

rantizado encontrarnos con un estudio exhaustivo, riguroso, independiente y sin concesiones al legislador o a la labor de jueces y tribunales. Esta publicación, a buen seguro, pronto estará agotada en los anaques de todas las librerías y deberá ser objeto de nuevas reimpressiones, como lo fue la primera edición de esta misma obra que ahora se presenta.

B. PORTA PEGO

GONZÁLEZ RÍOS, Isabel: *Bienes de Uso Público Municipal: I. El sistema viario urbano*, 450 págs.; *II. El subsuelo, el vuelo y los espacios libres y zonas verdes*, 236 págs. (Prólogo de Ángel SÁNCHEZ BLANCO), Ed. Comares, Granada, 2002.

La profesora GONZÁLEZ RÍOS ha elaborado un completo y espléndido estudio sobre los bienes de uso público municipal; en concreto, el sistema viario urbano, el vuelo, el subsuelo, los espacios libres y zonas verdes.

La primera de las monografías se estructura en cuatro capítulos. En el primero de ellos se concreta el objeto de análisis: los bienes municipales de uso público, su regulación estatal y autonómica, su afectación a un uso público o un servicio público y la problemática en torno a la aplicación de otros tipos de afectaciones, en especial la defensa del territorio nacional y el fomento de la riqueza nacional. El segundo se dedica íntegramente a las vías urbanas por ser, de entre los bienes de dominio público municipal, aquellos que presentan una mayor importancia cualitativa y por la abundante problemática que generan, asentada principalmente en la falta de una regulación unitaria, ya que su régimen hemos de deducirlo de las referencias aisladas y colaterales que se contienen en la normativa urbanística, en la normativa de los bienes locales, en la normativa de carreteras y en la normativa de tráfico y circulación. También se resalta la problemática de la delimitación conceptual de las vías

urbanas, puesto que lo que ha de entenderse por éstas, con carácter general, no se halla definido en una ley y, como consecuencia de ello, debemos recurrir al Anexo del Reglamento de Carreteras de 1994, concluyéndose que incluso éste se muestra insuficiente en la medida en que sólo excluye del concepto las travesías y las redes arteriales estatales, quedando, pues, integradas como vías urbanas no sólo las de titularidad municipal, sino también las provinciales o autonómicas, a salvo de lo que dispongan las normas reguladoras de éstas, y las privadas. Para profundizar en el concepto y ofrecer una visión más completa del mismo se analizan, a la luz de la legislación estatal, autonómica y local, las vías urbanas desde los siguientes puntos cardinales: las competencias municipales sobre las mismas, su naturaleza jurídico-demanial, la conversión de las vías públicas de otras Administraciones públicas en vías urbanas y la incidencia del planeamiento urbanístico en las vías urbanas.

En relación a la naturaleza jurídica de las vías urbanas, la autora, tras analizar la vacilante jurisprudencia del Tribunal Supremo, estima que las vías urbanas privadas sólo son admisibles con carácter excepcional cuando se dan una serie de circunstancias brillantemente expuestas por la profesora.

En relación a los costes de ejecución y conservación, la profesora GONZÁLEZ RÍOS examina la legislación estatal sobre Régimen del Suelo y Valoraciones. Respecto a los costes de ejecución constata que la LRSV '98 deja en manos de las Comunidades Autónomas la posibilidad de reducir no sólo el porcentaje de cesión obligatoria y gratuita de terrenos a favor de los municipios, sino su contribución en los gastos de urbanización, generando con ello una diversidad normativa que afecta al derecho de igualdad en relación a la propiedad privada, en la medida en que, dependiendo de la Comunidad Autónoma en que se encuentre el propietario afectado por la acción urbanística, su deber de cesión de terrenos puede ser mayor o menor, lo que, unido a la posibilidad de que la Administración quede exonerada de su participación proporcional en los gas-

tos de urbanización, puede aumentar aún más las obligaciones de unos propietarios respecto de otros. A ello se une que el Estado tampoco ha previsto un límite mínimo de dicha cesión, con lo que podría verse vulnerado el artículo 47 de la Constitución, que garantiza la participación de la comunidad en las plusvalías urbanísticas. Por estas razones, la autora señala como conveniente que la legislación del suelo estatal establezca, junto al límite máximo de cesión de terreno a los ayuntamientos, el límite mínimo y, además, para evitar divergencias en las legislaciones autonómicas, que regule con carácter general la no participación de los municipios, en la proporción correspondiente a dichos terrenos cedidos, en los gastos de urbanización, por tratarse de terrenos que plasman la recuperación por la comunidad de las plusvalías urbanísticas. Respecto a la conservación de las vías urbanas, la profesora GONZÁLEZ RÍOS discrepa de la postura adoptada por la jurisprudencia del Tribunal Supremo, ya que si ésta admite y tolera la reticencia de los municipios de hacerse cargo de la conservación cuando se sitúa en urbanizaciones de iniciativa particular, no podemos olvidar que la legislación básica del régimen local les atribuye diversas competencias que les obligan a la conservación de este tipo de obras de urbanización. Asimismo, la autora sostiene que la incapacidad económica municipal para hacer frente a los gastos de conservación de los bienes demaniales que surjan tras la creación de una urbanización de iniciativa particular debe ser analizada y sopesada antes de la aprobación del planeamiento que permita la misma, y no partir de una negativa anticipada a hacerse cargo de las susodichas cargas, porque ello supone no sólo vulnerar la legislación básica del régimen local, sino también la legislación urbanística, autonómica y estatal supletoria, de cuyo análisis se deduce que la regla general es la obligación de conservación, tras la recepción de las obras del ayuntamiento, y sólo en supuestos excepcionales y con carácter temporal cabrá mantener dicha conservación en manos privadas, después de la recepción, por algún periodo de tiem-

po definido. Para concluir con estas cuestiones la autora analiza las Entidades Urbanísticas, su constitucionalidad, su naturaleza jurídica, su constitución y sus funciones.

El tercer y cuarto capítulos se dedican al estudio de otras vías públicas que interfieren en la zona urbana, como son los caminos, las vías pecuarias, las travesías, los tramos urbanos y las redes arteriales. Respecto de los primeros se procede a su clasificación, se analiza su naturaleza jurídica y se ponen de manifiesto las diferencias entre los caminos de dominio público municipal y las vías urbanas. La autora busca soluciones a la cotidiana situación de desuso de las vías pecuarias y su paso por las zonas urbanas; para ello analiza la oportunidad de la técnica de desafectación y su procedimiento, las distintas formas en que éstas pueden ser adquiridas por el municipio y la consiguiente modificación del trazado de la vía pecuaria.

En cuanto a las travesías, los tramos urbanos y las redes arteriales, la principal dificultad de estas vías públicas es la concurrencia de competencias ya que sobre ellas, al estar integradas en el suelo urbano, su uso público municipal confluye y se confunde con el destino propio de las carreteras interurbanas. La profesora GONZÁLEZ RÍOS pone de manifiesto que esta concurrencia potencial es la causa de que los municipios no tengan reconocido más que un estrecho margen de actuación, llevando esta situación a la necesidad de construir itinerarios alternativos que permitan la conversión de dichos tramos en verdaderas vías urbanas de titularidad municipal, que garanticen una gestión y conservación más acordes con las necesidades de uso público municipal que se van imponiendo a la afectación propia de una carretera. No obstante, no se elude el análisis de los problemas que conlleva la conversión de tramos urbanos de carreteras en vías urbanas. Estos problemas se refieren a la realización de las obras que requiere la nueva funcionalidad del vial, tales como las instalaciones de los servicios de agua, gas, electricidad y telecomunicaciones, entre otros. Se analiza profundamente el concepto y las peculiaridades de las re-

des arteriales, los tramos urbanos y las travesías, para llegar a la conclusión de que todos ellos siguen siendo bienes de dominio público estatal y, por esta razón, el municipio, en la medida en que no esté conforme con lo que establezca la Administración estatal, los intereses locales terminan cediendo ante los generales. Para aclarar las competencias concurrentes entre la Administración titular de la carretera y los municipios, dado que los tramos urbanos de carreteras y las travesías gozan de una afectación o usos propiamente urbanos que, a veces, predominan sobre el destino al tráfico automovilístico urbano, la autora analiza la distribución de competencias en materia de carreteras entre el Estado y las Comunidades Autónomas. En relación a las competencias municipales referidas al ámbito de autorización de usos y obras a realizar sobre los tramos urbanos, travesías o redes arteriales se destaca que, a pesar de la complejidad en la determinación de cuándo el municipio ostenta esa competencia autorizatoria, y en qué términos, lo cierto es que de la regulación contenida en la legislación de carreteras estatal y autonómica se observa el férreo control que la Administración titular de la vía ejerce sobre esta competencia mediante la técnica de sujeción de informe vinculante, o, incluso, mediante el reconocimiento de la competencia de la Administración titular de la vía respecto de obras o usos que afecten a esos tramos urbanos de carreteras. Todo ello origina la franca limitación de la autorización municipal cuando de autorizar obras o usos en bienes de dominio público de otra Administración se trate, aunque los mismos se integren en el suelo urbano. Tras analizar la articulación de las competencias concurrentes, especialmente la concurrencia de autorizaciones en su triple variante de autorización en régimen de unidad procedimental, de autorización perfecta o independiente y de autorización imperfecta o dependiente recíproca, se contempla, por la autora, la posibilidad de eliminar dichas competencias concurrentes a través del cambio de titularidad de los tramos urbanos, que, como se constata de la lectura de los preceptos legales, queda

siempre a la decisión de la Administración estatal.

En este punto, la autora no podía obviar el tratamiento de la concurrencia de planificaciones en materia de carreteras y la necesidad de la coordinación de las mismas por parte de la Administración estatal y la autonómica; por parte de la Administración estatal y autonómica con los entes locales; y por parte de la Administración nacional y la Comunidad Europea en función de la llamada Política de redes transeuropeas, que persigue el establecimiento y desarrollo de redes transeuropeas en los sectores de infraestructuras de transportes, telecomunicaciones y energías.

Por último, se analiza una cuestión de máxima importancia cual es la relación de la planificación sectorial y la planificación urbanística; no en vano la planificación del sistema viario se recoge en la legislación urbanística. No obstante, la autora deja constancia de que la prevalencia de la planificación sectorial de carreteras sobre la urbanística en caso de conflicto supone no tener en consideración como punto de partida el factor urbano, municipal y, además, cuestionarse dónde queda el papel de la legislación básica que debe jugar la Ley de Bases del Régimen Local si sus pronunciamientos se subordinan a lo dispuesto en la normativa sectorial. En este sentido, la profesora GONZÁLEZ RÍOS señala que la coordinación entre la planificación de carreteras y la urbanística debe pasar por la creación de órganos consultivos integrados por representantes de las Administraciones públicas implicadas, de manera que ese órgano deba informar con carácter vinculante sobre la adecuación e integración de la planificación sectorial en la urbanística. Y como complemento de lo anterior promueve que el sistema de coordinación entre las planificaciones sectoriales y la urbanística sea establecido en la legislación de ordenación del territorio.

La segunda monografía se centra en el estudio del subsuelo, el vuelo y las zonas verdes y espacios libres, especialmente en determinar qué se entiende por los mismos y qué características deben tener para integrarse como tales

bienes municipales de uso público. Para tratar su naturaleza jurídica y como consecuencia de la falta de normativa específica que regule sus conceptos y regímenes jurídicos respectivos, la autora procede al análisis de las aisladas referencias normativas que a los mismos se hacen, al análisis de la jurisprudencia del Tribunal Supremo, al análisis de los informes de órganos consultivos y al análisis de la doctrina más reconocida.

La inquietud de la profesora GONZÁLEZ RÍOS surge al constatar que cada vez son mayores los conflictos que en relación a estos bienes se plantean entre municipios y particulares o entre municipios y otras Administraciones públicas, porque cada vez es más intenso el uso que se hace de ellos, especialmente del subsuelo y del vuelo, por la carencia de suelo y el colapso de su uso.

Comencemos destacando algunas observaciones en relación al estudio del subsuelo. Tras analizar las referencias hechas en el Código Civil, en la legislación de minas, de aguas, en la normativa urbanística, en la normativa de carreteras, de telecomunicaciones, en la del sector eléctrico y del gas, en la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, en la Ley General de Sanidad y en la Ley del Patrimonio Histórico Español, para concluir que no existe una regulación unitaria del suelo, lo que nos conduce a una situación normativa caótica y contradictoria porque cada una de estas normas atribuye una calificación distinta al subsuelo en función de la materia que regule. Así encontramos que, en determinadas legislaciones sectoriales, parte o determinados bienes situados en el subsuelo son calificados como bienes de dominio público estatal que garantiza un régimen jurídico exorbitante sobre los mismos y, mientras, el subsuelo que rodea este tipo de bienes se declara de propiedad del propietario del suelo. Otras legislaciones sectoriales sobre servicios públicos o servicios de interés general requieren de la utilización del subsuelo para su implantación. Esta normativa establece la necesidad de coordinación entre la planificación urbanística y la planificación de las redes de este tipo de servicios. La autora destaca, en consecuencia, que la norma-

tiva urbanística, a falta de una completa regulación del subsuelo, está llamada a determinar el régimen jurídico aplicable a la utilización del mismo. Ahora bien, la autora exige una legislación reguladora del subsuelo que establezca con carácter general que a partir de ese lugar donde el subsuelo deja de ser susceptible de aprovechamiento urbanístico por el dueño del suelo es un bien de dominio público estatal, ante la necesidad de un tratamiento uniforme del mismo. Con ello se evitaría que, debido a la utilización independiente que las Administraciones públicas pueden hacer de él a través de obras públicas de interés general, tengan que sufrir cuantiosos gastos en expropiaciones. Además de estas cuestiones y la reivindicación de un régimen jurídico propio para el subsuelo, la profesora GONZÁLEZ RÍOS profundiza en numerosas cuestiones problemáticas en torno a la propiedad municipal del subsuelo; así, por ejemplo, si la cesión obligatoria y gratuita de suelo que deben realizar los propietarios conlleva la cesión del subsuelo, o la posibilidad de reversión del subsuelo en las expropiaciones para dotaciones locales.

En cuanto al vuelo, una vez constatado que carecemos de su concepto jurídico, pero que la normativa se refiere a él indirectamente, se observa que tanto el legislador como la jurisprudencia del Tribunal Supremo se refieren a él asimilándolo a las obras, edificaciones, plantaciones o siembras que pueden ocupar el espacio que sobrevuela la superficie o el suelo, es decir, se refieren al vuelo vinculándolo al aprovechamiento urbanístico. Para determinar quién es el propietario de ese vuelo, la autora se apoya en la regulación contenida en el Código Civil y en las leyes urbanísticas, de las cuales se deduce, al regular los usos del suelo, que el propietario del suelo es también titular del vuelo, de tal manera que el derecho sobre el vuelo no es más que una de las facultades que ostenta el propietario del suelo. Por tanto, cuando el propietario del suelo es una persona privada, el vuelo, al ser también de su propiedad, va a tener una naturaleza privada, mientras que si el suelo es de propiedad pública, el vuelo también será de propiedad pública, pudiendo ser

considerado como bien patrimonial o bien demanial según cuál sea la naturaleza del suelo. De esta última idea debemos extraer que si existen vuelos o espacios aéreos que son bienes de dominio público municipal es una consecuencia lógica en la medida en que el uso o servicio público a que queda afecto el suelo de propiedad municipal, carecería de sentido, por imposibilidad de mantener ese destino público del suelo si su vuelo no estuviese, también, imbuido de esa afectación.

Ahora bien, la profesora GONZÁLEZ RÍOS señala que no estamos ante un derecho absoluto, sino que estamos, al igual que en el derecho sobre el subsuelo, ante un derecho sujeto a límites en su extensión vertical y su extensión horizontal. En cuanto a su extensión vertical, la tesis dominante en la doctrina es la del interés del propietario del suelo. Por lo que se refiere a la extensión horizontal, la autora recurre al análisis de la jurisprudencia del Tribunal Supremo porque éste no ha sido un tema tratado por la doctrina, pero sí ha ocasionado algunos conflictos que han llegado a ser resueltos en vía judicial. En este sentido la jurisprudencia destaca dos ideas: primera, que cuando se trata de vuelo privado que pretende exceder de los linderos del suelo privado para impedir vuelo público, se niega de forma tajante dicha invasión, si ello no está permitido por la normativa urbanística; segunda, que cuando se trata, en cambio, de vuelo privado que invade vuelo también privado, se ha admitido la consolidación de tal invasión, aunque considerando que se produce intromisión en propiedad ajena y, en consecuencia, procede la indemnización.

Es especialmente en el tratamiento de la naturaleza del vuelo donde la profesora GONZÁLEZ RÍOS reivindica también para el vuelo, entendiéndolo por éste el espacio situado encima del suelo que es susceptible de ser aprovechado por el propietario de éste, una normativa jurídica propia que lo distinguiera del espacio aéreo, entendiéndolo por éste el situado sobre el vuelo que tiene carácter demanial y pertenece al Estado y a la comunidad internacional, que serán quienes regulen su uso.

En cuanto a las zonas verdes y los espacios libres, la autora profundiza en el régimen jurídico de estos bienes para determinar si existe una correlación exacta entre bienes de dominio público y espacios libres o zonas verdes, o si, por el contrario, como queda finalmente demostrado, los espacios libres y las zonas verdes, aunque en la mayoría de los casos coinciden en ser bienes de dominio público municipal, ello no siempre es así, existiendo bienes que, a pesar de ser bienes de dominio público municipal que participan de la característica de la ineficacia de los espacios libres y las zonas verdes, no merecen tal calificativo. Éste es el caso de las zonas peatonales; éstas, aunque su destino principal es el uso peatonal, no tienen la consideración de espacio libre salvo que así esté previsto en el planeamiento urbanístico. La profesora GONZÁLEZ RÍOS pone en tela de juicio este criterio utilizado por el Tribunal Supremo en la medida en que manifiesta su peligro, que no es otro que la amplia cobertura dejada al municipio para planificar una ciudad donde importantes espacios libres sean calificados como zona peatonal con el objetivo de eludir la especial protección que la normativa urbanística otorga a los espacios libres y zonas verdes propiamente dichos.

En definitiva, nos encontramos ante un magnífico estudio que trata sobre cuestiones de máxima actualidad que afectan a nuestro entorno administrativo más próximo, el municipio, y que no dejan de tener una considerable e importante repercusión en nuestra calidad de vida y en el disfrute de nuestros derechos. Se abordan problemas jurídicos cotidianos, se analiza el marco jurídico existente, se adopta una postura crítica con las contradicciones legales y la jurisprudencia vacilante, y se dan soluciones asentadas en nuestro deficiente sistema jurídico. Se reivindica la necesidad urgente de aprobar un régimen jurídico propio para el subsuelo y el vuelo si se quiere realizar un uso razonado y quieren protegerse estos bienes, cuya utilización es cada vez más intensa y desordenada.

Carmen María ÁVILA RODRÍGUEZ