

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

Servicio de Asesoramiento Municipal e Intervención Urbanística

**Municipio:** ORIHUELA

**Asunto:** Devengo del canon de una DIC de suministro de carburantes TM Orihuela.

AYUNTAMIENTO DE ORIHUELA  
C/ Marqués de Arneva, 1  
03300 Orihuela

En fecha **12/08/2021**<sup>1</sup> ha tenido entrada en el Servicio de Asesoramiento Municipal e Intervención Urbanística (SAMIU), de la Dirección General de Urbanismo (DGU), de la Conselleria de Política Territorial, Obras Públicas y Movilidad (CPTOPM), escrito del ayuntamiento de **ORIHUELA**, de 03/05/2021, por el que se formula **consulta** en relación al **canon de la DIC 353/12**, por la que se autoriza la actividad de estación de suministro de carburantes, con área de servicio y restauración, en parcela 94 del polígono 48 de Orihuela; consulta que el ayuntamiento formula en los términos siguientes:

(...) Visto el escrito presentado en 07/08/2020 (RE 2020-E-10418) por D. Trinitario Oltra Sánchez, en el que entre otras cosas, indica lo siguiente:

"Que no habiéndose producido el devengo del canon de la DIC concedida, se proceda a adecuar su futura liquidación al vigente artículo 204.2 de la LOTUP, correspondiendo la misma al 2% de los costes estimados de las obras de edificación y de las obras necesarias para la implantación de los servicios, en concreto, el 2% del coste de transformación admitido por el órgano sustantivo de la DIC (administración autonómica) atendiendo a la propuesta efectuada en el expediente administrativo por la administración local, siendo que de albergarse dudas sobre la aplicación del vigente artículo 202.4 LOTUP, se solicita sea elevada al SAMIU de la DGU, consulta formal sobre su aplicación."

Y visto el informe emitido por los Servicios Técnicos Municipales, de fecha 25/09/2020 (Código de Validación 4L7MZHA5YJ9P2CC9S4465RM3M) en el que indica:

"A petición del Director del Área de Urbanismo y en relación al expediente DIC 353/12, donde se solicita la emisión de un nuevo informe aplicando las vigentes determinaciones del artículo 204.2 LOTUP para el cálculo del canon, el Técnico que suscribe informa:

Que en fecha 12/11/2013 se emitió, por este técnico, informe de valoración del canon, utilizando como criterios para el cálculo del coste de transformación, los establecidos por la Ley de 3 de noviembre del 2008, que aunque derogado por la Ley 12/2010, se consideraba que se encontraba dentro de los márgenes reales de las diferencias entre precios de suelo no urbanizable y precio de suelos industriales, estimando el mismo en **75.055 €**.

(...)

Que según se solicita por parte del interesado, el canon de uso y aprovechamiento debería ser de **5.056,32 €**.

---

1 El ayuntamiento de Orihuela envió la consulta al Servicio Territorial de Urbanismo de Alicante (STUA) en fecha 03/05/2021. El STUA la remitió a la CPTOM en fecha 10/08/2021.

Que calculando el canon según establece actualmente la LOTUP y teniendo en cuenta todas las obras que han de ser realizadas, queda establecido en **5.308,44 €** (...).

Que establecer si es de aplicación la nueva o la anterior ley al no estar abonado el canon al día de la fecha no corresponde a este técnico, por no disponer de los conocimientos jurídicos necesarios”.

Por medio de la presente y en relación con lo expresado anteriormente, **le solicitamos se pronuncie sobre si es factible o no la aplicación del referido artículo 204.2 LOTUP**, conforme a lo solicitado por el Sr. Oltra, al objeto de proseguir o no, con la tramitación del expediente de modificación del canon.

En relación a la consulta formulada resultan de aplicación las siguientes

## CONSIDERACIONES JURÍDICAS

**ÚNICA.** La aplicación del cambio normativo que, respecto de la cuantificación del canon de las DIC, supuso la Ley 1/2019, de 5 de febrero, de la Generalitat, de modificación de la LOTUP<sup>2</sup> ha dado lugar a varias consultas a esta Dirección General, efectuadas por diversos municipios, que han sido respondidas acogiendo la viabilidad -que ha de entenderse **en términos de derecho** subjetivo del adjudicatario de la DIC- de aplicar la fórmula de cuantificación del canon consistente en el **2%** del coste de las obras, **siempre que no se hubiese producido el devengo** de dicho canon en la forma prevista en la norma que lo regula.

Efectivamente, el vigente artículo 221.2 TRLOTUP<sup>3</sup> establece que el devengo del canon se producirá con la licencia:

**2. (...) El canon se devengará de una sola vez con ocasión del otorgamiento de la licencia urbanística**, pudiendo el ayuntamiento acordar, a solicitud del interesado, el fraccionamiento o aplazamiento del pago, siempre dentro del plazo de vigencia concedido. El otorgamiento de prórroga del plazo a que se refiere el artículo 222 de este texto refundido no comportará un nuevo canon urbanístico.

Ya se ha dicho que, acerca de esta cuestión, la Dirección General de Urbanismo se ha pronunciado en diversas ocasiones. Por todas se reproduce, seguidamente, el criterio interpretativo fijado por dicha Dirección General:

### CRITERIO INTERPRETATIVO ARTÍCULO 204.2 LOTUP EN LO RELATIVO A APLICACIÓN DEL CANON DE LAS DECLARACIONES DE INTERÉS COMUNITARIO (DIC).

<sup>2</sup> Ley 5/2014, de 25 de julio, de la Generalitat, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje.

<sup>3</sup> Decreto Legislativo 1/2021, de 18 de junio, del Consell, de aprobación del Texto Refundido de la LOTUP. Su artículo 221.2 es trasunto idéntico del artículo 202.4 LOTUP tras la modificación efectuada por la Ley 1/2019 (citada *ut supra*).



---

## EL CANON DE LAS DIC: REGULACIÓN NORMATIVA Y CRITERIO INTERPRETATIVO.

### TEXTO NORMATIVO:

#### Artículo 204. Canon de uso y aprovechamiento en las declaraciones de interés comunitario.

1. (...)

2. El canon de uso y aprovechamiento se establecerá en la declaración de interés comunitario, a propuesta del ayuntamiento, por cuantía equivalente al 2% de los costes estimados de las obras de edificación y de las obras necesarias para la implantación de los servicios a que se refiere el último párrafo del artículo 187 de esta ley. La fijación del coste de las citadas obras, y consecuentemente del canon, tendrá carácter provisional hasta que se fije definitivamente en el momento de concesión de la licencia municipal. **El canon se devengará de una sola vez con ocasión del otorgamiento de la licencia urbanística**, pudiendo el ayuntamiento acordar, a solicitud del interesado, el fraccionamiento o aplazamiento del pago, siempre dentro del plazo de vigencia concedido.

(...)

### CRITERIO INTERPRETATIVO.

La importante reforma de la Ley 5/2014, de 25 de julio, de la Generalitat, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje (LOTUP) efectuada mediante Ley 1/2019, de 5 de febrero, comportó un novedoso método de cálculo del canon urbanístico de las DIC, tal como anunciaba el Preámbulo de la propia Ley modificatoria. En realidad el cambio es muy sencillo: frente a las artificiosas -y en ocasiones también farragosas- formas anteriores de calcular el canon (que, en numerosas ocasiones, acababan en litigio), la modificación efectuada opta por la simplicidad, limitándose a aplicar un porcentaje -el 2%- sobre el montante de la obra a ejecutar, por lo que su aplicación práctica no ofrece mayor problema que los propios de la diversa casuística existente.

Sí, por el contrario, ofrece cierta dificultad interpretativa la posibilidad de que aquellos adjudicatarios de DIC que aún no hubiesen efectuado el pago del canon puedan acogerse al nuevo canon del 2% del coste de las obras que el propio precepto identifica (siempre, naturalmente, que el montante de éste fuese inferior al del pago aún no efectuado).

Se trata, en definitiva, de una cuestión de derecho transitorio con derivación de retroactividad en lo relativo a su aplicación. Por consiguiente, visto que el propio artículo 204.2 remite el **devengo** del canon (momento en que, efectuado el hecho imponible, nace la obligación de efectuar el pago) al otorgamiento de la licencia urbanística, debe entenderse provisional -tal como establece el propio artículo- el canon fijado en la DIC. Es a partir de la no perfección de la deuda (aún es provisional) que existe -hasta que se produzca el devengo- margen para que pueda operar, con retroactividad, el cálculo del canon a partir del 2% de modo que, al producirse aquél, el pago se efectúe sobre el 2% del coste de las obras y no sobre la cuantía del canon fijada con la aprobación de la DIC.

Habilita esta línea interpretativa la doctrina jurisprudencial del Tribunal Constitucional en materia de retroactividad de las normas tributarias o de gravamen (sentencias de 31/10/1996; 21/05/1997 y 28/10/1997) que, en aplicación del principio constitucional de irretroactividad de norma no favorable o restrictiva de derechos (artículo 9.3 CE) admite la aplicación retroactiva de la norma tributaria siempre que no entre en colisión con la **seguridad jurídica** o afecte a la confianza de los ciudadanos; límites que no se



traspasan en el supuesto examinado en tanto la norma otorga naturaleza provisional a la cuantificación del canon efectuada con la aprobación de la DIC. Por todas, puede verse la sentencia de 12/06/2018 (RC 1677/2017) que afirma (Fundamento de Derecho 3ª, punto 7º): "Considera la Sala, a la vista de tales hechos probados -y no controvertidos- y de nuestra doctrina constante y reiterada, que los actos administrativos enjuiciados en la instancia eran nulos por una razón jurídica hecha explícita en la sentencia, como es la aprobación de la tarifa en un momento posterior el devengo. A este respecto, es de advertir que el artículo 21 LGT, relativo al devengo y exigibilidad, define al primero como "...el **momento en el que se entiende realizado el hecho imponible y, en el que se produce el nacimiento de la obligación tributaria principal**". A sensu contrario resulta factible la aplicación retroactiva de la norma en tanto aquél - el devengo- aún no se ha producido.

A partir del criterio transcrito, la DGU ha respondido varias consultas formuladas por distintos ayuntamientos. A título de ejemplo se transcribe, seguidamente, la respuesta efectuada a la efectuada por el ayuntamiento de X (en 2020):

La reforma de la LOTUP<sup>4</sup>, efectuada mediante Ley 1/2019, de 5 de febrero, incluyó un cambio radical en el modo de **cuantificar el canon** de uso y aprovechamiento de las Declaraciones de Interés Comunitario (DIC); simplificando el cálculo de dicha cuantificación<sup>5</sup> mediante la aplicación de un porcentaje (2 %) respecto de los **costes estimados de las obras de edificación y las obras necesarias para la implantación de los servicios de abastecimiento de agua potable y evacuación, recogida y depuración de los residuos y aguas residuales** (artículo 204.2 en relación al artículo 197.3, ambos LOTUP).

El propio artículo 202.4 remite el **DEVENGO** del canon al momento del otorgamiento de la licencia urbanística; cosa lógica habida cuenta de que, hasta dicho momento, no estarán definitivamente fijados - en los presupuestos de los correspondientes proyectos de edificación y urbanización- los costes respecto de los que aplicar el 2%. Por tanto, la cuantía del canon fijado en la DIC se reputa provisional hasta su fijación definitiva con el otorgamiento de la licencia; momento en el que, devengado el canon, nace la obligación de su pago en los términos que para cada supuesto concreto resulte.

En relación con lo expuesto recientemente se ha planteado la cuestión de si fijado un canon para una DIC conforme a la redacción original del artículo 202.4<sup>6</sup> LOTUP sin que se haya otorgado aún licencia ¿puede modificarse dicho canon en el supuesto de que su cálculo conforme a la modificación del artículo 202.4 resulte más favorable? La respuesta ha de efectuarse en sentido positivo atendiendo a las siguientes razones:

- La primera, de índole procedimental, parte del hecho que aún no se ha producido el devengo del canon<sup>7</sup> y, por consiguiente, todavía no ha nacido la obligación de efectuar el pago; de suerte que la cuantía del canon fijada en la DIC tiene naturaleza provisional y, por tanto, susceptible de ser modificada mientras el otorgamiento de licencia no la transforme en definitiva.

4 Ley 5/2014, de 25 de julio, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje.

5 El Preámbulo de la Ley 1/2019, se hace eco de los problemas generados por el método de cálculo del canon previsto en la LOTUP original: "En cuarto lugar, se establecen algunas modificaciones en el régimen del suelo no urbanizable que derivan de las necesidades que se han puesto de manifiesto en el período de aplicación de la norma, como la introducción de la vivienda vinculada a la explotación agrícola o la forma de calcular el canon urbanístico de la Declaración de Interés Comunitario".

6 Artículo 204.2. "El canon de uso y aprovechamiento se establecerá por **cuantía equivalente al coste económico que se derivaría de la transformación urbanística del suelo para la obtención de una parcela de superficie, uso y aprovechamiento equivalente a la efectivamente ocupada por la actividad autorizada** por la declaración de interés comunitario (...)."

7 La redacción original del artículo 204.2 también refería el devengo del canon al momento del otorgamiento de la licencia.



- La segunda, de carácter habilitante, procede de la doctrina jurisprudencial del Tribunal Constitucional en materia de irretroactividad de las normas tributarias o de gravamen<sup>8</sup> que, en aplicación del principio constitucional de irretroactividad de norma no favorable o restrictiva de derechos<sup>9</sup> admite la aplicación retroactiva de la norma tributaria siempre que no entre en colisión con la seguridad jurídica o afecte a la confianza de los ciudadanos; límites que no se traspasan en el supuesto examinado en tanto la norma otorga naturaleza provisional a la cuantificación del canon efectuada con la aprobación de la DIC<sup>10</sup>.

Por consiguiente, en aplicación de lo razonado, resulta admisible la modificación del canon de una DIC cuantificado conforme a la redacción original del artículo 204.2 tomando como método de cálculo lo establecido en la redacción de dicha norma tras la reforma de la LOTUP por Ley 1/2019, de 5 de febrero, siempre que aún no se hubiese producido su devengo.

## CONCLUSIONES

**ÚNICA.** En tanto no se haya producido su devengo, la cuantía del canon de una DIC es del 2% del coste de las obras en los términos expuestos en la Consideración Única del presente informe.

Todas las referencias realizadas en el presente informe a la LOTUP hay que entenderlas realizadas al vigente TRLOTUP, vigente desde el día, el cual no ha cambiado el tenor literal de la regulación, según se ha indicado.

Respecto de la contestación de esta consulta, el artículo 5.7 del Decreto 8/2016, del Consell, por el que se aprueba el Reglamento del los Órganos Territoriales y Urbanísticos de la Generalitat, establece, entre las atribuciones de esta Dirección General, la de “evacuar (previos los informes técnicos o, incluso, dictamen del órgano urbanístico o territorial de la Generalitat que se considere oportuno) las consultas que, en cuestiones de planificación o legislación urbanística y de ordenación del territorio, o su aplicación, le formulen los ayuntamientos o entidades del sector público de la Comunitat Valenciana. **Las consultas, en ningún caso, tendrán carácter vinculante**”.

8 Véanse, entre otras, sentencias del Tribunal Constitucional de 31/10/1996; 21/05/1997 y 28/10/1997.

9 Artículo 9.3 CE: “La Constitución garantiza el principio de legalidad, la jerarquía normativa, la publicidad de las normas, **la irretroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales**, la seguridad jurídica, la responsabilidad y la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos.”

10 La doctrina del Tribunal Supremo sobre esta materia corrobora lo expuesto. Por todas, puede verse la sentencia de 12/06/2018 (RC 1677/2017) que afirma (Fundamento de Derecho 3º, punto 7º): <<Considera la Sala, a la vista de tales hechos probados -y no controvertidos- y de nuestra doctrina constante y reiterada, que los actos administrativos enjuiciados en la instancia eran nulos por una razón jurídica hecha explícita en la sentencia, como es la aprobación de la tarifa en un momento posterior al devengo. A este respecto, es de advertir que el artículo 21 LGT, relativo al devengo y exigibilidad, define al primero como “...**el momento en el que se entiende realizado el hecho imponible y, en el que se produce el nacimiento de la obligación tributaria principal**”>>.

Por otro lado, se le informa de que, con el fin de que sean accesibles por cualquier persona y sirvan de ayuda a los municipios en su labor de aplicación de la legislación urbanística, las contestaciones de la Dirección General de Urbanismo a consultas efectuadas por Ayuntamientos a partir del año 2020, se publican en la web de la Conselleria en la siguiente dirección:

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

EL DIRECTOR GENERAL DE URBANISMO