

**Servei d'Assessorament Municipal i Intervenció Urbanística**

**Expedient:** C-39/2021 HF

**Municipi:** ORIHUELA

**Assumpte:** Meritació del cànon d'una DIC de subministrament de carburants TM Orihuela.

AJUNTAMENT D'ORIHUELA

C/ Marqués de Arneva, 1

03300 Orihuela

En data **12/08/2021**<sup>1</sup> ha tingut entrada en el Servei d'Assessorament Municipal i Intervenció Urbanística (SAMIU), de la Direcció General d'Urbanisme (DGU), de la Conselleria de Política Territorial, Obres Públiques i Mobilitat (CPTOPM), un escrit de l'Ajuntament d'ORIHUELA, de 03/05/2021, pel qual es formula una **consulta** en relació amb el cànon de la DIC 353/12, per la qual s'autoritza l'activitat d'estació de subministrament de carburants, amb àrea de servei i restauració, en la parcel·la 94 del polígon 48 d'Orihuela; consulta que l'ajuntament formula en els termes següents:

(...) Vist l'escrit presentat en 07/08/2020 (RE 2020-E-10418) per Trinitario Oltra Sánchez, en el qual entre altres coses, indica el següent:

"Que no havent-se produït la meritació del cànon de la DIC concedida, es procedisca a adequar la seua futura liquidació al vigent article 204.2 de la LOTUP, que correspon al 2% dels costos estimats de les obres d'edificació i de les obres necessàries per a la implantació dels serveis, en concret, el 2% del cost de transformació admés per l'òrgan substantiu de la DIC (administració autonòmica), atesa la proposta efectuada en l'expedient administratiu per l'administració local, i que, en cas de tenir dubtes sobre l'aplicació del vigent article 202.4 LOTUP, se sol·licita que siga elevada al SAMIU de la DGU, una consulta formal sobre la seua aplicació."

I vist l'informe emés pels Serveis Tècnics Municipals, de data 25/09/2020 (Codi de Validació 4L7MZHA5YJ9P2CC9S4465RM3M) en el qual s'indica:

"A petició del director de l'Àrea d'Urbanisme i en relació a l'expedient DIC 353/12, on se sol·licita l'emissió d'un nou informe aplicant les vigents determinacions de l'article 204.2 LOTUP per al càlcul del cànon, el tècnic que subscriu informa:

Que en data 12/11/2013 es va emetre, per aquest tècnic, informe de valoració del cànon, utilitzant com a criteris per al càlcul del cost de transformació, els establits per la Llei de 3 de novembre del 2008, que encara que derogat per la Llei 12/2010, es considerava que es trobava dins dels marges reals de les diferències entre preus de sòl no urbanitzable i preu de sòls industrials, estimat en **75.055 €**.

(...)

Que segons se sol·licita per part de l'interessat, el cànon d'ús i aprofitament hauria de ser de **5.056,32 €**.

Que calculant el cànon segons estableix actualment la LOTUP i tenint en compte totes les obres que han de ser realitzades, queda establert en **5.308,44 € (...)**.

---

1 L'ajuntament d'Orihuela va enviar la consulta al Servei Territorial d'Urbanisme d'Alacant (STUA) en data 03/05/2021. L'STUA la va remetre a la CPTOM en data 10/08/2021.



Que establir si és aplicable la nova o l'anterior llei perquè no estava abonat el cànon al dia de la data no correspon a aquest tècnic, perquè no disposa dels coneixements jurídics necessaris".

Per mitjà de la present i en relació amb l'expressat anteriorment, **li sol·licitem que es pronuncie sobre si és factible o no l'aplicació del referit article 204.2 LOTUP**, conforme al sol·licitat pel Sr. Oltra, a fi de prosseguir o no, amb la tramitació de l'expedient de modificació del cànon.

En relació a la consulta formulada resulten aplicables les següents

## CONSIDERACIONS JURÍDIQUES

**ÚNICA.** L'aplicació del canvi normatiu que, respecte de la quantificació del cànon de les DIC, va suposar la Llei 1/2019, de 5 de febrer, de la Generalitat, de modificació de la LOTUP<sup>2</sup> ha donat lloc a diverses consultes a aquesta Direcció General, efectuades per diversos municipis, que han sigut respostes acollint la viabilitat -que ha d'entendre's **en termes de dret** subjectiu de l'adjudicatari de la DIC- d'aplicar la fórmula de quantificació del cànon consistent en el **2%** del cost de les obres, **sempre que no s'haguera produït la meritació** d'aquest cànon en la forma descrita en la norma reguladora.

Efectivament, el vigent article 221.2 TRLOTUP<sup>3</sup> estableix que la meritació del cànon es produirà amb la llicència:

**2. (...) El cànon es reportarà d'una sola vegada en ocasió de l'atorgament de la llicència urbanística**, podent l'ajuntament acordar, a sol·licitud de l'interessat, el fraccionament o ajornament del pagament, sempre dins del termini de vigència concedit. L'atorgament de pròrroga del termini a què es refereix l'article 222 d'aquest text refós no comportarà un nou cànon urbanístic.

Ja s'ha dit que, sobre aquesta qüestió, la Direcció General d'Urbanisme s'ha pronunciat en diverses ocasions. Per totes es reproduïx, seguidament, el criteri interpretatiu fixat per aquesta direcció general:

**CRITERI INTERPRETATIU ARTICLE 204.2 LOTUP QUANT A APLICACIÓ DEL CÀNON DE LES DECLARACIONS D'INTERÉS COMUNITARI (DIC).**

---

**EL CÀNON DE LES DIC: REGULACIÓ NORMATIVA I CRITERI INTERPRETATIU.**

**TEXT NORMATIU:**

**Article 204. Cànon d'ús i aprofitament en les declaracions d'interés comunitari.**

---

<sup>2</sup> Llei 5/2014, de 25 de juliol, de la Generalitat, d'Ordenació del Territori, Urbanisme i Paisatge.

<sup>3</sup> Decret legislatiu 1/2021, de 18 de juny, del Consell, d'aprovació del text refós de la LOTUP. L'article 221.2 és transsumpte idèntic de l'article 202.4 LOTUP després de la modificació efectuada per la Llei 1/2019 (citada *ut supra*).



1. (...)

2. El cànon d'ús i aprofitament s'establirà en la declaració d'interés comunitari, a proposta de l'ajuntament, per quantia equivalent al 2% dels costos estimats de les obres d'edificació i de les obres necessàries per a la implantació dels serveis a què es refereix l'últim paràgraf de l'article 187 d'aquesta llei. La fixació del cost de les citades obres, i conseqüentment del cànon, tindrà caràcter provisional fins que es fixe definitivament en el moment de concessió de la llicència municipal. **El cànon es reportarà d'una sola vegada en ocasió de l'atorgament de la llicència urbanística**, i l'ajuntament podrà acordar, a sol·licitud de l'interessat, el fraccionament o ajornament del pagament, sempre dins del termini de vigència concedit.

(...)

#### CRITERI INTERPRETATIU.

La important reforma de la Llei 5/2014, de 25 de juliol, de la Generalitat, d'ordenació del territori, urbanisme i paisatge (LOTUP), efectuada mitjançant la Llei 1/2019, de 5 de febrer, va comportar un nou mètode de càlcul del cànon urbanístic de les DIC, tal com anunciava el preàmbul d'aquesta Llei modificatòria. En realitat el canvi és molt senzill: enfront de les artificioses -i a vegades també complicades- formes anteriors de calcular el cànon (que, en nombroses ocasions, acabaven en litigi), la modificació efectuada opta per la simplicitat, i es limita a aplicar un percentatge -el 2%- sobre l'import de l'obra a executar, per la qual cosa la seua aplicació pràctica no ofereix major problema que els propis de la diversa casuística existent.

Sí, per contra, ofereix una certa dificultat interpretativa la possibilitat que aquells adjudicataris de DIC que encara no hagueren efectuat el pagament del cànon puguen acollir-se al nou cànon del 2% del cost de les obres que el mateix precepte identifica (sempre, naturalment, que l'import d'aquest fóra inferior al del pagament encara no efectuat).

Es tracta, en definitiva, d'una qüestió de dret transitori amb derivació de retroactivitat quant a la seua aplicació. Per consegüent, vist que el mateix article 204.2 remitent la **meritació** del cànon (moment en què, efectuat el fet imposable, naix l'obligació d'efectuar el pagament) a l'atorgament de la llicència urbanística, ha d'entendre's provisional -tal com estableix el mateix article- el cànon fixat en la DES. És a partir de la no perfecció del deute (encara és provisional) que existeix -fins que es produïska la meritació- marge perquè pugua operar, amb retroactivitat, el càlcul del cànon a partir del 2% de manera que, en produir-se aquell, el pagament s'efectue sobre el 2% del cost de les obres i no sobre la quantia del cànon fixada amb l'aprovació de la DES.

Habilita aquesta línia interpretativa la doctrina jurisprudencial del Tribunal Constitucional en matèria de retroactivitat de les normes tributàries o de gravamen (sentències de 31/10/1996; 21/05/1997 i 28/10/1997) que, en aplicació del principi constitucional d'irretroactivitat de norma no favorable o restrictiva de drets (article 9.3 CE) admet l'aplicació retroactiva de la norma tributària sempre que no entre en col·lisió amb la **seguretat jurídica** o afecte la confiança dels ciutadans; límits que no es traspassen en el supòsit examinat en tant la norma atorga naturalesa provisional a la quantificació del cànon efectuada amb l'aprovació de la DES. Per totes, pot veure's la sentència de 12/06/2018 (RC 1677/2017) que afirma (fonament de dret 3r, punt 7é): "Considera la Sala, a la vista de tals fets provats -i no controvertits- i de la nostra doctrina constant i reiterada, que els actes administratius jutjats en la instància eren nuls per una raó jurídica feta explícita en la sentència, com és l'aprovació de la tarifa en un moment posterior a la meritació. Referent a això, és d'advertir que l'article 21 LGT, relatiu a la meritació i exigibilitat, defineix al primer com "...el moment en el qual s'entén realitzat el fet imposable i, en el qual es produeix el naixement



de l'obligació tributària principal". En sentit contrari resulta factible l'aplicació retroactiva de la norma en tant aquell -la meritació- encara no s'ha produït.

A partir del criteri transcrit, la DGU ha respost diverses consultes formulades per diferents ajuntaments. A títol d'exemple es transcriu, seguidament, la resposta efectuada a l'efectuada per l'ajuntament de X (en 2020):

La reforma de la LOTUP<sup>4</sup>, efectuada mitjançant Llei 1/2019, de 5 de febrer, va incloure un canvi radical en la manera de quantificar **el cànon** d'ús i aprofitament de les Declaracions d'Interés Comunitari (DIC); simplificant el càlcul d'aquesta quantificació<sup>5</sup> mitjançant l'aplicació d'un percentatge (2%) respecte dels **costos estimats de les obres d'edificació i les obres necessàries per a la implantació dels serveis de proveïment d'aigua potable i evacuació, recollida i depuració dels residus i aigües residuals** (article 204.2 en relació a l'article 197.3, tots dos LOTUP).

El mateix article 204.2 remitent la **MERITACIÓ** del cànon al moment de l'atorgament de la llicència urbanística; cosa lògica tenint en compte que, fins a aquest moment, no estaran **definitivament fixats** -en els pressupostos dels corresponents projectes d'edificació i urbanització- els costos respecte dels quals aplicar el 2%. Per tant, la quantia del cànon fixat en la DIC es reputa **provisional** fins a la seua fixació definitiva amb l'atorgament de la llicència; moment en el qual, reportat el cànon, naix l'obligació del seu pagament en els termes que per a cada supòsit concret resulte.

En relació amb l'exposat recentment s'ha plantejat la qüestió de si fixat un cànon per a una DIC conforme a la redacció original de l'article 204.2<sup>6</sup> LOTUP **sense que s'haja atorgat encara llicència** pot modificar-se aquest cànon en el cas que el seu càlcul conforme a la modificació de l'article 204.2 resulte més favorable? La resposta ha de fer-se en **sentit positiu** ateses les següents raons:

- La primera, d'índole procedimental, part del fet que encara no s'ha produït la meritació del cànon<sup>7</sup> i, per consegüent, encara no ha nascut l'obligació d'efectuar el pagament; de manera que la quantia del cànon fixada en la DIC té naturalesa provisional i, per tant, susceptible de ser modificada mentre l'atorgament de llicència no la transforme en definitiva.
- La segona, de caràcter habilitant, procedeix de la doctrina jurisprudencial del Tribunal Constitucional en matèria d'irretroactivitat de les normes tributàries o de gravamen<sup>8</sup> que, en aplicació del principi constitucional d'irretroactivitat de norma no favorable o restrictiva de drets<sup>9</sup> admet l'aplicació retroactiva de la norma tributària sempre que no entre en col·lisió amb la seguretat jurídica o afecte la confiança dels ciutadans; límits que no es traspassen en el supòsit examinat en tant la norma atorga naturalesa **provisional** a la quantificació del cànon efectuada amb l'aprovació de la DIC<sup>10</sup>.

4 Llei 5/2014, de 25 de juliol, d'ordenació del territori, urbanisme i paisatge.

5 El Preàmbul de la Llei 1/2019, es fa ressò dels problemes generats pel mètode de càlcul del cànon previst en la LOTUP original: "En quart lloc, s'estableixen algunes modificacions en el règim del sòl no urbanitzable que deriven de les necessitats que s'han posat de manifest en el període d'aplicació de la norma, com la introducció de l'habitatge vinculat a l'explotació agrícola o **la manera de calcular el cànon urbanístic de la Declaració d'Interés Comunitari**".

6 Article 204.2. "El cànon d'ús i aprofitament s'establirà per quantia **equivalent al cost econòmic que es derivaria de la transformació urbanística del sòl per a l'obtenció d'una parcel·la de superfície, ús i aprofitament equivalent a l'efectivament ocupada per l'activitat autoritzada** per la declaració d'interés comunitari (...)."

7 La redacció original de l'article 204.2 també referia la meritació del cànon al moment de l'atorgament de la llicència.

8 Vegem-se, entre altres, sentències del Tribunal Constitucional de 31/10/1996; 21/05/1997 i 28/10/1997.

9 Article 9.3 CE: "La Constitució garanteix el principi de legalitat, la jerarquia normativa, la publicitat de les normes, **la irretroactivitat de les disposicions sancionadores no favorables o restrictives de drets individuals**, la **seguretat jurídica**, la responsabilitat i la interdicció de l'arbitrarietat dels poders públics."

10 La doctrina del Tribunal Suprem sobre aquesta matèria corrobora l'exposat. Per totes, pot veure's la sentència de 12/06/2018 (RC 1677/2017) que afirma (fonament de dret 3r, punt 7é): <<Considera la Sala, a la vista de tals fets provats -i no controvertits- i de la nostra doctrina constant i reiterada, que els actes administratius jutjats en la instància eren nuls per una raó jurídica feta explícita en la sentència, com és l'aprovació de la tarifa en un moment posterior a la meritació. Referent

Per consegüent, en aplicació del que s'ha raonat, resulta admissible la modificació del cànon d'una DIC quantificat conforme a la redacció original de l'article 204.2 prenent com a mètode de càlcul el que s'estableix en la redacció d'aquesta norma després de la reforma de la LOTUP per Llei 1/2019, de 5 de febrer, sempre que encara no s'haguera produït la seua meritació.

## CONCLUSIONS

**ÚNICA.** En tant no s'haja produït la seua meritació, la quantia del cànon d'una DIC és del 2% del cost de les obres en els termes exposats en la consideració única del present informe. Totes les referències realitzades en el present informe a la LOTUP cal entendre-les realitzades al vigent TRLOTUP, vigent des del dia, el qual no ha canviat el sentit literal de la regulació, segons s'ha indicat.

Respecte de la contestació d'aquesta consulta, l'article 5.7 del Decret 8/2016, del Consell, pel qual s'aprova el Reglament dels Òrgans Territorials i Urbanístics de la Generalitat, estableix, entre les atribucions d'aquesta direcció general, la d'evacuar (després dels informes tècnics o, fins i tot, dictamen de l'òrgan urbanístic o territorial de la Generalitat que es considere oportú) les consultes que, en qüestions de planificació o legislació urbanística i d'ordenació del territori, o la seua aplicació, li formulen els ajuntaments o entitats del sector públic de la Comunitat Valenciana. **Les consultes, en cap cas, tindran caràcter vinculant**".

D'altra banda, se l'informa que, amb la finalitat que siguen accessibles per qualsevol persona i servisquen d'ajuda als municipis en la seua labor d'aplicació de la legislació urbanística, les contestacions de la Direcció General d'Urbanisme a consultes efectuades per Ajuntaments a partir de l'any 2020, es publiquen en la web de la Conselleria en la següent adreça:

<http://politicaterritorial.gva.es/va/web/urbanismo/consultes-presentades-per-ajuntaments>

EL DIRECTOR GENERAL D'URBANISME

---

a això, és d'advertir que l'article 21 LGT, relatiu a la meritació i exigibilitat, defineix al primer com "*...el moment en el qual s'entén realitzat el fet imposable i, en el qual es produeix el naixement de l'obligació tributària principal*">>.