



# DICTAMEN

## Sobre les Ordenances Fiscals de 2023

*El Consell Econòmic i Social de Barcelona (CESB), d'acord amb les competències atribuïdes per la Carta Municipal de Barcelona i pels seus Estatuts, aprovats pel Consell Plenari de l'Ajuntament de Barcelona el 22 de desembre del 2004, amb tramitació i estudi previs fets per la Comissió de Fiscalitat i Pressupostos, d'acord amb l'article 22 del Reglament de Funcionament.*

## **DICTAMEN**

### **0. Antecedents**

L'objecte d'aquest dictamen preceptiu del Consell Econòmic i Social de Barcelona és la proposta d'Ordenança Fiscal 3.20, reguladora de la "taxa per aprofitament especial del domini públic derivat de la distribució a destins finals indicats pels consumidors de bens adquirits per comerç electrònic (*Bussines to consumer, B2C*).

El passat dia 14 de desembre, es van posar a disposició de la Comissió de Fiscalitat i Pressupostos els textos referents a la mencionada proposta. Aquests textos són els següents:

- ✓ Documentació relativa a la consulta ciutadana prèvia
- ✓ Provisió d'incoació
- ✓ Memòria justificativa
- ✓ Text de l'ordenança fiscal (versió 1)
- ✓ Informe tècnic-econòmic per a l'establiment de la taxa
- ✓ Informe d'impacte de gènere
- ✓ Informe Serveis Jurídics sobre la proposta d'ordenança fiscal
- ✓ Informe del Consell Tributari sobre l'avantprojecte d'ordenances fiscals
- ✓ Informe tècnic incorporació observacions Consell
- ✓ Text de l'ordenança fiscal (versió 2)
- ✓ Nota de conformitat Secretaria General
- ✓ Proposta d'acord provisional

El dia 12 de gener de 2023, la Sra. Maria Sala-Viver Campaña, assessora adscrita a la regidoria de Comerç, Mercats, Consum Regim Interior i Hisenda, i el director de Planificació Estratègica i Fiscalitat de l'Ajuntament de Barcelona, el Sr. Josep Manel Medrano, van presentar i explicar, al conjunt dels membres de la comissió de fiscalitat i pressupost del CESB, d'Ordenança Fiscal 3.20, reguladora de la "taxa per aprofitament especial del domini públic derivat de la distribució a destins finals indicats pels consumidors de bens adquirits per comerç electrònic.

L'Ordenança fiscal va ser debatuda per el conjunt del membres i es va acordar que es presentarien les valoracions corresponents per escrit.

Foment del Treball Nacional ha presentat la seva valoració particular manifestant-se en contra de l'ordenança fiscal objecte del present dictamen, mentre que CCOO, UGT i PIMEC han presentat una valoració conjunta i consensuada en sentit favorable a l'ordenança fiscal.

A continuació es fa un anàlisi de la proposta de l'ordenança fiscal més una valoració per part del Consell Econòmic i Social de Barcelona. Finalment, s'incorpora com a documents annexos les valoracions presentades per Foment del Treball Nacional, CCOO, UGT i PIMEC.

## I. Introducció

La Llei 18/2017, de 1 d'agost, del Parlament de Catalunya, de comerç, serveis i fires estableix al seu article 16.5 que “ els ajuntament ha de regular i taxar per mitjà d'ordenances la distribució dels productes adquirits per Internet o a distància, d'acord amb llurs competències en matèria de mobilitat sostenible i seguretat en llur municipi”.

És en aplicació d'aquesta Llei que s'emmarca la proposta de taxa objecte del present dictamen.

La Regidora de Comerç, Mercats, Règim Interior i Hisenda, en data 28 de novembre de 2022 va elevar al Plenari del Consell Municipal l'Acord d'Aprovar provisionalment l'ordenança fiscal 3.20 relativa a la taxa per aprofitament especial del domini públic derivat de la distribució a destins finals indicats pels consumidors de béns adquirits per comerç electrònic (B2C), per a l'exercici 2023 i successius.

La memòria justificativa en relació a la proposta de la taxa esmentada exposa que;

- La implantació del comerç electrònic durant els darrers anys per part de les grans empreses prestadores de serveis postals ha tingut un fort impacte a l'activitat econòmica de la ciutat de Barcelona i, per satisfer-lo, ha comportat un increment del trànsit rodat i de l'ús de vehicles de qualsevol classe, amb un alt percentatge d'ocupació del domini públic local.
- La nova modalitat de comerç electrònic per operadors postals especialitzats distorsiona l'ús comú del domini públic a efectes comercials, basat en les zones de càrrega i descàrrega habilitades a la ciutat, amb la finalitat exclusiva de proveir comerços i prestar determinats serveis. Apareix, amb el comerç electrònic, una nova modalitat d'ús del domini públic que ja no es fa servir per proveir comerços ni per fer entrega de productes comprats a botigues de proximitat amb suport físic, sinó que procedeix de llocs aliens a l'estructura comercial de la ciutat. Se serveixen a l'usuari final objectes comprats usant l'ordinador i altres dispositius electrònics, però que requereixen per al lliurament d'un suport físic (el vehicle) que aprofita el domini públic com a plataforma de lliurament que substitueix la botiga tradicional, sense abonar a la ciutat els tributs que comporta la radicació. Amb aquest comerç, la ciutadania ja no es desplaça al mercat local, sinó que un mercat universal, i per tant no necessàriament proper, es desplaça a casa seva amb la utilització de les zones de càrrega i descàrrega i qualsevol altra del domini públic, a aquest efecte.
- Competeixen al mateix mercat tant les persones que obren un establiment comercial a la ciutat, els mercaders sedentaris o no sedentaris que ofereixen una mercaderia a la via pública i els “mercaders electrònics” que utilitzen aquesta com a suport del seu negoci, però sense que aquests darrers abonin cap taxa per aquest aprofitament especial. L'ocupació del domini es posa aquí de manifest per la necessitat d'utilitzar un vehicle per poder completar la venda.

- El lliurament de mercaderies directament a particulars es realitza en el marc d'un servei postal, usant l'estacionament a les vies públiques per realitzar la càrrega i la descàrrega dels productes -quantas vegades sigui necessari- que s'envien als destins finals indicats pels consumidors i si bé qui estaciona el vehicle per lliurar el producte pot ser o no un operador postal en funció de la relació laboral o mercantil mantinguda amb aquest, qui resulta beneficiat per aquesta operació no és cap altre que l'operador postal, que és qui gestiona el servei i assumeix la logística de tot el procés, incloent-hi el transport.

La condició **d'operador postal** la té qui presta serveis postals en els termes que assenyala l'article 3.1 de la Llei 43/2010, de 30 de desembre, del servei postal universal, dels drets dels usuaris i del mercat postal, que defineix els serveis postals com a qualssevol serveis consistents en la recollida, l'admissió, la classificació, el transport, la distribució i el lliurament d'enviaments postals; és a dir, qui resulta beneficiat per l'aprofitament gravat és qui s'ocupa de tota la logística apropiada per portar el producte al client final.

En aquest context, resulta conforme amb el principi de justícia tributària promoure l'aprovació d'una nova taxa en aquest àmbit ja que la realitat posa de manifest que s'està realitzant un aprofitament especial del domini públic local, que es fa a través dels vehicles de distribució de la mercaderia, de forma contraposada amb el model tradicional de comerç des d'un establiment físic, que es troba subjecte al pagament dels corresponents tributs i, si s'escau, taxes per aprofitament especial del domini públic. Es considera necessari introduir mecanismes fiscals, dins de l'àmbit d'autonomia tributària de què disposa l'Ajuntament, que permetin obtenir cert retorn per a la ciutadania d'una activitat que està sent cada cop més rellevant a la ciutat i d'una forma accelerada a partir de la pandèmia COVID-19. És per això que es proposa l'establiment d'una nova taxa sobre grans empreses que gravi l'aprofitament del domini públic derivat de la distribució a particulars dels productes adquirits per comerç electrònic (B2C).

## **II. Potestat Reglamentària**

Els Ajuntaments, d'acord amb la Llei 18/2017, d'1 d'agost, del Parlament de Catalunya, tenen potestat per establir tributs en relació a l'aprofitament especial o privatiu que realitzen les empreses operadores que realitzin lliuraments d'enviaments del tipus B2C. En aquest cas, la quantificació de l'aprofitament s'ha de realitzar d'acord amb el sistema general previst a l'article 24.1.a) del TRHL, resultant aplicable la taxa exclusivament a les empreses esmentades anteriorment.

El Reial Decret Legislatiu 2/2004, de 5 de març, pel qual s'aprova el Text Refós de la Llei reguladora de les Hisendes Locals, és la norma en vigor per poder exigir tributs per part de les hisendes locals. Dins d'aquest marc regulador és on es troba, tant la possibilitat d'exigir les taxes per utilització del domini públic i les seves possibles formes de quantificació de l'obligació tributària, com els instruments jurídics necessaris per poder exigir les mateixes.

Així mateix, la potestat reglamentària de l'Ajuntament en matèria d'aprovació d'ordenances s'empara en el que es disposa en l'art. 4.1.a) de la Llei 7/1985, de 2 d'abril, de les Bases de Règim Local i legislació autonòmica d'aplicació i competència municipal en la matèria, a Catalunya el DL 2/2003, de 28 d'abril, pel qual s'aprova el Text refós de la Llei municipal i de

règim local de Catalunya, legislació derivada dels principis de fiscalitat i autonomia municipal recollits en els articles 140 i 142 de la Constitució Espanyola, base jurídica per apreciar la potestat en matèria d'aprovació o modificació de les tarifes de la "taxa per utilització privativa o aprofitament especial del domini públic local".

L'Ajuntament de Barcelona, fent ús de les seves competències, aprova aquesta ordenança en la línia de la Nova Estratègia per la Distribució Urbana de Mercaderies a Barcelona 2030, presentada pel Consistori el 15 de febrer de 2022.

### III. Contingut

D'acord amb el que disposen l'article 106 de la Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les bases de règim local amb caràcter general i, específicament, l'article 57 del text refós de la Llei reguladora de les hisendes locals, aprovat pel Reial decret legislatiu 2/2004, de 5 de març, i de conformitat amb els articles 15 a 19 de la mateixa llei, s'estableix la taxa per aprofitament especial del domini públic derivat de la distribució a destins finals indicats pels consumidors de béns adquirits per comerç electrònic (Business to Consumer, B2C), que és regeix pel que es preveu en aquesta Ordenança i pels articles 20 a 27 del text refós de la Llei reguladora de les hisendes locals.

Els ingressos obtinguts per l'aplicació de la taxa regulada en aquesta ordenança s'han de destinar, preferentment, a finançar actuacions orientades a **l'enfortiment del comerç de proximitat i serveis minoristes a la ciutat de Barcelona**, que per tant redundin en benefici d'un ús més sostenible de l'espai públic.

**El fet imposable** de la taxa regulada en aquesta ordenança està constituït per l'aprofitament especial del domini públic per part de les empreses que actuen al mercat com a operadors postals, registrats o que haurien d'estar-ho d'acord amb la legislació estatal, mitjançant l'aprofitament del domini públic, realitzant càrrega i descàrrega a la via pública del municipi de Barcelona, utilitzant qualsevol classe de vehicle, amb la finalitat de distribuir a particulars productes adquirits a través de comerç electrònic.

A efectes d'aquesta ordenança s'entén per:

- a) Vehicles: els aparells amb motor o sense que es desplacen sobre el domini públic i que permeten transportar mercaderies.
- b) Destins finals indicats pels consumidors: els llocs de lliurament consignats per les persones destinatàries, quan no tinguin la consideració de punts de recollida.
- c) Punts de recollida: els punts o llocs consignats al Registre Municipal de Punts de Recollida, d'acord amb el que s'estableix a l'article 10.

El fet imposable inclou exclusivament la distribució al client final de béns adquirits per comerç electrònic, amb exclusió d'altres objectes postals com cartes o documentació, que per aquest motiu no requereixi l'ús de l'aprofitament gravat i ve definit, d'acord amb la Llei, per l'aprofitament especial del domini públic per mercadejar o comerciar mitjançant el lliurament de mercaderies fent també un ús intensiu de les zones de càrrega i descàrrega de la ciutat i d'altres espais. Com que no tota entrega al client final posa de manifest aquest ús intensiu, es grava amb exclusivitat el lliurament de paqueteria mitjançant operadors postals, atès que altres lliuraments compten amb un factor de proximitat i suport físic comercial.

Són supòsits de no subjecció els aprofitaments especials del domini públic en els quals concorri, quan es distribueixen béns, alguna de les circumstàncies següents:

- a) Distribucions efectuades en el marc del servei de transport de mercaderies que no intervinguin en el mercat com a operadors postals.
- b) Distribucions realitzades als comerços de la ciutat amb la finalitat de ser comercialitzades en fase minorista (B2B).
- c) Distribucions realitzades sense utilitzar cap vehicle.
- d) Distribucions efectuades en un punt de recollida.

**L'informe econòmic** que sustenta aquesta taxa pren com a referència, de conformitat amb l'article 24.1.a TRLHL, el valor que té al mercat l'ús del domini públic com a estacionament. Si bé s'ha optat per un criteri prudent tant a l'hora de valorar (considerant només valor dels aparcaments públics), com en calcular el percentatge d'utilització, calculat només en el cinc per cent de la seva possible utilització.

La finalitat no fiscal d'aquesta taxa es posa de manifest en eximir del pagament quan el lliurament no es dugui a terme al lloc consignat pels consumidors, sinó en punts de recollida, assimilant aquests supòsits a l'ús del domini per al lliurament de mercaderies als locals comercials de la ciutat.

L'ordenança persegueix una finalitat no fiscal consistent a evitar la càrrega i descàrrega a la via pública (amb el necessari aprofitament especial) per fer lliuraments puntuals a destins finals indicats pels consumidors, motiu pel qual no grava la càrrega i descàrrega que es realitza per fer lliuraments a punts de recollida, assimilable a la càrrega i descàrrega vinculada als comerços de la ciutat i que no es correspon amb l'aprofitament especial del domini públic, objecte del gravamen.

Les empreses que fan entregues massives de paquets postals a domicilis evidencien un aprofitament especial del domini públic que grava aquesta taxa.

S'han identificat els operadors postals registrats al registre del Ministeri de Transports, Mobilitat i Agenda Urbana, i amb la base de dades del Sistema de Anàlisi de Balances Ibèriques (SABI) que ofereix informació financera pública (2020) identificant la facturació total a Espanya d'aquests operadors.

Per arribar a obtenir informació sobre la facturació a Barcelona s'ha seguit el criteri de repartiment del Ministerio de Hacienda per calcular la participació de la ciutat a l'IVA.

L'última dada disponible, de 2019, dona un percentatge del 4,24% (resultat de multiplicar la imputació a Catalunya del consum final sobre el total nacional i després aquest percentatge es prorrateja segons la població resident de la ciutat sobre el total de Catalunya). D'aquesta manera calculem el lliurament de facturació rellevant per al nostre propòsit, que és de 23M d'euros (és a dir, 1M d'euros de lliurament/0,0424).

L'Annex II del Informe anual del sector postal (2020) 1, publicat per la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia s'identifica els principals operadors del mercat. La majoria

d'aquests operadors ja s' haviem identificat segons les dades financeres del SABI, la seva facturació es situa per sota de 23M d'euros, hi ha quatre nous operadors per tant, en total, s'identifiquen 30 operadors que són potencialment obligat tributari de la taxa.

La facturació total d'aquests operadors per a l'any 2020 és de 6.456 milions d'euros, o de 4.799 milions d'euros sense comptar la Sociedad Estatal de Correos y Telégrafos, que ofereix el servei universal postal. Aplicant la imputació a la ciutat de Barcelona, aquestes xifres són de 274 milions i de 203 milions d'euros, respectivament. Si descomptem "Correos", Amazon té una quota de mercat del 24%; Seur del 15% (entre totes dues, doncs, copen el 39% del mercat d'operadors postals a la ciutat); i Correos Paquetería Urgente, del 8%, similar a la de DHL o a la de UPS. La resta d'operadors es situen al 5% o per sota d'aquest percentatge.

A partir de la quantificació estimada de l'aprofitament especial del domini públic i de la facturació estimada dels operadors postals identificats , es proposa una tarificació lineal.

Seguint el criteri establert a l'article 24.1.a) del Text Refós de les Hisendes Locals, l'import de les taxes per la utilització privativa o l'aprofitament especial del domini públic local es fixarà "amb caràcter general prenent com a referència el valor que tindria en el mercat la utilitat derivada d'aquesta utilització o aprofitament, si els béns afectats no fossin de domini públic".

El valor de referència s'estima en 2.590.725 euros i la facturació generada a la ciutat de Barcelona en 203.477.600 euros , de tal manera que el tipus impositiu necessari per obtenir aquell valor sobre la facturació resultant és de l'1,27% o, arrodonint, de l'1,25%.

Els operadors postals amb **facturació inferior a un milió d'euros** en la ciutat de Barcelona en queden exclosos, perquè es considera acreditat que per sota d'aquest llindar no es realitza un ús

[1https://www.cnmc.es/sites/default/files/3857521\\_2.pdf](https://www.cnmc.es/sites/default/files/3857521_2.pdf)

extraordinari o intensiu del domini públic amb una entitat suficient com per justificar la tributació establerta en aquesta ordenança.

L'ordenança fiscal reguladora de la taxa per l'aprofitament especial del domini públic derivat de la distribució a destins finals del domini públic derivat de la distribució a destins finals indicats pels consumidors de béns adquirits per comerç electrònic, presenta una vinculació amb els objectius programàtics i disposicions normatives en **matèria d'igualtat de gènere**. En particular, s'observa la relació amb els àmbits i objectius del II Pla per la Justícia de Gènere 2021-2025, concretament amb l'àmbit 34, relatiu a la mobilitat, ja que en el context actual, amb el salt exponencial que ha experimentat la distribució urbana de mercaderies, la introducció d'aquesta taxa respon a la necessitat de gestionar-la de manera que no afecti de forma negativa la mobilitat dels vianants, especialment, quan duen a terme tasques de cura.

Aquesta ordenança s'ajusta als principis de bona regulació conforme amb l'article 129 de la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, del procediment administratiu comú de les administracions públiques, això és, els principis de necessitat, eficàcia, proporcionalitat, seguretat jurídica, transparència i eficiència. En aquest sentit, el principi de necessitat es justifica per la realització d'un fet imposable per part dels subjectes passius sobre el domini públic municipal, fet imposable que s'ha de gravar com ja ocorre en altres manifestacions d'ús intensiu d'aquest domini, de forma que no es lesioni el principi de justícia tributària. S'acompleix també el

principi de proporcionalitat, ja que s'ha observat de forma exclusiva la forma d'atendre els objectius estrictament exigits, abans esmentats. Respecte al principi de seguretat jurídica, s'ha garantit la coherència del projecte normatiu amb la resta de l'ordenament jurídic. Pel que fa al principi de transparència, sense perjudici de la seva publicació oficial en el «Butlletí Oficial de la Província de Barcelona», cal assenyalar que s'ha seguit els tràmits participatius en la seva tramitació, d'audiència i informació pública. Per últim, en relació amb el principi de eficiència, la norma només genera la càrrega administrativa addicional de la presentació de l'autoliquidació per als contribuents.

#### **IV. Valoració del CESB**

Primer de tot, el CESB agraeix la presentació i l'explicació de la proposta de l'ordenança fiscal reguladora de la taxa per aprofitament especial del domini públic derivat de la distribució a destins finals indicats pels consumidors de béns adquirits per comerç electrònic, per part del la Direcció de Planificació Estratègica i Fiscalitat.

En segon lloc, la valoració del CESB és favorable a la proposta de regulació específica davant de l'aprofitament especial del domini públic derivat de la distribució a destins finals per productes adquirits en el comerç electrònic, i per tant, per l'ús intensiu generat pels operadors postals que tenen per objectiu el lliurament dels productes.

El CESB considera que els objectius que es pretenen assolir amb la regulació fiscal presentada per l'Ajuntament són positius per la ciutat, objectius com la reducció del trànsit rodat, disminució de la contaminació i gaudir de més espai en les àrees DUM pensades per a realitzar càrregues i descàrregues de materials per als comerços tradicionals i així ser més sostenibles. Es destaca favorablement que la regulació fiscal prevegi que la recaptació obtinguda vagi dirigida a enfortir el comerç de proximitat, per considerar que existeix una desigualtat de condicions competitives amb el comerç electrònic. I així mateix per reforçar la promoció d'hàbits de consum més sostenibles que ajudin a mantenir una ciutat cohesionada.

També es posa de relleu la importància que la regulació fiscal tingui com a subjecte passiu, i per tant, obligat al pagament de la taxa, l'operador postal, sense que hi hagi la possibilitat que l'obligació fiscal sigui imputada, directa o indirectament, a cap persona treballadora de la cadena de distribució, en especial a les persones autònomes.

També es considera favorable la promoció de l'ús de punts de recollida i que aquestes entregues no estiguin subjectes a la taxa.

Així mateix, es considera que caldria ampliar la bonificació davant de l'ús de vehicles sostenibles mediambientals a fi d'impulsar una economia més sostenible.

I finalment, el CESB considera important la coordinació i col·laboració entre les diferents administracions competents en la regulació jurídica i fiscal a col·laborar i treballar conjuntament a fi d'evitar múltiples regulacions i possibles efectes col·laterals negatius.

Barcelona, 27 de gener del 2023