LA REGULACIÓN URBANÍSTICA DEL SUBSUELO

(URBAN PLANNING REGULATION OF THE SUBSOIL)

María de los Desamparados Iruela Jiménez. Magistrada Titular de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana

.

Fecha del trabajo: agosto de 2026.

SUMARIO

I.- Introducción

II.- Contenido urbanístico del derecho de propiedad del subsuelo

III.- La regulación del subsuelo en la normativa urbanística

IV.- Usos pormenorizados y aprovechamientos permitidos en el subsuelo

V.- Los complejos inmobiliarios urbanísticos

Cinco palabras clave

Subsuelo; urbanismo; legislación; planeamiento; usos.

Subsoil; urbanism; legislation; planning; uses.

RESUMEN

El presente trabajo tiene por objeto analizar el régimen jurídico del subsuelo partiendo de las disposiciones de la legislación estatal de suelo y de las distintas normativas urbanísticas autonómicas, así como de los instrumentos de planeamiento.

Sigo el esquema marcado por la clásica distinción entre instrumentos urbanísticos de planeamiento, de gestión y de disciplina urbanística, y expongo unos contenidos generales sobre la materia referidos al subsuelo, tanto situado bajo suelo no urbanizable como bajo suelo urbano, y hago referencia, además, a determinadas particularidades contempladas en algunas legislaciones urbanísticas de las comunidades autónomas.

Trato también los usos y aprovechamientos edificables más comunes permitidos en el subsuelo, diferenciando de nuevo entre usos y aprovechamientos en el subsuelo bajo suelo no urbanizable y bajo suelo urbano.

Por último, hago una breve referencia, por su incidencia en el subsuelo de las ciudades, a los complejos inmobiliarios urbanísticos.

(English versión)

This paper aims to analyze the legal framework governing the subsoil, drawing on the provisions of state land legislation and various regional urban planning regulations, as well as planning instruments.

I follow the established framework of the classic distinction between urban planning, management, and enforcement instruments, and present general information on the subject related to the subsoil, both beneath non-developable land and urban land. I also refer to certain specific provisions included in some regional urban planning legislation.

I also address the most common permitted uses and development rights in the subsoil, again differentiating between uses and development rights in the subsoil beneath non-developable land and those beneath urban land.

Finally, I briefly mention urban real estate developments, given their impact on the subsoil of cities.

LA REGULACIÓN URBANÍSTICA DEL SUBSUELO

I.- INTRODUCCIÓN

La regulación del subsuelo (el terreno que se encuentra por debajo de la superficie del suelo) y, en particular, de su régimen urbanístico, tiene en la actualidad una transcendencia que desborda el plano estrictamente jurídico, por los importantes y crecientes efectos económicos y sociales que el subsuelo comporta.

Así, en relación con los efectos económicos, ha de repararse en que en el subsuelo se ubican grandes infraestructuras: canalizaciones subterráneas de redes de abastecimiento (agua, gas), redes de saneamiento (evacuación), redes de comunicaciones (viales), y redes de transporte (líneas de ferrocarril), entre otras. Por otra parte, las modernas técnicas arquitectónicas, de ingeniería y de geotecnia (muros-pantalla, pilotajes especiales, etc.), posibilitan la ejecución en el subsuelo de ingentes edificaciones (p. ej. galerías comerciales con numerosas plantas bajo rasante, o grandes aparcamientos subterráneos). Estas técnicas han abierto enormes posibilidades al "urbanismo subterráneo". De ahí que el subsuelo sea objeto de tráfico jurídico separado del suelo y el vuelo, siendo de destacar la relevancia que está adquiriendo el mercado del subsuelo, especialmente en las ciudades.

Y, en cuanto a los efectos sociales anudados a la regulación urbanística del subsuelo, basta considerar la compatibilidad de usos del suelo urbano y del subsuelo ubicado debajo, y la cohesión social que ello produce, particularmente en la ciudad consolidada (p. ej., aparcamientos o usos comerciales subterráneos y edificios residenciales en la superficie). La utilización del suelo con el subsuelo en los mismos edificios o en las mismas zonas urbanas potencia la mezcla de usos propia del modelo de 'ciudad compacta mediterránea'. En este sentido, ha de subrayarse que el Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, enumera en su art. 3.3.g), entre los principios de desarrollo territorial y urbano sostenible, que los poderes públicos "integrarán en el tejido urbano cuantos usos resulten compatibles con la función residencial, para contribuir al equilibrio de las ciudades y de los núcleos residenciales, favoreciendo la diversidad de usos, la aproximación de los servicios, las dotaciones y los equipamientos de la comunidad residente, así como la cohesión y la integración social".

Esa creciente importancia del subsuelo ha llevado actualmente tanto a las leyes urbanísticas como a los planeamientos municipales a ocuparse cada vez más específicamente de su regulación, llenando el vacío normativo existente hasta fechas recientes.

II.- CONTENIDO URBANÍSTICO DEL DERECHO DE PROPIEDAD DEL SUBSUELO

Para abordar esta cuestión, hay que partir del art. 350 del Código Civil, que define el alcance del dominio privado del propietario de un terreno en los siguientes términos: «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».

La doctrina civilista se ha ocupado ampliamente de interpretar ese precepto legal, y también los administrativistas (Tomás Ramón Fernández, entre otros autores destacados) [1]. En particular, los autores han analizado si el precepto impone límites a la extensión vertical del dominio sobre el suelo de titularidad privada, y cómo puede conjugarse dicho precepto del Código Civil con el carácter estatutario del derecho de propiedad sobre el suelo y el subsuelo derivado de su función social (art. 33.2 de la Constitución Española).

Acerca de esa segunda cuestión, la doctrina señala de manera prácticamente unánime que la mención que el art. 350 del Código Civil efectúa a los reglamentos de policía ha de entenderse referida hoy al ordenamiento jurídico urbanístico, por lo que el contenido y facultades del dominio del subsuelo derivarían de la legislación urbanística y sectorial y, de conformidad con ella, de los instrumentos de planeamiento urbanístico. Y, en cuanto a la extensión vertical hacia abajo del suelo de propiedad privada, la doctrina, superando la clásica distinción entre suelo profundo o remoto y subsuelo próximo o inmediato, entiende ahora que la extensión en profundidad de la propiedad del suelo se delimita en función del interés práctico del titular: para las personas propietarias, el subsuelo carece de interés a una profundidad en la que ya no les sea posible llevar a cabo su explotación. Si bien, como especifica Rafael Verdera Server [2], el principal factor que se ha de tomar en consideración como manifestación de ese interés es el uso actual y potencial que el propietario pueda llevar a cabo "de conformidad con el ordenamiento aplicable". Este enfoque, agrega el profesor Verdera, supone un cambio de perspectiva: más que un problema de extensión del objeto del derecho de propiedad sobre el subsuelo, se pone el acento en su contenido, en el ejercicio de las facultades que comporta ese derecho.

La actual legislación estatal de suelo, constituida por el antecitado RDL 7/2015, regula en su art. 12 el contenido del derecho de propiedad del suelo, y tras enunciar en su apartado 1 las facultades de ese derecho, dispone en su apartado 2 que «Las facultades del propietario alcanzan al vuelo y al subsuelo hasta donde determinen los instrumentos de ordenación urbanística, de conformidad con las leyes aplicables y con las limitaciones y servidumbres que requiera la protección del dominio público».

El alcance de la extensión del subsuelo y de las facultades de su propietario establecidas en el art. 12.1 del RDL 7/2015 queda pues delimitado por los instrumentos de ordenación urbanística, que, ateniéndose a las leyes aplicables, asignan al suelo y al vuelo y, en lo que ahora importa, al subsuelo, usos y aprovechamientos urbanísticos.

Ahora bien, el art. 12.2 del repetido RDL 7/2015 deja sin resolver aquellos casos en que un concreto planeamiento urbanístico guarda silencio, o adolece de falta de claridad, sobre la asignación de usos y aprovechamientos urbanísticos al suelo y subsuelo. Surgen entonces dudas acerca de si, p. ej., está permitido en un subsuelo un determinado uso (aparcamiento, uso comercial, etc.), suscitándose discrepancias que, en muchos casos habrán, de ser resueltas por los órganos del orden jurisdiccional contencioso-administrativo.

Otras precisiones que considero conveniente destacar acerca del contenido urbanístico del derecho de propiedad del subsuelo son las siguientes:

—el planeamiento urbanístico, a la hora de asignar usos urbanísticos al subsuelo, no queda vinculado por las determinaciones sobre los usos previstos para el suelo bajo el que se ubica dicho subsuelo: puede establecer un régimen de usos diferente para ambos, aunque, lógicamente, habrá de tratarse de usos compatibles entre sí.

—la titularidad del suelo y del subsuelo (que puede ser tanto privada como pública), sobre todo en el caso de subsuelo transformado, puede no coincidir en una misma persona propietaria, por cuanto, tal como antes he apuntado, el subsuelo puede ser objeto de tráfico jurídico (el art. 12.1 del RDL 7/2015, precitado, recoge expresamente la facultad de disposición del subsuelo). Por poner un ejemplo, un suelo urbano de uso residencial puede pertenecer a una persona, y el subsuelo que está debajo, destinado a aparcamiento, a otra. En algún caso, la ley presume que la persona titular del suelo lo es también del subsuelo: así, el art. 23.1 del mencionado RDL 7/2015, entiende, a efectos de las operaciones de distribución de beneficios y cargas (p. ej., una reparcelación), que, salvo acreditación en contrario, «el titular del suelo de que se trata aporta, tanto la superficie de su rasante, como la del subsuelo, o vuelo que de él se segrega».

—y, por último, ¿cómo ha de calificarse el subsuelo al que no alcanza la regulación urbanística? (art. 12.2, antecitado). ¿Es subsuelo público o privado? Luis María Díez Picazo [3] entiende que, en tal caso, el dominio privado pasa a ser subsidiario y a prevalecer el dominio público. Alguna legislación urbanística autonómica, como la castellano-manchega, contiene una presunción de demanialidad de ese suelo profundo obviado por la ordenación urbanística: el Decreto Legislativo 1/2023, de 28 de febrero, de Castilla-La Mancha, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística, indica en su Disposición preliminar —"El significado y alcance de los conceptos urbanísticos básicos utilizados en la Ley"— que «Cuando la ordenación territorial y urbanística no atribuya aprovechamiento urbanístico al subsuelo, éste se presume público».

Cabe cuestionarse la constitucionalidad de esa previsión legal autonómica, entre otros motivos porque de la STC, Pleno, 227/1988, de 29 de noviembre, se desprende que sólo el Estado puede demanializar por ley categorías de bienes.

Por otra parte, la consideración demanial del referido subsuelo plantea otros problemas: p. ej., si una operadora de telecomunicación quiere llevar a cabo en él un despliegue de redes, ¿a qué administración pública ha de solicitar la correspondiente autorización administrativa habilitante?

III.- LA REGULACIÓN DEL SUBSUELO EN LA NORMATIVA URBANÍSTICA

Lo primero que ha de ponerse de relieve es que regulación de la materia urbanística es una competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas. Ha de estarse, por tanto, a lo que dispongan las normativas urbanísticas autonómicas. Así lo declaró su día el Tribunal Constitucional en la conocida STC, Pleno, 61/1997, de 20 de marzo.

A tenor de dicha STC 61/1997, el legislador estatal carece constitucionalmente de competencias en materia de urbanismo y de ordenación del territorio en sentido propio, y solo puede regular las condiciones básicas que garanticen la igualdad en el ejercicio del derecho de propiedad del suelo en todo el territorio nacional, así como regular otras materias que inciden en el urbanismo como son la expropiación forzosa, las valoraciones, la responsabilidad de las Administraciones públicas o el procedimiento administrativo común.

Pues bien, de conformidad con la legislación urbanística autonómica correspondiente, los órganos de las comunidades autónomas con competencias en materia de urbanismo y los municipios ejercen las potestades de planeamiento, gestión y disciplina urbanística.

Por tanto, para tratar en este trabajo el régimen urbanístico del subsuelo seguiré la clásica distinción entre instrumentos urbanísticos de planeamiento, de gestión y de disciplina urbanística. Voy a exponer unos contenidos generales sobre la materia y me referiré, además, a determinadas particularidades contempladas en algunas legislaciones autonómicas, todo ello enfocado, claro está, al subsuelo.

1.- en primer lugar, los instrumentos de planeamiento de ámbito municipal (que ostentan carácter de disposición general) son los que, en el nivel de ordenación pormenorizada (detallada), asignan al subsuelo usos concretos y aprovechamientos edificables, y contienen las normas urbanísticas u ordenanzas relativas a las construcciones e instalaciones bajo rasante.

Los planes de urbanismo fijan esos parámetros de ordenación urbanística del subsuelo no de forma caprichosa, sino de conformidad con las determinaciones de las legislaciones urbanísticas autonómicas, así como de las normativas sectoriales tanto de las comunidades autónomas como estatales. Como ejemplo, según la Ley 11/2022, de 28 de junio, General de Telecomunicaciones (art. 49.8), los operadores deberán hacer uso de las canalizaciones subterráneas o en el interior de las edificaciones que permitan la instalación y explotación de redes públicas de comunicaciones electrónicas, y únicamente en los casos en que no existan dichas canalizaciones o no sea posible o razonable su uso por razones técnicas podrán aquéllos

efectuar despliegues aéreos siguiendo los previamente existentes. En consecuencia, los planes de urbanismo tienen que prever y regular la instalación en el subsuelo del municipio de redes de telecomunicación.

2.- en segundo lugar, en relación con el control de la legalidad urbanística en el subsuelo, me interesa aquí aludir solo a los instrumentos habilitantes para el efectivo ejercicio en el mismo por las personas particulares de esos usos pormenorizados, aprovechamientos y construcciones o instalaciones previstos en el planeamiento.

Los títulos habilitantes de naturaleza urbanística contemplados en todas las legislaciones urbanísticas autonómicas para el uso, transformación y edificación del subsuelo son, como para el suelo, además de las tradicionales licencias, las declaraciones responsables y comunicaciones previas.

Cabe recordar que la licencia urbanística es un acto reglado de competencia exclusiva de los Ayuntamientos que tiene por objeto autorizar a cualquier persona para realizar un acto de transformación, construcción, edificación o uso del suelo o el subsuelo que se adecúe a la normativa y planeamiento urbanístico aplicables. Y la declaración responsable (art. 69 de la Ley 39/2015) es el documento suscrito y presentado por una persona interesada ante la administración competente en materia de urbanismo en el que manifiesta, bajo su responsabilidad, que cumple con los requisitos establecidos en la normativa vigente para obtener el reconocimiento de un derecho o facultad o para su ejercicio, que dispone de la documentación que así lo acredita, que la pondrá a disposición de la administración cuando le sea requerida, y que se compromete a mantener el cumplimiento de las anteriores obligaciones durante el período de tiempo inherente a dicho reconocimiento o ejercicio. Las declaraciones responsables y las comunicaciones permiten el reconocimiento o ejercicio de un derecho o bien el inicio de una actividad desde el día de su presentación ante la administración, sin perjuicio de las facultades de comprobación, control e inspección que tengan atribuidas las administraciones públicas.

Las licencias urbanísticas y las declaraciones responsables tienen diferente naturaleza y efectos jurídicos: las licencias comportan un control administrativo ex ante, y las declaraciones responsables un control ex post de una determinada actuación urbanística.

Para determinar en qué supuestos los actos de uso, transformación y edificación del subsuelo requieren licencia urbanística y en cuáles basta la presentación de una declaración responsable por las personas interesadas, hay que estar a lo que disponga la legislación urbanística aplicable al caso, y, a tenor de ella, el correspondiente planeamiento urbanístico.

Como norma general, en todas las legislaciones urbanísticas autonómicas las obras de nueva planta en el subsuelo (p. ej., la construcción de un parking subterráneo) necesitan la obtención de licencia, y para las obras de mera reforma es suficiente la formulación de declaración responsable.

Voy a exponer seguidamente, a título ejemplificativo, algunas particularidades autonómicas al respecto:

—la Ley 2/2006, de 30 de junio, de Suelo y Urbanismo, del País Vasco, sujeta a la obtención de licencia (art. 207.1.p) todas las instalaciones que se ubiquen o afecten al subsuelo. No obstante, el art. 207.5 matiza que «Las ordenanzas municipales podrán sustituir la necesidad de obtención de licencias por una comunicación previa, por escrito, del interesado al ayuntamiento, cuando se trate de la ejecución de obras de escasa entidad técnica para las cuales no sea necesaria la presentación de proyecto técnico, o para el ejercicio de actividades no clasificadas, y para aquellas otras actuaciones que prevean las propias ordenanzas».

—la Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo, de la Comunidad de Madrid, contempla la necesidad de obtención de licencia urbanística para los actos de edificación y uso del subsuelo que precisen de proyecto.

—la Ley 12/2017, de 29 de diciembre, de Urbanismo de las Illes Balears, exige en su art. 146.1.o) licencia para las instalaciones subterráneas dedicadas a aparcamiento, actividades industriales, mercantiles o profesionales, servicios públicos o de cualquier otro uso a que se destine el subsuelo, salvo que se trate de obras de técnica sencilla y entidad constructiva escasa u obras de edificación que no necesiten proyecto (art. 148.1), en cuyo caso es suficiente el régimen de comunicación previa.

—y la Ley 4/2013, de 23 de mayo, por la que se modifica la Ley 3/2009, de 17 de junio, de Urbanismo de Aragón, contiene una curiosa norma: tras enumerar el art. 230.2 los actos de transformación, construcción, edificación y uso del subsuelo que están sujetos a licencia, el párrafo 3 del precepto añade que «En todo caso, también puede solicitarse voluntariamente licencia para los actos de transformación, construcción, edificación o uso del suelo o el subsuelo no enumerados en el párrafo anterior cuando así lo estimen conveniente los solicitantes por razones de seguridad jurídica o de otro tipo».

Expuesto lo anterior, estimo también de interés agregar lo siguiente: A) por un lado, la obtención de título urbanístico municipal habilitante para el uso, transformación y edificación del subsuelo no exime a las personas solicitantes de la obtención de las demás autorizaciones que sean procedentes con arreglo a la legislación sectorial aplicable; B) no todos los actos de transformación, construcción, edificación o uso del subsuelo requieren título urbanístico habilitante municipal; p. ej., en la Comunidad Valenciana, la realización de los movimientos de tierra profundos en suelo no urbanizable para la realización de labores agrícolas, como el desfonde, no lo necesita (art. 234.1.d/ del Decreto Legislativo 1/2021, de 18 de junio, de aprobación del texto refundido de la Ley de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje); C) los títulos urbanísticos habilitantes se obtienen por las personas particulares salvo el derecho de propiedad y sin perjuicio del de terceros (así lo recoge el art. 238 del antecitado decreto legislativo valenciano 1/2021); y D) en las actuaciones urbanísticas promovidas por los municipios en su propio término municipal, el acuerdo municipal que los autorice o apruebe producirá los mismos efectos que la licencia urbanística (en este sentido cabe citar art. 160.e/ de la precitada Ley 9/2001, del Suelo, de la Comunidad de Madrid.)

3.- en tercer lugar, voy a referirme a las medidas legales tendentes al restablecimiento de la legalidad urbanística, para el caso de vulneración de la normativa sobre el régimen del subsuelo por las personas propietarias y demás responsables (instrumentos urbanísticos para la restauración de la legalidad urbanística en el subsuelo).

Son medidas adoptadas por la Administración para restaurar del orden urbanístico infringido y la realidad física alterada. La medida más común en relación con el subsuelo consiste en la demolición de lo ilegalmente ejecutado bajo rasante, o en la restitución del subsuelo a su estado anterior (p. ej., en caso de movimientos de tierras no autorizados, o que exceden de la autorización otorgada, la medida de restablecimiento de la legalidad consistiría en el relleno del subsuelo).

Hay que diferenciar, como cuando se trata del suelo, entre las actuaciones urbanísticas en el subsuelo que se encuentren en curso de ejecución, y las obras ya terminadas: solo en el primer supuesto cabe la suspensión o paralización cautelar inmediata por la Administración de las obras ilegales o el cese del uso que no se ajuste a la normativa o al planeamiento aplicables. Al adoptar la medida de suspensión, la Administración ha de efectuar a la persona infractora un requerimiento de legalización, que no siempre es necesario: en la legislación urbanística de la Comunidad Valenciana antecitada, si las obras realizadas ilegalmente son manifiestamente ilegalizables (p. ej., la construcción de garajes en el subsuelo de un edificio en el que el planeamiento solo permite trasteros), el Ayuntamiento acordará la demolición sin previo requerimiento de legalización.

La medida de suspensión o paralización cautelar por la Administración de obras o usos ilegales en el subsuelo puede estar prevista no solo en la normativa urbanística, sino también en las legislaciones sectoriales. La Ley 4/1998, de 11 de junio, del Patrimonio Cultural Valenciano, tras declarar en su art. 60.6 que es ilícita toda actuación arqueológica o paleontológica que se realice sin la correspondiente autorización o sin sujeción a los términos de ésta, así como las obras de remoción de tierra, de demolición

o cualesquiera otras realizadas con posterioridad en el lugar donde se haya producido un hallazgo casual de bienes arqueológicos o paleontológicos que no hubiera sido comunicado inmediatamente a la administración competente, añade seguidamente que «La conselleria competente en materia de cultura ordenará la paralización inmediata de la actuación o de la obra y se incautará de todos los objetos y bienes hallados».

4.- en último lugar, las legislaciones urbanísticas contienen el régimen sancionador (infracciones y sanciones) para determinados supuestos de incumplimiento de las normas de planeamiento urbanístico expresamente referidas al subsuelo. Es el caso del Decreto Foral Legislativo 1/2017, de 26 de julio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Foral de Ordenación del Territorio y Urbanismo, que tipifica como infracción grave «La edificación de sótanos, semisótanos (…), cualquiera que sea el uso a que se dedicaren, no permitidos por el plan» (art. 215.6).

IV.- USOS PORMENORIZADOS Y APROVECHAMIENTOS PERMITIDOS EN EL SUBSUELO

Paso a exponer ahora los usos y aprovechamientos edificables más comunes permitidos en el subsuelo por las legislaciones urbanísticas y los planes de urbanismo. A tal fin, voy a diferenciar entre usos y aprovechamientos en el subsuelo situado bajo suelo no urbanizable y en el ubicado bajo suelo urbano.

A) Subsuelo bajo suelo no urbanizable:

1.- como criterio general, la autorización de edificaciones en ese subsuelo tiene carácter excepcional, y no suele estar permitida si el suelo de la superficie está calificado en el planeamiento como no urbanizable de especial protección.

Las edificaciones o instalaciones permitidas excepcionalmente en este subsuelo son normalmente accesorias del uso sobre rasante, y están vinculadas a ese uso, estableciéndose así una relación entre el suelo y su subsuelo. Entre tales edificaciones e instalaciones accesorias cabe citar: las necesarias para la actividad agropecuaria y forestal y sus actividades complementarias (instalación en el subsuelo de depósitos o tanques de materiales utilizados en las explotaciones agrarias para el almacenamiento de productos o líquidos inherentes a la propia actividad agrícola); las instalaciones en el subsuelo relacionadas con la actividad de producción de biogás y biomasa, que precisan de infraestructuras de evacuación a ubicar en el subsuelo; y las instalaciones subterráneas de almacenamiento energético (stand-alone) relativas a la generación de energía renovable. Suelen necesitar título urbanístico habilitante y, además, la correspondiente autorización sectorial.

2.- los usos más habituales permitidos en el subsuelo situado bajo suelo no urbanizable son los referidos a infraestructuras (canalizaciones de redes de servicios, y obras públicas en el subsuelo promovidas por las Administraciones territoriales y ejecutadas por éstas directamente o, bajo su control, mediante sus concesionarios o agentes).

3.- y el tercer uso es el relativo a la explotación de canteras, extracción de áridos y de tierras, y explotación de recursos geológicos, mineros o hidrológicos, todas ellas sujetas a las autorizaciones previstas en la normativa sectorial. Las legislaciones urbanísticas no exigen normalmente licencia urbanística si la explotación no comporta la transformación de la naturaleza rústica del suelo.

B) Subsuelo bajo suelo urbano:

Los usos, aprovechamientos urbanísticos y construcciones en ese subsuelo tienen que estar previstos en el planeamiento, si bien en algunos casos es la propia ley la que directamente los autoriza. Así, el art. 24 del RDL 7/2015 —"Reglas específicas de las actuaciones sobre el medio urbano"— dispone en su apartado 4 que «Será posible ocupar las superficies de espacios libres o de dominio público que resulten

indispensables para la instalación de ascensores u otros elementos que garanticen la accesibilidad universal, así como las superficies comunes de uso privativo, tales como vestíbulos, descansillos, sobrecubiertas, voladizos y soportales, tanto si se ubican en el suelo, como en el subsuelo o en el vuelo, cuando no resulte viable, técnica o económicamente, ninguna otra solución y siempre que quede asegurada la funcionalidad de los espacios libres, dotaciones y demás elementos del dominio público».

Distinguiré entre usos edificables y usos de infraestructura.

1.- Usos edificables:

Los más comunes bajo rasante son los siguientes usos terciarios, localizados en planta sótano o semisótano: usos comerciales (galerías comerciales); usos recreativos (p. ej., salas de cine); uso de almacén; o uso de aparcamiento público.

La ocupación del espacio físico por las personas usuarias deberá ser por tiempo acotado y nunca permanente. Su correcta ventilación e iluminación deberán estar garantizadas, bien mediante elementos constructivos conectados al exterior, bien mediante medios mecánicos, y su accesibilidad, tanto de entrada como de salida, habrá de cumplir los requisitos mínimos necesarios para garantizar, sobre todo, su evacuación sin riesgos de congestión o de bloqueo.

Los usos residenciales en sótanos no están admitidos en ningún caso, por entender la ley y los planes que las condiciones básicas de habitabilidad que requieren las viviendas, en concreto la accesibilidad, la ventilación y la iluminación directas provenientes del exterior, no se satisfacen en espacios subterráneos cerrados. Sí están permitidos en plantas sótano los usos complementarios del residencial, como garajes particulares o trasteros.

En plantas semisótano sí puede permitirse el uso residencial, debiendo reunir las exigencias normativas de habitabilidad y accesibilidad, entre otras. La Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León, prohíbe sin embargo expresamente a los planeamientos contemplar ese uso no solo en sótanos sino también en semisótanos, ello con el fin de procurar la mejora de la calidad urbana. Cabe plantearse si en lugar de esa prohibición ex lege de forma generalizada referida a los semisótanos no resultaría más procedente que la ley dejara que fueran los distintos planificadores municipales quienes, atendiendo casuísticamente a las diversas zonas y circunstancias de cada municipio, adoptaran al respecto la decisión más adecuada. Ha de tenerse en cuenta, por añadidura, que en edificios residenciales situados sobre terrenos en pendiente pronunciada únicamente algunas estancias pueden encontrarse en planta semisótano.

Entiendo conveniente aclarar la diferencia entre planta sótano y semisótano: la primera es aquella cuyo forjado de techo está en todos sus puntos por debajo de la rasante de la acera o del terreno ubicado en contacto con la edificación, y la segunda, aquella cuyo forjado de techo se encuentra por encima de la rasante de la acera o terreno circundante y su forjado de piso se halla, con respecto a la rasante, a una distancia de profundidad fijada en cada caso por el planeamiento aplicable.

Enlazando con lo anterior, dejo apuntadas las dificultades técnico-jurídicas que plantea en numerosos supuestos la fijación de la rasante (sobre todo en los casos en que previamente ha sido ya modificada, o en suelos en pendiente), determinación que en ocasiones puede resultar esencial para el otorgamiento de licencias de urbanismo, así como para valorar el cumplimento por las construcciones, tanto en el suelo como en el subsuelo (garajes, p. ej.), de los parámetros urbanísticos relativos a edificabilidad, altura o volumen edificatorio.

Cabe señalar, por otra parte, que los usos admitidos en el subsuelo urbano pueden ser no solo complementarios del uso permitido en la superficie, según antes he indicado, sino también independientes y diferenciados del uso sobre rasante (p. ej., uso residencial en la superficie y uso comercial en planta

sótano), si bien en todo caso habrá de tratarse de usos compatibles, cuestión ésta que, en casos de ausencia de normas claras en el plan de urbanismo correspondiente, ha dado lugar a pronunciamientos jurisdiccionales. Dejo citada aquí la STS, 3ª, Sección 7ª, de 6 de octubre de 2003 —recurso de casación número 1221/1998—, [4], recaída en un supuesto de construcción de un aparcamiento en el subsuelo de un terreno calificado por el plan general de Barcelona como de uso de jardín público, sin que ningún instrumento de planeamiento contemplase la ubicación en dicho subsuelo de un espacio destinado a ese uso. El Tribunal Supremo consideró que esta circunstancia no impedía al Ayuntamiento acordar la construcción del aparcamiento subterráneo, por cuanto, dada la amplia definición de compatibilidad de usos en el plan general, el uso de aparcamiento era "compatible con la calificación urbanística de la superficie del suelo como jardín urbano", ya que "la lógica impone entender que un aparcamiento subterráneo no impide ni menoscaba el uso del jardín público existente sobre él, siendo en cambio estos aparcamientos especialmente necesarios en las grandes ciudades".

Reseño también la sentencia de 5 de julio de 2018 de la Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección 2ª, del TSJ de Murcia —recurso de apelación número 106/2018— [5], dictada en un caso relativo a la denegación por el Ayuntamiento de Murcia de una licencia de obras para la construcción de un aparcamiento de 452 plazas en 5 plantas subterráneas + 1 bajo una parcela de suelo urbano sita en una zona para la que el plan general del municipio preveía como uso de equipamiento docente-guardería. La sentencia declaró ajustada a derecho la denegación de la licencia, al no poder entenderse ese uso de aparcamiento como uso complementario del uso dominante, por cuanto los usos complementarios "se han de ajustar a unos criterios de proporcionalidad respecto del uso dominante", y las desproporcionadas dimensiones del aparcamiento "respecto del uso y actividad característico y principal de guardería, único posible según el planeamiento, no permiten considerarlo uso complementario, sino que pasa a constituir el uso principal mediante una sustitución por ampliación de aquél, lo que requeriría cumplir el procedimiento que la normativa vigente exige: la tramitación y aprobación de un Plan Especial".

En otro orden de cosas, en lo relativo al cómputo de la edificabilidad de los usos edificables complementarios permitidos bajo rasante en suelo urbano, la normativa urbanística y los planes disponen a menudo que esos usos complementarios no consumen edificabilidad, o que consumen sólo al 50%, o que no la consumen algunos usos (trasteros) y sí otros (garajes). Y, por otro lado, en el caso de los edificios comerciales con plantas sobre y bajo rasante, Gerardo Roger Fernández Fernández [6] sostiene que la localización de las plantas sobre la rasante o en el sótano debería resultar indiferente a los efectos de la consideración del aprovechamiento urbanístico atribuido, y así lo tendrían que establecer las normas urbanísticas y las ordenanzas de edificación de los planes, por ser para los centros comerciales la rentabilidad económica de la implantación en subterráneo de un uso análoga a la que ese mismo uso pudiera generar ubicado sobre rasante, ya que el usuario no encuentra diferencia entre niveles.

Para terminar la exposición de este bloque referido a usos edificables bajo rasante, voy a hacer una sucinta mención a las casas-cueva, muchas de ellas situadas, en todo o en parte, en subterráneo. Son cuevas, naturales o excavadas de forma artificial en el terreno, destinadas al uso residencial. Hablar de casas-cueva conduce razonablemente a considerar que se trata de infraviviendas, según la definición ofrecida por el art. 2 del RDL 7/2015, que entiende por infravivienda la edificación, o parte de ella, destinada a vivienda, que no reúna las condiciones mínimas exigidas de conformidad con la legislación aplicable, en particular que no cumpla los requisitos mínimos de seguridad, accesibilidad universa y habitabilidad exigibles a la edificación. No obstante, en la actualidad la Ley 7/2021, de 1 de diciembre, de impulso para la sostenibilidad del territorio de Andalucía (LISTA), regula las casas-cueva como una tipología de vivienda tradicional con arraigo en determinadas provincias andaluzas, especialmente en Almería y en numerosos municipios de la provincia de Granada, en ámbitos tradicionales de casa-cueva. El reglamento de esa ley, aprobado por Decreto 550/2022, de 29 de noviembre, regula las condiciones mínimas de seguridad y salubridad de las viviendas-cueva en sus ámbitos tradicionales, que denomina "ámbitos troglodíticos".

2.- Usos de infraestructura en el subsuelo bajo suelo urbano:

Son muy numerosos (p. ej., redes municipales de servicios urbanísticos —agua, gas —, redes de evacuación de aguas, o redes de transporte —metro —). Pueden implantarse tanto en el subsuelo de carácter público como de titularidad privada, en este segundo caso con el surgimiento a favor de la propiedad del derecho a percibir indemnización si se ejecutan en suelos con aprovechamiento urbanístico materializado [7]**,** pudiendo también dar lugar al establecimiento de servidumbres impuestas por la legislación sectorial, o incluso a expedientes expropiatorios. Por ello, y con la finalidad, además, de no generar afecciones físicas a las edificaciones sobre rasante, en el subsuelo de la ciudad consolidada las grandes infraestructuras públicas suelen localizarse a gran profundidad bajo la rasante.

V.- LOS COMPLEJOS INMOBILIARIOS URBANÍSTICOS

Voy a acabar esta exposición haciendo una breve referencia a los complejos inmobiliarios urbanísticos, por su incidencia en el subsuelo de las ciudades, siguiendo de nuevo en ese punto a Gerardo Roger Fernández Fernández [8].

Tradicionalmente, en una parcela privativa sólo se podían ubicar, sobre y bajo rasante, usos privativos, mientras que en parcelas de uso y dominio público únicamente podían localizarse usos demaniales y, excepcionalmente, usos privativos en régimen de concesión temporal (p. ej., aparcamientos públicos).

Sin embargo, a partir de la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo, el legislador estatal ha regulado la figura de los complejos inmobiliarios de carácter urbanístico, como eficaces instrumentos de planeamiento y gestión urbana que permiten disponer usos de dominio público (demaniales) con usos de dominio privado (patrimoniales) en superficies superpuestas de una misma parcela edificable, posibilitando la coexistencia singular y excepcional de ambos tipos de uso, con los efectos de potenciación en las ciudades de la mixtura de usos ya aludida.

Así, el art. 26.5 del vigente RDL 7/2015 establece lo siguiente:

«Cuando los instrumentos de ordenación urbanística destinen superficies superpuestas, en la rasante y el subsuelo o el vuelo, a la edificación o uso privado y al dominio público se constituirá un complejo inmobiliario de carácter urbanístico en el que aquéllas y ésta tendrán el carácter de fincas especiales de atribución privativa, previa la desafectación y con las limitaciones y servidumbres que procedan para la protección del dominio público. Tales fincas podrán estar constituidas, tanto por edificaciones ya realizadas, como por suelos no edificados, siempre que su configuración física se ajuste al sistema parcelario previsto en el instrumento de ordenación».

Sin detenerme más en esa regulación legal, me limitaré a aquí a subrayar que la constitución de un complejo inmobiliario urbanístico —que no cabe confundir con el complejo inmobiliario privado previsto en el art. 26.3 de dicho RDL 7/2015—, requiere que los usos proyectados sean compatibles socialmente (debiendo los usos privados respetar el interés general que representan los usos de dominio público), y compatibles arquitectónicamente (cumpliéndose que las instalaciones técnicas y estructurales de ambos usos coexistan de manera correcta), y que, en su caso, se satisfagan por la propiedad de la edificación o uso privado las cargas y deberes legales exigibles. Las fincas resultantes son inscribibles en el Registro de la Propiedad.

CITAS Y REFERENCIAS JURISPRUDENCIALES:

[1]. Fernández Rodríguez, Tomás Ramón. “La propiedad urbanística del suelo, vuelo y subsuelo”.

[2]. Verdera Server, Rafael. Catedrático de Derecho Civil de la Universitat de València. “La propiedad del subsuelo y la admisibilidad de derechos reales sobre el mismo”. Curso CGPJ: Régimen Jurídico del Subsuelo. Abril de 2025.

[3]. Díez-Picazo, Luis María. “Breves reflexiones sobre el objeto del demanio: los ius in re aliena”.

[4]. STS, Contencioso sección 7 del 06 de octubre de 2003 (ROJ: STS 6057/2003 - ECLI: ES:TS:2003:6057).

[5]. STSJ, Contencioso sección 2 del 05 de julio de 2018 (ROJ: STSJ MU 1496/2018 - ECLI: ES:TSJMU:2018:1496).

[6]. Fernández Fernández, Gerardo Roger. Arquitecto y Urbanista. “Atribución de usos y edificabilidades urbanas en el subsuelo de las edificaciones. Consideraciones relativas a los subsuelos de dominio público y privado”. Curso CGPJ: Régimen Jurídico del Subsuelo. Abril de 2025.

[7]. Pareja Lozano, Carles, y Segura López, Gema: “El régimen jurídico del subsuelo y la implantación de estructuras ferroviarias”.

[8]. Fernández Fernández, Gerardo Roger. Arquitecto y Urbanista. “Atribución de usos y edificabilidades urbanas en el subsuelo de las edificaciones. Consideraciones relativas a los subsuelos de dominio público y privado”. Curso CGPJ: Régimen Jurídico del Subsuelo. Abril de 2025.