mercancías necesarias para el comercio presencial- a pesar de la alta intensidad de ocupación de suelo público que supone y de que ni su origen ni su destino es un establecimiento comercial.**

Por estas consideraciones, se considera adecuado gravar de forma especial el aprovechamiento especial del dominio público que realiza el comercio online cuando se entrega a domicilio dentro del municipio de Barcelona. Para ello se debe incorporar un nuevo hecho imponible a la tasa por ocupación del dominio público mediante estacionamiento, en particular: una tasa por ocupación del dominio público derivada de la entrega de mercancías en el marco de los servicios postales.

Como hemos explicado anteriormente, cuando el comercio online ocupa la vía pública con el objeto de entregar la mercancía al consumidor actúa en el marco de los servicios postales, tal y como explica la Resolución al procedimiento declarativo para determinar si en Amazon Spain Fullfillment, S.L. y Amazon

| FIRMADO POR                          | FECHA FIRMA         |
|--------------------------------------|---------------------|
| ORTIZ CALLE ENRIQUE                  | 05-11-2020 11:36:25 |
| GONZÁLEZ-CUELLAR SERRANO MARIA LUISA | 05-11-2020 11:45:41 |



Road Transport Spain, S.L. concurre la condición de operadores postales y si les es exigible contar con la oportuna declaración responsable, emitido por la CNMC el 24 de septiembre de 2020. Es decir, la entrega de la mercancía se realiza en el marco de un servicio postal, por lo que la ocupación del dominio público se realizará por un operador postal que es el sujeto que debe ser gravado por la tasa. En muchas ocasiones, **la propia empresa de venta online asume el papel de operador postal**, Como explica la citada Resolución de la CNMC: “la condición de operador postal tiene una relación directa con la capacidad de decisión y control que se tiene sobre la gestión y entrega de los paquetes, así como sobre la dirección y organización de los elementos que integran la red” (pag.20). Y la forma en que las plataformas de comercio on line distribuyen sus mercancías es la propia de los operadores postales: “la forma en que los artículos quedan depositados y custodiados por Amazon hasta su recogida final por el destinatario en nada se distingue del modo en que lo hacen otros operadores postales” (pág.24 Resolución CNMC)

Esta característica diferencia las plataformas de comercio electrónico del comercio minorista que encarga la entrega a un operador postal: “la diferencia existente entre Amazon y otros comerciantes minoristas que ofrecen servicios de entrega a domicilio o de venta electrónica estriba en primer lugar, en que toda la mercancía que sale de los almacenes de estos comerciantes minoristas es de su propiedad (y que éstos no prestan servicios postales o logísticos para terceros vendedores), en segundo lugar, que aun preparando estos paquetes para la entrega a sus clientes, una vez que el transportista se hace cargo de los mismos, el comerciante minorista no tiene ninguna capacidad para influir sobre su encaminamiento, el número de paquetes a distribuir o la ruta a seguir para entregarlos” (pág.20). Por ello, “la diferencia entre el caso de una plataforma como Amazon y el de otros comerciantes o distribuidores minoristas (que pueden operar on y off-line) estriba en la capacidad plena de control y de dirección que Amazon ejerce sobre su servicio de paquetería, en el hecho de que este servicio cubre las distintas actividades del ciclo postal y que la propia del Grupo Amazon es utilizada para dar servicios a terceros. En definitiva, la intensidad del control que Amazon tiene sobre sus servicios de paquetería no es equiparable al que otros comerciantes minoristas tienen sobre los suyos en la medida en que lo que hacen estos últimos es externalizar la prestación del servicio a uno o varios operadores de paquetería” (pág.26).

La tasa que proponemos se adecúa perfectamente al actual marco regulador de las tasas locales que no es otro que la LRHL. El art. 20.1 de la LRHL establece la competencia de las Haciendas Locales para “establecer tasas por la utilización privativa o el aprovechamiento especial del dominio público local” (en

| FIRMADO POR                          | FECHA FIRMA         |
|--------------------------------------|---------------------|
| ORTIZ CALLE ENRIQUE                  | 05-11-2020 11:36:25 |
| GONZÁLEZ-CUELLAR SERRANO MARIA LUISA | 05-11-2020 11:45:41 |



este mismo sentido se pronuncia el artículo 6 de Ley 1/2006, por la que se regula el Régimen Especial del municipio de Barcelona). En consecuencia, cualquier supuesto de utilización privativa o aprovechamiento especial de dominio público local habilita al ayuntamiento a imponer una tasa. Pero junto a esta habilitación general, la posibilidad de gravar con una tasa “*el estacionamiento de vehículos de tracción mecánica en las vías de los municipios dentro de las zonas que a tal efecto se determinen y con las limitaciones que pudieran establecerse*” se encuentra expresamente prevista en el artículo 20.3.u) de la LRHL. La tasa trata de compensar a la generalidad de los ciudadanos por la restricción producida en el uso de un bien de dominio público (la vía pública) como consecuencia del aparcamiento. Según la clasificación de los bienes de dominio público, contenida en el artículo 75.2 del RBEL, se trataría de un uso especial de la vía pública en el sentido de un uso particular que restringe la utilización para el resto de la colectividad, que daría lugar a una “rentabilidad singular” sirviéndonos de la terminología utilizada por el artículo 85 de la LPAP.

La siguiente cuestión que debe plantearse, una vez clarificada la conveniencia de gravar las entregas a domicilio de mercancías adquiridas online por particulares desde la perspectiva del aprovechamiento especial que realizan del dominio público a través del estacionamiento de los vehículos, es **qué sujetos son los beneficiarios de dicha ocupación**. La respuesta debe ser el operador postal que gestiona el envío de la mercancía y asume la logística de todo el proceso, incluyendo el transporte, ya se realice directa o indirectamente dicho transporte.

El servicio postal se encuentra regulado en la Ley 43/2010, de 30 de diciembre, del servicio postal universal, de los derechos de los usuarios y del mercado postal (LSPU, en adelante). Esta norma supone la trasposición de la Directiva 2008/6/CE, de 20 de febrero de 2008, por la que se modifica la Directiva 97/67/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de diciembre de 1997, relativa a las normas comunes para el desarrollo del mercado interior de los servicios postales en la Comunidad y la mejora de la calidad del servicio.

El gravamen específico del estacionamiento de vehículos con el objeto de realizar una entrega es especialmente importante teniendo en cuenta que -como acabamos de comentar- en el municipio de Barcelona la tasa por aparcamiento en zonas DUM es 0. La propuesta que se realiza en este Informe es gravar la entrega de mercancías con vehículo de tracción mecánica con más de dos ruedas en cuanto requiere una ocupación del dominio público mediante la necesidad de aparcar. **Este gravamen específico para los operadores**

|                                      |                     |
|--------------------------------------|---------------------|
| FIRMADO POR                          | FECHA FIRMA         |
| ORTIZ CALLE ENRIQUE                  | 05-11-2020 11:36:25 |
| GONZÁLEZ-CUELLAR SERRANO MARIA LUISA | 05-11-2020 11:45:41 |



**postales recomendaría crear una zona específica de aparcamiento para la realización de los servicios postales. En este caso habría que añadir una letra f) al artículo 3 de la Ordenanza 3.12 que contemplase una nueva zona que llamaremos “Zonas de Área de Distribución Urbana de Paquetería (DUP)”.**

Aun siendo conscientes de la escasez de suelo para aparcamiento en Barcelona, la creación de una zona específica de aparcamiento para los servicios postales es recomendable por varios motivos. En primer lugar, el uso tan intenso existente actualmente de las zonas DUM en Barcelona; en segundo lugar, la falta de correspondencia de las zonas DUM con las necesidades de aparcamiento de los servicios postales ya que están ubicadas en calles con alto nivel de ocupación de establecimientos mercantiles a pie de calle y que provoca que en barrios residenciales donde la entrega de mercancías a consumidores finales es alta no existan o haya pocas zonas DUM; en tercer lugar, facilitaría el control del pago de la tasa por parte de los operadores postales, sobre todo teniendo en cuenta que en Barcelona el uso de las zonas DUM para carga y descarga de mercancías es gratuita.

La regulación de este gravamen específico podría realizarse de dos formas. En primer lugar, podría introducirse mediante la modificación de la tasa por aparcamiento regulada en la Ordenanza 3.12. Para ello habría que introducir una nueva modalidad del hecho imponible en el artículo 3 de esta Ordenanza, consistente en el aparcamiento de vehículos de tracción mecánica destinados a la entrega de envíos postales. Sin embargo, la diferente configuración de todos los elementos del hecho imponible de este gravamen en relación con el tributo regulado en la Ordenanza 3.12 obliga a establecer regulaciones específicas en relación -entre otros aspectos- a los sujetos pasivos, ya que en la tasa por estacionamiento para realización de los servicios postales los sujetos pasivos son los operadores postales, como será explicado posteriormente. Por ello creemos más conveniente aprobar una Ordenanza fiscal específica.

Con independencia de la decisión normativa que se adopte, el presente dictamen detalla -debido a su mayor claridad expositiva- el gravamen de la tasa propuesta de forma singular, sin incardinarlo en la regulación concreta de la Ordenanza 3.12.

La configuración de esta tasa debe basarse en el beneficio que obtienen los operadores postales del aprovechamiento especial del dominio público. Pero también razones extrafiscales, como la protección del medio ambiente, convierten a la tasa por aparcamiento en la vía pública en un mecanismo de ordenación idóneo, al cumplir una función medioambiental muy loable por servir

| FIRMADO POR                          | FECHA FIRMA         |
|--------------------------------------|---------------------|
| ORTIZ CALLE ENRIQUE                  | 05-11-2020 11:36:25 |
| GONZÁLEZ-CUELLAR SERRANO MARIA LUISA | 05-11-2020 11:45:41 |



como un instrumento más para reducir la congestión del tráfico y la contaminación de las ciudades. Conforme al artículo 7, letra b), del Real Decreto Legislativo 6/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, corresponde a los municipios mediante ordenanza municipal de circulación la regulación de *“los usos de las vías urbanas, haciendo compatible la equitativa distribución de los aparcamientos entre todos los usuarios con la necesaria fluidez del tráfico rodado y con el uso peatonal de las calles, así como el establecimiento de medidas de estacionamiento limitado, con el fin de garantizar la rotación de los aparcamientos, prestando especial atención a las necesidades de las personas con discapacidad que tienen reducida su movilidad y que utilizan vehículos, todo ello con el fin de favorecer su integración social”* (el subrayado es nuestro). Por lo que se refiere al daño al medioambiente, el Informe del sector postal (CNMC 2018) señala que en el año 2018 la mayor proporción de vehículos en el segmento CEP (correos exprés y paquetería) la tuvieron los vehículos ligeros de hasta 3,5 toneladas: en concreto, alcanzaron el 88,7% del total. Le siguieron los vehículos pesados con un 9,2% y las motocicletas con un 1,6% (pág. 55). Junto a ello, las razones extrafiscales de protección del comercio tradicional, explicadas en la primera parte de este dictamen, apuntan también a favor de un gravamen específico sobre la entrega de envíos postales.

Por lo que respecta a la **afectación del tributo**, simplemente debemos recordar que la doctrina del Tribunal Constitucional no considera que los tributos finalistas, cuya recaudación está legalmente afectada a determinados programas de gastos, sean por sí mismos contrarios a la Constitución (STC 94/2017, FJ 8). Nada habría jurídicamente reprochable, por tanto, a que la ordenanza reguladora de la nueva tasa destinara su recaudación a determinados programas de gasto que tuvieran por objeto la digitalización del pequeño comercio minorista en Barcelona.

## 2.- Aspecto material del hecho imponible

El aspecto material del hecho imponible es la utilización especial del dominio público a través del estacionamiento en la vía pública de vehículos de tracción mecánica de más de dos ruedas con el objetivo de entregar envíos postales.

El artículo 3 de la LSPU define los servicios postales, como *“cualesquiera servicios consistentes en la recogida, la admisión, la clasificación, el transporte, la distribución y la entrega de envíos postales”*. Por su parte, el envío postal es *“todo objeto destinado a ser expedido a la dirección indicada por el remitente sobre el objeto mismo o sobre su envoltorio, una vez presentado en la forma definitiva en la cual debe ser recogido, transportado y entregado. Además de los*

| FIRMADO POR                          | FECHA FIRMA         |
|--------------------------------------|---------------------|
| ORTIZ CALLE ENRIQUE                  | 05-11-2020 11:36:25 |
| GONZÁLEZ-CUELLAR SERRANO MARIA LUISA | 05-11-2020 11:45:41 |





*envíos de correspondencia incluirá la publicidad directa, los libros, catálogos, diarios, publicaciones periódicas y los paquetes postales que contengan mercancías con o sin valor comercial, cualquiera que sea su peso”.*

Para entender el hecho imponible de la tasa -enfocado en la prestación del servicio postal- hay que partir de que el servicio postal es un contrato atípico y complejo. Atípico porque no se encuentra regulado en la LSPU. Complejo porque participa tanto de la naturaleza del contrato de logística (artículo 9 de la Ley 15/2009, de 11 de noviembre, del contrato de transporte terrestre de mercancías -LCTTM-), como de la naturaleza del contrato de transporte de paquetería (artículo 20 de la LCTTM) (al compartir con él las operaciones de transporte, admisión y entrega), pero engloba otros servicios que un transportista no realiza: recogida, distribución y clasificación.

En definitiva, la tasa somete a gravamen la utilización del dominio público para la realización de servicios postales, que consisten en el conjunto de operaciones destinadas a facilitar el la entrega de los envíos postales mediante vehículo de tracción mecánica con más de dos ruedas.

Precisamente **como consecuencia del medio de distribución empleado para cada uno de los envíos, la entrega de cartas y tarjetas postales quedará excluida de gravamen al no realizarse habitualmente la distribución mediante vehículo de tracción mecánica superior a dos ruedas**, sino a pie o utilizando otro tipo de vehículos (por ejemplo, motocicletas). El Informe del sector postal correspondiente a 2018 mencionado detalla que la distribución de los envíos en el segmento SPT se realiza fundamentalmente por personal de reparto a pie. Y de los vehículos utilizados, el que predomina son las motocicletas (65,1% del total) (pág.41). Por el contrario, la entrega de paquetería sí requiere del uso de vehículos de más de dos ruedas. Como veremos en el apartado de cuantificación de la tasa, ello habrá de tenerse en cuenta en el cálculo de la cuota. Como explica el mismo Informe, el 98,4% de los servicios postales se realizan mediante vehículos ligeros (88,7%) o vehículos pesados (9,2%). Sólo el 1,6% se realizan mediante motocicletas (pág.55).

Por tanto, toda entrega de envíos postales que requiera el uso del dominio público dentro del municipio de Barcelona queda sujeto a gravamen, tanto si se trata de servicio postal universal como liberalizado. El artículo 20 de la LSPU define el servicio público universal como “*el conjunto de servicios postales de calidad determinada en la ley y sus reglamentos de desarrollo, prestados en régimen ordinario y permanente en todo el territorio nacional y a precio*

|                                      |                     |
|--------------------------------------|---------------------|
| FIRMADO POR                          | FECHA FIRMA         |
| ORTIZ CALLE ENRIQUE                  | 05-11-2020 11:36:25 |
| GONZÁLEZ-CUELLAR SERRANO MARIA LUISA | 05-11-2020 11:45:41 |



asequible para todos los usuarios". En concreto, el artículo 21 de la LSPU incluye en el ámbito del servicio postal universal el envío de cartas y tarjetas postales que contengan comunicaciones escritas en cualquier tipo de soporte de hasta dos kilogramos de peso y el envío de paquetería, con o sin valor comercial, de hasta veinte kilogramos de peso. La razón incluir en el gravamen el servicio público universal deriva de la interpretación jurisprudencial del art. artículo 22.2 de la LSPU y de la forma de compensación de las cargas que conlleva dicho servicio esencial.

En efecto, es cierto que una posible exclusión de gravamen de los operadores que prestan servicio postal universal podría derivarse de la exención establecida en el artículo 22.2 de la LSPU, conforme al cual *"El operador designado por el Estado para la prestación del servicio postal universal quedará exento de los tributos que graven su actividad vinculada al servicio postal universal, excepto el impuesto sobre Sociedades"*. En el caso del IVA se exceptúan de gravamen las prestaciones de servicios y las entregas de bienes accesorias a ellas realizadas en el marco del servicio postal universal, tanto si las realiza el operador designado como operadores que se comprometen a prestar todo o parte de ese servicio (artículo 21.1.1º. de la Ley 37/1992, de 28 de diciembre -LIVA-). Sin embargo, la STS de 7 de octubre de 2013 (Recurso de casación en interés de la Ley núm. 588/2013 -aclarada por Auto TS, Sala 3.ª de 5 de diciembre de 2013-) fija como doctrina legal que: *«El artículo 22.2, párrafo segundo, de la Ley 43/2010, de 30 de diciembre, del servicio postal universal, de los derechos de los usuarios y del mercado postal (BOE del 31), debe ser interpretado en el sentido de que la exención tributaria que establece a favor del operador designado por el Estado para la prestación del servicio postal universal no alcanza al impuesto sobre bienes inmuebles que recae sobre aquellos desde los que provee tal servicio y las demás prestaciones postales que realiza en régimen de competencia con otros operadores del sector» (...). "No se trata, por tanto, de una exención subjetiva que beneficie a Correos y Telégrafos en todo caso y circunstancia, sino de otra objetiva que atiende a la naturaleza de la actividad desarrollada y a su vinculación con el servicio postal universal"*.

Es decir, en la exención del artículo 22.2 de la LSPU sólo caben aquellas figuras tributarias que recaigan sobre la actividad postal no liberalizada en sí misma considerada. Además, no es alegable que una posible exención constituye una especie de compensación por los deberes específicos en aras a garantizar el acceso a todos los usuarios y a un precio asequible (artículo 20 de la LSPU), así como la obligación de efectuar dicho servicio a través de la red postal (artículos 45 a 47 de la LSPU), pues la LSPU ha creado, para la financiación del servicio postal universal y para compensar la carga financiera "injusta" que comporta su llevanza, un fondo de financiación (STS de 7 de octubre de 2013). Esta doctrina

| FIRMADO POR                          | FECHA FIRMA         |
|--------------------------------------|---------------------|
| ORTIZ CALLE ENRIQUE                  | 05-11-2020 11:36:25 |
| GONZÁLEZ-CUELLAR SERRANO MARIA LUISA | 05-11-2020 11:45:41 |



ha llevado a la STSJ de Madrid, de 29 de abril de 2016 (Rec. núm. 821/2015), a negar la exención de Correos sobre las tasas del ayuntamiento de Madrid por utilización privativa o aprovechamiento especial del dominio público local con paso de vehículos y por utilización privativa o aprovechamiento especial del dominio público local con reserva de espacio de aparcamiento exclusivo de vehículos. Dicha sentencia declara que *“la Sociedad Estatal Correos y Telégrafos S.A puede efectuar servicios que no forman parte del servicio universal sin que dicha entidad haya debidamente acreditado que en la utilización del dominio público solo se presten exclusivamente los relativos al servicio universal”*. En definitiva, *“no procede la exención que se pretende consistente en pretender como actividad vinculada al servicio postal universal la de aparcar en dominio público municipal con un paso de vehículos incluso para sucursales en la que también se prestan servicios no reservados, pues de lo contrario se incurría en una interpretación extensiva o analógica de la norma tributaria”*. Del mismo modo que en el supuesto de hecho de esta Sentencia, el aparcamiento en suelo público por parte de Correos o de otros operadores postales autorizados se realiza de forma indistinta -e imposible de delimitar- para prestar el servicio postal universal y el liberalizado.

Además, es importante tener en cuenta que, aunque la LSPU establece como garantía la ocupación del servicio público para los operadores postales, ello es así sólo cuando desarrollan un servicio postal universal y se limita a la instalación de buzones destinados a depositar los envíos postales (artículo 33).

Resulta muy importante insistir en la **exclusión del aspecto material del hecho imponible de la actividad de mero transporte**, como será desarrollado posteriormente en el epígrafe relativo a los contribuyentes. El transporte por sí solo, si no se lleva a cabo en relación con alguna de las etapas de la cadena de distribución postal (recogida, clasificación y distribución, incluyendo la recogida por el destinatario), no debe considerarse comprendido en el ámbito de los servicios de paquetería. Así lo recoge el Reglamento (UE) 2018/644 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de abril de 2018, sobre los servicios de paquetería transfronteriza en su considerando 16.

Por otra parte, es importante tener en cuenta que **dentro del hecho imponible de esta tasa debe integrarse la obtención de una licencia como presupuesto de licitud de la ocupación del dominio público para poder ocupar las zonas de aparcamiento reservadas del municipio de Barcelona**. De acuerdo con el artículo 92 de la LPAP y el artículo 77.1 del RBEL, la ocupación del dominio público exige con carácter general la obtención de una concesión, si se trata de utilización privativa, o de una **autorización para los**

|                                      |                     |
|--------------------------------------|---------------------|
| FIRMADO POR                          | FECHA FIRMA         |
| ORTIZ CALLE ENRIQUE                  | 05-11-2020 11:36:25 |
| GONZÁLEZ-CUELLAR SERRANO MARIA LUISA | 05-11-2020 11:45:41 |



**supuestos de aprovechamiento especial** como es el caso que estamos analizando. Desde la perspectiva de las tasas locales, es verdad que existen supuestos en que la ocupación del dominio público, que da lugar al devengo del tributo, no presupone la obtención de una licencia. Este sería el caso de las tasas devengadas por servicios de suministros de interés general, como es la electricidad, cuando las empresas prestadoras utilizan redes ajenas pagando los correspondientes derechos de acceso o peajes. Pero en este caso la licencia la habrá solicitado la empresa titular de la red, mientras que en una tasa por estacionamiento regulado para distribución urbana de mercancías no existe una instalación física fija sobre el dominio público, sino que se pretende gravar a aquellas empresas que mediante la utilización de vehículos a motor ocupan las vías públicas para la distribución domiciliaria de bienes. También estimamos razonable que en las tasas por estacionamiento regulado que se produce de manera ocasional resulte ilógico y disfuncional requerir la obtención de la correspondiente autorización tras la tramitación de un expediente administrativo, siendo suficiente la obtención de un ticket justificativo del pago de la tasa a través de una máquina expendedora; del mismo modo que tampoco tendría mucho sentido tramitar un expediente de autorización para las personas físicas residentes que pretenden obtener la correspondiente tarjeta, lo que refrendan los tribunales de justicia, como la STSJ, de 16 de enero de 1996 (Rec. núm. 26/1994), de Madrid, que consideró innecesaria una previa y particular autorización para el devengo de la tasa.

Si se trata de empresas que utilizan de manera intensiva los viales para realizar la entrega domiciliaria masiva de bienes en las zonas habilitadas para carga y descarga, creemos que se acomoda más ajustadamente a la legislación administrativa tramitar un **expediente de autorización para la ocupación del dominio público**. Pues es clara la relación existente entre el devengo de la tasa por ocupación del dominio público y el otorgamiento de la preceptiva licencia, como expresamente tiene declarado la STSJ de Andalucía, de 30 de enero (recurso núm. 2415/1992). Este expediente de autorización, además, facilitaría la gestión del tributo ya que permitiría formar un censo de las empresas obligadas al pago de la tasa.

No se puede olvidar que la ocupación del dominio público es una situación jurídica, no meramente fáctica, y ha de ser legítima. Como ha declarado la STSJ de Andalucía (Granada), de 30 de enero de 1995 (Rec. núm. 2415/1992), no existe hecho generador si no hay concesión o licencia, ya que a diferencia del uso común o general que es libre (artículo 76 del RBEL), el uso común especial y el uso privativo están sometidos a previa autorización (artículo 78 del RBEL). Y está claro que las empresas que realizan la distribución domiciliaria de mercancías en las zonas habilitadas para carga y descarga utilizan el dominio

|                                      |                     |
|--------------------------------------|---------------------|
| FIRMADO POR                          | FECHA FIRMA         |
| ORTIZ CALLE ENRIQUE                  | 05-11-2020 11:36:25 |
| GONZÁLEZ-CUELLAR SERRANO MARIA LUISA | 05-11-2020 11:45:41 |



público más allá del uso general. Porque aquel uso que por su intensidad y duración puede calificarse de especial (o privativo) sólo lo es tal cuando ha existido previa autorización administrativa. No es casual que el artículo 26.3 de la LRHL, al regular el devengo de las tasas, establezca que sólo procede la devolución de lo abonado cuando por causas no imputables al obligado tributario no se produce el desarrollo real de la ocupación del dominio público, lo que demuestra que no es la mera ocupación sino el derecho obtenido mediante autorización o concesión lo que devenga la tasa.

También existe base jurídica para la exigencia de licencia en la Ordenanza municipal, de 27 de noviembre de 1998, de Barcelona sobre el uso de las vías y el espacio público, que en su artículo 9.2 dispone que *“El ejercicio de profesiones y actividades remuneradas en la vía pública es considerado uso general [del demanio] y no queda sometido a licencia, siempre que su naturaleza no comporte un uso intensivo del dominio público y no afecte a otros usos”*. El hecho de que el Ayuntamiento de Barcelona deba habilitar zonas especiales o reservadas para que el estacionamiento de los operadores postales, al objeto de favorecer la movilidad y ordenar el tráfico, hace que tales zonas hayan de ser utilizadas intensivamente por los operadores postales, lo cual justificaría el carácter preceptivo de la licencia como requisito previo para la ocupación del demanio. Recuérdese a este respecto que mediante Ordenanza se puede limitar la libertad de empresa, consagrada en el artículo 38 de la Constitución, en atención a razones medioambientales o a causa de la excesiva concentración en el espacio de ciertos usos (SSTS de 22 de junio de 1994 y 6 de febrero de 1996). El propio Tribunal de Justicia de la Unión Europea ha admitido la licitud, desde la perspectiva comunitaria, de normas municipales que tutelen el medio ambiente con carácter preventivo (STJUE de 13 de julio de 1989, As. C-380/87).

En concreto, la ordenanza reguladora de la tasa actuaría como una técnica de intervención, en los términos previstos en el artículo 84 de la LBRL, que puede limitar derechos, intereses y libertades de las personas. De este modo, la utilización de las zonas reservadas al aparcamiento de los operadores postales (que hemos denominado Zonas “ZUP” distribución urbana de paquetería) se condicionaría al otorgamiento de una autorización para la utilización de ese sector del dominio público; tal otorgamiento levantaría la prohibición del ejercicio del derecho a utilizar las zonas habilitadas para carga y descarga. La autorización sería un acto reglado, ya que se limitaría a la estricta comprobación objetivo-jurídica de la observancia de las condiciones y los requisitos normativamente fijados con carácter general. Igualmente sería un acto debido, de carácter declarativo y favorable por cuanto removería la prohibición

| FIRMADO POR                          | FECHA FIRMA         |
|--------------------------------------|---------------------|
| ORTIZ CALLE ENRIQUE                  | 05-11-2020 11:36:25 |
| GONZÁLEZ-CUELLAR SERRANO MARIA LUISA | 05-11-2020 11:45:41 |



normativa del ejercicio de la actividad de estacionamiento. En este caso la protección del medio ambiente, de acuerdo con el artículo 84 bis de la LBRL, justificaría una regulación general de control preventivo mediante el otorgamiento de la correspondiente autorización, en detrimento de las técnicas de la declaración responsable y la comunicación previa. Esta licencia debería solicitarse con anterioridad al inicio del año en que quiere realizarse la actividad. En los supuestos en que la actividad postal comienza una vez iniciado el año, la licencia debería solicitarse antes de inicio de la ocupación del dominio.

### 3.- Contribuyentes

Teniendo en cuenta la previsión contenida en el artículo 23.1.a) de la LRHL, serán sujetos pasivos de las tasas, en concepto de contribuyentes, las personas físicas y jurídicas *“Que disfruten, utilicen o aprovechen el dominio público local en beneficio particular”*. Los contribuyentes de la tasa objeto de este Informe deben ser los operadores postales.

Como es sabido, el operador postal se encuentra definido como *“la persona natural o jurídica que, con arreglo a esta ley, presta uno o varios servicios postales”* (artículo 3.8 de la LSPU).

El hecho de que en muchas ocasiones los operadores postales no realicen directamente el transporte del envío postal no es impedimento para atribuirles la condición de contribuyentes. Porque, aun cuando los operadores postales externalizan en muchas ocasiones el transporte de los productos vendidos subcontratándolo con otras empresas, es lícito gravar el *uso indirecto* que realizan aquellos sujetos que no ocupan el demanio por sí mismos, pero que se benefician de la ocupación que realizan terceros. Como ejemplo podríamos mencionar el caso de las entidades financieras que realizan un uso indirecto del demanio que se grava a través de la tasa de cajeros automáticos. En estos casos el aprovechamiento especial no está en el usuario del cajero, sino en la entidad bancaria que lo coloca, obteniendo por ello un beneficio económico, y siendo entonces la tasa la compensación correspondiente a ese beneficio específico y exclusivo que sin el aprovechamiento del espacio público no se obtendría. Tratándose de un servicio financiero al cliente, del que el banco obtiene el consiguiente provecho o ventaja al ampliar notablemente su actividad mercantil, la contraprestación pecuniaria representada por la tasa debe exigirsele a las entidades financieras, ya que son estas las que resultan beneficiadas por las operaciones que se realizan en el cajero y/o de los servicios que este presta a los usuarios, al ser en la vía pública donde se presta el servicio (STS, de 12 de febrero de 2009, Rec. núm. 6385/2006).

| FIRMADO POR                          | FECHA FIRMA         |
|--------------------------------------|---------------------|
| ORTIZ CALLE ENRIQUE                  | 05-11-2020 11:36:25 |
| GONZÁLEZ-CUELLAR SERRANO MARIA LUISA | 05-11-2020 11:45:41 |



Existe, en este sentido, una clara analogía en el caso de los operadores del servicio postal que ocupan el dominio público a través de terceros, que serían los transportistas, sin que se pueda negar que dichos operadores también obtienen un beneficio por la ocupación del dominio público local. El uso del dominio público por parte de los operadores postales derivado de la generalización del consumo online que a través de ellos se efectúa, hace necesario disgregar la actividad del transporte de mercancías y la actividad de servicio postal en relación con la financiación del uso que realizan del aparcamiento en el municipio de Barcelona.

Lo que interesa destacar, en todo caso, es que se trata de dos categorías de empresas claramente diferenciadas (operadores del servicio postal y transportistas “puros”), no siendo sus situaciones comparables, razón por la cual no cabría alegar la existencia de una ayuda de Estado prohibida por el artículo 107 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. La naturaleza de la actividad de transporte en cada una de estos sectores es diversa y justifica por ello un gravamen diferente: el mero transporte de mercancías es empleado por vendedores mayoristas, su destinatario es titular de una actividad económica y utiliza de forma escasa la “última milla”. Por su parte, el transporte integrado en la logística postal es utilizado por vendedores minoristas, su destinatario es un particular o consumidor final y utiliza de forma muy intensa la “última milla” con el empleo de estacionamiento que ello acarrea. Por ello **la situación de los transportistas no es comparable con la de los operadores postales, estando justificada su exclusión del hecho imponible de la tasa.**

Por otra parte, es cierto que la sujeción del estacionamiento por parte de vehículos de tracción mecánica para entregar los envíos postales en el marco del servicio postal **supone el gravamen de las operaciones de entrega de mercancías no adquiridas online, pero que utilicen la logística de un operador postal.** Ello es consecuencia de la imposibilidad de gravar en exclusiva la ocupación del dominio público cuando el origen de la entrega es el comercio online, tanto por problemas de gestión administrativa, como por una posible infracción de la normativa europea de ayudas de Estado.

En consecuencia, son contribuyentes de esta tasa los operadores postales. Pero no basta tal condición para poder ocupar el dominio público mediante el estacionamiento en el término municipal de Barcelona. Es necesario que hayan obtenido la correspondiente licencia descrita en el apartado anterior. Por último, hemos de destacar que en el caso de que intervengan en la cadena de distribución dos o más empresas prestadoras de servicios postales, el contribuyente será el operador que realiza la entrega final pues es quien ocupa el dominio público que quiere gravarse.

| FIRMADO POR                          | FECHA FIRMA         |
|--------------------------------------|---------------------|
| ORTIZ CALLE ENRIQUE                  | 05-11-2020 11:36:25 |
| GONZÁLEZ-CUELLAR SERRANO MARIA LUISA | 05-11-2020 11:45:41 |



**4.- Delimitación negativa del hecho imponible: Supuestos de no sujeción**

Al delimitar el hecho imponible de la tasa por la ocupación del dominio público con ocasión de la entrega de los envíos postales realizada en vehículo de tracción mecánica de más de dos ruedas, quedan fuera de su ámbito los siguientes supuestos:

**4.1. No sujeción de las operaciones de mero transporte de mercancías.**

Queda fuera del hecho imponible el mero transporte de mercancía para su entrega, lo que excluye como contribuyentes a las empresas transportistas.

Aunque la LSPU incluye las operaciones propias del transporte de carga, se trata de actividades diferentes, como hemos razonado anteriormente. Así lo destaca la Directiva 2008/6/CE del Parlamento y del Congreso de 20 de febrero de 2008, “*el mero transporte no debe considerarse servicio postal*”.

**4.2. No sujeción de las entregas de envíos postales no realizadas mediante vehículos de tracción mecánica de más de dos ruedas**

Este supuesto de no sujeción trae causa de que el hecho imponible de la tasa se define por la ocupación el dominio público mediante el estacionamiento. Como veremos en el epígrafe dedicado a la cuantificación de la tasa, de ahí se derivan consecuencias para el cálculo de la cuota.

En este sentido, no se realiza la tasa si no se ocupa el dominio público mediante aparcamiento regulado, lo que excluye el reparto mediante cualquier otro vehículo o a pie. Esta previsión excluye de gravamen las entregas de envíos postales diferentes de la paquetería, tales como las cartas y tarjetas postales ordinarias, la publicidad directa y otras publicaciones, así como las cartas certificadas y las notificaciones.

La razón de esta exclusión es la ausencia de aprovechamiento especial del dominio público ya que la mayor parte de este llamado segmento SPT (sistema postal tradicional) se realiza a pie, como señala el Informe de 2018 de la CNMC (pág. 41).

**4.3. No sujeción de las entregas de mercancía en puntos de recogida**

Por los mismos motivos que en el supuesto de no sujeción anterior, la entrega en un punto de recogida no implica la utilización del dominio público en zonas de estacionamiento regulado, por lo que no estaría justificado el gravamen por esta tasa.

|                                      |                     |
|--------------------------------------|---------------------|
| FIRMADO POR                          | FECHA FIRMA         |
| ORTIZ CALLE ENRIQUE                  | 05-11-2020 11:36:25 |
| GONZÁLEZ-CUELLAR SERRANO MARIA LUISA | 05-11-2020 11:45:41 |





**5.- Supuestos de exención**

No es posible excluir a los operadores postales con domicilio social en el municipio de Barcelona, ya que ello sería contrario a los principios comunitarios en torno a las ayudas de Estado.

Por el contrario, sí sería jurídicamente factible excluir a los operadores postales que ejerzan la actividad como personas físicas. Y ello por dos motivos: el primero es que su utilización del dominio público va a ser siempre menor, e incluso en la mayoría de los casos, no utilizarán vehículos de tracción mecánica. En segundo lugar, razones de protección del comercio de proximidad así lo aconsejan. Por otro lado, el número de operadores postales que adopta la forma jurídica de autónomos es muy baja: el 15,3% del total a nivel estatal en 2018 (pág.12 Informe del sector postal 2018 -CNMC). Además, suelen obtener una cifra de negocios inferior a un millón de euros (pág. 16 Informe del sector postal 2018 -CNMC).

Ello no será óbice para que sí tengan obligación de pedir licencia para ocupación del dominio público en el término municipal de Barcelona a efectos de utilizar las zonas de estacionamiento regulado específicamente habilitadas.

**6.- Cuantificación de la tasa**

En relación con la cuantificación, como regla general hay que huir de la discrecionalidad. Con otras palabras, se deben seleccionar criterios objetivos, públicos, transparentes y proporcionados, y adecuados a la finalidad de la tasa. La objetividad o justificación objetiva, que habrá de motivarse en el informe técnico-económico, no concurriría si el importe de la tasa no guarda relación con la intensidad del uso (STS, de 21 de febrero de 2016, Rec. núm. 580/2016).

Recordemos que el artículo 24 de la LRHL dispone como criterio general de cuantificación *“el valor que tendría en el mercado la utilidad derivada de dicha utilización o aprovechamiento, si los bienes afectados no fuesen de dominio público”*. En el mismo sentido se pronuncia el artículo 19 de la LTPP.

Para configurar el régimen de cuantificación de la tasa hemos tomado como referencia, con las necesarias adaptaciones que enseguida explicaremos, la denominada “tasa general de operadores” regulada en el artículo 71 y el Anexo I de la Ley 9/2014, de 9 de mayo, General de Telecomunicaciones. Nos interesa llamar la atención sobre el hecho de que esta tasa no ha sido cuestionada ante los tribunales desde ninguna instancia, seguramente porque respeta plenamente el principio de equivalencia, que ha de informar las reglas para el

| FIRMADO POR                          | FECHA FIRMA         |
|--------------------------------------|---------------------|
| ORTIZ CALLE ENRIQUE                  | 05-11-2020 11:36:25 |
| GONZÁLEZ-CUELLAR SERRANO MARIA LUISA | 05-11-2020 11:45:41 |



cálculo de la cuota de las tasas, así como también tiene en cuenta el principio de capacidad económica que tampoco cabe ignorar cuando las circunstancias hagan posible su efectividad.

Es cierto que la tasa general de operadores es una tasa estatal cuyo hecho imponible está constituido por la realización de una serie de actividades administrativas, en concreto, las actuaciones de gestión, ejecución y control vinculadas al régimen de autorización para el uso de las redes de telecomunicaciones por los operadores de este sector regulado; mientras que la tasa objeto de este Informe es una tasa local cuyo hecho imponible es el aprovechamiento especial del dominio público, previa obtención de la correspondiente licencia, con motivo de una modalidad de estacionamiento regulado, al objeto de ordenar la entrega domiciliaria de paquetería por operadores del servicio postal dentro de la ciudad de Barcelona.

No obstante, el motivo de haber acudido analógicamente a la **tasa general de operadores** como modelo de regulación se encuentra en el **singular procedimiento de cuantificación** para calcular la cuota que habría de satisfacer cada operador, en nuestro caso postal. Tal procedimiento toma básicamente como **punto de partida todos los gastos administrativos** ocasionados por la gestión, el control y la ejecución del régimen establecido en la Ley General de Telecomunicaciones. Este planteamiento es plenamente coherente y respetuoso con el principio de equivalencia que proclama con carácter general el artículo 7 de la Ley 8/1989, de 13 de abril, de Tasas y Precios Públicos (LTPP). La Ley General de Telecomunicaciones ordena, como no podía ser de otra manera, al Ministerio competente que elabore la correspondiente **memoria económico-financiera** que justifique la existencia y la cuantía de los mencionados gastos en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 20 de la LTPP.

Yendo a la tasa objeto de este Informe, el procedimiento de cuantificación igualmente ha de arrancar del **cálculo global** en este caso del **“valor que tendría en el mercado la utilidad derivada de dicha utilización o aprovechamiento, si los bienes afectados no fuesen del dominio público”** -de acuerdo con el tenor literal del artículo 24.1.a) de la LRHL donde se regula la cuota tributaria-; aprovechamiento especial que efectivamente efectuarían todos los operadores postales que actúan en la ciudad de Barcelona sobre las llamadas zonas “DUP”. Y debe ser el **Informe técnico- económico** que ha de acompañarse a la Ordenanza en virtud de lo previsto en el artículo 25 de la LRHL, el que **“ponga de manifiesto el valor de mercado”** de manera razonada y objetiva. Un Informe o memoria que ha de tomar como parámetros para el cálculo de dicho valor criterios que no pueden ser muy distintos de los que ya se utilizan por parte de las Corporaciones Locales en las Ordenanzas reguladoras

|                                      |                     |
|--------------------------------------|---------------------|
| FIRMADO POR                          | FECHA FIRMA         |
| ORTIZ CALLE ENRIQUE                  | 05-11-2020 11:36:25 |
| GONZÁLEZ-CUELLAR SERRANO MARIA LUISA | 05-11-2020 11:45:41 |



de las tasas por estacionamiento regulado, a saber: el valor de mercado del estacionamiento en aparcamientos fuera de la vía pública en función de la categoría fiscal de las distintas calles en que se ubiquen las zonas ZUP, valor si acaso incrementado por el hecho de que el aparcamiento en superficie es más próximo al lugar del destino; habrá de tomarse en cuenta igualmente el informe técnico-económico que calcule ese “valor de mercado global” el tiempo de ocupación que habrá de comprender las amplias franjas horarias en que tiene lugar la distribución domiciliaria de la paquetería.

El **segundo paso** para el cálculo de la cuota individual de cada contribuyente toma en consideración, en la tasa general de operadores, los **ingresos brutos de explotación obtenidos por cada operador** durante el ejercicio anterior, teniendo en cuenta que la tasa se devenga periódicamente el 31 de diciembre y el período impositivo coincide con el año natural. En concreto, el importe de la tasa resultará de aplicar al importe de los gastos en que han incurrido las autoridades administrativas el porcentaje que individualmente representan los ingresos brutos de explotación de cada uno de los operadores de telecomunicaciones en el ejercicio anterior sobre el total de los ingresos brutos de explotación obtenidos en ese mismo ejercicio por todos los operadores de telecomunicaciones. De este modo la tasa incorpora el principio constitucional de capacidad económica en el cálculo de la cuota individual de cada operador.

Pues bien, en el caso de la tasa por ocupación del dominio público por parte de los operadores del sector postal su Ordenanza reguladora seguiría idéntico proceder. Porque también se tomarían los **ingresos brutos obtenidos por cada operador postal** en el término municipal de Barcelona, con las correcciones sobre dicha magnitud a las que luego nos referiremos. Asimismo, la tasa se devengaría periódicamente cada 31 de diciembre y el período impositivo sería el año natural. La **cuota de cada operador** resultaría de la **aplicación sobre el importe del valor global que tendría en el mercado la utilidad derivada del aprovechamiento especial de las zonas DUP del porcentaje que representen sus ingresos brutos de explotación obtenidos en el ejercicio anterior en Barcelona sobre el total de dichos ingresos obtenidos por la totalidad de los operadores postales**. Paralelamente a lo que sucede en la tasa que hemos tomado como referencia el principio de capacidad económica se integra en el régimen de cuantificación, en línea con lo previsto en el artículo 24.4 de la LRHL.

Conviene insistir en que la determinación de dicho valor de mercado global debe realizarse mediante la realización de un informe técnico-económico (artículo 25 de la LRHL), para lo que puede servir de base el Informe justificativo y técnico-económico de la propuesta de modificación de la Ordenanza 3.12 del año 2020 de 9 de octubre de 2019. Este Informe toma como referencia para

| FIRMADO POR                          | FECHA FIRMA         |
|--------------------------------------|---------------------|
| ORTIZ CALLE ENRIQUE                  | 05-11-2020 11:36:25 |
| GONZÁLEZ-CUELLAR SERRANO MARIA LUISA | 05-11-2020 11:45:41 |



definir “el beneficio derivado del aprovechamiento especial del dominio público en el caso del estacionamiento de vehículos de tracción mecánica en las vías del municipio dentro de las zonas determinadas al efecto”, “el valor del estacionamiento en aparcamiento fuera de la calzada” (pág.4).

La cuantificación de la tasa tomando como base el valor de mercado calculado por el informe técnico-económico garantiza el cumplimiento del principio de equivalencia de las tasas, que demanda repercutir la utilidad del aprovechamiento del demanio sobre el sujeto beneficiario. Este principio de equivalencia resulta aplicable al ámbito local por el artículo 7 de la LTPP (que resulta de aplicación subsidiaria a las Haciendas locales por expreso mandato del art.9.2 de la LTPP), sino también se encuentra de forma indirecta reconocido en los artículos 24 y 25 LRHL donde se regula el proceso de cuantificación de las tasas. Por lo tanto, debe determinarse mediante informe técnico-económico el beneficio obtenido por los operadores postales por el aparcamiento en las zonas ZUP, que debe coincidir con el valor de mercado.

El necesario respeto del principio de equivalencia debe también reflejarse en el reparto de la utilidad a cada operador postal en función del uso realizado. Este reparto se debe realizar en función de los ingresos brutos procedentes de la facturación anual de cada contribuyente, según hemos explicado anteriormente. Si la tasa ha de adecuarse al beneficio obtenido por la utilización del dominio público, es necesario singularizar cada beneficio. Y parece un criterio razonable y objetivo entender que una mayor facturación presupone un también mayor aprovechamiento especial del dominio público.

La regla de reparto de la ocupación del dominio público en función de los ingresos brutos de cada operador postal supone además la incorporación de criterios de capacidad económica en la cuantificación de la tasa, tal y como demanda el artículo 31 de nuestra Constitución. Porque junto al valor de mercado, el ya mencionado artículo 8 de la LTPP prevé la incorporación de criterios de capacidad económica de las personas que deban satisfacer la tasa cuando lo permitan las características del tributo. Del mismo modo, el artículo 24.4 de la LRHL 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”.

En consecuencia, la cuantificación de la tasa se debe realizar aplicando sobre el valor de mercado que se calcule en el informe técnico-económico el porcentaje que representen los ingresos brutos procedentes de la facturación anual de cada operador postal por servicios postales realizados en el término municipal

|                                      |                     |
|--------------------------------------|---------------------|
| FIRMADO POR                          | FECHA FIRMA         |
| ORTIZ CALLE ENRIQUE                  | 05-11-2020 11:36:25 |
| GONZÁLEZ-CUELLAR SERRANO MARIA LUISA | 05-11-2020 11:45:41 |



de Barcelona sobre los ingresos brutos procedentes de la facturación anual de todos los operadores postales que han realizado la actividad postal en dicho término.

Se entiende por ingresos brutos procedentes de la facturación anual aquellos que, siendo imputables a cada entidad, hayan sido obtenida por ésta como contraprestación del servicio postales prestados en el término municipal durante el año natural.

Esta regla moduladora de la tasa en función de criterios de capacidad económica permite introducir variables en la cuantificación dependiendo de la facturación de los operadores postales. La STJUE, de 26 de abril de 2018, (As. C-234/16 y 235/16), en relación con el impuesto autonómico asturiano de grandes superficies, señala que una mayor superficie de venta lleva aparejada mayor afluencia de público y unos igualmente superiores efectos negativos sobre el medio ambiente. Por tanto, la superficie es un criterio apto para diferenciar entre empresas. En este sentido, para la nueva tasa que proponemos, el mayor volumen de facturación y/o el dato de que el operador postal realiza habitualmente la “última milla” que es la que directamente incide en el aprovechamiento del dominio público local, implica un mayor número de entregas domiciliarias, mayor aprovechamiento del dominio público, una mayor también afectación del medioambiente y, en consecuencia, justificaría una tributación más elevada.

Debemos señalar que, aunque los operadores postales realizan un uso intensivo y extensivo del dominio público local, la cuantía de la tasa derivada de tal utilización nunca podría calcularse de acuerdo con el método de cuantificación previsto en el artículo 24.1.c) de la LRHL, basada en el 1,5 por 100 de los ingresos brutos de facturación obtenidos en el término municipal. Pues los tribunales han afirmado la incompatibilidad entre los tres criterios de determinación de la cuota previstos en el artículo 24.1 del mismo cuerpo legal (valor de mercado, licitación pública y 1,5 por 100), pero no porque se entienda que son tributos diferentes, sino porque no le es dable a la Administración municipal optar por una u otra modalidad de determinación de la cuota, sino que debe imperativamente aplicar la que proceda conforme a las condiciones impuestas por la ley [STSJ Castilla y León (Valladolid), de 11 de junio de 2010, Rec. núm. 2776/2008]. Y dichas condiciones, respecto del procedimiento de carácter objetivo del 1,5 por 100, se materializan en la necesaria presencia de “redes”, es decir, de instalaciones o infraestructuras físicas en el suelo, subsuelo o vuelo de las vías públicas municipales; presencia que no concurre en el caso de las empresas de servicio postal, y de que tal actividad se califique como servicio económico de interés general de acuerdo con la legislación comunitaria,

|                                      |                     |
|--------------------------------------|---------------------|
| FIRMADO POR                          | FECHA FIRMA         |
| ORTIZ CALLE ENRIQUE                  | 05-11-2020 11:36:25 |
| GONZÁLEZ-CUELLAR SERRANO MARIA LUISA | 05-11-2020 11:45:41 |



al igual que sucede con los servicios de transporte, energía y telecomunicaciones.

La necesaria congruencia que debe presidir las relaciones de cualquier tributo entre su hecho imponible y su régimen de cuantificación obliga a excluir de los indicados ingresos brutos procedentes de la facturación la parte de aquéllos que derivan de actividades no sujetas: en concreto, la entrega de mercancías sin utilizar vehículos de tracción mecánica de dos ruedas y la entrega de mercancías en un "punto de recogida" situado en suelo de titularidad privada. Así lo tiene declarado la Sentencia, de 15 de abril de 2010, del Tribunal Superior de Justicia de Madrid que estimó el recurso de un contribuyente que impugnó la obligación del pago de la tasa por paso de carruajes cuando el acceso no tenía lugar a través de la vía pública sino utilizando suelo privado. El mecanismo de exclusión será la eliminación de la parte de los ingresos brutos procedentes de la facturación anual obtenidos por dichas entregas del total de ingresos brutos de los operadores postales, a efecto del cálculo del porcentaje de reparto de la tasa.

Los datos necesarios para poder cuantificar la tasa deben aportarse por el contribuyente en su declaración anual. Esta comprenderá, en todo caso, la cuantía correspondiente a los ingresos brutos procedentes de la facturación del año obtenida en Barcelona y, en caso de que quiera aplicar los criterios moduladores, el porcentaje que en dicha facturación han supuesto las entregas realizadas sin utilizar vehículo de tracción mecánica de más de dos ruedas o en puntos de recogida.

### 7.- Beneficios fiscales

Teniendo en cuenta la finalidad medioambiental de esta tasa, se considera conveniente bonificar a los operadores postales que utilicen vehículos sostenibles, siguiendo el criterio establecido en la Ordenanza 3.12.

De este modo se propone el establecimiento de una bonificación en la cuota en función de la contaminación del vehículo, de forma que los contribuyentes que posean en su flota de transporte un porcentaje significativo de vehículos con distintivo ambiental "cero emisiones" podrán aplicarse una deducción en la cuota del 10%.

El porcentaje significativo debe ser apreciado por el Informe técnico-económico del Ayuntamiento, pero en este Dictamen se propone el 10% como cifra de partida y modificable a medida que aumente la adquisición de vehículos de reparto no contaminantes.

| FIRMADO POR                          | FECHA FIRMA         |
|--------------------------------------|---------------------|
| ORTIZ CALLE ENRIQUE                  | 05-11-2020 11:36:25 |
| GONZÁLEZ-CUELLAR SERRANO MARIA LUISA | 05-11-2020 11:45:41 |



Porque se es consciente de que muchos operadores postales no realizan el reparto de la mercancía con su propia flota, sino que subcontratan el transporte, el beneficio se circunscribe a contribuyentes que incorporan a su propia flota los vehículos etiquetados como Cero emisiones ya que se considera que es una medida de fomento de la adquisición y compra de dicho transporte.

La aplicación de esta deducción es rogada, por lo que está condicionada a la declaración por parte del contribuyente del dato concreto del número de vehículos con etiqueta cero emisiones que posee, lo que realizará en la preceptiva declaración que debe cumplimentar antes de fin de cada año para que el ayuntamiento pueda liquidar la tasa.

### 8.- Devengo

El periodo impositivo comprende del 1 de enero al 31 de diciembre de cada año. El devengo se producirá el 31 de diciembre de cada año.

El período impositivo será inferior al año natural en los supuestos en que el inicio de las actividades se produzca en una fecha posterior al 1 de enero o se produzca la pérdida de la condición de operador postal en una fecha anterior al 31 de diciembre

### 9.- Gestión

La tasa se gestiona mediante el sistema de declaración seguida de liquidación. En su declaración los operadores postales deben aportar al Ayuntamiento los siguientes datos:

-Con carácter obligatorio, los ingresos brutos derivados de la facturación anual por los servicios de operador postal obtenidos en el término municipal de Barcelona.

-Con carácter potestativo, a fin de poder modular la cuantificación de la tasa, así como aplicar la deducción por tenencia de vehículos no contaminantes, la justificación de:

- El importe de los ingresos brutos procedentes de la facturación de la mercancía no entregada con vehículo de tracción mecánica de más de dos ruedas
- El importe de los ingresos brutos procedentes de la facturación de la mercancía depositada en un punto de recogida.

| FIRMADO POR                          | FECHA FIRMA         |
|--------------------------------------|---------------------|
| ORTIZ CALLE ENRIQUE                  | 05-11-2020 11:36:25 |
| GONZÁLEZ-CUELLAR SERRANO MARIA LUISA | 05-11-2020 11:45:41 |



- La matrícula de los vehículos con etiqueta cero emisiones propiedad del operador postal.

#### 10.- Régimen sancionador

Por último, es conveniente introducir en la Ordenanza las consecuencias sancionadoras de la ocupación del dominio público sin licencia pertinente.

Al margen de las sanciones que considere el Ayuntamiento, se propone que la ocupación del dominio público sin la obtención de la oportuna licencia dé lugar a una sanción consistente en el pago de una multa pecuniaria que debe coincidir al menos con la tasa que habría correspondido pagar al operador sin ningún tipo de bonificación.

ID DOCUMENTO: 6EgJ9rLr1W



| FIRMADO POR                          | FECHA FIRMA         |
|--------------------------------------|---------------------|
| ORTIZ CALLE ENRIQUE                  | 05-11-2020 11:36:25 |
| GONZÁLEZ-CUELLAR SERRANO MARIA LUISA | 05-11-2020 11:45:41 |



## 11. Propuesta normativa de la tasa por estacionamiento regulado en la vía pública para la entrega de los envíos postales

### Art.1. Disposiciones generales

1. De acuerdo con lo que disponen el artículo 106 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases de régimen local y, específicamente, el artículo 57 del texto refundido de la Ley reguladora de las haciendas locales, aprobado por el Real decreto legislativo 2/2004, de 5 de marzo, y de conformidad con los artículos 15 y 19 de la misma ley, se establece la tasa por el estacionamiento de vehículos de tracción mecánica en las vías públicas para la prestación de servicios postales, que se rige por lo previsto en esta Ordenanza y por los artículos 20 a 27 del texto refundido de la Ley reguladora de las haciendas locales.

2. El Ayuntamiento reservará zonas específicas para el estacionamiento regulado que habrán de ser obligatoriamente utilizadas, previa la obtención de la preceptiva licencia, por los operadores del servicio postal para la entrega de envíos postales.

3. Los ingresos obtenidos por la aplicación de la tasa regulada en esta ordenanza irán destinados a financiar actuaciones orientadas a impulsar la digitalización del comercio minorista en Barcelona.

### Art 2. Hecho imponible

1. El hecho imponible está constituido por el aprovechamiento especial del dominio público por parte de operadores del servicio postal a través del estacionamiento regulado de vehículos de tracción mecánica de más de dos ruedas en la vía pública de municipio de Barcelona con el objetivo de entregar envíos postales.

2. El estacionamiento regulado en zonas reservadas del dominio público para la entrega de los envíos postales requiere la obtención de la preceptiva licencia administrativa expedida por el Ayuntamiento de Barcelona con anterioridad a que se inicie dicha ocupación.

### Art.3. Supuestos de no sujeción.

Son supuestos de no sujeción el aprovechamiento especial del dominio público en el que concurra en la entrega del envío postal alguna de las siguientes circunstancias:

|                                      |                     |
|--------------------------------------|---------------------|
| FIRMADO POR                          | FECHA FIRMA         |
| ORTIZ CALLE ENRIQUE                  | 05-11-2020 11:36:25 |
| GONZÁLEZ-CUELLAR SERRANO MARIA LUISA | 05-11-2020 11:45:41 |



- a) Entregas no efectuadas por vehículos de tracción mecánica de más de dos ruedas.
- b) Entregas efectuadas en el marco del servicio de transporte de mercancías a las que no sea de aplicación la legislación sectorial del servicio postal.
- c) Entregas efectuadas en un punto de recogida.

#### Art.4. Supuestos de exención

Se declara exento el aprovechamiento especial del dominio público mediante estacionamiento regulado realizado por operadores del servicio postal que ejerzan la actividad como personas físicas.

#### Art.5. Obligados tributarios

1. Son contribuyente los operadores del servicio postal que realicen entregas de envíos postales dentro del municipio de Barcelona.

2. La sujeción a la tasa por parte de los contribuyentes se produce con independencia de que realicen el transporte directamente o lo subcontraten.

3. En el caso de que intervengan en la cadena de distribución del envío postal dos o más empresas prestadoras de servicios postales, el contribuyente será el operador que realiza la última entrega.

#### Art.6. Cuantificación

1. El informe técnico-económico de esta tasa determinará el valor global de mercado con carácter anual de la utilidad derivada del aprovechamiento del dominio público por los operadores del servicio postal con motivo del estacionamiento de vehículos de tracción mecánica de más de dos ruedas en las zonas reservadas por el Ayuntamiento para la entrega de los envíos postales.

2. La cuota de cada operador resulta de la aplicación sobre dicho valor global de mercado del porcentaje que representen los ingresos brutos de cada operador postal procedentes de la facturación anual realizados en el término municipal de Barcelona sobre el total de ingresos brutos anuales de los operadores postales que han realizado la actividad de entrega de envíos postales en dicho término.

3. Se excluyen de los ingresos brutos procedentes de la facturación los provenientes de:

| FIRMADO POR                          | FECHA FIRMA         |
|--------------------------------------|---------------------|
| ORTIZ CALLE ENRIQUE                  | 05-11-2020 11:36:25 |
| GONZÁLEZ-CUELLAR SERRANO MARIA LUISA | 05-11-2020 11:45:41 |



- a) Los envíos postales para cuya entrega no sea utilizado un vehículo de tracción mecánica de más de dos ruedas.
- b) Los envíos postales cuya entrega se realice en un punto de recogida.

**Art.7. Beneficios fiscales**

1. Sobre la cuota resultante se aplicará un beneficio fiscal de carácter rogado por la tenencia por parte del contribuyente de vehículos de tracción mecánica de más de dos ruedas afectos al servicio postal con etiqueta cero emisiones.

2.- El beneficio consistirá en una deducción en la cuota del 10% de la misma en los supuestos en que el porcentaje de tenencia de los vehículos descritos en el apartado anterior sea superior al 10% respecto del total de la flota propiedad del operador postal.

**Art. 8. Devengo**

1. El periodo impositivo es el año natural.

2. El período impositivo será inferior al año natural en los supuestos en que el inicio de las actividades se produzca en una fecha posterior al 1 de enero o se produzca la pérdida de la condición de operador postal en una fecha anterior al 31 de diciembre

3. El devengo se producirá el 31 de diciembre de cada año o el día en que se produzca la pérdida de la condición de operador postal.

**Art.9. Liquidación y pago del impuesto.**

1.- Esta tasa se gestiona en régimen de declaración por el contribuyente, seguida de liquidación provisional por parte del Ayuntamiento de Barcelona.

2.- El contribuyente deberá presentar en la oficina gestora de la tasa, antes del 30 de abril de cada año, una relación comprensiva de los datos que a continuación se indican:

- Importe de los ingresos brutos procedentes de la facturación, obtenidos en el término municipal de Barcelona, durante el ejercicio inmediato anterior por los servicios de operador postal, con indicación del número de clientes facturados.

- A los efectos de lo previsto en los artículos 6.4 y 7 de la presente Ordenanza el contribuyente presentará una relación comprensiva de los datos que a continuación se indican:

| FIRMADO POR                          | FECHA FIRMA         |
|--------------------------------------|---------------------|
| ORTIZ CALLE ENRIQUE                  | 05-11-2020 11:36:25 |
| GONZÁLEZ-CUELLAR SERRANO MARIA LUISA | 05-11-2020 11:45:41 |



- El importe de los ingresos brutos procedentes de la facturación por envíos postales no entregados con vehículos de tracción mecánica de más de dos ruedas obtenidos en el término municipal de Barcelona durante el ejercicio inmediato anterior, con indicación del número de clientes facturados.
- El importe de los ingresos brutos procedentes de la facturación por la envíos postales depositados en un punto de recogida obtenidos en el término municipal de Barcelona durante el ejercicio inmediato anterior, con indicación del número de clientes facturados.
- La matrícula de los vehículos con etiqueta cero emisiones propiedad del operador postal.

Art.10. Infracciones y sanciones

1. En todo lo relativo a infracciones tributarias y sus distintas calificaciones, así como las sanciones que a las mismas correspondan, se aplicará lo dispuesto en la vigente Ley General Tributaria y en la Ordenanza correspondiente.

2. La ocupación del dominio público sin la obtención de la oportuna licencia dará lugar a una sanción consistente en el pago de una multa pecuniaria.

Este es nuestro criterio, salvo mejor opinión fundada en Derecho

En Getafe, a 1 de noviembre de 2020

M<sup>a</sup> Luisa González-Cuéllar Serrano  
Catedrática de Derecho Financiero y Tributario

Enrique Ortiz Calle  
Catedrático de Derecho Financiero y Tributario

| FIRMADO POR                          | FECHA FIRMA         |
|--------------------------------------|---------------------|
| ORTIZ CALLE ENRIQUE                  | 05-11-2020 11:36:25 |
| GONZÁLEZ-CUELLAR SERRANO MARIA LUISA | 05-11-2020 11:45:41 |

