

# Las superiores competencias de la Comunidad Autónoma de Canarias (en relación con las demas) como archipiélago atlántico, en materia de costas y el mar territorial

Antonio Domínguez Vila  
*Profesor Titular de Derecho Constitucional ULL*  
*Secretario Superior de Admón. Local y Administrador General*  
*de la CA de Canarias (excedente)*  
*Abogado*

Gerardo Pérez Sánchez  
*Doctor en Derecho Constitucional por la ULL*  
*Profesor A. de Derecho Constitucional ULL*  
*Abogado*

**RESUMEN:** Con la aprobación de la Ley Orgánica 1/2018, de 5 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias (EACan), se han producido importantes cambios en la materia de las costas y de las aguas que la rodean, tanto en lo referente a la asunción de competencias por parte de la Comunidad Autónoma (CA), como a la propia configuración del ámbito espacial de las Islas Canarias que trasciende del territorio al aquitorio, al trazarse, en dicho Estatuto, un contorno perimetral entre los puntos extremos más salientes de las islas e islotes que integran, y englobar el espacio marítimo que se integra dentro de esas líneas como “aguas canarias” y como competencial ámbito marítimo de la Comunidad. Conforme al nuevo Estatuto el ejercicio de las competencias estatales o autonómicas sobre las aguas canarias y sobre los restantes espacios marítimos que rodean a Canarias sobre los que el Estado español ejerza soberanía o jurisdicción, se realizará teniendo en cuenta la distribución material de competencias establecidas constitucional y estatutariamente tanto para dichos espacios como para los terrestres. Este artículo estudia la nueva configuración del régimen de costas y del espacio marítimo.

**Palabras clave:** costas, aguas canarias, mar territorial, aquitorio, competencias, Canarias, Estado,

**ABSTRACT:** With the approval of Organic Law 1/2018, of November 5, reforming the Statute of Autonomy of the Canary Islands, important changes have occurred in terms of the coasts and the waters that surround it, both in relation to the assumption of powers by the Autonomous Community, as well as the very configuration of the spatial scope of the Canary Islands that transcends the territory to the aquitorio, when outlined, in said Statute, by drawing a perimeter contour between the most salient extreme points of the islands and islets that they comprise, and encompassing the maritime space that is integrated within of these lines as “Canary Waters” and as the maritime jurisdiction of the Community. In accordance with the new Statute, the exercise of state or regional powers over the Canary Islands waters and over the remaining maritime spaces surrounding the Canary Islands, over which the Spanish State exercises sovereignty or jurisdiction, will be carried out taking into account the material distribution of powers established constitutionally and statutorily, both for these spaces and for terrestrial ones. This article studies the new configuration of the coastal regime and maritime space.

**Keywords:** costas, canary waters, territorial sea, aquitorio, Canary Islands, competencies, State

**SUMARIO:** PREVIO: INTRODUCCIÓN. 1. LAS COMPETENCIAS DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CANARIAS EN MATERIA DE ORDENACION DEL LITORAL Y COSTAS.. 2. LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CANARIAS OSTENTA COMPETENCIAS TAMBIEN EN LAS AGUAS INTERIORES Y EL MAR TERRITORIAL SUPERIORES AL RESTO DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS CON COSTA. 3. SOBRE LA POSIBILIDAD DE ACOTAR EL CONCEPTO DE “INTEGRIDAD DEL DOMINIO” COMO FUNDAMENTO DE LA COMPETENCIA ESTATAL. 4. EL REAL DECRETO DE TRASPASO DE COMPETENCIAS. 5. NATURALEZA DE LOS INFORMES A EMITIR POR LA ADMINISTRACION GENERAL DEL ESTADO EN LAS FUNCIONES TRANSFERIDAS. 6. NATURALEZA DE LOS INFORMES A EMITIR POR LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO EN MATERIA DE PLANEAMIENTO TERRITORIAL Y URBANÍSTICO, SOBRE LAS SERVIDUMBRES, LA ZONA DE INFLUENCIA O LA ORDENACIÓN DEL DOMINIO PÚBLICO. 7. LA TITULARIDAD Y RECAUDACIÓN DEL CANON POR LA OCUPACIÓN O USO DEL DOMINIO PÚBLICO MARÍTIMO TERRESTRE PREVIO. INTRODUCCIÓN

El presente trabajo tiene su origen en un informe encargado a uno de los autores firmantes de este artículo, por parte de la Consejería de Transición Ecológica, Lucha contra el Cambio Climático y Planificación Territorial del Gobierno de Canarias, con ocasión de la negociación con el Estado del traspaso de las competencias en materia de costas, que finalmente derivó 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.

Si bien se ha pretendido configurar este traspaso de competencias a las Islas Canarias tomando como referencia otros traspasos anteriores en Comunidades Autónomas como la de Cataluña, lo cierto es que el especial contenido que tiene

el Estatuto de Autonomía de Canarias (EACan) en esta cuestión, justifica defender que el tratamiento de ambas realidades no puede ser plenamente comparable y, por ello, que la regulación contenida en el Real Decreto 713/2022 merecía un tratamiento diferenciado en el caso de nuestro archipiélago.

## **1. LAS COMPETENCIAS DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CANARIAS EN MATERIA DE ORDENACION DEL LITORAL Y COSTAS**

### **1.1. La innovación sobre las competencias en materia de ordenación de litoral, la costa y las aguas marítimas se lleva a cabo por medio del Estatuto de Autonomía de 2018 aprobado por la Ley Orgánica (LO) 1/2018 que expresa en su artículo 157**

#### *Artículo 157 Ordenación y gestión del litoral*

*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.*

Conforme a dicho texto estatutario, estamos ante una competencia exclusiva limitada por **el régimen general del dominio público**, pero ¿cuál es este, conforme el art 132 de la C.E. que expresa:

**132.2 CE.** *Son bienes de dominio público **estatal** los que determine la ley y, en todo caso, la zona marítimo-terrestre, las playas, el mar territorial y los recursos naturales de la zona económica y la plataforma continental.*

Y ¿cuál es el alcance de la competencia estatal?

Como expresa la Sentencia del Tribunal Constitucional (STC) 100/2016 de 25 Mayo de 2016, Rec. 5020/2013, FJ 5º: “...al Estado, corresponden en cuanto que titular del demanio, las facultades normativas para establecer su régimen de ocupación, sin perjuicio de las competencias sectoriales autonómicas que se ejerzan sobre dicho demanio, que, en todo caso, conserva la calificación de dominio público estatal”; “esas facultades que al Estado corresponden en cuanto titular del dominio que le habilitan para establecer normativamente su régimen de uso, son susceptibles de condicionar o modular las competencias autonómicas, cuando éstas últimas se despliegan sobre demanio público de titularidad estatal (STC 34/2014), FJ 3)».

En el mismo sentido la STC 28/2016 de 18 Feb. 2016, Rec. 4912/2013, FJ 6º expresa que:

*«Aun cuando se tratase de un espacio en el que la gestión del demanio es autonómica, ello no quiere decir que dicha gestión pueda realizarse al margen de las previsiones diseñadas por su titular para garantizar su integridad. La atribución al Estado de la titularidad del dominio público marítimo terrestre entraña, entre otras consecuencias, que le corresponda determinar el régimen jurídico de dicho demanio (entre otras, STC 31/2010, de 28 de junio, FJ 92). Señalado lo anterior, es de apreciar que la norma regula un derecho privativo sobre un bien demanial, pues se trata de viviendas contiguas a los canales navegables y éstos son de dominio público (art. 4 LC), derecho que, por tanto, deriva directamente de la previsión legal, lo que es constitucionalmente posible, dado que al Estado, corresponden en cuanto que titular del demanio, las facultades normativas para establecer su régimen de ocupación, sin perjuicio de las competencias sectoriales autonómicas que se ejerzan sobre dicho demanio, que, en todo caso, conserva la calificación de dominio público estatal. Por tanto, esas facultades que al Estado corresponden en cuanto titular del dominio que le habilitan para establecer normativamente su régimen de uso, son susceptibles de condicionar o modular las competencias autonómicas, cuando éstas últimas se despliegan sobre demanio público de titularidad estatal (STC 34/2014, FJ 3), lo que ha de llevarnos a descartar la impugnación.»*

Esto es, que en un espacio territorial donde la competencia preponderante de ordenación es la autonómica, el Estado, para garantizar la integridad del dominio público marítimo terrestre, —al que constitucionalmente se le ha atribuido su titularidad—, le corresponde determinar su régimen jurídico, particularmente la determinación de los bienes integrantes del dominio público y la delimitación concreta de los mismos (STC 149/1991), lo que modula y condiciona las competencias autonómicas.

En el caso concreto de la ordenación del litoral la STC 5/2015 de 22 Ene. 2015, Rec. 6964/2009 en un recurso presentado por el Presidente del Gobierno

## Las superiores competencias de la Comunidad Autónoma de Canarias (en relación...

de la Nación contra, precisamente la Ley canaria 7/2009, sus FJ J 4º a 6º, determina que:

1) *La ordenación del litoral, inexistente como competencia específica en el texto constitucional, se ha de considerar integrada dentro de la competencia sobre ordenación del territorio a que se refiere el art. 148.1.3 CE, a la que define más como una política que como una concreta técnica y una política, además, de enorme amplitud [conforme se ha explicado en la STC 149/1991, FJ 1 b)].*

2) *El ejercicio de esta competencia autonómica, habrá de tener en cuenta “la incidencia territorial de todas las actuaciones de los poderes públicos, a fin de garantizar de ese modo el mejor uso de los recursos del suelo y del subsuelo, del aire y del agua y el equilibrio entre las distintas partes del territorio mismo” [STC 149/1991, FJ 1 b)].*

3) *Son dos los títulos competenciales que juegan en este ámbito. Por un lado el enunciado en el art. 149.1.1 CE, que opera para asegurar una igualdad básica en el ejercicio del derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado al desarrollo de la persona (art. 45 CE), así como para asegurar la igualdad de todos los españoles en el ejercicio del derecho que garantiza el art. 33.1 y 2 CE, y que se verá afectado por los límites que la protección y servidumbres impuestas a los territorios colindantes al dominio público marítimo-terrestre exijan.*

4) *En relación con la protección del medio ambiente que consagra el art. 149.1.23. La competencia allí reservada al Estado es la relativa al establecimiento de la legislación básica, que puede ser complementada con normas adicionales, cuando así lo prevén los respectivos Estatutos, así como el ejercicio de las funciones de ejecución necesarias para la efectividad de esa legislación. Es, sin duda, la protección de la naturaleza la finalidad inmediata que persiguen las normas mediante las que se establecen limitaciones en el uso de los terrenos colindantes de la zona marítimo-terrestre, a fin de preservar las características propias (incluso, claro está, los valores paisajísticos) y, por tanto, es a partir de esa finalidad primaria como se han de articular, para respetar la delimitación competencial que impone el bloque de la constitucionalidad, la obligación que al legislador estatal impone el art. 132.2 de la CE y las competencias asumidas por las Comunidades Autónomas» [STC 149/1991 FJ 1 d)].*

5) *El ejercicio de la competencia autonómica sobre ordenación del litoral no puede a su vez reducir el contenido de las facultades que corresponden al Estado en cuanto titular del dominio público marítimo-terrestre, entre las que se encuentra la definición de los criterios para determinar los bienes integrantes de dicho dominio público y la delimitación concreta de tales bienes, con el alcance determinado en la STC 149/1991, de 4 de julio, FJ 2 a). (STC 46/2007, de 1 de marzo, FJ 12).*

En el mismo sentido la STC 6/2016 de 21 Ene. 2016, Rec. 4906/2013, en su F J 4º sintetiza la doctrina del Tribunal: *la titularidad estatal del dominio público y la competencia para determinar las categorías de bienes que lo integran no son, en sí mismos, criterios de delimitación competencial por lo que, en consecuencia, la naturaleza demanial de un bien no lo aísla de su entorno ni lo sustrae de las competencias que correspondan a otros entes públicos que no ostentan esa titularidad'. Sin perjuicio de que, como reconocimos en la STC 149/1991, de 4 de julio, la titularidad estatal del demanio pueda habilitar legítimamente para incidir sobre la competencia que para la ordenación del territorio ostentan las Comunidades Autónomas costeras [FJ 1 d)]" (STC 162/2012, de 20 de septiembre, FJ 7, y las allí citadas). Esta concurrencia explica que, en los espacios sobre los que se proyecta el art. 119.2 LC (esto es, la zona de dominio público marítimo-terrestre y la zona de servidumbre de protección), se produzca un complejo entramado de competencias estatales y autonómicas, que fue abordado con detalle por la STC 149/1991.*

Asimismo, la STC 57/2016<sup>1</sup> de 17 Mar. 2016, Rec. 5009/2013, en el recurso interpuesto esta vez por la Comunidad Autónoma de Canarias (CAC) contra la Ley 2/2013, de protección y uso sostenible del litoral y de modificación de la Ley 22/1988, de Costas, en su FJ 2º determina la siguiente doctrina:

- A) Respecto a la dimensión competencial, el art. 30.15 del Estatuto de Autonomía de Canarias (EACan modificación de 1997) atribuyó a Canarias competencia sobre ordenación del territorio. Ninguna duda cabe sobre la pertenencia del litoral al territorio de modo que es competencia autonómica la ordenación territorial del demanio costero. Esta atribución, que tiene por objeto la actividad, consistente en la delimitación de los diversos usos a que pueda destinarse el suelo o espacio físico territorial, no puede entenderse en términos tan absolutos que elimine o destruya las competencias que la propia Constitución reserva al Estado, aunque el uso que éste haga de ellas condicione necesariamente la ordenación del territorio.
- B) Este condicionamiento legítimo a la competencia autonómica de ordenación del territorio nace de un lado, de la titularidad estatal del demanio costero (art. 132.2 CE), que motiva que competa, en principio al Estado (salvo transferencia a las CCAA por sus Estatutos) la gestión de los bienes que lo integran, al igual que la regulación y el otorgamiento de los títulos que habilitan los usos que no son libres, sino en atención a los fines públicos que justifican la existencia del dominio público; esto es, para asegurar la protección de la integridad del demanio, la preservación de sus características naturales y la libre utilización pública y gratuita, no para con-

---

<sup>1</sup> Un análisis de dicha STC, desde la perspectiva competencial autonómica Eguinoa, de San Román E.: *LA GESTIÓN DEL DOMINIO PÚBLICO MARÍTIMOTERRESTRE TRAS LAS SSTC 31/2010 Y 18/2022* en, Revista de Administración Pública, 222, septiembre-diciembre (2023), pags. 198 y ss

## Las superiores competencias de la Comunidad Autónoma de Canarias (en relación...

dicionar abusivamente la utilización de competencias ajenas y en lo que aquí más directamente nos ocupa, de la competencia autonómica para la ordenación territorial.

- C) Por lo tanto, como se ha expuesto, en la STC 31/2010, la competencia estatal de protección del demanio, consiste en el 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 concurre con las señaladas competencias autonómicas.
- D) Por tanto (FJ 10º), el legislador estatal no sólo está facultado, sino obligado, a proteger el demanio marítimo-terrestre a fin de asegurar tanto el mantenimiento de su integridad física y jurídica, como su uso público y sus valores paisajísticos. Tampoco el hecho de que sobre los bienes adscritos se hayan desarrollado las correspondientes infraestructuras, hace perder a dichos bienes su condición demanial, tal y como acabamos de advertir, y, por tanto, no exonera al Estado de su deber de velar por la integridad física y jurídica del demanio marítimo-terrestre.

Para concretar el espacio competencial que ostenta el Estado en el dominio público marítimo-terrestre, como expresa Parejo Alfonso<sup>2</sup>, por más que el Tribunal Constitucional (TC) tenga dicho que la titularidad del dominio público (que deriva del art. 132 CE) no es en sí misma un criterio de delimitación competencial y por tanto la naturaleza demanial no aísla los bienes con tal cualificación de su entorno, ni los sustrae a las competencias de otros entes públicos que no ostentan su titularidad (SsTC 77/1984, de 13 de julio; 227/1988 y 103/1989 y 149/1991), de la STC 149/1991, de 4 de julio se detraen dos títulos competenciales estatales derivados del 149.1.1º:

- A) Uno de ellos concretado en asegurar la igualdad básica en el ejercicio del derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado al desarrollo de la persona (art. 45 CE), en relación con el dominio público marítimo-terrestre, fundamentando así -al margen de la titularidad del demanio- la legitimidad de todas las normas destinadas a garantizar, en condiciones básicamente iguales, la utilización pública, libre y gratuita de dicho demanio para los usos comunes y a establecer, correlativamente, el régimen jurídico de los usos u ocupaciones que no lo son, así como el consistente en asegurar la integridad física y las características propias de la zona marítimo-terrestre y garantizar su accesibilidad.
- B) Y el otro derivado del artículo 140-1-23º cuya finalidad inmediata es la protección de la naturaleza y la preservación de las características propias (incluso sus valores paisajísticos) de la zona marítimo-terrestre.

---

<sup>2</sup> En comentario al art 157 en Comentarios al Estatuto de Autonomía de Canarias. Ed Parlamento de Canarias-BOE 2020, págs. 908 a 917.

En la STC 233/2015 de 5 de noviembre, se incide sobre la misma idea, al establecer las funciones del Estado en el sentido de que *«no solo está facultado, sino obligado, a proteger el demanio marítimo-terrestre a fin de asegurar tanto el mantenimiento de su integridad física y jurídica, como su uso público y sus valores paisajísticos»*, pero añadiendo en este caso que *el objetivo de proteger la integridad se corresponde «con la conservación, protección, restauración y adaptación del dominio público marítimo-terrestre, teniendo en cuenta los efectos del cambio climático»*.

Anteriormente la STC 87/2012, de 18 de abril, afirmó que *«las funciones atribuidas por la Carta Europea del Litoral a las zonas costeras no solo facultan, sino que obligan, al legislador estatal a proteger el demanio marítimo-terrestre, a fin de asegurar tanto el mantenimiento de su integridad física y jurídica, como su uso público y sus valores paisajísticos (tal y como exigiría el propio art. 45 CE)»*. En un sentido análogo, la STC 233/2015, de 5 de noviembre, con cita a la previa sentencia 149/1991, de 4 de julio, también establece que en lo referente al régimen jurídico de los bienes que integran el dominio público marítimo-terrestre, el legislador 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.

De nuevo siguiendo parcialmente a Parejo Alfonso<sup>3</sup>, procede en este punto fijarse en la STC 31/2010, de 28 de junio, sobre el EA de Cataluña, para concluir que:

- A) La asunción estatutaria, como competencia exclusiva, de la ordenación del litoral se hace respetando el régimen general (estatal) del dominio público y atribuyendo una serie de competencias más concretas que se proyectan ciertamente sobre aquel dominio público estatal, pero que tienen carácter ejecutivo (aunque como se argumentará más adelante en el caso de Canarias a partir del Estatuto de 2018 son exclusivas limitadas con las funciones de desarrollo legislativo y ejecución). Tal asignación no vulnera, pues, la competencia estatal. Y ello, porque, de un lado, el respeto del régimen general del dominio público implica la plena sujeción autonómica a las correspondientes potestades estatales y de otro lado, las competencias autonómicas en que se concreta la ordenación del litoral, no excluyen la protección estatal del dominio público (determinando solo que ésta concurre con las autonómicas).
- B) Las competencias autonómicas en que se desagrega la de ordenación del litoral solo son exclusivas pues, en los términos estrictos de su asunción estatutaria y de su sujeción, en todo caso, al régimen general estatal del dominio público.

---

<sup>3</sup> Op. cit. Comentarios al Estatuto de Autonomía de Canarias. Ed Parlamento de Canarias-BOE 2020, págs. 908 a 917

C) En cuanto que especialidad, por razón de las características del litoral, de la competencia más general de ordenación del territorio, la de dicho litoral debe al igual que aquélla, descansar en una visión integrada, armonizadora y compatibilizadora de los diversos intereses públicos presentes en cada caso, que impida actuaciones descoordinadas y contradictorias. Esa visión integrada aparece postulada, además de por la Directiva 2014/89/UE de ordenación del espacio marítimo, por la Carta Europea del Litoral, y la Recomendación del Consejo de Europa de 30 de enero de 2002.

En este caso, la concreción del artículo 157 del EACan establece un ámbito propio y exclusivo autonómico, el cual es propio y compatible con el que pueda tener el Estado derivado de su obligación asegurar el mantenimiento de la integridad física y jurídica del demanio marítimo-terrestre, así como de su uso público y sus valores paisajísticos, con la amplitud referida a la conservación, protección, restauración y adaptación del dominio público marítimo-terrestre, teniendo en cuenta los efectos del cambio climático.

Por todo lo anterior, procede concluir:

Primero.—El artículo 132 de la Constitución no funciona como una cláusula que atribuya competencias al Estado como sí lo hace el artículo 149.

Segundo.—El Estado conforme al artículo 132 de la Constitución no solo está facultado, sino obligado, a proteger el demanio marítimo-terrestre a fin de asegurar tanto el mantenimiento de su integridad física y jurídica, como su uso público y sus valores paisajísticos, lo que incluye la conservación, la protección, la restauración y la adaptación del dominio público marítimo-terrestre a los efectos del cambio climático.

Tercero.—El litoral, como parte del territorio singularizada por su contacto con el mar, no escapa a la distribución de competencias de los artículos 148 y 149 de la Constitución y su posterior concreción en los Estatutos de Autonomía. En concreto en el EACan de 2018 (artículos 156 y 157), la competencia de ordenación del litoral se amplía a la de Costas pasando de ejecutiva a exclusivas limitada con facultad normativa e incidiendo en el dominio público marítimo-terrestre y en el mar territorial conforme el artículo 4 del mismo texto.

Cuarta.—Las competencias de la CAC inciden sobre estos bienes. La más singular, la de ordenación del territorio, la cual no puede negarse que se extienda, al menos con ciertos efectos, también a las aguas costeras y a las descritas en el artículo 4 del Estatuto como “*aguas canarias*”.

Quinta.—Compatibilizar las competencias estatal y autonómica no puede llevar a enervar alguna de esas competencias, y precisa buscar soluciones dentro del respeto a las respectivas competencias para su armonización, sin perjuicio de que la decisión final corresponda al titular de la competencia prevalente la CAC, estableciendo dicha prioridad en función del interés general concernido.

## 1.2. Las competencias autonómicas en materia de Costas se extiende también a las concesiones otorgadas *ope legis* por la Disposición Transitoria Primera de la Ley de Costas

Por parte de la Abogacía del Estado en el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, se ha venido cuestionando la competencia de la CAC para la gestión y supervisión de las concesiones otorgadas *ope legis* a los propietarios de suelo que, a la entrada en vigor de la Ley de Costas, se convirtieron en espacios de la zona marítimo-terrestre, playa y mar territorial. Los argumentos empleados son que proviene directamente de la ley, que constituye derecho civil e hipotecario de competencia exclusiva estatal y que son anteriores a la transferencia de competencias.

Esta interpretación no se compadece con la innovación que ha producido el EACan de 2018, en la distribución competencial, como ya se ha desarrollado. El artículo 157.b) expresa:

*Artículo 157 Ordenación y gestión del litoral*

*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:*

*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.*

No efectúa ninguna distinción en el tiempo, o por el origen, entre las nuevas concesiones o las vigentes a su entrada en vigor. Por su parte la Ley de Costas en la antedicha DT Primera, en cada uno de sus apartados establece supuestos de hecho de propiedades anteriores a la entrada en vigor de la Ley diferentes, pero los remite todos a la obtención de una concesión conforme el régimen jurídico general que para todas las concesiones establece el cuerpo normativo de la Ley, no discrimina ni excepciona estas de las demás. El RD 713/2022 de traspaso de funciones y servicios a la CAC, relaciona que se traspasan a la CAC [B].3 a 6]:

*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.*

## Las superiores competencias de la Comunidad Autónoma de Canarias (en relación...

*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.*

*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.*

Como puede colegirse de su lectura, incluye todas las funciones durante la totalidad de la vigencia de todas las concesiones. Si se quisiera apoyar para argumentar una limitación en el último inciso del apartado 3 cuando expresa que “[d]ichas concesiones son las siguientes”, ha de contestarse que el Estatuto no distingue entre las anteriores a su entrada en vigor o las posteriores, la Ley de Costas no distingue, en cuanto a su naturaleza jurídica, entre las concesiones *ex lege*, a solicitar por los titulares con derechos a la entrada en vigor de la misma, de las concesiones posteriores del artículo 64, por lo tanto, el RD de traspaso de competencias se extralimitaría restringiendo por medio de norma reglamentaria la aplicación de un precepto estatutario aprobado por Ley Orgánica.

En este sentido se pronuncia también Menéndez Rexach<sup>4</sup> en Dictamen (págs. 14-16), apoyándose en la STC 18/2022: “*Pero no hay duda de que el Estatuto le ha transferido la competencia general para el otorgamiento de las autorizaciones y concesiones sobre el dominio público marítimo-terrestre. Esta es una competencia ejecutiva, que venía ejerciendo la AGE, en virtud del artículo 110.b) de la LC, pero que ha pasado a la Comunidad Autónoma en virtud del Estatuto de 2018*”. Estamos de acuerdo con este autor con la salvedad que nosotros entendemos que las competencias transferidas son de desarrollo legislativo y ejecución, no meramente ejecutivas, que incluyen la facultad de ejercicio de la función normativa legal de desarrollo de la ley básica de Costas. Concluye este autor (pág. 22) en que: *No hay base ni en el Estatuto de Canarias ni en el Real Decreto de traspaso de funciones y servicios en materia de ordenación del litoral para entender que la AGE retiene la competencia sobre el otorgamiento de las concesiones de la Transitoria Primera. El Estatuto nada dice al respecto y en el RD de traspaso no figura. Si la AGE considera que le corresponde la competencia para otorgar esas concesiones,*

---

<sup>4</sup> Dictamen sobre *SOBRE DIVERSAS CUESTIONES RELACIONADAS CON EL TRASPASO DE FUNCIONES Y SERVICIOS A LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CANARIAS EN MATERIA DE ORDENACIÓN DEL LITORAL* emitido por el catedrático de Derecho Administrativo Ángel Menéndez Rexach, a instancias del Gobierno de Canarias (diciembre 2022).

*debería haber introducido esa salvedad en el propio RD de traspaso, como exige el artículo 18.1 de la Ley del Proceso Autonómico (“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”).*

En consecuencia, estamos de acuerdo con este autor, pues, ni el Estatuto expresa ninguna salvedad al respecto, ni el RD de traspaso de competencias es norma, con categoría normativa bastante, para discriminar que no se transfieren las concesiones otorgadas al amparo de las Disposiciones Transitorias de la Ley de Costas. Concesiones que, por otro lado, se someten al mismo régimen jurídico que las posteriores ordinarias, al amparo del artículo 64 de la misma Ley de Costas, pues nada de su singularidad advierte la Disposición Transitoria

Sin embargo, vamos más allá que Menéndez Rexach (que admite que el RD de traspaso podría haber reservado al Estado las concesiones de la DT 1<sup>a</sup>), entendemos que ni siquiera podría haberse reservado el Estado el control y gestión de estas, en el RD de traspaso de competencias, pues lo que la Ley del Proceso Autonómico permite a dichos RD es delimitar las funciones reservadas al Estado y si el Estatuto transfiere las concesiones, las transfiere todas, lo único que puede hacer el RD de traspasos es mantener que conforme a la Ley de Costas y el rol constitucional del Estado como defensor de la integridad del dominio público, la necesidad de un informe preceptivo que no vinculante.

## **2. LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CANARIAS OSTENTA COMPETENCIAS TAMBIEN EN LAS AGUAS INTERIORES Y EL MAR TERRITORIAL SUPERIORES AL RESTO DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS CON COSTA**

Nuestra Constitución establece en su artículo 147.2.b) como uno de los contenidos obligatorios o necesarios de los Estatutos de Autonomía, la delimitación del territorio de las Comunidades Autónomas (CCAA) que se constituyan. En cumplimiento de ese mandato, el artículo 4 del EACan de 2018 procede a la delimitación del territorio de la CAC:

### **Artículo 4** *Ámbito espacial*

*1. El ámbito espacial de la Comunidad Autónoma de Canarias comprende el archipiélago canario, integrado por el mar y las siete islas con administración propia de El Hierro, Fuerteventura, Gran Canaria, La Gomera, Lanzarote, La Palma y Tenerife, así como por la isla de La Graciosa y por los islotes de Alegranza, Lobos, Montaña Clara, Roque del Este y Roque del Oeste.*

*2. Sin perjuicio de la delimitación de las líneas de base existentes, entre los puntos extremos más salientes de las islas e islotes que integran, según el apartado anterior el Archipiélago canario, se trazará un contorno perimetral que siga la*

## Las superiores competencias de la Comunidad Autónoma de Canarias (en relación...

*configuración general del archipiélago, tal como se establece en el anexo de este Estatuto. Las aguas que queden integradas dentro de este contorno perimetral recibirán la denominación de aguas canarias y constituyen el especial ámbito marítimo de la Comunidad Autónoma de Canarias.*

El Estatuto introduce grandes variaciones con relación al anterior artículo 2 del Estatuto inicial de 1982 (que no mantuvo su redacción con la reforma de 1996, pues el término «territorios insulares» desapareció del Estatuto siendo sustituido por el término «archipiélago canario»). La más importante es la incorporación del mar como parte integrante de la delimitación espacial del Archipiélago, algo que no sucede en ningún otro Estatuto de Autonomía español. Ni siquiera en el del otro archipiélago. Así, según la redacción dada con la reforma de la LO 1/2007, de 28 de febrero, el Estatuto de las Islas Baleares establece en su artículo 2 que *“El territorio de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears es el formado por el de las islas de Mallorca, Menorca, Ibiza, Formentera y Cabrera y por el de las otras islas menores adyacentes”*.

La previsión estatutaria establecida para Canarias es un intento de reforzar el carácter archipelágico de la CA, de entenderla como un conjunto de islas unidas, no separadas, por el mar<sup>5</sup>. La redacción incluida en el EACan cuenta con un precedente legislativo estatal, la Ley 44/2010, de 30 de diciembre, de Aguas Canarias (BOE nº 318 de 31 de diciembre de 2010) que ya establecía que las aguas interinsulares que hay entre las islas e islotes de Canarias (delimitadas por un perímetro de líneas rectas que unen los puntos más salientes de las diferentes islas, según se especifica de forma descriptiva en el Anexo 1 de la Ley y de forma gráfica en el Anexo 2) se denominarán *“aguas canarias”* y *constituyen el ámbito espacial marítimo de la Comunidad Autónoma de Canarias* (apartado 1 de su artículo único). Es por ello que con la reforma estatutaria del año 2018 se ha querido elevar al rango del Estatuto lo que previamente ya se disponía legislativamente.

Es relevante el cambio de norma. El EACan cumple una función constitucional y tiene una relevancia dentro de nuestro sistema que no puede predicarse de la ley. El Estatuto forma parte del denominado *“bloque de la constitucionalidad”*, así como que cumple una función constitucional de configuración y complemento del propio modelo territorial constitucional y cuenta con una especial *“fuerza formal pasiva”* que blindo su contenido frente a cambios legislativos posteriores. Todo ello, unido al mandato constitucional dirigido al Estatuto para que defina el espacio territorial autonómico, sirve para valorar la importancia de la inclusión en el Estatuto de Autonomía de una definición del espacio territorial autonómico que hasta entonces se encontraba en la previsión de una mera ley ordinaria.

---

<sup>5</sup> Sobre el concepto de archipiélago atlántico, véase. Ruano León J, M. *Archipiélago Atlántico, la singularidad de Canarias en el sistema autonómico español dentro del marco de la integración europea*. Editorial Aranzadi, 2023

No obstante, es importante apuntar que la regulación y delimitación de los espacios marítimos también se encuentra en normas de derecho internacional<sup>6</sup>. Se debe mencionar al Convenio sobre el Derecho del Mar de Montego Bay de 1982, el cual entró en vigor el 16 de noviembre de 1994, un año después de recibir su 60ª ratificación. En concreto España lo firmó el 5 de diciembre de 1984, ratificándolo mediante instrumento el 20 de diciembre de 1996, depositado ante Naciones Unidas el 15 de enero de 1997. Se publicó en los BOE n° 38 y 39 de 13 y 14 de febrero de 1997 y entró en vigor para nuestro país este último día.

Dicho tratado distingue los siguientes conceptos:

- a) aguas interiores,<sup>7</sup>
- b) mar territorial,<sup>8</sup>
- c) zona contigua, artículo 33.1)
- d) zona económica exclusiva, (artículo 55)
- e) y plataforma continental, (artículo 76.1)

Para los archipiélagos, el Tratado contiene algunas especificidades, siendo una de las más destacadas la categoría específica de “*aguas archipelágicas*”, contenida entre los artículos 46 a 54, aunque existe una doctrina ampliamente aceptada de que sólo lo permite para aquellos archipiélagos que son en sí mismo un Estado, no para los archipiélagos que no lo son y que se configura como una región o zona territorial que forma parte de un Estado que tiene territorio en un continente.

---

<sup>6</sup> Sobre la evolución histórica del mar como ámbito espacial de soberanía de los Estados, hasta llegar a la Convención, véase Alzaga Villaamil O., “*Aproximación al mar como elemento del territorio de los Estados*”. Teoría y Realidad Constitucional, n°1 1998, págs. 183 a 193.

<sup>7</sup> El Convenio las define (artículo 8) como las situadas al interior de la línea de base del mar territorial, salvo en los Estados archipelágicos en lo que rigen las reglas de los artículos 46 a 54. En concreto el 47:

*Artículo 47. Líneas de base archipelágicas.*

1. Los Estados archipelágicos podrán trazar líneas de base archipelágicas rectas que unan los puntos extremos de las islas y los arrecifes emergentes más alejados del archipiélago, a condición de que dentro de tales líneas de base queden comprendidas las principales islas y un área en la que la relación entre la superficie marítima y la superficie terrestre, incluidos los atolones, sea entre 1 a 1 y 9 a 1.

2. La longitud de tales líneas de base no excederá de 100 millas marinas; no obstante, hasta un 3% del número total de líneas de base que encierren un archipiélago podrá exceder de esa longitud, hasta un máximo de 125 millas marinas.

3. El trazado de tales líneas de base no se desviará apreciablemente de la configuración general del archipiélago.

<sup>8</sup> Conforme constituye el artículo 3 es el mar territorial:

*Artículo 3. Anchura del mar territorial.*

Todo Estado tiene derecho a establecer la anchura de su mar territorial hasta un límite que no exceda de 12 millas marinas medidas a partir de líneas de base determinadas de conformidad con esta Convención.

## Las superiores competencias de la Comunidad Autónoma de Canarias (en relación...

Sin embargo, la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, si bien prevé la delimitación de los distintos espacios marítimos de acuerdo con el método de las líneas de bases rectas para los Estados archipelágicos, no excluye expresamente esa fórmula para los archipiélagos que no son un Estado, por lo que estamos ante una situación que, aunque discutida, parece tolerada hasta la fecha. En Dinamarca las Islas Feroe, o en Portugal tanto Madeira como Las Azores, han optado por esta forma de configuración de su territorio.

Conforme a la Directiva 2014/89/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de julio de 2014, por la que se establece un marco para la ordenación del espacio marítimo<sup>9</sup> exige que en la ordenación del espacio marítimo se tengan en cuenta las interacciones entre tierra y mar (artículo 7) y los niveles de gobernanza de los Estados miembros, ya que entre los objetivos de dicha ordenación se encuentran sectores de competencia autonómica como la pesca, la acuicultura, la conservación, protección y mejora del medio ambiente, incluida la resistencia a los efectos del cambio climático, la promoción del turismo sostenible, el patrimonio cultural submarino, debiendo conseguir una gestión integrada de las costas.

La definición de aguas marinas se encuentra en la Directiva 2008/56/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de junio de 2008, por la que se establece un marco de acción comunitaria para la política del medio marino (Directiva marco sobre la estrategia marina) en su artículo 3:

*A efectos de la presente Directiva, se entenderá por:*

*1) «aguas marinas»:*

*a) las aguas, el lecho marino y el subsuelo situados más allá de la línea de base que sirve para medir la anchura de las aguas territoriales y que se extienden hasta el límite exterior de la zona en que un Estado miembro tiene y/o ejerce derechos jurisdiccionales, de conformidad con la CNUDM<sup>10</sup>, excepto las aguas adyacentes a los países y territorios mencionados en el anexo II del Tratado y los departamentos y colectividades franceses de ultramar, y*

*b) las aguas costeras con arreglo a la definición de la Directiva 2000/60/CE<sup>11</sup>, su lecho marino y su subsuelo, en la medida en que diversos aspectos del estado medioambiental del medio marino no hayan sido todavía abordados directamente en dicha Directiva ni en otra legislación comunitaria;*

---

<sup>9</sup> El Real Decreto 363/2017, de 8 de abril, por el que se establece un marco para la ordenación del espacio marítimo es trasposición de ella.

<sup>10</sup> Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (CNUDM)

<sup>11</sup> Artículo 2.7) «aguas costeras»: las aguas superficiales situadas hacia tierra desde una línea cuya totalidad de puntos se encuentra a una distancia de una milla náutica mar adentro desde el punto más próximo de la línea de base que sirve para medir la anchura de las aguas territoriales y que se extienden, en su caso, hasta el límite exterior de las aguas de transición;

En el caso de las Islas Canarias, entre alguna de las islas hay aguas internacionales, por lo que pudiera existir una contradicción entre su configuración como ámbito espacial propio de la Comunidad Autónoma y la normativa internacional. Conscientes de ello, tanto el legislador cuando aprobó la ley del año 2010 como cuando reformó el Estatuto, incluyeron una previsión a la aplicación y a la plena vigencia de la normativa internacional, generando con ello una especie de “doble situación” en función de si nos encontramos ante un escenario netamente interno, en donde esas aguas son *aquitorio*<sup>1213</sup> de la CAC y esta ejerce competencias como hemos visto exclusivas limitadas o si nos encontramos ante un escenario internacional, -en donde tiene clara primacía y el Estado tendrá en cuenta sus singularidades en el ejercicio de las suyas sobre el dominio público marítimo-terrestre y el mar territorial-, la aplicación los Convenios Internacionales, que habrán de respetarse en donde las aguas pudieran ser en alguna medida internacionales, aunque en todo caso España podría hacer valer su soberanía sobre dichas aguas apelando a la consideración de Canarias como parte del estado Español con alto nivel de autogobierno. Así el artículo 4 del Estatuto establece:

*Artículo 4 Ámbito espacial*

1. *El ámbito espacial de la Comunidad Autónoma de Canarias comprende el archipiélago canario, integrado por el mar y las siete islas con administración propia de El Hierro, Fuerteventura, Gran Canaria, La Gomera, Lanzarote, La Palma y Tenerife, así como por la isla de La Graciosa y por los islotes de Alegranza, Lobos, Montaña Clara, Roque del Este y Roque del Oeste.*

2. *Sin perjuicio de la delimitación de las líneas de base existentes, entre los puntos extremos más salientes de las islas e islotes que integran, según el apartado anterior el Archipiélago canario, se trazará un contorno perimetral que siga la configuración general del archipiélago, tal como se establece en el anexo de este Estatuto. Las aguas que queden integradas dentro de este contorno perimetral recibirán la denominación de aguas canarias y constituyen el especial ámbito marítimo de la Comunidad Autónoma de Canarias.*

3. *El ejercicio de las competencias estatales o autonómicas sobre las aguas canarias y, en su caso, sobre los restantes espacios marítimos que rodean a Canarias sobre los que el Estado español ejerza soberanía o jurisdicción se realizará*

---

<sup>12</sup> El término es empleado por Parejo Navajas T. “*La proyección de la ordenación física de los usos sobre la costa y el mar próximo: la planificación de aquitorio*”. Iustel 2011. Lo hacemos nuestro para señalar que las competencias de la CA de Canarias en el Estatuto de 2018 no solo abarcan el territorio del archipiélago sino el espacio marítimo que comprende las aguas interiores y el mar territorial que señala dicho Estatuto como *aguas canarias*.

<sup>13</sup> Parejo Navajas T. en op. cit, págs. 54 y 55, entiende que el *aquitorio* solo puede estar compuesto por las aguas sobre las que el estado ejerce soberanía, que no equivale a soberanía territorial e incluye las aguas interiores, el mar territorial e incluso, con limitaciones, la zona económica exclusiva.

## Las superiores competencias de la Comunidad Autónoma de Canarias (en relación...

*teniendo en cuenta la distribución material de competencias establecidas constitucional y estatutariamente tanto para dichos espacios como para los terrestres.*

*4. El Estado en el ejercicio de sus competencias tendrá en cuenta las singularidades derivadas del carácter archipelágico y promoverá la participación de la Comunidad Autónoma en las actuaciones de competencia estatal en dichas aguas.*

*5. El trazado del contorno perimetral no alterará la delimitación de los espacios marítimos de las Islas Canarias tal y como están establecidos por el ordenamiento jurídico español en virtud del Derecho Internacional vigente.*

Se trata de una situación singular, novedosa y que genera muchas dudas jurídicas ante futuros ejercicios competenciales y sobre la cual no existe a día de hoy una jurisprudencia aplicable que la analice.

Siguiendo a Parejo Navajas<sup>14</sup>, aun con las limitaciones del Convenio a los archipiélagos que son Estados soberanos independientes, la soberanía aquitorial, de las aguas delimitadas dentro de las líneas de base recta que define nuestro Estatuto, limitada respecto a la territorial, deben ser consideradas prolongación del territorio del Estado, sobre las cuales se proyecta el sistema de distribución competencial constitucional y su bloque de la constitucionalidad.

Otro concepto a tener en cuenta y que pudiera ser relevante para la interpretación de las competencias sobre las *aguas canarias* es el de “Zona Marítima Especialmente Sensible”, espacio previsto en el Convenio Internacional para Prevenir la Contaminación por los Buques, lo que permite que estas zonas tengan una protección que autorice limitaciones al tráfico de buques con mercancías peligrosas y desviarlos por determinadas rutas. Canarias tiene un reconocimiento expreso como “Zona Marítima Especialmente Sensible” en vigencia desde el año 2006, lo que ha permitido restringir el tráfico de buques con determinadas mercancías peligrosas o contaminantes, aunque pese a todo continúa existiendo un tránsito interinsular, aunque no es descartable que pudiera implicar en algún momento la erradicación de ese paso por las aguas entre las islas, reforzando con ello la idea de las “*aguas canarias*”<sup>15</sup>.

La nueva delimitación del ámbito espacial de la CAC tiene su influencia sobre el ejercicio y sobre la distribución competencial con el Estado. Antes del Estatuto de 2018 existía una jurisprudencia del TC reiterada, que negaba que el mar territorial fuese considerado ámbito espacial o *aquitorio* de una CA y que tuviese por tanto competencia alguna sobre el mismo, si bien dicha conclusión se asentaba precisamente en la total ausencia normativa y estatutaria que recogiese el mar territorial como parte del ámbito de una CA<sup>16</sup>. Al cambiar el Estatuto de 2018 la definición del ámbito espacial de las Islas Canarias, necesariamente toda

---

<sup>14</sup> Op. cit , págs. 66 y ss.

<sup>15</sup> Véase Ruano León J. M. *Archipiélago Atlántico, la singularidad de Canarias en el sistema autonómico español dentro del marco de la integración europea*. Pág. 184 y s. Editorial Aranzadi, 2023

<sup>16</sup> Véase Eguinoa de San Román E., op. cit. RAP 222, pág. 187 y ss

esa jurisprudencia debe reinterpretarse o adaptarse a la nueva regulación del “*bloque de la constitucionalidad*” en el que el Estatuto se inserta.

Los apartados tercero y cuarto del artículo 4 del EACan prevén, como se ha visto, que el nuevo ámbito espacial canario tenga una repercusión en el ejercicio de sus competencias, incluyendo el ejercicio modulado de las competencias estatales sobre los espacios marítimos (artículo 132.2 de la Constitución). Hasta ahora, la jurisprudencia constitucional era rotunda al negar que las aguas pudieran ser parte de una CA, lo que tenía una clara repercusión en el ejercicio de competencias. La referencia en este sentido es la STC 8/2013, de 17 de enero de 2013, la cual ha sido citada posteriormente por el propio TC en numerosas ocasiones, tanto cuando se ha abordado este tema con relación a las Islas Canarias como con relación a otras autonomías. Esta doctrina constitucional se puede resumir en que en esta sentencia se abordó un conflicto entre las Islas Canarias y el Estado, en donde alegaba ante el TC que el mar forma parte del territorio de la CAC. Para abordar este punto de partida, el TC (citando su propia STC 38/2002, de 14 de febrero) reconoce que el territorio se configura como un elemento definidor de las competencias de cada CA en su relación con las demás y con el Estado, ayudando a localizar la titularidad de la correspondiente competencia, en atención al ámbito en que se desarrollan las oportunas actividades materiales. Las competencias de las Comunidades Autónomas se circunscriben a su ámbito territorial, aunque ello no impide que el ejercicio de las competencias de una Comunidad Autónoma pueda tener repercusiones de hecho fuera de la misma, por lo que *«en el reparto competencial configurado por la Constitución y los respectivos Estatutos de las Comunidades Autónomas, el ejercicio de una competencia atribuida a una de ellas debe tener como soporte y presupuesto el territorio en el cual esa Comunidad ejerce sus potestades, de suerte que éste opera como límite para aquél, ya que si no se respetara tal ámbito competencial podría invadirse indebidamente el de otra Comunidad»*.

En el artículo 132.2 la Constitución menciona al mar territorial al describir los bienes que, por sus características naturales, forman parte del dominio público estatal. Sin embargo, de este precepto no cabe deducir conclusión alguna respecto a la inclusión o no de dichos bienes en el ámbito de las Comunidades Autónomas. Como afirmó el propio TC en sentencias anteriores (STC 77/1984, de 3 de julio; STC 38 /2002, de 14 de febrero) el concepto de dominio público sirve para calificar una categoría de bienes, pero no para aislar una porción de territorio o *aquitorio* de su entorno, de modo y manera que, si el mar territorial formara parte del territorio de la Comunidad Autónoma canaria, no sería óbice para ello el precepto constitucional citado. Por todo ello, se debe partir de que no existe impedimento constitucional para que pueda confirmarse a dicha porción de mar como ámbito autonómico.

Igualmente, tampoco es concluyente, a estos efectos, que la propia Constitución atribuya al Estado competencia exclusiva sobre pesca marítima, sin perjuicio de las competencias que en la ordenación del sector pesquero se atribuyan

a las CCAA, o que estas puedan asumir competencias, ex art. 148.1.11 CE, en materia de pesca en aguas interiores, marisqueo y acuicultura puesto que, por definición, las competencias exclusivas del Estado se ejercen sobre todo el territorio nacional, mientras que tampoco cabe excluir de principio (como por ejemplo se argumentó en la STC 31/2010, de 28 de junio) la asunción por las CCAA de competencias extraterritoriales sobre el mar territorial.

Lo que llevó al TC a decantarse por negar que dichas aguas pudieran ser parte de una CA es cómo se configura el hecho insular en la Constitución. La Constitución tiene en cuenta el hecho insular para remitirse a los «territorios insulares» como sustrato territorial de las constituidas por islas lo que se explica, como señala el informe del Consejo de Estado 2/2005, de julio de 2006, titulado «*Informe sobre las competencias de las distintas administraciones territoriales y órganos de la Administración General del Estado en materia de protección de hábitats y especies marinas y de declaración y gestión de áreas marinas protegidas*», por la realidad de la que se parte y que consagra el art. 137 CE, que no es otra que el entendimiento común de que el territorio autonómico se extiende al ámbito de los municipios que integran la correspondiente Comunidad y que éstos nunca se han extendido ni tampoco hoy se extienden al mar territorial.

Ya en la STC 77/1984, de 3 de julio se afirmó por el TC que *«la titularidad estatal de los puertos de interés general y la zona marítimo terrestre no impide su necesaria pertenencia a un determinado término municipal y al territorio de una Comunidad Autónoma pues todo el territorio nacional se divide en municipios y todos ellos, a su vez, pertenecen al territorio de una Comunidad Autónoma*, Tanto la jurisprudencia del TS, como la doctrina del Consejo de Estado, han sostenido en forma inequívoca y, concretamente, respecto a los puertos y a la zona marítima-terrestre, que unos y otra forman parte del término municipal en que están enclavados, basándose en que legalmente todo el territorio nacional se divide en términos municipales, de forma que no pueden quedar espacios territoriales excluidos de ellos (SsTS de 2 de octubre de 1967, 24 de enero de 1974, 16 de diciembre de 1977, 17 de marzo de 1980, dictámenes del Consejo de Estado de 10 de mayo de 1952 y 14 de febrero de 1957).

Para el TC la misma doctrina y el mismo razonamiento hay que aplicar a la división del territorio nacional en las CA (art. 137 de la CE), máxime cuando esa división es total. Este argumento fue reiterado en la STC 38/2002, de 14 de febrero al afirmar que *«el mar territorial como soporte topográfico del medio ambiente se integra por un elemento móvil –las aguas– que por razones obvias físicas no pueden adscribirse de modo permanente a un lugar determinado»*.

En la STC 149/1991, de 4 de julio, se pronunció sobre el alcance del art. 148.1.3 CE, afirmando que la ordenación del territorio contemplado en el citado título competencial incluye la ordenación del litoral ya que *«ninguna duda cabe tampoco sobre la pertenencia del litoral al territorio»* pues *«el propio Estatuto de Autonomía que, al definir el territorio de la Comunidad Autónoma (art. 2.2), lo identifica con el de los «municipios comprendidos dentro de los límites administra-*

*tivos de la actual provincia de Santander. Esta definición (coincidente por lo demás con la utilizada en los Estatutos de Autonomía de Asturias –art. 2– y Murcia –art. 31– que no ha sido parte en estos recursos) hace imposible la interpretación restrictiva y excluyente antes comentada, pues el litoral forma también parte, sin duda alguna, del territorio de los municipios costeros».*

También se reiteró en la STC 162/2012, de 20 de septiembre, en la que señaló que *«[a]l hacerlo así, el legislador estatal se sujeta a la doctrina constitucional relativa al soporte material al que se extiende la competencia autonómica. Doctrina constitucional que, de una parte, ha declarado que “[e]s obvio que la competencia autonómica sobre ordenación del territorio no se extiende al mar” [STC 149/1991, de 4 de julio, FJ 7 b)] y, de otra, ha admitido que sobre el mar territorial puedan ejercerse ciertas competencias autonómicas en atención a su naturaleza –como es el caso de la acuicultura (STC 103/1989, de 8 de junio)– o incluso que la extensión al mar territorial sea una exigencia de la competencia en liza, tal como sucede en materia de protección de espacios naturales cuando la unidad y continuidad de ciertos ecosistemas exige que su protección no encuentre el límite indicado (STC 38/2002, de 14 de febrero)».*

Como el TC defendía que el mar no forma parte del territorio de las CCAA, (SSTC 38/2002, de 14 de febrero; y 31/2010, de 28 de junio) solo excepcionalmente pueden llegar a ejercerse competencias autonómicas sobre el mar territorial, siempre y cuando exista un explícito reconocimiento estatutario (STC 149/1991), o cuando, a falta del mismo, ello derive de la naturaleza de la competencia que resulta del bloque de la constitucionalidad, como sería el caso de la acuicultura (STC 103/1989, de 8 de junio), la ordenación del sector pesquero (STC 158/1986, de 11 de diciembre), y marisqueo (STC 9/2001, de 18 de enero).

Además, también existen afirmaciones del TC diciendo que sólo excepcionalmente el ejercicio de una competencia autonómica puede tener efectos extraterritoriales y extenderse al mar territorial, cuando resulte imprescindible para el ejercicio de la competencia de la que es titular. Así, por ejemplo, la STC 38/2002, de 14 de febrero, en donde *«de ahí se deducen dos consecuencias: la primera, que la competencia autonómica para la protección de espacios naturales sólo se extenderá al mar territorial cuando, excepcionalmente, así lo exijan las características del espacio protegido».*

Sin embargo, la CAC defendía (en el caso resuelto por la STC 8/2013) que toda la anterior doctrina constitucional no resulta de aplicación a las Islas Canarias, por cuanto su Estatuto, a diferencia de los EEAA del resto de CCAA, al definir su ámbito espacial, incluye no solo las islas sino el mar adyacente. En la anterior redacción del Estatuto de 1996, en concreto en el artículo 40, se decía que *«todas las competencias contenidas en el presente Estatuto se entienden referidas al ámbito territorial de la Comunidad Autónoma, definido en el artículo 2, sin perjuicio de la competencia exclusiva del Estado sobre las aguas de jurisdicción española».* Al mismo tiempo, el territorio de la CAC se definía en el artículo 2 de la siguiente manera: *«el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma comprende*

*el Archipiélago Canario, integrado por las siete Islas de El Hierro, Fuerteventura, Gran Canaria, La Gomera, Lanzarote, La Palma y Tenerife, así como las Islas de Alegranza, La Graciosa, Lobos y Montaña Clara, Roque del Este y Roque del Oeste, agregadas administrativamente a Lanzarote, salvo la de Lobos, que lo está a Fuerteventura.»*

No se hacía referencia directa a las aguas entre islas, ahora denominadas aguas archipelágicas, pero ya se hablaba de archipiélago como ámbito espacial de la CA . Por ello entendía el Gobierno de Canarias que el EACan, tras su modificación por Ley Orgánica 4/1996, de 30 de diciembre, al sustituir «**territorios insulares**» por el término «**archipiélago**<sup>17</sup>», que se define en el diccionario de la Real Academia Española como «conjunto generalmente numeroso de islas agrupadas en una superficie más o menos extensa de mar», no sólo incluye las siete islas que forman parte de su territorio y que menciona expresamente el artículo 2, sino también el mar. Esta interpretación se intentaba reafirmar con una interpretación “*a sensu contrario*” del artículo 40 del anterior Estatuto, dado que, tras señalar que las competencias se refieren a todo el ámbito territorial y, por tanto, a las islas y al mar, salva expresamente la competencia exclusiva del Estado sobre las aguas jurisdiccionales.

Sin embargo, el TC rechazó esa interpretación. Para el máximo intérprete de la Constitución, aunque el término «territorios insulares» desapareció del Estatuto siendo sustituido por el término «archipiélago», la definición del territorio autonómico viene dada, en ambas regulaciones, por las islas («*el archipiélago canario integrado por las siete islas*»), sin que se incluya una referencia explícita al mar que las rodea, ni ésta pueda deducirse del significado común del término archipiélago, que se limita a indicar que las islas deben estar agrupadas en el mar, más o menos próximas entre ellas.

Todo este argumentario se repitió y reiteró por el TC de forma constante durante los posteriores años. En la posterior sentencia 87/2013, de 11 de abril de 2013 (ante un recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Gobierno de Canarias en relación con el artículo 36.1 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del patrimonio natural y de la biodiversidad) se remite expresamente a la anterior STC 8/2013, lo que también hizo en la sentencia 3/2014, de 16 de enero de 2014, en este caso ante un conflicto positivo de competencia planteado por la Xunta de Galicia en relación con el Real Decreto 1028/2007, de 20 de julio, por el que se establece el procedimiento administrativo para la tramitación de las solicitudes de autorización de instalaciones de generación eléctrica en el mar territorial.

---

<sup>17</sup> Ruano León, en op. cit. *Archipiélago Atlántico...*, pág. 88 entiende que la denominación como archipiélago canario de la reforma estatutaria operada por la L.O.4/1996 hacía referencia exclusivamente al territorio terrestre.

También el TS hizo suya esta doctrina, plasmándola por ejemplo en su STS de 26 de julio de 2016 (Sala 3ª. Sección 5ª. Nº de Recurso: 1623/2015 Nº de Resolución: 1975/2016), añadiendo que en el artículo 3 de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas se consideran “*bienes de dominio público marítimo-terrestre estatal*” a la ribera del mar y de las rías (que incluyen la zona marítimo-terrestre y las playas), “*el mar territorial y las aguas interiores con su lecho y subsuelo, definidos y regulados por su legislación específica*”, así como “*los recursos naturales de la zona económica y la plataforma continental, definidos y regulados por su legislación específica*”. Esto es, es en el precepto legal en el que se contiene la referencia expresada a las aguas interiores.

Por lo tanto, el artículo 132 de la CE no puede invocarse como si de un título competencial del artículo 149 de la Constitución se tratase. El citado precepto constitucional establece los bienes de dominio público, lo que implica la prohibición de cualquier tipo de normativa que pudiera «patrimonializarlo» (art. 132.3 CE). Lo que implica el precepto es la proclamación de que le corresponde de manera exclusiva al Estado la delimitación de qué se considera mar territorial, sin perjuicio de que ello deberá hacerse conforme a los tratados internacionales ratificados por España.

Por ello, Canarias, si así lo establece su EACan, podrá ejercer sus competencias sobre el correspondiente mar territorial (pesca, medio-ambiente, energía, etc.) de igual manera que ejercen las competencias de agricultura, urbanismo, o sanidad sobre el ámbito espacial que queda delimitado en el ámbito definido por dicho Estatuto, sin que con ello quepa conflicto con el Estado por ello. En palabras del TC (entre otras, SSTC 77/1984, de 3 de julio; 227/1988, de 29 de noviembre; 103/1989, de 8 de junio; 149/1991, de 4 de julio; o 36/1994, de 10 de febrero) que «*la titularidad estatal del dominio público y la competencia para determinar las categorías de bienes que lo integran no son, en sí mismos, criterios de delimitación competencial por lo que, en consecuencia, la naturaleza demanial de un bien no lo aísla de su entorno ni lo sustrae de las competencias que correspondan a otros entes públicos que no ostentan esa titularidad*».

Cierto es que la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas, establece en su artículo 110 que corresponde a la Administración del Estado<sup>18</sup> «*la gestión del dominio pú-*

---

<sup>18</sup> En este sentido el Dictamen emitido por el catedrático de Derecho Administrativo Ángel Menéndez Rexach, a instancias del Gobierno de Canarias (diciembre 2022) ya advierte que (pag.7): [tras la aprobación del Estatuto de 2018, se ha alterado el reparto competencial. En efecto, la Ley de Costas, en 1988, atribuyó a la AGE la mayor parte de las competencias sobre el dominio público marítimo-terrestre. Este modelo de gestión fue respaldado por el TC como uno de los posibles. Pero tras la aprobación de los Estatutos de autonomía de segunda generación (entre ellos, el de Canarias de 2018), se ha implantado otro modelo, caracterizado por un protagonismo mucho mayor de las Comunidades Autónomas en virtud de su competencia sobre ordenación del litoral. De ahí que sea plenamente correcta la afirmación de que “*aunque la Ley de Costas establezca como competente a la Administración General del Estado en una determinada función, lo será la Comunidad Autónoma si esa función está incluida dentro de las*

## Las superiores competencias de la Comunidad Autónoma de Canarias (en relación...

*blico marítimo-terrestre, incluyendo el otorgamiento de adscripciones, concesiones y autorizaciones para su ocupación y aprovechamiento, la declaración de zonas de reserva, las autorizaciones en las zonas de servidumbre y, en todo caso, las concesiones de obras fijas en el mar, así como las de instalaciones marítimas menores, tales como embarcaderos, pantalanes, varaderos y otras análogas que no formen parte de un puerto o estén adscritas al mismo», precepto que se complementa con el artículo 114 de la citada ley, que establece que «Las Comunidades Autónomas ejercerán las competencias que, en las materias de ordenación territorial y del litoral, puertos, urbanismo, vertidos al mar y demás relacionadas con el ámbito de la presente Ley tengan atribuidas en virtud de sus respectivos Estatutos».*

Dicho esto, es patente y manifiesto que la Ley de Costas no es una ley superior jerárquicamente a los EEAA, ni puede derogar o incidir sobre los mismos, habida cuenta de la naturaleza de Leyes Orgánicas de los Estatutos, además de la especial fuerza formal pasiva que tienen y de su importante contribución a la configuración del denominado bloque de la constitucionalidad. Por ello, el contenido de la Ley de Costas no puede ser parámetro de control de lo que pueda establecerse en un EA.

La anterior idea, en palabras del TC, se podría resumir en que *«el legislador estatal no puede incidir en la delimitación competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas sin una expresa previsión constitucional o estatutaria»* (SSTC 76/1988, de 26 de abril; 227/1988, de 29 de noviembre; 197/1996, de 28 de noviembre; 40/1998, de 19 de febrero; o 139/2005, de 26 de mayo). Doctrina que, como señala la última de las sentencias que se acaban de citar, arranca de la STC 76/1983 y que luego se aquilata en las SSTC 76/1988, de 26 de abril; 227/1988, de 29 de noviembre; y 40/1998, de 19 de febrero, subrayando que la misma *«ha sido elaborada como revelan una lectura contextualizada de la misma y los posteriores pronunciamientos del Tribunal Constitucional de los que se ha dejado constancia, en íntima conexión o constante imbricación con unos concretos y determinados preceptos constitucionales, los relativos al sistema de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas y, además, respecto a interpretaciones generales y abstractas del sistema de distribución de competencias, efectuadas con pretensiones normativas de validez general y de vinculación, por tanto, a las Comunidades Autónomas, sin una expresa previsión constitucional o estatutaria en favor del legislador estatal»*. Esta conclusión es obvia, dado que lo contrario supondría elevar al legislador estatal a la posición propia del poder constituyente.

Además, conviene aclarar que dicho artículo 114 tenía anteriormente un apartado segundo que fue introducido por la Ley 53/2002, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, que decía literalmente que *«la competencia autonómica sobre ordenación territorial y del litoral, a la*

---

*competencias que en materia de ordenación y gestión del litoral le ha otorgado su Estatuto de Autonomía”]*

que se refiere el párrafo anterior, alcanzará exclusivamente al ámbito terrestre del dominio público marítimo-terrestre, sin comprender el mar territorial y las aguas interiores», sin embargo, dicho añadido fue declarado inconstitucional por el TC en su sentencia 162/2012, de 20 de septiembre de 2012, al resolver un recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía. Al resolver este recurso, el TC dictamina que *«dado que territorio autonómico y dominio público marítimo-terrestre no son compartimentos estancos, sino que tienen una importante zona común, el segundo párrafo del art. 114 de la Ley 22/1988 se limita a recordar, conforme a la doctrina constitucional en la materia, que esa concreta competencia que puede incidir en el dominio público marítimo-terrestre (para cuyo ejercicio y determinación de su contenido material remite a los Estatutos de Autonomía de las respectivas Comunidades Autónomas) se circunscribe al límite ordinario constituido por el territorio autonómico, pero sin descartar que el ejercicio de otras puedan excepcionalmente no encontrar tal límite, bien por el explícito reconocimiento estatutario o bien por la naturaleza de la competencia tal como resulta de la interpretación del bloque de la constitucionalidad (en tal sentido, STC 31/2010, de 28 de junio, FJ 92). Al hacerlo así, el legislador estatal se sujeta a la doctrina constitucional relativa al soporte material al que se extiende la competencia autonómica. Doctrina constitucional que, de una parte ha declarado que «[e]s obvio que la competencia autonómica sobre ordenación del territorio no se extiende al mar» [STC 149/1991, de 4 de julio, FJ 7 b)], y de otra ha admitido que sobre el mar territorial puedan ejercerse ciertas competencias autonómicas en atención a su naturaleza —como es el caso de la acuicultura (STC 103/1989, de 8 de junio)— o incluso que la extensión al mar territorial sea una exigencia de la competencia en liza, tal como sucede en materia de protección de espacios naturales cuando la unidad y continuidad de ciertos ecosistemas exige que su protección no encuentre el límite indicado (STC 38/2002, de 14 de febrero)».*

Y justo después de concluir lo anterior, añade el TC: *«examinando ya la inconstitucionalidad formal de la disposición controvertida, resulta que la doctrina a la que ya hemos aludido ha negado la posibilidad de que el legislador estatal pueda, sin una expresa previsión constitucional o estatutaria para ello, llevar a cabo, no ya una mera remisión a las normas atributivas de competencias [como en el caso examinado en la STC 149/1991, FJ 7 b)] sino, más específicamente, una interpretación conceptual y abstracta del sistema de distribución de competencias con el objetivo de delimitar las atribuciones de las Comunidades Autónomas. Es por ello que no queda sino concluir que el segundo párrafo del art. 114 de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de costas, introducido por el art. 120.6 de la Ley 53/2002, es inconstitucional y nulo».*

En igual forma se pronuncia la STC 25/2014 en su FJ 3 a) que vuelve a afirmar la posibilidad de ejercicio de competencias autonómicas en el mar territorial siempre y cuando exista una explícito reconocimiento estatutario.

Pero el escenario delimitador de las competencias sobre el mar territorial de la CAC ha cambiado, como se ha argumentado, con el artículo 4 del EACan aprobado por la Ley Orgánica 1/2018:

## Las superiores competencias de la Comunidad Autónoma de Canarias (en relación...

Del precepto se deduce:

- A. Que a partir de su entrada en vigor el ámbito espacial de la CAC pasa a incorporar, además de las islas (territorio) el “*aquitorio*” integrado por las aguas interiores y el mar territorial en los términos definidos por el Estatuto.
- B. Que el ejercicio de las competencias estatales y autonómicas (apartado 3º) deberá de tener en cuenta tanto la tierra como dichos espacios marítimos.
- C. Que deberá modularse dicha distribución competencial como consecuencia de la singularidad que representa, para el conjunto de las CA de la nación española, la singularidad de Canarias en lo referente a su ámbito espacial, entendiendo (apartado 4º) que el carácter archipelágico incluye las aguas en contradicción con la anterior doctrina del TC.

Y por último que la jurisprudencia de dicho TC acerca de las aguas ha de ser revisada y deja de ser aplicable para el caso de Canarias a la vista de su EACan que, sí forma parte del bloque de la constitucionalidad, al contrario que la legislación de Costas. Como expresan Navarro Marchante<sup>19</sup> y más recientemente Ruano León<sup>20</sup> el Estatuto ya ha definido conforme al artículo 147.2.b) y la jurisprudencia del TC deberá de corregir, el ámbito espacial de la Comunidad Autónoma de Canarias que contiene el espacio marítimo interinsular como parte del mismo, siendo el único Estatuto de Autonomía que incorpora un anexo literal y cartográfico de esa delimitación.<sup>21</sup>

Procede en este punto hacer mención a la reciente STC 68/2024, de 23 de abril que resuelve el recurso de inconstitucionalidad presentado por el Presidente del Gobierno contra la Ley del Parlamento de Galicia 4/2023, de 6 de julio, de ordenación y gestión integrada del litoral de Galicia. La impugnación estatal, entre otras cuestiones, se asentaba en dos grandes reproches de inconstitucionalidad. El primero, una supuesta extralimitación en sus competencias por parte de la CA de Galicia al invadir la competencia exclusiva del Estado, derivada de su titularidad dominical (art. 132.2 CE). El segundo, alega que la comunidad gallega extiende las competencias autonómicas sobre el mar territorial.

El TC recalca que la titularidad del dominio público marítimo-terrestre no es título atributivo de competencias y concluye que “la titularidad del dominio público marítimo-terrestre resulta únicamente la facultad del Estado de adoptar

---

<sup>19</sup> Navarro Marchante V. Comentario al artículo 4, en Comentarios al Estatuto de Autonomía de Canarias. Ed Parlamento de Canarias-BOE 2020, págs. 65 a 69)

<sup>20</sup> Ruano León J. M. en su obra *Archipiélago Atlántico, la singularidad de Canarias en el sistema autonómico español dentro del marco de la integración europea*, pág. 169 y ss. Editorial Aranzadi, 2023

<sup>21</sup> En este sentido, el dictamen del Consejo Consultivo de Canarias n° 37/2024, sobre un proyecto de Decreto que regula el sentido del silencio en el procedimiento para la tramitación de autorizaciones en la Zona de Servidumbre de Protección del Dominio Público, sigue manteniendo la estructura tradicional al superponer la Ley de Costas al nuevo Estatuto.

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”<sup>22</sup>.

Sobre la ordenación del litoral como título competencial específico y en particular la competencia para la gestión de los títulos de ocupación, se sentencia 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 público para atender a las finalidades antes dichas, 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”*<sup>23</sup>.

En relación con las competencias de las CCAA sobre el mar territorial, en la sentencia se insiste en lo ya reiterado constantemente por el máximo intérprete de la Constitución en esta materia. El territorio autonómico no se extiende al mar territorial (SSTC 3/2014, de 16 de enero, FJ 3; 121/2014, de 17 de julio, FJ 3 a, y 8/2018, de 25 de enero, FJ 7) y consiguientemente la competencia autonómica sobre ordenación del territorio no se extiende al mar territorial (STC 149/1991, de 4 de julio, FJ 7 A), si bien con la importantísima matización de que *“excepcionalmente pueden llegar a ejercerse competencias autonómicas, eventualidad ésta que dependerá, bien de un explícito reconocimiento estatutario [...] bien de la naturaleza de la competencia tal como resulta de la interpretación del bloque de la constitucionalidad”* o incluso cuando *“la extensión al mar territorial sea una exigencia de la competencia en liza, tal como sucede en materia de protección de espacios naturales cuando la unidad y continuidad de ciertos ecosistemas exige que su protección no encuentre el límite indicado”*<sup>24</sup>. La mención expresa al explícito reconocimiento estatutario como determinante a la hora de analizar las competencias autonómicas sobre el mar territorial, vuelve a implicar la relevancia que en nuestro EACan tiene la definición de su territorio, en el que se incluyen las aguas que quedan integradas dentro del contorno perimetral resultante de las líneas trazadas entre los puntos extremos más salientes de las islas e islotes de nuestro archipiélago, con el expreso reconocimiento de aguas canarias y de ámbito marítimo de la CAC.

Por todo lo anterior, procede concluir

Primero.—El Estado no puede invocar el artículo 132 de la Constitución como si de un título competencial del artículo 149 de la Constitución se tratase.

---

<sup>22</sup> STC 68/2024, de 23 de abril, F.J. 5. B

<sup>23</sup> STC 68/2024, de 23 de abril, F.J. 5. C

<sup>24</sup> STC 68/2024, de 23 de abril, F.J. 5. D

## Las superiores competencias de la Comunidad Autónoma de Canarias (en relación...

Segundo.—El Estado, por vía legislativa ordinaria, no puede emitir una interpretación conceptual y abstracta del sistema de distribución de competencias con el objetivo de delimitar las atribuciones de las Comunidades Autónomas.

Tercero.—La doctrina del TC sobre el alcance de la competencia estatal respecto a la gestión y los usos en el dominio público marítimo-terrestre debe entenderse revisada por la competencia transferida como exclusiva en el artículo 157 del EACan.

Cuarto.- Las competencias estatales se contraen, Como dice el TC, a garantizar su integridad. La atribución al Estado de la titularidad del dominio público marítimo terrestre entraña, entre otras consecuencias, que le corresponda determinar el régimen jurídico de dicho demanio. La definición de los criterios para determinar los bienes integrantes de dicho dominio público y la delimitación concreta de tales bienes, con el alcance determinado en la STC 149/1991, de 4 de julio, FJ 2 a). El legislador estatal no sólo está facultado, sino obligado, a proteger el demanio marítimo-terrestre a fin de asegurar tanto el mantenimiento de su integridad física y jurídica, como su uso público y sus valores paisajísticos.

El TC en la FJ 92º de la STC 31/2010 expresa respecto a estas competencias de los nuevos Estatutos, aún sin el añadido expreso de Canarias respecto a sus aguas:

*«la STC 149/1991, de 4 de julio ( RTC 1991, 149) [F. 7 A b)], que declaró la constitucionalidad del art. 110 de la Ley de costas, que reserva a la Administración del Estado la concesión de las obras fijas en el mar: criterio que debe ser integrado necesariamente con nuestra propia doctrina sobre «lo que hemos dado en llamar la territorialidad de las competencias autonómicas» (por todas STC 195/2001, de 4 de octubre [ RTC 2001, 195] , F. 3), conforme a la cual hemos afirmado que, si bien los puertos y la zona marítimo-terrestre forman parte del territorio autonómico, es distinto el caso del mar territorial, en el que sólo «excepcionalmente pueden llegar a ejercerse competencias autonómicas, eventualidad ésta que dependerá, bien de un explícito reconocimiento estatutario (vertidos industriales o contaminantes en aguas territoriales, salvamento marítimo ...), bien de la naturaleza de la competencia tal como resulta de la interpretación del bloque de la constitucionalidad (acuicultura: STC 103/1989, de 8 de junio [ RTC 1989, 103] ; ordenación del sector pesquero: STC 158/1986, de 11 de diciembre [ RTC 1986, 158] ; marisqueo: STC 9/2001, de 18 de enero [ RTC 2001, 9] )» ( STC 38/2002, de 14 de febrero [ RCL 2002, 38] , F. 6). Por tanto no es posible descartar la existencia de obras fijas situadas en el mar que se proyecten sobre las aguas de la zona marítimo-terrestre (territorio autonómico) o sobre el mar territorial (que no tiene tal condición) y que tengan como referencia, en ambos casos, competencias de las Comunidades Autónomas en los términos estrictos antes señalados, siendo entonces legítima la previsión del precepto estatutario impugnado que atribuye la competencia ejecutiva a la Generalitat, pero sometiénola, como reza el encabezamiento del precepto, al «régimen general del dominio público»,*

*cuyo establecimiento corresponde al Estado, y a «las excepciones que puedan establecerse por motivos medioambientales en las aguas costeras interiores y de transición», excepciones estas últimas que también deben ser fijadas por el Estado «ex» art. 149.1.23 CE»*

Quinto.- Como se ha razonado con anterioridad al nuevo EACan, existía una línea jurisprudencial por la cual las CCAA, conforme a sus EEAA, podrán ejercer sus competencias sobre el correspondiente mar territorial a que se vea afectado su litoral (pesca, medio-ambiente, energía, etc.) de igual manera que ejercen las competencias de agricultura, urbanismo, o sanidad sobre el territorio que queda delimitado en el ámbito definido por los EEAA como «territorio de la Comunidad Autónoma», sin que con ello quepa conflicto con el Estado por ello.

Sexto.- No obstante lo anterior, también existía una línea jurisprudencia clara, referida a que, ni las aguas interiores ni el mar territorial, son aquitorio de las CCAA, conclusiones a las que ha llegado tanto cuando ha analizado expresamente el caso de Canarias y la variación estatutaria que cambió la denominación insular de su territorio por la denominación archipelágica (1997), como cuando ha analizado esta cuestión para otras CCAA.

Séptimo.- Sin embargo, dichas conclusiones hasta ahora reiteradas de la jurisprudencia del TC se basaban en una concreta redacción de los EEAA, que en modo alguno pueden ser trasladables a la actualidad con la actual regulación del artículo 4 de la Ley Orgánica 1/2018, de 5 de noviembre, de Reforma del EACan.

Octavo.- En la actualidad, la regulación del ámbito espacial de la CAC, que incluye expresamente el mar, y que delimita expresamente que las aguas que quedan integradas dentro del contorno perimetral de las islas son “aguas canarias” y constituyen el especial ámbito marítimo de la Comunidad Autónoma de Canarias, implica una modificación sustancial de la previa doctrina constitucional<sup>25</sup> e incide de forma directa sobre el espacio en el que la CAC ejerce sus competencias e, igualmente, incide directamente sobre cómo debe entenderse el reparto competencial entre Estado y CA relación a esas aguas.

Noveno.- La ordenación del territorio/aquitorio debe ser integrada por la interinfluencia de ambos espacios. Por lo tanto, coordinadas el ejercicio de las competencias de la Administración General del Estado (AGE) y de las CCAA. Hasta la fecha, tanto la Ley 41/2010, de 29 de diciembre, de protección del medio marino, como el Real Decreto 363/2017, de 8 de abril, por el que se establece un marco para la ordenación del espacio marítimo han afrontado dicha ordenación y los instrumentos de planificación para llevar a cabo la misma, desde el exclusivo punto de vista estatal, tanto en el medio marino como en el dominio público marítimo-terrestre, producto del convencimiento, avalado por la jurisprudencia

---

<sup>25</sup> Según Eguinoa San Román, con las SsTC 31/201 y ahora la 18/2022, ha existido un cambio de criterio del TC acerca de la gestión del dominio público marítimo terrestre y el mar territorial y la incidencia en los mismos de las competencias autonómicas.

de su absoluta competencia. Como se ha visto el escenario ha cambiado con el EACan de 2018. Por lo que si es preciso el tratamiento conjunto del interfaz tierra-mar, la ordenación no puede hacerse de forma independiente, ni desde el punto de vista de su adecuación ni competencial<sup>26</sup>. En suma, en el *aquitorio extenso*<sup>27</sup>, ambas administraciones ostentan competencias de ordenación y por lo tanto de gestión de lo ordenado y autorizado en el caso de Canarias<sup>28</sup>.

En consecuencia, la CAC ostentará competencias de desarrollo y ejecución en materia de minería marina, energía y sector eléctrico tales como las instalaciones de generación eléctrica de origen renovable (por ejemplo, eólica marina), la pesca marítima, el transporte marítimo ...etc. El desarrollo de cada una de las competencias en estos sectores de la actividad excede de este trabajo.

### **3. SOBRE LA POSIBILIDAD DE ACOTAR EL CONCEPTO DE “INTEGRIDAD DEL DOMINIO” COMO FUNDAMENTO DE LA COMPETENCIA ESTATAL**

El Real Decreto 713/2022, de 30 de agosto cita la expresión *integridad física* del dominio público marítimo dos veces, referida al título del ejercicio de las potestades de la AGE.

La Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas establece (con la redacción que le dio la Ley 2/2013, de 29 de mayo, de protección y uso sostenible del litoral) entre sus objetivos la conservación de la integridad del dominio público. En la ley se refiere a esta cuestión en: los siguientes preceptos:

- A. El artículo 2 apartado a) cuando establece que la actuación administrativa sobre el dominio público marítimo-terrestre perseguirá asegurar *la integridad* de dominio público marítimo-terrestre
- B. El artículo 20, al proclamar que la protección del dominio público marítimo-terrestre comprende la defensa de su *integridad* y de los fines de uso general a que está destinado.
- C. El artículo 46, cuando manifiesta que con el fin de garantizar *la integridad* del dominio público marítimo-terrestre y la eficacia de las medidas de protección sobre el mismo, la AGE podrá aprobar planes de obras y de otras actuaciones de su competencia.

---

<sup>26</sup> En este sentido Parejo Navajas T., op. cit, págs. 159 y 162.

<sup>27</sup> Que incluye el litoral terrestre, el dominio público marítimo-terrestre y las aguas interiores y el mar territorial que se encuentra dentro de las líneas de base rectas.

<sup>28</sup> Ya en 2011, Parejo Navajas T. en op. cit. Págs. 178 y 179, advertía de la peculiaridad de Canarias, aún sin estar aprobado el Estatuto de 2018.

- D. El artículo 74, que proclama que no procederán las concesiones y autorizaciones en el dominio público marítimo-terrestre cuando atenten a la integridad del dominio público marítimo-terrestre.
- E. El artículo 119 al establecer que el Delegado del Gobierno, a instancia del Ministro de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, podrá suspender los actos y acuerdos adoptados por las entidades locales que afecten a *la integridad* del dominio público marítimo terrestre.

En desarrollo de lo anterior, el R.D. 876/2014, de 10 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento General de Costas, contiene las siguientes aportaciones sobre esta cuestión:

- A. El artículo 13 establece que la AGE estará obligada a ejercer las acciones necesarias para *la integridad* y protección del dominio público marítimo-terrestre, no pudiendo allanarse a las demandas que afecten a la titularidad de los bienes que lo integran
- B. El artículo 50 establece que el órgano competente de la CA que tramite las solicitudes de autorización en la zona de servidumbre de protección solicitará, con carácter previo a su resolución, informe del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, en cuanto a la delimitación del límite interior de la ribera del mar, línea de deslinde, mantenimiento de las servidumbres de tránsito y acceso al mar e incidencia de las construcciones y de las actividades que las mismas generen sobre *la integridad* del dominio público, la estabilidad de la playa y la defensa de la costa.
- C. El artículo 220, que establece que la tutela y policía del dominio público marítimo-terrestre y de sus servidumbres, cuando se desarrolle en zona de servidumbre de protección, se dirigirá a la persecución de las conductas infractoras que atenten contra *la integridad* del dominio público
- D. El artículo 222, que establece el carácter vinculante del informe del Ministerio en diversos supuestos cuando proponga objeciones para asegurar la protección de *la integridad* del dominio público. (ya cuestionado en el apartado anterior)

De lo anterior se desprende que la actuación de la AGE, en tanto en cuanto lo que recibe del artículo 132 de la CE no es un título competencial a imagen y semejanza del artículo 149 de la CE, sino una titularidad de determinados bienes y la defensa de ese estatus, encuadra la denominada “integridad de dominio público marítimo-terrestre” en todo aquello que pudiera poner en peligro la naturaleza de esos bienes.

Ya en la STC 149/1991, de 4 de julio, es estableció la vinculación de la titularidad estatal de los bienes del dominio público con las medidas de protección necesarias para asegurar la integridad de esa titularidad, llegando a afirmarse que «en el caso del dominio público marítimo-terrestre se trata (...) 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». En esta resolución se establece que « el legislador estatal no sólo está facultado, sino obligado, a proteger el demanio marítimo-terrestre a fin de asegurar tanto el mantenimiento de su integridad física y jurídica, como su uso público y sus valores paisajísticos», por lo que «tanto para asegurar la integridad física y las características propias de la zona marítimo-terrestre como para garantizar su accesibilidad es imprescindible imponer servidumbres sobre los terrenos colindantes y limitar las facultades dominicales de sus propietarios, afectando así, de manera importante, el derecho que garantiza el art. 33.1 y 2 de la Constitución Española».*

En concreto, analizando el artículo 29.1 de la Ley de Costas, sobre la necesidad en la extracción de áridos de un informe favorable de la AGE, se concluye que *«ese informe favorable, que será requerido para autorizar la extracción de áridos en los tramos finales de los cauces y en la distancia que en cada caso se determine, y que ha de referirse a la incidencia que la solicitada autorización de extracción pueda tener en el dominio público marítimo-terrestre, viene a garantizar el mantenimiento de la integridad física de tal dominio y, en consecuencia, ha de considerarse como una facultad dimanante de la titularidad sobre él».* Más adelante, el Constitucional manifiesta que *«como personificación de la titularidad demanial»,* le corresponde al Estado *«la responsabilidad de proteger su integridad y asegurar su utilización pública y gratuita».* En otros apartados de la resolución habla de *«la función de garantizar la integridad física o jurídica del dominio público».*

En la STC 233/2015 de 5 de noviembre, se incide sobre la misma idea, al establecer las funciones del Estado en el sentido de que *«no solo está facultado, sino obligado, a proteger el demanio marítimo-terrestre a fin de asegurar tanto el mantenimiento de su integridad física y jurídica, como su uso público y sus valores paisajísticos»,* pero añadiendo en este caso que el objetivo de proteger la integridad se corresponde *«con la conservación, protección, restauración y adaptación del dominio público marítimo-terrestre, teniendo en cuenta los efectos del cambio climático».*

Por ello se debe vincular la integridad del dominio referido a los bienes del artículo 132 de la CE a:

- A. La defensa de la integridad física de los bienes
- B. La defensa de la integridad jurídica
- C. La defensa del uso público de los bienes
- D. La defensa de sus valores paisajísticos o naturales
- E. La adaptación frente a las consecuencias del cambio climático

Se vincula, por ello a potestades propias del titular de los bienes, lo cual implican dos consecuencias: i) la primera que ese haz de facultades que tiene la AGE no va vinculado al ejercicio de la titularidad de una competencia sino a la titularidad de los bienes; ii) la segunda, que se configura ese haz de facultades no como un derecho de propiedad al uso, sino como una potestad de protección, lo

que implica que no estamos ante derechos renunciables, sino ante una potestad ejercitada con el fin de la conservación, protección, restauración y adaptación del dominio público marítimo-terrestre.

Por ello, el litoral, entendido como lo perteneciente o relativo a la orilla o a la costa del mar, es una parte del territorio singularizada por su contacto con el mar (según la STC 149/1991, de 4 de julio, por la ribera del mar y sus zonas de protección e influencia). Como parte del territorio, no escapa a la distribución de competencias de los artículos 148 y 149 de la Constitución y su posterior concreción en los Estatutos de Autonomía.

La Unión Europea aprobó en 1981 la llamada Carta Europea del Litoral. Esta Carta pone de manifiesto los procesos de degradación que afectan a la costa estableciendo una estrategia sobre la trilogía “desarrollo-protección-ordenación”. A partir de ella, se ha ido desarrollando un planteamiento más amplio para la gestión de las zonas costeras: el tratamiento conjunto de la tierra y las aguas costeras desde la concepción del litoral como unidad de planificación. Este documento europeo ha tenido su eco en la jurisprudencia constitucional. Así, en la STC 87/2012, de 18 de abril, se afirma que «las funciones atribuidas por la Carta Europea del Litoral a las zonas costeras no solo facultan, sino que obligan, al legislador estatal a proteger el *demanio marítimo-terrestre, a fin de asegurar tanto el mantenimiento de su integridad física y jurídica, como su uso público y sus valores paisajísticos (tal y como exigiría el propio art. 45 CE)*». En un sentido análogo, la STC 233/2015, de 5 de noviembre, con cita a la previa 149/1991, de 4 de julio, también establece que en lo referente al régimen jurídico de los bienes que integran el dominio público marítimo-terrestre, el legislador 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. Ello supone que el Estado no puede limitarse a retener la titularidad de esa zona, sino que debe asegurarse que su naturaleza y sus características no sean destruidas o alteradas. Sobre esta cuestión, el TC ha manifestado que «*de esa situación derivan una serie de funciones sociales que la Carta Europea del Litoral resume, en el primero de sus apartados, señalando que es esencial para el mantenimiento de los equilibrios naturales que condicionan la vida humana, ocupa un lugar estratégico en el desarrollo económico y en la reestructuración de la economía mundial, es soporte de las actividades económicas y sociales que crean empleo para la población residente, es indispensable para el recreo físico y psíquico de las poblaciones sometidas a la presión creciente de la vida urbana y ocupa un lugar esencial en las satisfacciones estéticas y culturales de la persona humana. Para servir a estas funciones el legislador estatal no solo está facultado, sino obligado, a proteger el demanio marítimo-terrestre a fin de asegurar tanto el mantenimiento de su integridad física y jurídica, como su uso público y sus valores paisajísticos*».

Por ello se debe entender al litoral como un complejo ecosistema derivado de la interacción del mar y la tierra, en la línea del ya calificado doctrinalmente como “*aquitorio*” (Parejo Navajas). El “*aquitorio*” es fruto de la evolución de las

ideas sobre la gestión del litoral que supone partir de un espacio complejo, cuyo desarrollo equilibrado en términos de sostenibilidad sólo es posible mediante actuaciones integrales, es decir, que consideren todos los elementos que lo conforman y los factores que en él inciden. Sobre esta idea se dictó la Directiva 2014/89/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de julio de 2014, por la que se establece un marco para la ordenación del espacio marítimo y, posteriormente, la norma que la transpone (Real Decreto 363/2017, de 8 de abril, por el que se establece un marco para la ordenación del espacio marítimo).

Siguiendo de nuevo al profesor Luciano Parejo Alfonso<sup>29</sup> en su comentario al artículo 157 del EACan, a tenor de este bloque normativo, podemos afirmar que:

- A) Por ordenación del espacio marítimo se entiende el proceso mediante el cual las autoridades competentes analizan y organizan las actividades humanas en las zonas marinas con el fin de alcanzar objetivos ecológicos, económicos y sociales (art. 3 de la Directiva; el art. 3 del R.D. añade significativamente que ha de entenderse como sinónimo de “planificación espacial marina” o “planificación espacial marítima”), si bien las normas de la Directiva (y las del R.D.) no se aplican a la ordenación del territorio y urbanismo, ni a las aguas costeras o a partes de ellas que sean objeto de medidas de ordenación territorial debidamente comunicadas (el Real Decreto añade la inaplicación a las aguas de servicio de los puertos y precisa que tal inaplicación tiene lugar cuando así se disponga en los planes de ordenación del espacio marítimo). Esta “separación” de la ordenación regulada por la Directiva y la territorial acredita que esta última puede extenderse a las aguas marinas costeras) (art. 2 de la Directiva y del Real Decreto).
- B) En la ordenación del espacio marítimo ha de:
- i) tenerse en cuenta las interacciones entre tierra y mar;
  - ii) los aspectos medioambientales, económicos y sociales, así como los de seguridad;
  - iii) procurarse promover la coherencia entre la ordenación del espacio marítimo y el plan o planes de ordenación resultantes y otros procesos como la gestión integrada de las costas o prácticas formales o informales equivalentes (art. 6.2 de la Directiva).

Conforme al Real Decreto 363/2017 (arts. 4 y 5):

*a. la ordenación de que aquí se trata se formaliza en un plan de ordenación del espacio marítimo para cada una de las demarcaciones marinas españolas, en cuya elaboración ha de tenerse en cuenta efectivamente las interacciones entre tierra y mar y los aspectos económicos, sociales y medioambientales;*

---

<sup>29</sup> Op cit. Comentarios al Estatuto de Autonomía de Canarias. Ed Parlamento de Canarias-BOE 2020, págs. 908 a 917

*b. a través de la ordenación del espacio marítimo se promueve la coherencia del plan o planes de ordenación del espacio marítimo con otros procesos pertinentes;*

*c. al determinar dicha ordenación ha de tenerse debidamente en cuenta las peculiaridades de las demarcaciones marinas, las actividades y usos existentes y futuros pertinentes y sus repercusiones en el medio ambiente, y en especial sobre las especies y espacios protegidos, y los recursos, teniendo también en cuenta las interacciones entre tierra y mar.*

Por todo ello, y pese a la ya reiterada afirmación de que la titularidad del dominio público no es en sí misma un criterio de delimitación competencial, lo cierto es que sí se puede concluir que es competencia propia del Estado la determinación de las categorías de bienes que integran el dominio público natural cuya titularidad se atribuya a aquél (no sólo por el 132 de la Constitución, sino por una interpretación sistemática de los artículos 149.1.1 y 8 de esa norma).

Es evidente, por tanto, que las competencias de la CAC inciden sobre estos bienes. La más singular, la de ordenación del territorio, la cual no puede negarse que se extienda, al menos con ciertos efectos, a las aguas costeras y a las descritas en el artículo 4 del Estatuto como “*aguas canarias*” y, siendo constitucionalmente irrelevante, la distinción del litoral del resto del territorio, las CCAA costeras competentes para la ordenación territorial lo son también, por ello mismo, para la del litoral puesto que el artículo 148.1.3 de la Constitución no permite diferenciar territorio y litoral.

Por ello, lo relevante es compatibilizar o establecer los límites entre la anterior competencia y la estatal. La concurrencia competencial no puede en modo alguno implicar la enervación de cualquiera de los títulos competenciales concurrentes, sino que exige una solución posibilitadora del ejercicio compatible de todas (como ya expresó el TC en las SsTC 149/1998, de 2 de julio; y 46/2007, de 1 de marzo). Para ello, tomando lo dispuesto en las SsTC 80/1985, de 4 de julio; o 149/1991, de 4 de julio, se precisa buscar soluciones dentro del respeto a las respectivas competencias para su armonización, sin perjuicio de que la decisión final corresponda al titular de la competencia prevalente, estableciendo dicha prioridad (STC 46/2007, de 1 de marzo) en función del interés general concernido. Nos remitimos en este punto a las conclusiones de Parejo<sup>30</sup> moduladas con el nuevo tenor del Estatuto de 2018.

#### **4. EL REAL DECRETO DE TRASPASO DE COMPETENCIAS**

El efectivo traspaso de competencias a la CAC, conforme establece la Disposición Adicional Cuarta del EACan 2018 y el Real Decreto 1358/1983 de 20 de

---

<sup>30</sup> Op cit. Comentarios al Estatuto de Autonomía de Canarias. Ed Parlamento de Canarias-BOE 2020, págs. 908 a 917

## Las superiores competencias de la Comunidad Autónoma de Canarias (en relación...

abril que regula el funcionamiento de la Comisión Mixta de Transferencias, se produce mediante la promulgación de un acuerdo entre ambas administraciones mediante un Real Decreto (RD).

En la Ley 12/1983 del Proceso Autonómico, se establecía en sus artículos 16 a 21 el contenido de los Reales Decretos de traspaso de competencias y la jurisprudencia del TC en reiterada doctrina (STC 135/1989 y STC 118/1998) ha determinado que no pudiendo ser norma distribuidora de competencias, sí tiene valor interpretativo del alcance de aquellas. Se debe de resaltar que en el caso de Canarias, no puede operar lo prescrito en el artículo 16.b)<sup>31</sup> por cuanto, como se ha razonado, las competencias en esta materia son superiores a las demás CCAA.

En el presente caso, el proyecto que se sometió por parte del Estado a la Comunidad Autónoma en su primera versión de fecha 26 de junio de 2021, insistía en líneas generales en encasillar en la literalidad de la Ley y el Reglamento de Costas, el ejercicio meramente ejecutivo de las competencias transferidas, en el marco normativo promulgado en esta materia por la AGE. En concreto el Estado: i) pretendía reservarse un informe preceptivo y en ocasiones vinculante en los supuestos de ejercicio competencial autonómico, impidiendo la resolución de los expedientes de, por ejemplo, el otorgamiento de concesiones, si el informe no era favorable. ii) fijar y recaudar los cánones de ocupación o aprovechamiento del dominio público marítimo terrestre. iii) serán vinculantes los informes de la AGE en relación con los instrumentos de ordenación territorial y urbanística que se tramiten y aprueben por las administraciones públicas canarias. Ante el rechazo por parte de la CAC se entrega un nuevo proyecto en fecha 31 de agosto de 2021, que respecto al anterior: i) mantiene que la competencia autonómica es solo ejecutiva fundamentándose en la STC 31/2010. ii) Se apoya en la STC 149/1991 sobre la Ley de Costas de 1988, muy anterior el EACan de 2018 y razones de “equidad”, derivada de la titularidad del dominio (confundiendo titularidad con competencia), para mantener la titularidad estatal del canon por las concesiones de utilización del dominio público marítimo-terrestre. iii) establece la preceptividad y vinculatoriedad de los informes a llevar a cabo por el Estado, en la tramitación de los instrumentos de ordenación territorial y urbanística se sigue basando en la legislación en materia de Costas como mecanismo para velar por la protección del dominio estatal.

En el RD finalmente aprobado se han corregido la mayor parte de las cuestiones discutidas, pero en otras se ha *capitulado* por parte de la Comunidad Autónoma de Canarias, cuando se debió defender la competencia estatutaria asumida como se verá en los siguientes epígrafes.

---

<sup>31</sup> b) *El traspaso de servicios se programará preferentemente teniendo en cuenta los ya operados en relación con las Comunidades Autónomas constituidas.*

## 5. NATURALEZA DE LOS INFORMES A EMITIR POR LA ADMINISTRACION GENERAL DEL ESTADO EN LAS FUNCIONES TRANSFERIDAS

En los números 1, 2 y 3 del apartado C) Funciones y servicios que se reserva la AGE con respecto al ejercicio competencial por parte de la CAC de las funciones de las recogidas en el apartado B) 3.a) se expresa:

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

Y el B).3.b):

*b) Las [concesiones] 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 cuatro años.*

El informe de la AGE será preceptivo, pero no vinculante puesto que expresamente dice que se podrá disentir de forma motivada *sobre la garantía de la integridad física y del uso público del dominio público marítimo-terrestre*, que es el núcleo principal justificativo de la reserva competencial estatal, ex artículo 132 de la CE y la jurisprudencia del TC que ha delimitado su alcance. Permite, por tanto, la continuación del expediente en caso de no emisión del informe en plazo y, además, que expresamente remite a la jurisdicción contencioso-administrativa para la resolución de cualquier conflicto. Será la AGE la que deberá acudir a dicha jurisdicción en caso de resolución de la Comunidad Autónoma sea distinta al informe pues el ejercicio de la competencia prevalente le corresponde a Canarias, siendo además la incoadora e instructora de los expedientes y procedimientos administrativos, en los que se insertará el informe de la AGE.

Con respecto al ejercicio competencial de las funciones recogidas en el apartado B).3.c) y d):

*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, pantalanes o varaderos, entre otras análogas, que no formen parte de un puerto o estén adscritas al mismo.*

El informe de la AGE versará tanto 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. En caso de informe desfavorable

o desacuerdo se debe aplicar lo expresado anteriormente para las funciones anteriores

En el apartado C9.3 se prevé:

*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<sup>32</sup>, sin perjuicio de que cada Administración pueda recurrir conforme a las previsiones de la Ley reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa.*

## **6. NATURALEZA DE LOS INFORMES A EMITIR POR LA AGE EN MATERIA DE PLANEAMIENTO TERRITORIAL Y URBANÍSTICO, SOBRE LAS SERVIDUMBRES, LA ZONA DE INFLUENCIA O LA ORDENACIÓN DEL DOMINIO PÚBLICO.**

El RD de traspaso de competencias a Canarias, en su apartado D).2 Funciones concurrentes de la AGE y la CAC expresa:

*2. En lo que se refiere a los informes que, relativos al cumplimiento del régimen general del dominio público marítimo-terrestre (integridad física y garantía de libre acceso para los usos comunes), debe emitir la Administración General del Estado en relación con los planes y normas de ordenación territorial y el planeamiento urbanístico, y su modificación y revisión, incluyendo los planes especiales de ordenación de fachada marítima y los planes que desarrollan el sistema portuario, en el caso de que dicho informe no sea favorable, se abrirá un período de consultas entre ambas Administraciones a fin de llegar a un acuerdo.*

Sin embargo, la vigente Ley de Costas en su artículo 117 expresa:

*Artículo 117*

*1. En la tramitación de todo planeamiento territorial y urbanístico que ordene el litoral, el órgano competente, para su aprobación inicial, deberá enviar, con anterioridad a dicha aprobación, el contenido del proyecto correspondiente a la Administración del Estado para que ésta emita, en el plazo de un mes, informe comprensivo de las sugerencias y observaciones que estime convenientes.*

*2. Concluida la tramitación del plan o normas de que se trate e inmediatamente antes de la aprobación definitiva, la Administración competente dará traslado a la del Estado del contenido de aquél para que en el plazo de dos meses se pronun-*

---

<sup>32</sup> La falta de acuerdo hace inviable la resolución del expediente y obliga a la CA de Canarias a ir al contencioso-administrativo, por lo tanto, el informe es como si fuera vinculante

cie sobre el mismo. En caso de que el informe no sea favorable en aspectos de su competencia, se abrirá un período de consultas, a fin de llegar a un acuerdo. Si, como resultado de este acuerdo, se modificara sustancialmente el contenido del plan o normas, deberá someterse nuevamente a información pública y audiencia de los Organismos que hubieran intervenido preceptivamente en la elaboración.

3. El cumplimiento de los trámites a que se refiere el apartado anterior interrumpirá el cómputo de los plazos que para la aprobación de los planes de ordenación se establecen en la legislación urbanística.

Y los artículos del Reglamento General de la Ley de Costas expresan;

*Artículo 220 Competencias de la Administración General del Estado*

1. Corresponde a la Administración General del Estado, en los términos establecidos en la Ley 22/1988, de 28 de julio:

a) El deslinde de los bienes de dominio público marítimo-terrestre, así como su afectación y desafectación, y la adquisición y expropiación de terrenos para su incorporación a dicho dominio.

b) La gestión del dominio público marítimo-terrestre, incluyendo el otorgamiento de adscripciones, concesiones y autorizaciones para su ocupación y aprovechamiento, la declaración de zonas de reserva, las autorizaciones en las zonas de servidumbre de tránsito y acceso al mar y, en todo caso, las concesiones de obras fijas en el mar, así como las de instalaciones marítimas menores, tales como embarcaderos, pantalanes, varaderos y otras análogas que no formen parte de un puerto o estén adscritas al mismo.<sup>33</sup>

c) La 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 correspondientes. Cuando esta competencia se desarrolle en zona de servidumbre de protección, su ejercicio por el Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente se dirigirá a la persecución de las conductas infractoras que atenten contra la integridad del dominio público o el mantenimiento de las servidumbres de tránsito y acceso al mar, sin perjuicio de las competencias que las comunidades autónomas ostenten por razón de la materia, tanto en el dominio público como en las zonas de servidumbre.

d) El ejercicio de los derechos de tanteo y retracto en las transmisiones de los yacimientos de áridos y, en su caso, la expropiación de los mismos.

---

<sup>33</sup> Ahora conforme al Estatuto de 2018, la CAC es competente, salvando **las adscripciones** para: **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.

## **Las superiores competencias de la Comunidad Autónoma de Canarias (en relación...**

*e) La realización de mediciones y aforos, estudios de hidráulica marítima e información sobre el clima marítimo.*

*f) La aprobación de las normas elaboradas conforme a lo establecido en el artículo 22 de la Ley 22/1988, de 28 de julio, y 42 de este reglamento.*

*g) Las obras y actuaciones de interés general o las que afecten a más de una comunidad autónoma.*

*h) La elaboración y aprobación de las disposiciones sobre vertidos, seguridad humana en lugares de baño y salvamento marítimo.*

*i) La iluminación de costas y señales marítimas.*

*j) La prestación de toda clase de servicios técnicos relacionados con el ejercicio de las competencias anteriores y el asesoramiento a las comunidades autónomas, corporaciones locales y demás entidades públicas o privadas y a los particulares que lo soliciten.*

*k) La ejecución de los acuerdos y convenios internacionales en las materias de su competencia.*

*l) La implantación de un Banco de Datos Oceanográficos que sirva para definir las condiciones de clima marítimo en la costa española, para lo cual las distintas Administraciones públicas deberán suministrar la información que se les recabe.*

*2. El contenido del Banco de Datos Oceanográficos se desarrollará por el Ministerio de Fomento, a través del Organismo Público Puertos del Estado, quien publicará los datos obtenidos a través de su portal de internet.*

*3. El ejercicio de las competencias de la Administración General del Estado relacionadas en el apartado 1 corresponde al Ministro de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, salvo las atribuidas en este reglamento a los titulares de otros Departamentos Ministeriales de acuerdo con el artículo 223 de este reglamento.*

En materia de informes sobre planes y normas de ordenación territorial y el planeamiento urbanístico prescribe:

*Artículo 222. Supuestos de informe preceptivo y vinculante<sup>34</sup> de la Administración General del Estado*

*1. Corresponde también a la Administración General del Estado emitir informe en los siguientes supuestos:*

*a) Planes y normas de ordenación territorial o urbanística y su modificación o revisión, en cuanto al cumplimiento de las disposiciones de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de este reglamento y de las normas que se dicten para su desarrollo y apli-*

---

<sup>34</sup> El carácter vinculante del informe en este supuesto invade las competencias autonómicas en materia del procedimiento de aprobación de los instrumentos de ordenación territorial y urbanística

*cación. Se entienden incluidos todos los instrumentos de ordenación territorial y urbanística, sea cual sea su denominación, incluyendo los Proyectos de Delimitación de Suelo Urbano y los Estudios de Detalle u otros de similar contenido, que incidan sobre el dominio público marítimo-terrestre y sus zonas de servidumbre.*

*b) Planes y autorizaciones de vertidos al mar desde tierra, a efectos del cumplimiento de la legislación estatal y de la ocupación del dominio público marítimo-terrestre.*

*c) Proyectos de construcción de nuevos puertos y vías de transporte de competencia de las comunidades autónomas, ampliación de los existentes o de su zona de servicio y modificación de su configuración exterior, conforme a lo previsto en el artículo 49 de la Ley 22/1988, de 28 de julio, y concordantes de este reglamento.*

*d) Declaraciones de zonas de interés para cultivos marinos, concesiones y autorizaciones, de acuerdo con la legislación específica.*

*2. Los informes indicados en el apartado 1, que se limitarán a los aspectos relacionados con la gestión y protección del dominio público marítimo-terrestre basados en el ejercicio de competencias propias, serán emitidos por el Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, en la forma y plazo establecidos en los artículos correspondientes de este reglamento.*

*En el caso de que se solicite documentación o información complementaria, se interrumpirá el cómputo de dichos plazos.*

*Cuando el informe se refiera al supuesto contemplado en la letra d) del apartado anterior, se incorporará lo indicado por la Secretaría General de Pesca en el ámbito de sus competencias.*

*3. El informe del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente será vinculante en los siguientes aspectos:*

*a) En los supuestos de las letras a) y d) del apartado 1<sup>35</sup>, cuando el informe proponga objeciones basadas en el ejercicio de facultades propias, bien derivadas de la titularidad demanial, como son las orientadas por la necesidad de asegurar la protección de la integridad del dominio público y su libre utilización, o bien derivadas de otras competencias sectoriales de la Administración General del Estado.*

*b) En los supuestos de la letra b) del apartado 1, cuando el informe contenga objeciones determinadas por la necesidad de preservar la integridad física de los bienes de dominio público afectados.<sup>36</sup>*

*c) En los supuestos de la letra c) del apartado 1, cuando el contenido del informe se refiera a los aspectos a que se refiere el artículo 106.1 de este reglamento.*

---

<sup>35</sup> El subrayado es nuestro.

<sup>36</sup> En este supuesto se puede comprender que el carácter vinculante del informe encaje en las competencias constitucionalmente atribuidas al Estado sobre la defensa y garantía de la integridad del dominio público marítimo-terrestre.

## Las superiores competencias de la Comunidad Autónoma de Canarias (en relación...

*4. En el caso de las concesiones y autorizaciones a que se refieren las letras b) y d) del apartado 1, cuando no se den los supuestos previstos en el artículo 131 de este reglamento, el informe favorable del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente supondrá el otorgamiento de la autorización necesaria para la ocupación del dominio público marítimo-terrestre.*

**Artículo 227** *Tramitación del planeamiento territorial y urbanístico que ordene el litoral*<sup>37</sup>

*1. En la tramitación de todo planeamiento territorial y urbanístico que ordene el litoral, el órgano competente, para su aprobación inicial, deberá enviar, con anterioridad a dicha aprobación, el contenido del proyecto correspondiente a la Administración General del Estado para que ésta emita, en el plazo de un mes, informe comprensivo de las sugerencias y observaciones que estime convenientes.*

*2. Concluida la tramitación del plan o normas de que se trate, e inmediatamente antes de la aprobación definitiva, la Administración competente dará traslado a la Administración General del Estado del contenido de aquél para que en el plazo de dos meses se pronuncie sobre el mismo. En caso de que el informe no sea favorable en aspectos de su competencia, se abrirá un período de consultas, a fin de llegar a un acuerdo. Si, como resultado de este acuerdo, se modificara sustancialmente el contenido del plan o normas, deberá someterse nuevamente a información pública y audiencia de los organismos que hubieran intervenido preceptivamente en la elaboración (artículo 117.1 y 2 de la Ley 22/1988, de 28 de julio).*

*3. El cumplimiento de los trámites a que se refiere el apartado anterior interrumpirá el cómputo de los plazos que, para la aprobación de cualquier instrumento de ordenación territorial o urbanística, se establecen en la legislación urbanística.*

*4. Los informes a que se refieren los apartados 1 y 2 se tramitarán en la forma siguiente:*

*a) La documentación deberá remitirse, en todo caso, al Servicio Periférico de Costas del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, precisando la fase del procedimiento en la que se encuentra el expediente. Se enviará un ejemplar completo del instrumento de ordenación territorial y urbanística objeto del informe, debidamente diligenciado.*

*En los planos correspondientes deberán estar representadas las líneas de ribera del mar, de deslinde del dominio público marítimo-terrestre, de servidumbre de protección, de servidumbre de tránsito, de zona de influencia y de servidumbre de acceso al mar, definidas conforme lo dispuesto en la Ley 22/1988, de 28 de julio.*

---

<sup>37</sup> Se puede entender que los apartados 1 y 2 invaden las competencias de la CA de Canarias en materia de tramitación de la aprobación de los instrumentos de ordenación urbanística y territorial como más adelante se razonará.

*En caso de que se incumplan las condiciones anteriores, el órgano que emita el informe lo comunicará al remitente, no iniciándose el cómputo del plazo para su emisión hasta que la documentación se remita en forma.*

**b)** *El Servicio Periférico de Costas emitirá el informe cuando se trate de Estudios de Detalle, Proyectos de Delimitación de Suelo Urbano u otros instrumentos de similar contenido.*

**c)** *En los demás casos, el Servicio Periférico de Costas elevará el expediente al Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente para que éste emita el preceptivo informe.*

La redacción del artículo 117 de la Ley de Costas, resulta asumible en el respeto a las competencias asumidas por la CAC, en las materias de ordenación del territorio, urbanismo y del litoral, salvo lo expresado en el inciso *...Si, como resultado de este acuerdo, se modificara sustancialmente el contenido del plan o normas, deberá someterse nuevamente a información pública y audiencia de los Organismos que hubieran intervenido preceptivamente en la elaboración.*, que invade las competencias autonómicas en materia de tramitación de instrumentos de planeamiento. Pero en cambio, por el contrario el Reglamento en sus artículos 222 y 227 reproducidos anteriormente excede no solo del ámbito competencial del Estado definido para el dominio público marítimo-terrestre como se ha visto con anterioridad, sino del ámbito de la legislación básica o mínimo común denominador normativo ya que la competencia para regular el procedimiento administrativo debe seguir a la titularidad de la competencia material que en este caso es de la CA. Conforme la STC 28/2016 de 18 Feb. 2016, Rec. 4912/2013, FJ 3º:

*«En cuanto a la segunda de las quejas formuladas, la STC 233/2015, FJ 6, ya estimó que «la remisión reglamentaria recogida en el precepto no constituye una deslegalización susceptible de reproche constitucional, sino que estamos, una vez más, ante una fórmula admisible de colaboración entre la ley y el reglamento, ya que el apartado impugnado recoge de forma suficiente los criterios que habrán de observarse en su desarrollo». A lo que cabe añadir ahora, en la perspectiva en la que nos sitúa la demanda, que es doctrina consolidada que tal habilitación no puede ser calificada per se cómo vulneradora de las competencias autonómicas, en este caso en materia de ordenación del territorio y urbanismo. Como acabamos de señalar, el art. 33.6 LC no es una norma que disponga los usos del territorio, sino un precepto que señala los límites que, por motivos ambientales (149.1.23 CE) o de tutela de la titularidad demanial (132.2 CE), deben ser respetados por quien, en actuación de la competencia urbanística o de ordenación territorial, decide sobre los mencionados usos. Siendo esa la naturaleza del precepto, la misma es también predicable de su desarrollo reglamentario, sin perjuicio de que, no siendo tal desarrollo reglamentario el objeto de este proceso, “[n]ada impide que, si el Gobierno, al dictar las correspondientes normas reglamentarias en virtud de esa remisión, extendiera su regulación a aspectos no básicos, pudiera plantearse*

## Las superiores competencias de la Comunidad Autónoma de Canarias (en relación...

*el oportuno conflicto de competencias a fin de examinar si se hubiera producido o no la extralimitación en el ámbito competencial estatal” (STC 161/2014, de 7 de octubre, FJ 9).»*

La competencia estatal en materia de procedimiento administrativo común conforme la STC 55/2018 de 24 May. 2018, Rec. 3628/2016 en su FJ 4º abarca:

A) la aprobación de normas establecidas con carácter general y abstracto, para toda suerte de procedimientos” [STC 45/2015, FJ 6 c)]. En particular, los principios y reglas que “definen la estructura general del iter procedimental que ha de seguirse para la realización de la actividad jurídica de la Administración” (STC 227/1988, de 29 de noviembre, FJ 32), esto es, “la regulación del procedimiento, entendido en sentido estricto”: o la “iniciación, ordenación, instrucción, terminación, ejecución, términos y plazos, recepción y registro de documentos” (STC 50/1999, FJ 3).

También abarca normas no estrictamente procedimentales, como las que “prescriben la forma de elaboración, los requisitos de validez y eficacia, los modos de revisión y los medios de ejecución de los actos administrativos, incluyendo señaladamente las garantías generales de los particulares en el seno del procedimiento” (STC 227/1988, FJ 32).

Sin embargo, por el contrario (STC 227/1988, FJ 32) de la doctrina constitucional, se deduce que no toda previsión normativa que incide en la forma de elaboración de los actos administrativos, en su validez y en su eficacia o en las garantías de los administrados, debe ser considerada parte del procedimiento administrativo común, pues en tal caso se incluiría en este título competencial la mayor parte del Derecho Administrativo; no puede deducirse que forme parte de esta materia competencial toda regulación que de forma indirecta pueda tener alguna repercusión o incidencia en el procedimiento así entendido o cuyo incumplimiento pueda tener como consecuencia la invalidez del acto (STC 50/1999, FJ 3). La competencia para establecer el régimen de los “procedimientos administrativos especiales” aplicable a las diversas formas de la actividad administrativa *ratione materiae* “es conexas a las que, respectivamente, el Estado o las CCAA ostentan para la regulación del régimen sustantivo de cada actividad o servicio de la Administración”. En los términos expresados por la STC 33/2018, de 12 de abril, “la regulación de estos procedimientos administrativos especiales no está, en nuestra Constitución, reservada al Estado... Por ello, en principio, ‘cuando la competencia legislativa sobre una materia ha sido atribuida a una Comunidad Autónoma, a ésta cumple también la aprobación de las normas de procedimiento administrativo destinadas a ejecutarla, si bien deberán respetarse en todo caso las reglas de procedimiento establecidas en la legislación del Estado dentro del ámbito de sus competencias’” [STC 33/2018, FJ 5 b), con cita de la STC 227/1988, FJ 32]. Lo mismo ocurre cuando las CCAA cuentan solo con atribuciones de desarrollo legislativo y ejecución; serán competentes también, como regla general, para regular los correspondientes procedimientos administrativos especiales en

el marco de las normas de procedimiento común (general o singular) que haya establecido el Estado ex art. 149.1.18 CE [STC 45/2015, FJ 6 b)].

En efecto, si bien con arreglo al artículo 222.1.a) del RD 876/2014 corresponde al Estado emitir informe en toda clase de planeamiento urbanístico y territorial conforme al apartado 3 del precepto ello solo ocurrirá cuando: *cuando el informe proponga objeciones basadas en el ejercicio de facultades propias, bien derivadas de la titularidad demanial, como son las orientadas por la necesidad de asegurar la protección de la integridad del dominio público y su libre utilización, o bien derivadas de otras competencias sectoriales de la Administración General del Estado.*

El precepto no solo invade sobrevenidamente en sus apartados 1 y 2 las competencias exclusivas en materia ordenación del litoral, ya que el Real Decreto estatal de desarrollo de la Ley de Costas, es anterior a la promulgación del nuevo EACan de 2018, que configura dicha competencia como exclusiva. Sino que, desde el primer EA y la jurisprudencia del TC respecto al carácter de exclusiva de las competencias autonómicas en materia de urbanismo, impiden que el derecho básico estatal regule el procedimiento de aprobación de los instrumentos de ordenación, así como el carácter vinculante de los informes preceptivos de la AGE, hasta tal punto que impidan la aprobación definitiva de dichos instrumentos.

Al efecto, el EACan 2018 expresa:

**Artículo 158 Urbanismo**

*Corresponde a la Comunidad Autónoma de Canarias la competencia exclusiva en materia de urbanismo, que incluye, en todo caso, la regulación de los siguientes aspectos:*

*a) El régimen urbanístico del suelo, que incluye, en todo caso, la determinación de los criterios sobre los diversos tipos de suelo y sus usos.*

*b) El régimen jurídico de la propiedad del suelo, respetando las condiciones básicas que el Estado establezca para garantizar la igualdad del ejercicio del derecho a la propiedad, que incluye, en todo caso, la clasificación, categorización y subcategorización, así como los derechos y deberes asociados a ellos.*

**c) Los instrumentos de planeamiento y gestión urbanística.**

*d) La política de suelo y vivienda, los patrimonios públicos de suelo y vivienda y el régimen de la intervención administrativa en la urbanización, la edificación y el uso del suelo y el subsuelo.*

*e) La protección de la legalidad urbanística, que incluye, en todo caso, la inspección urbanística, las órdenes de suspensión de obras y licencias, las medidas de restauración de la legalidad física alterada, así como la disciplina urbanística.*

La ley 4/2017, de 13 de julio, del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias que encabeza el sistema normativo del ejercicio autonómico de la competencia expresa que corresponde a la CAC (artículo 1º) **La coordinación**

## **Las superiores competencias de la Comunidad Autónoma de Canarias (en relación...**

*de las políticas públicas relativas a la planificación y gestión del territorio y a la protección del medioambiente.*

Obsérvese que es a la CAC a la que le corresponde la coordinación de todas las políticas públicas relativas a la ordenación del territorio. La propia definición de coordinación en el lenguaje de la organización y competencias administrativas implica una supremacía respecto a los coordinados (artículo 140.1.e) de la ley 40/2015). Por ello no resulta de recibo que los procedimientos de aprobación se vean interrumpidos por un informe vinculante.

También desde la perspectiva de las competencias de la CAC en materia de medio ambiente, El Estatuto en su artículo 153 establece:

### **Artículo 153 Medio ambiente**

*1. Corresponde a la Comunidad Autónoma de Canarias la competencia de desarrollo legislativo y de ejecución de la legislación estatal en materia de medio ambiente, lo que incluye en todo caso:*

*a) El establecimiento y la regulación de los instrumentos de planificación ambiental y del procedimiento de tramitación y aprobación de estos instrumentos.*

*b) La regulación, la tramitación y la resolución de los procedimientos de evaluación ambiental de las obras, las instalaciones y las actividades de su competencia y de los planes y los programas que afecten a su territorio.*

*c) El establecimiento y la regulación de medidas de sostenibilidad, fiscalidad e investigación ambientales.*

*d) La regulación de los recursos naturales, de la flora y la fauna, de la biodiversidad, del medio ambiente marino y acuático si no tienen por finalidad la preservación de los recursos pesqueros marítimos.*

*g) La regulación de la prevención, el control, la corrección, la recuperación y la compensación de la contaminación de suelo, subsuelo y litoral.*

*h) La regulación y la gestión de los vertidos efectuados en las aguas interin-sulares, así como de los efectuados en las aguas superficiales y subterráneas sin perjuicio de la competencia estatal en materia de marina mercante y protección del medio ambiente marino.*

*2. Corresponde a la Comunidad Autónoma de Canarias la competencia para el establecimiento de normas adicionales de protección sobre las materias consideradas como básicas por la legislación estatal.*

De este precepto ha de colegirse, desde la perspectiva medioambiental, que la CAC detenta competencias para la regulación, es decir función normativa de desarrollo legislativo, en el ámbito marino y litoral que incluye planificación de la protección del recurso natural, medidas preventivas de su deterioro, control de los usos, potestad sancionadora, reposición del deterioro y, en su caso, compensación.

A partir de la Constitución Española de 1978, los conflictos entre las administraciones públicas territoriales con autonomía política o administrativa, se han jurisdiccionalizado, impidiendo a cualquiera de ellas imponer su criterio mediante la paralización o impedimento de llevar a cabo el ejercicio competencial que le esta atribuido. Ello sucede con los actos administrativos de las administraciones locales, pero con más intensidad de los actos de las CCAA que gozan de la más alta autonomía política que el texto constitucional otorga a dichos entes. Así la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público en sus artículos 140 y 141 dedicados a los principios de las relaciones interadministrativas y la colaboración entre ellas, exige de cada una de ellas:

- A) Adecuación al orden de distribución de competencias establecido en la CE y en los EEAA.
- B) Coordinación, en virtud del cual una Administración Pública y, singularmente, la AGE, tiene la obligación de garantizar la coherencia de las actuaciones de las diferentes Administraciones Públicas afectadas por una misma materia para la consecución de un resultado común, cuando así lo prevé la Constitución y el resto del ordenamiento jurídico.
- C) Respetar el ejercicio legítimo por las otras Administraciones de sus competencias.

La Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas en cuanto a la emisión de informes (artículo 80.4):

*4. Si el informe debiera ser emitido por una Administración Pública distinta de la que tramita el procedimiento en orden a expresar el punto de vista correspondiente a sus competencias respectivas, y transcurriera el plazo sin que aquél se hubiera emitido, se podrán proseguir las actuaciones.*

*El informe emitido fuera de plazo podrá no ser tenido en cuenta al adoptar la correspondiente resolución.*

Y la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa, respecto a los litigios entre administraciones prescribe la posibilidad de enviar un requerimiento previo (artículo 44 LJCA). En el caso de que la legislación sectorial permita a la administración del estado la suspensión del acto, tal acto deberá ir seguido del recurso ante esta jurisdicción (STC 6/2016 de 21 Ene. 2016, Rec. 4906/2013, FJ 4º), para la suspensión de actos locales en el dominio público marítimo-terrestre.

Por último, (*last, but not least*) la exigencia de que sean vinculantes los informes que pretende el Reglamento de Costas en materia de ordenación del litoral y costas no se identifica con los Reales Decretos de traspasos aprobados para las CCAA de Cataluña, Andalucía y ahora Canarias ya que:

A) En el Real Decreto 1404/2007, de 29 de octubre, sobre traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Generalitat de Cataluña

en materia de ordenación y gestión del litoral (autorizaciones e instalaciones marítimas) de Cataluña no se exige el carácter vinculante de los informes preceptivos del Estado. Más tarde el Real Decreto 1387/2008, de 1 de agosto, sobre ampliación de funciones y servicios traspasados a la Generalitat de Cataluña por Real Decreto 1404/2007, de 29 de octubre, en materia de ordenación y gestión del litoral:

**C) Funciones y servicios que se reserva la Administración del Estado:**

1. Con respecto a las funciones recogidas en el apartado B) 1.a) de este acuerdo, la Administración General del Estado, a través del Ministerio de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino 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) 1.b) de este acuerdo, la Administración General del Estado, a través del Ministerio de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino se reserva la función de emitir un informe preceptivo en relación a la garantía tanto de la integridad física, como del uso público de dominio público marítimo-terrestre, y de carácter determinante en el plazo de dos meses. 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 apartado B) 1.c) y d) de este acuerdo, la Administración General del Estado, a través del Ministerio de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino se reserva la función de emitir preceptivamente informe 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, previo al acto de otorgamiento del título de ocupación.

En ausencia de informe en el plazo señalado, se proseguirá la tramitación del expediente. En el caso de que el informe no sea favorable, se abrirá un periodo de consultas a fin de llegar a un acuerdo entre las dos Administraciones. Dicho acuerdo será condición inexcusable para el otorgamiento de la concesión.

**D) Funciones concurrentes de la Administración del Estado y la Generalidad de Cataluña:**

1. En lo que se refiere a la utilización y gestión del dominio público marítimo-terrestre adscrito para la construcción de nuevos puertos y vías de transporte de su titularidad, o de ampliación o modificación de los existentes, la Comunidad Autónoma de Cataluña informará al Ministerio de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino acerca del interés y objetivo de la adscripción.

El Ministerio de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino en el plazo de dos meses emitirá un informe de adscripción en el que se pronunciará sobre la integridad del dominio público marítimo-terrestre, la prevención medioambiental o la garantía de uso público. Dicho informe será vinculante en cuanto a la delimitación

*tación del dominio público marítimo-terrestre susceptible de adscripción, usos previstos y medidas necesarias para la protección del dominio público. En ausencia de informe en el plazo señalado, se proseguirá la tramitación del expediente. En caso de discrepancia entre ambas Administraciones, se abrirá un periodo de consultas con el fin de llegar a un acuerdo.*

*2. En lo que se refiere a los informes que, relativos al cumplimiento del régimen general del dominio público marítimo-terrestre (integridad física y garantía de libre acceso para los usos comunes), debe emitir la Administración General del Estado en relación con los planes y normas de ordenación territorial y el planeamiento urbanístico, y su modificación y revisión, incluyendo los planes especiales de ordenación de fachada marítima y los planes que desarrollan el sistema portuario, en el caso de que dicho informe no sea favorable, se abrirá un período de consultas entre ambas Administraciones a fin de llegar a un acuerdo.*

Como puede observarse no menciona para nada el carácter vinculante de los informes, salvo para la adscripción y protección del dominio público marítimo-terrestre y a lo más que llega es a exigir que se abra un periodo de consultas. Se aprecia una carencia de regulación para el supuesto de desacuerdo ante el otorgamiento de la concesión, ya que no se determina cuál de las dos administraciones ha de instar la vía judicial como si se ha previsto en el caso de Andalucía que a continuación veremos.

B) En el caso de Andalucía: el Real Decreto 62/2011, de 21 de enero, sobre traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la CA de Andalucía en materia de ordenación y gestión del litoral

**C) Funciones y servicios que se reserva la Administración 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 de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino, 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 de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino 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*

## Las superiores competencias de la Comunidad Autónoma de Canarias (en relación...

*otorgamiento del título de ocupación. Transcurrido el plazo para la emisión del informe por la Administración del Estado, sin que el mismo se haya emitido, se proseguirá la tramitación del expediente. Una vez notificado el informe no 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.*

### **D) Funciones concurrentes de la Administración del Estado y la Comunidad Autónoma de Andalucía.**

*1. En lo que se refiere a la utilización y gestión del dominio público marítimo-terrestre adscrito para la construcción de nuevos puertos y vías de transporte de su titularidad, o de ampliación o modificación de los existentes, la Comunidad Autónoma de Andalucía informará al Ministerio de Medio Ambiente, Medio Rural y Marino acerca del interés y objetivo de la adscripción.*

*El Ministerio de Medio Ambiente, Medio Rural y Marino en el plazo de dos meses emitirá un informe de adscripción en el que se pronunciará sobre la integridad del dominio público marítimo-terrestre, la prevención medioambiental o la garantía de uso público. Dicho informe será vinculante en cuanto a la delimitación del dominio público marítimo terrestre susceptible de adscripción, usos previstos y medidas necesarias para la protección del dominio público. En ausencia de informe en el plazo señalado, se proseguirá la tramitación del expediente. En caso de discrepancia entre ambas Administraciones, se abrirá un periodo de consultas con el fin de llegar a un acuerdo.*

*2. En lo que se refiere a los informes que, relativos al cumplimiento del régimen general del dominio público marítimo-terrestre (integridad física y garantía de libre acceso para los usos comunes), debe emitir la Administración General del Estado en relación con los planes y normas de ordenación territorial y el planeamiento urbanístico, y su modificación y revisión, incluyendo los planes especiales de ordenación de fachada marítima y los planes que desarrollan el sistema portuario, en el caso de que dicho informe no sea favorable, se abrirá un período de consultas entre ambas Administraciones a fin de llegar a un acuerdo.*

*3. En el aspecto funcional, se podrán arbitrar fórmulas de colaboración para el mejor cumplimiento de las funciones de ambas Administraciones, sin perjuicio de las respectivas competencias y, en particular, en relación con el ejercicio de las potestades sancionadoras de las respectivas Administraciones*

C) En el caso de Canarias tampoco aparece. En suma, se deberá atener al trámite de consultas y coordinación y colaboración interadministrativa en el seno de una Comisión Bilateral y, en el supuesto de no lograrse el acuerdo, reconocer el derecho de cada nivel político-territorial de acudir a la vía judicial previo el requerimiento exigible por la Ley reguladora de la jurisdicción contencioso-ad-

ministrativa. Dejando en libertad a la CA de resolver el expediente a reserva de las medidas cautelares a solicitar y otorgarse, en su caso por los tribunales.

## 7. LA TITULARIDAD Y RECAUDACIÓN DEL CANON POR LA OCUPACIÓN O USO DEL DOMINIO PÚBLICO MARÍTIMO TERRESTRE

El RD de traspaso a la CAC expresa en el apartado C) *Funciones y servicios que se reserva la Administración General del Estado*:

*C) 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.*

Si bien es cierto que el artículo 84 de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas establece que toda ocupación o aprovechamiento del dominio público marítimo-terrestre en virtud de una concesión o autorización, cualquiera que fuere la Administración otorgante, devengará el correspondiente canon en favor de la AGE, lo cierto es que dicho precepto, debe interpretarse conforme a los diferentes EEAA aprobados posteriormente y, en el caso que nos ocupa, por Ley Orgánica 1/2018, de 5 de noviembre, de reforma del EACan.

Conforme el artículo 157.b) del EACan, Canarias ostenta la competencia exclusiva limitada sobre el otorgamiento de todo tipo de concesiones y autorizaciones en el dominio público marítimo terrestre, incluso de las concesiones de la Disposición Transitoria primera de la Ley de Costas, denominadas de reconocimiento de derechos sobre el dominio público marítimo-terrestre a la entrada en vigor de la Ley de Costas, reclamada como propia por el Estado, como expresa Menéndez Rexach<sup>38</sup> a pesar de no estar en el Real Decreto de Traspasos ya que no son un tipo de concesiones diferentes a las previstas con carácter general: *Son concesiones administrativas, con peculiaridades en cuanto al plazo y la exención de canon, que no alteran su naturaleza jurídica.*

Ello es así porque el Tribunal Constitucional, reiteradamente en su jurisprudencia afirmado que para cualquier juicio sobre la validez o la constitucionalidad

---

<sup>38</sup> Dictamen citado, págs. 12 y ss.

## Las superiores competencias de la Comunidad Autónoma de Canarias (en relación...

dad se debe realizar sobre la base de las disposiciones que forman el “bloque de la constitucionalidad”, en el que se integran la Constitución y, subordinados a ella, los Estatutos de Autonomía, junto a las leyes que, dentro del marco constitucional, se hubieran dictado para delimitar las competencias del Estado y las diferentes Comunidades Autónomas o para regular o armonizar el ejercicio de las competencias de éstas. El cambio de este bloque de la constitucionalidad, por la modificación de una norma tan trascendental en nuestro ordenamiento jurídico, como es el Estatuto de Autonomía, puede determinar un cambio en ese enjuiciamiento, de tal forma que lo que antes de dicha reforma pudiera ser inconstitucional, posteriormente a la modificación legislativa puede convertirse en constitucional.

El artículo 157 de nuestro Estatuto de Autonomía establece que 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 la regulación y la gestión del régimen económico-financiero del dominio público marítimo-terrestre en los términos previstos por la legislación general*.

El hecho de que se configure como una “competencia exclusiva” y que la misma incluya *“la regulación y la gestión del régimen económico-financiero del dominio público marítimo-terrestre”* no puede ser obviado por la AGE.

De hecho, tampoco puede obviarse lo que ha sucedido con otras CCAA en el traspaso de funciones y servicios de la AGE en materia de ordenación y gestión del litoral. En Andalucía, el Real Decreto 62/2011, de 21 de enero establece literalmente que se traspasan a dicha Comunidad *«la gestión de los ingresos que se devenguen por su ocupación y aprovechamiento» 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. Además, expresamente se prevé que, con relación a la gestión de las concesiones demaniales a que se refiere el artículo 64 de la Ley de Costas, incluye en el traspaso a Andalucía, 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 el caso de Andalucía, el artículo 56 de su EA también establece literalmente la competencia exclusiva sobre la regulación y la gestión del régimen económico-financiero del dominio público marítimo-terrestre en los términos previstos por la legislación general, como hace nuestro artículo 157.

Algo similar ocurrió con Cataluña. En el artículo 149.3 c) de su EA se establece que corresponde a la Generalitat, en materia de ordenación del litoral, respetando el régimen general del dominio público, la competencia exclusiva,

incluyendo en todo caso la regulación y la gestión del régimen económico financiero del dominio público marítimo terrestre en los términos previstos por la legislación general. Por ello, el Real Decreto 1404/2007, de 29 de octubre, sobre traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Generalitat de Cataluña en materia de ordenación y gestión del litoral, contempla expresamente como funciones de la AGE que se traspasan a la Generalitat de Cataluña la Gestión de los ingresos que se devenguen por la explotación de los usos autorizados.

Posteriormente se dictó la ley catalana 8/2020, de 30 de julio, de protección y ordenación del litoral, en cuyo artículo 25 se puede leer que *«Toda explotación de actividades en el dominio público marítimo-terrestre para cuya realización sea necesario disponer de una concesión de la Administración de la Generalidad devenga el canon correspondiente a su favor, sin perjuicio de los cánones que también sean exigibles por otras administraciones»*. Al final del precepto se establece que *«Los ingresos derivados del canon de explotación de actividades que acrediten las concesiones sobre dominio público marítimo-terrestre a la Generalidad están destinados a la mejora, conservación, recuperación y restauración del dominio público marítimo-terrestre del territorio de Cataluña. El departamento competente en materia de ordenación del litoral, mediante la dirección general correspondiente, debe establecer en cada momento las prioridades en la aplicación de estos recursos»*. Más adelante, en el artículo 29 de la misma ley, se establece que *«Corresponde a la Administración de la Generalidad, en los términos establecidos por la presente ley: (...) h) El establecimiento y recaudación del canon de explotación de actividades en el dominio público marítimo-terrestre y de las tasas en materia de ordenación del litoral»*. Ninguno de esos artículos fue recurrido por el Estado.

La STC 18/2022 de 8 febrero, sobre esta Ley catalana a recurso interpuesto por la AGE por la vía del artículo 161.2 CE, para nada ha cuestionado el precepto citado.

Por ello, a la hora de abordar esta cuestión para la CAC, la literalidad del artículo 84 de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas no es suficiente. Es evidente que la delimitación de competencias entre el Estado y las CCAA, varía en el espacio territorial (no todas las CC.AA ostentan el mismo nivel competencial) y en el tiempo (esa delimitación de competencias entre el Estado y las autonomías no se mantiene inalterable a lo largo de los años), por lo que el alcance y aplicabilidad de una norma como la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas varía para unos territorios u otros y para unos momentos históricos u otros.

Conviene insistir, como se ha desarrollado *ut supra* que el Estado, en esta materia, recibe sus potestades del artículo 132 de la Constitución, el cual no actúa como un título competencial a imagen y semejanza del artículo 149 de la Constitución, sino que determina una titularidad de determinados bienes y la defensa de ese estatus, encuadrándose la denominada “integridad de dominio público marítimo-terrestre” en todo aquello que pudiera poner en peligro la naturaleza de esos bienes.

## Las superiores competencias de la Comunidad Autónoma de Canarias (en relación...

Se vincula, por ello, a potestades propias de del titular de los bienes, lo cual implican dos consecuencias: la primera que ese haz de facultades que tiene la AGE no va vinculado al ejercicio de la titularidad de una competencia sino a la titularidad de los bienes; la segunda, que se configura ese haz de facultades no como un derecho de propiedad al uso, sino como una potestad de protección, lo que implica que no estamos ante derechos renunciables, sino ante una potestad ejercitada con el fin de la conservación, protección, restauración y adaptación del dominio público marítimo-terrestre.

El cobro de un canon, así como la gestión de esos ingresos, no se enlaza ni con la defensa de la integridad física de los bienes, ni con la defensa de la integridad jurídica, ni con la defensa del uso público de los bienes, ni con la defensa de sus valores paisajísticos o naturales ni, por último, con la adaptación frente a las consecuencias del cambio climático. Al contrario, estamos ante un tributo que grava el hecho imponible de la ocupación o aprovechamiento de los bienes de bienes de dominio público marítimo-terrestre y que tiene por destino la compensación de los costes de la inversión que soporte la Administración Pública destinados a la protección y mejora del Dominio Público Marítimo Terrestre. El devengo, o nacimiento de la obligación para los titulares de las concesiones o autorizaciones, se produce en el momento del otorgamiento de las mismas y es exigible por cada acto de disfrute que se efectúa de estos aprovechamientos. Lo anterior determina que la naturaleza de dicho canon está vinculada no a la titularidad del bien y la defensa de su integridad, sino a la gestión de su uso y al ejercicio de las competencias sobre esa parte del territorio.

El TC, en numerosas sentencias (entre otras las SSTC 185/1995 y 63/2003) considera que estos cánones son prestaciones patrimoniales de derecho público de naturaleza tributaria. En la STC 63/2003 literalmente se dice que el canon por ocupación, en tanto que se exige por la utilización privativa o aprovechamiento especial del dominio público, constituye unas prestaciones patrimoniales de carácter público que tienen su fundamento en la utilización privativa, o el especial aprovechamiento, de los bienes que componen el demanio.

Es por ello, que el fundamento está vinculado a los usos y aprovechamientos de esos bienes, lo cual se encuadra dentro de las competencias asumidas como exclusivas por la CAC en su nuevo EACan, en consonancia con otras Comunidades que ya han recibido sus traspasos en esta materia. A sensu contrario, el canon no está vinculado a la mera titularidad, como tampoco a ninguna de las facultades o potestades ya enumeradas que dicha titularidad le otorga al Estado.

Una postura que niegue la posibilidad de recaudar dicha prestación patrimonial de carácter público a Canarias implicaría vaciar de contenido a las previsiones de nuestro EACan, al pretender privar de efecto jurídico alguno al precepto que otorga a Canarias la competencia exclusiva en materia de ordenación del litoral y que expresamente incluye la regulación y la gestión del régimen económico-financiero del dominio público marítimo-terrestre, como complementaria

unida a la de otorgamiento de concesiones, ocupaciones y autorizaciones en el dominio público.

El hecho de que se incluya el término “regulación”, elimina cualquier posibilidad de considerar esta competencia como meramente ejecutiva, y evidencia la competencia autonómica en la producción normativa sobre esta cuestión. El hecho de que se incluya el término “gestión”, implica que la Comunidad Autónoma dirige y administra ese régimen económico-financiero del dominio público marítimo-terrestre, siendo innegable que, por derivación, un canon que está vinculado con el uso y aprovechamiento especial de estos bienes se incluye en esa esfera de competencias autonómicas.

En la citada STC 18/2022 de 8 Febrero<sup>39</sup> (FJ 2ºd) se expresa respecto al concepto de gestión y su contenido competencial que va más allá de la mera ejecutividad en esta materia:

*d) De este encuadramiento estatutario y de la doctrina constitucional citada se desprende entonces que el término “gestión” empleado en el art. 149.3 b) [EACat] no agota las facultades o funciones que puede ejercer la Comunidad Autónoma de Cataluña en relación con los títulos de ocupación y uso del dominio público marítimo terrestre expresamente asumida en el Estatuto.....Una interpretación sistemática y teleológica de este art. 149.3 b) del Estatuto de Autonomía de Cataluña, “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. **No puede equipararse la mención a la “gestión” de las autorizaciones de dominio público marítimo terrestre del art. 149.3 b) EAC con el empleo de los términos “gestión” o “ejecución” en la Constitución misma para excluir la asunción y ejercicio***

---

<sup>39</sup> Para Eguinoa de San Román, op. cit RAP n° 222, pág. 199, esta STC reitera con toda claridad que la gestión de los títulos de ocupación del demanio marítimo-terrestre es competencia propia de la comunidad autónoma catalana

*de facultades normativas por las comunidades autónomas (por ejemplo, la “ejecución” de la “legislación laboral” estatal, art. 149.1.7 CE). El propio tenor literal del art. 149.3 b) abona esta conclusión, ya que dentro de la “gestión de los títulos de ocupación y uso del dominio público marítimo terrestre” incluye “especialmente el otorgamiento de autorizaciones y concesiones y, en todo caso, las concesiones de obras fijas en el mar”, sucesivas salvedades (“especialmente el otorgamiento”, “en todo caso las concesiones de obras fijas en el mar”) que evidencian que la “gestión” inicial no se limita al otorgamiento.*

El hecho que los Estatutos lo prevean, hace que la competencia sobre los títulos de ocupación y uso del dominio público que hasta entonces ejercidos por el Estado, pasen a la CA con la naturaleza competencial que dicho Estatuto determine.

Es cierto que existen sentencias del TC que vinculan el cobro del canon por la utilización de dominio público marítimo-terrestre al hecho de la titularidad de dichos bienes, por ejemplo la Sentencia 40/1998 de 19 febrero, sin embargo dicha sentencia es muy anterior a los últimos EEAA aprobados, analizados por lo tanto con otro bloque de la constitucionalidad y sus conclusiones no pueden ser utilizadas literalmente a un escenario temporal diferente o a cualquier CA. De hecho, en dicha sentencia, que aglutinaba recursos de varios gobiernos autonómicos (Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares, la Xunta de Galicia, el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña y el Gobierno de Canarias) contra la Ley 27/1992, de 24 de noviembre, de Puertos del Estado y de la Marina Mercante, el TC termina afirmando que el parámetro de decisión en el caso de Cataluña, Galicia y Canarias es uno en concreto pero que, en cambio, al recurso de las Islas Baleares le es de aplicación un parámetro de control parcialmente diferente.

Por todo ello, procede concluir:

Primero.—El artículo 84 de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas debe interpretarse conforme a los diferentes EEAA aprobados posteriormente los cuales, al formar el denominado “bloque de la constitucionalidad”, pueden variar con cada modificación los márgenes de la distribución de competencias entre el Estado y las CCAA y, con ello, la validez y eficacia de los preceptos estatales en cada autonomía.

Segundo.—El artículo 157 de nuestro EACan otorga a la Comunidad Autónoma de Canarias, en materia de ordenación del litoral, la competencia exclusiva, incluyendo expresamente la regulación y la gestión (en sentido amplio, como se ha expuesto) del régimen económico-financiero del dominio público marítimo-terrestre en los términos previstos por la legislación general.

Tercero.—El Estado, en esta materia, recibe sus potestades del artículo 132 de la CE, el cual no actúa como un título competencial a imagen y semejanza del artículo 149 de la Constitución, sino que determina una titularidad de determinados bienes y la defensa de ese estatus, encuadrándose la denominada

“integridad de dominio público marítimo-terrestre” en todo aquello que pudiera poner en peligro la naturaleza de esos bienes.

Cuarto.—El cobro de un canon, así como la gestión de esos ingresos, no se enlaza ni con la defensa de la integridad física de los bienes, ni con la defensa de la integridad jurídica, ni con la defensa del uso público de los bienes, ni con la defensa de sus valores paisajísticos o naturales ni, por último, con la adaptación frente a las consecuencias del cambio climático, siendo estos aspectos los que, conforme a la jurisprudencia, se erigen como los ámbitos en los que el Estado debe ejercer sus potestades sobre dichos bienes.

Quinto.—Estos cánones son prestaciones patrimoniales de derecho público de naturaleza tributaria, vinculados por la ocupación, en tanto que se exige por la utilización privativa o aprovechamiento especial, del dominio público. Es decir, vinculado a las competencias asumidas como exclusivas por la CAC en su nuevo EAcan. A sensu contrario, el canon no está vinculado a la mera titularidad, como tampoco a ninguna de las facultades o potestades ya enumeradas que dicha titularidad le otorga al Estado.

Sexto.—Una postura que niegue la posibilidad de recaudar dicha prestación patrimonial de carácter público a Canarias, implicaría vaciar de contenido a las previsiones de nuestro EAcan, al pretender privar de efecto jurídico alguno al precepto que otorga a Canarias la competencia exclusiva en materia de ordenación del litoral y que expresamente incluye la regulación y la gestión del régimen económico-financiero del dominio público marítimo-terrestre. El término “regulación”, elimina cualquier posibilidad de considerar esta competencia como meramente ejecutiva. El término “gestión”, implica que la CA dirige y administra ese régimen económico-financiero del dominio público marítimo-terrestre, siendo innegable que, por derivación, un canon que está vinculado con el uso y aprovechamiento especial de estos bienes se incluye en esa esfera de competencias autonómicas.