

D I C T A M E N 1 7 2 / 2 0 2 4

(Pleno)

San Cristóbal de La Laguna, a 5 de abril de 2024.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno de Canarias en relación con el *Acuerdo de requerimiento de incompetencia, previo al conflicto positivo de competencia con el Estado, en relación con la Resolución de la Ministra para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, de 27 de febrero de 2024, por el que se declara la caducidad de la concesión otorgada por Orden Ministerial de 8 de julio de 2003 a la Entidad (...) (EXP. 194/2024 CC)*.*

F U N D A M E N T O S

I

Sobre la solicitud y preceptividad del Dictamen.

1. Por el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno de Canarias, se solicita dictamen en relación con el Acuerdo de requerimiento de incompetencia, previo al conflicto positivo de competencia con el Estado, en relación con la Resolución de la Ministra para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, de 27 de febrero de 2024, por el que se declara la caducidad de la concesión otorgada por Orden Ministerial de 8 de julio de 2003 a la Entidad (...).

La preceptividad del Dictamen, la competencia del Consejo Consultivo para emitirlo y la legitimación del Presidente del Gobierno para solicitarlo resultan de los arts. 11.1.C.b) y 12.1 de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias (LCC).

La solicitud viene acompañada del preceptivo acuerdo del Gobierno (art. 50.1 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo de Canarias, aprobado por Decreto 181/2005, de 26 de julio), adoptado en sesión de 1

* Ponente: Sr. Matos Mascareño.

de abril de 2024, de requerimiento de incompetencia, previo al conflicto positivo de competencia con el Estado, sobre dicha Resolución ministerial.

También acompaña a la certificación del Acuerdo del Gobierno el acto que se cuestiona de incompetencia, esto es, la Resolución de la Ministra para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, de 27 de febrero de 2024, por la que se declara la caducidad de la concesión de ocupación de una parte del dominio público marítimo terrestre de titularidad del Estado otorgada por Orden Ministerial de 8 de julio de 2003 a la Entidad (...).

Por último, completan el expediente el Informe de la Dirección General de Costas y Gestión del Espacio Marítimo Canario, de 25 de marzo de 2004; y el preceptivo Informe de la Viceconsejería de los Servicios Jurídicos, de 27 de marzo de 2004, emitido de acuerdo con el artículo 20.b) del Decreto 19/1992, de 7 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento del Servicio Jurídico del Gobierno de Canarias.

2. La solicitud de dictamen ha sido cursada por el procedimiento de urgencia, con plazo hasta el día 5 de abril, fundamentada ésta, a efectos de dar cumplimiento a la exigencia de motivación prevista en el art. 20.3 LCC, en *«las actuaciones que se están realizando de forma directa con la Administración del Estado y que culminarán en la celebración el próximo día 15 de abril de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad Autónoma de Canarias»*.

II

Sobre el requerimiento de incompetencia, previo al conflicto positivo de competencia con el Estado.

1. Los conflictos de competencia entre el Estado y las Comunidades Autónomas, o de éstas entre sí, están regulados en los arts. 62 y siguientes de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional (LOTIC).

El art. 63 LOTIC dispone:

«Uno. Cuando el órgano ejecutivo superior de una Comunidad Autónoma considerase que una disposición, resolución o acto emanado de la autoridad de otra Comunidad o del Estado no respeta el orden de competencias establecido en la Constitución, en los Estatutos de Autonomía o en las Leyes correspondientes y siempre que afecte a su propio ámbito, requerirá a aquella o a éste para que sea derogada la disposición o anulados la resolución o el acto en cuestión.

Dos. El requerimiento de incompetencia podrá formularse dentro de los dos meses siguientes al día de la publicación o comunicación de la disposición, resolución o acto que se entiendan viciados de incompetencia o con motivo de un acto concreto de aplicación y se dirigirá directamente al Gobierno o al órgano ejecutivo superior de la otra Comunidad Autónoma, dando cuenta igualmente al Gobierno en este caso.

Tres. En el requerimiento se especificarán con claridad los preceptos de la disposición o los puntos concretos de la resolución o acto viciados de incompetencia, así como las disposiciones legales o constitucionales de las que el vicio resulte.

Cuatro. El órgano requerido, si estima fundado el requerimiento, deberá atenderlo en el plazo máximo de un mes a partir de su recepción, comunicándolo así al requirente y al Gobierno, si éste no actuara en tal condición. Si no lo estimara fundado, deberá igualmente rechazarlo dentro del mismo plazo, a cuyo término se entenderán en todo caso rechazados los requerimientos no atendidos.

Cinco. Dentro del mes siguiente a la notificación del rechazo o al término del plazo a que se refiere el apartado anterior, el órgano requirente, si no ha obtenido satisfacción, podrá plantear el conflicto ante el Tribunal Constitucional, certificando el cumplimiento infructuoso del trámite de requerimiento y alegando los fundamentos jurídicos en que éste se apoya».

Es decir, el requerimiento previo al Gobierno del Estado es ineludible para que se pueda acudir al posterior conflicto positivo de competencia.

Por lo tanto, el requerimiento no solo persigue una satisfacción extraprocesal (que se derogue o anule la disposición o el acto sobre el que se plantea el requerimiento), sino que es precursor del eventual conflicto de competencias al venir su objeto predeterminado por lo contenido en requerimiento previo, no pudiendo plantear ante el Tribunal Constitucional cuestiones sobre las que previamente no se haya requerido al Ente supuestamente causante del conflicto para permitir, en su caso, la reparación de la lesión competencial.

En consecuencia, el requerimiento debe plantear los contornos del conflicto competencial de la manera más amplia y precisa posible, pero se deberá esperar a la contestación por parte del Estado, o al transcurso del plazo establecido en el art. 63.4 LOTC para, en su caso, plantear el conflicto, dada esa naturaleza conciliadora. Es decir, que si el autor decide derogar la disposición o anular el acto controvertido, ya no tendrá objeto plantear conflicto competencial alguno.

2. El Consejo Consultivo de Canarias ya ha tenido ocasión de pronunciarse sobre los conflictos positivos de competencia. La última vez, con ocasión del dictamen en

relación con «la procedencia del planteamiento de un conflicto de competencia en relación con el artículo 1.2 del Real Decreto 424/2017, de 28 de abril, por el que se regula el régimen jurídico de las entidades del Sector Público Local». Decíamos en el DCCC 306/2017, de 12 de septiembre:

«3. Como este Consejo Consultivo puso de relieve en el Dictamen núm. 149/2013, de 22 de abril:

«El conflicto de competencia supone la existencia de una controversia, en este caso, entre la Comunidad Autónoma de Canarias y el Estado, que afecta al orden de competencias establecido en la Constitución, en el Estatuto de Autonomía de Canarias o en las leyes o normas correspondientes.

Dos aspectos generales conlleva, por lo tanto, el conflicto de competencia: 1) la determinación de la legitimidad o no constitucional de la disposición o resolución concreta y 2) la interpretación y fijación del orden competencial determinando, en cada caso, el titular de la competencia.

Como expresa la STC 166/1987, de 28 de octubre, “es necesario que la disposición presuntamente invasora o lesiva de las competencias autonómicas transgreda el orden constitucional de competencias y afecte al ámbito de autonomía de la Comunidad promotora del conflicto. El conflicto es un cauce reparador (“vindictio potestatis”) sin que se pueda utilizar con funciones meramente preventivas, cautelares o para conflictos hipotéticos”.

La no impugnación de una disposición general, por otra parte, no supone la imposibilidad de instar el conflicto sobre el mismo objeto en relación con la aplicación de aquéllas (STC 26/1982), dado el carácter indisponible de las competencias constitucionales.

El ámbito objetivo del conflicto debe recaer de forma precisa frente a una disposición, resolución o acto de los que el vicio de incompetencia resulte».

Por lo tanto, el presupuesto objetivo del conflicto competencial radica en la existencia de una norma o un acto que no respetan el orden de competencias constitucional, estatutaria y/o legalmente establecido, bien porque usurpan las competencias de un Ente distinto del que proceden, bien porque las menoscaban (esto es, porque impiden, dificultan o, sencillamente, condicionan indebidamente de algún modo su ejercicio), lo que supone que esa norma o ese acto se encuentran viciados de incompetencia. Esto implica, de otra parte, que la simple ilegalidad de una norma o de un acto no bastan para que los mismos resulten denunciables en vía de conflicto si no se traducen en una vulneración del orden competencial. Como declara la Sentencia del Tribunal Constitucional (STC), número 122/1989, de 6 de julio, «en los procesos constitucionales a que dan lugar los conflictos positivos de competencia no pueden hacerse valer otros motivos de inconstitucionalidad de los actos o disposiciones impugnados que los que atañen a la vulneración de las reglas constitucionales y estatutarias de distribución de competencias». Tal vulneración, además,

ha de ser actual, real y efectiva, no potencial, de manera que deben excluirse la admisibilidad de los conflictos meramente preventivos o virtuales (véase, por ejemplo, la STC 101/1995)».

III

Sobre el Acuerdo de Requerimiento de Incompetencia al Gobierno del Estado, objeto del dictamen.

1. El Gobierno de Canarias, en su sesión de 1 de abril de 2024, adoptó el siguiente Acuerdo:

«Por Resolución del 27 de febrero de 2024 el Ministerio para la Transición Ecológica y Reto Demográfico declaró la caducidad de la concesión otorgada por Orden Ministerial de 8 de julio de 2003, modificada por Orden Ministerial de 12 de abril de 2007, y prorrogada por Orden Ministerial de 30 de septiembre de 2016, a la entidad (...), para ocupación y aprovechamiento del dominio público, al amparo de lo establecido en la disposición transitoria primera de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas, y concordantes del Reglamento, en relación con los terrenos sobre los que se ubican los establecimientos hoteleros (...) y (...), incluidos en el dominio público marítimo-terrestre en virtud del deslinde aprobado por (...) de 22 de mayo de 1992, en el término municipal de La Oliva (Fuerteventura).

En sesión celebrada el 4 de marzo de 2024 el Gobierno acordó:

Primero.- 1. Afirmar que la Comunidad Autónoma de Canarias, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 157 del Estatuto de Autonomía de Canarias (modificado mediante la Ley Orgánica 1/2018, de 5 de noviembre), ostenta la competencia exclusiva en materia de ordenación del litoral, respetando el régimen general del dominio público, que comprende la gestión de los títulos de ocupación del dominio público marítimo-terrestre, incluyendo todas las concesiones sobre dicho espacio sin distinción alguna; y que no existe reserva legal de clase alguna de competencias a la Administración General del Estado sobre concesión de algún tipo.

2.No reconocer al Ministerio para la Transición Ecológica y Reto Demográfico competencia legal para dictar la indicada Resolución de 27 de febrero de 2024, por la que, en síntesis, declara la caducidad de la concesión otorgada por Orden Ministerial de 8 de julio de 2003, modificada por Orden Ministerial de 12 de abril de 2007, y prorrogada por Orden Ministerial de 30 de septiembre de 2016, a la entidad (...) para ocupación y aprovechamiento del dominio público, por razón del contenido vulnerador del orden de competencias estatutarias de esta Comunidad Autónoma en materia de ordenación y gestión del litoral; y por el procedimiento seguido para su aprobación, despreciando la acreditada condición de interesada cualificada de nuestra Comunidad Autónoma.

3.Reprobar la reiteración en la injerencia que supone esta y otras resoluciones en las competencias sobre gestión del litoral asumidas por la Comunidad Autónoma de Canarias.

Segundo.- Mandatar el inicio de las actuaciones jurídicas precisas para formular el correspondiente requerimiento y, en su caso, plantear conflicto de competencia positiva, así como cualquier otra acción que proceda en defensa de los intereses de esta Comunidad Autónoma de Canarias y su ciudadanía.

Previo informe de la Consejería competente en materia de costas, con fecha 27 de marzo de 2024 el Director General de Servicios Jurídicos emitió informe sobre el asunto de referencia, concluyendo que:

1.En materia de ordenación y gestión del litoral, la Ley Orgánica 1/2018, de 5 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias en su artículo 157 c) atribuye a la Comunidad Autónoma de Canarias la competencia general para el otorgamiento de autorizaciones y concesiones sobre el dominio público marítimo- terrestre entendida como una función ejecutiva -artículo 97 del EAC.-. El TC. con ocasión del EAC de Cataluña y de la Ley del Parlamento de Cataluña 8/2020 ya tuvo la oportunidad de pronunciarse en el sentido pretendido con este requerimiento en sendas STC 31/2010 y 18/2022.

2.Las competencias son asumidas en el Estatuto de Autonomía -artículo 147.2.d) de la CE-, no estando habilitado el Real Decreto de traspaso para crear, modificar o alterar títulos competenciales establecidos por el bloque de la constitucionalidad. Si el Estado consideraba que le correspondía la competencia debería de haber introducido dicha salvedad -con una expresa reserva en su favor- en los términos exigidos por el artículo 18.1 de la Ley del Proceso Autonómico. Y ello sin perjuicio que, de haberlo pretendido, la CAC se hubiera opuesto porque esa reserva sería -es- contraria a lo dispuesto por el Estatuto de Autonomía.

3.Carece de fundamento jurídico la distinción doctrinal a las que acude el Consejo de Estado (que el legislador; ni el EAC, ni la Ley 22/1988, contemplan) sobre las concesiones del artículo 64 de la LC -ordinarias- y las de la Disposición Transitoria Primera de la LC. -compensatorias-, pues ambas con concesiones administrativas, con idéntica naturaleza jurídica, que se rigen por el procedimiento general, con la única salvedad en cuanto a los plazos y la exención del canon, siendo su otorgamiento reglado y no discrecional.

Ese mismo día, la Presidencia del Gobierno solicitó dictamen preceptivo al Consejo Consultivo de Canarias sobre el acuerdo adoptado por el Gobierno el 4 de marzo de 2024, señalando la emisión urgente en el plazo de cinco días. En dicha solicitud se indicó la procedencia de dar traslado al Gobierno para que, en su caso, convalide las actuaciones de esta Presidencia y cuantas otras procedan en Derecho.

En su virtud, al amparo de lo previsto en el artículo 13.t) de la Ley 4/2023, de 23 de marzo, de la Presidencia y del Gobierno de Canarias, y los artículos 11.1C.b) y 12.1 de la Ley 5/2002 de 3 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias, así como el 63 de la Ley Orgánica

2/1979, de 3 de octubre del Tribunal Constitucional, el Gobierno, tras deliberar, y a propuesta conjunta del Presidente y del Consejero de Obras Públicas, Vivienda y Movilidad, acuerda:

Primero.- Requerir de incompetencia, en los términos del informe de Servicios Jurídicos que consta en el anexo, al Gobierno del Estado en relación a la Resolución de 27 de febrero de 2024, del Ministerio para la Transición Ecológica y Reto Demográfico, por la que se declaró la caducidad de la concesión otorgada por Orden Ministerial de 8 de julio de 2003, modificada por Orden Ministerial de 12 de abril de 2007, y prorrogada por Orden Ministerial de 30 de septiembre de 2016, a la entidad (...), para ocupación y aprovechamiento del dominio público, al amparo de lo establecido en la disposición transitoria primera de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas, y concordantes del Reglamento, en relación con los terrenos sobre los que se ubican los establecimientos hoteleros(...) y (...), incluidos en el dominio público marítimo- terrestre en virtud del deslinde aprobado por (...) de 22 de mayo de 1992, en el término municipal de La Oliva (Fuerteventura).

Segundo.- Solicitar al Consejo Consultivo de Canarias dictamen sobre la procedencia del requerimiento previo a la sustanciación de conflicto de competencia ante el Tribunal Constitucional, con carácter urgente -para el próximo día 5 de este mes-.

Tercero.- Convalidar, en su caso, las actuaciones de la Presidencia del Gobierno y cuantas otras procedan en Derecho».

2. Por lo tanto, el Gobierno de Canarias no entra a valorar el contenido del expediente administrativo de la concesión otorgada por Orden Ministerial de 8 de julio de 2003, modificada por Orden Ministerial de 12 de abril de 2007, y prorrogada por Orden Ministerial de 30 de septiembre de 2016, a la entidad (...), ni tampoco el sentido de la Resolución del expediente, de 27 de febrero de 2024, por el que se declara la caducidad de la citada concesión.

El Gobierno de Canarias lo que hace es considerar que la citada Resolución no respeta el orden de competencias establecido en la Constitución y en el Estatuto de Autonomía de Canarias.

Para el Gobierno, la Comunidad Autónoma de Canarias, de conformidad con lo dispuesto en el art. 157 del Estatuto de Autonomía de Canarias (modificado mediante la Ley Orgánica 1/2018, de 5 de noviembre), ostenta la competencia exclusiva en materia de ordenación del litoral, respetando el régimen general del dominio público, que comprende la gestión de los títulos de ocupación del dominio público marítimo-terrestre, incluyendo todas las concesiones sobre dicho espacio sin

distinción alguna; y que no existe reserva legal de clase alguna de competencias a la Administración General del Estado sobre concesión de algún tipo.

Y, por ello, no reconoce al Ministerio para la Transición Ecológica y Reto Demográfico competencia legal para dictar la indicada Resolución de 27 de febrero de 2024, por razón del contenido vulnerador del orden de competencias estatutarias de esta Comunidad Autónoma en materia de ordenación y gestión del litoral.

IV

Sobre la Resolución del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, de 27 de febrero de 2024, objeto del requerimiento de incompetencia.

1. Esta Resolución, que declara la caducidad de la concesión otorgada por la Orden Ministerial de 8 de abril de 2003, y al margen de sus antecedentes, hechos y fundamentos jurídicos sobre el fondo del expediente en los que basa su resolución, analiza la competencia del Estado en sus Consideraciones Jurídicas 12ª y 13ª, en los términos siguientes:

«12ª) (...)

En relación con lo alegado respecto a una posible incompetencia de esta Administración para tramitar y resolver el expediente de caducidad, haciendo referencia a la posibilidad de que, en virtud del Real Decreto 713/2022, de 30 de agosto, de traspaso de funciones y servicios de la Administración General del Estado a la Comunidad Autónoma de Canarias en materia de ordenación y gestión del litoral, la Comunidad Autónoma de Canarias pueda ostentar las competencias sobre las concesiones reguladas en la disposición transitoria primera de la Ley de Costas, se deben precisar varias cuestiones. En primer lugar, la letra b del artículo 157 del Estatuto canario, al referirse a las materias de competencia autonómica, reza como sigue: “La gestión de los títulos de ocupación y uso del dominio público marítimo-terrestre, especialmente el otorgamiento de autorizaciones y concesiones y, en todo caso, las concesiones de obras fijas en el mar, respetando las excepciones que puedan establecerse por motivos medioambientales en las aguas costeras interiores y de transición”, con una redacción prácticamente idéntica a la de los artículos 149.3 y 56.6 de los estatutos de autonomía catalán y andaluz, reformados en 2006 y 2007 respectivamente.

Por otra parte, el apartado B)3 del Anexo del Real Decreto 713/2022, de 30 de agosto, establece que se traspasan a la Comunidad Autónoma de Canarias las funciones y servicios relacionadas con: “La gestión de las concesiones demaniales a que se refiere el artículo 64 de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas, que incluye, en todo caso, su otorgamiento, renovación, prórroga, modificación y extinción, así como la gestión de los ingresos que se

devenguen por dichas ocupaciones o aprovechamientos en concepto de cánones. Dichas concesiones son las siguientes:

Las requeridas para efectuar vertidos al dominio público marítimo-terrestre y las de ocupación del dominio público marítimo-terrestre exigidas para las explotaciones de acuicultura.

Las que amparan usos especialmente intensos, rentables o peligrosos, así como los privativos, con obras o instalaciones desmontables que por su naturaleza, finalidad u otras circunstancias requieran un plazo de ocupación superior a un año.

Las concesiones amparadas por otra concesión de explotación de recursos mineros o energéticos.

Las que amparen usos especialmente intensos, rentables o peligrosos, así como los privativos, con obras o instalaciones no desmontables. Igualmente, las concesiones que posibiliten la ejecución de obras fijas en el mar y aquéllas que amparen las instalaciones marítimas menores en el dominio público marítimo-terrestre, tales como embarcaderos, pantalanes, varaderos y otras análogas que no formen parte de un puerto o estén adscritas al mismo”.

Este apartado es sensiblemente coincidente al equivalente de los reales decretos de traspaso de funciones y servicios en materia de gestión del litoral a las comunidades autónomas catalana y andaluza, que tampoco hicieron referencia alguna a las concesiones reguladas en la DT1ª de la ley de costas, sino explícitamente a las derivadas del artículo 64 de la Ley de Costas (las concesiones ordinarias). La competencia sobre las particulares concesiones que son las de régimen transitorio difícilmente es subsumible en el resto de funciones atribuidas a la Comunidad Autónoma de Canarias en materia de gestión de concesiones. La compensación por pérdida de la propiedad preexistente por demanialidad sobrevenida de un terreno, por mucho que ese “justiprecio” en que consiste la compensación tenga forma de concesión por ser esta la indemnización prevista por el legislador de 1988 y convalidada por el Tribunal Constitucional en su Sentencia 149/91, es una circunstancia íntimamente ligada a la determinación del dominio público a través del procedimiento de deslinde, competencia estatal que no ha sido traspasada. Tampoco los traspasos de funciones a Cataluña y a Andalucía, que siguieron la reforma de sus respectivos estatutos y que posibilitaron el ejercicio de las competencias asumidas, incluyeron entre las funciones a traspasar a la CA la compensación a antiguos propietarios por la pérdida de propiedades sobre terrenos que resulten incluidos en el DPMT, y estas Comunidades Autónomas nunca han reclamado ni ejercido función alguna (ni de otorgamiento ni de modificación, prórroga o extinción) en relación con las concesiones transitorias.

Esta suerte de “compensación indemnizatoria” es una expropiación ex lege de los derechos de los antiguos titulares de terrenos calificados como demaniales por la Ley de

costas (STC 233/2015), pues la transformación (de la propiedad) en concesión implica una muy singular forma de expropiación (STC 149/1991). El título concesional viene así a constituir el "justiprecio" de la expropiación o privación singular del derecho de propiedad realizada directamente por la propia Ley de Costas (STS 14 de diciembre de 2009). Por ello, tanto el reconocimiento de tal "justiprecio", como el seguimiento de las vicisitudes que a lo largo de vida de esas particulares concesiones puedan surgir, con las consiguientes resoluciones o pronunciamientos de la Administración que se puedan requerir, corresponden al titular del demanio, que es la Administración General del Estado, siendo consustanciales al deslinde que debe asimismo realizar el propio Estado y trascendiendo del mero concepto de gestión del dominio público marítimo-terrestre que preside el traspaso en materia de costas.

Por lo tanto, para todo lo referente a la gestión de las concesiones otorgadas en aplicación de lo previsto en la disposición transitoria primera de la Ley será competente la Administración General del Estado, incluyendo esa gestión, entre otros procedimientos, la transmisión, prórroga y extinción de los títulos, así como la potestad sancionadora sobre estas concesiones.

Por otra parte, no puede entenderse traspasado aquello que no se menciona explícitamente en el real decreto de traspasos. Como se ha visto, las concesiones ordinarias (reguladas en el artículo 64 de la Ley de Costas) sí se mencionan explícitamente, pero no así las concesiones derivadas de la aplicación de la disposición transitoria primera, por lo que el traspaso no se puede entender realizado ni es realizable. El Estado, como titular del demanio, tiene competencias sobre su determinación, protección, utilización y policía que no se mencionan en los reales decretos de traspaso, sin que esto suponga que esas funciones han sido derivadas a las Comunidades Autónomas. Lo contrario significaría un vaciamiento casi total de la capacidad del Estado de actuar sobre el dominio público marítimo-terrestre que es, como se ha dicho, de su titularidad.

Por tanto, en tanto la Comunidad Autónoma de Canarias no ostenta competencias en materia de concesiones de régimen transitorio, se considera que no existe obstáculo para proseguir con la tramitación de este expediente.

Teniendo en cuenta lo expuesto, se considera que ninguna de estas alegaciones ha desmentido la concurrencia de causas de caducidad, conforme a lo establecido en la legislación de costas y el título concesional, por lo que procede continuar con la tramitación del expediente.

13ª) El Consejo de Estado, en su Dictamen 1426/2023, de 15 de febrero, concluye que procede declarar la caducidad de la concesión de referencia en los términos y con los efectos señalados en su consideración VI.

En su dictamen, el Consejo de Estado se pronuncia expresamente en la Consideración Jurídica III sobre la cuestión relativa a la competencia para tramitar y resolver el presente procedimiento como sigue:

“Como regla de principio, «[l]a gestión del dominio público marítimo-terrestre, incluyendo el otorgamiento de adscripciones, concesiones y autorizaciones para su ocupación y aprovechamiento», y «[l]a tutela y policía del dominio público marítimo-terrestre y de sus servidumbres, así como la vigilancia del cumplimiento de las condiciones con arreglo a las cuales hayan sido otorgadas las concesiones y autorizaciones», corresponde a la Administración General del Estado, de conformidad con lo establecido en el artículo 110 de la Ley de Costas”.

- El artículo 157 de la Ley Orgánica 1/2018, de 5 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias atribuye a esta Comunidad Autónoma la competencia exclusiva «en materia de ordenación del litoral, respetando el régimen general del dominio público», lo que, en todo caso, comprende «[l]a gestión de los títulos de ocupación y uso del dominio público marítimo-terrestre, especialmente el otorgamiento de autorizaciones y concesiones».

- En coherencia con lo anterior, el Real Decreto 713/2022, de 30 de agosto, de traspaso de funciones y servicios de la Administración General del Estado a la Comunidad Autónoma de Canarias en materia de ordenación y gestión del litoral, se refiere a la «gestión de las concesiones demaniales» entre las funciones de la Administración General del Estado que la Comunidad Autónoma asumirá a partir del 1 de enero de 2023.

- El artículo 20.1 de la Ley 12/1983, de 14 de octubre, del Proceso Autonómico declara que «[l]os expedientes en tramitación correspondientes a los servicios o competencias que estén pendientes de resolución definitiva, antes de la fecha de efectividad de la transferencia, se entregarán a la Comunidad Autónoma para su decisión», a excepción de los recursos administrativos contra resoluciones de la Administración del Estado, que «se tramitarán y resolverán por los órganos de ésta»”.

“El apartado B.3) del anexo del Real Decreto 713/2022, de 30 de agosto, antes citado, alude específicamente a la «gestión de las concesiones demaniales a que se refiere el artículo 64 de la Ley 22/1988, de 28 de julio» y aclara, a continuación, que ello «incluye, en todo caso, su otorgamiento, renovación, prórroga, modificación y extinción, así como la gestión de los ingresos que se devenguen por dichas ocupaciones o aprovechamientos en concepto de cánones». En idéntico sentido, se expresan otras disposiciones sobre la materia, como el Real Decreto 62/2011, de 21 de enero, sobre traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Comunidad Autónoma de Andalucía en materia de ordenación y gestión del litoral, o el Real Decreto 994/2022, de 29 de noviembre, de traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Comunidad Autónoma de las Illes Balears en materia de ordenación y gestión del litoral”.

“ (...) el título que se concedió a (...), mediante Orden Ministerial de 8 de julio de 2003 no es una concesión demanial ordinaria, que faculte a un particular a usar de manera privativa el dominio público marítimo-terrestre, sino un título de diferente naturaleza, que compensa la privación de la titularidad dominical que el administrado ostentaba sobre los terrenos objeto de concesión como consecuencia de su incorporación al dominio público marítimo-terrestre a través del correspondiente acto de deslinde.

Como títulos de naturaleza diversa, están regulados de forma parcialmente distinta. Por una parte, el artículo 64 de la Ley de Costas declara genéricamente que «[t]oda ocupación de los bienes de dominio público marítimo-terrestre estatal con obras o instalaciones no desmontables estará sujeta a previa concesión otorgada por la Administración del Estado», lo que otorgará al concesionario un «derecho al uso privativo de los bienes objeto de concesión»; es decir, se ocupa de la concesión como título administrativo habilitante de la ocupación privativa del dominio público sujeta al régimen general de utilización del mismo.

Por otra parte, la disposición transitoria primera de la Ley de Costas ordena la conversión del derecho de los titulares dominicales de terrenos situados en los tramos de costa que pasen a formar parte del dominio público en determinadas circunstancias, en «un derecho de ocupación y aprovechamiento del dominio público marítimo-terrestre» y, a tal efecto, les ordena «solicitar la correspondiente concesión». Advierte el apartado 3 de la disposición transitoria primera del Reglamento General de Costas que esta concesión «se otorgará con arreglo a lo previsto en la Ley 22/1988, de 28 de julio, aunque limitada a los usos y aprovechamiento existentes a la entrada en vigor de la misma, quedando el resto de la superficie de antigua propiedad privada sujeto al régimen general de utilización del dominio público marítimo-terrestre». Es decir, la concesión compensatoria se acomoda al régimen general contenido en los artículos 64 y siguientes de la Ley de Costas, con las peculiaridades que les son propias, pero ello no la convierte en una concesión ordinaria dado que la intención del legislador ha sido tratar ambos títulos separadamente, atendiendo a su diversa naturaleza jurídica.

Teniendo en cuenta lo anterior, estima el Consejo de Estado que la competencia para declarar la caducidad de la concesión otorgada por Orden Ministerial de 8 de julio de 2003 corresponde al Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, en la medida en que la mención explícita que el apartado B.3) del anexo del Real Decreto 713/2022, de 30 de agosto, hace a las «concesiones demaniales a que se refiere el artículo 64 de la Ley 22/1988, de 28 de julio» permite entender excluidas las concesiones amparadas en la disposición transitoria primera de dicho cuerpo normativo, las cuales se hallan, además, íntimamente vinculadas a la potestad administrativa de deslinde, que Canarias no ha asumido en su Estatuto de Autonomía.

Esta conclusión no queda desvirtuada, como ha sostenido la sociedad concesionaria, por la circunstancia de que el apartado C) del mencionado anexo no se refiera específicamente a

la gestión de las concesiones compensatorias, toda vez que el mismo excluye de la transferencia acordada entre el Estado y las Comunidades Autónomas ciertas funciones y servicios que, a priori, cabría entender comprendidos entre las funciones y servicios traspasados y que, como se ha razonado, la diferente naturaleza jurídica de las concesiones compensatorias impide considerarlas incluidas ab initio en la alusión que el apartado B.3) del anexo hace a las «concesiones demaniales a que se refiere el artículo 64 de la Ley 22/1988, de 28 de julio»”.

Lo transcrito respalda lo señalado en la consideración 12ª de la presente resolución respecto a la competencia de la Administración General del Estado, y no de la administración autonómica canaria, para resolver sobre el presente expediente.”

2. La Resolución de la Ministra para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, previo informe del Consejo de Estado, llega a la conclusión de que es la Administración General del Estado (AGE) la que ostenta la competencia para resolver el presente expediente de caducidad de la concesión otorgada por Orden Ministerial de 8 de julio de 2003 a la Entidad (...), a través de dos vías diferentes.

La primera, a través de una suerte de *construcción doctrinal* carente, a nuestro juicio, de suficiente respaldo normativo o jurisprudencial.

En resumen, la AGE estima que en la legislación en materia de costas coexisten dos clases de *títulos* para el derecho de ocupación y aprovechamiento del dominio público marítimo-terrestre:

- Las «concesiones», que constituyen el otorgamiento del derecho de ocupación y aprovechamiento del dominio público marítimo-terrestre, previa solicitud y/o concurso público, reguladas en los arts. 64 a 81 Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas (en adelante, LC).

- Y las «compensaciones indemnizatorias», reguladas en la Disposición transitoria primera, que constituyen también el otorgamiento del derecho de ocupación y aprovechamiento del dominio público marítimo-terrestre, pero no previa solicitud y/o concurso público, sino a titulares de determinados derechos de propiedad de espacios dentro del dominio público, anteriores a la entrada en vigor de la LC.

Es decir, lo que es pura y simplemente una disposición transitoria en sentido estricto, que permite transitar de una situación anterior a otra posterior a la entrada en vigor de una nueva norma que se ha de cumplir, lo convierte la AGE en una clase especial de concesión inexistente como tal en el ordenamiento jurídico.

Prueba de ello es que en los cuatro supuestos que se contemplan en la citada Disposición transitoria primera -es decir, en todos- se obliga («deberán») a los titulares de esos derechos a solicitar la correspondiente concesión, siéndole de aplicación, a partir de su otorgamiento, y como no puede ser de otra manera, los arts. 64 a 81 LC, regulatorios de todas las concesiones.

En este punto procede señalar que las Sentencias del Tribunal Constitucional citadas en la presente Resolución, si bien tratan de la DT 1ª LC, ninguna se refiere a cuestiones competenciales, que en este caso se plantean.

La segunda vía que utiliza la AGE para fundamentar su competencia se basa en que en el RD 713/2022, de traspaso de funciones y servicios, sólo se hace referencia explícitamente a las concesiones del art. 64 LC, y no a las concesiones reguladas en la DT primera. Y sorprende esta argumentación, puesto que el art. 18.1 de la Ley 12/1983, de 14 de octubre, del Proceso Autonómico dispone lo contrario; que: *«(l)os Reales Decretos de transferencias en materia de competencias compartidas establecerán de forma expresa las funciones que quedan reservadas a la titularidad del Estado así como las fórmulas de relación y coordinación entre ambas instancias»*.

V

Sobre el marco competencial y la normativa de aplicación.

1. Marco competencial.

El vigente Estatuto de Autonomía de Canarias, aprobado por la L.O. 1/2018, de 5 de noviembre, atribuye a la Comunidad Autónoma -de forma inequívoca- la competencia exclusiva en materia de ordenación y gestión del litoral. Dice su art. 157:

«Corresponde a la Comunidad Autónoma de Canarias, en materia de ordenación del litoral, respetando el régimen general del dominio público, la competencia exclusiva, que incluye en todo caso:

a) El establecimiento y la regulación de los planes territoriales de ordenación y uso del litoral y de las playas, así como la regulación del procedimiento de tramitación y aprobación de estos instrumentos y planes.

b) La gestión de los títulos de ocupación y uso del dominio público marítimo-terrestre, especialmente el otorgamiento de autorizaciones y concesiones y, en todo caso, las concesiones de obras fijas en el mar, respetando las excepciones que puedan establecer por motivos medioambientales en las aguas costeras interiores y de transición.

c) *La regulación y la gestión del régimen económico-financiero del dominio público marítimo-terrestre en los términos previstos por la legislación general.*

d) *La ejecución de obras y actuaciones en el litoral canario cuando no sean de interés general.*

e) *La atribución de los servicios que se presten en playas y demás lugares del litoral, en coordinación con las entidades locales.*

f) *El informe previo de la Comunidad Autónoma sobre la ejecución de obras de interés general en el litoral canario».*

Este precepto no ha sido cuestionado de inconstitucionalidad. Sí lo fue, sin embargo, el art. 149.3.b) del Estatuto de Autonomía de Cataluña (EACat), reformado por la L.O. 6/2006, cuya redacción -según se reconoce también en la Resolución de 27 de febrero, objeto de este requerimiento de incompetencia- es, al igual que el art. 56.6 del Estatuto de Autonomía de Andalucía (EAA) aprobado por la L.O. 2/2007, de 19 de marzo, prácticamente idéntica a la del art. 157 EAC.

Sobre dicho art. 149.3.b) EACat, dice la relevante STC 31/2010, de 28 de junio, en su FJ 92:

« (...) Aunque sin invocar un título competencial concreto, los Diputados recurrentes impugnan el artículo 149.3.b) del EAC por considerar su contenido contrario a competencias estatales reconocidas en la doctrina constitucional y, significativamente, en nuestra STC 149/1991, de 4 de julio. El artículo 149.3.b) EAC atribuye a la Generalitat la competencia exclusiva de ordenación del litoral que comprende “la gestión de los títulos de ocupación y uso del dominio público marítimo-terrestre, especialmente el otorgamiento de autorizaciones y concesiones y, en todo caso, las concesiones de obras fijas en el mar, respetando las excepciones que puedan establecerse por motivos medioambientales en las aguas costeras interiores y de transición”. El precepto impugnado asigna, por tanto, una serie de competencias ejecutivas a la Generalitat que se proyectan sobre el dominio público marítimo-terrestre, de titularidad estatal (art. 132.2 CE). Dado que la Generalitat ostenta competencias de ordenación del litoral y otras específicas (sobre puertos de competencia autonómica, instalaciones de ocio, marisqueo y acuicultura, entre otras), la competencia estatal de protección del demanio concurre con las señaladas competencias autonómicas, de modo que -a un lado ahora “las concesiones de obras fijas en el mar”, que examinaremos a continuación-, aquella no resulta vulnerada. La norma estatutaria impugnada se limita a reconocer a la Generalitat las señaladas funciones ejecutivas de su competencia cuyo ejercicio expresamente se somete al respeto del “régimen general del dominio público”, lo que implica su plena sujeción a las potestades estatales, pues dicho régimen corresponde establecerlo al Estado, titular del demanio, con libertad de configuración”.

Por su parte, como también se señala en el Informe de la Viceconsejería de los Servicios Jurídicos, obrante en el expediente, la STC 18/2022, de 8 de febrero, que resuelve el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Presidente del Gobierno en relación con los arts. 20.1.b) y 30.d) de la Ley del Parlamento de Cataluña 8/2020, de 30 de julio, de ordenación del litoral, se refiere también a este art. 149.3.b), declarando que:

«Una interpretación sistemática y teleológica de este art. 149.3 b) del Estatuto de Autonomía de Cataluña -recuérdese, idéntico a nuestro art. 157 EAC-, «en relación con el contexto» y «atendiendo fundamentalmente» a su «espíritu y finalidad», como preceptúa el artículo 3.1 del Código civil, impide otorgar al término «gestión» el significado restrictivo y excluyente que asume el escrito de interposición. De acuerdo con la función de los estatutos de autonomía en nuestro ordenamiento, que es atribuir a la comunidad autónoma sus competencias propias dentro del marco establecido en la Constitución [art. 147.2 d) CE], el art. 149.3 b) del Estatuto de Autonomía de Cataluña de 2006 debe entenderse como una norma por la que la comunidad autónoma asume expresamente, frente al Estado, la competencia sobre los títulos de ocupación y uso del dominio público marítimo terrestre que hasta entonces ejercía este último, de acuerdo con el art. 110 b) de la Ley de costas de 1988, que dice: «[c]orresponde a la administración del Estado, en los términos establecidos en la presente Ley (...) [l]a gestión del dominio público marítimo-terrestre, incluyendo el otorgamiento de (...) concesiones y autorizaciones para su ocupación y aprovechamiento», y no como una reserva absoluta y excluyente que prohíba la atribución por ley autonómica de esa potestad a los ayuntamientos, como entiende el recurso.

(...)

c) La interpretación del art. 115 de la Ley de Costas de 1988, que forma parte del régimen de autorizaciones y concesiones de uso y explotación del dominio público marítimo-terrestre, debe cohonestarse con la reforma del Estatuto de Autonomía de 2006. El art. 110.b) de la Ley de Costas, formalmente no derogado, atribuye a la Administración del Estado el otorgamiento de las Autorizaciones para ocupación y uso del dominio público, pero por efecto del art. 149.3.b) del EAC esa competencia pasó directamente a la Generalitat de Cataluña como competencia propia que ha venido ejerciendo además pacíficamente desde aquella fecha, según se desprende de las actuaciones».

Así pues, concluye el citado informe jurídico, «desde el Estatuto de 2006 la competencia estatal derivada del art. 149.1.23 CE debe entenderse limitada a establecer el régimen jurídico de la “utilización del dominio público” (título III de la Ley de Costas, arts. 31 y ss.) y en concreto de las autorizaciones, que son las aquí afectadas (arts. 51 y ss.), sin incluir ya la competencia para su otorgamiento».

De estos fundamentos jurídicos declarados por el Alto Tribunal Constitucional se desprende: (i) que el otorgamiento de las concesiones y autorizaciones sobre el dominio público marítimo-terrestre es una competencia ejecutiva, incluida en la genérica de ordenación del litoral; (ii) que se ha producido un cambio de modelo en la gestión del litoral -que ahora corresponde a las CCAA que lo tengan recogido en su Estatuto, como es el caso del art. 157 EAC-; (iii) y lo que es más importante, que se trata de una competencia de ejecución exclusiva de las Comunidades Autónomas, restando al Estado únicamente establecer el régimen jurídico de la «*utilización del dominio público*» (título III de la Ley de Costas, arts. 31 y ss.), sin incluir ya la competencia para el otorgamiento de concesiones y autorizaciones.

2. Marco normativo en materia de ordenación del litoral.

En ejercicio de las competencias estatales amparadas por el art. 149.1, 23ª CE -legislación básica sobre protección del medio ambiente-, se promulgó la LC y el actual Real Decreto 876/2014, de 10 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento General de Costas (RGC). Además, se dictó el Real Decreto 668/2022, de 1 de agosto, por el que se modifica el Reglamento General de Costas, aprobado por Real Decreto 876/2014, de 10 de octubre, que fue anulado completamente por la STS 150/2024, de 31 de enero, aunque no afecta directamente al actual conflicto competencial.

Dentro de este marco normativo, son de especial importancia el art. 64 y la disposición transitoria primera de la LC, y art. 131 y disposición transitoria primera del RGC.

El art. 64 LC dispone:

«1. Toda ocupación de los bienes de dominio público marítimo-terrestre estatal con obras o instalaciones no desmontables estará sujeta a previa concesión otorgada por la Administración del Estado.

2. El concesionario tendrá derecho al uso privativo de los bienes objeto de concesión. En todo caso y de acuerdo con lo que reglamentariamente se disponga, se garantizará en estos terrenos, el libre acceso y tránsito de las autoridades y funcionarios competentes cuando fuera necesario por razones de defensa nacional, de salvamento, seguridad marítima, represión del contrabando, para el ejercicio de las funciones de policía de dominio público marítimo-terrestre y para el cumplimiento de las demás funciones que tengan atribuidas.

En caso de accidente en el mar, o cuando por razones de seguridad en el tráfico marítimo sea necesario para la salvaguardia de las personas y las embarcaciones, se podrán depositar en los terrenos objeto de concesión, las embarcaciones y sus pertrechos».

Y, por su parte, la Disposición transitoria primera de la LC establece:

«1. En virtud de lo dispuesto en el artículo 132.2 de la Constitución, los titulares de espacios de la zona marítimo-terrestre, playa y mar territorial que hubieran sido declarados de propiedad particular por sentencia judicial firme anterior a la entrada en vigor de la presente Ley pasarán a ser titulares de un derecho de ocupación y aprovechamiento del dominio público marítimo-terrestre, a cuyo efecto deberán solicitar la correspondiente concesión en el plazo de un año a contar desde la mencionada fecha. La concesión se otorgará por treinta años, prorrogables por otros treinta, respetando los usos y aprovechamientos existentes, sin obligación de abonar canon, y se inscribirá en el Registro a que se refiere el artículo 37.3.

2. Los titulares de los terrenos de la zona marítimo-terrestre o playa que no hayan podido ser ocupados por la Administración al practicar un deslinde anterior a la entrada en vigor de esta Ley, por estar inscritos en el Registro de la Propiedad y amparados por el artículo 34 de la Ley Hipotecaria, pasarán a ser titulares de un derecho de ocupación y aprovechamiento del dominio público marítimo-terrestre, por treinta años, respetando los usos y aprovechamientos existentes, a cuyo efecto deberán solicitar la correspondiente concesión.

No obstante lo anterior, si los terrenos se destinaran a instalaciones e industrias incluidas en el ámbito de aplicación de la Ley 16/2002, de 1 de julio, de prevención y control integrados de la contaminación, la concesión se otorgará previo informe del órgano ambiental de la Comunidad Autónoma en la que radique la ocupación. El informe determinará los efectos que la ocupación tiene para el medio ambiente e incluirá, en los casos que proceda, las condiciones que deba contemplar la concesión para garantizar una adecuada protección del medio ambiente. Este informe tendrá carácter determinante. Si la Administración General del Estado se aparta de su contenido deberá motivar las razones de interés general por las que lo hace, en la resolución por la que se otorgue o deniegue la concesión.

Si el informe del órgano ambiental autonómico no fuera emitido en el plazo de tres meses se procederá de acuerdo con lo previsto en el artículo 83.4 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común.

Todo ello sin perjuicio de las acciones civiles que aquellos puedan ejercitar en defensa de sus derechos.

3. En los tramos de costa en que el dominio público marítimo-terrestre no esté deslindado o lo esté parcialmente a la entrada en vigor de la presente Ley, se procederá a la práctica del correspondiente deslinde, cuya aprobación surtirá los efectos previstos en el artículo 13 para todos los terrenos que resulten incluidos en el dominio público, aunque hayan sido ocupados por obras. Si bien, los titulares registrales de los terrenos, amparados por el artículo 34 de la Ley Hipotecaria, que resulten comprendidos en el deslinde practicado pasarán a ser titulares de un derecho de ocupación y aprovechamiento del dominio público marítimo-terrestre en los términos previstos en el apartado segundo de esta disposición.

4. En los tramos de costa en que esté completado el deslinde del dominio público marítimo-terrestre a la entrada en vigor de esta Ley, pero haya de practicarse uno nuevo para adecuarlo a las características establecidas en aquélla para los distintos bienes, los terrenos que resulten comprendidos entre la antigua y la nueva delimitación quedarán sujetos al régimen establecido en el apartado primero de esta disposición, computándose el plazo de un año para la solicitud de la concesión a que el mismo se refiere a partir de la fecha de aprobación del correspondiente deslinde.

5. (Anulado)».

En relación al Reglamento General de Costas, dice su art. 131:

«1. Toda ocupación de los bienes de dominio público marítimo-terrestre estatal con obras e instalaciones no desmontables estará sujeta a previa concesión otorgada por la Administración General del Estado (artículo 64.1 de la Ley 22/1988, de 28 de julio).

2. Asimismo necesitará el otorgamiento de concesión la ocupación del dominio público marítimo-terrestre por instalaciones desmontables que por su naturaleza, finalidad u otras circunstancias requieran un plazo de ocupación superior a cuatro años.

3. La competencia para el otorgamiento de concesiones de ocupación de los bienes de dominio público marítimo-terrestre corresponde al Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, salvo lo previsto en el artículo 223 de este Reglamento. La de otorgamiento de concesiones en el dominio público adscrito a una comunidad autónoma corresponderá a ésta.

4. En el otorgamiento de concesiones se estará a lo previsto en el artículo 135».

Asimismo, la Disposición transitoria primera RGC, «Desarrollo del apartado 1 de la disposición transitoria primera de la Ley 22/1988, de 28 de julio», dispone:

«1. En virtud de lo dispuesto en el artículo 132.2 de la Constitución, los titulares de espacios de la zona marítimo-terrestre, playa y mar territorial que hubieran sido declarados de propiedad particular por sentencia judicial firme anterior a la entrada en vigor de la Ley 22/1988, de 28 de julio, pasarán a ser titulares de un derecho de ocupación y

aprovechamiento del dominio público marítimo-terrestre, a cuyo efecto deberán solicitar la correspondiente concesión en el plazo de un año a contar desde la mencionada fecha. La concesión se otorgará por treinta años, prorrogables por otros treinta, respetando los usos y aprovechamientos existentes, sin obligación de abonar canon, y se inscribirá en el registro a que se refieren los artículos 37.3 de la Ley 22/1988, de 28 de julio, y 80.1 de este Reglamento (disposición transitoria primera. 1 de la Ley 22/1988, de 28 de julio).

2. Transcurrido el plazo previsto en el apartado anterior sin que se haya solicitado la concesión, la misma se otorgará de oficio por el Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, salvo renuncia expresa del interesado. El plazo de la concesión computará desde el 29 de julio de 1989.

3. La concesión se otorgará con arreglo a lo previsto en la Ley 22/1988, de 28 de julio, aunque limitada a los usos y aprovechamientos existentes a la entrada en vigor de la misma, quedando el resto de la superficie de antigua propiedad privada sujeto al régimen general de utilización del dominio público marítimo-terrestre. La prórroga por un nuevo plazo de treinta años deberá ser solicitada por el interesado, dentro de los seis meses anteriores al vencimiento, y se otorgará salvo que, a través del procedimiento establecido al efecto, se hubiese declarado la caducidad de la concesión.

4. El anterior propietario tendrá derecho preferente, durante un periodo de sesenta años, para la obtención de las concesiones para nuevos usos o aprovechamientos que puedan otorgarse sobre la totalidad de la superficie de antigua propiedad privada. Dichas concesiones se ajustarán íntegramente a lo previsto en la Ley 22/1988, de 28 de julio, y en este Reglamento, incluyendo la limitación de plazo y la obligación de abonar canon».

3. El Real Decreto 713/2022, de 30 de agosto, de traspaso de funciones y servicios de la Administración General del Estado a la Comunidad Autónoma de Canarias en materia de ordenación y gestión del litoral.

La asunción de la competencia en ordenación del litoral por parte de la Comunidad Autónoma de Canarias se produjo con la aprobación del Real Decreto 713/2022, de 30 de agosto, de traspaso de funciones y servicios de la Administración General del Estado a la Comunidad Autónoma de Canarias en materia de ordenación y gestión del litoral.

Este Real Decreto aprueba el Acuerdo de traspaso de funciones y servicios de la Administración General del Estado a la Comunidad Autónoma de Canarias en materia de ordenación y gestión del litoral, adoptado por el Pleno de la Comisión Mixta de Transferencias -prevista en la DA4ª EAC-, en su reunión del día 27 de julio de 2022, y que transcribe como anexo al mismo.

Ese Acuerdo es, en lo que aquí interesa, del siguiente tenor literal:

«B) *Funciones de la administración general del Estado que asume la Comunidad Autónoma de Canarias e identificación de los servicios que se traspasan.*

Se traspasan a la Comunidad Autónoma de Canarias las siguientes funciones y servicios que en materia de ordenación y gestión del litoral viene desempeñando la Administración General del Estado:

1. En relación con las autorizaciones de usos de temporada en las playas y en el mar territorial (zonas de fondeo, pantalanes flotantes y usos análogos); con las autorizaciones de actividades en las que concurren circunstancias especiales de intensidad, peligrosidad o rentabilidad; y con las autorizaciones de ocupación del dominio público marítimo-terrestre con instalaciones desmontables o con bienes muebles:

- a) Su gestión y otorgamiento.*
- b) Su vigilancia y la aplicación del régimen sancionador.*
- c) La gestión de los ingresos que se devenguen por su ocupación y aprovechamiento.*

2. La gestión y otorgamiento de autorizaciones en zonas de servidumbre de tránsito y acceso al mar, así como la vigilancia, tramitación e imposición y recaudación de las sanciones que corresponda, en lo que se refiere al incumplimiento de los términos en que fueron otorgadas.

3. La gestión de las concesiones demaniales a que se refiere el artículo 64 de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas, que incluye, en todo caso, su otorgamiento, renovación, prórroga, modificación y extinción, así como la gestión de los ingresos que se devenguen por dichas ocupaciones o aprovechamientos en concepto de cánones. Dichas concesiones son las siguientes:

a) Las requeridas para efectuar vertidos al dominio público marítimo-terrestre y las de ocupación del dominio público marítimo-terrestre exigidas para las explotaciones de acuicultura.

b) Las que amparan usos especialmente intensos, rentables o peligrosos, así como los privativos, con obras o instalaciones desmontables que por su naturaleza, finalidad u otras circunstancias requieran un plazo de ocupación superior a un año.

c) Las concesiones amparadas por otra concesión de explotación de recursos mineros o energéticos.

d) Las que amparen usos especialmente intensos, rentables o peligrosos, así como los privativos, con obras o instalaciones no desmontables. Igualmente, las concesiones que posibiliten la ejecución de obras fijas en el mar y aquéllas que amparen las instalaciones marítimas menores en el dominio público marítimo-terrestre, tales como embarcaderos,

pantalanos, varaderos y otras análogas que no formen parte de un puerto o estén adscritas al mismo.

4. La vigilancia, tramitación e imposición de las sanciones que correspondan, así como la recaudación de las multas, en lo que se refiere al incumplimiento de las condiciones de otorgamiento de las concesiones demaniales.

5. La gestión del registro de concesiones en dominio público marítimo-terrestre en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Canarias.

6. La emisión del informe previo al rescate de las concesiones demaniales cuando, por razones de interés general, sea competencia de la Administración General del Estado el ejercicio de esta función.

7. La planificación, elaboración y aprobación de proyectos, gestión y ejecución de obras y actuaciones en el litoral canario que no sean de interés general.

8. La participación de la Comunidad Autónoma de Canarias en la planificación y programación de obras de interés general en el litoral canario y la emisión de los correspondientes informes sobre su calificación y ejecución.

9. La ejecución y gestión de dichas obras de interés general en los términos del convenio suscrito con la Administración General del Estado.

10. La emisión del informe previo al pliego que sirva de base para la redacción de los proyectos correspondientes a obras de interés general.

11. La emisión de informe facultativo y no vinculante, con carácter previo al ejercicio de la función de emisión por la Administración del Estado de informe preceptivo en relación con la gestión de las concesiones demaniales recogidas en el apartado B).3.

C) Funciones y servicios que se reserva la Administración General del Estado.

1. Con respecto a las funciones recogidas en el apartado B).3.a) la Administración General del Estado se reserva la función de emitir preceptivamente informe en el plazo de dos meses. En ausencia de informe en el plazo señalado se proseguirá la tramitación del expediente.

2. Con respecto a las funciones recogidas en el apartado B).3.b) de este Acuerdo, la Administración General del Estado, a través del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, se reserva la función de emitir un informe preceptivo en el plazo de dos meses en relación a la garantía, tanto de la integridad física como del uso público del dominio público marítimo-terrestre. El acto de otorgamiento de la concesión sólo podrá disentir del mencionado informe de forma expresamente motivada. En ausencia de informe en el plazo señalado, se proseguirá la tramitación del expediente.

3. Con respecto a las funciones recogidas en los apartados B) 3.c) y d) de este Acuerdo la Administración General del Estado, a través del Ministerio para la Transición Ecológica y el

Reto Demográfico, se reserva la función de emitir preceptivamente informe en el plazo de dos meses sobre la garantía, tanto de la integridad física como del uso público del dominio público marítimo-terrestre, previo al acto de otorgamiento del título de ocupación.

Transcurrido el plazo para la emisión del informe por la Administración General del Estado, sin que el mismo se haya emitido, se proseguirá la tramitación del expediente.

En el caso de que el informe no sea favorable, que en todo caso será motivado, se abrirá un período de consultas a fin de llegar a un acuerdo entre las dos Administraciones, durante un periodo máximo de dos meses contados a partir de la notificación del mismo. Dicho acuerdo será condición inexcusable para el otorgamiento de la concesión, sin perjuicio de que cada Administración pueda recurrir conforme a las previsiones de la Ley reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa.

4. En los procedimientos previstos en el apartado B).3, las solicitudes de utilización del dominio público marítimo-terrestre que se opongan de manera notoria a lo dispuesto en la normativa en vigor, se podrán desestimar por la Comunidad Autónoma sin necesidad de recabar el informe de la Administración General del Estado.

5. La Administración General del Estado se reserva las funciones de fijar el importe de los cánones de ocupación o aprovechamiento del dominio público marítimo-terrestre y de ejercer la titularidad sobre los derechos económicos devengados por la utilización o aprovechamiento del dominio público marítimo-terrestre, sin perjuicio de la competencia de la Comunidad Autónoma de Canarias para establecer otros gravámenes.

El Estado recaudará el importe de los cánones de ocupación o aprovechamiento del dominio público marítimo terrestre y la Comunidad Autónoma de Canarias recaudará, en su caso, los otros gravámenes que se puedan establecer, sin perjuicio de que ambas partes acuerden mecanismos para facilitar esta gestión a los usuarios.

6. La Administración General del Estado se reserva la función de rescate de las concesiones demaniales cuando la presencia de una razón de interés general vinculada a su ámbito de competencias así lo exija».

Como recuerda el Informe de la Viceconsejería de los Servicios Jurídicos, en relación con la naturaleza de estos Decretos de traspasos, la temprana STC 25/1983, de 7 de abril, abordó frontalmente la cuestión (FJ 3):

«3. Se ha discutido largamente en el asunto que ahora se decide, si la competencia que ejercita o que reivindica el Gobierno de la Comunidad Autónoma del País Vasco surge automáticamente del Estatuto de Autonomía de dicha Comunidad por el mero hecho de la entrada en vigor del mencionado texto legal o si, para la adquisición de la titularidad de la competencia o, por lo menos, para su ejercicio, es preciso algún requisito adicional, como es en particular la realización de unas transferencias, que en el caso presente no se han

producido (...) . La interpretación literal no parece que nos pueda llevar mucho más allá y ello hace necesaria una interpretación lógica y sistemática. En virtud de ella ha de entenderse que la titularidad de las competencias corresponde a la Comunidad Autónoma por obra de la Ley Orgánica por medio de la cual se aprobó el Estatuto de Autonomía (...) ».

Asimismo, la STC 118/1998, de 4 de junio, reitera dicha doctrina constitucional (FJ 12) al afirmar que:

«Frente a la argumentación de la parte actora, hemos de recordar, en primero término, que los Decretos de transferencia o traspaso no crean títulos competenciales ni alteran o modifican el orden de competencias establecido por el bloque de la constitucionalidad».

En consecuencia, concluye el citado informe jurídico que es el EAC -y no el RD de traspaso- el soporte normativo que delimita y atribuye las competencias a la Comunidad Autónoma de Canarias. Dicho Real Decreto no puede desvirtuar la delimitación competencial prevista en el art. 157 EAC.

Por su parte, la reserva de competencias en favor del Estado debe estar expresamente contemplada en los mismos, previendo el art. 18.1 del Ley 12/1983, de 14 de octubre, del Proceso Autonómico que: *«Los Reales Decretos de transferencias en materia de competencias compartidas establecerán de forma expresa las funciones que quedan reservadas a la titularidad del Estado así como las fórmulas de relación y coordinación entre ambas instancias».*

Por último, se ha de traer a colación que la DA 4ª EAC reza que las transferencias de servicios a la Comunidad Autónoma de Canarias tendrán por objeto bloques materiales y orgánicos completos y que, de acuerdo con el art. 20.1 de la Ley 12/1983, de 14 de octubre, del Proceso Autonómico, *«[l]os expedientes en tramitación correspondientes a los servicios o competencias que estén pendientes de resolución definitiva, antes de la fecha de efectividad de la transferencia, se entregarán a la Comunidad Autónoma para su decisión».*

VI

Sobre la incompetencia de la Administración General del Estado en relación con la Resolución de la Ministra para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, de 27 de febrero de 2024, por el que se declara la caducidad de la concesión otorgada por Orden Ministerial de 8 de julio de 2003 a la Entidad (...).

1. Este Consejo Consultivo, para pronunciarse sobre la titularidad competencial para otorgar este tipo de concesiones sobre la ocupación de los bienes de dominio público marítimo-terrestre estatal hace suyas las siguientes consideraciones:

- El art. 157 EAC asume las competencias ejecutivas en materia de ordenación del litoral, que incluye la gestión de los títulos de ocupación y uso del dominio público marítimo-terrestre, especialmente el otorgamiento de autorizaciones y concesiones.

Este precepto, junto con la CE, forma el parámetro de constitucionalidad en el que se debe mover tanto el Estado como la CAC en el ejercicio de sus competencias y en base al cual se ha de resolver la presente discrepancia competencial.

- Según doctrina reiterada del TC [SSTC 77/1984, fundamento jurídico 3; 227/1988, fundamento jurídico 14, y 103/1989, fundamento jurídico 6 a)] la titularidad del dominio público no es, en sí misma, un criterio de delimitación competencial y que, en consecuencia, la naturaleza demanial no aísla a la porción del territorio así caracterizado de su entorno, ni la sustrae de las competencias que sobre ese aspecto corresponden a otros entes públicos que no ostentan esa titularidad. En ese sentido, solo es competencia del Estado *«la determinación de aquellas categorías de bienes que integran el dominio público natural y que atribuya al Estado la titularidad del mismo, como ya se declaró en la STC 227/1988 (fundamento jurídico 14)»*.

- Los Estatutos de nueva generación, como el canario, han supuesto un cambio de modelo en la gestión del litoral, en el que la competencia estatal debe entenderse limitada a establecer el régimen jurídico de la *«utilización del dominio público»* (título III de la Ley de Costas, arts. 31 y ss.), sin incluir ya la competencia para el otorgamiento de concesiones y autorizaciones (STC 18/2022, de 8 de febrero de 2022).

- La DA 4ª.2 EAC dispone que Las transferencias de servicios a la Comunidad Autónoma de Canarias tendrán por objeto bloques materiales y orgánicos completos, de lo que se sigue que no es posible fragmentar o escindir competencias materiales a discreción de las partes, ya que estas son indisponibles e irrenunciables tal como establece reiterada jurisprudencia del TC (por todas las SSTC 194/2004, FFJJ 7, 8 y 9, 247/2007, FJ 22, y 13/2015, de 5 febrero, FJ 4), indisponibilidad que alcanza al legislador estatal, que no puede trocear a su antojo ámbitos materiales completos.

- Los reales decretos de traspaso, si bien tienen un innegable «valor interpretativo» de las *«funciones de las dos Administraciones implicadas en el contexto de la legislación vigente en el momento de producirse el traspaso»*, no pueden alterar, dado su carácter indisponible, el orden de distribución de competencias, debiendo limitarse a ordenar el traslado de los medios materiales, personales y financieros del Estado a las CCAA.

- Por su parte, las competencias ejecutivas que se reserve el Estado deben quedar expresamente reservadas en los reales decretos de traspaso, tal como prevé el art. 18.1 del Ley 12/1983, de 14 de octubre, del Proceso Autonómico.

- El apartado B.3) del anexo del Real Decreto 713/2022, reiteradamente citado, alude específicamente a la *«gestión de las concesiones demaniales a que se refiere el artículo 64 de la Ley 22/1988, de 28 de julio»* y aclara, a continuación, que ello *«incluye, en todo caso, su otorgamiento, renovación, prórroga, modificación y extinción, así como la gestión de los ingresos que se devenguen por dichas ocupaciones o aprovechamientos en concepto de cánones»*.

- A su vez, en el epígrafe C) del anexo del Real Decreto 713/2022 no existe esa expresa reserva en favor de la titularidad del Estado respecto de las llamadas concesiones compensatorias reguladas en la DT 1ª de la LC. Entre ellas sí figura la preceptividad de la emisión de informe por parte del Estado en los procedimientos de otorgamiento de las concesiones, en garantía de la integridad física y del uso público del dominio público marítimo-terrestre. En las concesiones de las letras c) y d), el informe tiene, además, carácter vinculante.

2. La AGE, en su Resolución de 27 de febrero de 2024, no cita fundamento jurídico alguno en el que descanse su competencia para resolver el presente expediente de caducidad de la concesión otorgada por Orden Ministerial de 8 de julio de 2003 a la Entidad (...).

Y, como ya hemos dicho, fundamenta su competencia a través de dos vías: la construcción doctrinal de la coexistencia de dos clases de concesiones, lo que en el Informe de la Viceconsejería de los Servicios Jurídicos se denomina como *«una dualidad de títulos concesionales»*; y la vía de que una de esas dos clases de concesiones, las denominadas *«compensaciones indemnizatorias»*, no están incluidas expresamente en el Anexo del RD de traspaso de las funciones y servicios en la materia concernida.

Efectivamente, la Resolución de la Ministra para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, discutida por el Gobierno de Canarias, entiende que dentro de las concesiones del art. 64 LC no se encuentran las concesiones amparadas en la DT1ª LC porque son una suerte de concesiones indemnizatorias o compensatorias, cuyo régimen transitorio específico les permite transcender de las de régimen ordinario (las del art. 64 LC), que son las únicas que han sido transferidas a las CCAA con competencias en la materia. De ahí que estime que no se contengan en el anexo del Real Decreto 713/2022, y que, por consiguiente, siguen en la esfera competencial del Estado.

Sin embargo, este Consejo Consultivo coincide plenamente con el Gobierno de Canarias en que la Resolución controvertida invade la competencia de titularidad autonómica contenida en el art. 157 del EAC.

Ello es así por los siguientes razonamientos:

A. De una lectura rigurosa del Anexo del Real Decreto 713/2022 es posible sostener que, entre las funciones que traspasa, están incluidas las concesiones amparadas en la DT1ª LC, puesto que no tienen una entidad distinta a las contenidas en el art. 64 LC, ya que su heterogeneidad impide considerarlas, en todos los supuestos que contiene, como concesiones compensatorias, lo que, contrariamente y en opinión del Estado, permitiría sustraerlas de las asumidas por el título competencial del art. 157 EAC.

La posición del Estado no repara en que el art. 64 LC se refiere a «toda ocupación de los bienes de dominio público marítimo-terrestre estatal con obras o instalaciones no desmontables» que «estará sujeta a previa concesión»; es decir, esa alusión a «toda ocupación» es omnicomprensiva de todos los supuestos de ocupación del dominio público sujeto a concesión, con independencia de cualquier consideración, incluidos, por tanto, todos los supuestos que se cobijan bajo la DT1ª LC. Cosa distinta es que algunas concesiones tengan especialidades transitorias, como la duración del plazo o la exención del canon, pero ello no las convierte en otra categoría de concesión, que permita sustraerlas del sujeto que ha de otorgar la concesión, que es titular de la competencia, cuando se traspase la competencia a las CCAA.

La misma Administración que concede la concesión, también es competente, de acuerdo con el art. 79 LC, para declarar, en su caso, su caducidad, cuyas causas

deberán constar en el título de otorgamiento (art. 76 LC). Y también es competente para la modificación y extinción de las concesiones (arts. 77 y 78 LC).

En definitiva, la Administración competente para otorgar la concesión, también lo es cualquier eventualidad posterior que acontezca durante su existencia, incluida, claro está, la declaración de caducidad, como es el caso que nos ocupa.

El otorgamiento de las concesiones que amparan toda ocupación de los bienes de dominio público marítimo-terrestre estatal -y la declaración de caducidad- eran, hasta el 31 de diciembre de 2022, sin distinción entre las del art. 64 y las de la DT 1ª, competencia de la Administración del Estado. A partir de ese momento, la concesión de cualquier ocupación de los bienes de dominio público marítimo-terrestre estatal -y la declaración de su caducidad- debe ser, también sin distinción, de la Comunidad Autónoma. Es un bloque material y orgánico completo, y como tal debe ser transferido a la CA de Canarias, como dispone la DA 4ª EAC.

B. Esas otras concesiones que el Estado también denomina transitorias -porque provienen de la DT1ª LC-, de naturaleza heterogénea, no son más que unas determinadas y concretas concesiones de las muchas que, de manera genérica, se enumeran en el apartado B.3) del anexo del Real Decreto 713/2022, en especial en la letra d); es decir, *«las que amparen usos especialmente intensos, rentables o peligrosos, así como los privativos, con obras o instalaciones no desmontables»*.

Todas las ocupaciones amparadas por la DT 1ª LC están sujetas a concesión, a cuyos titulares la Ley les otorga un derecho de ocupación con un régimen peculiar: se han de respetar los usos y aprovechamientos existentes y no existe obligación de abonar canon, pero que en cualquier caso deberán solicitar la concesión y, en consecuencia, se deberán inscribir en el registro de usos del dominio público marítimo-terrestre a que se refiere el art. 37.3 LC, en el que se han de inscribir todas las concesiones, con independencia, por lo demás, de su régimen jurídico, esto es, que sean de las amparadas por el art. 64 o por la DT 1ª LC. Esto viene a corroborar que no constituyen categorías distintas de concesiones que permitan estas últimas quedar bajo la competencia del Estado.

C. De hecho, el apartado B.3) del Anexo del Real Decreto 713/2022 no se limita a reproducir los supuestos de las concesiones demaniales a que se refiere el art. 64 LC -ocupaciones con obras o instalaciones no desmontables- sino que las amplía significativamente. Dicho en otros términos, en contra de lo afirmado por el Estado, el Real Decreto 713/2022 no traspasa únicamente las concesiones del art. 64 LC, sino todas las concesiones, pues su ámbito son todas las ocupaciones de los bienes de

dominio público marítimo-terrestre estatal con obras o instalaciones no desmontables.

Sin embargo, el apartado B.3 traspasa también ocupaciones sin obras ni instalaciones no desmontables. En efecto, el apartado traspasa, además de éstas, la gestión de las concesiones demaniales en estos otros casos:

«a) Las requeridas para efectuar vertidos al dominio público marítimo-terrestre y las de ocupación del dominio público marítimo-terrestre exigidas para las explotaciones de acuicultura.

b) Las que amparan usos especialmente intensos, rentables o peligrosos, así como los privativos, con obras o instalaciones desmontables que por su naturaleza, finalidad u otras circunstancias requieran un plazo de ocupación superior a un año.

c) Las concesiones amparadas por otra concesión de explotación de recursos mineros o energéticos.

d) (...) Igualmente, las concesiones que posibiliten la ejecución de obras fijas en el mar y aquéllas que amparen las instalaciones marítimas menores en el dominio público marítimo-terrestre, tales como embarcaderos, pantalanes, varaderos y otras análogas que no formen parte de un puerto o estén adscritas al mismo».

Todas son concesiones por ocupación de los bienes de dominio público marítimo-terrestre estatal, que como se dijo en la letra anterior, no distinguen en cuanto al órgano que debe otorgarlas, y que también abarcan a las contempladas en la DT 1ª LC.

D. Además, el Real Decreto 713/2022 no establece expresamente reserva alguna al Estado sobre el otorgamiento de concesiones por ocupación de bienes del dominio público marítimo-terrestre estatal, como debería haber ocurrido para poder reivindicar la titularidad estatal de la competencia sobre tales concesiones, tal como impone el art. 18.1 del Ley 12/1983, de 14 de octubre, del Proceso Autonómico. Aunque incluso en tal caso cabría cuestionar la vía de los decretos de transferencias a tal fin, porque no se trata de un mecanismo atributivo de competencias.

E. El Estado, en su argumentación, confunde la naturaleza de determinadas concesiones o su sujeción a un régimen transitorio con la ocupación de bienes de dominio público marítimo-terrestre estatal, que es lo que está sujeto a concesión. Lo que establece el art. 64 de la LC es que *toda ocupación* de los bienes de dominio público marítimo-terrestre estatal necesita una concesión, con independencia de que la naturaleza de estas sea ordinaria o compensatoria -o de que estén sujetas a

determinadas especialidades-, lo que puede determinar algunos aspectos de su régimen jurídico -plazo o exención del canon-, pero en absoluto interfiere, en caso de su traspaso, en la competencia para otorgarlas. Se insiste: hasta el 31 de diciembre de 2022, era del Estado; tras esa fecha, es competencia de la Comunidad Autónoma.

F. La DT 1ª LC establece un régimen concreto para los distintos supuestos que contempla, que es reglado y no discrecional para la Administración competente para su otorgamiento, lo que conjuntamente con la emisión de Informe preceptivo y vinculante que se reserva el Estado, deja protegido el bien de dominio público marítimo-terrestre de su titularidad. Es decir, que no se produce ningún *«vaciamiento casi total»* de la capacidad del Estado de actuar sobre el dominio público marítimo-terrestre, como se queja la Resolución discutida.

G. Por otro lado, no merece mayor comentario la pretendida *«íntima vinculación de estas llamadas concesiones compensatorias con la potestad administrativa de deslinde»*, que, por otra parte, el Consejo de Estado no ha explicitado.

La Resolución cuestionada afirma que esas facultades sobre la especial ocupación que regula la DT1ª LC deben quedar en manos del Estado por ser *«consustanciales al deslinde que debe asimismo realizar el propio Estado y trascendiendo del mero concepto de gestión del dominio público marítimo-terrestre que preside el traspaso en materia de costas»*.

Sin embargo, se ha de recordar que el traspaso en materia de costas, como cualquier otra, se ha de realizar, de acuerdo con el principio de indisponibilidad -que es el principio que, en realidad, preside cualquier traspaso-por materias completas (DA 4ª EAC). Y que, en cualquier caso, el Estado, como se dijo, ya se reserva distintos mecanismos (como la emisión de Informe preceptivo y vinculante -punto C.3 del Anexo del Real Decreto 713/2022- o el conocimiento de los datos relativos a concesiones y autorizaciones del dominio público marítimo-terrestre que otorgue la Comunidad -punto D.6 del Anexo-) que le permiten realizar perfectamente *«el seguimiento de las vicisitudes que a lo largo de vida de esas particulares concesiones puedan surgir, con las consiguientes resoluciones o pronunciamientos de la Administración que se puedan requerir»*, por lo que tampoco se sostiene tal argumentación.

En suma, vinculación con el deslinde tienen todas las concesiones, pero el reparto competencial es meridianamente claro: el Estado deslinda y las CCAA -con

competencias estatutarias- otorgan todas las concesiones por ocupación del dominio, tengan el origen o las especialidades que tengan.

H. A mayor abundamiento, otro argumento -apuntado por el informe de la Dirección General de Costas y Gestión del Espacio Marítimo Canario- que apoya que esas llamadas concesiones compensatorias o de régimen transitorio no constituyen una categoría distinta de las previstas en el art. 64 LC, lo constituye la aplicación del art. 172 del Reglamento General de Costas a la ocupación del dominio afectado por el expediente de referencia. Ese precepto regula la prórroga de la concesión en distintos supuestos (o al amparo de la ley 2/2013 de 29 de mayo de protección y uso sostenible del litoral y de modificación de la ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas, o en los supuestos de la DT1ª LC). La Orden Ministerial de 8 de julio de 2003 se dictó al amparo de este art. 172 RGC y en virtud del cual se prorrogó la concesión de ocupación a la Entidad (...).

Ese precepto, tanto en su redacción original, como en la dada por el anulado Real Decreto 668/2022, de 1 de agosto, por el que se modifica el Reglamento General de Costas, aprobado por Real Decreto 876/2014, de 10 de octubre, dispone en su último apartado que las concesiones así prorrogadas, excepto aquellas a las que se refiere el último párrafo del apartado 1 -que no es el caso-, se registrarán en todo lo demás por lo dispuesto en la Ley 22/1988, de 28 de julio, y este Reglamento. Es decir, que esas concesiones se les aplicará las mismas disposiciones que a las concesiones del art. 64 LC. Dicho de otra manera, la prórroga de la concesión supuso el fin del régimen transitorio especial de la DT 1ª LC para los supuestos que ampara, pasando a regirse, a partir de ese momento, como si fueran de régimen general.

Ello solo puede significar, como venimos sosteniendo, que toda ocupación de los bienes de dominio público marítimo terrestre del Estado requiere concesión, lo que constituye un único título habilitante, con independencia de las especialidad que puedan tener algunas ocupaciones singulares (como la de la DT1ª LC).

En este caso, el titular competente aplicó a partir de la entrada en vigor de la LC, la DT1ª; posteriormente se concede la prórroga de la concesión, al amparo de la ley 2/2013, de 29 de mayo, de protección y uso sostenible del litoral y de modificación de la ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas, momento en el que, por mandato del art. 172 RGC, dejan de regirse por la misma, pasando al régimen de las concesiones ordinarias (art. 64 LC); concesiones -sean del régimen que fueran- que

son desde el 1 de enero de 2023 de titularidad de la Comunidad Autónoma de Canarias.

3. De lo anterior se ha de concluir, en definitiva, que la Resolución de la Ministra para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, de 27 de febrero de 2024, por el que se declara la caducidad de la concesión otorgada por Orden Ministerial de 8 de julio de 2003 a la Entidad (...), invade la competencia prevista en el art. 157 EAC, lo que la vicia de invalidez al transgredir el orden constitucional de distribución de competencias entre el Estado y la Comunidad Autónoma de Canarias.

En consecuencia, en caso de que el Estado no conteste afirmativamente al requerimiento acordado para que anule la referida Resolución de la Ministra para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, procede, de acuerdo con el principio de irrenunciabilidad que preside ese orden constitucional, plantear un conflicto positivo de competencias ante el Tribunal Constitucional.

CONCLUSIÓN

La Resolución de la Ministra para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, de 27 de febrero de 2024, por el que se declara la caducidad de la concesión otorgada por Orden Ministerial de 8 de julio de 2003 a la Entidad (...), invade la competencia de la Comunidad autónoma de Canarias asumida en el art. 157, letra b) del Estatuto de Autonomía de Canarias, que, junto al Real Decreto 713/2022, dispone que toda ocupación de los bienes de dominio público marítimo-terrestre estatal que necesite concesión corresponde, a partir del 1 de enero de 2023, al Gobierno de Canarias.

En consecuencia, en la medida en que el orden constitucional de distribución de competencias es indisponible e irrenunciable, en el caso de que el Gobierno del Estado no atienda el requerimiento de incompetencia acordado, en el sentido de anular el acto cuestionado, procede plantear un conflicto positivo de competencias ante el Tribunal Constitucional para que restaure el orden constitucional quebrantado.