

# La ordenación del subsuelo urbano

**Joan Pere López Pulido**

Profesor colaborador de la Facultad de Derecho de ESADE-  
Universidad Ramón Llull de Barcelona y de la Escuela de Administración  
Pública de Cataluña

Sumario: 1. INTRODUCCIÓN. 2. EL RÉGIMEN JURÍDICO DEL SUBSUELO URBANO. a) Análisis conceptual. b) Análisis doctrinal. c) Principales notas características del subsuelo urbano. d) La segregación del subsuelo público, su desafectación y privatización. e) Configuración jurídica del subsuelo en la legislación sectorial. 3. LA ORDENACIÓN URBANÍSTICA DEL SUBSUELO. a) Ámbito competencial. b) La intervención urbanística sobre el subsuelo. c) La Ley 22/1998, de 30 de diciembre, que aprueba la Carta Municipal de Barcelona. 4. ANÁLISIS DE SUPUESTOS SOBRE ORDENACIÓN DEL SUBSUELO URBANO DEMANIAL. a) Algunas experiencias representativas a nivel internacional. b) El Plan especial de galerías de servicios del Ayuntamiento de Barcelona. c) El Plan especial de redes de telecomunicaciones por cable, del Ayuntamiento de Barcelona. 5. LOS APARCAMIENTOS SUBTERRÁNEOS EN EL DOMINIO PÚBLICO. EL APROVECHAMIENTO COMUNAL DEL SUBSUELO. a) Los aparcamientos subterráneos en el demanio público. b) El aprovechamiento comunal del subsuelo. 6. CONSIDERACIONES FINALES. 7. BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA Y REFERENCIADA.

## 1. INTRODUCCIÓN

Con este trabajo se intenta realizar una aproximación al estudio sobre la ordenación del subsuelo urbano y algunos aspectos relativos a su gestión. Queda claro que no se pretende un estudio de teoría jurídica sobre el subsuelo en general, que comportaría, desde el ámbito del derecho de propiedad, realizar un análisis de su alcance. El objetivo es reducir el estudio a la situación jurídica del subsuelo en zonas cuyo suelo esté clasificado como urbano, donde la intervención de la Administración juega un papel crucial desde el punto de vista planificador. No podemos olvidar el carácter básico del art. 19 de la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre régimen del suelo y valoraciones, tal como se prevé en su Disposición Final única. Dicho artículo impone a los propietarios los deberes de uso, conservación y rehabilitación de toda clase de terrenos y construcciones, de acuerdo con el planeamiento urbanístico. Se establece de forma clara la obligación de respetar los planes, lo que comporta limitaciones al derecho de propiedad y entre ellas a que el uso de los predios se ajuste al destino previsto. Este intervencionismo de la Administración, a partir de las técnicas urbanísticas correspondientes, en el núcleo esencial del derecho de propiedad tiene su base constitucional en los arts. 33, 45, 46, 47 y 53.1 y 3 de

la CE. Marco intervencionista creado a raíz de la teoría de la función social de la propiedad, que en ningún caso puede llevarnos a una interpretación restrictiva del derecho, bajo la configuración del suelo urbano desde la óptica de la teorización sobre la propiedad pública del suelo cuyo exponente fue en su momento el *Land Community Act* de 1975 en Gran Bretaña. La jurisprudencia, en nuestro país, se ha pronunciado si bien que no con una doctrina predominante, en el sentido de no prohibir usos en el subsuelo que no estén prohibidos en el Plan, siempre y cuando con dicho uso no se altere la utilización predeterminada del suelo, que es lo que suele venir a regular el Plan. Probablemente debería matizarse la palabra «pronunciamento», ya que no se ha realizado una construcción jurídica sobre el derecho de propiedad, sus límites y limitaciones en el subsuelo, lo que sí existe en las sentencias que se relacionan a continuación es una «manifestación de aceptación», respecto a las soluciones dadas por la Administración en relación a determinados «usos» en el subsuelo, no previstos ni prohibidos en el planeamiento (STS 30-6-1987, 15-7-1983, 22-5-1979; STSJ Asturias 24-7-1991; STSJ Andalucía-Sevilla 27-11-1992). En este sentido, en la última sentencia referenciada, se manifiesta lo siguiente, *«donde no exista norma urbanística contenida en el Plan General o el correspondiente desarrollo, que prohíba o impida un uso concreto del subsuelo y el pretendido, además, en nada merme o afecte al determinado para la superficie o suelo, no puede denegarse la licencia sobre el incorrecto argumento de que el Plan no prevé explícitamente cuál será el destino del subsuelo»*. De esta jurisprudencia y del marco legal vigente, así como del existente anteriormente, se puede manifestar que el legislador se ha inhibido en la regulación urbanística del subsuelo, en cuanto a su ordenación. Cuando se ha hecho alguna referencia, ésta lo ha sido esencialmente, respecto al saneamiento y redes de servicios, respecto a la demanialidad de aguas y minas, o respecto a la realización de obras subterráneas que no afecten al suelo, sujetándose a licencia *«las instalaciones subterráneas dedicadas a aparcamientos, actividades industriales, mercantiles o profesionales, servicios públicos o cualquier otro uso a que se destine el subsuelo»* (art. 1.15 del Reglamento de Disciplina Urbanística, aprobado por RD 2187/1978, de 23 de junio, en adelante RDU). Por otro lado, no podemos olvidar que el RD Legislativo 1/1992, de 26 de junio (en adelante LS 92, que aprobaba el texto refundido sobre régimen del suelo y valoraciones, declarado inconstitucional en su mayor parte por la STC de 20 de marzo de 1997 y derogado en su mayor parte por la Ley 6/1998), recogía referencias directas al subsuelo, en su art. 3.2.j) al prever que la competencia urbanística concerniente al planeamiento comprendía las facultades de *«limitar el uso del suelo y subsuelo y de las edificaciones»*, completándose en el 242.1

(el cual no fue declarado inconstitucional y que sigue vigente, tal como de forma expresa se recoge en la Disposición derogatoria única de la Ley 6/1998), que sujeta a licencia «... *los actos de uso del suelo y del subsuelo...*». Ello no obsta a que desde las diferentes Administraciones, según la competencia urbanística que tengan atribuida, se intente la ordenación de su territorio con los diferentes instrumentos que tiene a su alcance, asumiendo una visión integradora del terreno, desde la óptica de la extensión integral de la propiedad sobre el plano del suelo (en la rasante de la superficie), y sus extensiones limitadoras en vuelo y subsuelo (tal como ya apuntó Jerónimo GONZÁLEZ en 1927).

Cada vez más y no sólo por aspectos demográficos, sino derivados de nuestro tejido industrial, comercial y viario, las ciudades reconducen su crecimiento urbanístico, por la falta y encarecimiento de los terrenos. Así, no son sólo los aparcamientos, bajo terrenos públicos y privados, los que son parte de nuestro entorno suburbano, con las galerías de servicios, sino que también existen vías bajo rasante para vehículos, que completan las redes de comunicaciones viarias con las de ferrocarriles, suburbanos o no. También ha pasado a formar parte de nuestro entorno la existencia de grandes superficies comerciales con plantas bajo rasante (aunque los exponentes más claros sean Les Halles y La Défense de París, también en nuestro país se dan).

Hasta ahora los problemas planteados por la superposición de volúmenes bajo rasante se han resuelto aplicando instituciones civiles o administrativas, relacionadas con el derecho de propiedad, según la titularidad de los terrenos fuera privada o pública. Como muy bien indica Fernando SÁINZ MORENO («El subsuelo urbano», *RAP*, 122 —1990—), «la superposición de propiedades privadas y de dominio público es posible porque el dominio público de la tierra es siempre limitado, llega hasta donde alcanza la afectación legal o singular al que está sometido..., posibilidad que hasta ahora sólo se ha previsto para los casos de propiedades públicas especiales (minas, aguas, túneles para transportes, yacimientos arqueológicos), pero no con carácter general para la utilización del subsuelo urbano». Ante esta disyuntiva, ya se pronunció Alejandro NIETO (*RAP* 56 —1968—), en el sentido de que «el propietario del suelo únicamente extiende su dominio a los volúmenes subterráneos que se encuentran debajo de aquél y a que tiene acceso operando desde el suelo, junto con un perímetro de protección de sus intereses».

Podríamos concluir diciendo que nos encontramos ante una situación en la que la falta de espacio en la superficie nos está obligando a fijarnos

en el subsuelo, pero parecemos no darnos cuenta del carácter limitado y escaso que también tendrá cuando cada vez lo necesitemos más y tengamos menos. Éste es el objetivo del presente estudio, determinar si es suficiente el marco jurídico vigente en relación a la ordenación del subsuelo urbano y hasta dónde puede llegar la competencia interventora de la Administración. Reiterar, siguiendo a F. SÁINZ MORENO (obra citada), y como previo al análisis que se inicia en los próximos apartados que bajo el subsuelo de muchas ciudades circula el metro y los ferrocarriles de enlace; se construyen aparcamientos; se canalizan los cables del control centralizado del tráfico; se establecen pasos a distinto nivel, tanto para vehículos como para personas; se introducen las redes para los servicios básicos de suministro; se canalizan las construcciones de alcantarillado para el saneamiento de la ciudad; se construyen centros comerciales, servicios y depósitos para almacenamiento de productos —como el caso de las cavas—; se crean complejos militares —como es el caso del Centro de Defensa situado en el subsuelo de la plaza Cibeles de Madrid—... Una actividad tan intensa requiere una regulación jurídica adecuada para resolver los conflictos competenciales y de intereses que con frecuencia se provocan. Dicha regulación debe contener criterios de planificación y coordinación, un sistema de concesiones, licencias u otros instrumentos jurídicos según la naturaleza de los bienes, la obtención de recursos mediante instrumentos financieros adecuados (precios públicos...), una suficiente previsión de modificaciones del trazado de instalaciones y de reparación de daños... Con ello se protegerá el interés general y la función social, como principios rectores de la actuación administrativa, reforzándose asimismo el principio de seguridad jurídica.

Por último, manifestar que, en cuanto ha sido posible, se han hecho referencias a la normativa catalana y a experiencias desarrolladas en su territorio.

## 2. EL RÉGIMEN JURÍDICO DEL SUBSUELO URBANO

### a) Análisis conceptual

En primer lugar es esencial plantearnos el concepto y alcance del término *subsuelo*. En el diccionario se define como «*terreno que está debajo de la capa laborable*». Científicamente, en los manuales de ciencias naturales se le define como parte de la «*capa de corteza terrestre que se encuentra por debajo de la superficie del suelo, constituyendo su perfil, al ser la zona o nivel horizontal del suelo más profunda, diferenciado en*

*la vertical y de caracteres distintivos en cuanto a composición, consistencia, etc.»*

Jurídicamente, en cambio, el concepto se construye desde el parámetro del régimen de su propiedad. En cuanto a la legislación especial (Aguas y Minas), el subsuelo es dominio público a partir del perímetro de protección del interés del propietario del suelo. En cuanto a la legislación urbanística, tampoco se nos aporta una definición conceptual, pero sí que se puede comprobar la referencia que al mismo se hacía en los artículos 3.2.j) y 242.2 (ambos declarados inconstitucionales y derogados por la Ley 6/1998), de la LS 92 mencionados en la introducción y, a partir de lo ya contemplado en el RDU, respecto al alcance urbanístico que se le da a la intervención de la Administración, remitiéndose al planeamiento para la definición jurídica del subsuelo en relación al derecho de propiedad y sus facultades.

Por otro lado, el Código civil (Cc), en su artículo 350, incluye dentro de la regulación general de la propiedad, no un concepto jurídico del subsuelo, sino un marco conceptual sobre la base de *la extensión vertical de la propiedad de los terrenos (el propietario de un terreno es dueño de su superficie y de lo que está debajo de ella, y puede hacer en él las obras, plantaciones y excavaciones que le convengan, salvo las servidumbres, y con sujeción a lo dispuesto en las leyes sobre minas y aguas y en los reglamentos de policía.)* Este artículo constituye el punto de partida del régimen jurídico del subsuelo, el cual se caracteriza por conformar un cuerpo continuo a través del cual discurren redes de servicios públicos y viales de comunicación, cuando en la superficie la titularidad del suelo es indistintamente pública o privada. Ello todavía se complica más cuanto la construcción jurídica del Cc parte de una distinción entre *bienes* (Título I) y *propiedad* (Título II). Nos dice el art. 333 Cc (Título I) que *«todas las cosas que son o pueden ser objeto de apropiación se consideran como bienes muebles o inmuebles»*, siendo bienes inmuebles *«las tierras, edificios, caminos y construcciones de todo género adheridas al suelo»* (art. 334, 1.º Cc). En este artículo no se contempla como bien inmueble el subsuelo y es su relación con el 350, en cuanto al concepto de propiedad, el que ha permitido construir diferentes teorías sobre el régimen jurídico del subsuelo, partiendo de la base de que el concepto de «tierra» comprende, también, lo que está debajo de la superficie. Así, el 396 Cc. incluye en los elementos comunes de la propiedad horizontal las cimentaciones, pozos, fosos y canalizaciones. Sin embargo, no podemos olvidar que la Dirección General de Registros y del Notariado (Resolución de 13 de mayo de 1987) era contraria a abrir folio como finca independiente sepa-

rada de la del suelo, a la que correspondería al subsuelo. Según dicha Resolución, «*no hay propiamente segregación, sino afectación de determinados sectores subterráneos de las fincas de procedencia*».

## b) Análisis doctrinal

Las condiciones en que el propietario de una finca o parcela es también propietario del subsuelo de la misma y los términos en que ese derecho es ejercitable en cada momento, han sido objeto de discusión teórica tanto en nuestro ordenamiento jurídico como en Derecho comparado. Los términos en que se ha planteado este debate han girado en si el dominio del suelo se extiende indefinidamente en profundidad, ya sea en el suelo o en el subsuelo (debate que se ha realizado sobre los apotegmas latinos *usque ad sidera, usque ad inferos, cuius est solum, eius est usque ad coelum y dominus soli est dominus coeli et inferorum*), o sólo alcanza hasta un nivel determinado, y caso que sea así, dónde y cómo se determina este nivel. Toda esta discusión ha pivotado sobre el alcance del art. 350 Cc, que prevé tal como ya expuse anteriormente que «*el propietario de un terreno es dueño de su superficie y de lo que está debajo de ella, y puede hacer en él las obras, plantaciones y excavaciones que le convengan, salvas las servidumbres, y con sujeción a lo dispuesto en las leyes sobre Minas y Aguas y en los reglamentos de policía*». Tal como apuntan SÁINZ MORENO y PAREJO ALFONSO, la doctrina civilista traza un límite a la extensión de la propiedad sobre el subsuelo, desde la teoría del interés, partiendo principalmente de la tesis de von IHERING, en cuanto a que el derecho de propiedad no es un señorío absoluto, ya que su extensión tiene por medida sus fines, extendiéndose el dominio del suelo por el espacio y subsuelo, hasta donde sea requerido por el interés del propietario. Así, Luis Díez-PICAZO considera el subsuelo como un objeto jurídico autónomo e independiente, cuando desaparece el interés del propietario, pasando entonces a ser subsidiario el dominio privado y a prevalecer el dominio público. CASTÁN consideraba que la propiedad sobre el subsuelo era indefinida, pero el propietario no tenía acción para oponerse a las inmisiones que no le perturbaban.

Esta tesis del interés se ha trasladado a la doctrina administrativista, que la ha defendido de forma mayoritaria. Como muy bien ha señalado SÁINZ MORENO (obra citada), «*además de los límites señalados (en el art. 350 Cc), hay un límite natural que deriva de la noción misma del derecho de propiedad, límite que viene trazado por el interés razonable del propietario, determinado por la posibilidad real de utilizar el subsuelo*».

Considera este autor que a partir de donde llegue ese interés razonable, la tierra (ese bien inmueble catalogado como subsuelo) es *res nullius*, y por lo tanto del Estado, habiéndose de utilizar las reglas del tráfico jurídico privado (servidumbres) o público (concesiones, autorizaciones, aprovechamientos comunales...) para su disposición. En el mismo sentido, Alejandro NIETO (*REDA* 66 —1990—), al afirmar que «el propietario del suelo únicamente extiende su dominio a los volúmenes subterráneos que se encuentran debajo de aquél y a que tiene acceso operando desde el suelo, junto con un perímetro de protección de sus intereses. Por debajo de esta línea el subsuelo se convierte en dominio público y a él no llegan las facultades dominicales del dueño del suelo». Luciano PAREJO ALFONSO (en la Jornada sobre ordenación y gestión urbanística del subsuelo. Barcelona, 1994), yendo algo más allá, consideraba que *todo lo que no se haya regulado por la normativa, en el ámbito del subsuelo debe ser dominio público urbanístico, cuya titularidad será municipal o autonómica, siendo su régimen de utilización el de los bienes demaniales (en los que también se permite el uso privativo) y sus límites los que se contemplen en cuanto a su ordenación en las normas urbanísticas generales*. Como se puede apreciar, esta última es una postura bastante próxima a la contenida en el libro blanco de la *Land Community Act* inglesa, de 1975. En este sentido también se pronuncia Tomás Ramón FERNÁNDEZ (*Revista Vasca de Administración Pública* 41 —1995—). Desde esta perspectiva se destaca que el régimen urbanístico del suelo y del subsuelo no tienen necesariamente que coincidir, admitiéndose su desconexión e independencia de usos. El marco jurídico que refuerza esta posición se encuentra en el redactado que la LS 92 contenía en su art. 3.2.j), según el cual los Planes de Ordenación podrían establecer determinaciones sobre el uso del subsuelo, en relación a sus posibilidades de aprovechamiento independiente del suelo.

En *Derecho comparado* también existe una clara conexión entre la extensión vertical del derecho de propiedad y el interés del propietario.

a) *En el ordenamiento jurídico francés* se incluye el artículo regulador del alcance de la propiedad en el subsuelo, dentro del capítulo regulador de la accesión a las cosas inmuebles (debe recordarse que en el ordenamiento español se encuentra dentro de la teoría general de la propiedad). Se permite al propietario del suelo disponer a título gratuito u oneroso del vuelo o del subsuelo, no conservando más que la propiedad del suelo (art. 552 C. Napoleón). Por otro lado, se caracteriza por no ser un derecho absoluto y por estar sometido a los límites trazados por la ley.

b) *En el ordenamiento jurídico alemán*, el art. 905 de su Cc prevé: «El derecho de propiedad de un predio se extiende al espacio sobre la superficie terrestre y al cuerpo de tierra bajo la misma. El propietario no puede, sin embargo, prohibir las inmisiones realizadas a una altura o profundidad tal que no tengan ningún interés en su exclusión». Sobre este artículo, la doctrina civilista ha apuntado que el volumen de una finca, en cuanto a su altura y profundidad, se determinarán caso por caso, según el interés del propietario, *interés racional en la exclusiva dominación del espacio*, como explica GIERKE.

c) *En el ordenamiento jurídico italiano*, el art. 840 de su Cc prevé que el propietario del suelo no pueda oponerse a la actividad de terceros que se desarrolle a tal profundidad en el subsuelo que no tenga interés en excluirla. Se delimita la extensión vertical de la propiedad del terreno.

d) *En el ordenamiento jurídico suizo*, el art. 667 de su Cc prevé que la propiedad del suelo comprenda todo lo que exista sobre la superficie y bajo ella, en toda la altura y profundidad que sea necesaria para su ejercicio. Por lo tanto, el propietario podrá dominar el espacio necesario para ejercer las posibles utilizaciones que deriven de su propiedad e impedir aquellos actos de terceros que dentro de este espacio atenten contra su utilización privativa.

En conclusión, tanto en Derecho comparado, como en nuestro ordenamiento jurídico, la doctrina y la jurisprudencia han aceptado la teoría del interés formulada inicialmente por von IHERING, en el sentido de que *el suelo llega hasta donde llega el interés de su aprovechamiento y en el punto en que termina ese interés empieza el subsuelo*.

Hoy en día, además, es preciso tener en cuenta el hecho de que, en la ciudad, el interés del propietario del suelo por proyectar su propiedad en profundidad, no tiene por objeto descubrir aguas subterráneas, garantizar los cultivos o habilitar bodegas o lagares (como se predicaba en una sociedad predominantemente agrícola que dio origen a la codificación —así se puede ver en STS 4-12-1906, citada por Alejandro NIETO en RAP 56 —1968—), sino que su objeto es construir aparcamientos, almacenes, centrales eléctricas, depósitos de agua, vías y pasos de comunicaciones, galerías de servicios, galerías comerciales..., es decir, consolidar unos aprovechamientos típicamente urbanísticos y con un fuerte impacto en el entorno, tanto subterráneo como de superficie. Esta trascendencia que cualquier obra subterránea tiene en el entorno, su difícil control y corrección, y la fragmentación a que está sometida la propiedad del suelo,



hace necesaria la intervención de la Administración que sea preferente competencialmente.

La propuesta de demanializar el subsuelo urbano a partir de una determinada cota, como fórmula más adecuada de garantizar el interés público, ha de tener en cuenta el enfoque constitucional del problema, y en especial la incidencia de los arts. 33, 128 y 132 de la Constitución, en cuanto a la función social del derecho de propiedad, las causas y requisitos para su expropiación, su subordinación al interés general y la configuración de los bienes de dominio público y comunales.

### **c) Principales notas características del subsuelo urbano**

El subsuelo urbano presenta diferencias o matices respecto al subsuelo en general, derivados, fundamentalmente, de encontrarse bajo un suelo sometido a un especial régimen jurídico. El Derecho urbanístico ha entrado en la concreción del contenido práctico del derecho de propiedad del suelo, en lo que supone el reparto de los beneficios y cargas del planeamiento o la importancia de la intervención administrativa en el proceso de consolidación urbana. Ello no ha ocurrido con el subsuelo, lo cual es difícil de entender cuando nos encontramos ante una grave situación de escasez de suelo urbano. Del análisis que la normativa urbanística dedica al subsuelo, se deduce el carácter accesorio y subsidiario respecto del suelo que tiene para el legislador. Esta subsidiariedad hace que las referencias al subsuelo se centren prácticamente en la enunciación de los elementos e instalaciones que podrán transitar por él, declarándolo apto para toda una serie de usos y servicios (aparcamientos, sótanos, alcantarillado, canalizaciones de agua y gas...), que en su mayor parte constituyen elementos indispensables para la edificación. No obstante, no podemos olvidar que el subsuelo empieza a tener trascendencia más allá del mero soporte de actividades en el suelo, para pasar a tener un protagonismo absoluto, tanto desde un punto de vista estructural como económico. Ello obliga a intentar delimitar las características diferenciadoras del subsuelo urbano y a profundizar en la posibilidad de aplicar aquellos postulados aceptados pacíficamente en relación al subsuelo en general, a saber:

a) Nos encontramos ante un recurso natural escaso, que debe ser objeto de inmediata ordenación, a través de una planificación racional.

b) Su destino debe afectarse a equipamientos e infraestructuras de interés público que por su naturaleza o condiciones lo permita. Como muy bien se predica respecto del suelo (Tomás Ramón FERNÁNDEZ,

1998), se podría decir que el subsuelo tiene vocación pública. Al igual que ocurre en el suelo urbano, también en el subsuelo, el propietario obtiene por el solo hecho de serlo, sin añadir actividad ni soportar riesgo alguno, un importante beneficio consistente en el aumento de valor que experimenta al incorporarse a la ciudad, como consecuencia de las decisiones que sobre el futuro de ésta adopta la comunidad que la habita. Ese aumento de valor, no ganado por el propietario, debe regresar a la comunidad y en ello reside el contenido esencial de la función social de la propiedad. Así se crean instrumentos jurídicos urbanísticos que como el aprovechamiento urbanístico permiten esa vía de retorno, dentro de un marco establecido, en cuanto a usos y estándares.

c) Las características que conllevan las actuaciones en el subsuelo son especiales, teniendo en cuenta su irreversibilidad y el impacto en el entorno próximo y remoto.

d) Ante los avances tecnológicos, que permiten aprovechamientos privados a gran profundidad, no podemos mantener la teoría del interés real como delimitadora de los derechos del propietario del suelo sobre el subsuelo, por lo que siempre será necesaria una delimitación legal de su derecho. Esta delimitación quedará configurada en el planeamiento o legalmente en la demanialización a partir de una determinada profundidad.

e) La reflexión sobre el subsuelo urbano, si bien escasa, lo es sobre una realidad que en gran parte se desconoce, por los mínimos estudios centrados en el conocimiento preciso del sustrato geofísico de la ciudad y su materialización planimétrica. Ello tiene una clara repercusión en relación a las técnicas de intervención que se quieran aplicar.

#### **d) La segregación del subsuelo público, su desafectación y privatización**

No se puede cerrar este apartado sin hacer mención a la práctica de desafectar y privatizar el subsuelo, cada vez más extendida en las Administraciones locales, y motivada por la necesidad de obtener unos recursos económicos, que permitan una mejora en cuanto a su liquidez, en sus deficitarios presupuestos, encontrando una fórmula que permita paliar en parte sus asfixiantes cargas financieras. Son dos las sentencias del Tribunal Supremo que al abordar esta situación han sentado una jurisprudencia que, aunque minoritaria, hay que tener presente (SSTS de 1-12-1987 y 20-7-1990). La primera se refería a la petición de reversión del subsuelo de una plaza, planteada por sus antiguos propietarios expropiados hacia

más de veinte años. La segunda lo era sobre la ocupación privada clandestina de una parte del subsuelo público, al que se accedió mediante la ampliación del subsuelo urbano. En ambos casos, el TS, en base a la premisa civilista de que quien es dueño del suelo lo es del subsuelo, falló a favor del mantenimiento del dominio en la Administración. Si bien parece haberse asentado esta teoría como doctrina jurisprudencial, la práctica administrativa es precisamente la contraria en suelo dotacional público, así calificado por su afectación demanial.

En la práctica, por algunas Administraciones locales se ha utilizado la técnica jurídica de la segregación, considerándose como fincas registrales independientes el suelo y el subsuelo, y desafectándose del dominio público el subsuelo, para calificarlo como bien patrimonial y, de esta forma, proceder a su enajenación. Ello requiere, además, la tramitación del correspondiente expediente administrativo patrimonial, en el cual informa la Administración autonómica o estatal, según las competencias de cada Comunidad Autónoma en materia de régimen local. Este procedimiento, que se ha realizado con éxito registral en el Ayuntamiento de Sant Boi de Llobregat (Barcelona), respecto al subsuelo de un parque destinado a aparcamiento público, procediéndose a la desagregación del suelo, su desafectación, su enajenación y su inscripción registral como finca independiente y de titularidad privada. Ello se fundamenta en la teoría doctrinal que prevalece en los administrativistas y que difiere de la jurisprudencia mayoritaria, así como del posicionamiento que había mantenido la Dirección General de Registros y del Notariado, de la desvinculación de la naturaleza jurídica del subsuelo, respecto de la del suelo. Es la tesis de que si se produce, mediante la técnica jurídica oportuna, la desmembración del subsuelo, entonces surgirá la propiedad dividida, con lo que la naturaleza jurídica del subsuelo podrá ser distinta de la del suelo, rompiéndose la vinculación jurídica aludida. Ello siempre y cuando se lleve a cabo la correspondiente modificación del planeamiento, según el procedimiento legal correspondiente, y se mantengan los estándares dotacionales mínimos. En esta línea se han pronunciado Luciano PAREJO, yendo más allá Alejandro NIETO, al considerar que tan sólo es necesario el expediente de desafectación patrimonial, en sendos dictámenes emitidos sobre el supuesto planteado. Ciertamente, nos encontramos ante una tesis con una gran trascendencia jurídica sobre la base de que el simple hecho de que el subsuelo soporte suelo de dominio público no es en sí, ni por sí mismo, criterio sustancial o material alguno capaz de justificar, ni imponer, la relación jurídica estatutaria que traduce la demanialidad de los bienes. Como muy bien dice PAREJO en dicho dictamen, en relación a un comentario del FJ 14 de la STC 227/1988, de 29 de diciembre, sobre el

dominio público hidráulico, «la significación institucional del dominio público se cifra en la idea no tanto de apropiación por parte de los poderes públicos de un bien, cuanto en una técnica dirigida primordialmente a excluir del tráfico jurídico privado dicho bien, conectada a la protección y subsiguiente mantenimiento de tal exclusión mediante un conjunto de reglas exorbitantes de las que son propias y comunes en dicho tráfico».

Desde el posicionamiento que en el presente estudio se mantiene, se considera que nos encontramos ante una situación revolucionaria, que nos podría llevar a un caos urbanístico y jurídico en el subsuelo, si no se tiene un especial cuidado en las técnicas y procedimientos que se utilicen, y se lleva a cabo una interpretación demasiado flexible de la tesis planteada; principalmente ante la insuficiente protección jurídica que se deriva de la mantenida por Alejandro NIETO. Desde estas líneas, se considera esencial que haya de *remitirse al planeamiento y a sus correspondientes modificaciones, para regular las actuaciones administrativas en relación con el subsuelo, así como que exista un respeto a los estándares mínimos correspondientes, tal como plantea PAREJO. En este sentido, encontrábamos base legal en la LS 92, cuando preveía, aunque con carácter supletorio, en su art. 72.2.e), que el Plan estableciera el «carácter público o privado de las dotaciones».* Por lo que deberemos estar a la correspondiente previsión que se realice en la norma autonómica sobre régimen del suelo. Ello permitirá resolver las posibles contradicciones que se puedan dar entre el contenido del Plan urbanístico y la privatización del subsuelo de viales, parques y equipamientos. Asimismo, se considera que también debería aplicarse la *obligación de destinar los recursos obtenidos mediante la desafectación del subsuelo, a la consolidación del Patrimonio municipal del suelo, en una aplicación conjunta de lo previsto en el art. 276.2 de la LS 92 (declarado vigente por la Disposición derogatoria única-1 de la Ley 6/1998), con los que regulan dicho Patrimonio en las normas estatales y autonómicas sobre el mismo.* De esta forma revertiría a la comunidad el beneficio generado por la transformación del carácter público del bien. Pero la realidad va por otro camino, porque son escasos los Ayuntamientos que disponen de Patrimonio municipal de suelo, y menos los que lo tienen como patrimonio separado en el Inventario de bienes y con la dotación mínima que se establezca en la correspondiente normativa autonómica. Lo que se suele hacer es destinar los recursos así obtenidos a sufragar el déficit municipal. Tampoco se suele tener en cuenta la trascendencia que puede tener el instituto de la reversión, respecto del bien expropiado, una vez que éste se patrimonializa y desagra del suelo. Este último aspecto habría que tenerlo presente en los supuestos en que la adquisición de la titularidad, en su momento, por parte

de la Administración, se consiguió a través de la expropiación. No hay que olvidar que la expropiación del suelo tiene en cuenta el aprovechamiento urbanístico de suelo y subsuelo, a la hora de fijar el justiprecio. Con lo que en este caso, sí existe una vinculación y, por lo tanto, compatibilidad de usos entre la dotación existente en suelo y subsuelo. La desafectación del subsuelo, previa desagregación de la finca respecto del suelo, dejará vacuo el camino a la reversión del bien o derecho expropiado, aunque en el suelo se mantenga su afectación pública [art. 63.c) del Reglamento de Expropiación Forzosa, aprobado por Decreto de 26 de abril de 1957, en relación con el art. 40 de la Ley 6/1998]. Desde la legislación urbanística se prevé que no opere la reversión si existe cambio del uso, y el nuevo, adecuadamente justificado, se mantiene como dotacional público [art. 40.2.a) Ley 6/98]. Pero dicho precepto se refiere a uso dotacional *público*, por lo que se podrá entender que sí que cabrá la reversión si se altera la calificación jurídica demanial de la finca y, por lo tanto, la misma deja de ser pública, aunque se mantenga el mismo uso dotacional. Este sentido se refuerza en el siguiente apartado del art. 40.2, el b), cuando se exige el mantenimiento durante ocho años del uso dotacional, sin importar la naturaleza jurídica de su titular, para que no opere la reversión. No olvidemos que la legislación urbanística se refiere en su art. 40.2 a las expropiaciones urbanísticas motivadas por el planeamiento y que la norma general expropiatoria prevé la reversión, cuando desaparezca la afectación de los bienes o derechos a las obras o servicios que la motivaron. En este supuesto, la Administración tiene el grave riesgo de que prospere la reversión solicitada por el propietario expropiado, con lo que debería buscar fórmulas distintas a la patrimonialización y consiguiente privatización de sus bienes públicos en el subsuelo, cuyo suelo o, el mismo en finca desagregada, se haya adquirido por el instituto de la expropiación.

#### e) Configuración jurídica del subsuelo en la legislación sectorial

Al hablar del régimen jurídico del subsuelo y como ya indicamos más arriba, no podemos obviar el tratamiento que se le da en la legislación sectorial.

a) *Minas*. El ya transcrito art. 350 del Cc enmarca el alcance del derecho de propiedad en el subsuelo, con «sujeción a lo dispuesto en las leyes sobre Minas y Aguas». Por otro lado, el mismo texto legal incluye a las minas entre los bienes inmuebles (art. 334.8), dándoles el tratamiento de una propiedad especial, distinta de la propiedad del subsuelo en la que se encuentra (Título V Cc, arts. 426 y 427). La legislación de minas vi-

gente (Ley 22/1973, de 21 de julio, modificada por la Ley 54/1980, de 5 de noviembre y adaptada a las Directivas comunitarias en su Título VIII, por el RD legislativo 1303/1986, de 28 de junio, y el reglamento que la desarrolla, aprobado por RD 2857/1978, de 25 de agosto) preceptúa la calificación como *bienes de dominio público* de todos los yacimientos minerales de origen natural y demás recursos geológicos existentes en el territorio nacional, territorial y plataforma continental. La ley extiende la declaración de demanialidad a las «estructuras subterráneas» [art. 3, c)]. Asimismo, se prevé que, manteniendo el Estado la titularidad, pueda ceder el uso, mediante el aprovechamiento e investigación del subsuelo. Es oportuno recordar que ya desde el siglo pasado, aunque fuera en esta materia, predominó el concepto de titularidad demanial pública del subsuelo, así, el *Decreto-ley de 29 de diciembre de 1868*, sobre bases para la nueva legislación de minas, establecía en su art. 6 que «*el subsuelo se halla originariamente bajo el dominio del Estado, y éste podrá según los casos y, sin más regla que la conveniencia, abandonarlo al aprovechamiento común, cederlo gratuitamente al dueño del suelo, o enajenarlo mediante un canon a los particulares o asociaciones que lo soliciten...*».

b) *Aguas*. Al igual que respecto a las Minas, su regulación configura el marco del derecho de propiedad en el subsuelo. El Cc también se refiere a ella como a una propiedad especial, clasificándola como bien inmueble (arts. 407 a 425). Sin embargo, la legislación civil será vigente tan sólo en cuanto su interpretación sea acorde con la legislación de Aguas, contenida en la Ley 29/1985, de 2 de agosto. Dicha ley atribuye a todas las aguas la misma calificación jurídica, la de *bien de dominio público* estatal, para garantizar un tratamiento unitario. Ello se justifica en su Preámbulo en que «*el agua es un recurso natural escaso, indispensable para la vida y para el ejercicio de la inmensa mayoría de las actividades económicas; es irremplazable, no ampliable por la mera voluntad del hombre, irregular en su forma de presentarse en el tiempo y en el espacio, fácilmente vulnerable y susceptible de usos sucesivos*». El dominio público comprende no sólo las aguas superficiales, sino también las aguas subterráneas, que en la Ley de 1879 tenían la consideración de aguas de dominio privado si habían sido alumbradas en terrenos de propiedad privada. La ley regula extensamente los aprovechamientos comunes y especiales de las aguas públicas. En relación a las *aguas marítimas*, la Ley de Costas de 28 de julio de 1988 y las Leyes 10/1977, de 4 de enero, y 25/1978, de 20 de febrero, de reglamentación española sobre su mar territorial y sobre la zona económica exclusiva, prevén como bienes de *dominio público* «el mar territorial y las aguas interiores, con su lecho y subsuelo...», y los recursos naturales de la zona económica y la plataforma

continental». No se puede olvidar que por plataforma económica se entiende, según los Convenios internacionales, el lecho del mar y el *subsuelo de las zonas submarinas* adyacente a las costas y situadas fuera de la zona del mar territorial, hasta una profundidad de 200 metros. Esta conceptualización no afecta a otros derechos y libertades de los demás Estados, como tender en la zona cables y tuberías submarinas.

c) *Vías de comunicación*. La legislación de transportes y carreteras (Ley de Ordenación de los transportes terrestres 16/1987, de 30 de julio, y Ley de Carreteras 25/1988, de 29 de julio) otorga la naturaleza jurídica de *dominio público* a los terrenos ocupados por los túneles de los ferrocarriles o de las carreteras (en cuanto al túnel y a una zona de 8 metros de anchura a su alrededor, así como el terreno ocupado por los soportes de la estructura). Esta calificación demanial somete a limitaciones el alcance del derecho de propiedad en la superficie, en todas las direcciones radiales del túnel, fijando en perímetros de 25 ó 100 metros diversos grados de afectación y los correspondientes límites que en esa zona se establecen, así como la exigencia de autorización administrativa.

d) *Bienes de valor arqueológico*. La legislación de Patrimonio Histórico español (Ley 16/1985, de 25 de junio) establece como *bienes de dominio público* todos los objetos y restos materiales que puedan declararse de valor histórico y se descubran como consecuencia de excavaciones, remociones de tierra o de cualquier otra forma o por azar, también *en el subsuelo*.

e) *Gas*. La legislación se concretó en la Ley 10/1987, de 15 de junio, que regula entre otras cosas el régimen de concesiones y autorizaciones a que están sometidas las instalaciones de gas, así como el procedimiento expropiatorio que deberán seguir las empresas explotadoras del servicio, para realizar el tendido de las líneas de sus redes en terrenos de propiedad privada. Líneas que transcurrirán en el subsuelo, que adquirirá el carácter de dominio público hasta su acometida en la vivienda, en la cual pasará a constituir servidumbre sobre el derecho de propiedad. Todos estos aspectos se regulan en la Ley 34/1998, de 7 de octubre, del Sector de hidrocarburos (BOE de 8-10-1998). En dicho texto se suprime en el sector del gas la consideración de servicio público y se prevé la consideración de bienes de dominio público estatal de los yacimientos de hidrocarburos y almacenamientos subterráneos existentes en el territorio del Estado, en el subsuelo del mar territorial y en el de los fondos marinos bajo la soberanía de España. Es de interés para el trabajo que aquí se presenta el hecho de que se reenvíe a la

planificación urbanística la ordenación del suelo y del subsuelo, en relación a la ubicación de nuevas instalaciones y a la protección de las existentes (art. 5).

f) *Electricidad*. Con la Ley 40/1994, de 31 de diciembre, de Ordenación del Sistema Eléctrico Nacional, se produce un cambio radical en la demanialización del subsuelo por donde transcurren redes de servicios públicos. Esta ley que deroga la 10/1966, de 18 de marzo, de expropiaciones eléctricas, *ya no considera dominio público el subsuelo por donde transcurren sus redes*, pasando a hablar de *relaciones civiles*, en el mismo sentido se pronuncia la Ley 54/1997, de 27 de noviembre, del Sector eléctrico, que deroga la anterior.

g) *Telecomunicaciones*. El marco jurídico se define a raíz de la Ley 11/1998, de 24 de abril, General de telecomunicaciones, y los artículos no derogados por la misma, de la Ley 31/1987, de 18 de diciembre, de Ordenación de las Telecomunicaciones, modificada por Ley 32/1992, de 3 de diciembre, y de la Ley 42/1995, de 22 de diciembre, de las Telecomunicaciones por Cable. En primer lugar, la Ley 31/1987 declaraba las telecomunicaciones como servicios esenciales de titularidad estatal reservados al sector público, lo cual ha sido derogado, hablándose ahora de *servicios de interés general que se prestan en régimen de competencia*. Ya no se califica de dominio público el subsuelo por donde transcurran las redes correspondientes. Ello no se dice de forma expresa, pero ésta es la interpretación que se da cuando se prevé que las redes puedan transcurrir sobre dominio público sea local o no, otorgándose para ello autorizaciones de uso por la Administración titular del terreno, que serán el título habilitante para su ocupación, desapareciendo en este ámbito la figura de la concesión (arts. 44 y 45 de la Ley 11/1998), pero también pueden transcurrir por terrenos privados. Y ello queda de manifiesto cuando se contempla la previsión legal de que, como beneficiarios, los operadores titulares de redes públicas se beneficien del procedimiento especial de urgencia en materia de expropiación forzosa, o la declaración de servidumbre forzosa de paso de infraestructura de redes públicas, cuando la superficie sobre cuyo subsuelo deban transcurrir sea de titularidad privada (art. 46 Ley 11/1998). En todo caso, esta legislación deja de manifiesto, de una forma clara, por primera vez y, como se mantiene en la tesis de este trabajo, *que será la planificación urbanística la coordinadora de las diferentes infraestructuras y redes de servicios, túneles, aparcamientos, etc., que existen y hayan de existir en el subsuelo urbano, su acceso a las edificaciones presentes y futuras, sus condiciones de utilización, con el criterio de ordenar y ahorrar el máximo espacio de subsuelo urbano*.



Ello se desprende del art. 44.3 de la Ley 11/1998, cuando prevé que los *diferentes instrumentos de planificación territorial o urbanística deberán recoger las necesidades de establecimiento de redes públicas de telecomunicaciones.*

### 3. LA ORDENACIÓN URBANÍSTICA DEL SUBSUELO

#### a) **Ámbito competencial**

En materia de urbanismo nos encontramos con competencias concurrentes en las que actúan diferentes niveles del Estado, en cuanto a los órganos constitucionales (Cortes Generales y Parlamentos autonómicos, cuyas Comunidades tienen competencias exclusivas en la materia) y las Administraciones Públicas (tanto la General del Estado como las de las Comunidades Autónomas y las de los Entes locales). Todo el edificio jurídico construido en torno a la ordenación del territorio y del urbanismo se fundamenta en los arts. 9, 14, 33, 45, 46, 47, 131, 139.1, 148.1-3.º, 149.1-1.º-8.º-13.º-18.º-21.º-22.º-23.º-25.º y 149.3 de la CE. Como dice el Tribunal Constitucional, en el FJ 6, de su sentencia de 20 de marzo de 1997, *si bien la Constitución no define lo que haya de entenderse por urbanismo, sí proporciona..., una serie de importantes principios rectores de la política urbanística, a los que han de atenerse en el ejercicio de sus respectivas competencias los Entes públicos, a saber: la utilización del suelo y, por ende, del subsuelo (el añadido es mío), de acuerdo con el interés general...; y la participación de la comunidad en las plusvalías generadas por la acción urbanística de los Entes públicos.* Asimismo y, desde el punto de vista competencial, «el reparto efectuado por la Constitución española atribuye a las Comunidades Autónomas la competencia exclusiva sobre el urbanismo, por lo que es a tales Entes a los que compete emanar normas que afecten a la ordenación urbanística. Si bien que la competencia autonómica exclusiva sobre urbanismo ha de integrarse sistemáticamente con aquellas otras estatales que... pueden propiciar, sin embargo, que se afecte puntualmente a la materia urbanística (establecimiento de las condiciones básicas que garanticen la igualdad en el ejercicio del derecho de propiedad urbana, determinados aspectos de la expropiación forzosa o de la responsabilidad administrativa)» —FJ 6 b) STC 20-3-97—. El Tribunal Supremo había focalizado en la Administración General del Estado la Administración que pueda ejercer un punto de equilibrio entre las exigencias que derivan del principio constitucional de autonomía municipal y los requerimientos también inexcusables que resultan de la necesaria integración en un marco supramunicipal, de la plu-

ralidad de intereses y perspectivas que es característica de la ordenación territorial (STS 13-7-1990), papel que debe otorgarse a las Comunidades Autónomas, a partir de la STC de 20-3-97, a las cuales la Constitución les atribuye la competencia de aprobar las normas urbanísticas que *«tienen por objeto o se refieren a la ordenación de la ciudad, esto es, las normas que, en sentido amplio, regulan la actividad de urbanización y edificación de los terrenos para la creación de la ciudad»*, manteniendo el Estado la competencia para dictar las bases, de las normas urbanísticas que guardan una directa e inmediata relación con el derecho de propiedad (FJ 9 *in fine*, STC 20-3-97). Esta competencia que históricamente ha estado vinculada al poder local (legalmente aparece recogida como competencia propia de los municipios en el art. 25.2.d), de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de bases del régimen local), se refiere específicamente, en cuanto a su concreción, a las materias de ordenación, gestión, ejecución y disciplina urbanística, junto con otras relacionadas como promoción y gestión de viviendas, parques y jardines, etc. En todo caso, la *tesis* que se mantiene en el presente estudio es la de que *la armonización de las competencias municipales, autonómicas y estatales sobre el subsuelo (en las diferentes materias ya enunciadas, ya sean de infraestructuras, explotaciones o redes de servicios como son aguas, minas, carreteras, ferrocarriles, telecomunicaciones, energía eléctrica, hidrocarburos... o de equipamientos, viviendas...) se realice a través de la planificación urbanística y la coordinación de los órganos de gestión de los servicios que excedan del ámbito territorial del municipio (con la aplicación de las técnicas de coordinación y cooperación, contempladas tanto en la legislación local como en la de régimen jurídico de las Administraciones Públicas, en cuanto a las relaciones interadministrativas).*

En relación al planeamiento territorial y al urbanístico se considera conveniente realizar algunas consideraciones generales que de una forma indicativa nos permita centrar la exposición. El primero se desarrolla por medio de las siguientes figuras: Plan Territorial General (en Cataluña aprobado por la Ley 11/1995, de 16 de marzo), Planes Territoriales Parciales y Planes Territoriales Sectoriales. Por otro lado, el planeamiento urbanístico del territorio se desarrolla a través de los Planes Directores Territoriales de Coordinación, los Planes Generales municipales de Ordenación (que se desarrollan a través de Planes Parciales, Planes Especiales, Programas de Actuación Urbanística y Estudios de Detalle) y por las Normas Complementarias y Subsidiarias de planeamiento. La ejecución de los planes de ordenación corresponde a la Comunidad Autónoma, a las entidades locales y a las entidades urbanísticas especiales, sin perjuicio de la participación de los particulares. Para esta finalidad, las

Administraciones referidas pueden constituir sociedades anónimas públicas o empresas mixtas.

La principal competencia de la Administración local es la de ejercer, preferentemente, la intervención administrativa en el uso del suelo y la edificación, las medidas de protección de la legalidad urbanística y las relativas al procedimiento sancionador. Para ello se le ha otorgado, legalmente y con carácter general, la competencia de conceder licencias. Por otro lado, la concurrencia de títulos materiales sectoriales (urbanismo, ordenación del territorio, vivienda, medio ambiente, sanidad y actividades clasificadas) permite que en materia de redes de servicios los entes locales puedan incidir en cuanto a su ordenación.

En lo que se refiere a empresas de servicios, sólo sobre el agua potable tienen competencia los municipios, con lo que será la Administración autonómica o estatal, según el marco constitucional y estatutario fijado, la que habilite mediante la correspondiente concesión a las empresas que explotarán servicios públicos cuyas redes sean susceptibles de transcurrir por el subsuelo. La Generalitat de Cataluña ha regulado esta materia en el Decreto 120/1992, de 28 de abril, del Departamento de Industria y Energía, modificado parcialmente por el Decreto 196/1992, de 4 de agosto, que regula las características que han de reunir las protecciones a instalar entre las conducciones eléctricas y las canalizaciones de gas, como también entre éstas y las redes del resto de servicios públicos que discurren por el subsuelo, en el ámbito territorial de Cataluña. Este Decreto se ha completado con la Orden de 5 de julio de 1993 del mismo Departamento, por el cual se aprueba el procedimiento de control aplicable a las redes de los servicios públicos que discurren sobre el subsuelo.

#### **b) La intervención urbanística sobre el subsuelo**

Como punto de partida nos encontramos en que, aunque la legislación urbanística no defina de forma expresa lo que es el subsuelo, al menos nos dice que a efectos urbanísticos lo único que tiene trascendencia es lo que se realice en el suelo y en el vuelo de los terrenos. Los volúmenes inicialmente irrelevantes del subsuelo son los que se encuentran por debajo de la superficie de los terrenos o suelo propiamente dicho. La legislación urbanística se refiere al subsuelo en algunas ocasiones, pero el régimen jurídico que para él se establece no es el mismo que para el suelo. Aquí se hará referencia al planeamiento, diferentes tipos de licencias y normas de policía administrativa.

a) *En cuanto al planeamiento.* El art. 3.2.j) de la LS 92, hoy derogado, determinaba que la *competencia urbanística concerniente al planeamiento comprenderá la facultad de limitar el uso del suelo y subsuelo y de las edificaciones.* Por primera vez se recogía, aunque con carácter supletorio, en un mismo artículo, los ámbitos de suelo y subsuelo, diferenciándose de las edificaciones y, por otro lado, se hablaba de «limitar» y no delimitar. Este artículo se completaba con el también derogado 242.2 del mismo texto legal, que también introducía la referencia al subsuelo, cuando preveía *la sujeción a previa licencia de los actos de uso del suelo y subsuelo.* Por otro lado, ya en la anterior normativa, así como en el Reglamento de Planeamiento, existía una previsión normativa en cuanto al subsuelo, en la regulación de los planes de saneamiento. En el art. 72, también derogado, en sus apartados 3.1.g) y 3.2.c), se preveía que los planes generales debían contener las siguientes determinaciones: «en suelo urbano, las *características y trazado de las galerías y redes de abastecimiento de agua, alcantarillado, energía eléctrica y de aquellos otros servicios que, en su caso, prevea el plan.*» Y «en suelo urbanizable programado, el *trazado de las redes fundamentales de abastecimiento de agua, alcantarillado, energía eléctrica, servicio telefónico y demás servicios que, en su caso, prevea el plan.*» En ello se incidía más adelante, cuando el art. 90, también derogado, determinaba que *se conceptuarán como planes y proyectos de saneamiento los que se refieren a obras en el suelo y subsuelo para mejorar las condiciones de salubridad, higiene y seguridad.* En definitiva, con el redactado que se contenía en los arts. 3.2.j) y 242.2 de la LS 92, los Planes de ordenación podían incluir determinaciones sobre el subsuelo, que no se enmarcasen únicamente en el ámbito del saneamiento, aunque debía ser desde la perspectiva de sus conexiones con la ordenación del suelo. Hoy, tras la sentencia del TC de 20-3-97 y la Ley 6/1998, deberemos atenernos al contenido de las normas urbanísticas autonómicas. Con ello, y aunque este marco normativo esté derogado, no deja de estar igualmente vigente la tesis de Alejandro NIETO, de que *el límite sustancial del planeamiento se encuentra en el principio general de que la ordenación del subsuelo está en función de sus contactos o incidencia con el suelo o cuando éste actúa como soporte físico de aquél o, en otras palabras, cuando las obras del subsuelo son accesorias de las del suelo.* Como aspectos críticos que se encontrará la Administración podríamos citar algunos. En primer lugar, que el destino del subsuelo para la ubicación de grandes infraestructuras obligará a previsiones a largo plazo, difíciles de compatibilizar con la presión que padece, sobre todo en momentos de expansión, el planeamiento de superficie. Por otro lado, el carácter de irreversibilidad que en gran parte tienen las construcciones en el subsuelo, supone un serio inconveniente para la aplicación

de las ideas fundamentales de la disciplina urbanística y fundamentalmente la restitución de la realidad física anterior a la infracción. Asimismo, no podemos olvidar que es preciso conocer con la máxima exactitud el impacto que puede tener en el entorno subterráneo una determinada construcción, con lo que se requiere un conocimiento exacto del sustrato geofísico e hidrológico del subsuelo. Por último, recordar que el subsuelo cuyo suelo está calificado de urbano, y que es objeto del presente estudio, no puede calificarse *a priori* de urbano, por lo que ello podría comportar de consolidación de derechos de los titulares de la superficie. Por ello, Ramón GARCÍA-BRAGADO planteó en el marco de la LS 92, considero que con acierto que *«para evitar esta situación sería preciso retrotraer la situación urbanística del subsuelo a un estadio urbanístico anterior —equivalente al urbanizable no programado— para, a partir de aquí, poder desarrollar planes de usos y aprovechamientos con el necesario margen de discrecionalidad y previa la correspondiente suspensión de licencias en todo el ámbito del suelo urbano, a partir de una determinada cota»*. Con la nueva Ley 6/1998, que otorga el carácter básico a la clasificación que realiza del suelo y donde desaparece la figura del urbanizable no programado, así como se da una total relevancia a la actuación del propietario del terreno en suelo urbanizable para instar ante la Administración la aprobación del planeamiento que comporte su transformación, nos encontramos ante un gran inconveniente para materializar esa tesis, confiando en que la legislación urbanística autonómica favorezca la misma, atendiendo a que a la previsión que se realice deberá adaptarse el planeamiento de desarrollo. No olvidemos que en el apartado 2 de la Exposición de Motivos de la Ley 6/1998 se manifiesta que la *ley parte con el propósito de no introducir, desde la definición del estatuto jurídico básico de la propiedad del suelo, rigideces innecesarias que puedan impedir el despliegue por los legisladores autonómicos y por las Administraciones públicas competentes de políticas urbanísticas más flexibles y con mayor capacidad de adaptación a las cambiantes circunstancias en el contexto de una economía cuya globalización la hace especialmente sensible a los cambios de coyuntura*.

b) *En cuanto a la licencia por movimiento de tierras*. Ya se ha hecho referencia a lo que se contemplaba en el derogado art. 242.2 LS 92, en cuanto a la sujeción a licencia de los actos de uso en el subsuelo. Este artículo sujetaba a licencia urbanística el movimiento de tierras que pudiera desarrollarse en el subsuelo. Hoy habrá que estar a la legislación urbanística autonómica, aunque habrá que tener en cuenta que la sujeción a licencia y, a no ser que se prevea otra cosa, lo será a excepción de que dichos actos estén detallados y programados como obras a ejecutar en un

Proyecto de Urbanización o de Edificación aprobado y autorizado (art. 1.9 del RD 2187/1978, de 23 de junio, que aprueba el Reglamento de Disciplina Urbanística —RDU).

c) *En cuanto a la licencia por uso.* Se ha expuesto la previsión contemplada en el derogado art. 3.2.j) de la LS 92, en cuanto a que el plan podía limitar el uso del suelo y subsuelo, es decir, sus usos lícitos y, por lo tanto, la urbanización y edificación del subsuelo. Por otro lado, el uso del subsuelo se sometía a licencia en el art. 242.2, pero quedaba por precisar el alcance jurídico exacto de lo que fuera el «uso», con la consecuencia de que su aprovechamiento exigía una previa licencia urbanística. Es el art. 1.15 del RDU el que nos establece el marco jurídico, al declarar que *estarán sujetas a previa licencia las instalaciones subterráneas dedicadas a aparcamientos, actividades industriales, mercantiles o profesionales, servicios públicos o cualquier otro uso a que se destine el subsuelo.* Con ello se puede concluir en que *la normativa urbanística permite que el subsuelo sea susceptible de una pluralidad indeterminada de usos, respetándose las reglas de seguridad establecidas, si bien que será la normativa autonómica la que en este interin legislativo acabe de concretar este aspecto.* Tales usos pueden venir establecidos por el plan (que los limitará), pero en todo caso se exige una licencia previa para su realización. Y, todo ello, con independencia del uso asignado al suelo. En este sentido, el Tribunal Supremo se manifestó ya hace tiempo en una sentencia, que considero de importancia transcribir en un párrafo de interés. En relación a los usos, y según la calificación urbanística que establezca el planeamiento, se ha considerado que *«la calificación de zona verde no constituye un concepto jurídico cerrado y completo en sí mismo, de cuya sola enunciación puedan deducirse inequívocamente los usos permitidos y prohibidos, puesto que tanto la propia normativa, como la jurisprudencia y la práctica administrativa constantes, demuestran que existen una gran variedad de usos urbanísticos perfectamente lícitos, que son compatibles con la calificación de zona verde de los terrenos, lo que obliga en cada caso al examen de las normas específicas que determinan el alcance y contenido de la dicha calificación»* (STS de 15 de julio de 1983). En esta línea ya se había pronunciado la jurisprudencia ante la autorización de la construcción de un aparcamiento subterráneo, cuando sobre el suelo existía una zona verde (STS de 22 de mayo de 1979). Todo ello incide en la tesis defendida, principalmente por Alejandro NIETO, y sobre la que también se postula en el presente estudio, de que *la Administración en uso de sus facultades urbanísticas de planeamiento no está vinculada en cuanto a las determinaciones previstas para el subsuelo, respecto a los usos fijados para el suelo. Pudiendo de esta forma establecer un do-*

*ble régimen urbanístico diferente, aunque se mantenga la conexión entre ambos, en la medida en que uno pueda incidir sobre el otro.*

d) *En cuanto a la normativa de policía.* Dentro del marco de lo que el art. 350 del Cc prevé como reglamentos de policía, se ha regulado por las distintas Administraciones, según su ámbito competencial, la normativa en materia de obras e instalaciones en el subsuelo. Normativa que se ha materializado en Ordenanzas de calas y canalizaciones, Ordenanzas sobre fijación de precio público por utilización privativa y aprovechamientos especiales constituidos en el subsuelo, Planes especiales sobre galerías de servicios y redes de comunicaciones, Ordenanzas reguladoras del dominio público local y de las obras y construcciones sobre el mismo, Pliegos de cláusulas técnicas y administrativas en concesiones de obra pública sobre subsuelo o sobre su utilización —en los casos de aparcamientos, canalizaciones, viales férreos o no para medios de transporte, redes de servicios—, etc. Como puede apreciarse, en lo que a redes de servicios públicos se refiere, es constatable la importancia y significación de los instrumentos urbanísticos y de planeamiento, para ordenar su ejecución y modernización. La óptica urbanística es la que nos limitará el contenido relativo a los servicios públicos propios de los planes. En todo caso, es evidente que *la perspectiva urbanística del subsuelo es necesaria para una mejor orientación y racionalización de sus redes, así como su integración en la ciudad global.*

**c) La Ley 22/1998, de 30 de diciembre, que aprueba la Carta Municipal de Barcelona (DOGC n.º 2801, de 8-1-1999, y BOE n.º 28, de 2-2-1999).**

El Ayuntamiento de Barcelona, probablemente el más representativo de la sensibilidad existente ante el reto que plantea la situación jurídica del subsuelo de nuestras ciudades, se planteó en el Anteproyecto regulador de su Ley especial la asunción clara y decidida de su ordenación urbanística, que posteriormente se ha materializado en la Ley 22/1998, aprobada por el Parlamento de Cataluña. Se ha optado por incorporar, de manera decisiva, el planeamiento urbanístico del subsuelo urbano, como única forma de reconocer aprovechamientos al subsuelo. Asimismo, se establecía en un borrador anterior al Anteproyecto anterior a la Ley el reconocimiento de la titularidad del subsuelo, respecto del que la tenga del suelo, hasta una profundidad de 12 metros, contados desde el mismo punto utilizado para el cómputo de la altura reguladora, considerando que constituye dominio público municipal el subsuelo urbano por debajo de esos 12 metros. Esta propuesta surgió al no existir en la LS 92 una limita-

ción en cuanto a la profundidad en el subsuelo de las edificaciones, lo cual sí que se contemplaba expresamente respecto al suelo, en su art. 139, hoy derogado, al impedirse la edificabilidad con altura superior a tres plantas medidas en cada punto del terreno, cuando no exista plan o norma urbanística que lo autorice. La postura del Ayuntamiento de Barcelona, en cuanto a fijar hasta los 12 metros de profundidad el límite de la titularidad del que detentara la del suelo, fue criticada por Javier GARCÍA-BELLIDO (Seminario sobre la ordenación y gestión urbanística del subsuelo —Barcelona, 21 de febrero de 1994—), ya que los equiparaba a los  $0,2 \text{ m}^2/\text{m}^3$  que recogía la LS 56. Consideraba que debería ser cada Plan el que lo determinara, según lo que hubiera por debajo (vetas de agua...). En el redactado final del Anteproyecto y definitivamente en el texto de la Ley, se ha obviado este aspecto, con lo que ya no se distribuye el régimen jurídico del subsuelo en base a una cota determinada, sino que en su art. 76 se deja el aprovechamiento urbanístico susceptible en el subsuelo, a la previsión que se realice en el plan especial específico, en relación con las determinaciones establecidas en el Plan general.

También se le había criticado a esta propuesta su posible inconstitucionalidad, por la difícil adecuación de la misma al principio de igualdad, al tratarse de una Ley que, en este aspecto, limitaba el derecho constitucional de propiedad, pero se circunscribía territorialmente, en cuanto a su aplicación a la ciudad de Barcelona. Asimismo, se consideraba que, en todo caso, la titularidad pública del subsuelo, considerado demanial, la detentaría el Estado y no el Municipio. Sobre estas dos críticas, aunque ya no tengan base, al no haberse mantenido esa posición en el texto definitivo, me pronunciaré en las consideraciones finales, por la trascendencia que pueden tener como debate sobre política legislativa. Por otra parte, habría que concluir el presente apartado haciendo constar la mayoritaria tendencia doctrinal con la que coincido, en buscar en el Derecho urbanístico las fórmulas y procedimientos necesarios para limitar el uso incontrolado del subsuelo y realizar las reservas que se consideren pertinentes.

#### **4. ANÁLISIS DE SUPUESTOS SOBRE ORDENACIÓN DEL SUBSUELO URBANO DEMANIAL**

##### **a) Algunas experiencias representativas a nivel internacional**

El análisis de algunas experiencias realizadas en otros países nos permite constatar que el planteamiento de la cuestión realizado en nuestro país es prácticamente similar al realizado en el conjunto de Estados, con



ligeros matices. Las experiencias que se reproducen se recogen de entre las más significativas de las presentadas en el Congreso de Helsinki de 1990 de la International Federation for Housing and Planning.

1. *Finlandia y el Comité de espacios subterráneos.* El régimen jurídico del subsuelo en este país es prácticamente el mismo que en nuestro ordenamiento jurídico, en cuanto al tratamiento que se le da en su legislación ordinaria, en relación con el derecho de propiedad, aunque en su legislación sectorial existan diferencias sensibles. El 24 de noviembre de 1988, el Ministerio de Medio Ambiente nombró un Comité, cuyo cometido era el de clarificar la planificación de los espacios subterráneos, respecto al resto de la planificación urbana, y determinar con qué sistemas de planificación deberían ordenarse las actividades subterráneas. Este Comité partía de la ya dilatada experiencia de ese país, en cuanto al análisis e investigación de las necesidades de uso del subsuelo urbano, principalmente en cuanto a instalación de galerías colectivas de servicios. Así, ya en 1979 el Consejo municipal de Helsinki aprobó una moción en la que *exhortaba al Ayuntamiento a estudiar más ampliamente, y allí donde la roca firme lo permitiera, las posibilidades de construir galerías colectivas, lo cual resultaría beneficioso desde el punto de vista del mantenimiento y disminuiría la necesidad de levantar calles al revisar y cambiar los distintos sistemas de conducciones* (ello se recoge en el prólogo de Usko Anttikoski, director del Departamento geotécnico de la Oficina municipal de la propiedad inmobiliaria de Helsinki al Estudio técnico-económico de las galerías colectivas de servicios de 30-3-1981, encargado por dicho Ayuntamiento). Con las experiencias existentes, el informe del Comité (formado por representantes de Medio Ambiente, Tráfico, Construcción, Ayuntamiento de Helsinki y Asociaciones de construcción de espacios subterráneos, de municipios urbanos y de municipios rurales) fue fruto de un análisis detallado y pormenorizado del problema, que se podría considerar modélico.

2. *Francia y El Grupo de Estudios y Coordinación de Urbanismo Subterráneo (GECUS).* En Francia, el interés por las implicaciones urbanísticas del subsuelo se plantea ya en 1933, año en que se hizo público el manifiesto del G.E.C.U.S., para que se prestara una mayor atención al urbanismo en el subsuelo. En dicho manifiesto se afirmaba que *«la aglomeración generada por la circulación de vehículos, la falta de espacios libres en las grandes aglomeraciones y la necesidad de conservación de los vestigios del pasado han llevado a Ayuntamientos y urbanistas a buscar soluciones en la tercera dimensión, el subsuelo de las ciudades, al objeto de crear nuevas vías y aparcamientos. Pero este uso no puede de-*

*jarse en manos del azar, puesto que las realizaciones esporádicas sin un orden previo y sin planes preestablecidos pueden comportar un nuevo caos».* Este grupo surgió por la inquietud del arquitecto francés Edouard Utudjian, que en 1952 publicó el libro *El urbanismo subterráneo*, en el que insistía en el planteamiento de que *«es preciso que las preocupaciones del urbanista se extiendan en profundidad y que el desarrollo subterráneo de las ciudades se lleve a cabo, no a remolque de las necesidades, sino de acuerdo con una voluntad definida, una ley y un plan preestablecido».* Pero la experiencia más destacable realizada en este país corresponde al complejo constructivo de La Défense, en París. Éste ha sido considerado un ejemplo de urbanismo tridimensional (caso expuesto por P. DUFFAUT y J. BRÉGEON en *Ciudades y utilización del subsuelo* —Burdos, 1987—). La parte principal del complejo la constituye una estructura sobre la que, a modo de plataforma, se levantan los edificios de negocios. La base de la estructura, bajo rasante, se constituyó jurídicamente (en el proyecto aprobado) como *suelo* del conjunto, por encima del cual la propiedad se podía enajenar, siendo de titularidad privada, mientras que por debajo se consideró *subsuelo*, siendo su propiedad pública y, constituyéndose sobre ella *derechos de superficie con derecho a utilizar la estructura superior como soporte*. En ese subsuelo se construyeron aparcamientos, trazados ferroviarios, vías de circulación, grandes galerías de servicios...

3. *Japón y el subsuelo profundo*. El principal problema se deriva en su ordenamiento jurídico, de la extensión de la propiedad, cuya concepción jurídica comporta que se indemnice al propietario del suelo por las intervenciones que se realicen en «su subsuelo», con independencia de la profundidad a la que se trabaje. Ello se ha materializado doctrinalmente, en la diferenciación del *subsuelo, como próximo y profundo o remoto*. El primero se mantiene en la titularidad del que detente la del suelo y llega hasta una profundidad de 50 metros. A partir de esa profundidad sería profundo o remoto. Si bien es cierto que esa distinción doctrinal no ha tenido reflejo en su ordenamiento jurídico, la doctrina mantiene la tesis de la demanialización pública, por debajo de esa cota, es decir, del subsuelo profundo o remoto. Por otro lado, en cuanto a la construcción de galerías de servicios, ya en 1926 se inició en Tokio la construcción de las primeras galerías, siendo en 1962, a raíz de los Juegos Olímpicos, cuando el gobierno impulsó la ordenación del medio subterráneo de Tokio mediante galerías de servicios.

## b) El Plan Especial de Galerías de Servicios del Ayuntamiento de Barcelona

Dicho Plan (denominado Plan Especial de Galerías de Servicios en el III Cinturón, Cinturón del Litoral, I Cinturón —Ronda del Mig— y viales conexos) fue aprobado provisionalmente por el Pleno del Ayuntamiento el 19 de abril de 1989 y definitivamente, por la Comisión Provincial de Urbanismo de Barcelona, el 30 de junio de 1989, siendo publicado en el Diario Oficial de la Generalitat de Cataluña el 20 de septiembre de 1993. Con posterioridad, se procedió a la modificación y adaptación de la Ordenanza de Obras e Instalaciones de servicios en el dominio público municipal, mediante acuerdo que se aprobó por el Pleno municipal el 26 de marzo de 1991, publicándose en el Boletín Oficial de la Provincia de Barcelona el 22 de mayo de 1991.

Los antecedentes los podemos encontrar en 1952, cuando mediante Decreto de 22 de noviembre se creó una Comisión que debía racionalizar los servicios en el municipio de Madrid, mediante la construcción de galerías visitables. Posteriormente, la Ley especial de Barcelona de 23 de mayo de 1960, en su art. 57, dispuso la aplicación a dicho municipio del citado Decreto, conjuntamente con la aplicación de una exacción especial para financiar la construcción de las referidas galerías. Asimismo, el Plan General Metropolitano de Barcelona, en su art. 221, preveía el desarrollo de los servicios técnicos, mediante la redacción de un Plan Especial que fijara la situación, trazado y características de los elementos necesarios para dichas infraestructuras. Dicha precisión también se recogía en la Ordenanza de Calas y Canalizaciones del Ayuntamiento de Barcelona, de 9 de junio de 1964.

Las líneas básicas sobre las que se ha desarrollado el Plan especial de 1989 son las siguientes: a) *la necesidad de dejar previstas las infraestructuras idóneas para el futuro paso de servicios por debajo de las Rondas que circundan Barcelona y el resto de viales a los que se refiere el Plan;* b) *la voluntad de evitar en las nuevas rondas la apertura permanente de rasas y canalizaciones por las diferentes compañías de servicios;* c) *la necesidad de establecer reservas de subsuelo destinadas al paso de los diferentes servicios y para otros usos vinculados al transporte, el saneamiento, los aparcamientos, depósitos..., por la experiencia negativa fruto de no planificar sobre el subsuelo.*

Técnicamente y, al igual que en la experiencia de Helsinki ya expuesta, o como también se optó en Alemania, el Plan regula la galería de servi-

cios como una técnica útil y viable para la implantación de servicios en el subsuelo de las vías urbanas en general y, muy especialmente, en el de las nuevas rondas. Se ha optado por galerías colectivas. Actualmente, y según la previsión del Plan, se han construido 30 kilómetros. Dichas galerías incluyen las canalizaciones de gas, mediante contratubados y sistemas específicos de ventilación.

En cuanto a las normas urbanísticas del Plan, se imponen a las empresas suministradoras diferentes obligaciones, entre las que destaca la de utilizar la galería para instalar nuevas conducciones o cables, o para modificar las existentes, siempre que la longitud de vía pública afectada por la instalación de rasas sea menor que realizándolo exteriormente. La Administración municipal determina los trazados y demás condiciones que deben tener las instalaciones de las compañías suministradoras en el subsuelo, fijando sus condiciones de uso, en coherencia con la naturaleza urbanística de la licencia que dichas empresas deben solicitar para instalar sus conducciones. El Plan reconoce la obligación a utilizar la galería en determinadas condiciones, lo que otorga el derecho a su uso. Derecho de uso a favor de la empresa de servicios, que le permitía el *uso privativo y exclusivo* del espacio que se le reserva, cuya duración se equipara a la del tiempo durante el cual las empresas concesionarias de los diferentes servicios tuvieran la habilitación efectiva para su prestación.

Si bien las empresas suministradoras participaron en la financiación de la construcción de las galerías, se partió de la consideración jurídica de dichas empresas, como beneficiarias, por lo cual inicialmente se les sometió a contribuciones especiales. Asimismo, fue prevista la contribución por vía convencional, mediante acuerdo que se materializó en 1991, cuando se firmaron convenios de financiación entre el Ayuntamiento e IMPUSA (empresa municipal creada para la promoción urbanística) con Telefónica, Hecsa, Fecsa, Enher, Gas Natural y Aguas de Barcelona. En dicho acuerdo dejaron de ser consideradas beneficiarias y, consecuentemente, se revocaron las contribuciones especiales impuestas.

Por otro lado, y en relación a la forma de gestión y explotación de las galerías de servicios, se constituyó una *Comunidad de usuarios* y una *Agrupación de interés económico*, formadas por el Ayuntamiento, Fecsa, Hecsa, Enher, Gas Natural y Aguas de Barcelona. En cuanto a la naturaleza jurídica de las galerías como tales, se incorporaron al inventario de bienes municipal, calificándose como bien de dominio y uso público destinado a alojar las redes de distribución de agua, gas, electricidad, comunicaciones, información y servicios municipales, con anotación expresa

del derecho de uso cedido a las compañías ya mencionadas, así como un derecho de uso a favor del Ayuntamiento sobre un espacio equivalente al 13,30 por 100 del espacio total útil de la galería.

En su conjunto, el Plan ha supuesto un importante precedente en cuanto a la ordenación del subsuelo de una parte de la ciudad, desde un punto de vista urbanístico, caracterizándose por contener un alto grado de previsión y anticipación. La sola existencia de la galería determina y condiciona el modelo de desarrollo de los diferentes servicios.

Por otro lado, la Ordenanza de Obras e instalaciones aprobada en 1991 se podría decir que ha supuesto la conjunción de un sistema normativo municipal coherente, sobre el que se puede racionalizar y controlar la actuación de las empresas de servicios en el entorno urbano. Se les obliga a la utilización de las galerías, siendo el planeamiento urbanístico el que fija el marco ordenador en esta materia. Asimismo, se regula la construcción de nuevas galerías, su conservación y traslado, modificación y supresión de instalaciones.

### **c) El Plan Especial de redes de telecomunicaciones por cable, del Ayuntamiento de Barcelona**

A raíz de la aprobación de la Ley de telecomunicaciones por cable (hoy, en su mayor parte derogada por la Ley 11/1998, de 24 de abril, General de telecomunicaciones), si bien los trabajos se iniciaron ya desde que era proyecto de ley, el Ayuntamiento de Barcelona ha trabajado en la redacción de un Plan especial, para dar respuesta a la previsión legal de la ocupación del dominio público local por un segundo operador, que deberá construir e instalar una segunda red de telecomunicaciones universal. En el presente estudio sólo se recogen los criterios a tener en cuenta por el Plan, y que fueron aprobados por la Comisión de gobierno municipal, por la trascendencia de los mismos, en cuanto a su relación con este trabajo. Dichos criterios hacen referencia a los siguientes aspectos: a) respecto a la construcción de una nueva red de telecomunicaciones, el Ayuntamiento consideraba que debería dotarse de normativa e instrumentos de ordenación que le permitan hacer viable esta segunda red; b) respecto de la implantación de la nueva red, se consideraba prioritario evitar la saturación existente en el subsuelo, requiriéndose una actuación racionalizadora, con lo que el Plan había de regular las condiciones de utilización de las infraestructuras civiles subterráneas existentes (galerías, alcantarillado, túneles, aparcamientos, etc.), así como las condiciones de acceso de la

red a las edificaciones existentes y a las futuras; c) respecto de las características de la red, se consideraba un modelo de red de referencia la consistente en la red básica o troncal que religue diversos nodos primarios y centrales de cabecera, una red secundaria y una red capilar que llegue a los edificios y viviendas. Respecto al redactado del Plan, se consideraba que se debía analizar las características físicas de los equipos a instalar en el dominio público; d) respecto a la cobertura e implantación geográfica de la red, el contenido del Plan incorporaría una estructura geográfica que garantizara el acceso de todos los ciudadanos a los nuevos servicios que utilicen la red, en condiciones de igualdad; e) respecto a las redes de telecomunicaciones, públicas o privadas existentes, se posibilitaría la compatibilidad e interconexión entre ellas. Dicho Plan fue aprobado inicialmente el 27-10-1995, provisionalmente el 15-3-1996, en ambos casos por el plenario del Ayuntamiento de Barcelona y, de forma definitiva, el 27-11-1996, por la Comisión de Urbanismo de Barcelona, de la Generalitat de Cataluña (DOGC de 29-1997, n.º 2.319).

## **5. LOS APARCAMIENTOS SUBTERRÁNEOS EN EL DOMINIO PÚBLICO. EL APROVECHAMIENTO COMUNAL DEL SUBSUELO**

### **a) Los aparcamientos subterráneos en el dominio público**

La promoción y construcción de aparcamientos subterráneos bajo el espacio público de nuestras ciudades es un fenómeno plenamente consolidado y asimilado, tanto desde el punto de vista urbanístico como económico y social. El uso de los aparcamientos constituye hoy un elemento prioritario en el contenido de los Planes de ordenación, e incluso en la actividad de las Administraciones Públicas, especialmente las municipales.

Hay que hacer especial referencia al que podríamos considerar como problema jurídico más importante de los que se plantean en relación a los aparcamientos en el subsuelo, puesto que su construcción suele sobrepasar los límites de las fincas de titularidad privada bajo las que se construye. Por otro lado, la construcción de aparcamientos subterráneos se centra cada vez más en el aprovechamiento de patrimonios públicos, cuya calificación jurídica suele ser demanial. En este último supuesto, la Administración tiene la facultad de tutelar de manera especial la construcción de los aparcamientos en espacios públicos. En nuestro marco jurídico más próximo, el Plan General Metropolitano de Barcelona ha reco-

gido específicamente esta facultad tutelar de la Administración, con la modificación publicada en el DOGC de 4 de enero de 1993, donde se establece que *«para autorizar la construcción de un aparcamiento en el subsuelo, si puede interferir el uso público de éste para infraestructuras existentes o previstas o afectar yacimientos arqueológicos o incidir en las condiciones geológicas o freáticas del entorno, el Ayuntamiento exigirá la aportación de los correspondientes estudios. También se deberá aportar si exceden de 4 plantas de subterráneo o 13 metros desde el pavimento de la planta baja. Si la previsión se establece en el planeamiento, la justificación también se deberá aportar»*. Por otro lado, nos encontramos con una deficiente, por no decir nula regulación, como ya se ha podido demostrar a lo largo del presente estudio, del carácter demanial o patrimonial del subsuelo de los bienes cuyo suelo está calificado como dominio público, en tanto carezcan de explotación determinada. Así, ni la legislación estatal sobre bienes de las Entidades locales (arts. 79 a 83 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de régimen local; arts. 74 a 87 del Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, que aprueba el Texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de régimen local —en adelante TRRL—, y RD 1372/1986, que aprueba el Reglamento de Bienes de las Entidades locales —en adelante RB—), ni en el supuesto de Cataluña, su normativa autonómica (arts. 183 a 217 de la Ley 8/1987, de 15 de abril, municipal y del régimen local de Cataluña y Decreto 336/1988, de 17 de octubre, que aprueba el Reglamento del Patrimonio de las Entidades locales) establecen el régimen jurídico de la propiedad del subsuelo. Ello también queda reflejado en la deficiente regulación que se suele dar en los instrumentos de planeamiento respecto a los usos urbanísticos. Sería positivo que en los Planes de Ordenación pudiera utilizarse una terminología común que facilitara su interpretación. Asimismo, y desde la óptica urbanística, sería necesaria la aclaración legal respecto a si los bienes de cesión obligatoria comprenden, en todo caso, su extensión vertical total o, por el contrario, cabe la posibilidad de que el subsuelo pueda, en determinadas ocasiones, ser excluido de la adquisición forzosa por la Administración actuante, de forma que generara aprovechamientos urbanísticos computables en el área de reparto, para su atribución a los particulares, en la proporción establecida legalmente. En todo caso, no sólo el aprovechamiento urbanístico del subsuelo formaría parte de las facultades dominicales que asisten a la Administración que fuera titular del dominio público del suelo y en cuanto tal, sino también porque así resultaría de la específica determinación formal que en tal sentido ha de contener el Plan, como ya se ha apuntado, en tanto que presupuesto legal legitimante de la actividad material de ejecución.

El redactado que se contenía en el art. 3.2.j) de la LS 92, derogado, permitía que los Planes de ordenación establecieran determinaciones sobre el uso del subsuelo y no sólo por lo que hacía a su eventual condición de mero accesorio del uso o de la edificación de superficie, sino también en relación a sus posibilidades de aprovechamiento independiente del suelo. Como ya se explicó, esta postura tiene su manifestación en la propia normativa, como se puede apreciar en el redactado del art. 1.15 del RDU. El subsuelo es, por lo tanto, susceptible en términos legales, de una pluralidad indeterminada de usos a fijar por el instrumento de planeamiento de que se trate, con entera independencia de los usos asignados al suelo. Esta tesis se ha puesto de manifiesto, precisamente, en casos en que el planeamiento no preveía usos para el subsuelo, y éstos se han asignado diferentes al suelo. Ello viene ocurriendo desde hace años, cuando se empezó a utilizar el subsuelo de zonas verdes demaniales para la construcción de aparcamientos. La jurisprudencia no se ha pronunciado claramente, pero se ha manifestado favorablemente (STS de 22 de mayo de 1979) a la plena conformidad urbanística del emplazamiento de un aparcamiento subterráneo en una zona verde, destacando las consecuencias favorables de la situación, al permitirse una mayor amplitud de la zona verde. Consecuentemente, la declaración de dominio y uso público del suelo (y subsuelo), destinado a servir de soporte a los diversos equipamientos de carácter local, no constituye una declaración inexorable en todo caso, siendo, por tanto, indiferente desde el punto de vista de la ordenación urbanística sustantiva, la declaración (o modificación) que en uno u otro sentido formule el Plan, respetándose, en todo caso, la previsión de estándares urbanísticos que contenga. Por otro lado y, en cuanto al traslado de la demanialidad a la titularidad del subsuelo, debe decirse que el mantenimiento del régimen demanial no constituye, más allá de los mínimos públicos requeridos, una regla imperativa, por lo que ningún obstáculo jurídico existe para su desafectación siempre que: a) no se afecte negativamente a los estándares mínimos establecidos, b) se tramite el procedimiento legalmente establecido y c) se proceda a la correspondiente modificación del Plan. Ésta es la vía que desde los principios de legalidad y seguridad jurídica se considera más acertada, al comportar una mejor protección del interés público y su concordancia con el privado. Pero no hay que olvidar el peligro que tiene la desafectación, si luego se lleva a cabo la enajenación, puesto que si la adquisición del bien (suelo) se llevó a cabo, por vía de expropiación, podría jugar, de una forma clara, el instituto de la reversión un papel que dificulte o impida dicho procedimiento. Así resulta del art. 40 de la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones, cuyo número 2 aclara, a los efectos del presente estudio, que si el Plan fuere objeto de modificación o revisión, con altera-



ción del uso que motivó la expropiación, procederá la reversión, salvo que el nuevo uso estuviera adecuadamente justificado y fuera igualmente dotacional público, o que el uso dotacional asignado, efectivamente implantado, se hubiera mantenido durante ocho años. En este sentido, si la causa de expropiación de una finca concreta es la de su destino al uso general y público, su aprovechamiento ulterior, aunque sea parcial, por particulares determinados, podría perfectamente instrumentarse como causa de reversión del espacio subterráneo cuyo destino se altera. No obstante, en los supuestos de expropiación sistemática por unidades de actuación completas, la situación es distinta, puesto que la razón o causa de la adquisición forzosa no es el destino específico del bien expropiado, sino la actuación urbanística global sobre la totalidad de la unidad urbanística sujeta a expropiación (en el mismo sentido Rafael ARNÁIZ EGUREN en *Los aparcamientos subterráneos*). Lo mismo ocurriría en el caso que el inmueble calificado como de cesión obligatoria consistiera en el plano superficial de la finca, pero el Plan de Ordenación no hiciera mención del espacio subterráneo, entonces nos encontraríamos ante un supuesto de aprovechamiento urbanístico que no ha sido objeto de cómputo en el área de reparto.

En cuanto a la valoración del subsuelo, sobre la que tampoco se hace referencia en la Ley 6/1998, se han apuntado criterios legales en el ámbito catastral. Así, la Orden del Ministerio de Economía y Hacienda de 1982, sobre valoración catastral, prevé el valor unitario del polígono en función a la edificabilidad sobre rasante. Y el RD 1020/1993, de 25 de junio, por el que se aprueban las normas técnicas de valoración y el cuadro marco de valores del suelo y de las construcciones para determinar el valor catastral de los bienes inmuebles de naturaleza urbana, prevé en su norma 9.7 que las Ponencias de valores podrán contemplar la repercusión de suelo, para las *construcciones existentes bajo rasante*, según los usos, así como las normas de subparcelación a efectos valorativos.

Por último, cabe constatar, que el instituto jurídico utilizado por las administraciones locales, en cuanto a la explotación de los aparcamientos en bienes de dominio público, es el de la *concesión* administrativa. PlanTEAMIENTO que me parece correcto, ya que ello asegura la función social del dominio público. Si bien, no cabe descartar la utilización de otras fórmulas de gestión de los aparcamientos subterráneos, como podría ser el *aprovechamiento comunal* por los usuarios-vecinos, que constituirían comunidad y pagarían una contraprestación mediante cuotas (como propone Luciano PAREJO), o *el derecho de superficie*, previa desafectación y patrimonialización del subsuelo (en este último caso, y en Cataluña, el

art. 241.2, del Decreto Legislativo 1/1990, de 12 de julio, que aprueba la refundición de sus textos legales vigentes en materia urbanística, prevé que la constitución del derecho de superficie se formalizará en escritura pública y se inscribirá en el Registro de la Propiedad). Todas ellas son fórmulas que mantienen la titularidad jurídica del subsuelo en la Administración, mientras permiten un uso privativo o comunal del mismo, a cambio de una contraprestación económica.

En todo caso, es de destacar que, después de los años transcurridos desde la sentencia del TS de 1979, ante una práctica cada vez mayor, caracterizada por la construcción municipal de aparcamientos subterráneos en suelo calificado de demanial, y ante una tendencia en la actualidad dirigida a su desafectación y enajenación a particulares, no exista una regulación suficientemente clara, ni a nivel urbanístico, ni patrimonial, sobre la construcción y gestión de este tipo de aparcamientos bajo dominio público, ni sobre su naturaleza jurídica, ni sobre sus formas de desafectación y transmisión. Asimismo, tampoco tengo conocimiento que ello se haya realizado por las Administraciones municipales, mediante los correspondientes instrumentos de planeamiento que están a su alcance.

Esta posibilidad de *enajenación* debe realizarse mediante la tramitación de los procedimientos correspondientes regulados en la normativa sobre patrimonio. En este supuesto, se propone que los ingresos que se obtengan queden vinculados a la ampliación del Patrimonio municipal del suelo en aquellos municipios que lo tengan constituido, ya sea voluntariamente o por la determinación contenida en la correspondiente norma urbanística de la Comunidad Autónoma, por las razones ya expuestas con anterioridad.

## **b) El aprovechamiento comunal del subsuelo**

Los aprovechamientos comunales son un derecho real administrativo de goce. La propiedad pertenece al municipio y los derechos de disfrute y aprovechamiento a los vecinos, ostentando unos y otros una titularidad compartida (STS 15 de marzo de 1980). La Administración local puede regular y planificar la ordenación y aprovechamiento de sus bienes [arts. 23.1.b) del TRRL, 95 y 101, en relación con el 142 del RB]. No hay que olvidar que esta forma de uso y disfrute de bienes demaniales está pensada para zonas rurales y en relación a sus montes, pastos y explotación cinegética. Se prevé un beneficio directo para la comunidad vecinal, ya sea respecto a los ingresos que se generen, que repercutirán directa-

mente mediante su aplicación a obras y servicios de interés local o mediante la utilización por todos los vecinos de los bienes, en régimen de explotación común, por aprovechamiento peculiar según costumbre u ordenanzas, por adjudicación por lotes o suertes, o a cambio de un precio, si las anteriores modalidades no resultaren posibles.

El hecho de que la legislación sectorial, principalmente cinegética y sobre montes, se haya ocupado de regular esta figura jurídica no obsta que la regulación existente en materia de bienes de las entidades locales no excluya otros ámbitos a los que se pueda aplicar, como en la gestión de los bienes de dominio público. Ello comportaría la correspondiente regulación mediante Ordenanzas locales que desarrollaran las previsiones urbanísticas que figuraran en el planeamiento, del aprovechamiento comunal de los aparcamientos subterráneos construidos bajo el dominio público y catalogados en el inventario de bienes de la misma naturaleza jurídica.

## 6. CONSIDERACIONES FINALES

Del estudio realizado se pone de manifiesto un cierto abandono en relación al subsuelo urbano, motivado por una «*vacatio legis* y jurisprudencial», así como por la existencia de pocos estudios doctrinales, aunque los realizados lo sean de gran prestigio.

La limitación del derecho de propiedad sobre el suelo, en cuanto a su profundidad, en sentido vertical bajo la superficie, no deja de ser una limitación a un derecho fundamental, como es el derecho a la propiedad privada (art. 33 de la CE), el contenido del cual se delimitará con la función social del propio derecho, de acuerdo con la ley. Ello se ha realizado, en cuanto al suelo, en la LS 92 y en la Ley 6/1998, que deroga en su mayoría el texto de la anterior, pero no así en cuanto al subsuelo. Ha sido el planeamiento, aunque no con previsiones concretas y reguladoras, sino como policía administrativa, el que ha entrado a delimitar el derecho de propiedad en el subsuelo (sobre todo mediante la técnica autorizatoria de la licencia urbanística), delimitación que no se ha recogido en normas con rango de ley. Por ello, considero que fue acertado el intento de llevar a cabo esa inclusión de delimitación en el borrador del Anteproyecto de la Ley especial de Barcelona. No creo que existiera un ataque al principio de igualdad reconocido en el art. 14 de la CE, ya que no considero discriminatoria la existencia, en materia de urbanismo, de situaciones distintas que configuren el alcance de dicho derecho, según la densidad, desarrollo

y geografía de una ciudad. Ello requeriría un estudio pormenorizado del alcance del principio de igualdad y su tratamiento en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, que no es motivo de estas páginas. En todo caso, no cabe olvidar que en la STC de 20-3-97, su FJ 10 se expresa en el sentido que «*se debe garantizar la igualdad en las posiciones jurídicas fundamentales*», lo cual se considera coherente con la tesis que aquí se manifiesta. Eso sí, la norma delimitadora debe tener rango de ley y debe ser dictada por quien tenga la competencia normativa en materia de urbanismo, tal como ha ocurrido con la Ley 22/1998, aprobada por el Parlamento de Cataluña, Comunidad con competencia exclusiva en dicha materia (art. 9.9 de su Estatuto de Autonomía).

En cuanto a su concreción y ejecución será el Plan de Ordenación el que deba regular el subsuelo y su naturaleza jurídica. Respecto a la naturaleza jurídica de lo que podríamos denominar el *subsuelo profundo* (trasladando el concepto doctrinal desarrollado en el ordenamiento jurídico japonés), entendiéndolo por éste el que exista por debajo del que el Plan prevea como máximo susceptible de dominio privado, ésta será siempre demanial, encontrándose el mismo bajo la titularidad de la Administración local o autonómica, según la previsión legal que al respecto se realice. La argumentación que se realiza parte de la tesis mantenida a lo largo del presente estudio de que *la titularidad y naturaleza jurídica del subsuelo coincidirán o no con la del suelo, de acuerdo con los límites, delimitaciones y afectaciones que se fijen en el planeamiento, hasta la cota prevista en la correspondiente norma con rango legal, a partir de la cual la naturaleza del subsuelo será demanial y su titularidad pública*.

El *uso privativo del subsuelo demanial* está permitido y debe realizarse, principalmente, mediante las figuras de la *concesión* o el *aprovechamiento comunal*, si bien también pueden ser de aplicación la *autorización administrativa* o el *precario*. Asimismo, se podrá *desafectar dicho subsuelo, convirtiéndolo en patrimonial*, y permitiéndose su uso privativo mediante la figura del *derecho de superficie*, u otras del Derecho patrimonial, con lo cual se reserva la restitución en el tiempo, con sus accesiones. No es conveniente la *enajenación*, pero en estos momentos, no existe marco legal que lo impida. En todo caso, se considera necesaria la modificación del planeamiento, si en éste se contenían estándares y afectaciones determinadas, aunque en los casos en que aquél no dice nada las salas de lo contencioso-administrativo (y en concreto la del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña) están admitiendo los acuerdos municipales sobre aprobación en el subsuelo de aparcamientos sin modificación de Plan,

siempre que la Memoria lo justifique suficientemente, requiriendo luego, para la modificación de la afectación, el correspondiente expediente patrimonial. No hay que olvidar los problemas que se pueden plantear si se opta por esta solución, ya que si la adquisición lo fue por expropiación o en ejecución del Plan, hay que tener en cuenta la posibilidad de la reversión. Habrá que estar muy atentos al expediente original que permitió la construcción del aparcamiento. Por otro lado, también hay que tener presente que el dominio público se caracteriza por su íntima conexión con el interés público y la función social que presiden la acción administrativa.

También es tesis del presente estudio la *consideración del subsuelo de titularidad pública, como bien integrante del Patrimonio municipal del suelo*. Ello comportaría, aparte de la aplicación de sus reglas específicas, el que los ingresos que reviertan a la Administración por la disposición del subsuelo se destinaran al mantenimiento y ampliación de dicho Patrimonio, u obras y servicios de los que se beneficie directamente la comunidad, no pudiéndose destinar a la compensación de deudas, o a financiar la gestión ordinaria de la Administración titular.

Podemos concluir diciendo que en el subsuelo hay que hablar de *planeamiento*, respecto a su naturaleza jurídica, delimitación y técnicas de gestión y de *planificación* (lo que comporta la coordinación y racionalización de infraestructuras, edificaciones y redes de servicios), respecto a los objetivos, partiendo de una premisa, que *nos encontramos ante un bien escaso y que en breve descubriremos como muy necesario*. Planificar comporta conocer el medio geológico de la ciudad con suficiente precisión; priorizar servidumbres técnicas; conocer las necesidades futuras que tendrá la comunidad, para prever dotaciones, infraestructuras y edificaciones; zonificar y establecer reservas de subsuelo con criterios tridimensionales; fijar aquellas partes de subsuelo privado y público donde deba limitarse su uso.

No quisiera finalizar el presente estudio sin recoger la observación final que realiza Alejandro NIETO en el suyo y que considero el epílogo adecuado. *«El silencio de la ley y de los planes no puede significar en modo alguno un obstáculo para su realización. Porque si las leyes van detrás de los acontecimientos y de las necesidades sociales, los operadores jurídicos están obligados a dar respuestas inmediatas a tales exigencias —y respuestas progresivas—, sin escudarse en el silencio de las leyes y sin acudir tampoco a instrumentos extraordinarios y singulares, que pueden degenerar en privilegios y corruptelas intolerables.»*

## 7. BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA Y REFERENCIADA

### A) Sobre el subsuelo, en general

1. ARNÁIZ EGUREN, Rafael, *Los aparcamientos subterráneos (Notas sobre su organización jurídica y su acceso al Registro de la Propiedad)*, Edita Civitas y Colegio de Registradores de la Propiedad y Mercantiles de España, Madrid, 1993.
2. BALTÁ I TORREDEMÉR, Joan y GARCÍA-BRAGADO I ACÍN, Ramón, *Informe general al plenario sobre las galerías de servicios y los desplazamientos eléctricos*, Ayuntamiento de Barcelona, marzo de 1994.
3. Conclusiones de la Jornada sobre la ordenación y gestión urbanística del subsuelo, organizada por el Centro de Política del Suelo y Valoraciones de la Universidad Politécnica de Cataluña, en Barcelona el 21 de febrero de 1994.
4. Dictámenes de NIETO GARCÍA, Alejandro, y PAREJO ALFONSO, Luciano, sobre la desafectación del subsuelo correspondiente a suelo de dominio público municipal, elaborados a petición de la Diputación de Barcelona en el año 1992 y 1993.
5. FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón, «La propiedad urbanística del suelo, el vuelo y el subsuelo», *Revista Vasca de Administración Pública* n.º 41, enero-abril de 1995.
6. GARCÍA-BRAGADO I ACÍN, Ramón, «Hacia una gestión pública del subsuelo», Ponencia presentada en Les Heures-Estudis de Formació continuada de la Fundació Bosch i Gimpera de la Universidad de Barcelona, el 19 de mayo de 1995.
7. LÓPEZ FERNÁNDEZ, Luis M., «El subsuelo urbano», *Anuario de Derecho civil*, octubre-diciembre de 1991.
8. NIETO GARCÍA, Alejandro, «Aguas subterráneas: subsuelo árido y subsuelo hídrico», *RAP* n.º 56, 1968.
9. NIETO GARCÍA, Alejandro, «El subsuelo urbanístico», *Revista Española de Derecho Administrativo (REDA)*, n.º 66, junio 1990.
10. ROINISTO, Jarmo, «Estudio técnico-económico de las galerías colectivas de servicios, Oficina municipal de la propiedad inmobilia-

ria del Ayuntamiento de Helsinki, 30 de marzo de 1981», *Documento facilitado por Ramón García-Bragado i Acín*.

11. SÁINZ MORENO, Fernando, «El subsuelo urbano», *Revista de Administración Pública (RAP)*, n.º 122, mayo-agosto de 1990.
12. Varios autores, Municipios y redes de servicios públicos (Ponencias de la segunda jornada de Derecho local), Editorial El Pont de Pedra, Girona, 1989.

### **B) Sobre el urbanismo, en general**

13. BOQUERA OLIVER, J. M. y VV.AA., *Derecho urbanístico local*, Edita Civitas, Madrid 1992.
14. CARCELLER FERNÁNDEZ, A., *Introducción al Derecho urbanístico*, Edita Tecnos, Madrid, 1997.
15. CARCELLER ROQUÉ, Xavier y PÉREZ LAMAS, Carlos, *Legislación urbanística en Cataluña (Curso básico)*, Edita Edicions UPC, Barcelona, 1993.
16. COLL OLALLA, J. Ignasi, GUARNER MUÑOZ, Victoriano y HOSTA PRIVAT, Lluís, *La práctica de la gestión urbanística*, Edita Departamento de Política Territorial y Obras Públicas de la Generalitat de Cataluña, Barcelona 1992.
17. Documentación acompañatoria del Plan Territorial de Cataluña, Editado por la Dirección General de Planificación y Acción Territorial del Departamento de Política Territorial y Obras Públicas de la Generalitat de Cataluña.
18. ESTÉVEZ GOYTRE, R., *Manual práctico de planeamiento urbanístico*, Edita Comares, 1998.
19. FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón, *Manual de Derecho Urbanístico*, Publicaciones Abella, El Consultor, Madrid, 1998.
20. GARCÍA ENTERRÍA, Eduardo y PAREJO ALFONSO, Luciano, *Lecciones de Derecho Administrativo*, Edita Civitas, 1979.
21. GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús, *Comentarios a la Ley de reforma del régimen urbanístico y valoraciones del suelo*, Edita Civitas, Madrid, 1990.

22. GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús, *Comentarios a la Ley del Suelo*, Edita Civitas, Madrid, 1993.
23. GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús, *Comentarios a la Ley 6/1998, de 13 de abril, de régimen del suelo y valoraciones*, Edita Civitas, 1998.
24. LLISSET BORRELL, F., *La gestión urbanística*, Edita Marcial Pons, Madrid, 1998.
25. MIGALLÓN RÚBERT, Juan, *Estudios sobre urbanismo (El texto refundido de la Ley sobre régimen del suelo y ordenación urbana)*, Edita ICCE (Instituciones colegiales para la calidad en la edificación), Madrid, octubre de 1992.
26. *Normativa Urbanística estatal sobre Régimen del Suelo*, Ministerio de Obras Públicas y Transportes, Madrid, 1993.

#### **C) Sobre Registro de la propiedad y patrimonio**

27. ARNÁIZ EGUREN, Rafael, *Registro de la propiedad y Urbanismo*, Edita Marcial Pons y Centro de Estudios Registrales de Cataluña, Madrid, 1995.
28. CHACÓN ORTEGA, Luis, *Bienes, Derechos y Acciones de las entidades locales*, Edita Bayer Hermanos, Barcelona, 1987.
29. DíEZ-PICAZO, Luis, *Fundamentos del Derecho civil patrimonial*, Edita Tecnos, Madrid 1983, 2 volúmenes.
30. TEJEDOR, J. C., *Propiedad, equidistribución y urbanismo*, Edita Aranzadi, 1998.

#### **D) Sobre ámbito competencial**

31. MIR I BAGÓ, Josep, *Manual de gobierno local*, Edita Federación de Municipios de Cataluña, Barcelona, 1995.
32. PAREJA LOZANO, Carlos y SEGURA LÓPEZ, Gemma, *Las competencias municipales en la legislación sectorial del Estado y de la Comunidad Autónoma de Cataluña*, Edita la Diputación de Barcelona, noviembre de 1992.



33. PAREJA LOZANO, Carlos, «Concurrencia de intereses y competencia urbanística», Artículo de la Revista *Autonomies*, n.º 14. Barcelona, 1992.
34. PAREJO ALFONSO, Luciano, «El marco constitucional y estatutario del urbanismo». En obra colectiva sobre *Urbanismo y Comunidades Autónomas*, Barcelona, 1990, Edita Generalitat de Cataluña.

