

Marta
García
Pérez

A propósito da Sentencia n.º 173/1993, do 9 de marzo de 1993, da Sala do contencioso-administrativo do TSX de Canarias

Profesora adxunta de
dereito administrativo

A aprobación definitiva das Normas subsidiarias de planeamento do Concello da Oliva (Fuerteventura) provocou no seu día a interposición dun recurso contencioso-administrativo promovido pola Administración do Estado fronte á Comunidade Autónoma de Canarias e o dito término municipal, que foi resolto pola Sentencia 173/1993 do TSX de Canarias.

O panorama descrito nesta sentenza brinda a oportunidade de analiza-la extensión do título “dominio público marítimo-terrestre” e o seu significado no marco do Estado das autonomías, especialmente a partir das sentencias do Tribunal 149 e 198 de 1991, do 4 de xullo e 17 de outubro respectivamente.

Nos mesmos termos ca en conflitos anteriores¹, a xurisprudencia vese obrigada a enfronta-la idea do dominio público elaborada no marco dun Estado unitario e centralista á nova realidade autonómica, facéndose eco dunha doutrina xa consolidada do Tribunal Constitucional que resultou determinante, como se verá, no ámbito do demanio marítimo.

1. O criterio xurisprudencial:

a) A STC 77/1984, do 3 de xullo (Ponente: A. Latorre Segura):

Nesta sentenza resólvese o conflito positivo de competencia nº 250/1982 promovido polo Goberno da nación fronte ó País Vasco respecto das resolucións do Departamento de Política Territorial e Obras Públicas daquela Comunidade Autónoma con data do 2 e 3 de marzo de 1982, pola que se aprobaba, respectivamente, con carácter definitivo o PXOU de Bilbao e a súa comarca, consistente na inclusión da infraestrutura viaria pertencente á denominada solución Ugaldebieta e o plan especial para a execución desta última.

O principal argumento do avogado do Estado era o carácter exclusivo da competencia estatal sobre o porto de Bilbao (ex. artigo 149.1.20 CE), que tería un alcance total, e non deixaría fóra ningunha actuación imaxinable sobre o porto (por exemplo o trazado dunha estrada interior).

Non obstante, o TC rebateu a dita argumentación afirmando a existencia de *competencias concorrentes*:

“A atribución dunha competencia sobre un ámbito físico determinado non impide necesariamente que se exerzan outras competencias nese espacio como xa declarou este Tribunal (Sentencia nº 113/1983, f.x. 1). *Esa concurrencia é posible cando recaendo sobre o mesmo espacio físico as competencias concorrentes teñen distinto obxecto xurídico*. Así, no presente caso, a competencia exclusiva do Estado sobre portos de interese xeral ten por obxecto a propia realidade do porto e a actividade relativa ó mesmo, pero non calquera tipo de actividade que afecte ó espacio físico que abrangue un porto. A competencia de ordenación do territorio e urbanismo (sen que interese agora analiza-la relación entre ámbolos conceptos) ten

¹ Véxase por exemplo a Sentencia do Tribunal Supremo do 28 de xaneiro de 1992 (Az. 755, ponente: J. Barrio Iglesias) respecto da aprobación definitiva do PXOU de Nules (Castellón de la Plana).

por obxecto a actividade consistente na delimitación dos diversos usos a que se poida destinalo solo ou espazo físico territorial.

Non cabe excluír, polo tanto, que nun caso concreto poidan concorrer no espazo físico dun porto de interese xeral, neste caso o de Bilbao, o exercicio da competencia do Estado en materia de portos e o da Comunidade Autónoma en materia urbanística. Pero esta concorrencia só será posible cando o exercicio da competencia da Comunidade Autónoma non interfira no exercicio da competencia estatal nin o perturbe" (f.x. 2º).

A continuación, o TC fixo unha declaración fundamental respecto do alcance do título de dominio público e da natureza dos ditos bens, para facer fronte ó argumento do avogado do Estado que se valía da condición demanial do porto para negar calquera tipo de competencias autonómicas:

"Pero á parte de que a condición de dominio público non é un criterio utilizado na nosa Constitución nin no EAPV (por cita-lo único que aquí interesa), para delimitar competencias, é o certo que o concepto de dominio público serve para cualificar unha categoría de bens, pero non para illar unha porción de territorio do seu contorno, e consideralo como unha zona exenta das competencias dos diversos entes públicos que as exerzan ..." (f.x. 3º).

Finalmente, o TC decidiu que a titularidade da competencia controvertida lle correspondía á Comunidade Autónoma do País Vasco.

b) A STC 227/1988, do 29 de novembro (Ponente: J. Leguina Villa):

Dictouse en relación coa Lei 29/1985, do 2 de agosto, de augas, ante os recursos de inconstitucionalidade 824, 944, 977, 987 e 988/1985 e conflitos positivos de competencia 995/1986 e 512 e 1208/1987 (acumulados), promovidos os primeiros pola Xunta de Galicia, cincuenta e nove senadores, o Consello do Goberno vasco e de Cantabria en relación coa Lei 29/1985, e os dos segundos polo Goberno vasco en relación con diversas disposicións.

Nesta sentenza, practicamente coetánea da entrada en vigor da Lei 22/1988, establecéronse varios criterios que resultaron definitivos, nun primeiro momento para realiza-la primeira interpretación da recente lei de costas

e despois para determina-lo alcance da decisión do TC nas súas sentencias 149 e 198 de 1991, sobre o conxunto normativo costeiro.

O máis destacado da sentenza é o rexeitamento definitivo de calquera tendencia expansionista das competencias estatais con motivo da previa declaración como dominio público estatal do demanio hidráulico.

O Tribunal Constitucional matizou a visión patrimonialista do dominio público como punto de partida para desentraña-lo verdadeiro significado da técnica demanial:

“ ... a incorporación dun ben ou dominio público supón non tanto unha forma específica de apropiación por parte dos poderes públicos, senón unha *técnica dirixida primordialmente a excluí-lo ben afectado do tráfico xurídico privado*, protexéndoo desta exclusión mediante unha serie de regras exorbitantes das que son comúns no dito tráfico *iure privato*. O ben de dominio público é así ante todo *res extra commercium*, e a súa afectación, que ten esa eficacia esencial, pode perseguir distintos fins ...” (f.x. 14).

O feito de que esta incorporación dun ben ou dominio público non supoña “tanto unha forma específica de apropiación” por parte dos poderes públicos, como unha técnica para excluílos do tráfico xurídico privado, non é unha negación absoluta da posibilidade dun dereito de propiedade sobre o demanio. E diso foi consciente o TC, que, pese á posible existencia dunha propiedade pública sobre os bens demaniais, afirmou categoricamente:

“ ... son, en principio, separables a *propiedade pública* dun ben e o exercicio de *competencias públicas* que o utilizan como soporte natural” (f.x. 14).

Afirmación fundamental, non só para impedir que a declaración de titularidade demanial en favor do Estado arrastre a atribución das competencias que recaían fisicamente sobre o dito ben, senón tamén o contrario, que a atribución de competencias sobre determinado espazo demanial leve consigo, sen máis, a declaración de titularidade en favor do titular das competencias².

Ámbolos argumentos foron defendidos polo TC:

“A titularidade estatal do dominio público hidráulico non predetermina, como se dixo, as competencias que o Estado e as CCAA teñen atribuídas en relación co mesmo. De ser certo, como alega o letrado do Estado, que do artigo 149.1.22 da Constitución non se deriva a titula-

² Vid. MEILÁN GIL, J.L., *La ordenación jurídica de las autonomías*, p. 113 e SALA ARQUER, J.M., “Comunidades Autónomas y Dominio Público” en *Organización Territorial del Estado*, 1984, p. 2811.

ridade dominical autonómica sobre as augas que, en virtude dese precepto, os recorrentes cualifican de intra-comunitarias, pois iso responde a unha concepción patrimonial do dominio público que non se desprende do texto constitucional nin dos EEAA, tamén o é que non cabe servirse desa mesma concepción para soste, sen máis, que ó Estado lle corresponden unha serie de potestades exclusivas sobre as augas públicas en concepto de dono das mesmas. Por iso, *o que importa é analiza-los preceptos constitucionais e estatutarios que regulan a distribución de competencias nesta materia ...*" (f.x. 15).

Isto último sinala o único camiño ou a ineludible vía de solución dos conflitos de competencias que recaen sobre un soporte físico demanial. Porque está claro que os bens de dominio público non son só bens respecto dos que é preciso establece-lo réxime xurídico de dominio, xestión e aproveitamento en sentido estricto, que lle corresponderá ó seu titular, senón que

"constitúen ademais o soporte físico dunha pluralidade de actividades, públicas ou privadas, en relación coas cales a Constitución e os estatutos atribúen competencias tanto ó Estado como ás CCAA: concesións administrativas, protección do medio ambiente, vertidos industriais ou contaminantes, ordenación do territorio, obras públicas, réxime enerxético, pesca fluvial, entre outros" (f.x. 13)...

di o TC respecto dos recursos hídricos, nunha consideración ampliable a todo o dominio público.

**c) A STC 103/1989, do 8 de xuño
(Ponente: A. Rodríguez Bereijo):**

Resolutoria dos recursos de inconstitucionalidade nº 682 e 683/1984, promovidos respectivamente pola Xunta de Galicia e o Parlamento de Galicia contra a Lei 23/1984, do 24 de xuño, de cultivos mariños, contén unha interesante doutrina na seu f.x. 6.a), baseado nalgúns argumentos dos que se valeu o avogado do Estado para opoñerse, concretamente, á impugnación do obxecto da lei, establecido no seu artigo 1, conforme co cal:

"A presente lei ten por obxecto a regulación e ordenación dos cultivos mariños no territorio nacional, zona marítima-terrestre, rías, esteiros, lagoas e albufeiras en comunicación permanente ou temporal co mar, mar territorial e zona económica exclusiva, tanto en bens de

dominio público como de propiedade privada, todo iso sen menoscabo das competencias e facultades asumidas polas CCAA”.

Sobre iso, di o TC:

“Estima, en efecto, o representante do Goberno que a conformidade coa Constitución do precepto citado conformaríase, á parte de por outras consideracións, en virtude da dobre advertencia de que a competencia de Galicia se estende só ás súas “augas interiores” e de que, por outro lado, os espazos físicos designados no impugnado artigo 1 son bens de dominio público (non cabe entender doutro xeito a súa invocación, a este propósito, dos artigos 1 e 2 da Lei 28/1969, de costas, vixente no tempo da interposición destes recursos. Estes argumentos non poden ser acollidos no que teñen, un e outro, de limitación da competencia sobre acuicultura e de afirmación de competencias do Estado. En canto ó primeiro deles, porque, como xa dixemos, nin a Constitución nin o Estatuto de autonomía de Galicia circunscriben a referida competencia ás “augas interiores” (arts. 148.1.11 e 27.15 respectivamente), precisión que, pola contra, si consta en ámbolos textos normativos no que se refire á “pesca”, materia, esta última, respecto da cal tanto a Constitución como o Estatuto singularizaron o “marisqueo” e a “acuicultura”, sen que caiba, por vía de interpretación, suprimir ou esvaecer esta distinción. *Tampouco*, doutra banda, *cabe afirmar unha competencia principal ou directa do Estado sobre os espazos físicos designados no artigo 1 da lei sobre a soa base do seu carácter de bens de dominio público*, abondando aquí con recordar que a condición de dominio público non é un criterio utilizado na Constitución nin nos EEAA para delimitar competencias, nin tampouco serve para illar unha porción de territorio do seu contorno e consideralo como unha zona exenta das competencias dos diversos entes públicos que as exerzan (STC 77/1984, f.x. 3º; en sentido análogo, STC 227/1988, f.x. 15)” (f.x. 6.a).

2. O dereito positivo:

O “dominio público” concíbese como un título de intervención dirixido primordialmente a acadar algún destes fins:

■ protexer física e xuridicamente categorías determinadas de bens que, por estaren destinadas a un uso público, deben permanecer fóra do tráfico xurídico ordinario;

■ garantir determinados servizos esenciais que teñen soporte físico demanial, como é o caso das telecomunicacións a través do dominio público radioelétrico;

■ reservar e ordena-la explotación de recursos naturais escasos, no sentido do artigo 128 da Constitución.

En contra da opinión dos que botan en falta o apoio do dereito positivo a esta particular concepción do dominio público, existen recentes normas que autorizan esta tese.

a) É o caso da Lei 29/1985, do 2 de agosto, de augas, que supera a clásica concepción patrimonialista que podería ver no título preliminar da norma unha forma específica de apropiación³.

Como xa se expuxo *supra*, así o recoñeceu o TC na Sentencia 227/1988, ó defini-lo dominio público hidráulico como unha técnica dirixida primordialmente a excluí-lo ben afectado do tráfico xurídico privado, protexéndoo desta exclusión mediante unha serie de regras exorbitantes das que son comúns no dito tráfico *iure privato*, “coa finalidade de garanti-la xestión controlada e equilibrada dun recurso esencial” (f.x. 14).

Este xeito de entende-lo dominio público facilita a comprensión de diferentes aplicacións da técnica demanial ata o de agora elaboradas con base na relación de propiedade que caracterizaba o binomio *dominio público-titular*. É o caso da “reserva”, sobre a que afirmaba BALLBE en 1951 que “si bien antiguamente, cuando aún no se había llegado a la concepción del Estado como personalidad, ante el correlativo imposible de atribuir una titularidad a las cosas dominicales, éstas se consideraban *res nullius* o *res communes omnium* y, por consiguiente, sólo se asignaban al poder público meras facultades de conservación y policía, lo cierto es que en la actualidad, con el reconocimiento de la personalidad jurídica del Estado y desaparecida, por ende, aquella antigua incompatibilidad dogmática, es unánime doctrina que la Administración ejerce sobre los bienes públicos, no simples facultades de *imperium*, sino las potestades inherentes al *dominium* ...”⁴.

En consecuencia –continuaba o seu razoamento– sendo a Administración titular do dominio das cousas públicas, pode, en principio, como todo dono e por deriva-

³ Vid. GALLEGO ANABITARTE E OUTROS, *Derecho de Aguas en España*, I, MOPU, 1986, p. 399, para quen a declaración de dominio público se limitou a outorgarlle ó Estado un título de intervención sobre as augas, sen que este pretendese incorporalas ó seu patrimonio para beneficiarse delas. O que se pretende é, precisamente, a explotación ordenada da auga, e o seu fundamento radica no artigo 128 da Constitución, que lle permite reservar ó sector público “recursos” ou servizos esenciais. “Esta “reserva” pode ter varios graos, *autorización* con reserva de prohibición “discrecional”; *prohibición* con reserva de autorización ou concesión “discrecional”; declaración de que o ben ou recurso é de *dominio público*, regulándose o acceso dos particulares ó dito recurso por medio de autorizacións, e en caso de maior intensidade por un título xurídico específico: a *concesión*. Un paso crecente na intervención estatal sería a previsión de que a explotación do ben ou recurso só se fará por un concesionario en monopolio ...; por último, a plena asunción polo Estado da explotación de recursos ou servizos a través dun órgano con ou sen personalidade xurídica diferente ...”. Cfr. *Derecho de Aguas* ..., cit., p. 404 ss.

⁴ Cfr. *op. cit.*, p. 75 e ss.

ción natural do dereito de propiedade (pública ou privada), exerce-las facultades de goce inherentes ó dominio de dúas maneiras: en por si, directamente ou a través dun dos membros que integran a organización administrativa; ou de xeito mediato, autorizándolles ós administrados o goce baixo calquera dos xeitos que permite o dereito público, principalmente a concesión. E do mesmo modo que os propietarios privados poden exerce-las súas facultades de goce directamente (persoalmente ou a través dos seus dependentes), ou ben arrendando a explotación, así tamén a Administración pode utiliza-las cousas de dominio público, non só por concesión, senón en por si: iso é inmanente á propiedade. O fundamento xurídico da reserva estriba, pois, na titularidade "dominical" que lle corresponde á Administración sobre os bens de dominio público.

Na actualidade, o establecemento de reservas débese concibir como unha manifestación máis do feixe de potestades que confire a atribución da cualidade do dominio público, neste caso hidráulico. O Estado pode establecer reservas (de auga e de terreos) necesarias para as actuacións e obras previstas nos plans hidrolóxicos, por exemplo (art. 41.1). Pero non é admisible fundamentala potestade no carácter de dono do demanio. A reserva fundaméntase, como toda a actividade da Administración, no servizo ó interese xeral; será este, e non un suposto dereito de propiedade pública, o que lexitime a reserva de recursos hídricos en favor do Estado⁵.

A propia Lei de augas permite afirmar que polo menos algunha das augas incluídas no dominio público hidráulico do Estado non é "da súa propiedade". No seu título primeiro, "Do dominio público hidráulico do Estado" inclúense, como bens de dominio público, "os acuíferos subterráneos, para os efectos dos actos de disposición ou de afección dos recursos hidráulicos" (art. 2.d), afirmación matizada logo no art. 12:

"O dominio público dos acuíferos ou formacións xeolóxicas polas que circulan augas subterráneas, enténdese sen prexuízo de que o propietario do fondo poida realizar calquera outra que non teña por finalidade a extracción ou aproveitamento da auga, nin perturbe o seu réxime nin deteriore a súa calidade, coa excepción prevista no apartado 2 do art. 52".

⁵ Vid. MENÉNDEZ REXACH, A. e outros, *Derecho de Aguas ...*, cit., p. 595 ss. e MORILLO VELARDE, *op. cit.*, p. 140.

⁶ No mesmo sentido, MENÉNDEZ REXACH, A., *Derecho de Aguas ...*, *op. cit.*, p. 522, nota 6. Vid. tamén as reflexións acerca do artigo 1.2 da Lei de augas, que declara que as augas superficiais e as subterráneas renovables constitúen un "recurso unitario, subordinado ó interese xeral". Este precepto é moi fácil de xustificar á luz da teoría tradicional: as augas superficiais e subterráneas mencionadas son propiedade do Estado, o que no impide que as CCAA exerzan competencias sobre as mesmas (art. 16 lei). Agora ben, de considerar que o característico do dominio público non é a relación de propiedade sobre determinados bens, senón un título

xurídico para regulalos e intervir na súa administración e explotación, a configuración do dominio público hidráulico estatal que aparece na Lei de augas ten o seu apoio no art. 128 CE, que lle permite reservar ó sector público recursos ou servicios esenciais. A lei resérvalle ó Estado a regulación e control do uso dos ditos bens; o interese xeral que xustifica a reserva para o Estado do recurso hidráulico unitario con base no art. 128 CE transcende as demarcacións territoriais autonómicas e locais e, por iso, o dominio público deses recursos configúrase como estatal. Cfr. *op. cit.*, p. 579 ss.

⁷ *Vid.* GALLEGO ANABITARTE, A., *Derecho de Aguas ...*, cit., p. 399 ss. e GONZÁLEZ-BERENGUER URRUTIA, J. L., *Comentarios a la Ley de Aguas*, Madrid, 1985, p. 20 ss.

⁸ *Vid.* DEL SAZ, S., *Aguas subterráneas, aguas públicas (El nuevo Derecho de Aguas)*, Marcial Pons, 1990, p. 63 ss. Para a autora, o mesmo ocorreu no sector mineiro, onde a declaración de dominio público dos recursos mineiros conviviu tradicionalmente co seu aproveitamento polos particulares, que gozaron dunha posición bastante consolidada moi similar á do verdadeiro propietario.

É dicir, a cualificación dos acuíferos como dominio público non entraña “propiedade” estatal no sentido do CC, senón a atribución dun título de intervención. Conforme ó art. 350 CC, o propietario dun terreo é o dono da súa superficie e do que está debaixo dela, e pode facer nel as obras, plantacións e escavacións que lle conveñan, excepto as servidumes e con suxeición ó disposto nas leis sobre minas e augas e nos regulamentos da policía. É dicir, a declaración de dominio público dos acuíferos non implica que pasen a ser “propiedade do Estado” por conta do propietario do fondo correspondente, senón que o Estado, en canto titular do demanio, pode realizar unha intensa intervención sobre o dito dereito de propiedade, limitándoo (por exemplo, limitando o seu aproveitamento ata un volume total anual de sete mil metros cúbicos, art. 52.2) pero non baleirándoo de contido⁶.

Así entendida a cuestión, non sería necesario acudir á idea da “nacionalización” das augas subterráneas para xustifica-la intervención estatal sobre determinados bens ata o de agora pertencentes ós propietarios dos terreos nos que se atopan⁷. A declaración de demanialidade das augas subterráneas, lonxe de pretende-la conversión en patrimonio do Estado dos recursos hidráulicos, persegue a atribución ó Estado dun título máximo de intervención e control que lle permita garanti-la súa explotación racional e distribuí-los aproveitamentos⁸.

b) A Lei 31/1987, do 18 de decembro, de ordenación das telecomunicacións é outra manifestación máis da concepción que se defende. O artigo 5 do regulamento e o anexo á Lei nº 13 definen o dominio público radioelétrico como “o espacio polo que se poden propaga-las ondas radioeléctricas”. Non é preciso indicar que neste caso está de máis a fixación dun “titular” do dominio público radioelétrico, moito máis se considerámo-lo titular do dominio público desde unha concepción patrimonialista clásica. Como moito, a citada lei chega a dicir:

“Correspóndelle ó Estado a xestión, coas súas facultades inherentes de administración e control, do dominio público radioelétrico, que se exercerá con suxeición ó establecido nos tratados e acordos internacionais e atendendo ás instrucións e recomendacións da Unión Internacional de Comunicacions” (art. 7.1. lei).

Como se ve, as facultades de xestión, administración e control deste ben atribúenselle á Administración estatal sen necesidade de vincular esta atribución á idea da titularidade. En calquera caso, unha vez máis a idea do título de intervención conságrase no dereito positivo. Neste suposto, o réxime xurídico especial destes bens ten a súa causa, non nun suposto dereito de propiedade do titular sobre os mesmos⁹, senón no mantemento dun servizo esencial (as telecomunicacións) directamente vinculado á “satisfacción das necesidades públicas e privadas de telecomunicación” (art. 1.2 lei)¹⁰.

c) O artigo 44 da Lei 16/1985, do 25 de xuño, do patrimonio histórico español confirma, unha vez máis, que a concepción clásica do dominio público está a ser sometida a revisión:

“1. Son bens de dominio público tódolos obxectos e restos materiais que posúan os valores que son propios do patrimonio histórico español e sexan descubertos como consecuencia de escavacións, remocións de terra ou obras de calquera índole ou por azar. O descubridor deberá comunicarlle á Administración competente o seu descubrimento no prazo máximo de 30 días e inmediatamente cando se trate de achados casuais. En ningún caso lles será de aplicación a tales obxectos o disposto no artigo 351 Cc”.

Neste caso máis ca en ningún outro, pola claridade da norma, a declaración demanial significa a exclusión do réxime común do tráfico xurídico privado dos bens¹¹ e a aplicación dun réxime xurídico exorbitante encamiñado á *protección* do destino dos bens:

ARTIGO 1.1. “Son obxecto da presente lei a *protección, acrecentamento e transmisión ás xeracións futuras do patrimonio histórico español*”.

E iso sen necesidade de declarar a quen lle corresponde a titularidade destes bens. A norma limítase a facer unha expresa atribución de poderes, deberes e atribucións á Administración do Estado que deberá exercer dentro do marco de competencias que lle corresponde en virtude do reparto establecido na CE:

ARTIGO 2.1. “Sen prexuízo das competencias que lles correspondan ós demais poderes públicos, son deberes e atribucións esenciais da Administración do Estado, de conformidade co establecido nos *artigos 46 e 44, 149.1.1 e 149.2 da Constitución*, garanti-la conservación do patrimonio histórico artístico, así como promove-lo enri-

⁹ Atopámonos ante o emprego da técnica demanial de forma absolutamente flexible, ignorando non só o concepto de “cousa” (léase “apropiación”) senón mesmo o de “ben” (“utilidade”). A xustificación do réxime exorbitante do dominio público radioeléctrico atópase no intenso interese xeral que envolve a actividade que se realiza nese “espectro”.

¹⁰ Vid. DE LA CUÉTARA MARTÍNEZ, J.M., no prólogo á obra de VILLAR ROJAS, F.J., *Privatización de servicios públicos*, Tecnos, 1993, p. 1: “El concepto de dominio público radioeléctrico, dominio del espectro radioeléctrico, el dominio de las ondas hertzianas, como se prefiera, parte del hecho de que los canales utilizables para la radiodifusión de ondas son limitados, para que las emisiones no se interfieran entre sí. Organizaciones internacionales atribuyen a cada país las frecuencias que este puede utilizar, y sus autoridades se vinculan a los distintos usos y se otorgan a los interesados. Pero el espectro radioeléctrico no es una “cosa”, al estar conformado tan solo por cifras que identifican frecuencias y longitudes de onda. Se puede emitir en una frecuencia, pero no se puede ser propietario de la misma, en cuanto que la propiedad sólo afecta a cosas (cabe poseer el dere-

cho a emitir, pero ésta es otra cuestión); y, si no cabe hablar de propiedad, tampoco se debe hablar de dominio, pues ambas nociones tienen el mismo referente: los bienes. En fin, aunque el concepto de dominio público radioeléctrico fue ya consagrado en nuestro derecho legal y jurisprudencialmente, parece haber nacido de una extrapolación innecesaria, a su vez motivada por un afán de acumular cuantos más títulos jurídicos mejor para controlar el derecho a emitir señales radioeléctricas, sobre todo de televisión”.

¹¹ Artigo 351 CC: “O tesouro oculto pertencelle ó dono do terreo no que estea. Sen embargo, cando o descubrimento se faga en propiedade allea ou do Estado e por casualidade, a metade corresponderalle ó descubridor ...”.

¹² Artigo 27.3 do Estatuto de autonomía (EA) para Galicia, 10.31 EA País vasco, 9.9 EA Cataluña, 13.8 EA Andalucía, 10.1.b) EA Asturias, 22.3 EA Cantabria, 8.8. EA Rioxa, 10.1.b), EA Murcia, 31.9 EA Valencia, 35.1.b), EA Aragón, 31.1b) EA Castela-A Mancha, 29.11 EA Canarias, 44.1 EA Navarra, 7.2 EA Estremadura, 10.3 EA Illas Baleares, 26.3 EA Madrid e 24.2 EA Castela-León. Trátase dunha competencia exclusiva de primeiro grao.

quecemento do mesmo e fomentar e tutela-lo acceso de tódolos cidadáns ós bens comprendidos nel. Así mesmo, de acordo co disposto no *artigo 149.1.28 da Constitución*, a Administración do Estado protexerá os ditos bens fronte á exportación ilícita e á espoliación”.

d) O lexislador autonómico parece ser consciente de todo este proceso de redefinición do dominio público, como mostra a Lei 3/1985, do 12 de abril, do patrimonio da Comunidade Autónoma galega, que define o demanio tendo en conta a “directa vinculación dos bens ou titularidades cunha función ou servizo público propio, ou ben con outros fins cunha relevancia que fora tipificada por unha norma con rango de lei”. Neste marco afirma-se que:

“A delimitación dos bens ou titularidades que poidan posuír carácter demanial esixe supera-lo tradicional criterio que consistía en fundamentar toda a regulación sobre a base do “dereito real de dominio sobre bens inmoebles”, concibindo o dominio público como unha “relación de propiedade”.

En realidade, a esencia da regulación demanial radica nun *especial réxime xurídico de utilización e protección que se impón como consecuencia da directa conexión (afectación) dun ben a unha función ou servizo de relevancia legalmente definida*”.

3. A ordenación do litoral:

a) O contido da titularidade demanial:

Probablemente, un dos títulos que máis incidencias provoca sobre o dominio público marítimo-terrestre é o recollido no artigo 148.1.3 CE:

“As CCAA poderán asumir competencias nas seguintes materias: ... ordenación do territorio, urbanismo e venda”.

Esto é o que fixeron a maioría das CCAA¹². Tódalas costeiras excepto Cantabria e Asturias, mencionan a competencia para ordenación do litoral como distinta á anterior. Esta realidade foi tida en conta polo TC na Sentencia 149/1991, nunha primeira operación xurídica de cualificación das competencias implicadas, co fin de determinar “a categoría xenérica, de entre as referidas na

Constitución e nos EEAA, á que primordialmente se conducen as competencias controvertidas¹³:

■ Tódalas CCAA costeiras competentes para a ordenación do territorio sono tamén para a do litoral, independentemente de que así o especificaran nos seus respectivos EEAA¹⁴.

■ A ordenación do territorio ten por obxecto a actividade consistente na delimitación dos diversos usos a que se poida destinalo solo ou espacio físico territorial¹⁵, e constitúe a expresión espacial da política económica, social, cultural e ecolóxica de toda sociedade¹⁶.

■ Esta significación da ordenación do territorio supón a actuación de poderes distintos, dotados de competencias propias. A Administración territorial que asume como competencia propia a ordenación do territorio (Comunidade Autónoma) ha de ter en conta, para levala a cabo, a incidencia territorial de tódalas actuacións dos poderes públicos no exercicio das súas respectivas competencias exclusivas, co fin de garanti-lo mellor uso dos recursos do solo e subsolo, do aire e da auga e o equilibrio entre as distintas partes do territorio mesmo¹⁷.

■ Esta realidade esixe que o exercicio das distintas competencias se manteña dentro dos seus límites propios, co fin de evitar calquera usurpación ilexítima de competencias. A necesidade de coordinar ou harmonizar, desde o punto de vista da súa proxección territorial, os plans de actuación das distintas administracións é inherente á idea mesma de "ordenación" do territorio¹⁸.

Pese ó recoñecemento constitucional da incorporación do litoral ou título de competencias das CCAA sobre a ordenación do territorio, a falta de criterios ordenadores das costas foi a tónica xeral da nosa lexislación urbanística desde os seus comezos¹⁹. Realidade que se pon de manifesto na exposición de motivos da Lei 22/1988, de costas:

"A esta situación chegouse, en xeral, en actuacións inconexas, sen a necesaria coordinación entre a lexislación do dominio público marítimo e a do solo, sen ter en conta a interacción terra-mar, nin a necesidade de establecer medidas que garantan a conservación destes espazos singularmente sensibles ó deterioro, nin os custos externos á propia acción nin a rendibilidade ou valor social do medio" (exposición de motivos I, parágrafo 5º).

¹³ STC 80/1985, do 4 de xullo.

¹⁴ STC 149/1991, do 4 de xullo, f.x. 1.A.

¹⁵ STC 149/1991, f.x. 1.B e 77/1984, f.x. 2.

¹⁶ STC 149/1991, f.x. 1.B, citando a Carta europea de ordenación do territorio, aprobada pola CEMAT o 23 de maio de 1983. Neste sentido BASSOLS COMA, "Sobre la colisión entre el destino urbanístico del suelo y su aprovechamiento minero", REDA nº 20, 1979, p. 105 ss., fala da "progresiva vocación de xeneralidade da norma urbanística", porque aspira a proxectar unha ordenación integral sobre o territorio, desde un banzo municipal ata unha dimensión nacional, chegando a través do planeamento urbanístico á aparición do protagonismo do territorio en tódalas súas ordes (económica, política, social, ambiental, ecolóxica, etc., mesmo a ordenación do ocio). Así se explica que a normativa urbanística xogase historicamente

Para facer fronte a esta situación, o lexislador de 1988 optou por incluír na normativa estatal unha serie de disposicións que exceden, con moito, a regulación do réxime xurídico do dominio público marítimo-terrestre; disposicións de marcado carácter ordenador que foron a causa de unánimes impugnacións por parte das CCAA costeiras, dirixidas preferentemente contra os artigos 22 e 34 da Lei de costas, por permitirlle á Administración estatal dictar normas para a protección de determinados tramos de costa, e contra o sistema de informes establecido como elemento coordinador nos seus artigos 112 e 117 especialmente.

Na Sentencia 149/1991, o TC parte dun razoamento xa obrigado:

“É sabido que, segundo unha doutrina que moi reiteradamente sostivemos [SSTC 77/1984, f.x. 3; 227/1988, f.x. 14 e 103/1989, f.x. 6.a)] a titularidade do dominio público non é, en si mesma, un criterio de delimitación de competencias e que, como consecuencia, a natureza demanial non illa a porción do territorio así caracterizado do seu contorno, nin a subtrae das competencias que sobre ese espazo lles corresponden a outros entes públicos que non exerzan esa titularidade ...” (f.x. 1.c STC 149/1991).

Ó mesmo tempo, recoñécese que da titularidade demanial derivan en favor da Administración estatal unha serie de facultades necesarias para preservar as súas características propias e cumprir as finalidades ou a función social que desempeña o litoral:

“Esta natureza e estas características da zona marítimo-terrestre non se reducen, como é ben sabido, ó simple feito físico de ser esa zona ou espazo no que entran en contacto o mar e a terra. Esa situación derivan unha serie de funcións sociais que a Carta europea do litoral resume, no primeiro dos seus apartados, sinalando que é esencial para o mantemento dos equilibrios naturais que condicionan a vida humana, ocupa un lugar estratéxico no desenvolvemento económico e na reestruturación da economía mundial, é soporte das actividades económicas e sociais que crean emprego para a poboación residente, é indispensable para o recreo físico e psíquico das poboacións sometidas á presión crecente da vida urbana e ocupa un lugar esencial nas satisfaccións estéticas e culturais da persoa humana. Para servir a estas funcións o lexislador estatal non só está fa-

o papel de punto de referencia para a incorporación de obxectos institucionais que tiñan recoñecida unha sede clara no ordenamento xurídico: protección do paisaxe, ordenación do medio ambiente, defensa de recursos naturais, desenvolvemento económico a escala territorial ...

¹⁷ Vid. STC 149/1991, f.x. 1.B.

¹⁸ *Ibid.*

¹⁹ Vid. entre a nosa doutrina VERA-FERNÁNDEZ SANZ, A., “La ordenación de las playas y otros espacios costeros”, *REDA* nº 27, 1980, p. 588 ss.; PÉREZ MORENO, A., “La Ley de Costas y el planeamiento urbanístico”, *RDU* nº 117, 1990, p. 15 ss.; MENÉNDEZ REXACH, A., “La ordenación de las playas y sus problemas jurídicos. En especial el tema de las competencias concurrentes”, *RDU*, p. 27 ss.; POVEDA DÍAZ, M.T., “La Ley de Costas de 28 de julio de 1988 y la planificación territorial y urbanística”, *RDU* nº 115, 1990, p. 73 ss.

cultado, senón obrigado, a protexe-lo demanio marítimo-terrestre co fin de asegurar tanto o mantemento da súa integridade física e xurídica, como o seu uso público e os seus valores paisaxísticos.

Estas finalidades que ampara o art. 45 CE non se poden acadar, sen embargo, sen limitar ou condicionar dalgún xeito as utilizacións do demanio e o uso que os seus propietarios poden facer dos terreos lindeiros con el e, en consecuencia, tampouco sen incidir sobre a competencia que para a ordenación do territorio exercen as comunidades autónomas costeiras. Esta incidencia está lexitimada, no tocante ó espacio demanial, pola titularidade estatal do mesmo. No que se refire ós terreos lindeiros está claro, sen embargo, que esta titularidade non existe e que a articulación entre a obriga estatal de protexe-las características propias do dominio público marítimo-terrestre e asegura-lo seu libre uso público, dunha parte, e a competencia autonómica sobre a ordenación territorial, da outra, hase de facer por outra vía, apoiándose noutras competencias reservadas ó Estado en exclusiva polo art. 149.1 da CE ...” (f.x. 1.D)²⁰.

A titularidade demanial opera, pois, xustificadamente coma un límite para as competencias autonómicas de ordenación do territorio, límite que ha de te-la súa causa na necesidade de protexe-lo dominio público marítimo-terrestre (ex. art. 2 LC). Pero só nesa medida a implicación do título demanial no ámbito de competencias exclusivas será lexitima²¹.

A competencia estatal para regula-lo DPMT (determinación, protección e defensa) esgótase en garanti-la súa conservación e a súa utilización “libre, pública e gratuíta para os usos comúns e acordes coa natureza daquel”. Con base niso, o Estado pode limita-las competencias urbanísticas das CCAA sen que supoña subtracción de competencias nin usurpación ilexítima de atribucións. Pero calquera limitación que non garde relación directa con eses fins non se poderá amparar no título demanial²². A “natureza das cousas” constituirá un límite para o exercicio da competencia autonómica, xa que non se poderán regular usos que sexan incompatibles coa natureza do dominio público marítimo-terrestre. Ó mesmo tempo, o límite que para aquela constitúe este, debe comprender soamente o que é específico do título estatal sobre o dominio público. Esta é a doutrina que, polo menos teoricamente, resume a STC 149/1991:

²⁰ A cursiva é da autora.

²¹ Vid. MEILÁN GIL, J.L., “La Ley de Costas y las competencias de las Comunidades Autónomas”, en *Ley de Costas: legislación y jurisprudencia constitucional*, 1992, p. 138 ss. Desde esta perspectiva xustifica a servidume de tránsito, por exemplo, que recae sobre unha franxa de seis metros, porque cómpre que quede expedita para os concretos fins de vixilancia e salvamento; e os primeiros vinte metros de servidume de protección, para depósitos temporais de obxectos ou materiais traídos polo mar ou para operacións de salvamento; pero maior dificultade presenta, para o autor, a protección dos restantes metros a regulación dos cales é característica dos plans de urbanismo. Cfr. p. 138.

²² Para MEILÁN GIL a protección da utilización dunha praia impedindo, por exemplo, que os edificios próximos proxecten a súa sombra na mesma, cae dentro das atribucións estatais en virtude do título demanial, porque a adecuada utilización dunha praia require que lle dea o sol; pero outro tipo de medidas para asegura-lo uso común é materia urbanística e non se poderá amparar naquel título; a este respecto, o autor considera extralimitada a disposición contida no artigo 33.4 LC (“a ocupación da

praia por instalacións de calquera tipo... non poderá exceder, no seu conxunto, da metade da superficie da que-
la en preamar e distribuírase de forma homoxénea ó longo da mesma”), consideración en parte ratificada pola STC 149/1991 ó declarar inconstitucional a súa última parte por entender que a distribución das instalacións nunha praia debe ser feita pola Administración competente para a ordenación do territorio, aínda que no seu defecto poida valer como supletoria a norma legal que establece a distribución homoxénea (f.x. 4.B.c); e tamén declara inconstitucional a última parte do precepto (“solicitarase da Administración do Estado a distribución cando se estime que existen condicións especiais”) pola mesma razón, pois trátase dunha tarefa que lle corresponde á Administración competente para a ordenación do territorio, aínda que poida a Administración estatal denegar-las solicitudes de autorización ou concesión, aínda acomodadas á distribución prevista na ordenación do territorio, por razóns de interese público, de acordo co previsto no artigo 35, que examinaremos noutro lugar. *Vid.* MEILÁN GIL, J.L., *Comunidades Autónomas...*, cit., pp. 142 e ss.

²³ *Vid.* f.x. 1.D STC 149/1991.

“Aínda a risco de incorrer en reiteracións, non é superfluo advertir, tamén neste punto, que *esas facultades dominicais só poden ser lexitimamente utilizadas en atención ós fins públicos que xustifican a existencia do dominio público, isto é, para asegura-la protección da integridade do demanio, a preservación das súas características naturais e a libre utilización pública e gratuíta, non para condicionar abusivamente a utilización de competencias alleas e no que aquí máis directamente nos ocupa, a competencia autonómica para a ordenación territorial ...*” (f.x. 4.A).

En varias ocasións, o TC prescinde de encadrar unha determinada materia dentro das competencias propias que confire o título de dominio público e busca un título de competencias externo, alleo ó contido inicial ou normal da titularidade demanial. Este é o caso da invocación de dous títulos do artigo 149 CE:

a) O TC invoca a “igualdade de tódolos españois no exercicio dos dereitos e no cumprimento dos deberes constitucionais” (art. 149.1.1 CE), que opera en dous planos distintos:

■ En primeiro lugar, para asegurar unha igualdade básica no exercicio do dereito a gozar dun medio ambiente adecuado ó desenvolvemento da persoa (art. 45 CE) en relación co dominio público marítimo-terrestre, o que fundamenta a lexitimidade de tódalas normas destinadas a garantir, en condicións basicamente iguais, a utilización libre, pública e gratuíta do demanio para os usos comúns e a establecer correlativamente o réxime xurídico dos usos e ocupacións que non o son.

■ En segundo lugar, para asegura-la integridade física e as características propias da zona marítimo-terrestre e para garanti-la súa accesibilidade, o que esixe impoñer servidumes sobre os terreos lindeiros e limita-las facultades dominicais dos seus propietarios, afectando directamente ó dereito de propiedade garantido na CE (art. 33).

b) O TC invoca así mesmo a competencia exclusiva do Estado para a “lexislación básica sobre protección do medio ambiente”, sen prexuízo das facultades das CCAA de establecer normas adicionais de protección (art. 149.1.23 CE), xustificando as limitacións no uso dos terreos lindeiros co fin de preserva-las características propias da zona marítimo-terrestre²³.

Se acudimos a estes títulos, o ámbito da protección física e xurídica do dominio público marítimo-terrestre aparece excesivamente ampliado en favor dunha das administracións territoriais, neste caso a estatal, aínda que non é a súa cualidade de titular a que lexítima a súa actuación, e, loxicamente, en prexuízo doutra, a autonómica, que ve subtraídas da súa competencia sobre ordenación do territorio determinadas facultades encadradas polo TC nalgún dos títulos citados.

A procura da competencia prevalecente debería ter levado ó TC a relegar a un segundo plano os títulos do artigo 149.1.1 e 149.1.23 respecto do que consideramos “específico” da materia de que se trata, o contido no artigo 148.1.3 sobre ordenación do territorio, se ben coas limitacións que leva consigo a existencia de competencias concorrentes²⁴.

Un exemplo deste efecto atopámolo no artigo 25 LC, que prohibe determinadas actividades na zona de servidume de protección.

As que “impliquen a destrucción de depósitos de áridos” (letra c) aparece plenamente xustificada porque se integra directamente dentro das facultades que a protección do dominio público marítimo-terrestre lle confire ó seu titular. Distinta é a conclusión respecto doutras prohibicións: o TC xustifica as prohibicións das letras a, b, d e f por se tratar de normas dirixidas a protexer valores naturais e paisaxísticos, encadradas dentro da competencia estatal para establece-la lexislación básica para a protección do medio ambiente (f.x. 3.D.c STC 149/1991). Ó noso xuízo, sen embargo, é discutible que todos estes supostos se deban circunscribir á materia de medio ambiente, por exemplo, a prohibición das “edificacións destinadas a residencia ou habitación” (letra a), que é unha materia fundamentalmente urbanística.

O título do artigo 149.1.23 supuxo, polo tanto, unha vía ampliadora das competencias estatais no espazo físico do dominio público marítimo-terrestre e fóra del (propiedades lindeiras), e esqueceu a necesaria presenza das competencias urbanísticas das CCAA, o contido das cales podería garantir, sen necesidade de articula-las técnicas xurídicas expostas, a protección da paisaxe cando iso non formase parte da estricte protección demanial²⁵.

²⁴ Vid. STC 32/1983, 80/1985, 227/1988, 137/1989, etc.

²⁵ No fondo está, para MEILÁN GIL, o prexuízo de que o Estado é mellor garantía do interese xeral, neste ámbito, cás CCAA. Crenza moito máis paradoxal se pensamos que a degradación do litoral se produciu nun Estado centralizado. En principio non hai por que supoñer que a Comunidade Autónoma ha de estar menos interesada có Estado na conservación do medio ambiente que lle afecta. Cfr. *La Ley de Costas ...*, cit., p. 140.

²⁶ A cursiva é da autora.

En sentido semellante invoca o TC o título de competencias comprendido no artigo 149.1.23 CE. Por exemplo, para lexitima-la disposición transitoria terceira da lei, referente á aplicación das normas sobre limitacións de predios lindeiros cos terreos clasificados desde o punto de vista urbanístico antes da entrada en vigor da Lei 22/1988. Di o TC:

“Cabe engadir que este réxime transitorio encontra ademais complementaria cobertura na competencia que ó Estado lle reserva o artigo 149.1.1 da CE, xa que con el se garante que as limitacións e servidumes que establece a lei non teñan unha proxección desigual sobre as facultades dos propietarios segundo as diversas situacións urbanísticas dos terreos e inmobles da súa titularidade. É dicir, se a necesidade de asegura-la igualdade de tódolos españois no exercicio do dereito que garante o art. 33.1 da C.E. non quedase plenamente asegurada se o Estado non regulase as condicións básicas da propiedade sobre os terreos lindeiros do dominio público marítimo-terrestre suxeitos ás limitacións xa coñecidas, tampouco quedaría se non procedese a fixa-los criterios ós que transitoriamente, en atención ó planeamento e circunstancias urbanísticas preexistentes en cada caso, se deba acomodar e axusta-la aplicación das ditas limitacións” (f.x. 8.D STC 149/1991)²⁶.

b) Os artigos 112 e 117 da Lei de costas:

O artigo 112 LC establece a competencia estatal para emitir informe preceptivo e vinculante en determinados supostos e concretamente respecto dos “plans e normas de ordenación territorial ou urbanística e a súa modificación ou revisión, no tocante ó cumprimento das disposicións desta lei e das normas que se dicten para o seu desenvolvemento e aplicación” (apartado a).

Sempre e cando estes supostos se circunscribisen estrictamente á finalidade de protección e uso do dominio público marítimo-terrestre, non se lle debería pór tacha ningunha ó precepto. O problema radica de novo na visión ampliadora da noción “protección do dominio público marítimo-terrestre” que ó incluír, a máis da integridade física, a preservación medioambiental e paisaxística, lle atribúe ó Estado determinadas competencias en principio encadrables na ordenación do territorio ou urbanismo. Este informe aparece detalladamente regulado no artigo 117 LC, que distingue dúas fases:

a) Informe “inicial”, que comprende suxestións e observacións e que se emite antes da aprobación inicial do plan²⁷;

b) Informe “definitivo”, preceptivo e vinculante, emitido pola Administración estatal unha vez concluída a tramitación do plan e inmediatamente antes da aprobación definitiva.

No caso de que o informe non sexa favorable, o párrafo 2º *in fine* do artigo 117 dispón un período de consultas co fin de chegar a un acordo. Se como resultado do mesmo se modificase substancialmente o contido do plan, deberase someter de novo á información pública e audiencia dos organismos que interviñesen preceptivamente na elaboración.

A xuízo do TC, a forza vinculante do informe previsto no artigo 112 resulta debilitada polo disposto neste artigo 117:

“Nel, en efecto, e en contra do que as comunidades autónomas recorrentes parecen supor, *non se subordina a aprobación dos correspondentes instrumentos de ordenación* (ou da súa revisión ou modificación) sempre e en todo caso á concorrencia de ámbalas vontades, senón *só naqueles supostos nos que o informe desfavorable da Administración estatal verse sobre materias da súa competencia*, é dicir, sobre un ámbito limitado na forma que xa expuxemos ó analiza-lo art. 112. a). Só neses casos será indispensable abri-lo período de consultas para chegar ó acordo. Cando non sexa así, é dicir, *cando o informe negativo verse sobre materias que a xuízo da Comunidade Autónoma excedan a competencia estatal, a procura do acordo non é xuridicamente indispensable e, en consecuencia, poderá a Administración competente para a ordenación territorial e urbanística adopta-la decisión que proceda*, sen prexuízo, claro está, da posibilidade que á Administración estatal, se lle ofrece sempre, de atacar esa decisión por razóns de constitucionalidade ou de legalidade” (STC 149/ 1991, f.x. 7.D.a)²⁸.

O razoamento parece axeitado: novamente a intervención estatal se limita á súa esfera de titular do dominio público marítimo-terrestre e, polo tanto, ó ámbito da protección do demanio. Sen embargo, o problema presentárase unha vez máis pola excesiva ampliación do termo “protección xurídica” do dominio público marítimo-terrestre que ó incluír medidas de suposto contido

²⁷ Algún autor criticou que este informe se pida antes da aprobación inicial do plan, sobre todo tendo en conta que é a través do acto de aprobación inicial cando a Administración urbanística actuante fai seu o proxecto sometido á súa aprobación. Vid. POVEDA DÍAZ, M.T., “La ley de Costas de 28 de julio de 1988 y la planificación territorial y urbanística”, RDU nº 115, 1990, p. 87.

²⁸ A cursiva é da autora.

medioambiental subtráelle competencias de ordenación do territorio ás CCAA. A pesar diso, a postura do TC é tallante:

“O artigo 112 que lle atribúe á Administración estatal a facultade de emitir un informe preceptivo e vinculante sobre os plans e proxectos das comunidades autónomas, foi impugnado pola obvia razón de que este informe mediatiza o exercicio por parte destas das súas competencias propias sobre a ordenación do territorio, vertidos, portos e vías de transporte e acuicultura.

Que a mediatización se produce é, desde logo, cousa innegable. Tamén o é, non obstante, que a emisión do informe se prevé para plans e proxectos, a posta en práctica dos cales require decisións da Administración do Estado (adscricións, concesións e autorizacións no caso dos apartados b, c e d, aínda que non necesariamente no caso a) que esta non pode ser forzada a adoptar cando as entende contrarias ás disposicións legais relativas á protección, preservación e uso público do demanio. A existencia dun informe previo, e preceptivo, nestes casos, é así un medio razoable para asegurar que a realización dos plans e proxectos non atope ó final un obstáculo insalvable. Cousa distinta é, naturalmente, o carácter vinculante que a estes informes preceptivos se lles outorga e que, como máis tarde veremos, se atopa considerablemente atenuado, no tocante ós plans e normas de ordenación territorial ou urbana, polo disposto no art. 117 da propia lei, pois *a forza que así adquieren esos informes converte de feito a aprobación final do plan ou proxecto nun acto complexo no que han de concorrer dúas vontades distintas e esa concorrencia necesaria só é constitucionalmente admisible cando ámbalas vontades resolven sobre asuntos da súa propia competencia*. A posibilidade de admisión desta esixencia legal de informe vinculante ha de ser considerada por iso en relación con cada un dos supostos, de acordo con esta doutrina, que xa deixamos sentada na STC 103/1989 (f.x. 8).

Segundo se considera no parágrafo a), a competencia exercida, mediata ou inmediatamente, polas comunidades autónomas que han de aproba-los plans ou normas de ordenación territorial é a que, con carácter exclusivo, lles conceden os respectivos estatutos sobre a materia, mentres que *a competencia estatal* (máis precisamente facultade inherente na titularidade estatal) é a que *ten por obxecto a protección física do demanio e a garantía da súa utilización* e non é só a estas tarefas ás que o precepto se refire ó mencionar tódalas disposicións da lei e das normas dictadas para o seu desenvolvemento e aplicación.

Prescindindo de que, verbo desta última referencia se entendan incluídas as normas dictadas ó abeiro do art. 34, débese ter por nula, é obvio que entre as disposicións da lei se atopan, por exemplo, as que prohíben determinadas actuacións na zona de protección ou as limitan na zona de influencia, que consideramos lexítimas como normas de protección do medio ambiente costeiro, a execución das cales lles corresponde, por esta razón, ás comunidades autónomas. *Cando entenda que os plans ou normas de ordenación territorial infrinxen estas normas, a Administración estatal poderá sen dúbida obxectalas, pero a súa obxección non resulta vinculante, pois non é á Administración estatal, senón ós tribunais de xustiza a quen lles corresponde o control de legalidade das administracións autónomas e a estes deberá recorrer aquela para asegura-lo respecto da lei cando non é a competente para executala. Cando, pola contra, o informe da Administración estatal propoña obxeccións baseadas no exercicio de facultades propias, incluída a de outorgar títulos para a ocupación ou utilización do demanio ou preserva-las servidumes de tránsito ou acceso, para referirnos só ás derivadas da titularidade demanial, ás que como sectoriais (defensa, iluminación de costas, portos de interese xeral, etc.) a súa vontade vinculará sen dúbida á Administración autonómica, que haberá de modificar en concordancia os plans ou normas de ordenación territorial ou urbanística" (f.x. 7.a.c STC 149/1991)²⁹.*

A cuestión recondúcese unha vez máis á mesma idea, a de determina-lo significado da protección do demanio; e como vimos, unha visión excesivamente ampliadora do TC serviu para aumenta-las competencias estatais en detrimento das autonómicas. A competencia autonómica de ordenación do territorio non pode obvia-las esixencias do dominio público marítimo-terrestre e, polo tanto, o exercicio daquela atópase limitado pola competencia estatal correspondente, competencia que excede, con moito, a idea tradicional de protección do dominio público, ó incluír tamén medidas medioambientais que, na súa maioría, poderían terse reconducido ó título de ordenación do territorio ou urbanismo.

c) A declaración de inconstitucionalidade do artigo 34 da Lei de costas:

O pronunciamento do TC sobre o artigo 34 LC proporciónalle claridade á cuestión que analizamos. Segun-

²⁹ A cursiva é da autora.

do o seu teor literal, atribuíalle á Administración do Estado, coa cláusula xenérica “sen prexuízo das competencias de comunidades autónomas ou concellos”, a competencia para dictar normas xerais e as específicas para tramos de costas determinados sobre protección e utilización do dominio público marítimo-terrestre, debendo someterse a informe da Comunidade Autónoma e do concello correspondente con carácter previo á súa aprobación. Estas normas incluírían directrices sobre as seguintes materias:

a) Realización de actuacións de defensa, rexeneración, recuperación, mellora e conservación do dominio público.

b) Prioridades para atende-las demandas de utilización, existentes e previsibles, especialmente sobre servicios de tempada en praias, vertidos, e extraccións de áridos na ribeira do mar e nos terreos cualificados de dominio público en virtude dos artigos 4 e 5.

c) Localización no dominio público das infraestructuras e instalacións, incluíndo as de eliminación de augas residuais e vertidos ó mar.

d) Outorgamento de concesións e autorizacións.

e) Réxime de utilización das praias, seguridade humana nos lugares de baño e demais condicións xerais sobre uso daquelas e as súas instalacións.

f) Adquisición, afectación e desafectación de terreos.

O TC apunta o que podemos entender como a correcta articulación de competencias estatais e autonómicas: a competencia prevalecente, en caso de concorrencia, será a autonómica sobre a ordenación do territorio e do litoral e sobre urbanismo; as limitacións ó seu exercicio virán da existencia e funcionalidade do dominio público, con base nas cales o Estado pode establecerlos criterios que debe ter en conta a Comunidade Autónoma:

“A eficacia que a estas normas se lles atribúe é, en definitiva, tal que son elas e non os instrumentos de ordenación do litoral producidos pola CCAA (instrumentos para a aprobación dos cales se require, polo demais, o informe previo e vinculante da Administración estatal segundo o art. 112), ou as medidas que estas adopten en execución da lexislación estatal sobre vertidos industriais e contaminantes ó mar (tamén requiridas de informe pre-

vio e vinculante: art. 112.b) as que determinen cal debe de se-la utilización e ocupación do demanio marítimo-terrestre, que realmente veñen ordenar. Non se trata, pois, nin de simples instrucións de servizo, nin de normas, que, dictadas en virtude de competencias específicas do Estado illadamente consideradas ou en conexión coas funcións que a este lle impón inescusablemente o art. 132.2, veñen a condiciona-la competencia asumida polas comunidades autónomas para a ordenación do seu propio territorio, senón de normas que proceden directamente a ordenalo e que, en consecuencia, invaden as competencias autonómicas.

Esta evidencia, que conduce inescusablemente a considerar inconstitucional o precepto que habilita á Administración do Estado para dictar estas normas, presenta, sen embargo, un problema que non podemos ignorar e esixe unha aclaración necesaria.

No tocante a esta última, convén subliñar aquí que a declaración de inconstitucionalidade do precepto non implica de ningún xeito que a Administración do Estado, á que lle incumbe a protección e utilización do demanio, non poida levar a cabo as actuacións de defensa, rexeneración, mellora e conservación do dominio público [apartado 1.a)], ou prever prioridades para atende-las demandas de extraccións de áridos (1.b), ou determinar cal é a localización nel das infraestruturas e instalacións (1.c), ou regula-lo procedemento para o outorgamento de concesións e autorizacións (1.d), ou resolve-lo necesario sobre a adquisición, afectación e desafectación de terreos (1.f), nin, en xeral, desempeña-las súas funcións propias sen outra orientación cá do interese público, de maneira que non poida negar, por exemplo, as autorizacións e concesións que se lle soliciten, aínda estando axustadas esas solicitudes ós correspondentes instrumentos de ordenación territorial, cando estime que o seu outorgamento sería prexudicial para a integridade do dominio público ou a súa utilización. Tampouco significa que os órganos centrais da estrutura administrativa correspondente non poidan establecer, cando o estimen oportuno, os criterios ós que, con carácter xeral ou respecto de tramos específicos, se haberá de axusta-la actuación dos órganos periféricos impartindo instrucións ou directrices sobre as materias ou facendo uso da habilitación xeral que lles concede a disposición final 2ª.2. Unha cousa é, sen embargo, que en virtude da aplicación destes criterios se deneguen en un ou máis casos solicitudes de autorización ou concesión admisibles de acordo coa ordenación territorial ou urbanística, e outra ben

distinta que esas instrucións ou directrices, convertidas en normas veñan a substituíla, de maneira que a negativa se poida fundar exclusivamente na non conformidade da solicitude co previsto nelas. *A denegación dunha solicitude tramitada de acordo coas previsións establecidas pola Administración competente para a ordenación do territorio e do litoral só se poderá fundar no dano que o seu outorgamento implicaría para a preservación do dominio público ou para a súa utilización, non por contravir normas emanadas dunha Administración que carece de competencias propias nesta materia*" (f.x. 4.B.d STC 149/1991)³⁰.

4. A Sentencia 173/1993, do TSX de Canarias, do 9 de marzo de 1993:

Con esa data, o TSX de Canarias resolveu o Recurso nº 360/1991 promovido pola Administración do Estado fronte á Comunidade Autónoma de Canarias e o Concello da Oliva contra a aprobación definitiva das Normas subsidiarias de planeamento (NSP) do dito término municipal.

Con data do 6 de xullo, 17 de outubro de 1989 e 9 de xaneiro de 1990, o MOP emitiu informes desfavorables ás NSP do término municipal da Oliva, nos que se sinalaban "deficiencias substanciais" que se debían corrixir antes da súa aprobación definitiva.

Polo Acordo do 4 de xullo de 1990 (BO Canarias 7/11/90), apróbanse definitivamente as NSP e introdúcese respecto do contido daqueles informes o seguinte:

"Apartado 5: COSTAS: "Analizando o informe desfavorable emitido pola Dirección Xeral de Portos e Costas en relación coas NS do 6 de xullo e 17 de outubro de 1989, unicamente nos aspectos da súa competencia (excluídos os apartados 3.b. do informe do 6 de xullo e apartados 1 e 2 do informe do 17 de xullo) deberase corrixir previamente á súa entrada en vigor a normativa para a súa adaptación á LC, no seguinte sentido:

■ Os usos na zona de servidume de protección estarán suxeitos ó disposto nos artigos 24, 25 e 26 LC.

■ Deberase xustificalo cumprimento do disposto no artigo 30 LC en relación coa zona de influencia.

■ As obras e instalacións existentes no dominio público e nas zonas sobre as que recae a servidume de protección estarán suxeitas ó establecido na disposición transitoria 4ª da LC e así se fará constar.

³⁰ A cursiva é da autora.

■ Deberase acreditar-lo cumprimento do disposto no artigo 44.6 LC en relación coas instalacións de tratamento de augas residuais e colectores.

■ Da corrección destas deficiencias deberase solicitar novo informe á Dirección Xeral de Portos e Costas."

No informe do 9 de xaneiro de 1990, a Dirección Xeral de Portos e Costas reitera a súa desconformidade e formula un informe desfavorable, tralo cal se producen algunhas correccións ó Acordo da CUMAC. Ó resultar insuficientes para o MOP, opta por impugna-lo acordo con base nas seguintes consideracións:

1ª A clasificación como urbanos de terreos que non o eran a entrada en vigor da LC, coa consecuencia substancial para os efectos de aplicar esta lei, de reduci-la servidume de protección de 100 metros prevista no artigo 23 a 20 metros, en virtude do establecido na disposición transitoria 3. Chégase a afirmar que as NS, neste punto concreto, trataron de eludi-la aplicación correcta da norma, dando lugar a unha fraude de lei.

2ª A non xustificación nas NS da vixencia do planeamento respecto de núcleos turísticos con plans parciais aprobados pero sen executar, por esixencia do parágrafo último da disposición transitoria 3ª.2.b. da LC, que establece que os plans que non se levasen a cabo no prazo previsto por causas non imputables á Administración deberán ser revisados para adaptarse á LC.

3ª A defectuosa sinalización das afeccións e limitacións que implican as servidumes establecidas na LC, como consecuencia de facer constar deslindes erróneos unhas veces, ou de non incluír no dominio público marítimo-terrestre bens que si debían integralo, outras.

4ª A diminución efectiva, real e transcendente das competencias que o Estado exerce para garanti-la protección do dominio público ou aprobar-las NS descoñecendo os informes iniciais e sen solicita-lo informe preceptivo definitivo que prevén os artigos 112.a) e 117 da LC configurados como un instrumento a través do cal o Estado leva a cabo a tutela e protección dos bens de DPMT definido na propia lei e ordenados a través do planeamento territorial ou urbanístico.

Por todo iso, pídesese a anulación do acordo da CUMAC, que aproba definitivamente as NSP do término municipi-

pal da Oliva e a retroacción das actuacións ó momento procedemental que permita introduci-las determinacións contidas nos informes emitidos ó concello.

O TSX de Canarias límitase a aproximarse de forma xenérica ó fondo do asunto servíndose de varias sentencias do TS sobre temas distintos relacionados co urbanismo:

■ STS do 23 de xuño de 1992:

“Importa recordar que esta sala puxo reiteradamente de relevo que a diversidade de intereses presentes no campo do urbanismo fan da de planeamento unha potestade de titularidade compartida polo municipio e a Comunidade Autónoma –ss. do 20 de marzo, 10 de abril e 2 de outubro de 1990; 30 de xaneiro, 12 de febreiro e 25 de abril de 1991; 13 de febreiro, 18 de maio e 17 de xuño de 1992, etc.– e sobre esta base, superando unha interpretación puramente literal do artigo 132.3.b) do Regulamento de planeamento, véñse admitindo a posibilidade de que a Comunidade Autónoma introduza directamente modificacións no momento da aprobación definitiva dentro de certos límites –ss. do 22 e 24 de decembro de 1990 e 30 de xaneiro e 12 de febreiro de 1991– que foron concretados recentemente na S. do 18 de maio de 1992” (STS do 23 de xuño de 1992).

■ STS do 11 de xuño de 1992:

“A discrecionalidade característica do planeamento maniféstase claramente á hora de configura-lo solo urbanizable e o non urbanizable. Pero esta discrecionalidade opera dentro dun conxunto de límites de entre os cales é de destacar agora o que deriva do carácter regrado do solo urbano. A definición con rango legal do solo urbano constitúe un límite á potestade de planeamento pois o artigo 78.a) TRLS determina que a clasificación dun terreiro como tal solo urbano depende do feito físico da urbanización ou consolidación da edificación, de xeito que a Administración queda vinculada por unha realidade que ha de reflectir nas súas determinacións clasificadoras. Así o vén declarando reiteradamente a xurisprudencia –ss. do 27 do xaneiro e 30 de decembro de 1986; 27 de xaneiro e 21 de setembro de 1987; 8 de marzo de 1988; 20 de marzo e 17 de xuño de 1989; 5 e 19 de febreiro de 1990; 8 de xullo e 29 de novembro de 1991, 24 de marzo e 18 de maio de 1992, etc.– que subliña que a clasificación dun solo como urbano constitúe un imperativo legal que non queda á vontade do planificador que ha de definilo en función da realidade dos feitos. E hase de advertir que o artigo 78.a) do TR utiliza dous criterios –urbanización ou consolidación da edifi-

cación– que ó se articular nun sistema alternativo determinan a consecuencia de que basta con que resulte aplicable un só deles para impo-la clasificación urbanística establecida no dito precepto”.

■ STS do 25 de marzo de 1992:

“O planificador non pode cualificar un solo urbano á súa vontade senón que a clasificación se debe axustar, por imperativo legal, a datos obxectivos, isto é, a definirse así en función da realidade dos feitos: terreos que contén cos servizos mínimos do apartado a), ou os que están comprendidos en áreas consolidadas pola edificación ou cando menos das dúas terceiras partes da superficie (artigo 78 LS) ... confirmado o terreo como non urbanizable, esta segunda categoría é obra da libre vontade do técnico deseñador con base no feito de que este solo se debe preservar de todo xénero de urbanización. A extensión queda prefigurada mediante a fixación dun contorno inequívoco froito da rixida aplicación das diferentes especies de solo, e aparece o solo non urbanizable na lei baixo a idea dominante non só de preservalo de toda urbanización, senón que se busca evitar toda contaminación urbana, no sentido máis amplo, é dicir, evitar que se parecele ou urbanice o campo, de tal maneira que se configura na lei non como simplemente residual ou negativo, senón positivo con respecto ó seu aproveitamento agrícola, e remítese neste aspecto á lexislación agraria, sen que sexa necesario que actualmente estea explotado para a agricultura abondando a súa disposición para a súa explotación posterior nese sentido”.

■ STS do 28 de xaneiro de 1992:

“O carácter demanial da zona marítimo-terrestre non é obstáculo para o recoñecemento da competencia urbanística que lles corresponde ós concellos, tanto no que se refire ó planeamento como á execución do mesmo, sen prexuízo por outra banda da competencia que con respecto á tutela e xestión do dominio público marítimo-terrestre lle corresponda ó MOP, en función do disposto polo Regulamento de execución da LC ... Como declarou a importante Sentencia do TS, sala 3ª, con data do 19 de xuño de 1987, “o concepto de dominio público serve para cualificar unha categoría de bens pero non para illar unha porción de territorio do seu contorno e considerala unha zona exenta das competencias dos diversos entes públicos que os posúen”, neste caso o concello ou a Comisión Territorial de Urbanismo”.

■ STS do 14 de abril de 1992:

“A resolución de aprobación definitiva do plan ou, o que é o mesmo a este respecto, das NSP, non é un simple

acto de fiscalización ou tutela da decisión municipal, se-nón unha resolución substantiva, creadora e innovadora, mediante a que se exerce un dobre control de legalidade e de oportunidade, de xeito que as precedentes aprobación inicial e provisional municipais son simples actos de trámite previos ó acto do órgano administrativo competente para configurar definitivamente o instrumento urbanístico”.

■ STS do 23 de xuño de 1992:

“Obxectivamente, os PXOU implican un modelo territorial coherente cunha estrutura fundamental que queda definida por un conxunto de elementos –arts. 10, 11 e 12 TR e 15, 17 e especialmente 25 do Regulamento de planeamento– que se fixan en atención á poboación prevista no plan no seu conxunto. Cando os obstáculos que impiden a aprobación definitiva non afectan a ese modelo territorial fundamental, que subsiste nas súas liñas definidoras, caberá unha aprobación definitiva parcial. Resultará, así, viable esta sempre que a solución resultante manteña coherencia, calquera que sexa a decisión que se adopte respecto daqueles extremos que non se aproban. Subxectivamente, a coherencia do PX forma parte do querido pola vontade municipal. Haberá que preguntarse se esta quereda tamén o que en definitiva se aproba sen o que se rexeita. Trátase, en último termo, unha vez máis, de aplica-lo principio *utile per inutile non vitiatur* que ten manifestación clara na doutrina das nulidades parciais recollida nos artigos 50.2 e 52 da LPA. Existe, desde logo, unha vizosa xurisprudencia no sentido de admitir, cos límites sinalados, a viabilidade da aprobación definitiva parcial”.

A partir de todas estas declaracións relativas á xurisprudencia, o TSX examina o fondo do asunto. No ensarrollado fundamento xurídico 5º da sentenza, que recolle a modo de caixón de xastre argumentos de moi variada índole, son salientables as seguintes ideas:

1º Carece de relevancia constitucional a distinción entre territorio e litoral para os efectos de delimitar as competencias do Estado e as CCAA.

2º O valor dos informes que lle corresponde emitir á Administración do Estado atópase atenuado respecto dos plans e normas de ordenación territorial cando se refiran a aspectos propios das competencias autonómicas.

3º O planeamento é unha potestade de titularidade compartida entre o municipio e a Comunidade Autónoma.

4º O planificador non pode cualifica-lo solo como urbano de forma arbitraria, e débese axustar esta declaración a datos obxectivos.

5º O carácter demanial da zona marítimo-terrestre non constitúe un obstáculo para a competencia urbanística que lles corresponde ós concellos, tanto no que se refire ó planeamento como á execución do mesmo.

6º A xurisprudencia vén admitindo maioritariamente a viabilidade da aprobación definitiva parcial, como manifestación clara do principio *utile per inutile non viatur*.

Por todo isto declárase que:

“O exame da Resolución do 17 de outubro de 1990 da Dirección Xeral de Urbanismo pola que se fai público o Acordo da Comisión de Urbanismo e Medio Ambiente de Canarias (CUMAC) do 4 de xullo de 1990, que aproba definitivamente as NSP do término municipal da Oliva (Fuerteventura), non evidencia que inclúa no seu ámbito de competencia aspectos nos que os informes da Administración do Estado teñan carácter vinculante, e considérase que o apartado 5, destinado a COSTAS, deixa a salvo as materias nas que o seu dictame toma esta natureza, resultando por iso correcto que se lle ordene ó concello “recolle-las rectificacións emanadas do presente acordo incorporándoas ás normas de forma que conclúan un TR” previa a corrección das deficiencias sinaladas, das que lle deberán solicitar novo informe á Dirección Xeral de Portos e Costas; e finalmente, como vén pondo de relevo unha reiterada xurisprudencia “a presunción de legalidade do acto administrativo traslada para o administrado a carga de accionar (neste caso á Administración xeral do Estado) para impedir que se produza a figura do acto consentido pero non afecta á carga da proba que se ha de axustar ás regras xerais –ss. do 29 de xaneiro e 13 e 19 de febreiro de 1990 e 1322 do 29-11-1991, etc.– A doutrina xeral sobre a carga da proba, elaborada por inducción sobre a base do artigo 1214 do Código civil, pódese resumir indicando que cada parte ha de proba-lo suposto *de facto* da norma, as consecuencias xurídicas da cal invoca no seu favor” (STS do TS do 23.6.1992); sendo patente que a Administración actuante, non acreditou que na aprobación do plan se incorrese nas ilegalidades urbanísticas que denuncia”.

Polo tanto, o TSX de Canarias desestima o recurso interposto pola Administración do Estado contra a aprobación definitiva das NSP do Concello da Oliva por entender:

1º Que a inclusión do “apartado 5º: Costas” no Acordo do 4 de xullo de 1990 deixa a salvo as competencias estatais sobre o DPMT en materia de servidumes, zona de influencia e instalacións de tratamento de augas residuais e colectores (arts. 24 a 26, 30, 44.6 e disposición transitoria 4ª da LC).

2º Que tódolos demais extremos invocados polo demandante non resultaron probados e polo tanto non se deben ter en conta.

En atención ó exposto, a sala decidiu:

“PRIMEIRO. Desestima-lo recurso interposto polo representante legal da Administración xeral do Estado, contra as resolucións, expresa unha e presunta outra, dos que se fai mención nos antecedentes *de facto* primeiro e segundo desta sentenza, por estimalos axustados ó dereito.

SEGUNDO. Non facer especial pronunciamento sobre costas”. 

Normas para a presentación de orixinais

1. Os traballos serán orixinais non publicados total ou parcialmente, nin enviados a outros medios de publicación.
2. Presentaranse en follas DIN-A4 mecanografadas a dobre espazo nunha soa cara e numeradas, incluíndo de se-lo caso e como máximo, 15 gráficos ou táboas.
3. As ilustracións serán numeradas segundo a súa orde de aparición no texto, co seu listado e lenda ou pé en folla á parte.
4. O título do traballo será breve (como máximo oito palabras) e poderáselle engadir un subtítulo. Non conterá abreviaturas nin notas.
5. Incluíranse co título do artigo catro ou cinco descritores polos que se poida clasifica-lo artigo.
6. Baixo o título colocarase o nome do autor ou autores, incluíndose ó pé da páxina a profesión ou cargo principal co que desexan ser presentados.
7. O traballo irá precedido obrigatoriamente dun sumario ou resumo inferior a 150 palabras, sobre o contido e conclusións, sen notas ó pé. Acompañaranse á versión inglesa do sumario.
- 8 Os traballos completos enviaranse por triplicado.
9. A numeración dos apartados farase só con caracteres arábigos ata tres díxitos.
10. As notas a pé de páxina recolle-ranse ó final do manuscrito en folla á parte.
11. As referencias bibliográficas (e soamente as citadas no texto e nas notas) situaranse ó final do traballo e en orde alfabética de apelidos, do seguinte xeito:
Libros:
AUTOR (ano): Título do libro, número de edición, editorial, lugar.
Artigos:
AUTOR (ano): Título do artigo, en título do libro ou nome da revista, volume e número, paxinación, editorial, lugar.
Nos casos de máis de un traballo do mesmo autor e ano, a este engadiráselle unha letra ordinal (1986, a; 1986, b; etc.).
As citas, nas notas de páxina, remitiranse á bibliografía final indicando o autor, ano (con a, b, etc.), volume e páxinas interesadas.
12. Se se utilizan abreviaturas ou siglas (organismo, revistas, etcétera), incluírase o seu listado detrás da bibliografía.
13. A chegarase o enderezo postal e teléfono dos autores e a data de remisión do orixinal.
14. Os traballos asinados expresan a opinión dos autores e son da súa exclusiva responsabilidade, a tódolos efectos.
15. Os autores comprométense a corrixilas probas de imprenta nun prazo de sete días, entendéndose que, noutro caso, se outorga a conformidade co texto que aparece nelas. Non se poderá modificar substancialmente o texto orixinal a través desta corrección de probas.
16. Os traballos enviaranse a:
Revista Galega de Administración Pública
EGAP. Fontiñas, s/n
15703 Santiago de Compostela.
Galicia. España.