

BLOQUE IV – TEMA 9

COSTAS. COMPETENCIAS DE LA XUNTA DE GALICIA

DELIMITACIÓN, PROTECCIÓN Y UTILIZACIÓN DEL DOMINIO PÚBLICO MARÍTIMO-TERRESTRE.

LOS PUERTOS. COMPETENCIAS DE LA XUNTA DE GALICIA

ÍNDICE

1. Costas. Competencias de la Xunta de Galicia.
2. Delimitación, protección y utilización del dominio público marítimo-terrestre.
 - 2.1 Delimitación del dominio público marítimo-terrestre.
 - 2.2 Protección del dominio público marítimo-terrestre.
 - 2.3 Utilización del dominio público marítimo-terrestre.
3. Los puertos. Competencias de la Xunta de Galicia.

El contenido está protegido por derechos de autor. No está permitida la reproducción total o parcial de su contenido, así como su difusión a través de ningún medio, sin la autorización previa y por escrito del autor.

1. COSTAS. COMPETENCIAS DE LA XUNTA DE GALICIA.

El artículo 132.2 de la Constitución Española (en adelante CE), declara que 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. Destacar la particularidad de que los únicos bienes a los que la CE atribuye directamente esa definición pertenecen precisamente al dominio público marítimo-terrestre, y ello ha sido para poner fin a las anteriores confusiones y actitudes contrarias a la demanialidad de espacios tan importantes.

Desde la aprobación de la CE, uno de los puntos que siempre han generado mayor conflicto es el reparto de competencias entre el Estado y la Comunidades Autónomas. Es en las competencias sobre el litoral donde más chocan ambas administraciones en la actualidad.

Con respecto a las actividades que se dan en este espacio y partiendo de un modelo de gestión completamente distinto, el Estado buscar limitarlas para proteger al máximo sus valores naturales y la Comunidad autónoma busca preservarlas por su gran interés económico.

A través de la Ley 4/2023, de 6 de julio, de ordenación y gestión integrada del litoral de Galicia, se define que, salvo determinadas excepciones, las competencias en esta materia son exclusivas de la Comunidad. Lo que vino a confirmar con posterioridad la Sentencia del Tribunal Constitucional STC 68/2024.

Esta ley define por vez primera el litoral de Galicia como una franja de anchura variable a ambos lados de la orilla del mar, en la que se produce la interacción entre la naturaleza, las comunidades humanas y las actividades socioeconómicas que se sustentan en la existencia o influencia del mar. Franja que se extiende hacia el interior hasta el límite administrativo de los ayuntamientos costeros o, cuando lo supere, el límite interior de los espacios naturales protegidos que radiquen en ellos; y mar adentro, hasta el límite exterior del mar territorial, si bien exclusivamente para el ejercicio de las competencias que la Ley Orgánica 1/1981, de 6 de abril, de Estatuto de Autonomía para Galicia. (en adelante EAG), reconoce explícitamente en este medio o a las que deban realizarse en el mar por la naturaleza de la competencia, tal y como resulta de la interpretación del bloque de la constitucionalidad.

Los fines perseguidos por la ley están en íntima conexión con las ideas ya expuestas: la consideración del litoral como una entidad continua y única; la gestión responsable de los recursos naturales; la protección del medio ambiente; la prevención y reducción de los efectos de los riesgos naturales; la protección, conservación y mejora de la calidad de las aguas del litoral de Galicia; la triple dimensión de la sostenibilidad: medioambiental, económica y social, que orienta la ordenación del litoral; la cohesión social y la mejora de la calidad de vida de la población del litoral de Galicia; el apoyo a los sectores productivos mediante acciones que favorezcan el mantenimiento de las poblaciones litorales que viven del mar y garanticen el desarrollo de sus actividades mediante la explotación sostenible, equilibrada y responsable de los recursos; el impulso de un turismo litoral diversificado, desestacionalizado y de calidad; la protección, conservación y mejora del patrimonio cultural del litoral; o el fomento de la cultura del litoral, a través de acciones de sensibilización, divulgativas y de formación de la sociedad gallega; la preservación y recuperación de las zonas costeras, de su diversidad y sus especies protegidas, así como de sus sistemas ecológico, geomorfológico e hidrológico; y la coherencia entre las iniciativas de las distintas entidades públicas y privadas, priorizando siempre aquellas que tengan como objetivo la conservación, recuperación y protección públicas.

Como principios de la ordenación del litoral, se enuncian los principios de desarrollo sostenible, precaución o cautela, prevención, no regresión, quien contamina paga, participación y uso de las mejores y más recientes evidencias científicas disponibles y conocimientos tradicionales. Y se desarrollan la colaboración y cooperación, la coordinación, el enfoque ecosistémico, la gestión integrada del litoral, la participación y el apoyo científico y los saberes tradicionales.

Los fines de la ley se establecen en su artículo 3 y son los siguientes:

- a) La ordenación y gestión del litoral de Galicia como una entidad continua y única, en la que confluyen valores ambientales, económicos y sociales merecedores de protección.
- b) La utilización racional y sostenible del litoral, mediante la gestión responsable de los recursos naturales y la protección del medio ambiente.
- c) La identificación de los espacios del litoral que, por sus extraordinarios valores ambientales, hayan de ser objeto de especial protección, garantizando la preservación de sus valores naturales, y de aquellos otros que, por su estado de desnaturalización o degradación, requieren medidas de protección que eviten el avance de su deterioro y de mejora o renovación con el fin de mejorar el medio ambiente y el paisaje, así como la calidad de vida de las poblaciones que viven en el litoral.
- d) El impulso, mediante una planificación racional de los usos y actividades, del desarrollo sostenible del litoral, el medio ambiente y el paisaje de forma conciliada con el desarrollo económico y social.
- e) La cohesión social y la mejora de la calidad de vida de la población del litoral de Galicia.
- f) El desarrollo equilibrado de los sectores y actividades de la economía azul.
- g) El apoyo al sector pesquero, marisquero y acuícola de Galicia, mediante acciones de ordenación del litoral que favorezcan el mantenimiento de las poblaciones litorales que viven del mar, garanticen el desarrollo de sus actividades con la explotación sostenible, equilibrada y responsable de los recursos, basada en un asesoramiento científico sólido y teniendo en cuenta los aspectos ambientales, económicos y sociales.
- h) La prevención y reducción de los efectos de los riesgos naturales, en particular de la emergencia climática, que puedan ser causados por actividades naturales o humanas.
- i) La protección, conservación y mejora de la calidad de las aguas del litoral de Galicia, así como el cumplimiento de los objetivos ambientales de la Estrategia marina de la Demarcación noratlántica.
- j) El impulso de un turismo litoral diversificado, desestacionalizado y de calidad.
- k) La protección, conservación y mejora del patrimonio cultural del litoral a través de acciones orientadas a su puesta en valor, recuperación y rehabilitación.
- l) El fomento de la cultura del litoral, a través de acciones de sensibilización, divulgativas y de formación de la sociedad gallega.

- m) La preservación y recuperación de las zonas costeras, su biodiversidad y sus especies protegidas, así como de sus sistemas ecológico, geomorfológico e hidrológico, garantizando su integridad y conectividad.
- n) La coherencia entre las iniciativas de las distintas entidades públicas y privadas, priorizando siempre aquellas que tengan por objetivo la conservación, recuperación y protección públicas.

El título I regula la organización administrativa y los sujetos intervinientes en la ordenación del litoral: las competencias autonómicas y de los entes locales; la coordinación, a través de la creación de una Comisión Interdepartamental de Coordinación de Ordenación del Litoral (Decreto 179/2024, de 2 de septiembre, por el que se regulan las funciones, la composición y el régimen de funcionamiento de la Comisión Interdepartamental de Coordinación de la Ordenación del Litoral); la consideración de la Junta Consultiva en Materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo como órgano de consulta y asesoramiento; el Foro del Litoral de Galicia como máximo órgano colegiado de participación, consulta y asesoramiento en materia de ordenación del litoral; y la esencial participación de la sociedad civil en el desarrollo sostenible del litoral, a través de redes y asociaciones, de estrategias de desarrollo local participativo, la constitución de grupos de acción local en zonas costeras y la custodia del litoral.

La Comunidad autónoma reparte las competencias en esta materia de la siguiente forma:

- Competencias en medio ambiente, que tiene, entre otras funciones, adoptar medidas de protección del medio ambiente litoral, medidas de mitigación de los efectos del cambio climático, etc. Corresponden a la Consellería de Medio Ambiente y Cambio Climático
- Competencias sobre el territorio, que se encargan de la emisión de informes para la utilización de los espacios terrestres o la emisión de informes sobre impacto social y económico. Corresponden a la Consellería de Vivienda y Planificación de Infraestructuras.
- Competencias sobre el mar, a las que le atribuye el impulso de las estrategias de desarrollo local participativo, el impulso, dirección y coordinación de los trabajos preparatorios de los instrumentos de ordenación del litoral, etc. Corresponden a la Consellería del Mar.
- Competencias sobre el turismo, que se le asigna el impulso de acciones estratégicas para el desarrollo de un turismo que favorezca el desarrollo sostenible del litoral. Corresponden a la Presidencia de la Xunta de Galicia.
- Competencias sobre patrimonio cultural, que realiza actuaciones que afectan a dichos espacios. Corresponden a la Consellería de Consellería de Educación, Ciencia, Universidades y Formación Profesional

En materia de costas la normativa fundamental es la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas, y el Real Decreto 876/2014, de 10 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento General de Costas. Dicho Reglamento sufrió una importante modificación a través del Real Decreto 668/2022 aunque fue posteriormente declarado nulo de pleno derecho por las Sentencias de 31 de enero de 2024 y de 28 de mayo de 2024, de la Sala Tercera del Tribunal Supremo.

En lo relativo a la cuestión competencial, deben citarse los artículos 110 y 114 de la Ley de Costas. El artículo 110 dice que corresponde a la Administración del Estado, en los términos establecidos en la presente Ley:

- 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 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.
- 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.
- 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.
- 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 los artículos 22 y 34 de la presente Ley.
- g) Las obras y actuaciones de interés general o las que afecten a más de una Comunidad Autónoma.
- h) La autorización de vertidos, salvo los industriales y contaminantes desde tierra al mar.
- i) La elaboración y aprobación de las disposiciones sobre vertidos, seguridad humana en lugares de baño y salvamento marítimo.
- j) La iluminación de costas y señales marítimas.
- k) 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.
- l) La ejecución de los acuerdos y convenios internacionales en las materias de su competencia y, en su caso, la coordinación e inspección de su cumplimiento por las Comunidades Autónomas, pudiendo adoptar, si procede, las medidas adecuadas para su observancia.
- m) La implantación de un Banco de Datos Oceanográfico 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. Reglamentariamente, se determinará el procedimiento de acceso a la información, que estará a disposición de quien la solicite.

Sin embargo, hay que tener en cuenta que se declara la inconstitucionalidad y nulidad del apartado b), en cuanto incluye las autorizaciones en la zona de protección; el apartado h) en cuanto se refiere a los vertidos de tierra a mar; y el l), en cuanto se refiere a la inspección y coordinación del cumplimiento de los Tratados Internacionales por las Comunidades Autónomas, por Sentencia del Tribunal Constitucional STC 149/1991.

El artículo 114 de la Ley de costas 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.

A la Comunidad Autónoma de Galicia corresponden las competencias de desarrollo y ejecución en esta materia: ordenación del sector pesquero (art. 28.5 EAG) y puertos pesqueros (art. 28.6 EAG). También le corresponde en virtud del art. 27.3 EAG, competencia exclusiva en materia de ordenación del litoral.

En el marco del complejo reparto competencial que se establece sobre el litoral, de conformidad con la interpretación hecha por el Tribunal Constitucional en SSTC 149/1991 y 198/1991, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 148.1.3 de la CE, y 27.3 el EAG, corresponde en exclusiva a la Comunidad Autónoma de Galicia la competencia en materia de ordenación del territorio y del litoral, en el ámbito de la observancia de la legislación básica que, en garantía de la igualdad de toda la ciudadanía española para la protección del medio ambiente, corresponde al Estado, según lo dispuesto en los artículos 148.1.9 y 149.1.23 de la CE.

El Decreto 97/2019, de 18 de julio, por el que se regulan las competencias de la Comunidad Autónoma de Galicia en la zona de servidumbre de protección del dominio público marítimo-terrestre, es la norma que se elaboró para alcanzar todos esos objetivos.

La regulación contenida en este decreto facilita a las personas interesadas de forma clara, eficaz y transparente el conocimiento de los procedimientos, trámites y derechos, lo que redundará en el uso adecuado de este ámbito especialmente sensible y en su defensa y conservación, contribuyendo a garantizar la seguridad jurídica. El decreto, además, pretende solventar los problemas detectados de acuerdo con los principios de simplicidad y proporcionalidad y presta especial atención a la efectividad de los principios de seguridad jurídica y transparencia, que rigieron todo el procedimiento de elaboración y tramitación del decreto, promoviendo la más amplia participación pública. Veamos de forma resumida los principales puntos del decreto.

El capítulo I (disposiciones generales), regula su objeto y ámbito de aplicación.

El capítulo II contempla la regulación de los usos y actuaciones que podrán llevarse a cabo en la zona de la servidumbre de protección que, como consecuencia de las limitaciones legales impuestas a la propiedad, configuran el régimen jurídico de estos terrenos colindantes al dominio público marítimo-terrestre, prohibiendo determinadas actividades, permitiendo libremente otras y sometiendo las restantes a un régimen de autorización administrativa o, en su caso, declaración responsable, según lo establecido en la legislación básica en materia de costas.

En el capítulo III se recogen las distintas características en la tramitación del procedimiento, según el objeto de la autorización formulada. En este punto y, junto a las instalaciones de temporada, se regulan también las instalaciones que permitan ofrecer un servicio necesario o conveniente para la utilización, uso o disfrute del dominio público marítimo-terrestre, pero de carácter continuado y permanente, siempre y cuando se justifique esa necesidad y la prestación efectiva del servicio de manera continuada. Asimismo, se persigue alcanzar la mejora en la calidad y en la estética de las instalaciones, garantizando la preservación del espacio a través de esa exigencia y de la necesidad de su adecuación al entorno con todas las garantías medioambientales.

El capítulo IV detalla el procedimiento de la tramitación administrativa de las obras que, por imperativo legal (disposición transitoria cuarta y artículo 13.bis, de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de costas), requieren, para su realización, la presentación de una declaración responsable de la persona interesada.

El capítulo V se refiere a la prelación de la autorización autonómica, dado que, como consecuencia del ámbito de especial protección que regula, así como del régimen tasado de los usos legalmente establecidos, cualquier tipo de actuación permitida de edificación y uso del suelo requerirá del preceptivo título habilitante municipal y, en consecuencia, de una concurrencia de títulos administrativos.

El capítulo VI se ocupa de la regulación de los procedimientos a los que deben someterse, en el ejercicio de la potestad sancionadora, los órganos competentes de la Administración autonómica, en materia de disciplina urbanística en el ámbito de la servidumbre de protección. Se distinguen dos tipos de procedimientos perfectamente compatibles y no excluyentes como son el procedimiento de reposición de la legalidad y el procedimiento sancionador.

El Decreto 42/2024, de 14 de abril, establece la actual estructura orgánica de la Xunta de Galicia. Esta estructura fue desarrollada por el Decreto 49/2024, de 22 de abril, por el que se fija la estructura orgánica de las consellerías de la Xunta de Galicia. Las previsiones contenidas en el Decreto 97/2019, de 18 de julio, por el que se regulan las competencias de la Comunidad Autónoma de Galicia en la zona de servidumbre de protección del dominio público marítimo-terrestre, en lo relativo al órgano competente en materia de urbanismo se entenderán referidas al órgano competente en materia de ordenación del litoral contemplado en el Decreto 137/2024, de 20 de mayo, por el que se establece la estructura orgánica de la Consellería de Medio Ambiente y Cambio Climático, es decir la Subdirección General de Cambio Climático y de Ordenación del Litoral encuadrada dentro de la Dirección General de Energías Renovables y Cambio Climático.

2. DELIMITACIÓN, PROTECCIÓN Y UTILIZACIÓN DEL DOMINIO PÚBLICO MARÍTIMO- TERRESTRE

2.1 Delimitación del dominio público marítimo-terrestre

Son bienes de dominio público marítimo-terrestre estatal, en virtud de lo dispuesto en el artículo 132.2 de la CE y según el artículo 3 de la Ley de Costas:

1. La ribera del mar y de las rías, que incluye:

- a) La zona marítimo-terrestre o espacio comprendido entre la línea de bajamar escorada o máxima viva equinoccial, y el límite hasta donde alcancen las olas en los mayores temporales conocidos, de acuerdo con los criterios técnicos que se establezcan reglamentariamente, o cuando lo supere, el de la línea de pleamar máxima viva equinoccial. Se consideran incluidas en esta zona las marismas, albuferas, marjales, esteros y, en general, las partes de los terrenos bajos que se inundan como consecuencia del flujo y reflujo de las mareas, de las olas o de la filtración del agua del mar.

No obstante, no pasarán a formar parte del dominio público marítimo-terrestre aquellos terrenos que sean inundados artificial y controladamente, como consecuencia de obras o instalaciones realizadas al efecto, siempre que antes de la inundación no fueran de dominio público.

- b) Las playas o zonas de depósito de materiales sueltos, tales como arenas, gravas y guijarros, incluyendo escarpes, bermas y dunas, estas últimas se incluirán hasta el límite que resulte necesario para garantizar la estabilidad de la playa y la defensa de la costa.

2. El mar territorial y las aguas interiores, con su lecho y subsuelo, definidos y regulados por su legislación específica.

3. Los recursos naturales de la zona económica y la plataforma continental, definidos y regulados por su legislación específica.

Asimismo, según el artículo 4, pertenecen al dominio público marítimo-terrestre estatal:

- Las accesiones a la ribera del mar por depósito de materiales o por retirada del mar, cualesquiera que sean las causas.
- Los terrenos ganados al mar como consecuencia directa o indirecta de obras, y los desecados en su ribera.
- Los terrenos cuya superficie sea invadida por el mar por causas distintas a las previstas en el último párrafo del artículo 3.1, letra a), y en todo caso tendrán esta consideración los terrenos inundados que sean navegables.
- Los acantilados sensiblemente verticales, que estén en contacto con el mar o con espacios de dominio público marítimo-terrestre, hasta su coronación.
- Los terrenos deslindados como dominio público que por cualquier causa han perdido sus características naturales de playa, acantilado, o zona marítimo-terrestre.
- Los islotes en aguas interiores y mar territorial.
- Los terrenos incorporados por los concesionarios para completar la superficie de una concesión de dominio público marítimo-terrestre que les haya sido otorgada, cuando así se establezca en las cláusulas de la concesión.

- Los terrenos colindantes con la ribera del mar que se adquieran para su incorporación al dominio público marítimo-terrestre.
- Las obras e instalaciones construidas por el Estado en dicho dominio.
- Las obras e instalaciones de iluminación de costas y señalización marítima, construidas por el Estado cualquiera que sea su localización, así como los terrenos afectados al servicio de las mismas, salvo lo previsto en el artículo 18.
- Los puertos e instalaciones portuarias de titularidad estatal, que se regularán por su legislación específica.

Y, según el artículo 5, son también de dominio público estatal las islas que estén formadas o se formen por causas naturales, en el mar territorial o en aguas interiores o en los ríos hasta donde se hagan sensibles las mareas, salvo las que sean de propiedad privada de particulares o entidades públicas o procedan de la desmembración de ésta, en cuyo caso serán de dominio público su zona marítimo-terrestre, playas y demás bienes que tengan este carácter.

Para concluir, según el artículo 7, los bienes de dominio público marítimo-terrestre definidos en esta Ley son inalienables, imprescriptibles e inembargables.

2.2. Protección del dominio público marítimo terrestre

La protección del dominio público marítimo-terrestre comprende: la defensa de su integridad y de los fines de uso general a que está destinado, la preservación de sus características y elementos naturales y la prevención de las perjudiciales consecuencias de obras e instalaciones. En consecuencia, al tratar la cuestión de la protección del dominio público marítimo-terrestre resulta obligada la referencia a aquellas limitaciones, como la servidumbre, que cumplen los fines ya descritos: los terrenos colindantes con el dominio público marítimo-terrestre estarán sujetos a las limitaciones y servidumbres que se determinan en la Ley de Costas, prevaleciendo sobre la interposición de cualquier acción. Las servidumbres serán imprescriptibles en todo caso. No obstante, se exceptúan de esta sujeción los terrenos expresamente declarados de interés para la seguridad y la defensa nacional, conforme a su legislación específica.

Estas disposiciones tienen el carácter de regulación mínima y complementaria de las que dicten las Comunidades Autónomas en el ámbito de sus competencias.

En materia de servidumbres legales, la Ley de Costas (art. 23 a 28) regula la servidumbre de protección, la servidumbre de tránsito y la servidumbre de acceso al mar.

Pero la Ley de Costas también impone otras limitaciones a la propiedad para preservar el dominio público marítimo terrestre. Así regula las limitaciones sobre los áridos (art. 29) cuyos yacimientos, emplazados en la zona de influencia, quedarán sujetos al derecho de tanteo y retracto en las operaciones de venta, cesión o cualquier otra forma de transmisión, a favor de la Administración del Estado, para su aportación a las playas. Con esta misma finalidad, dichos yacimientos se declaran de utilidad pública a los efectos de su expropiación, total o parcial en su caso, por el Departamento ministerial competente y de la ocupación temporal de los terrenos necesarios.

Otra forma de proteger dicho dominio es a través de lo que el legislador ha denominado establecimiento de una zona de influencia (art. 30), en la que también se condicionan usos y actividades. Así dispone que la ordenación territorial y urbanística sobre terrenos incluidos en una zona, cuya anchura se determinará en los instrumentos correspondientes, y que será como mínimo de 500 metros a partir del límite interior de la ribera del mar, respetará las exigencias de protección del dominio público marítimo-terrestre a través de los siguientes criterios:

- a) En tramos con playa y con acceso de tráfico rodado, se preverán reservas de suelo para aparcamientos de vehículos en cuantía suficiente para garantizar el estacionamiento fuera de la zona de servidumbre de tránsito.
- b) Las construcciones habrán de adaptarse a lo establecido en la legislación urbanística.

Se deberá evitar la formación de pantallas arquitectónicas o acumulación de volúmenes, sin que, a estos efectos, la densidad de edificación pueda ser superior a la media del suelo urbanizable programado o apto para urbanizar en el término municipal respectivo.

Para el otorgamiento de las licencias de obra o uso que impliquen la realización de vertidos al dominio público marítimo-terrestre se requerirá la previa obtención de la autorización de vertido correspondiente

2.3. Utilización del dominio público marítimo-terrestre

Por lo que corresponde a la utilización del dominio público marítimo-terrestre destacar que la ley de costas, ab initio, establece unas disposiciones generales y posteriormente concreta la normativa aplicable, a obras y proyectos, reservas y adscripciones y al régimen de autorizaciones.

Por lo que atañe a las disposiciones generales se regulan las siguientes:

1. Utilización del dominio público marítimo-terrestre (art. 31): la utilización del dominio público marítimo-terrestre y, en todo caso, del mar y su ribera será libre, pública y gratuita para los usos comunes y acordes con la naturaleza de aquél, tales como pasear, estar, bañarse, navegar, embarcar y desembarcar, varar, pescar, coger plantas y mariscos y otros actos semejantes que no requieran obras e instalaciones de ningún tipo y que se realicen de acuerdo con las normas aprobadas conforme a esta Ley.
2. Ocupación del dominio público marítimo-terrestre (art. 32): únicamente se podrá permitir la ocupación del dominio público marítimo-terrestre para aquellas actividades o instalaciones que, por su naturaleza, no puedan tener otra ubicación. En ese mismo sentido, la utilización y ocupación de las playas (art.33): no serán de uso privado, sin perjuicio de lo establecido en la presente Ley sobre las reservas demaniales.
3. Las solicitudes de utilización del dominio público marítimo-terrestre pueden ser subsanadas o denegadas (art. 35): las solicitudes que se opongan de manera notoria a lo dispuesto en la normativa en vigor se denegarán y archivarán en el plazo máximo de dos meses, sin más trámite que la audiencia previa al peticionario.

4. Es posible encontrarse con usos que se pueden permitir, pero usos que puedan producir daños y perjuicios sobre el dominio público o privado. Por eso hay que tomar medidas que es lo que regula este artículo (art.36): en estos supuestos, la Administración del Estado estará facultada para exigir al solicitante la presentación de cuantos estudios y garantías económicas se determinen reglamentariamente para la prevención de aquéllos, la reposición de los bienes afectados y las indemnizaciones correspondientes.
5. Facultades de la Administración en caso de autorización de la ocupación del dominio público (art.37): la ocupación del dominio público no implicará en ningún caso la cesión de éste, ni su utilización significará la cesión de las facultades demaniales de la Administración del Estado, ni la asunción por ésta de responsabilidades de ningún tipo respecto al titular del derecho a la ocupación o a terceros.
6. Prohibición la publicidad en el dominio público marítimo-terrestre (art.38): estará prohibida la publicidad a través de carteles o vallas o por medios acústicos o audiovisuales. Con la modificación introducida en el año 2013 se añadió que, excepcionalmente, y en las condiciones que se establezcan reglamentariamente se podrá autorizar la publicidad siempre que sea parte integrante o acompañe a instalaciones o actividades permitidas en el dominio público marítimo-terrestre y siempre que sea compatible con su protección.
7. En el caso de obras o instalaciones en las playas, zona marítimo-terrestre o mar por empresas suministradoras de energía eléctrica, agua, gas y telefonía (arts. 39 y 40): se exigirá para la contratación de sus respectivos servicios, la presentación del título administrativo requerido según la presente Ley para la realización de dichas obras o instalaciones.

Cabe destacar que el otorgamiento de las autorizaciones y concesiones del dominio público marítimo-terrestre se atribuye a la Administración autonómica a partir del momento en el que se produzca el efectivo traspaso de funciones y servicios por el Estado. Con fundamento en la doctrina más reciente del Tribunal Constitucional analizada por el Consejo Consultivo de Galicia en su Dictamen 227/2022, se parte de que la Constitución española no reserva al Estado la competencia exclusiva para otorgar títulos de ocupación del dominio público. Así lo señala el Tribunal Constitucional en su Sentencia 149/1991, al reconocer que la reserva al Estado de esta facultad no es sino una opción que acogió el legislador estatal, pero no es una consecuencia única y obligada del bloque de la constitucionalidad.

Dicho traspaso de funciones se produce mediante el Real Decreto 394/2025, de 13 de mayo, de traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Comunidad Autónoma de Galicia en materia de ordenación y gestión del litoral, traspaso asumido mediante el Decreto 50/2025, de 30 de junio, por el que la Comunidad Autónoma de Galicia asume las funciones y los servicios trasgados por la Administración general del Estado en materia de ordenación y gestión del litoral.

Se traspasan a la Comunidad Autónoma de Galicia, en relación con la gestión de los títulos de ocupación y uso del dominio público marítimo-terrestre en el litoral de Galicia, respetando el régimen jurídico vigente, las siguientes funciones y servicios que, en el ámbito de la administración, la inspección y la potestad sancionadora, viene desempeñando la Administración General del Estado:

1. En relación con las autorizaciones de usos de temporada en las playas y en el mar territorial (zonas de fondeo, pantalanés flotantes y usos análogos); con las autorizaciones de actividades en las que concurran circunstancias especiales de intensidad, peligrosidad o rentabilidad; y con las

autorizaciones de ocupación del dominio público marítimo-terrestre con instalaciones desmontables o con bienes muebles:

- a) Su gestión y otorgamiento.
 - b) Su vigilancia y la tramitación e imposición de las sanciones que correspondan, así como la recaudación de las multas, en lo que se refiere al incumplimiento de los términos en que fueron otorgadas.
2. La gestión y otorgamiento de autorizaciones en zonas de servidumbre de tránsito y acceso al mar, así como la vigilancia y tramitación, imposición y recaudación de las sanciones que corresponda, en lo que se refiere al incumplimiento de los términos en que fueron otorgadas.
 3. La gestión de las concesiones demaniales a las 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. Dichas concesiones son las siguientes:
 - a) Las requeridas para efectuar vertidos al dominio público marítimo-terrestre y las de ocupación del dominio público marítimo-terrestre exigidas para las explotaciones de acuicultura.
 - b) Las que amparan usos especialmente intensos, rentables o peligrosos, así como los privativos, con obras o instalaciones desmontables que, por su naturaleza, finalidad u otras circunstancias requieran un plazo de ocupación superior a cuatro años.
 - 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 aquellas que amparen las instalaciones marítimas menores en el dominio público marítimo-terrestre, tales como embarcaderos, pantalanes, varaderos, etc., que no formen parte de un puerto o estén adscritas al mismo.
 4. La vigilancia, tramitación e imposición de las sanciones que correspondan, así como la recaudación de las multas, en lo que se refiere al incumplimiento de las condiciones de otorgamiento de las concesiones demaniales mencionadas en el artículo 64 de la Ley 22/1988, de 28 de julio.
 5. La gestión del registro de concesiones en dominio público marítimo-terrestre en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Galicia.
 6. La emisión del informe previo al rescate de las concesiones demaniales cuando, por razones de interés general, sea competencia de la Administración General del Estado el ejercicio de esta función.
 7. Planificación, elaboración y aprobación de proyectos, gestión y ejecución de obras y actuaciones que no sean de interés general.

El Régimen de la intervención administrativa en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Galicia, viene establecido en el capítulo V del Título III de la Ley 4/2023, de 6 de julio, de ordenación y gestión integrada del litoral de Galicia, estableciendo el artículo 47 de la misma que:

1. Los usos del litoral declarados compatibles en esta ley, y por lo tanto sujetos a un título de intervención administrativa previsto en los artículos 35 (usos compartidos en el área de protección ambiental), 41 (usos compatibles en el área de mejora ambiental y paisajística), y 46 (usos en el área de reordenación), no podrán realizarse sin su otorgamiento previo por parte de la administración competente.
2. Los títulos de intervención administrativa que pueden concurrir sobre los usos del litoral son los siguientes:
 - a) Las autorizaciones y concesiones para los usos especiales y privativos del dominio público marítimo-terrestre, que se regulan por lo establecido en la normativa de costas o de puertos y por lo dispuesto en el artículo 48 de la presente ley.
 - b) La autorización autonómica o, cuando proceda, la declaración responsable para los usos, actividades e instalaciones en zona de servidumbre de protección del dominio público marítimo-terrestre, en los términos establecidos en el artículo 49.
 - c) El informe de evaluación paisajística para usos o actividades en los espacios de interés ambiental y paisajístico que delimite el Plan de ordenación costera, en los términos establecidos en el artículo 50 de la presente ley.
 - d) La autorización autonómica o local o, en su caso, el informe para usos y actividades sobre espacios naturales protegidos, conforme a lo dispuesto en el artículo 51.
 - e) Los informes de resiliencia costera, de impacto económico y social y de compatibilidad con los objetivos de calidad y ambientales de las aguas del litoral, en los supuestos recogidos en el artículo 52.
3. Los títulos de intervención previstos en el apartado anterior no eximen a las personas interesadas en usar el litoral de obtener los permisos, licencias y demás autorizaciones exigidas por otras disposiciones legales.

3. LOS PUERTOS. COMPETENCIAS DE LA XUNTA DE GALICIA.

El Real Decreto Legislativo 2/2011, de 5 de septiembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante, define puerto marítimo, de acuerdo con el artículo 2.1, como el conjunto de espacios terrestres, aguas marítimas e instalaciones que, situado en la ribera de la mar o de las rías, reúna condiciones físicas, naturales o artificiales y de organización que permitan la realización de operaciones de tráfico portuario, y sea autorizado para el desarrollo de estas actividades por la Administración competente.

De acuerdo con los artículos 148.1.6 y 149.1.20 de la CE, el EAG establece en su artículo 27.9 que corresponde a la Comunidad Autónoma de Galicia, dentro de su ámbito territorial, la competencia exclusiva en materia de puertos no calificados de interés general por el Estado, puertos de refugio y

puertos deportivos, a la vez que en su artículo 28.6 atribuye a la propia Comunidad Autónoma competencia para el desarrollo legislativo y la ejecución de la legislación del Estado, en los términos que esta establezca, en cuanto a los puertos pesqueros.

Conforme a estas previsiones constitucionales y estatutarias, en virtud del Real Decreto 3214/1982, de 24 de julio, y del Decreto del Consejo de la Xunta de Galicia 167/1982, de 1 de diciembre, se produjo la transferencia a la Comunidad Autónoma de Galicia, dentro del marco de competencias del Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo, de las funciones y servicios relativos a todos los puertos e instalaciones portuarias, sujetos o no a régimen de concesión, no calificados de interés general por el Estado en el Real decreto 989/1982, de 14 de mayo, existentes en su ámbito territorial.

Si desde el punto de vista de la organización, la creación de Puertos de Galicia vino a cubrir las necesidades básicas de funcionamiento, desde el punto de vista de la gestión, planificación y explotación integral del conjunto de nuestro sistema portuario, la dispersión normativa y el recurso a una legislación estatal cuyo objeto básico es regular puertos de gran tamaño económico, aconsejan disponer de una legislación propia adaptada a las peculiaridades de nuestros puertos e instalaciones, que tenga en cuenta las dimensiones económicas y sociales, los objetivos y funciones que han de cumplir, así como su enorme dispersión geográfica, atonicidad y oferta muy diseminada. Al objeto de dar cumplimiento a las necesidades expuestas y al propio mandato estatutario se aprobó la Ley 6/2017, de 12 de diciembre, de puertos de Galicia.

La presente ley tiene por objeto establecer la organización portuaria de Galicia y el régimen jurídico de los puertos e instalaciones portuarias que son competencia de la Comunidad Autónoma de Galicia, que comprende la determinación, planificación, construcción, gestión y utilización del dominio público portuario, la prestación de servicios en los puertos, así como las medidas de policía portuaria y el régimen sancionador (art. 1).

En el ámbito de competencias de la Comunidad Autónoma de Galicia, la presente ley será de aplicación a los siguientes espacios e infraestructuras portuarias:

- a) Los puertos marítimos situados en la Comunidad Autónoma de Galicia que no hayan sido calificados de interés general.
- b) Las instalaciones marítimas, que no constituyan instalaciones menores según la normativa de costas, que formen parte de un puerto de competencia autonómica o estén adscritas a él.
- c) Las instalaciones portuarias.
- d) Los puertos deportivos y zonas portuarias de uso náutico-deportivo.
- e) Los espacios pesqueros y destinados a usos náutico-deportivos ubicados en el recinto portuario de los puertos de interés general que hayan sido segregados de aquellos puertos y adscritos a la Comunidad Autónoma, de conformidad con lo previsto en la legislación de puertos del Estado y de la Marina Mercante.
- f) Las marinas interiores marítimo-terrestres que se integren en la zona de servicio de un puerto.

La presente ley también será de aplicación a los puertos e instalaciones fluviales y lacustres, en cuanto no se oponga a su propia naturaleza y a la legislación del dominio público hidráulico.

Esta ley reparte las competencias de la Comunidad Autónoma entre diferentes sujetos, en función del tipo de actividad de que se trate: el Consello de la Xunta, la Consellería competente en materia de puertos, la Consellería competente en materia de pesca, las Consellerías competentes en materia de economía o de hacienda y la entidad pública empresarial Puertos de Galicia.

Esta norma, dentro de su contenido, especifica por separado las competencias de cada uno de estos órganos. Las competencias del Consello de la Xunta, en su artículo 28, le corresponde, el ejercicio de diversas funciones, entre las cuales podemos destacar las siguientes: realizar la alta inspección y vigilancia del funcionamiento de Puertos de Galicia; aprobar los planes directores de infraestructuras, los programas generales de inversiones y su financiación; llevar a cabo la alta política en materia de ordenación y coordinación del tráfico y de los transportes portuarios; adoptar medidas especiales en casos de emergencia; aprobar el proyecto de presupuesto de explotación y capital y el programa de actuaciones, inversiones y financiación, así como aprobar los aspectos técnicos de las modificaciones y revisiones de las cuantías y tasas por servicios portuarios y por ocupación del dominio público portuario.

Las competencias de la consellería competente en materia de puertos en su artículo 29, le corresponde, el ejercicio de diversas funciones, entre las que destacamos: desempeñar la inmediata relación con Puertos de Galicia; emitir informe preceptivo sobre los planes, programas generales en materia financiera y de infraestructuras, programas de actuaciones, inversiones y financiación; elevar al Consello de la Xunta la propuesta sobre política de tasas portuarias, previo informe de las Consellerías competentes en materia de economía y de hacienda, industria, comercio y pesca, así como proponer su actualización; ejercer las facultades de expropiación forzosa; aprobar las delimitaciones de los espacios y usos portuarios y ejercer el control de eficacia de Puertos de Galicia.

En el caso de las competencias de la consellería competente en materia de pesca, en su artículo 30, le corresponde, llevar a cabo la construcción de lonjas, fábricas de hielo y otras edificaciones del recinto portuario destinadas a actividades pesqueras, acuícolas o marisqueras, previo informe vinculante de Puertos de Galicia; autorizar, en determinados casos, la realización de actividades de acuicultura, pesca y marisqueo en el dominio público portuario con carácter previo al otorgamiento de las concesiones o autorizaciones para la ocupación del dominio; emitir informe sobre la relación de actuaciones previstas en el programa de infraestructura pesquera.

Por último, las competencias de las consellerías competentes en materia de economía o hacienda en su artículo 31, le corresponde, en el ámbito de sus competencias, el ejercicio entre otras, las siguientes funciones: realizar la alta supervisión de la aplicación por Puertos de Galicia de los planes y programas financieros, así como presentar al Consello de la Xunta sus planes económicos y presupuestarios y las actuaciones en materia financiera.

El capítulo I del Título I de la ley, recoge el estatuto orgánico de la entidad pública empresarial Puertos de Galicia, ya previsto en la Ley 5/1994, de 29 de noviembre, de creación de la entidad, que ahora se deroga y cuyo contenido se inserta en esta nueva ley, con la necesaria adaptación a los principios de la Ley 16/2010, de 17 de diciembre, de organización y funcionamiento de la Administración general y del sector público autonómico de Galicia, configurada como una entidad pública empresarial con personalidad jurídica y patrimonio propios, así como plena capacidad para el cumplimiento de sus fines, la cual queda adscrita a la consejería competente en materia de puertos.

Le corresponde a la entidad pública empresarial Puertos de Galicia (artículos 8 y 9) el proyecto, construcción, conservación, mejora, ordenación, administración y explotación de las obras, instalaciones, servicios y actividades portuarias, así como la planificación de las zonas de servicio y sus futuras ampliaciones. Asumirá igualmente las funciones que, en el ámbito de competencias de la Comunidad Autónoma, puedan serle atribuidas por la Administración general de la Comunidad Autónoma de Galicia en materia de gestión y actuaciones en el dominio público marítimo terrestre.

Sin menoscabo de las competencias que esta ley atribuye a los órganos superiores de la Administración general de la Comunidad Autónoma de Galicia, Puertos de Galicia dispondrá de las potestades y facultades necesarias para la realización de sus fines. A efectos del desarrollo y cumplimiento de dichos fines, el ámbito territorial de cada puerto será el comprendido dentro de los límites de su zona de servicio (aquellas superficies de tierra y de agua necesarias para la ejecución de sus actividades, así como las destinadas a tareas complementarias de ellas y los espacios de reserva que garanticen la posibilidad de desarrollo de la actividad portuaria).

Además, gestionará la explotación de las instalaciones portuarias y de los demás bienes adscritos a su patrimonio y asumirá el fomento global de la actividad económica en el ámbito de los puertos de competencia de la Comunidad Autónoma de Galicia, de las actividades industriales y comerciales directamente relacionadas con el tráfico portuario y el fomento de la investigación y desarrollo tecnológico en materias relacionadas con la explotación y construcción portuarias.