

**Expediente:** C-17/2020 HF

**Servicio de Régimen Jurídico e Inspección Territorial**

**Municipio:** Dénia.

**Asunto:** Consulta ayuntamiento de Dénia s/ parcela residual.

**Ajuntament de Denia**  
**Area d'Urbanisme**  
**Ronda Murallas, 42**  
**03700 DENIA**

En fecha **23/03/2020** se recibió en el Servicio de Régimen Jurídico e Inspección Territorial (SRJIT) de la Dirección General de Urbanismo (DGU) de la Conselleria de Política Territorial, Obras Públicas y Movilidad (CPTOPM), escrito del ayuntamiento de DÉNIA formulando **consulta** a propósito del concepto de **parcela residual** en dicho término municipal; consulta que el ayuntamiento concreta en un escrito de remisión al que acompaña informe de los técnicos municipales proponiendo determinada interpretación en relación con el concepto de parcela residual de las Normas Urbanísticas Transitorias (NUT) del municipio de Dénia:

**Escrito de remisión:**

En atención a lo dispuesto en la Disposición Adicional Segunda, apartado segundo de las Normas Urbanísticas Transitorias (NUT) del municipio de Dénia, aprobadas por acuerdo del Consell, de 21/12/2018 (DOCV 17/01/2019) que establece: "**La interpretación de las NUT corresponde a la Generalitat Valenciana**, sin perjuicio del ayuntamiento de Dénia en el ámbito de sus competencias", **se remite informe técnico-jurídico**, de marzo de 2020, solicitando se dé respuesta a la consulta planteada por los técnicos municipales sobre la **interpretación del concepto de parcela residual** en las NUT.

**Informe técnico-jurídico que se adjunta:**

A instancia superior y en atención a lo dispuesto en la Disposición Adicional Segunda, apartado segundo, de las NUT (...) que establece: "La interpretación de las NUT corresponde a la Generalitat Valenciana, sin perjuicio del ayuntamiento de Dénia en el ámbito de sus competencias", por esta administración municipal procede elevar **CONSULTA** sobre el siguiente asunto y a tal objeto se emite el presente

**INFORME**

El **objeto de la consulta** se circunscribe a **determinar la posibilidad de autorizar, en base a lo dispuesto en las NUT, la construcción de tipología edificatoria unifamiliar aislada, en parcelas que, sin reunir el requisito de parcela mínima de 800 m2 según lo dispuesto en las fichas urbanísticas correspondientes, sí puedan considerarse residuales y edificables** (en atención al cumplimiento del resto de parámetros urbanísticos), **siempre que**

Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

“... alcancen una superficie indispensable de al menos 600 m<sup>2</sup>, únicamente en aquellos supuestos en que **concurran las siguientes circunstancias** respecto de la parcela original:

- a) Que la misma fuese igual o superior a 800 m<sup>2</sup>, o
- b) Que provenga de reparcelación o segregación legalmente autorizada y, por tanto, con título habilitante para poder ser edificada, previo cumplimiento de los requisitos legalmente previstos para ello.”

En consecuencia y con la finalidad de centrar el objeto de la consulta, el concepto de parcela residual está relacionado con el parámetro de superficie mínima y viene referido a aquellas parcelas en suelo urbanizado que, pese a no reunir la superficie mínima prevista en las normas de planeamiento vigentes, se consideran edificables en atención a la concurrencia de ciertas condiciones que permiten atribuirle dicha consideración, sin perjuicio de las demás exigidas por la normativa urbanística aplicable.

En la actualidad existe una **contradicción interna** en este concreto aspecto, en las Normas Urbanísticas (NNUU) de las NUT; en concreto entre los apartados 3.4 NNUU en relación al 1.6 NNUU:

- **NNUU 3.4.** Se define como edificación baja exenta en el interior de la parcela o adosada a un lindero, típica para la vivienda unifamiliar (chalet). Tendrá las siguientes limitaciones:  
  
(...)  
**3.** En la tipología UA, la parcela mínima será de 800 m<sup>2</sup> y excepcionalmente se permitirá parcela mínima de hasta 600 m<sup>2</sup> siempre que la parcela original fuese igual o superior a 800 m<sup>2</sup> y se encontrase afectada por viales (parcela residual).
- **NNUU 1.6.** Se considerará parcela residual aquella que pese a tener dimensión inferior a la establecida en la correspondiente Ficha de Zona, provenga de reparcelación o segregación legalmente autorizada y, por tanto, con título habilitante para poder ser edificada aún siendo inferior a la mínima establecida en la Ficha de Zona, siempre que su superficie sea superior a 800 m<sup>2</sup>”.

Para resolver dicha aparente contradicción en la literalidad de las NUT hemos de recurrir, entendemos, al contexto actual de aplicación de las mismas, su espíritu y finalidad y los principios de equidad y seguridad jurídica, así como a los antecedentes inmediatos de las normas de planeamiento anteriormente aprobadas en el municipio y al concepto de parcela residual contenido en las mismas -Plan General (PG) de 1992, Texto Refundido del PG de 2000, Plan General Transitorio (PGT) de 2013- conforme a los dispuesto en el artículo 3 del Código Civil y normativa concordante.

Así, en primer lugar, partiremos de la **diferenciación cualitativa que existe entre el concepto de parcela mínima y el de parcela residual**. De este modo, la parcela mínima hace referencia al parámetro edificatorio referido a la superficie mínima, que como regla general en el municipio de Dénia, atendiendo a las actuales NUT, es de 800 m<sup>2</sup> para unifamiliar aislada, a excepción de aquellas Fichas Urbanísticas en las que la parcela mínima es la existente (D-01, D-02, D-06, P-01, X-01, X-05, JP-01, JP-02 y JP-06); Fichas en las que la parcela mínima es de 600 m<sup>2</sup> (X-02); Fichas en las que la parcela mínima es de 400 m<sup>2</sup> (PL-01) y Ficha de Zona RB-01, donde se preserve la denominada parcelación histórica mediante la figura del complejo inmobiliario.

Precisamente, teniendo como referencia la parcela mínima, la parcela “residual” es aquella distinta a ésta, que no reúne la superficie requerida para cumplir con el parámetro urbanístico de superficie mínima, pero que se considera edificable a pesar de ello, por concurrir circunstancias especiales que así lo justifican según las pormas NUT.

Remitiéndonos a los antecedentes de planeamiento del municipio resulta:  
(...)

Como podemos observar, pese a que los planeamientos urbanísticos han ido paulatinamente restringiendo el concepto de parcela residual, no obstante todos, incluido el Régimen Urbanístico Transitorio (RUT), han sido unánimes en considerar como parcela residual aquella enclavada en suelo urbano que, reuniendo una superficie imprescindible de la menos 600 m<sup>2</sup>, sea susceptible de albergar una vivienda unifamiliar aislada, cuando la parcela original sí cumplía la dimensión mínima exigida por la ficha urbanística -generalmente de 800 m<sup>2</sup>- pero quedó reducida a consecuencia de una cesión dotacional de futuros viales públicos previstos en el planeamiento urbanístico.

En este contexto, de un lado, las NUT actuales respetan las situaciones consolidadas en coherencia con los planeamientos anteriores al recoger la consideración como residual de aquellas parcelas que cuentan con "título habilitante", al señalar que "...provenga de reparcelación o segregación legalmente autorizada y, por tanto, con título habilitante para poder ser edificada aún siendo inferior a la mínima establecida en la Ficha de Zona...", ello son perjuicio de que la segregación, parcelación o reparcelación no confieren el derecho a edificar sin la posterior licencia de edificación, como resulta de la normativa urbanística vigente.

No obstante, de otro lado, entendemos que la literalidad de la norma 1.6 NNUU NUT, por contradicción con su apartado 3.4 sobre Tipologías Edificatorias de Unifamiliar Aislada, habría de salvarse por referencia a parcelas mínimas de 600 m2 de manera complementaria respecto de la exigencia de título habilitante.

Y ello, con la finalidad de recoger la sustantividad propia del concepto de parcela residual respecto del de la parcela mínima, ya que en el supuesto contrario aquél desaparece, al establecer la misma superficie de 800 m2 para ambos casos sin distinción.

Esta solución teleológica sería también respetuosa con el principio de seguridad jurídica y las situaciones existentes en Dénia, al alinearse con la ordenación urbanística anterior y levantar la restricción de las posibilidades edificatorias de las parcelas afectadas, **derivada de una interpretación excesivamente formalista de las NUT.**

En consecuencia, en atención a las consideraciones anteriores y demás que resulten de aplicación, procede elevar consulta a la administración autonómica.

Lo que se informa y se somete a superior criterio, a los efectos oportunos.

En relación a la consulta formulada resultan de aplicación las siguientes:

## CONSIDERACIONES JURÍDICAS

**PRIMERA.** Acerca del concepto de parcela residual en las NUT de Dénia ya ha emitido informe el SRJIT, en anteriores ocasiones, con pronunciamiento muy similar al que se propone en el informe técnico-jurídico aportado con la consulta (parcialmente transcrito *ut supra*), cuyo contenido **se considera correcto y cuyas conclusiones se comparten.**

Las NUT, efectivamente, definen la parcela residual como concepto distinto y diferenciado del de parcela mínima. Lo hace, tal y como indican los técnicos municipales, la norma 1.6 de sus NNUU, incluida dentro del Epígrafe 1 NNUU **intitulado "Generalidades"** y su redacción responde, por descontado, a ofrecer al lector un concepto "generalista" o amplio de lo que debe entenderse por parcela residual:

Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Se considerará **parcela residual** aquella que pese a tener dimensión inferior a la establecida en la correspondiente Ficha de Zona, provenga de reparcelación o segregación legalmente autorizada y, por tanto, con título habilitante para poder ser edificada aún siendo inferior a la mínima establecida en la Ficha de Zona, siempre que su superficie sea superior a 800 m<sup>2</sup>.

La redacción de la norma tiene -ya se ha dicho- vocación generalista en tanto pretende, por un lado, ofrecer un concepto válido, en lo relativo a sus elementos esenciales, para todos los supuestos posibles y, por otro, determinar su aplicación “por defecto” allí donde las NUT no establezcan supuestos específicos (como en las Fichas de Zona que identifican los técnicos municipales o la propia Disposición Transitoria Segunda) para los que, por supuesto, resultarán de aplicación las determinaciones cuantitativas establecidas en las propias Fichas de Zona.

Resulta de ello, pues, que en relación al concepto de parcela residual transcrito pueden dissociarse:

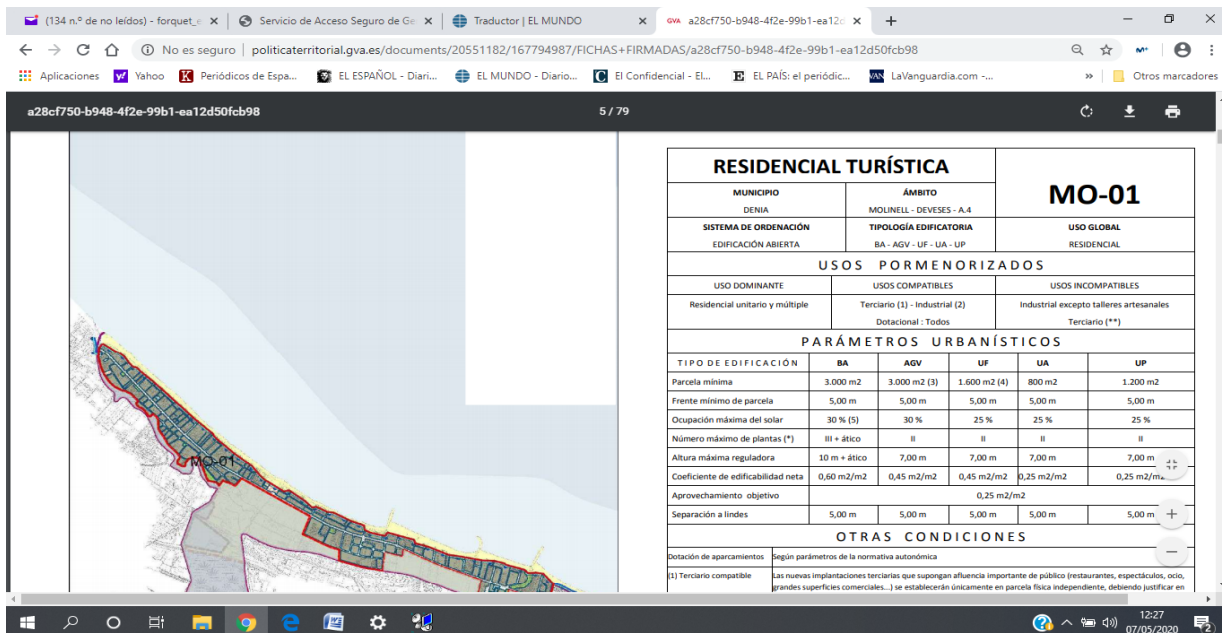
- Por un lado los **elementos esenciales**, intrínsecos a lo definido, de carácter cognitivo:
  - o Superficie menor a la fijada, para la parcela mínima, en un ámbito determinado.
  - o **Título habilitante en origen**, lo que excluye eventuales ilícitos urbanísticos.
- Y, por otro, un **límite cuantitativo, predicativo** respecto de las Fichas de Zona que, aún teniendo carácter primario en lo generalista, admite ajustes para determinados supuestos (puesto que, tal como defienden los técnicos municipales, cada Ficha de Zona puede ajustar a la baja -y de hecho lo hacen- dicho límite cuantitativo).

Por consiguiente la adecuada interpretación del concepto de parcela residual exigirá, para todos los supuestos, constatar la concurrencia de los elementos esenciales arriba identificados para, a renglón seguido, validar las magnitudes cuantitativas del supuesto atendiendo a las especificaciones intrínsecas al ámbito en consideración; teniendo en cuenta que, dado su carácter no esencial, pueden variar según el supuesto.

En esta línea interpretativa, que confirma el informe municipal al señalar que las propias Fichas de Zona de las NUT admiten “parcelas residuales” inferiores a los 800 m<sup>2</sup><sup>1</sup>, el límite cuantitativo que incluye la definición de parcela residual (punto 1.6 de las NNUU) debe explicarse -exclusivamente y dada su naturaleza “generalista”- respecto del hecho de que las propias Fichas de Zona incluyen varianzas, en función de las tipologías edificatorias admitidas, muy distintas de la parcela mínima propia de la tipología considerada arquetípica para cada Zona (identificable en tanto su edificabilidad coincide con el aprovechamiento objetivo):

---

<sup>1</sup> Véase relación de Fichas de Zona que admiten parcela residual inferior a 800 m<sup>2</sup> en el informe municipal transcrito *ut supra*.



RESIDENCIAL TURÍSTICA					MO-01
MUNICIPIO	ÁMBITO				
DENIA	MOLINELL - DEVESES - A.4				
SISTEMA DE ORDENACIÓN	TIPOLOGÍA EDIFICATORIA			USO GLOBAL	
EDIFICACIÓN ABIERTA	BA - AGV - UF - UA - UP			RESIDENCIAL	
USOS PORMENORIZADOS					
USO DOMINANTE		USOS COMPATIBLES		USOS INCOMPATIBLES	
Residencial unitario y múltiple		Terciario (1) - Industrial (2) Dotacional: Todos		Industrial excepto talleres artesanales Terciario (**)	
PARÁMETROS URBANÍSTICOS					
TIPO DE EDIFICACIÓN	BA	AGV	UF	UA	UP
Parcela mínima	3.000 m <sup>2</sup>	3.000 m <sup>2</sup> (3)	1.600 m <sup>2</sup> (4)	800 m <sup>2</sup>	1.200 m <sup>2</sup>
Frete mínimo de parcela	5,00 m	5,00 m	5,00 m	5,00 m	5,00 m
Ocupación máxima del solar	30 % (5)	30 %	25 %	25 %	25 %
Número máximo de plantas (*)	III + ático	II	II	II	II
Altura máxima reguladora	10 m + ático	7,00 m	7,00 m	7,00 m	7,00 m
Coefficiente de edificabilidad neta	0,60 m <sup>2</sup> /m <sup>2</sup>	0,45 m <sup>2</sup> /m <sup>2</sup>	0,45 m <sup>2</sup> /m <sup>2</sup>	0,25 m <sup>2</sup> /m <sup>2</sup>	0,25 m <sup>2</sup> /m <sup>2</sup>
Aprovechamiento objetivo	0,25 m <sup>2</sup> /m <sup>2</sup>				
Separación a lindes	5,00 m	5,00 m	5,00 m	5,00 m	5,00 m
OTRAS CONDICIONES					
Dotación de aparcamientos:	Según parámetros de la normativa autonómica				
(1) Terciario compatible	Las nuevas implantaciones terciarias que supongan afluencia importante de público (restaurantes, espectáculos, ocio, grandes superficies comerciales...) se establecerán únicamente en parcela física independiente, debiendo justificar en				

\* Captura de pantalla Ficha de Zona M-01. Obsérvese que la parcela mínima de la tipología edificatoria arquetípica (UA) es de 800 m<sup>2</sup>; pero que esa cifra varía en función de las diversas tipologías compatibles.

De este modo, la parcela mínima varía no sólo según la Ficha de Zona sino que, dentro de ella (de la Zona), también varía en función de las diversas tipologías edificatorias admitidas para cada una de ellas. Sin embargo, **de la lectura de todas las Fichas de Zona resulta que, para la mayoría de ellas, la parcela mínima vinculada a la tipología arquetípica es la de 800 m<sup>2</sup>; siendo, por tanto, ese criterio mayoritario el que constituye la razón de fondo que justifica la elección que efectúa la norma 1.6.** No hay que ir más allá.

**SEGUNDA.** Apunta el ayuntamiento la existencia de una contradicción interna de las NUT (en realidad no existe tal) al contrapuntar la literalidad del punto 1.6, *in fine*, NNUU NUT con lo prescrito en el punto 3.4 de las propias NNUU NUT, por lo que podría colegirse de ello la existencia de una **antinomía** en las NUT que debería resolver la Generalitat en uso de la potestad interpretativa que le atribuye la Disposición Adicional 2ª.2 de las propias NUT.

Respecto de las reglas para la resolución de antinomias ya ha emitido informe, el SRJIT, en anteriores ocasiones confirmando la utilidad de la metodología propia de la **interpretación sistemática** como instrumento idóneo para ello; criterio que comparte el ayuntamiento al incluir el informe municipal referencia al modo en que deben interpretarse las normas conforme a lo establecido en el artículo 3 del Código Civil:

Para resolver dicha aparente contradicción en la literalidad de las NUT hemos de recurrir, entendemos, al contexto actual de aplicación de las mismas, su espíritu y finalidad y los principios de equidad y seguridad jurídica, así como a los antecedentes inmediatos de las normas de planeamiento anteriormente aprobadas en el municipio y al concepto de parcela residual contenido en las mismas -Plan General (PG) de 1992, Texto Refundido del PG de 2000, Plan General Transitorio (PGT) de 2013- conforme a los dispuesto en el artículo 3 del Código Civil y normativa concordante.

Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Pues bien, al margen de la teleología o la hermenéutica, es la interpretación sistemática de las normas la que nos aporta la clave de bóveda que permite concluir la inexistencia de antinomia o contradicción entre lo prescrito en el punto 1.6 NNUU y el 3.4:

- **NNUU 1.6.** Se considerará parcela residual aquella que pese a tener dimensión inferior a la establecida en la correspondiente Ficha de Zona, provenga de reparcelación o segregación legalmente autorizada y, por tanto, con título habilitante para poder ser edificada aún siendo inferior a la mínima establecida en la Ficha de Zona, siempre que su superficie sea superior a 800 m<sup>2</sup>.
- **NNUU 3.4.** Se define como edificación baja exenta en el interior de la parcela o adosada a un lindero, típica para la vivienda unifamiliar (chalet). Tendrá las siguientes limitaciones:  
(...)  
**3.** En la tipología UA, la parcela mínima será de 800 m<sup>2</sup> y excepcionalmente se permitirá parcela mínima de hasta 600 m<sup>2</sup> siempre que la parcela original fuese igual o superior a 800 m<sup>2</sup> y se encontrase afectada por viales (parcela residual).

Efectivamente, la lectura de ambas normas permite constatar, en las dos, la **conurrencia** de los **elementos esenciales** del concepto de parcela residual referidos en la Consideración Primera; particularmente la **exigencia de título habilitante** que, en el supuesto previsto en la norma 3.4, es desempeñado por el hecho de que la parcela original fuese igual o superior a 800 m<sup>2</sup>. Dicho de otro modo: partiendo de un origen “sin pecado”, la reducción a 600 m<sup>2</sup> queda legitimada por la **afección de la gestión urbanística sobre la parcela en tanto que potestad pública**, ajena a los particulares, que debe ser obligatoriamente soportada por éstos. No hay, pues, ni culpa ni pecado original; por lo que, perfectamente, puede afirmarse que la admisión del supuesto previsto en la norma 3.4 no contradice la definición generalista de la norma 1.6, sin que la variación del límite cuantitativo llegue a enervarla por tratarse de un ajuste de un elemento no esencial (cuantitativo) que, al igual que las varianzas admitidas para las diferentes Fichas de Zona (y, dentro de cada una de ellas, para las diversas tipología edificatorias) es perfectamente encajable con la norma 1.6 a partir de la incidencia de las potestades públicas urbanísticas sobre las parcelas de titularidad privada.

**TERCERA.** Resuelta la aparente antinomia entre los apartados 1.6 y 3.4 NNUU NUT resta, finalmente, efectuar breve comentario sobre una cuestión colateral respecto de la principal planteada en la consulta, pero que conviene recalcar y que trae causa respecto de **si la interrelación parcela mínima vs parcela residual opera exclusivamente respecto de la tipología edificatoria arquetípica de cada Ficha de Zona o también respecto de todas las tipologías edificatorias admitidas**. Así, por ejemplo, surge la cuestión de si para la Ficha M-01 y tomando en consideración la tipología UF (parcela mínima de 1.600 m<sup>2</sup>) el límite cuantitativo para la parcela residual sería el “generalista” de 800 m<sup>2</sup> de la norma 1.6, siempre que existiese título habilitante para la parcela a considerar. Idéntica consideración puede efectuarse respecto de las tipologías BA o AGV, también previstas en la Ficha citada.

Pues bien, dicha cuestión debe ser resuelta a favor de la **prevalencia del título habilitante**, elemento esencial del concepto de parcela residual, respecto de cualesquiera otras consideraciones de índole cuantitativa; ello en tanto aquel constituye expresión de la seguridad jurídica que, a la postre, resulta ser el bien jurídico a cuya protección responde el instituto jurídico de parcela residual.

Efectivamente, la preservación de derechos o de posiciones jurídicas legítimamente obtenidas debe orientar el ejercicio, por parte de la administración, de las potestades públicas que la ley le atribuye. Desde esta perspectiva, la potestad de configurar el contenido del régimen estatutario de la propiedad del suelo y las condiciones del uso del mismo no puede ignorar las posiciones jurídicas aludidas sin tener que afrontar situaciones de conflicto social

o, incluso, eventuales reclamaciones de índole patrimonial. A dicho objetivo responde lo establecido en la Disposición Transitoria Segunda de las NUT.

Los instrumentos de gestión aprobados en su día deberán adaptarse al trazado viario y ordenación morfológica de los planos de ordenación. Los titulares de parcelas de resultado en proyectos de reparcelación aprobados en su día, **conservarán el aprovechamiento adjudicado tanto en cuantía como en tipología edificatoria**, siempre que esta última figurase admitida en la correspondiente Ficha de Zona.

Aún cuando la norma transcrita es pura expresión de derecho transitorio, sí resulta ilustrativa en relación al concepto de parcela residual (próximo a aquél en tanto su objeto no es otro que procurar, en lo posible, el respeto de posiciones jurídicas que, en su día, fueron autorizadas, reconocidas o respaldadas por actos administrativos devenidos firmes). De ahí que, tal como propone el ayuntamiento, deba respaldarse una interpretación del concepto de parcela residual que permita considerar como tales aquellas que, aún siendo inferiores a 800 m<sup>2</sup>, dispongan de título habilitante que las justifique.

## CONCLUSIONES

**ÚNICA.** Debe considerarse correcta y ajustada a derecho la interpretación, propuesta por los técnicos municipales de Dénia, sobre la regulación de parcela residual que figura en las NUT de dicho municipio; todo ello de conformidad y en los términos expuestos en las Consideraciones del presente informe.

**EL DIRECTOR GENERAL DE URBANISMO**