

**BASE DE DATOS DE Norma DEF.-**

Referencia: NCJ067624

**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

Sentencia 119/2024, de 25 de septiembre de 2024

Pleno

Conflicto positivo de competencia núm. 3870/2024

(BOE de 1 de noviembre de 2024)

**SUMARIO:****Conflicto positivo de competencia. Competencia de la AGE para declarar la caducidad de una concesión de uso y aprovechamiento del dominio público marítimo-terrestre sujeta a la disposición transitoria primera de la Ley de costas.**

Los decretos de transferencias no atribuyen ni reconocen competencias, sino que traspasan servicios, funciones e instituciones; no son, en consecuencia, normas determinantes del **sistema constitucional de distribución de competencias**, compuesto exclusivamente por la Constitución, los estatutos y, en su caso, las demás disposiciones atributivas de competencias, cuyas prescripciones no pueden ser alteradas ni constreñidas por las disposiciones de los decretos de traspasos.

Pese a la aproximación que se ha producido en la regulación legal de las concesiones reguladas en el capítulo V del título III relativo a la «utilización del dominio público marítimo-terrestre» con las concesiones compensatorias reguladas en la disposición transitoria primera LC, su régimen jurídico es distinto y alejado del título competencial relativo a la ordenación del litoral. En efecto, el originario **carácter compensatorio de las concesiones de la disposición transitoria primera** no se desnaturaliza como consecuencia del posible alargamiento del plazo de vigencia hasta setenta y cinco años: en primer lugar porque la regulación mantiene la exención en el pago del canon incompatible con la regulación de las concesiones de los arts. 64 y ss. LC; y, además, porque la prórroga de las concesiones de la disposición transitoria primera no altera su esencia, que se encuentra vinculada a las facultades de delimitación por el Estado del dominio público marítimo-terrestre, y por tanto, es ajena a la actividad consistente en la delimitación de los diversos usos a que puede destinarse el suelo o espacio físico territorial que integra el objeto de la competencia de ordenación del litoral.

El otorgamiento y la regulación de las concesiones de la disposición transitoria primera LC aparecen estrechamente vinculados a la facultad legislativa, que compete en exclusiva al Estado, de determinar el **régimen jurídico del dominio público marítimo-terrestre** ex art. 132.2 CE. Esto es, a la finalidad de establecer las medidas que garanticen su integridad física y jurídica y aseguren su libre utilización. Dicha competencia exclusiva se materializó en la aprobación de la Ley de costas mediante la cual el Estado amplió el dominio público marítimo-terrestre en relación con las previsiones de la precedente Ley 28/1969. De modo que el Estado, en cumplimiento de su obligación constitucional de adoptar todas las medidas que crea necesarias para preservar las características propias del demanio, impidió la pervivencia de enclaves de propiedad privada en la zona marítimo-terrestre y compensó por la privación de los mismos a sus titulares con la concesión temporal de un derecho de ocupación y aprovechamiento, sujeto a los usos y aprovechamientos existentes y llamado a extinguirse como garantía última del deslinde producido una vez transcurrido el plazo de treinta años y en su caso de la inicial y posterior prórroga prevista.

Es por ello por lo que la vigencia de la concesión compensatoria se enmarca por una parte en la competencia exclusiva del Estado de establecer el régimen jurídico del dominio público marítimo-terrestre ex art. 132.2 CE. Y, por otra parte, la misma se desvincula de la concesión *ex novo* de usos y aprovechamientos asociados a la ordenación del litoral, al no quedar afectada la concesión por las limitaciones y condicionamientos del art. 32 LC, sino que su pervivencia se sujeta únicamente al respeto de los usos y aprovechamientos existentes con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley de costas y actualmente a las previsiones del art. 20.3 de la Ley 7/2021. De este modo, **la decisión de caducidad de la concesión no se encuadra en la ordenación del litoral, sino que se enmarca en la competencia exclusiva del Estado de definir y establecer el régimen jurídico del dominio público marítimo-terrestre**, orientada a preservar sus características propias y a evitar que la naturaleza de los bienes que lo integran sea destruida o alterada. La declaración de caducidad no es, en consecuencia, un acto de ejecución de la normativa sobre la ordenación del litoral, competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma y ajena a las constitucionalmente reservadas al Estado, sino complemento normativo e integrador de los preceptos que determinan el régimen jurídico del dominio público marítimo-terrestre, al poner fin a la excepcionalidad que suponen tales concesiones en relación con la protección del repetido dominio público marítimo-terrestre..

**PRECEPTOS:**

Constitución Española, art. 132.2.

Ley 22/1988 (Ley de Costas), arts. 9.1, 13 ter, 32, 64, 66.2, 70.2, disp. trans. primera y segunda.

Ley 2/2013 (protección y uso sostenible del litoral), art. 2.

Ley Orgánica 1/2018 (reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias), art. 157 b).

Ley 7/2021 (de cambio climático y transición energética), art. 20.

RD 1471/1989 (Rgto. de Costas), disp. trans. primera.

## PONENTE:

*Don César Tolosa Tribiño.*

ECLI:ES:TC:2024:119

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por el magistrado don Cándido Conde-Pumpido Tourón, presidente, y las magistradas y magistrados doña Inmaculada Montalbán Huertas, don Ricardo Enríquez Sancho, doña María Luisa Balaguer Callejón, don Ramón Sáez Valcárcel, don Enrique Arnaldo Alcubilla, doña Concepción Espejel Jorquera, doña María Luisa Segoviano Astaburuaga, don César Tolosa Tribiño, don Juan Carlos Campo Moreno, doña Laura Díez Bueso y don José María Macías Castaño, ha pronunciado.

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente:

## SENTENCIA

En el conflicto positivo de competencia núm. 3870-2024 interpuesto por el Gobierno de Canarias contra la resolución de 27 de febrero de 2024 de la ministra para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico que declara la caducidad de la concesión otorgada, por orden ministerial de 8 de julio de 2003, a la entidad mercantil Geafond Número Uno Lanzarote, S.A., para la ocupación y aprovechamiento del dominio público. Ha comparecido y formulado alegaciones el abogado del Estado. Ha sido ponente el magistrado don César Tolosa Tribiño.

### I. Antecedentes

1. Mediante escrito registrado en este tribunal el 27 de mayo de 2024, el Gobierno de la Comunidad Autónoma de Canarias, promueve conflicto positivo de competencia frente a la resolución de 27 de febrero de 2024, de la ministra para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico que, entre otros extremos, declara la caducidad de la concesión otorgada por orden ministerial de 8 de julio de 2003 a la entidad mercantil Geafond Número Uno Lanzarote, S.A., para la 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 (LC), en relación con los terrenos sobre los que se ubican los establecimientos hoteleros «Hotel Oliva Beach» y «Apartamentos Oliva Beach», incluidos en el dominio público marítimo-terrestre en virtud del deslinde aprobado por la Orden Ministerial de 22 de mayo de 1992, en el término municipal de La Oliva (Fuerteventura).

Inicia su demanda haciendo una referencia a las órdenes ministeriales de 12 de abril de 2007 y de 30 de septiembre de 2016 que respectivamente modificaron y acordaron la prórroga extraordinaria de la concesión inicial otorgada por orden ministerial de 8 de julio de 2003. Asimismo, da cuenta del acuerdo adoptado por el Gobierno de Canarias en defensa de las competencias exclusivas de dicha comunidad autónoma, de 27 de diciembre de 2023, en el que advertía al Gobierno del Estado de su incompetencia en la tramitación del referido procedimiento de caducidad.

A continuación la demanda justifica el cumplimiento de los requisitos temporales y formales exigidos en la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), e identifica: el acuerdo del Consejo de Gobierno de Canarias de 1 de abril de 2024 por el que se requiere de incompetencia al Gobierno del Estado en relación con la resolución de 27 de febrero de 2024 del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico; el acuerdo del Consejo de Ministros de fecha 30 de abril de 2024 en el que se rechaza el requerimiento previo de incompetencia promovido por la comunidad autónoma; y el dictamen del Consejo Consultivo de Canarias 172/2024, de 5 de abril.

El Gobierno demandante afirma su competencia general exclusiva –respetando el régimen general del dominio público– en materia de ordenación y gestión del litoral y específicamente para la función ejecutiva de otorgamiento de autorizaciones y concesiones sobre el dominio público marítimo-terrestre –conforme al art. 157 b) en relación con los arts. 95 y 97 del Estatuto de Autonomía de Canarias (EACan)– que comprende el otorgamiento de todas las concesiones y la declaración de caducidad de las otorgadas.

Niega que pueda efectuarse una distinción entre las concesiones del art. 64 LC y las concesiones –que el Estado denomina «compensatorias»– previstas en la disposición transitoria primera de la Ley de costas, en relación con las que se suscita el conflicto. Considera además que es discutible afirmar, dada la heterogeneidad de supuestos de la disposición transitoria, que todas las concesiones previstas en ella sean compensatorias. Entiende que el art. 64 LC ampara todo tipo de concesiones para la ocupación y uso del demanio incluidas las referidas a los supuestos de la disposición transitoria primera y que conforme a la STC 68/2024, de 23 de abril, que resuelve el recurso de inconstitucionalidad núm. 6521-2023, las funciones ejecutivas relativas a la gestión de títulos de utilización y ocupación del dominio público marítimo-terrestre no forman parte de las competencias estatales al tener encaje en la competencia de ordenación del litoral. Por el contrario, el Estado sostiene su competencia con fundamento en el dictamen del Consejo de Estado núm. 1426/2023, de 15 de febrero de 2024.

El demandante reproduce los arts. 110, 31, 64 y la disposición transitoria primera LC y cuestiona el razonamiento del acuerdo del Consejo de Ministros de fecha 30 de abril de 2024 por el que se desatiende el requerimiento y que se fundamenta (i) en la naturaleza compensatoria de la concesión por la privación de la propiedad vinculada a la potestad de deslinde del Estado, que la distingue de las concesiones ordinarias; y (ii) en la interpretación 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, que en su apartado B) 3 del anexo solo se refiere a las concesiones del art. 64 LC, por lo que quedan excluidas las concesiones amparadas en la disposición transitoria primera LC.

La demandante examina el razonamiento del Gobierno de la Nación por el que se rechaza el requerimiento previo y lo somete a cuestionamiento. De este modo afirma que el Estatuto de Autonomía de Canarias niega la dualidad entre las concesiones ordinarias y las concesiones «compensatorias», y no excluye estas últimas de la competencia autonómica [art. 157 b) EACan]. La competencia para el otorgamiento de títulos habilitantes es una competencia ejecutiva que ejercía el Estado en virtud del art. 110 b) LC, pero que ha sido asumida por la comunidad autónoma en virtud del art. 157 b) EACan. No puede confundirse el título habilitante que permite el uso común especial o el uso privativo con la situación temporal existente a la entrada en vigor de la Ley de costas. Las concesiones de la disposición transitoria primera LC no tienen una entidad distinta a las contenidas en el art. 64 LC, su heterogeneidad impide considerarlas concesiones compensatorias. La literalidad del art. 64 LC comprende a «toda ocupación», es omnicomprendiva de todos los supuestos de concesión, incluidos los que se cobijan bajo la disposición transitoria primera LC. La transitoriedad de estas últimas no las convierte en otra categoría de concesión que las sustraiga de la competencia autonómica. La concesión de cualquier ocupación de bienes del dominio público marítimo-terrestre y su caducidad forman un bloque material y orgánico completo, y como tal, debe ser transferido a la Comunidad Autónoma de Canarias, como dispone la disposición adicional cuarta EACan, al no ser admisible la fragmentación o escisión de la competencia material.

Añade que el Estado confunde el origen de las concesiones con su objeto y régimen jurídico, que es el propio de este título habilitante y que se otorga conforme a lo previsto en la Ley de costas, sin distinción de su naturaleza ordinaria y accesoría. Por otra parte, son los estatutos de autonomía y no los reales decretos de transferencias o traspasos, sin perjuicio de su valor interpretativo, los que delimitan y atribuyen las competencias a la Comunidad Autónoma de Canarias. El Real Decreto 713/2022 no puede desvirtuar la delimitación competencial del art. 157 b) EACan. Ahora bien, la reserva de competencias a favor del Estado debe estar contemplada expresamente en los reales decretos (art. 18.1 de la Ley 12/1983, de 14 de octubre, del proceso autonómico). En el Real Decreto 713/2022, no se reserva el Estado la gestión de las concesiones de la disposición transitoria primera LC, y, atendido a su valor interpretativo, la gestión de tales concesiones compete también a la Comunidad Autónoma de Canarias.

Afirma que lo que se reserva el Estado en la letra C) del anexo del Real Decreto es la emisión de un informe previo al otorgamiento de la concesión «en relación a la garantía, tanto de su integridad física, como de uso público del dominio público marítimo-terrestre, previo al acto de otorgamiento», tanto cuando se trate de obras o instalaciones desmontables –apartado B) 3.b)– y no desmontables –apartado B) 3.d)– También el Estado se reserva expresamente la competencia en supuestos de extinción de la concesión (art. 78 LC), en caso de rescate de la concesión cuando así lo exija el interés general vinculado a su ámbito de competencia. Dicha previsión no se contempla en supuestos de extinción de la concesión por caducidad.

El Gobierno de Canarias tras referirse a los estatutos de autonomía de segunda generación considera que desde el Estatuto de Autonomía de Cataluña de 2006 (EAC) la competencia estatal derivada del art. 149.1.23 CE ha de entenderse limitada a establecer el régimen jurídico de la «utilización del dominio público», sin incluir las competencias para el otorgamiento de autorizaciones (STC 31/2010, de 28 de junio, FJ 92). La gestión de títulos de utilización y ocupación del dominio público marítimo-terrestre no forma parte de las competencias estatales al tener su encaje en la competencia de ordenación del litoral.

La potestad de deslinde no afecta a la resolución del conflicto, pues la titularidad del dominio público marítimo-terrestre no es criterio de delimitación competencial. La delimitación del demanio no sustrae a este de las competencias de otras administraciones. El Estado deslinda y la comunidad autónoma ejerce competencias sobre lo deslindado. Indica que una vez prorrogada la concesión al amparo del art. 172 del Reglamento general de costas,

la misma supone el fin del régimen transitorio especial de la disposición transitoria primera LC al regirse por normas del régimen general.

2. Por providencia de 2 de julio de 2024, el Pleno, a propuesta de la Sección Tercera, acordó admitir a trámite el conflicto positivo de competencia promovido por el Gobierno de Canarias y, en su representación y defensa, por el letrado de su servicio jurídico, frente al Gobierno de la Nación, en relación con la resolución de la ministra para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico de fecha 27 de febrero de 2024. Se acordó también dar traslado de la demanda y documentos presentados al Gobierno de la Nación, por conducto de su presidente, al objeto de que en el plazo de veinte días y, por medio de la representación procesal que determina el artículo 82.2 LOTC, aporte cuantos documentos y alegaciones considere convenientes. Así mismo, comunicar la incoación del conflicto a la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, por si ante la misma estuviera impugnada o se impugnare la citada resolución, en cuyo caso se suspenderá el curso del proceso hasta la decisión del conflicto, según dispone el artículo 61.2 LOTC; y publicar la incoación del conflicto en el «Boletín Oficial del Estado» y en el «Boletín Oficial de Canarias».

3. Por escrito registrado en este tribunal el día 3 de septiembre de 2024, el abogado del Estado, en la representación que legalmente ostenta, presentó sus alegaciones oponiéndose a la demanda con fundamento en las razones que se resumen a continuación.

El abogado del Estado, tras exponer los argumentos de la Comunidad Autónoma de Canarias en los que sustenta el planteamiento del conflicto de competencias, examina la jurisprudencia constitucional que define la ordenación del litoral como manifestación de la ordenación del territorio para, a continuación, analizar la naturaleza jurídica de las concesiones compensatorias de la disposición transitoria primera de la Ley de costas conforme a dicha jurisprudencia constitucional y concluir que estas últimas son ajenas a la ordenación del territorio dado su carácter compensatorio derivado de un acto materialmente expropiatorio, extramuros de la competencia de ordenación del litoral.

a) Apunta que las SSTC 68/2024, de 23 de abril; 18/2022, de 8 de febrero, y 6/2010, de 14 de abril, se remiten a la STC 149/1991, de 4 de julio, y en concreto a su fundamento jurídico 1 A), que estableció la gestión del litoral como una manifestación de la ordenación del territorio. Se refiere al alcance de tal competencia mediante la cita de las SSTC 65/2018, de 7 de junio; 149/1991, y 68/2024, FJ 10, y señala la especial naturaleza de las concesiones establecidas en el régimen transitorio de la Ley de costas al tratarse de la compensación —o justiprecio compensatorio del acto de expropiación— de la pérdida de derechos inherentes a la condición de propietario existente con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley de costas de 1988 y que emana directamente del mandato constitucional del artículo 132.2 CE. Refiere que las concesiones compensatorias son ajenas a la ordenación del litoral al derivar de un acto concreto y determinado de deslinde del dominio público marítimo-terrestre que exclusivamente corresponde al Estado como titular del mismo y respecto del cual la comunidad autónoma no tiene ni control ni competencia alguna.

Alude en apoyo de la competencia estatal a las SSTC 46/2007, de 1 de marzo, y 5/2015, de 22 de enero, que atribuyen al Estado la competencia para «definir legislativamente el dominio público estatal y establecer el régimen jurídico de los bienes que lo integran, así como adoptar las medidas precisas para proteger la integridad del demanio, preservar sus características naturales y su libre utilización. [...] Basta con establecer que la operación de deslinde es una actividad vinculada estrecha e indefectiblemente a la definición de los elementos que integran el dominio público marítimo-terrestre, competencia que nuestra jurisprudencia ya ha atribuido de forma incontrovertida al Estado, y que dentro de tal operación de deslinde está la demarcación de la zona de servidumbre de protección del dominio público marítimo-terrestre».

b) Examina la naturaleza jurídica de las concesiones compensatorias de la disposición transitoria primera LC, y con reproducción de parte del fundamento jurídico 8 de la STC 149/1991, considera que son actuaciones expropiatorias derivadas de un deslinde del dominio público marítimo-terrestre, esto es, la concesión es la compensación económica establecida en la ley derivada de la singular forma de expropiación de derechos dominicales sobre terrenos que, antes de la Ley de costas, eran de propiedad privada. Afirma que son actuaciones ajenas por completo a la competencia autonómica de ordenación del litoral, no ejecutan ni aplican política alguna autonómica sobre dicha ordenación, ni tienen por objeto autorizar usos y aprovechamientos *ex novo*, sino que, dado su carácter expropiatorio, son imperativas en cuanto a su contenido (los usos y destinos que existían al momento de la materialización de la expropiación), y por un tiempo determinado fijado legalmente, también sustraído a cualquier decisión discrecional de la administración «concedente». En este sentido, se debe recalcar que el lapso temporal que supone la vigencia de la concesión que compensa la pérdida de una propiedad preexistente constituye un paréntesis rigurosamente excepcional en la aplicación del régimen general del dominio público marítimo-terrestre que se justifica en la necesidad de compensar ese derecho de propiedad.

No obstante, esa inaplicación del régimen general del dominio público marítimo-terrestre debe cesar al extinguirse la concesión expropiatoria, con devolución de la porción demanial sobre la que aquella se proyectaba al

régimen general, incorporándose ya plenamente a este, proceso que debe custodiarse por el titular del dominio público marítimo-terrestre al vincularse a su obligación de velar por la integridad física y jurídica del demanio del que es titular. Afirma que por ello, el origen expropiatorio de las compensaciones de la disposición transitoria primera LC, inherentes a la potestad de deslinde, vinculado este a la titularidad estatal del dominio público marítimo-terrestre, lleva a encuadrar la competencia relativa a las mismas, desde su otorgamiento hasta su extinción, en el ámbito de las potestades estatales que no han resultado afectadas por la asunción de competencias autonómicas para la ordenación del litoral, en la que se subsume la gestión de los títulos de ocupación del dominio público marítimo-terrestre. Entiende que dicha jurisprudencia ha sido aplicada en la STC 88/2021, de 19 de abril, en que se estimó un recurso de amparo por no tomar en consideración la sentencia judicial firme que declaraba la titularidad privada de un terreno enclavado en el dominio público marítimo-terrestre.

c) Sostiene que la propia regulación de las concesiones expropiatorias sustenta su carácter ajeno a la ejecución de una política de ordenación territorial. Su carácter imperativo, en cuanto a su contenido, impide cualquier planificación territorial. Son derechos inherentes a la condición de propietario antes de la Ley de costas que emanan directamente del acto de deslinde, de competencia estatal que surge del mandato del art. 132.2 CE. Estos derechos compensatorios suponen el mantenimiento de los usos y aprovechamientos existentes, sin sujeción al régimen general en cuanto a la compatibilidad de los usos permitidos y en cuanto a intensidad y condiciones de los mismos, siendo este uno de los aspectos que deben denotar la diferente naturaleza de las concesiones otorgadas en aplicación de la disposición transitoria primera y del régimen general.

La potestad de la administración en relación con las concesiones compensatorias reguladas en el régimen transitorio de la Ley de costas como justiprecio de la expropiación que supone la sustitución de una propiedad privada incompatible con el carácter público del dominio público marítimo-terrestre por una concesión de la disposición transitoria primera LC, no es subsumible, como se ha señalado, en el concepto de gestión de los títulos de ocupación y uso del dominio público marítimo-terrestre, especialmente el otorgamiento de autorizaciones y concesiones que el art. 157 EAC identifica como función ejecutiva derivada de la competencia autonómica de ordenación del litoral. Y esto es así porque esta ordenación no puede incidir ni condicionar ese justiprecio: la concesión compensatoria.

Añade que el Derecho de la Unión Europea exige la concurrencia competitiva para el otorgamiento de concesiones en el dominio público marítimo-terrestre, que no es posible en las concesiones compensatorias de la disposición transitoria primera (SSTJUE de 14 de julio de 2016, dictada en los asuntos acumulados C-458/14 y C-67/15, y más recientemente de 20 de abril de 2023, dictada en el asunto C-348/22).

El carácter diferenciado de las concesiones derivadas de la ordenación del litoral se manifiesta en la regulación de las propias concesiones compensatorias de la disposición transitoria primera realizada por el Estado a través de la Orden APM/241/2018, de 23 de febrero, por la que se aprueba el pliego de condiciones generales para el otorgamiento de concesiones demaniales con arreglo a lo establecido en la disposición transitoria primera de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas («Boletín Oficial del Estado» núm. 60, de 9 de marzo de 2018), en ejecución del art. 73 LC («La administración competente aprobará pliegos de condiciones generales para el otorgamiento de concesiones y autorizaciones»). Así mismo los plazos de duración de estas concesiones compensatorias difieren de los establecidos para los títulos de ocupación otorgados conforme al régimen general, estableciéndose un plazo mínimo de vigencia de treinta años, que, en determinados supuestos (disposición transitoria primera, apartado primero, determinados supuestos del apartado tercero desarrollados en el Reglamento general de costas, y apartado cuarto) podrían ampliarse a sesenta años a través de una prórroga ordinaria del título concesional. Otro rasgo diferencial fundamental es la exención del abono del correspondiente canon de ocupación del dominio público marítimo-terrestre que prevé la norma en determinados supuestos de concesiones compensatorias otorgadas en aplicación de la disposición transitoria primera, y que, en ningún supuesto, está prevista tratándose de títulos de ocupación otorgados en aplicación del régimen general previsto en el título III de la Ley de costas, estos sí competencia autonómica.

Sostiene que, como indica el Ejecutivo autonómico promotor de este conflicto, las comunidades autónomas de Cataluña, Andalucía e Illes Balears nunca han reclamado ni ejercido función alguna (ni de otorgamiento ni de modificación, prórroga o extinción) en relación con las concesiones de la disposición transitoria primera. En estas comunidades las funciones derivadas tanto del otorgamiento de las concesiones compensatorias, como del seguimiento de las vicisitudes que a lo largo de la vida de esas concesiones puedan surgir, con las consiguientes resoluciones o pronunciamientos de la administración que puedan requerir, no han sido objeto de traspaso y se ejercen por la administración general del Estado. A modo ilustrativo expone el número de expedientes de concesiones transitorias otorgadas y denegadas por provincias en Cataluña y Andalucía, así como los expedientes de autorizaciones y declaraciones responsables referentes a obras de mantenimiento en este tipo de concesiones, sobre las que no es posible la modificación sustancial, posteriores a los traspasos y que se han resuelto por la administración general del Estado. Incluso hasta la resolución de caducidad objeto del presente conflicto tampoco la administración canaria había puesto en duda la competencia estatal.

No comparte que la ampliación del plazo de dichas concesiones compensatorias por 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,

que no ha sido cuestionada constitucionalmente, haga perder a las mismas su carácter original. Refiere que el propio artículo segundo de la Ley 2/2013, distingue en su apartado 1 entre las concesiones ordinarias y la compensatorias, pues de lo contrario hubiera optado por unificar ambos supuestos. La prórroga extraordinaria es una extensión temporal de un título concesional; en nada altera la naturaleza del título el hecho de que haya sido prorrogado.

d) Finalmente el abogado del Estado dedica la última parte de sus alegaciones a sostener que las concesiones compensatorias no se integran en la competencia ejecutiva de la Comunidad Autónoma de Canarias derivada de la competencia exclusiva de la ordenación del litoral, al tratarse de actuaciones de naturaleza expropiatoria insertas en las facultades del Estado como titular del dominio público marítimo-terrestre, en particular de su facultad de deslinde para dar efectividad al mandato constitucional que impone al Estado el art. 132 CE, por el que se declara la titularidad dominical a favor del Estado. Insiste en que la resolución aprobatoria del deslinde constituye la materialización formal de la expropiación que da lugar al justiprecio consistente en un tipo especial de concesión y en tal sentido se remite a la orden ministerial de 22 de mayo de 1992 (que acompaña como anexo I) en virtud de la cual se aprobó el deslinde del tramo de costa donde se sitúan el Hotel y Apartamentos Oliva Beach, objeto de la resolución de caducidad.

4. Por providencia de 24 de septiembre de 2024 se señaló para deliberación y votación de la presente sentencia el día 25 del mismo mes y año.

## II. Fundamentos jurídicos

### 1. Objeto del conflicto de competencias.

El presente proceso constitucional tiene por objeto resolver el conflicto positivo de competencia planteado por el Gobierno de Canarias contra la resolución de la ministra para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico de 27 de febrero de 2024 en cuanto que la administración general del Estado asume la competencia para declarar la caducidad de una concesión de uso y aprovechamiento del dominio público marítimo-terrestre sujeta al régimen jurídico de la disposición transitoria primera de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de costas.

El Gobierno de Canarias considera, como ha quedado expuesto en los antecedentes, que el precepto controvertido no respeta el reparto competencial que resulta del bloque de constitucionalidad, al obviar la competencias en la «ordenación y gestión del litoral» prevista en el art. 157 b) del Estatuto de Autonomía de Canarias (EACan), que abarca la función ejecutiva de la gestión de los títulos habilitantes de la ocupación del demanio marítimo-terrestre, siempre dentro del obligado respeto al régimen general del dominio público. Destaca a tal fin que las concesiones otorgadas conforme a la disposición transitoria primera LC no son un tipo de concesiones diferentes a las previstas en el art. 64 LC, e integran un bloque material y orgánico no fragmentable, encontrándose ambos tipos de concesiones sujetas al mismo régimen jurídico. Descarta que pueda apelarse a los decretos de transferencias como normas atributivas de competencias y al propio tiempo, para afirmar su competencia, refiere que 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, no reserva expresamente al Estado la competencia en disputa.

A este planteamiento se opondrá el abogado del Estado en sus alegaciones. Fundamenta la defensa de la competencia para dictar la resolución impugnada en que las concesiones compensatorias de la disposición transitoria primera LC son ajenas a la competencia relativa a la ordenación del territorio en tanto que no ejecutan ni aplican política de ordenación. Tales concesiones son el justiprecio compensatorio del acto de expropiación de los derechos inherentes a la condición de propietario existentes con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley de costas y emanan directamente del mandato del art. 132.2 CE por el que le corresponde al Estado definir legislativamente el dominio público marítimo-terrestre. Finalmente distingue con diversos argumentos –frente a la posición sostenida por el Gobierno de Canarias– las concesiones derivadas de la ordenación del litoral de las concesiones compensatorias, atendida no solo su regulación autónoma, sino también los diversos plazos a los que se sujetan, la exención de estas últimas del abono del canon correspondiente por la ocupación y la distinta regulación de estas que resulta del art. 2 de la Ley 2/2013.

2. Contenido de la resolución de la ministra para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico de fecha 27 de febrero de 2024.

Para conocer el alcance de lo resuelto por la ministra de Transición Ecológica es preciso transcribir el tenor literal de la resolución que ha suscitado el conflicto positivo de competencias, lo que se efectúa a continuación:

«l) Declarar 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 mercantil Geafond Número Uno Lanzarote, S.A., 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 “Hotel Oliva Beach” y “Apartamentos Oliva Beach”, incluidos en el dominio público marítimo terrestre en virtud del deslinde operado por Orden Ministerial de 22 de mayo de 1992, en el término municipal de La Oliva (Fuerteventura).

II) Ordenar a Geafond Número Uno Lanzarote, S.A., el levantamiento y retirada del dominio público marítimo-terrestre de las instalaciones existentes a sus expensas.

La demolición de la parte del complejo ocupada por los apartamentos queda suspendida hasta que se instruyan los expedientes que resuelvan la situación en la que se hallan los titulares registrales no amparados por el título concesional.

III) Ordenar a la demarcación de costas de Canarias que, previos los trámites a que se ha hecho referencia en el punto anterior, lleve a cabo el acto de reversión.

IV) El presente procedimiento se resuelve por la ministra para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, por delegación, por la directora general de la Costa y el Mar en virtud de la Orden TED/533/2021, de 20 de mayo, y por suplicencia, por el secretario de Estado de Medio Ambiente en virtud de la Resolución de 6 de marzo de 2023.»

### 3. Origen y regulación de las concesiones compensatorias en la legislación de costas.

La inicial regulación de las denominadas concesiones compensatorias por la Ley 22/1988, de 28 de julio, de costas, ha sido modificada inicialmente por la Ley 2/2013, de 29 de mayo, de protección y uso sostenible del litoral (Ley 2/2013) y más recientemente por la Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética (Ley 7/2021). Atendido el debate suscitado entre las partes sobre el dispar entendimiento de la naturaleza jurídica de las concesiones compensatorias y la relevancia que estas atribuyen a dicha naturaleza en orden a determinar la titularidad competencial, es preciso que examinemos la regulación inicial de tales concesiones y las ulteriores modificaciones producidas.

#### a) Ley 22/1988, de 28 de julio, de costas.

Debemos comenzar recordando que la Ley de costas refiere, en su exposición de motivos, su preocupación por la desnaturalización –producida con demasiada frecuencia– de porciones del dominio público litoral, no solo porque se había reconocido la propiedad particular, sino también por la privatización de hecho que había supuesto el otorgamiento de determinadas concesiones y la carencia de accesos públicos, con el resultado de que ciertas extensiones de la ribera del mar habían quedado injustificadamente sustraídas al disfrute de la colectividad.

Asimismo, la Ley de costas apunta, entre otros fallos graves de la legislación –entonces vigente–, a la escasa definición de la zona marítimo-terrestre y de playa, que no alcanzaba a cubrir la realidad natural; a la prevalencia de la posesión particular amparada en el registro de la propiedad, con reivindicación a cargo del Estado; a la adquisición privada del dominio público; a la usucapión veintenal como título legitimador del uso; a la actitud meramente pasiva de la administración en el otorgamiento de títulos de ocupación o uso; al tratamiento indiferenciado de autorizaciones y concesiones, y, a la generalización de estas, con lo que ello suponía de ampliación de los derechos de sus titulares sobre el dominio público.

La Ley de costas pasa a utilizar la denominación dominio público marítimo-terrestre, como más adecuada al ser útil para poner de manifiesto la existencia de un espacio terrestre complementario al dominio público marítimo, para cuya denominación genérica recupera la expresión tradicional de «ribera del mar». Y, se propone establecer mecanismos que favorezcan la incorporación de terrenos al dominio público, ampliando la estrecha franja costera que entonces tenía la calificación de demanial. De este modo, configura la servidumbre de protección con una profundidad de cien metros si bien en las zonas ya urbanizadas se mantiene la anchura de veinte metros que tenía la antigua servidumbre de salvamento.

La Ley de costas faculta a la administración para convocar concursos para el otorgamiento de las autorizaciones y concesiones que considere de especial interés; y, reduce el plazo máximo de otorgamiento desde noventa y nueve a treinta años, que se considera suficiente para la amortización de cualquier instalación.

Por otra parte, la Ley de costas, en sus disposiciones transitorias primera y segunda, contempla un complejo régimen transitorio que permite la adaptación de las situaciones existentes con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley a la nueva regulación contenida en la misma. De este modo, en la disposición transitoria primera LC se «abordó la problemática de los denominados enclaves privados en el dominio público marítimo-terrestre, como consecuencia de la existencia de títulos de propiedad sobre terrenos que, o bien eran ya demaniales antes de la promulgación de la Ley de costas de 1988, o bien pasaron a serlo como consecuencia de los nuevos criterios que en esa fecha incorporó el legislador para la delimitación de los bienes de dominio público» (STC 233/2015, de 5 de noviembre, FJ 7).

Como tuvimos ocasión de indicar en la STC 149/1991, de 4 de julio, FJ 8 B), la disposición transitoria primera trata de dar solución a estos dos problemas, esto es, al de la existencia de enclaves privados sobre terrenos que ya antes de la promulgación de la Ley se situaban en el dominio público y, al derivado de la extensión de la zona demanial sobre terrenos que, de acuerdo con la legislación anterior, eran de propiedad privada.

El primero de estos problemas es el que se aborda en sus tres primeros apartados, cuyo aspecto común es que la subsistencia de tales títulos privados resulta incompatible con el mandato del art. 132.2 CE, al recaer sobre unos bienes –zona marítimo-terrestre y playas– que por sus propias características físicas y naturales eran y son de dominio público y, por tanto, «por imperativo constitucional deben cesar», por lo que su transformación en la concesión del derecho a ocupar y a aprovecharse del demanio durante sesenta años y sin pago de canon alguno «implica una muy singular forma de expropiación».

El segundo problema, se regula en el apartado cuarto de la misma disposición transitoria primera, por el que la pérdida de la propiedad implica sin duda una expropiación cuyo presupuesto es la decisión del legislador de precisar que haya de entenderse por ribera del mar y de compensar la pérdida de una efectiva titularidad dominical sobre unos bienes que pasan a integrar el dominio público con el otorgamiento de una concesión que permite el mantenimiento de los usos y aprovechamientos existentes por un plazo máximo de sesenta años.

b) 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 (Ley 2/2013).

La Ley 2/2013, indica en su exposición de motivos en relación con los problemas derivados de los enclaves privados, que pretende dar «respuesta, entre otras situaciones, a la extinción de las concesiones que comenzarían a expirar en 2018, buscando la estabilización de derechos y su adaptación a un horizonte temporal semejante al nuevo plazo máximo de duración de las concesiones demaniales, que pasa de treinta a setenta y cinco años art. 66.2 LC, en la redacción dada por el art. 1.21 de la Ley 2/2013» [STC 233/2015, FJ 10, apartado b)], por lo que modifica el régimen de los titulares registrales y dispone en su art. 2 una prórroga extraordinaria con una duración máxima de setenta y cinco años para las concesiones existentes y otorgadas al amparo de la disposición transitoria primera de la Ley de costas, siempre que previamente dicha prórroga sea solicitada por el titular de la concesión.

Esta nueva regulación –como afirma el Gobierno de Canarias en sus alegaciones– aproxima la concesión compensatoria al régimen general de las concesiones. En efecto, tal acercamiento, se observa –por una parte– en la exigencia de la previa solicitud para que la concesión sea concedida, imperativo que se proyecta sobre las concesiones ordinarias y que aparta a las llamadas concesiones compensatorias de su inicial configuración contenida en el apartado segundo de la disposición transitoria primera del Real Decreto 1471/1989, de 1 de diciembre, por el que se aprueba el reglamento general para desarrollo y ejecución de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de costas, en virtud del cual, salvo renuncia expresa del interesado, transcurrido el plazo de un año sin que se hubiera solicitado la concesión compensatoria, la misma se otorgaría de oficio por el Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo.

Y, por otra parte, también se aprecia la regulación común de ambos tipos de concesiones –en línea con lo defendido por el Gobierno de Canarias– en el establecimiento de una eventual prórroga de setenta y cinco años contados desde la fecha de la solicitud (art. 2 de la Ley 2/2013).

Asimismo, dicha cercanía al régimen general de las concesiones –aun cuando se mantiene la inexistencia de canon propio de la naturaleza compensatoria de la concesión– se deja entrever también en el preámbulo de la norma, al establecer condicionamientos comunes –aunque como se verá, no idénticos– para la concesión de la prórroga en ambos tipos de concesiones. De este modo se indica:

«Debe subrayarse que no se trata de una prórroga indiscriminada, sino que su otorgamiento requiere un informe del órgano ambiental autonómico, en los casos en que se trate de ocupaciones para usos destinados 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. Este es un ejemplo donde la seguridad jurídica que supone la continuidad de la ocupación se conjuga con la protección del litoral que podrá conllevar la expulsión efectiva de todas aquellas concesiones que no sean ambientalmente sostenibles. Con carácter general, el plazo máximo de esta prórroga extraordinaria se fija en setenta y cinco años para hacerla coincidir con el nuevo plazo máximo por el que se podrán otorgar las concesiones. Con ello se busca estabilizar los derechos y adaptarlos a un horizonte temporal que sea semejante.»

En fin, esa aproximación al régimen jurídico común al que se sujetan las concesiones de la disposición transitoria primera LC, también se evidencia en la nueva redacción del art. 70.2 de la Ley de costas de 1988, cuando dispone la transmisibilidad *inter vivos* de todas las concesiones, así como en la taxatividad de la regla contenida en el párrafo quinto del art. 2 de la Ley 2/2013 cuando indica que «[l]as concesiones así prorrogadas se regirán en todo lo demás, por lo dispuesto en la Ley 22/1988, de 28 de julio, de costas».

Ahora bien, la similitud regulatoria de ambos tipos de concesiones, como bien afirma el abogado del Estado, no desnaturaliza el originario carácter compensatorio de las concesiones previstas en el régimen transitorio de la Ley de costas ni supone la unificación de su régimen jurídico. Dicha conclusión es la que se plasma en la STS 796/2023, de 6 de marzo, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo (ECLI:ES:TS:2023:796), que –en su condición de máximo intérprete de la legalidad ordinaria–, considera que las limitaciones del art. 32 LC no son de aplicación a las concesiones de la disposición transitoria primera, al razonar que «[l]a prórroga de un derecho, incluso en su interpretación literal, comporta su continuidad durante un mayor plazo; se modifica el tiempo del derecho, no el derecho mismo, que permanece, en principio, inalterable porque en otro caso se trataría de un supuesto diferente (novación). Si a las concesiones que traían causa del régimen transitorio, que el legislador

simplemente ha querido prorrogar, se les impone las limitaciones del artículo 32 –limitaciones que no tenían con anterioridad a la prórroga– quedarían desvirtuadas y se trataría de una renovación con un nuevo contenido. Para que la prórroga fuera tal, a estas concesiones se les debía respetar los “usos y aprovechamientos existentes”, como declaraba la redacción original de la disposición transitoria primera LC».

c) Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética (Ley 7/2021).

Finalmente debemos referirnos a la última modificación que se ha producido en el régimen jurídico de las concesiones por el art. 20 de la Ley 7/2021, con el que se ha pretendido dar la seguridad jurídica que reclamaban los aplicadores de la norma sobre el modo de computar el plazo de prórroga de setenta y cinco años. Se aclara en dicho precepto que los plazos de duración de los títulos de ocupación del dominio público marítimo-terrestre se computarán desde su otorgamiento e incluirán todas sus prórrogas, de ser estas posibles, sin superar los plazos máximos establecidos en la Ley de costas y en la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, de patrimonio de las administraciones públicas. Sobre dicho apartado se pronunció la STC 90/2022, de 30 de junio, FJ 3 b), al considerar:

«También el tenor del art. 20.4 de la Ley 7/2021, resulta respetuoso con el principio de seguridad jurídica cuando indica que (i) los plazos de duración de los títulos de ocupación del dominio público marítimo-terrestre se computarán desde su otorgamiento e incluirán todas sus prórrogas, de ser estas posibles; (ii) no podrán superar los plazos máximos establecidos en la Ley de costas y en la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, de patrimonio de las administraciones públicas (en adelante, Ley 33/2003); y (iii) serán nulos de pleno derecho los actos administrativos que se dicten tras la entrada en vigor de la Ley 7/2021 en caso de incumplimiento de lo previsto en su art. 20.

De ello se deduce que el plazo máximo de duración de las concesiones de ocupación del dominio público marítimo-terrestre, o de cualquier prórroga del mismo, sería a partir de la entrada en vigor de la Ley 7/2021 de setenta y cinco años (desde su concesión o desde su prórroga –según su diverso régimen originario–); conservando los titulares de concesiones (o prórrogas) anteriores a la entrada en vigor de la Ley 7/2021, sus derechos adquiridos conforme a la Ley de costas (incluido el término de prórroga extraordinaria de setenta y cinco años del art. 2 de la Ley 2/2013); no pudiéndose –sin embargo– otorgar ni prorrogar –desde la entrada en vigor de la Ley 7/2021– ninguna ocupación del dominio público marítimo-terrestre por más de esos setenta y cinco años de límite, y resultando nulas las concesiones o prórrogas de más de setenta y cinco años otorgadas tras la entrada en vigor de la Ley 7/2021. Por otra parte, el *dies a quo* del cómputo del plazo de duración de la concesión y su prórroga es una cuestión casuística, que les corresponderá enjuiciar a los tribunales ordinarios según la heterogeneidad de regímenes.»

Asimismo, en el apartado 3 del art. 20 de la Ley 7/2021, se establece que «[c]on el fin de garantizar una adecuada adaptación de la costa a los efectos del cambio climático, la gestión de los títulos de ocupación del dominio público marítimo-terrestre y sus prórrogas se llevará a cabo de acuerdo con lo establecido en el título III de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de costas y teniendo en cuenta lo dispuesto en el artículo 13 *ter* de dicha ley.». Y añade, en su párrafo segundo, que «también se estará a lo previsto en otra normativa aplicable, así como en convenios internacionales que contengan regulación relativa a la costa y al mar y a la conservación y uso sostenible del dominio público marítimo-terrestre, teniéndose en cuenta factores como el estado y evolución de los ecosistemas, las condiciones hidromorfológicas, climáticas y de dinámica costera; así como la presión acumulada de los diferentes usos que soporta cada tramo de costa».

Por tanto, frente a la regulación anterior se opta por una discrecionalidad técnica en el ejercicio de la potestad de otorgamiento de la prórroga, que se proyecta –con la salvedad indicada por la citada STS 796/2023– de modo indistinto respecto de las concesiones ordinarias y las denominadas «compensatorias», contribuyendo a su tratamiento uniforme. De este modo el art. 20.3 de la Ley 7/2021 remite para la concesión de los títulos de ocupación y de sus prórrogas a lo dispuesto en el título III de la Ley de costas que se intitula «Utilización del dominio público marítimo-terrestre» y al art. 13 *ter*, añadido por el art. 1.9 de la Ley 2/2013.

Dicho art. 20.3 de la Ley 2/2021 se desarrolló por los arts. 135 y 172 del 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, si bien el mismo ha sido anulado por la sentencia 150/2024, de 31 de enero de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo (ECLI:ES:TS:2024:481).

**4. Contenido y alcance de la ordenación del litoral como título competencial específico: en particular la competencia para la gestión de los títulos de ocupación y competencia del Estado sobre el dominio público marítimo-terrestre.**

Efectuado el examen del origen y de la evolución normativa de las concesiones compensatorias, y, atendida la controversia dialéctica en que se desenvuelven las respectivas pretensiones de nulidad y defensa de la resolución ministerial, es preciso adentrarnos en: a) la doctrina constitucional acerca del contenido de la competencia exclusiva asumida por la Comunidad Autónoma de Canarias en el art. 157 b) de su estatuto de autonomía relativa a la ordenación y gestión de litoral «que incluye en todo caso: [...] b) La gestión de los títulos de ocupación y uso del dominio público marítimo-terrestre, especialmente el otorgamiento de autorizaciones y concesiones»; b) Las competencias que ostenta el Estado sobre el demanio conforme a la doctrina constitucional; y c) El reconocimiento

de la naturaleza normativa a actos que aun siendo singulares, concretos y específicos complementan la normativa sobre la determinación del régimen jurídico del dominio público marítimo-terrestre.

a) En relación con el contenido de la competencia exclusiva asumida por la Comunidad Autónoma de Canarias en el art. 157 b) de su estatuto de autonomía, debemos remitirnos al razonamiento contenido en la reciente STC 68/2024, FJ 5 C) –a la que se refiere el Gobierno de Canarias en apoyo de su pretensión– en la que con cita de pronunciamientos precedentes, hemos modulado «nuestra doctrina, al entender que las funciones ejecutivas relativas a la gestión de títulos de utilización y ocupación del dominio público marítimo-terrestre no forman parte de competencias estatales al tener su encaje en la competencia sobre ordenación del litoral. Por tanto, la competencia estatal debe entenderse limitada a establecer el régimen jurídico del dominio [...] quedando sustraídas del mismo la facultad de otorgar las autorizaciones para la utilización y ocupación del demanio, al pertenecer dichas facultades de ejecución a la competencia exclusiva de ordenación del litoral, posicionamiento constitucional que es proyectable a las comunidades autónomas que tengan reconocida dicha competencia en sus estatutos de autonomía».

b) Por otra parte, en cuanto a las competencias estatales sobre el demanio, también recordamos en la mencionada STC 68/2024, FJ 5 B), con cita de la STC 149/1991, FJ 1 C):

«[E]s competencia propia del Estado la determinación de aquellas categorías de bienes que integran el dominio público natural [...] Esta facultad del legislador estatal para definir el dominio público estatal (art. 132.2 CE) y para establecer el régimen jurídico de todos los bienes que lo integran [...] no solo ha de inspirarse en los principios de inalienabilidad, imprescriptibilidad e inembargabilidad, sino que además ha de adoptar todas las medidas que crea necesarias para preservar sus características propias [...]. En el caso del dominio público marítimo-terrestre se trata, además, sin embargo, de una expresa necesidad jurídico-positiva, constitucional, pues como es obvio, el mandato del constituyente quedaría burlado si el legislador obrase de modo tal que, aun reteniendo físicamente en el dominio público del Estado la zona marítimo-terrestre, tolerase que su naturaleza y sus características fueran destruidas o alteradas.

[...]

Esta facultad legislativa que compete en exclusiva al Estado de establecer el régimen jurídico del dominio público marítimo-terrestre ex art. 132.2 CE, al estar acotada a prever las medidas que garanticen su integridad física y jurídica y aseguren su libre utilización, no excluye la competencia legislativa autonómica de ordenación del litoral, que recayendo sobre ese mismo espacio físico le habilita para establecer en cada tramo de costa qué usos son posibles en el dominio público marítimo-terrestre, siempre claro está que al hacerlo no contraría o desvirtúa las antedichas medidas que corresponde definir al Estado en exclusiva y que en la actualidad se encuentran en la ley y reglamento que regulan las costas.

[...]

A modo de síntesis puede afirmarse que de la titularidad del dominio público marítimo-terrestre resulta únicamente la facultad del Estado de adoptar medidas de protección que aseguren que la naturaleza y las características del mismo no sean destruidas y alteradas, así como para garantizar el uso libre, sin perjuicio de las posibilidades de actuación del Estado sobre la zona marítimo-terrestre a través de otros títulos.»

c) Por último, debemos recordar que este tribunal ha atribuido a determinados actos singulares y específicos, pese a su carácter concreto, naturaleza normativa al servir de complemento y formar parte integrante del contenido de las normas que establecen el régimen jurídico del dominio público marítimo-terrestre.

En este sentido, la STC 149/1991, FJ 3 D) c), examina el vicio de inconstitucionalidad que los recurrentes atribuían al art. 25.3 LC al considerar –de modo similar al planteamiento defendido por el Gobierno de Canarias– que la autorización que se atribuía al Consejo de ministros era un acto de ejecución, cuya competencia debía corresponder a las comunidades autónomas.

En efecto, dicho apartado tercero, cuya redacción no ha sido modificada, prevé, la posibilidad de que, por razones de utilidad pública el Consejo de ministros mediante una resolución singular elimine, para obras o instalaciones determinadas, las prohibiciones referidas en las letras b) y d) del art. 25.1 LC o bien exceptúe la prohibición de autorización de las instalaciones industriales referidas en la letra a) del art. 25.1 LC o en las que no concurren los requisitos del art. 25.2 LC. La STC 149/1991, desestima la impugnación de las comunidades autónomas al descartar la naturaleza ejecutiva de dichas autorizaciones singulares y correlativamente afirma la competencia estatal sobre las mismas, al atribuirles naturaleza normativa. En tal sentido indica:

«El tercero y último de los apartados prevé, por último, la posibilidad de que, por razones de utilidad pública, el Consejo de Ministros levante, para obras o instalaciones determinadas, algunas de las prohibiciones contenidas en el apartado primero o excepción, para alguna instalación industrial concreta, la regla general del apartado segundo, de manera tal que mediante este precepto se completan las normas que en aquellos otros apartados quedan solo parcialmente enunciadas. La atribución concedida al Consejo de Ministros no es, en consecuencia, un

acto de ejecución de aquellas otras normas fragmentarias, sino parte integrante del contenido de la norma total» [FJ 3 D) c)].

#### 5. Aplicación de la doctrina al caso: desestimación del conflicto positivo de competencias.

Una vez examinada la finalidad de las concesiones reguladas en la disposición transitoria primera de la Ley de costas y expuesta la doctrina constitucional relativa al alcance de la competencia autonómica de ordenación del litoral y la estatal sobre el dominio público marítimo-terrestre, estamos en condiciones de dar una respuesta al conflicto positivo de competencias planteado, esto es, si le corresponde a la administración general del Estado la competencia para declarar la caducidad de una concesión de uso y aprovechamiento del dominio público marítimo-terrestre sujeta al régimen jurídico de la disposición transitoria primera LC o por el contrario si dicha potestad forma parte de la competencia relativa a la ordenación del litoral asumida por la Comunidad Autónoma de Canarias en el art. 157 b) EACan.

A tal efecto, nuestra decisión, pese al intenso debate suscitado entre las partes acerca de la interpretación de las previsiones –y omisiones– contenidas en 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, no puede sostenerse en dicha norma. Y ello porque es doctrina constitucional consolidada que los decretos de transferencias «no atribuyen ni reconocen competencias, sino que traspasan servicios, funciones e instituciones; no son en consecuencia normas determinantes del sistema constitucional de distribución de competencias, compuesto exclusivamente por la Constitución, los estatutos y, en su caso, las demás disposiciones atributivas de competencias, cuyas prescripciones no pueden ser alteradas ni constreñidas por las disposiciones de los decretos de traspasos» (STC 147/1998, de 2 de julio, FJ 10; reiterada, entre otras, en las SSTC 9/2001, de 18 de enero, FJ 6; 44/2007, de 1 de marzo, FJ 6; 28/2016, de 18 de febrero, FJ 6, y 194/2016, de 16 de noviembre, FJ 2)» [STC 65/2020, de 18 de junio, FJ 20 e)].

Por otra parte, carece de virtualidad alguna desde el punto de vista de la delimitación competencial –contrariamente a lo afirmado por el abogado del Estado– que otras comunidades autónomas como Cataluña, Andalucía e Islas Baleares nunca hayan reclamado ni ejercido función alguna (ni de otorgamiento ni de modificación, prórroga o extinción) en relación con las concesiones de la disposición transitoria primera, pues tal actuación no puede vincular a este Tribunal Constitucional, como supremo intérprete de la Constitución (art. 1 LOTC), en la determinación del orden competencial.

Asimismo, no es sostenible la posición del Gobierno de Canarias cuando equipara las concesiones reguladas en el capítulo V del título III relativo a la «utilización del dominio público marítimo-terrestre» con las concesiones compensatorias reguladas en la disposición transitoria primera LC. En efecto, pese a la apuntada aproximación que se ha producido en la regulación legal de ambos tipos de concesiones, puesta de manifiesto por el Gobierno de Canarias a los efectos de encuadrar las concesiones compensatorias de la disposición transitoria primera en la competencia relativa a la ordenación del litoral, su régimen jurídico es distinto y alejado de dicho título competencial.

En efecto, el originario carácter compensatorio de las concesiones de la disposición transitoria primera no se desnaturaliza como consecuencia del posible alargamiento del plazo de vigencia hasta setenta y cinco años: en primer lugar porque la regulación mantiene la exención en el pago del canon incompatible con la regulación de las concesiones de los arts. 64 y ss. LC; y, además, porque la prórroga de las concesiones de la disposición transitoria primera no altera su esencia, que se encuentra vinculada a las facultades de delimitación por el Estado del dominio público marítimo-terrestre, y por tanto, es ajena a «la actividad consistente en la delimitación de los diversos usos a que puede destinarse el suelo o espacio físico territorial» [STC 18/2022, de 8 de febrero, FJ 2 c), con cita de otras] que integra el objeto de la competencia de ordenación del litoral.

Como se ha expuesto, el otorgamiento y la regulación de las concesiones de la disposición transitoria primera LC aparecen estrechamente vinculados a la facultad legislativa que compete en exclusiva al Estado de determinar el régimen jurídico del dominio público marítimo-terrestre ex art. 132.2 CE. Esto es, a la finalidad de establecer las medidas que garanticen su integridad física y jurídica y aseguren su libre utilización. Dicha competencia exclusiva se materializó en la aprobación de la Ley de costas mediante la cual el Estado amplió el dominio público marítimo-terrestre en relación con las previsiones de la precedente Ley 28/1969, de 26 de abril, sobre costas y en la que dispuso que «[n]o podrán existir terrenos de propiedad distinta de la demanial del Estado en ninguna de las pertenencias del dominio público marítimo-terrestre» (art. 9.1 LC).

De modo que el Estado, en cumplimiento de su obligación constitucional de adoptar todas las medidas que crea necesarias para preservar las características propias del demanio, impidió la pervivencia de enclaves de propiedad privada en la zona marítimo-terrestre y compensó por la privación de los mismos a sus titulares con la concesión temporal de un derecho de ocupación y aprovechamiento, sujeto a los usos y aprovechamientos existentes y llamado a extinguirse como garantía última del deslinde producido una vez transcurrido el plazo de treinta años y en su caso de la inicial y posterior prórroga prevista.

Es por ello por lo que debemos afirmar que la vigencia de la concesión compensatoria se enmarca por una parte en la competencia exclusiva del Estado de establecer el régimen jurídico del dominio público marítimo-terrestre ex art. 132.2 CE, que comprende la posibilidad de «adoptar todas las medidas que crea necesarias para preservar sus características propias», en especial aquellas encaminadas a evitar que la naturaleza de dichos bienes fuera destruida o alterada [STC 149/1991, FJ 1 C)]. Y, por otra parte, la misma se desvincula de la concesión *ex novo* de nuevos usos y aprovechamientos asociados a la ordenación del litoral, al no quedar afectada la concesión por las limitaciones y condicionamientos del art. 32 LC, sino que su pervivencia se sujeta únicamente al respeto de los usos y aprovechamientos existentes con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley de costas y actualmente a las previsiones el apartado 3 del art. 20 de la Ley 7/2021.

De este modo, como hemos adelantado, la decisión de caducidad de la concesión no se encuadra en la ordenación del litoral, sino que se enmarca en la competencia exclusiva del Estado de definir y establecer el régimen jurídico del dominio público marítimo-terrestre ex art. 132.2 CE, orientada a preservar sus características propias y a evitar que la naturaleza de los bienes que lo integran sea destruida o alterada. La declaración de caducidad no es, en consecuencia, un acto de ejecución de la normativa sobre la ordenación del litoral competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma de Canarias y ajena a las constitucionalmente reservadas al Estado, sino complemento normativo e integrador de los preceptos que determinan el régimen jurídico del dominio público marítimo-terrestre ex art. 132.2 CE en la Ley de costas al poner fin a la excepcionalidad que suponen tales concesiones en relación con la protección del dominio público marítimo-terrestre.

De modo similar nos pronunciamos –como hemos recordado en el fundamento anterior– al sostener que se integraba en la competencia del Estado la autorización excepcional de actividades e instalaciones prohibidas que los arts. 25.3 y 32 LC –por razones de utilidad pública– atribuyen al Consejo de Ministros, al actuar dicha autorización como complemento indispensable de la normativa protectora [SSTC 149/1991, FFJJ 3 D) c) y 4 B) b), y 34/2014, de 27 de febrero, FJ 3] y en consecuencia no poderse considerar dicha atribución un acto de ejecución de las normas protectoras, sino parte integrante del contenido de la norma total.

Expuesto lo anterior, debemos desestimar el conflicto positivo de competencia promovido por el Gobierno de Canarias contra la resolución de 27 de febrero de 2024 de la ministra para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico por la que se declara la caducidad de la concesión otorgada por la Orden Ministerial de 8 de julio de 2003, a la entidad mercantil Geafond Número Uno Lanzarote, S.A., para la ocupación y aprovechamiento del dominio público y declarar que le corresponde a la administración general del Estado la competencia para resolver la caducidad de una concesión de uso y aprovechamiento del dominio público marítimo-terrestre sujeta al régimen jurídico de la disposición transitoria primera de la Ley de costas.

## FALLO

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, por la autoridad que le confiere la Constitución de la Nación española, ha decidido desestimar el conflicto positivo de competencia núm. 3870-2024 planteado por el Gobierno de la Comunidad Autónoma de Canarias contra la resolución de 27 de febrero de 2024, de la ministra para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico por la que se declara la caducidad de la concesión otorgada, por la Orden Ministerial de 8 de julio de 2003, a la entidad mercantil Geafond Número Uno Lanzarote, S.A., para la ocupación y aprovechamiento del dominio público.

Asimismo, procede declarar la titularidad de la competencia para resolver la caducidad de la referida concesión al Gobierno de la Nación.

Publíquese esta sentencia en el «Boletín Oficial del Estado».

Dada en Madrid, a veinticinco de septiembre de dos mil veinticuatro. Cándido Conde-Pumpido Tourón. Inmaculada Montalbán Huertas. Ricardo Enríquez Sancho. María Luisa Balaguer Callejón. Ramón Sáez Valcárcel. Enrique Arnaldo Alcubilla. Concepción Espejel Jorquera. María Luisa Segoviano Astaburuaga. César Tolosa Tribiño. Juan Carlos Campos Moreno. Laura Díez Bueso. José María Macías Castaño.

Firmado y rubricado.