



**DIPUTACIÓN PROVINCIAL
DE
TOLEDO**

ASISTENCIA A MUNICIPIOS

Núm. R. E. L. 0245000



El Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de... solicita, mediante escrito de 15 de febrero y registro de entrada en Diputación el día 20 del mismo mes, la emisión de un Informe por parte del Departamento de Asistencia a Municipios, en relación con las cuestiones planteadas por la empresa..., tras su renuncia a continuar con el proyecto de instalación de un parque fotovoltaico en el municipio.

Con dicha finalidad, la referida empresa ha presentado un escrito en el Ayuntamiento –del cual se nos remite una copia– solicitando, en primer lugar, que se le tenga por renunciada a la licencia de obras concedida, en su día, para la instalación del Parque Fotovoltáico de "...", y, en consecuencia, que se tenga por solicitada, así mismo, tanto la anulación del canon urbanístico liquidado, como la liquidación provisional del Impuesto sobre Instalaciones, Construcciones y Obras (ICIO) efectuadas en su momento, procediéndose, al mismo tiempo, a reintegrar a la citada mercantil las cantidades abonadas por tales conceptos al Ayuntamiento, y a anular aquellos importes que aún están pendientes de pago.

En segundo lugar, la referida empresa solicita también que las parcelas de terreno que fueron objeto de la preceptiva calificación urbanística, originariamente rústicas, vuelvan a su estado anterior, a los efectos de la aplicación del Impuesto sobre Bienes Inmuebles en su modalidad de rústica.

Pues bien, con tales antecedentes, una vez leído y analizado el contenido del escrito presentado ante el Ayuntamiento, y consultada, asimismo, la legislación que consideramos de aplicación al caso, que en su momento se citará, se procede a emitir el siguiente,

INFORME

PRIMERO

Antes de entrar en el fondo del asunto, lo primero que queremos destacar es la diversidad de cuestiones planteadas por la citada mercantil, tanto por la diferente naturaleza de las figuras jurídicas afectadas, como por la ausencia de precedentes o



**DIPUTACIÓN PROVINCIAL
DE
TOLEDO**

ASISTENCIA A MUNICIPIOS

Núm. R. E. L. 0245000



respuestas existentes respecto de alguna de ellas. Así, mientras que, en relación con la anulación de la liquidación provisional del ICIO y la consiguiente devolución de lo ingresado anticipadamente, existe bastante práctica administrativa y abundante jurisprudencia que, pese a la defectuosa regulación legal de los elementos esenciales del referido impuesto, nos marca el camino a seguir, no sucede lo mismo, sin embargo, en todo lo relacionado con la anulación del Canon urbanístico y la devolución de los importes ingresados a su amparo, tras la renuncia expresa a continuar con la actuación urbanística pretendida y, por tanto, a materializar el aprovechamiento urbanístico reconocido tras la calificación.

El citado Canon urbanístico, cuya configuración legal es bastante parca e ignora, desde luego, todo lo relacionado con su anulación y devolución por los motivos indicados, ha sido regulado, básicamente, en el artículo 64.³ del Texto Refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística (TRLOTAU, en adelante), aprobado por Decreto Legislativo 1/2010, de 18 de mayo, cuyo contenido ha sido reproducido, prácticamente de forma idéntica, en el artículo 33² del Reglamento de

¹ **Artículo 64. El contenido y el procedimiento de las resoluciones requeridas para legitimar los actos promovidos por particulares.**

.....
3. Para los actos previstos en la letra b) del apartado 3º del número 1 del artículo 54, la resolución municipal de otorgamiento de la licencia deberá bien fijar el importe que deba satisfacerse en concepto de canon de participación municipal en el uso o aprovechamiento atribuido por la calificación, bien, cuando así lo haya aceptado el Municipio, determinar la superficie de suelo sustitutiva de valor equivalente, materializable en cualquier clase de suelo.

La cuantía del canon será del dos por ciento del importe total de la inversión en obras, construcciones e instalaciones a realizar. Se devengará de una sola vez y con ocasión del otorgamiento de la licencia urbanística.

En los casos y con los requisitos que reglamentariamente se determinen podrán establecerse exenciones o reducciones de este canon.

² **Artículo 33. Canon de participación municipal.**

1. Para todos los actos previstos en esta Sección, así como para cualesquiera otros actos relacionados con usos industriales, terciarios y dotacionales de carácter privado, ya vayan a realizarse en suelo rústico de reserva o no urbanizable de especial protección, la resolución municipal de otorgamiento de la licencia deberá bien fijar el importe que deba satisfacerse en concepto de canon de participación municipal en el uso o aprovechamiento atribuido por la calificación, bien, cuando así lo haya aceptado el municipio, determinar la superficie de suelo sustitutiva de valor equivalente, materializable en cualquier clase de suelo.

2. La cuantía del canon será del dos por ciento del importe total de la inversión en obras, construcciones e instalaciones a realizar. Se devengará de una sola vez con ocasión del otorgamiento de la licencia urbanística, practicándose una liquidación provisional o a cuenta, bien en función del presupuesto presentado por los



**DIPUTACIÓN PROVINCIAL
DE
TOLEDO**

ASISTENCIA A MUNICIPIOS

Núm. R. E. L. 0245000



Suelo Rústico (RSR, en adelante), aprobado por el Decreto 242/2004, de 27 de julio, y modificado, a su vez, por el Decreto 177/2010, de 1 de julio.

Por eso, en la exposición que sigue abordaremos de forma separada las diversas cuestiones planteadas por la referida mercantil, agrupando nuestras respuestas en cada uno de los diferentes puntos que integran el presente Informe.

SEGUNDO

Siguiendo con el plan trazado, lo primero que hemos de decir es que formulada renuncia expresa a la licencia de obras concedida en su día para la instalación del Parque Fotovoltaico de "...", ésta debería ser admitida sin más, ya que, sin perjuicio de la necesaria acreditación de la representación invocada en el escrito de renuncia, en los términos previstos en el artículo 32.3³ de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJPAC, en adelante), cualquier interesado puede renunciar a sus derechos, conforme a lo dispuesto en el artículo 90⁴ del citado texto legal, salvo en aquellos casos en que dicha renuncia esté prohibida por el ordenamiento jurídico.

Ahora bien, aun cuando la indicada renuncia a la licencia de obras y, consiguientemente, también a la calificación urbanística otorgada a los terrenos en los

interesados, siempre que hubiera sido visado por el colegio oficial correspondiente cuando ello constituya un requisito preceptivo, o bien en función de los índices o módulos si una Ordenanza Municipal así lo establece.

Una vez finalizada la construcción, instalación u obra y teniendo, tras su ejecución, en cuenta el importe real de la inversión en obras, construcciones e instalaciones, el Ayuntamiento, mediante la oportuna comprobación administrativa, practicará la correspondiente liquidación definitiva, exigiendo del interesado o reintegrándole, en su caso, la cantidad que corresponda

3. Quedan exceptuados del pago de este canon las actividades extractivas y mineras y las que se vayan a realizar en bienes de dominio público.

³ Artículo 32. Representación.

.....
3. Para formular solicitudes, entablar recursos, desistir de acciones y renunciar a derechos en nombre de otra persona, deberá acreditarse la representación por cualquier medio válido en derecho que deje constancia fidedigna, o mediante declaración en comparecencia personal del interesado. Para los actos y gestiones de mero trámite se presumirá aquella representación.

⁴ Artículo 90. Ejercicio.

1. Todo interesado podrá desistir de su solicitud o, cuando ello no esté prohibido por el Ordenamiento Jurídico, renunciar a sus derechos.

2. Si el escrito de iniciación se hubiera formulado por dos o más interesados, el desistimiento o la renuncia sólo afectará a aquellos que la hubiesen formulado



**DIPUTACIÓN PROVINCIAL
DE
TOLEDO**

ASISTENCIA A MUNICIPIOS

Núm. R. E. L. 0245000



que iba a desarrollarse la instalación industrial fotovoltaica, no se encuentra prohibida legalmente, es indudable que su admisión obliga al Ayuntamiento a tener que desplegar con carácter previo una cierta actividad, dirigida, por ejemplo, a restablecer nuevamente la calificación urbanística del suelo afectado por la actuación.

En primer lugar, porque, siendo la actividad urbanística una función pública⁵, el acto de calificación del suelo no puede quedar exclusivamente en manos de la voluntad unilateral de los particulares; y, en segundo lugar, porque, lo mismo que para dejar sin efecto un acto administrativo cualquiera se debe seguir un determinado procedimiento legal, para dejar sin efecto la licencia de obras y la calificación urbanística de los terrenos afectados por la actuación, sería preciso también, una vez ponderados los diferentes intereses en juego, adoptar un acto previo de contrario imperio dictado en el seno del procedimiento de revisión que legalmente corresponda.

TERCERO

En lo que se refiere a la anulación y, consiguiente, devolución de la cantidad ingresada anticipadamente en concepto de liquidación provisional del ICIO, nuestra opinión es meridiana, pues, pese a estar en presencia de una obligación tributaria autónoma e independiente de la obligación tributaria principal –constituida ésta por la liquidación definitiva que, en todo caso, habría de practicarse tras la finalización de las obras–, como el supuesto de hecho que constituye y determina la realización del hecho imponible⁶ no ha tenido lugar, ni tampoco se ha producido la iniciación de las obras que

⁵ Decreto Legislativo 1/2010, de 18/05/2010, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística.

Artículo 2. La actividad urbanística.

1. *La actividad administrativa de ordenación de la ocupación, transformación, uso y aprovechamiento del suelo es una función pública, cuyo cumplimiento corresponde a la Administración de la Junta de Comunidades y a los Municipios, en el marco de esta Ley y en las respectivas esferas de competencia que ella les asigna.*

⁶ 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.

Artículo 100. Naturaleza y hecho imponible.

1. *El Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras es un tributo indirecto cuyo hecho imponible está constituido por la realización, dentro del término municipal, de cualquier construcción, instalación u obra para la que se exija obtención de la correspondiente licencia de obras o urbanística, se haya obtenido o no dicha licencia, siempre que su expedición corresponda al ayuntamiento de la imposición.*



**DIPUTACIÓN PROVINCIAL
DE
TOLEDO**

ASISTENCIA A MUNICIPIOS

Núm. R. E. L. 0245000



determinaría el devengo del impuesto⁷, consideramos que, una vez constatado el hecho negativo de la ausencia de obligación tributaria y admitida expresamente la renuncia a los derechos otorgados con la licencia de obras, de forma que aquélla tampoco podrá ya nacer en el futuro, el Ayuntamiento debe acceder a lo solicitado, procediendo a anular la liquidación practicada en su día y devolver, en consecuencia, el importe ingresado a cuenta por el interesado.

Por otra parte, y en lo que a la devolución de la cantidad ingresada se refiere, toda vez que no ha transcurrido el plazo de los cuatro años previsto inicialmente en el artículo 66, letra c), de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria (LGT, en adelante), para poder solicitar *“las devoluciones derivadas de la normativa de cada tributo, las devoluciones de ingresos indebidos y (...)”*, computado dicho plazo desde el ingreso de la deuda hasta el momento de presentación de la renuncia, conforme a lo dispuesto en el artículo 67.1 siguiente del citado texto legal, el derecho a la devolución habría sido ejercitado correctamente y en plazo y, por tanto, tampoco desde el punto de vista de la posible prescripción del derecho habría motivos para negar lo solicitado.

En cuanto al régimen, procedimiento y plazos a seguir para, reconocer, primero, el derecho a la devolución y, en segundo lugar, hacer efectivo dicho derecho mediante el pago material de la cantidad adeudada, deberá estarse a la regulación establecida al efecto en la legislación tributaria y, más concretamente, a lo dispuesto en los artículos 123 y ss. del Real Decreto 1065/2007, de 27 de julio, por el que se aprueba el Reglamento General de las actuaciones y los procedimientos de gestión e inspección tributaria y de desarrollo de las normas comunes de los procedimientos de aplicación de los tributos.

CUARTO

⁷ 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.

Artículo 102. Base imponible, cuota y devengo.

.....
4. El impuesto se devenga en el momento de iniciarse la construcción, instalación u obra, aun cuando no se haya obtenido la correspondiente licencia.



**DIPUTACIÓN PROVINCIAL
DE
TOLEDO**

ASISTENCIA A MUNICIPIOS

Núm. R. E. L. 0245000



Más problemática es la cuestión relativa a la anulación del Canon urbanístico y la consiguiente devolución de lo ingresado anticipadamente por dicho concepto. Y ello, porque se trata de una figura legal que, nacida en el ámbito de la legislación urbanística, tiene como finalidad primordial hacer posible la participación de la Comunidad –personificada en este caso en la respectiva Administración municipal– en las plusvalías generadas por el uso o aprovechamiento urbanístico atribuido al suelo rústico que, alterando su uso característico y tradicional, resultaría incompatible, en principio, con dicha clase de suelo.

Su escueto régimen legal viene establecido, como ya hemos dicho, en los artículos 64.3 del TRLOTAU y 33 del RSR, que lo configuran a modo de mecanismo sustitutivo de la cesión de suelo exigida a los propietarios de terrenos en suelo urbano y urbanizable.

La primera cuestión a determinar será, por tanto, la de su naturaleza jurídica. En este sentido, es prácticamente unánime la opinión de la doctrina y de los tribunales, al calificarlo como un ingreso o prestación patrimonial de carácter público, aunque no de carácter tributario, que no difiere esencialmente de las cesiones de suelo exigidas en otras clases de suelo. De ahí que su justificación, como en el caso de las citadas cesiones de suelo, sea el enriquecimiento generado a los propietarios o titulares de otros derechos reales sobre el suelo, con ocasión de la actividad urbanística desarrollada por la Administración. De forma que, si no hay enriquecimiento o, lo que es igual, no se llega a materializar el aprovechamiento urbanístico concedido tras la calificación urbanística y su incorporación a la correspondiente licencia de obras, como ocurre en el presente caso tras la renuncia expresa a sus derechos por parte de la citada mercantil, tampoco puede existir la obligación compensatoria exigida en forma de Canon, cuyo diseño legal se habría quedado sin uno de sus elementos esenciales, esto es, el equivalente a la realización del hecho imponible en el ámbito tributario.

Ahora bien, es tan parca la mencionada regulación legal que de su contenido no cabe extraer más conclusión que la expresada en el párrafo anterior, pero, sin que por ello debamos obviar otras cuestiones relacionadas con su aplicación. A este respecto, hay que recordar que, si bien, en el supuesto objeto del presente Informe, la liquidación efectuada en concepto de Canon se habría convertido sobrevenidamente en una



**DIPUTACIÓN PROVINCIAL
DE
TOLEDO**

ASISTENCIA A MUNICIPIOS

Núm. R. E. L. 0245000



obligación sin causa y, por tanto, indebida, cuyo ingreso, sin duda, habría que devolver, antes de ello, y en la medida en que a través del acto de calificación urbanística y la incorporación de su contenido a la correspondiente licencia de obras, se habría procedido a cualificar urbanísticamente los terrenos afectados por la actuación, habría que dictar un acto de contrario imperio que, del mismo modo que en su día se autorizó el desarrollo pretendido en suelo rústico, dejara sin efecto la mencionada calificación y devolviera los terrenos a su régimen urbanístico anterior.

Por otra parte, de admitirse la opinión manifestada sobre la desaparición sobrevenida de la obligación compensatoria exigida en concepto de Canon, una vez que éste ha sido ya ingresado, como ocurre en el presente caso, y dado su carácter no tributario, el paso siguiente sería determinar qué régimen jurídico deberemos aplicar a la solicitud de devolución formalizada por la parte interesada. Pues bien, a nuestro juicio, y de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 2.2⁸ de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (LRHL, en adelante), aprobada por Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, y 11.2⁹ de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria (LGP, en adelante), el régimen jurídico aplicable a la devolución solicitada será el previsto en la legislación tributaria en su conjunto, sin perjuicio de lo establecido en la normativa propia de cada una de las prestaciones de derecho público.

En concreto, y como quiera que no existe regulación específica alguna sobre el citado Canon, el procedimiento, plazos y requisitos de la devolución hemos de

⁸ **Artículo 2. Enumeración de los recursos de las entidades locales.**

.....
2. Para la cobranza de los tributos y de las cantidades que como ingresos de derecho público, tales como prestaciones patrimoniales de carácter público no tributarias, precios públicos, y multas y sanciones pecuniarias, debe percibir la hacienda de las entidades locales de conformidad con lo previsto en el apartado anterior, dicha Hacienda ostentará las prerrogativas establecidas legalmente para la hacienda del Estado, y actuará, en su caso, conforme a los procedimientos administrativos correspondientes.

⁹ **Artículo 11. Nacimiento, adquisición y extinción de los derechos de naturaleza pública de la Hacienda Pública estatal.**

.....
2. Los derechos de naturaleza pública de la Hacienda Pública estatal se extinguen por las causas previstas en la Ley General Tributaria y las demás previstas en las leyes.

Sin perjuicio de lo establecido en esta Ley y en la normativa reguladora de cada derecho, el procedimiento, efectos y requisitos de las formas de extinción de los derechos de naturaleza pública de la Hacienda Pública estatal se someterán a lo establecido en la Ley General Tributaria y el Reglamento General de Recaudación.



**DIPUTACIÓN PROVINCIAL
DE
TOLEDO**

ASISTENCIA A MUNICIPIOS

Núm. R. E. L. 0245000



buscarlos, al igual que ocurría en el caso del ICIO, en lo dispuesto en los artículos 123 y siguientes del Real Decreto 1065/2007, de 27 de julio, por el que se aprueba el Reglamento General de las actuaciones y los procedimientos de gestión e inspección tributaria y de desarrollo de las normas comunes de los procedimientos de aplicación de los tributos, si bien, en este caso, deberá tenerse en cuenta también lo dispuesto en los artículos 81¹⁰ y 24¹¹ de la LGP, referidos, respectivamente, a las devoluciones de ingresos y liquidación de intereses de demora.

QUINTO

En cuanto a la cuestión relativa a la aplicación del IBI de naturaleza rústica sobre las parcelas afectadas por la malograda actuación, en lugar de la actual exacción en concepto de IBI de naturaleza urbana, solo cabe decir que, una vez adoptado por el Ayuntamiento el acuerdo de restablecimiento sobre dichas parcelas del régimen urbanístico anterior a la calificación, en los términos y condiciones apuntadas más arriba, el paso siguiente debería ser el de proceder conforme a lo dispuesto en el Real Decreto Legislativo 1/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario y el Real Decreto 417/2006, de 7 de abril, dictado en su desarrollo.

Es cuanto me corresponde informar al respecto, advirtiendo expresamente a los destinatarios del presente Informe que las opiniones vertidas en el mismo se someten a cualesquiera otras mejor fundadas en derecho, ya que no pretenden, en modo alguno,

¹⁰ **Artículo 81.Devoluciones de ingresos.**

En la gestión de devoluciones de ingresos se distinguirá el reconocimiento del derecho a la devolución, cuyo origen será la realización de un ingreso indebido u otra causa legalmente establecida, y el pago de la devolución.

¹¹ **Artículo 24.Intereses de demora.**

Si la Administración no pagara al acreedor de la Hacienda Pública estatal dentro de los tres meses siguientes al día de notificación de la resolución judicial o del reconocimiento de la obligación, habrá de abonarle el interés señalado en el artículo 17 apartado 2 de esta Ley, sobre la cantidad debida, desde que el acreedor, una vez transcurrido dicho plazo, reclame por escrito el cumplimiento de la obligación.

En materia tributaria, de contratación administrativa y de expropiación forzosa se aplicará lo dispuesto en su legislación específica.



**DIPUTACIÓN PROVINCIAL
DE
TOLEDO**

ASISTENCIA A MUNICIPIOS

Núm. R. E. L. 0245000



sustituir o suplir el contenido de aquellos otros Informes que se hayan podido solicitar o que preceptivamente deban emitirse para la válida adopción de los acuerdos.

Toledo, 5 de marzo de 2012