

Expedient: C-17/2020 HF

Servei de Règim Jurídic i Inspecció Territorial

Municipi: Dénia

Assumpte: Consulta Ajuntament de Dénia sobre parcel·la residual

Ajuntament de Dénia
Àrea d'Urbanisme
Ronda de les Muralles, 42
03700 DÉNIA

En data **23/03/2020** es va rebre en el Servei de Règim Jurídic i Inspecció Territorial (SRJIT) de la Direcció General d'Urbanisme (DGU) de la Conselleria de Política Territorial, Obres Públiques i Mobilitat (CPTOPM), un escrit de l'Ajuntament de DÉNIA en què es formula **consulta** a propòsit del concepte de parcel·la **residual** en aquest terme municipal; consulta que l'Ajuntament concreta en un escrit de remissió al qual adjunta un informe dels tècnics municipals on es proposa determinada interpretació en relació amb el concepte de parcel·la residual de les Normes Urbanístiques Transitòries (NUT) del municipi de Dénia:

Escrit de remissió:

Atés el que s'estableix en la disposició addicional segona, apartat segon, de les Normes Urbanístiques Transitòries (NUT) del municipi de Dénia, aprovades mitjançant l'Acord del Consell de 21/12/2018 (DOCV 17/01/2019) que estableix: "**La interpretació de les NUT correspon a la Generalitat Valenciana**, sense perjudici de l'Ajuntament de Dénia en l'àmbit de les seues competències", **es remet un informe tecnicojurídic**, de març de 2020, en què se sol·licita que es done resposta a la consulta plantejada pels tècnics municipals sobre la **interpretació del concepte de parcel·la residual** en les NUT.

Informe tecnicojurídic que s'hi adjunta:

A instància superior i atés el que s'estableix en la disposició addicional segona, apartat segon, de les NUT (...) que estableix: "La interpretació de les NUT correspon a la Generalitat Valenciana, sense perjudici de l'Ajuntament de Dénia en l'àmbit de les seues competències", aquesta administració municipal és procedent que eleve **CONSULTA** sobre el següent assumpte i amb aquesta finalitat s'emet aquest

INFORME

L'objecte **de la consulta** se circumscriu a determinar **la possibilitat d'autoritzar, sobre la base del que es disposa en les NUT, la construcció de tipologia edificatòria unifamiliar aïllada, en parcel·les que, sense reunir el requisit de parcel·la mínima de 800 m² segons el que es disposa en les fitxes urbanístiques corresponents, sí que puguem considerar-se residuals i edificables** (atenent el compliment de la resta de paràmetres urbanístics), **sempre que**

Llei 39/2015, d'1 d'octubre, del procediment administratiu comú de les administracions públiques.

“...aconseguisquen una superfície indispensable d'almenys 600 m², únicament en aquells supòsits en què **concórreguen les circumstàncies següents** respecte de la parcel·la original:

- a) que aquesta fora igual o superior a 800 m², o
- b) que provinga de reparcel·lació o segregació legalment autoritzada i, per tant, amb títol habilitador per a poder ser edificada, amb el compliment previ dels requisits legalment previstos per a això.”

En conseqüència i amb la finalitat de centrar l'objecte de la consulta, el concepte de parcel·la residual està relacionat amb el paràmetre de superfície mínima i està referit a aquelles parcel·les en sòl urbanitzat que, malgrat no reunir la superfície mínima prevista en les normes de planejament vigents, es consideren edificables atesa la concurrència d'unes certes condicions que permeten atribuir-los aquesta consideració, sense perjudici de les altres exigides per la normativa urbanística aplicable.

En l'actualitat, hi ha una **contradicció interna** en aquest aspecte concret en les Normes Urbanístiques (NNUU) de les NUT, en concret entre els apartats 3.4 NNUU en relació amb l'1.6 NNUU:

- **NNUU 3.4.** Es defineix com a edificació baixa exempta a l'interior de la parcel·la o adossada a una llinda, típica per a l'habitatge unifamiliar (xalet). Tindrà les limitacions següents:

(...)

3. En la tipologia UA, la parcel·la mínima serà de 800 m² i, excepcionalment, es permetrà parcel·la mínima de fins a 600 m² sempre que la parcel·la original fora igual o superior a 800 m² i es trobara afectada per vials (parcel·la residual).

- **NNUU 1.6.** Es considerarà parcel·la residual aquella que, malgrat tindre una dimensió inferior a l'establida en la corresponent fitxa de zona, provinga de reparcel·lació o segregació legalment autoritzada i, per tant, amb títol habilitador per a poder ser edificada encara que siga inferior a la mínima establida en la fitxa de zona, sempre que la seua superfície siga superior a 800 m².

Per a resoldre aquesta aparent contradicció en la literalitat de les NUT hem de recórrer, entenem, al context actual d'aplicació d'aquestes, el seu esperit i finalitat, i els principis d'equitat i seguretat jurídica, així com als antecedents immediats de les normes de planejament anteriorment aprovades al municipi i al concepte de parcel·la residual contingut en aquestes -Pla general (PG) de 1992, text refós del PG de 2000, Pla general transitori (PGT) de 2013- d'acord amb el que s'ha disposat en l'article 3 del Codi Civil i la normativa concordant.

Així, en primer lloc, partirem de la **diferenciació qualitativa que hi ha entre el concepte de parcel·la mínima i el de parcel·la residual**. D'aquesta manera, la parcel·la mínima fa referència al paràmetre edificatori referit a la superfície mínima que, com a regla general al municipi de Dénia, ateses les actuals NUT, és de 800 m² per a unifamiliar aïllada, a excepció d'aquelles fitxes urbanístiques en què la parcel·la mínima és l'existent (D-01, D-02, D-06, P-01, X-01, X-05, JP-01, JP-02 i JP-06); fitxes en què la parcel·la mínima és de 600 m² (X-02); fitxes en què la parcel·la mínima és de 400 m² (PL-01), i fitxa de zona RB-01, on es preserva la denominada parcel·lació històrica mitjançant la figura del complex immobiliari.

Precisament, tenint com a referència la parcel·la mínima, la parcel·la “residual” és aquella diferent a aquesta, que no reuneix la superfície requerida per a complir el paràmetre urbanístic de superfície mínima, però que es considera edificable malgrat això, per concórrer circumstàncies especials que així ho justifiquen segons les mateixes NUT.

Si ens remetem als antecedents de planejament del municipi, resulta:

(...)

Com podem observar, malgrat que els planejaments urbanístics han restringit gradualment el concepte de parcel·la residual, no obstant això, tots, inclòs el règim urbanístic transitori (RUT), han sigut unànimes a considerar com a parcel·la residual aquella enclavada en sòl urbà que reunisca una superfície imprescindible d'almenys 600 m² i siga susceptible d'albergar un habitatge unifamiliar aïllat, quan la parcel·la original sí que complia la dimensió mínima exigida per la fitxa urbanística -generalment de 800 m²- però va quedar reduïda a conseqüència d'una cessió dotacional de futurs vials públics previstos en el planejament urbanístic.

En aquest context, d'una banda, les NUT actuals respecten les situacions consolidades en coherència amb els planejaments anteriors en recollir la consideració com a residual d'aquelles parcel·les que compten amb "títol habilitador", en assenyalar que "...provinga de reparcel·lació o segregació legalment autoritzada i, per tant, amb títol habilitador per a poder ser edificada encara que siga inferior a la mínima establida en la fitxa de zona...", això sense perjudici que la segregació, parcel·lació o reparcel·lació no confereixen el dret a edificar sense la posterior llicència d'edificació, com resulta de la normativa urbanística vigent.

No obstant això, d'una altra banda, entenem que la literalitat de la norma 1.6. NNUU NUT, per contradicció amb el seu apartat 3.4 sobre tipologies edificatòries d'unifamiliar aïllada, hauria de salvar-se per referència a parcel·les mínimes de 600 m² de manera complementària respecte de l'exigència de títol habilitador.

I això, amb la finalitat de recollir la substantivitat pròpia del concepte de parcel·la residual respecte del de la parcel·la mínima, ja que en el supòsit contrari aquell desapareix, en establir la mateixa superfície de 800 m² per a ambdós casos sense distinció.

Aquesta solució teleològica seria també respectuosa amb el principi de seguretat jurídica i les situacions existents a Dénia, en alinear-se amb l'ordenació urbanística anterior i alçar la restricció de les possibilitats edificatòries de les parcel·les afectades, **derivada d'una interpretació excessivament formalista de les NUT.**

En conseqüència, ateses les consideracions anteriors i d'altres que resulten aplicables, és procedent elevar consulta a l'Administració autonòmica.

La qual cosa es comunica i se sotmet a criteri superior, als efectes oportuns.

En relació amb la consulta formulada, resulten aplicables les següents:

CONSIDERACIONS JURÍDIQUES

PRIMERA. Sobre el concepte de parcel·la residual en les NUT de Dénia, ja ha emés un informe l'SRJIT, en anteriors ocasions, amb pronunciament molt similar al que es proposa en l'informe tecnicojurídic aportat amb la consulta (parcialment transcrit *ut supra*), el contingut del qual **es considera correcte i les conclusions del qual es comparteixen.**

Les NUT, efectivament, defineixen la parcel·la residual com a concepte diferent i diferenciat del de parcel·la mínima. Ho fa, tal com indiquen els tècnics municipals, la norma 1.6 de les seues NNUU, inclosa dins de l'epígraf 1 NNUU **intitulat "Generalitats"** i la seua redacció respon, per descomptat, a oferir al lector un concepte "generalista" o ampli del que s'ha d'entendre per parcel·la residual:

Es considerarà **parcel·la residual** aquella que malgrat tindre una dimensió inferior a l'establida en la corresponent fitxa de zona, provinga de reparcel·lació o segregació legalment autoritzada i, per tant, amb títol habilitador per a poder ser edificada encara que siga inferior a la mínima establida en la fitxa de zona, sempre que la seua superfície siga superior a 800 m².

Llei 39/2015, d'1 d'octubre, del procediment administratiu comú de les administracions públiques.

La redacció de la norma té -ja s'ha dit- vocació generalista ja que pretén, d'una banda, oferir un concepte vàlid, quant als seus elements essencials, per a tots els supòsits possibles, i d'una altra, determinar la seua aplicació “per defecte” allí on les NUT no establisquen supòsits específics (com en les fitxes de zona que identifiquen els tècnics municipals o la mateixa disposició transitòria segona) per als quals, per descomptat, resultaran aplicables les determinacions quantitatives establides en les mateixes fitxes de zona.

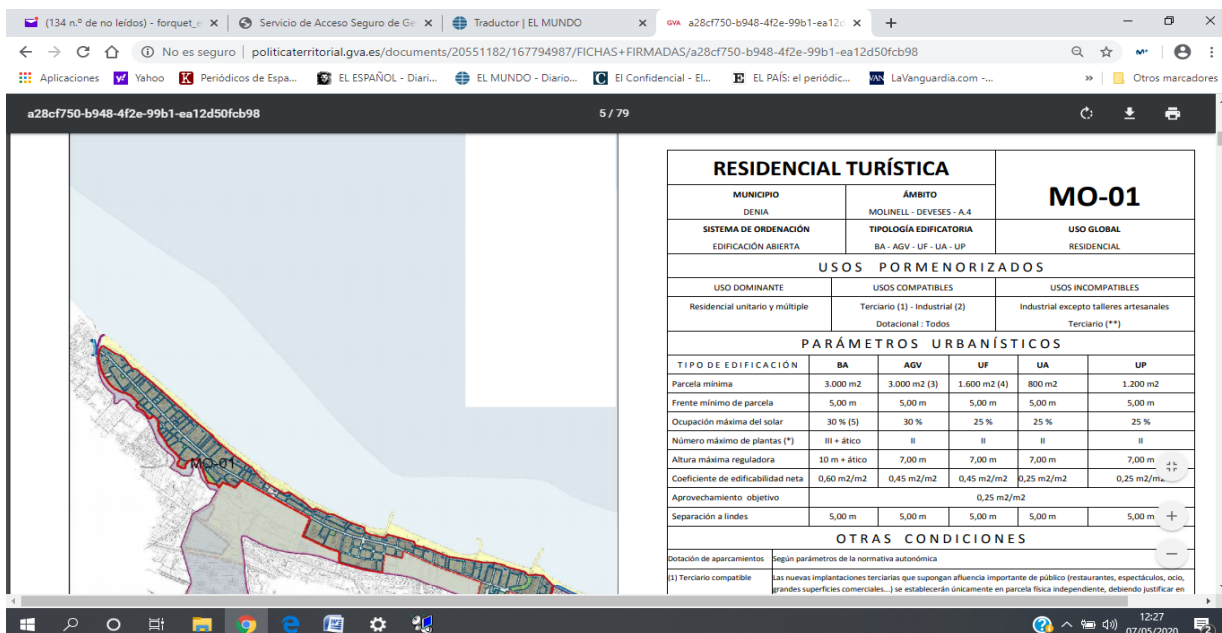
D'això resulta, per tant, que en relació amb el concepte de parcel·la residual transcrit poden dissociar-se:

- D'una banda els **elements essencials**, intrínsecs a allò definit, de caràcter cognitiu:
 - o Superfície menor a la fixada, per a la parcel·la mínima, en un àmbit determinat.
 - o **Títol habilitador en origen**, la qual cosa exclou eventuals il·límits urbanístics.
- I, d'una altra, un **límit quantitatiu, predicatiu** respecte de les fitxes de zona que, tot i tindre caràcter primari en allò generalista, admet ajustos per a determinats supòsits (ja que, tal com defensen els tècnics municipals, cada fitxa de zona pot ajustar a la baixa -i de fet ho fan- aquest límit quantitatiu).

Per consegüent, l'adequada interpretació del concepte de parcel·la residual exigirà, per a tots els supòsits, constatar la concurrència dels elements essencials identificats més amunt per a, a continuació, validar les magnituds quantitatives del supòsit ateses les especificacions intrínseques a l'àmbit en consideració; tenint en compte que, atés el seu caràcter no essencial, poden variar segons el supòsit.

En aquesta línia interpretativa, que confirma l'informe municipal en assenyalar que les mateixes fitxes de zona de les NUT admeten “parcel·les residuals” inferiors als 800 m²¹, el límit quantitatiu que inclou la definició de parcel·la residual (punt 1.6 de les NNUU) ha d'explicar-se -exclusivament i atesa la seua naturalesa “generalista”- respecte del fet que les mateixes fitxes de zona inclouen variàncies, en funció de les tipologies edificatòries admeses, molt diferents de la parcel·la mínima pròpia de la tipologia considerada arquetípica per a cada zona (identificable per tal com la seua edificabilitat coincideix amb l'aprofitament objectiu):

¹ Vegeu relació de fitxes de zona que admeten parcel·la residual inferior a 800 m² en l'informe municipal transcrit *ut supra*.



RESIDENCIAL TURÍSTICA					MO-01
MUNICIPIO	ÀMBIT				
DENIA	MOLINELL - DEVESES - A.4				
SISTEMA DE ORDENACIÓN	TIPOLOGÍA EDIFICATORIA				
EDIFICACIÓN ABIERTA	BA - AGV - UF - UA - UP				
USO GLOBAL					
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 ²	3.000 m ² (3)	1.600 m ² (4)	800 m ²	1.200 m ²
Fronte 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 ² /m ²	0,45 m ² /m ²	0,45 m ² /m ²	0,25 m ² /m ²	0,25 m ² /m ²
Aprovechamiento objetivo	0,25 m ² /m ²				
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 fitxa de zona M-01. Observeu que la parcel·la mínima de la tipologia edificatòria arquetípica (UA) és de 800 m², però que aqueixa xifra varia en funció de les diverses tipologies compatibles.

D'aquesta manera, la parcel·la mínima varia no sols segons la fitxa de zona sinó que, dins d'aquesta (de la zona), també varia en funció de les diverses tipologies edificatòries admeses per a cadascuna d'aquestes. No obstant això, **de la lectura de totes les fitxes de zona resulta que, per a la majoria d'aquestes, la parcel·la mínima vinculada a la tipologia arquetípica és la de 800 m², i és, per tant, aqueix criteri majoritari el que constitueix la raó de fons que justifica l'elecció que efectua la norma 1.6.** No cal anar més enllà.

SEGONA. Apunta l'Ajuntament l'existència d'una contradicció interna de les NUT (en realitat no existeix tal contradicció) en contrapuntar la literalitat del punt 1.6, *in fine*, NNUU NUT amb allò prescrit en el punt 3.4 de les mateixes NNUU NUT, per la qual cosa se'n podria col·legir l'existència d'una **antinòmia** en les NUT, que hauria de resoldre la Generalitat fent ús de la potestat interpretativa que li atribueix la disposició addicional 2a.2 de les mateixes NUT.

Respecte de les regles per a la resolució d'antinòmies ja ha emés un informe l'SRJIT, en anteriors ocasions, confirmant la utilitat de la metodologia pròpia de la **interpretació sistemàtica** com a instrument idoni per a això; criteri que comparteix l'Ajuntament en incloure l'informe municipal referència a la manera en què han d'interpretar-se les normes d'acord amb el que s'estableix en l'article 3 del Codi Civil:

Per a resoldre aquesta aparent contradicció en la literalitat de les NUT hem de recórrer, entenem, al context actual d'aplicació d'aquestes, el seu esperit i finalitat, i els principis d'equitat i seguretat jurídica, així com als antecedents immediats de les normes de planejament anteriorment aprovades al municipi i al concepte de parcel·la residual contingut en aquestes -Pla general (PG) de 1992, text refós del PG de

Llei 39/2015, d'1 d'octubre, del procediment administratiu comú de les administracions públiques.

2000, Pla general transitori (PGT) de 2013- d'acord amb el que s'ha disposat en l'article 3 del Codi Civil i la normativa concordant.

Doncs bé, al marge de la teleologia o l'hermenèutica, és la interpretació sistemàtica de les normes la que ens aporta la clau de volta que permet concloure la inexistència d'antinòmia o contradicció entre allò prescrit en el punt 1.6 NNUU i el 3.4:

- **NNUU 1.6.** Es considerarà parcel·la residual aquella que malgrat tindre una dimensió inferior a l'establida en la corresponent fitxa de zona, provinga de reparcel·lació o segregació legalment autoritzada i, per tant, amb títol habilitador per a poder ser edificada encara que siga inferior a la mínima establida en la fitxa de zona, sempre que la seua superfície siga superior a 800 m².
- **NNUU 3.4.** Es defineix com a edificació baixa exempta a l'interior de la parcel·la o adossada a una llinda, típica per a l'habitatge unifamiliar (xalet). Tindrà les limitacions següents:
(...)
3. En la tipologia UA, la parcel·la mínima serà de 800 m² i excepcionalment es permetrà parcel·la mínima de fins a 600 m², sempre que la parcel·la original fora igual o superior a 800 m² i es trobara afectada per vials (parcel·la residual).

Efectivament, la lectura d'ambdues normes permet constatar, en les dues, la **concurrència dels elements essencials** del concepte de parcel·la residual a què s'ha fet referència en la consideració primera; particularment, l'exigència de títol habilitador que, en el supòsit previst en la norma 3.4, és exercit pel fet que la parcel·la original fora igual o superior a 800 m². Dit d'una altra manera: partint d'un origen "sense pecat", la reducció a 600 m² queda legitimada per l'afecció **de la gestió urbanística sobre la parcel·la** com a potestat pública, aliena als particulars, que ha de ser obligatòriament suportada per aquests. No hi ha, per tant, ni culpa ni pecat original, per la qual cosa, perfectament es pot afirmar que l'admissió del supòsit previst en la norma 3.4 no contradiu la definició generalista de la norma 1.6, sense que la variació del límit quantitatiu arribe a enervar-la per tractar-se d'un ajust d'un element no essencial (quantitatiu) que, igual que les variàncies admeses per a les diferents fitxes de zona (i, dins de cadascuna d'aquestes, per a les diverses tipologies edificatòries), és perfectament encaixable amb la norma 1.6 a partir de la incidència de les potestats públiques urbanístiques sobre les parcel·les de titularitat privada.

TERCERA. Resolta l'aparent antinòmia entre els apartats 1.6 i 3.4 NNUU NUT resta, finalment, efectuar un breu comentari sobre una qüestió col·lateral respecte de la principal plantejada en la consulta, però que convé recalcar, i que s'origina respecte de si **la interrelació parcel·la mínima vs parcel·la residual opera exclusivament respecte de la tipologia edificatòria arquetípica de cada fitxa de zona o també respecte de totes les tipologies edificatòries admeses**. Així, per exemple, sorgeix la qüestió de si per a la fitxa M-01 i prenent en consideració la tipologia UF (parcel·la mínima de 1.600 m²), el límit quantitatiu per a la parcel·la residual seria el "generalista" de 800 m² de la norma 1.6, sempre que hi haguera títol habilitador per a la parcel·la a considerar. Idèntica consideració pot efectuar-se respecte de les tipologies BA o AGV, també previstes en la fitxa esmentada.

Doncs bé, aquesta qüestió ha de ser resolta a favor de la **prevalença del títol habilitador**, element essencial del concepte de parcel·la residual, respecte de qualssevol altres consideracions d'índole quantitativa; això per tal com aquell constitueix expressió de la seguretat jurídica que, al capdavall, resulta ser el bé jurídic a la protecció del qual respon l'institut jurídic de parcel·la residual.

Efectivament, la preservació de drets o de posicions jurídiques legítimament obtingudes ha d'orientar l'exercici, per part de l'Administració, de les potestats públiques que la llei li atribueix. Des d'aquesta perspectiva, la potestat de configurar el contingut del règim estatutari

de la propietat del sòl i les condicions de l'ús d'aquest no pot ignorar les posicions jurídiques al·ludides sense haver d'afrontar situacions de conflicte social o, fins i tot, eventuais reclamacions d'índole patrimonial. A aquest objectiu respon el que s'estableix en la disposició transitòria segona de les NUT.

Els instruments de gestió aprovats en el seu moment hauran d'adaptar-se al traçat viari i l'ordenació morfològica dels plans d'ordenació. Els titulars de parcel·les de resultat en projectes de reparcel·lació aprovats en el seu moment **conservaran l'aprofitament adjudicat tant en quantia com en tipologia edificatòria**, sempre que aquesta última figurara admesa en la corresponent fitxa de zona.

Encara que la norma transcrita és pura expressió de dret transitori, sí que resulta il·lustrativa en relació amb el concepte de parcel·la residual (pròxim a aquell per tal com el seu objecte no és un altre que procurar, en la mesura que siga possible, el respecte de posicions jurídiques que, en el seu moment, van ser autoritzades, reconegudes o avalades per actes administratius esdevinguts fermes). Per això que, tal com proposa l'Ajuntament, s'haja de donar suport a una interpretació del concepte de parcel·la residual que permeta considerar com a tals aquelles que, tot i ser inferiors a 800 m², disposen de títol habilitador que les justifique.

CONCLUSIONS

ÚNICA. S'ha de considerar correcta i ajustada a dret la interpretació proposada pels tècnics municipals de Dénia sobre la regulació de parcel·la residual que figura en les NUT d'aquest municipi; tot això, de conformitat amb aquest informe i en els termes exposats en les seues consideracions.

EL DIRECTOR GENERAL D'URBANISME

Llei 39/2015, d'1 d'octubre, del procediment administratiu comú de les administracions públiques.