

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.
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.

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.

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 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.

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; 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.

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.

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 las sentencias 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.

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

- 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:

- La ribera del mar y de las rías.
- 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.
- El mar territorial y las aguas interiores, con su lecho y subsuelo, definidos y regulados por su legislación específica.
- 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.

- 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.

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 (arts. 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:

- 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.
 - 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.
- 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:

- Utilización del dominio público marítimo-terrestre (art. 31).
- Ocupación del dominio público marítimo-terrestre (art. 32).
- Las solicitudes de utilización del dominio público marítimo-terrestre pueden ser subsanadas o denegadas (art. 35).
- 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).
- Facultades de la Administración en caso de autorización de la ocupación del dominio público (art.37).
- Prohibición la publicidad en el dominio público marítimo-terrestre (art.38).
- 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).

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.

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 traspasados 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:.

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 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:

- Su gestión y otorgamiento.
- 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.
- 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.
- 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:
 - Las requeridas para efectuar vertidos al dominio público marítimo-terrestre y las de ocupación del dominio público marítimo-terrestre exigidas para las explotaciones de acuicultura.
 - Las que amparan usos especialmente intensos, rentables o peligrosos, así como los privativos, con obras o instalaciones desmontables que, por su naturaleza, finalidad u otras circunstancias requieran un plazo de ocupación superior a cuatro años.
 - Las concesiones amparadas por otra concesión de explotación de recursos mineros o energéticos.
 - Las que amparen usos especialmente intensos, rentables o peligrosos, así como los privativos, con obras o instalaciones no desmontables.
- 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.
- La gestión del registro de concesiones en dominio público marítimo-terrestre en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Galicia.

- 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.
- 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 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.
- Los títulos de intervención administrativa que pueden concurrir sobre los usos del litoral son los siguientes:
 - 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.
 - 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.
 - 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.
 - 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.
 - 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.
 - 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.

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.

Al objeto 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:

- Los puertos marítimos situados en la Comunidad Autónoma de Galicia que no hayan sido calificados de interés general.
- 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.
- Las instalaciones portuarias.
- Los puertos deportivos y zonas portuarias de uso náutico-deportivo.
- 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.
- 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.

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.