



Idas y venidas de una realidad “incómoda”. La norma, y, la Ordenación del Territorio como cambio y transformación de los Modelos de Desarrollo. Estudio de Caso

María Sotelo Pérez¹; Ignacio Sotelo Pérez²; Javier Esparcia Pérez³

Recibido: 4 de febrero del 2021 / Enviado a evaluar: 13 de abril del 2021 / Aceptado: 20 de abril del 2022

Resumen. Los cambios en los Modelos de Desarrollo de un territorio, en el ámbito local, en no pocas ocasiones van unidos a decisiones jurídicas que, más allá del ámbito político y geográfico, suponen una verdadera “metamorfosis” de la realidad humana y económica de una comarca como la del “Morrazo”, de forma más concreta de la ría de Pontevedra. De hecho, al examinar el asunto del cual nos ocupamos en esta disertación científica, podemos contemplar como ante la falta de una Ley General (o Ley-Marco) de Medio Ambiente dentro de nuestro actual y vigente ordenamiento jurídico Constitucional, capaz de asimilar y contemplar en relación con el medio ambiente los desafíos proteccionistas y conservacionista que las sociedades contemporáneas exigen y requieren por parte de los poderes públicos establecidos, en los momentos presentes (tal como se difiere del asunto ENCE, aquí estudiado), el ciudadano medio (bien sea a través de las vías ordinarias contempladas para defender cualquier tipo de interés legítimo, bien por medio de la acción pública contemplada en alguno de los cuerpos normativos de literalidad ambiental al uso), no puedan invocar ni la protección de un derecho (como es el derecho contemplado en el articulado constitucional tendente a reconocer la posibilidad de disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona), ni tampoco la posibilidad de proteger determinados bienes (que como en el asunto analizado forman y conforman el denominado dominio público marítimo-terrestre, en este caso de la Ría de Pontevedra), obligando (tanto a los ciudadanos, como a los poderes públicos) a tener que resolver sus controversias (surgidas en torno a la protección y conservación de los recursos) entorno a actos que como en el caso de las concesiones se caracterizan por pertenecer al campo administrativo, interesado exclusivamente en las acciones tendentes a autorizar temporalmente el uso y explotación (es decir utilización) de bienes y recursos mediante el pago de cánones, al margen de cualquier preocupación (y contemplación de responsabilidad alguna) por el resultado final que pueden acarrear finalmente la

¹ Universidad Rey Juan Carlos (España).

E-mail: maria.sotelo.perez@urjc.es

² Instituto Universitario de Ciencias Ambientales (España).

E-mail: ignaciosotelo@gmail.com

³ Universitat de València (España).

E-mail: javier.esparcia@uv.es

utilización y el empleo por parte del ser humano de unos determinados terrenos propicios para su explotación.

Palabras clave: Medio ambiente; ordenación del territorio; modelo territorial; protección ambiental; principio de unidad territorial; gestión medioambiental del territorio.

[en] Comings and goings of an “uncomfortable” reality. The norm, and, the Spatial Planning as a change and transformation of the Development Models. Case study

Abstract. Changes in the Development Models of a territory, at the local level, on many occasions are linked to legal decisions that, beyond the political and geographical sphere, represent a true “metamorphosis” of the human and economic reality of a region, such as the “Morrazo”, more specifically the Pontevedra estuary. In fact, when examining the matter with which we deal in this scientific dissertation, we can contemplate how, in the absence of a General Law (or Framework Law) on the Environment within our current and current Constitutional legal system, able to assimilate and contemplate in relation to the environment the protectionist and conservationist challenges that contemporary societies demand and require from the established public powers, at the present time (as it differs from the ENCE case, studied here), the citizen means (either through the ordinary channels contemplated to defend any type of legitimate interest, either through public action contemplated in any of the normative bodies of environmental literality to use), they cannot invoke or the protection of a right (such as the right contemplated in the constitutional articles tending to recognize the possibility of enjoying an environment suitable for the development of the person), nor the possibility of protecting certain assets (which, as in the case analyzed, form and make up the so-called maritime-terrestrial public domain, in this case the Ría de Pontevedra), forcing (both citizens and public powers) to have to resolve their disputes (arising around the protection and conservation of resources) around acts that, as in the case of concessions, are characterized by belonging to the administrative field, interested exclusively in the actions tending to temporarily authorize the use and exploitation (that is to say utilization) of goods and resources through the payment of canons, aside from any concern (and contemplation of any responsibility) for the final result that the use may finally bring about and the use by human beings of certain lands conducive to their exploitation.

Keywords: Environment; territory planning; territorial model; environmental protection; principle of territorial unit; environmental management of the territory.

[fr] Va-et-vient d'une réalité “inconfortable”. La norme, et, l'Aménagement du Territoire comme changement et transformation des Modèles de Développement. Étude de cas

Résumé. Les évolutions des Modèles de Développement d'un territoire, au niveau local, sont à de nombreuses reprises liées à des décisions de justice qui, au-delà du cadre politique et géographique, représentent une véritable “métamorphose” de la réalité humaine et économique d'une région telle que la “Morrazo”, plus précisément l'estuaire de Pontevedra. En fait, en examinant la matière que nous traitons dans cette thèse scientifique, nous pouvons contempler comment, en l'absence d'une loi générale (ou loi-cadre) sur l'environnement dans notre système juridique constitutionnel actuel et actuel, capable d'assimiler et d'envisager en matière d'environnement, les défis protectionnistes et conservationnistes que les sociétés contemporaines exigent et exigent des pouvoirs publics établis, à l'heure actuelle (à la différence du cas ENCE, étudié ici), le citoyen moyen (soit par les voies ordinaires envisagées pour défendre tout type d'intérêt légitime, soit par l'action publique envisagée dans l'un des organes normatifs de la littéralité environnementale à utiliser), ils ne peuvent invoquer ou la protection d'un droit (tel que le droit visé dans les articles constitutionnels tendant à reconnaître la possibilité de jouir d'un

environnement adéquat pour le développement de la personne), ni la possibilité de protéger certains biens (qui, comme dans le cas analysé, forment et composent le soi-disant domaine public maritime-terrestre, en l'occurrence la Ría de Pontevedra), obligeant (les citoyens et les pouvoirs publics) à devoir résoudre leurs controverses (nées autour de la protection et de la conservation des ressources) autour d'actes qui, comme dans le cas des concessions, se caractérisent par leur appartenance au domaine administratif, s'intéresse exclusivement aux actions tendant à autoriser temporairement l'usage et l'exploitation (c'est-à-dire l'utilisation) de biens et de ressources par le paiement de canons, en dehors de toute préoccupation (et de toute considération de responsabilité) pour le résultat final que l'usage peut finalement occasionner et l'utilisation par les êtres humains de certaines terres propices à leur exploitation.

Mots-clés: Environnement; Aménagement du territoire; modèle territorial; protection environnementale; principe d'unité territoriale; gestion environnementale du territoire.

Cómo citar. Sotelo Pérez, M., Sotelo Pérez, I. y Esparcia Pérez, J. (2022): Idas y venidas de una realidad “incómoda”. La norma, y, la Ordenación del Territorio como cambio y transformación de los Modelos de Desarrollo. Estudio de Caso. *Anales de Geografía de la Universidad Complutense*, 42(1), 273-300.

Sumario. 1. Introducción. Primera aproximación. 2. Interpretación contextual de una “situación incómoda”. 3. Fundamentación y análisis jurídico de la realidad tratada. 4. Conclusiones abiertas. 5. Bibliografía.

1. Introducción. Primera aproximación

La empresa española *Ence Energía y Celulosa, S. A. (ENCE)*, se dedica a la transformación de productos madereros originados a partir de cultivos forestales para su posterior uso y dedicación industrial. El complejo industrial *ENCE* se define a sí mismo como una “biofábrica” que se localiza en la capital de las Rías Bajas gallegas, dedicada a la producción de pasta de papel a partir de biomasa de carácter forestal⁴. La actividad de *Ence Energía y Celulosa, S.A.*, se materializa a través de un conjunto de procesos productivos sintetizados principalmente en la producción de energías a través de materia orgánica de origen vegetal, así como en la obtención de una sustancia conocida como celulosa⁵.

⁴ Ver web Ence: <https://ence.es/biofabricas/pontevedra/>

⁵ Directiva 2009/28/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de abril de 2009, relativa al fomento del uso de energía procedente de fuentes renovables y por la que se modifican y se derogan las Directivas 2001/77/CE y 2003/30/CE. A tenor de la actividad desarrollada por la aquí analizada empresa ENCE, según la cual emplea como materia prima la biomasa procedente de los procesos de cocción de la madera (cuyo resultado dan lugar al denominado insumo biomásico, licor negro); así como aquella biomasa que procede de y los residuos forestales y de las cortezas de madera conviene tener en cuenta la mencionada disposición normativa comunitaria, a tenor de la cual se dirime no sólo el marco común para el fomento de las energías procedentes de fuentes renovables, sino además algo fundamental para la comprensión de la actividad productiva de la empresa objeto de estudio. Nos referimos a la definición que la Directiva 2003/54/CE (incorporada en la Directiva citada), nos enuncia sobre el concepto esencial de Biomasa, y como a tenor de estas Disposiciones normativas comunitarias la Biomasa debe de entenderse como «la fracción biodegradable de los productos, desechos y residuos de origen biológico

Dichos procesos se enmarcan dentro del devenir histórico, que iniciado durante la década de los años veinte del siglo pasado, ha ido forjando en general la historia de la celulosa en España, y en particular de los instrumentos industriales encargados de su producción. Así dentro de este acontecer se puede diferenciar un completo cuadro cronológico que finalmente vislumbra los antecedentes primarios de lo que posteriormente dio origen a la empresa *Ence Energía y Celulosa, S.A.* Circunstancias tales como, la fundación en Torrelavega (1939-2005) de la Sociedad Nacional de Industrias Aplicaciones Celulosa en España (SNIACE) en el año 1957; la Fabricación Española de fibras Artificiales S.A. (FEFASA) en la localidad de Miranda del Ebro; la creación en 1951 por parte del Instituto Nacional de Industria (INI) de la Comisión Gestora de la Celulosa, o finalmente la instauración de las Empresas Nacionales de Celulosa en las circunscripciones territoriales de Motril, Huelva y Pontevedra, han ido consolidando en nuestro país el surgimiento de las distintas industrias de celulosa creadas en España, y en concreto la empresa de celulosa *ENCE* en estas líneas analizada⁶.

Centrándonos en el estudio de ENCE S.A. podemos observar cómo esta empresa de celulosa ha ido transformándose desde sus inicios hasta nuestros días, convirtiéndose en los momentos actuales en la empresa española que más celulosa produce de todo el país, y aún más en una de las más relevantes de Europa en este sector⁷. Si consideramos que España está intentando cada vez más, incardinarse hacia

procedentes de actividades agrarias (incluidas las sustancias de origen vegetal y de origen animal), de la silvicultura y de las industrias conexas, incluidas la pesca y la acuicultura, así como la fracción biodegradable de los residuos industriales y municipales». De igual forma resulta esclarecedor para la comprensión de la temática objeto de estudio, como los procesos de producción de energías renovables con biomasa y pasta de papel que predica la Declaración Medioambiental del año 2016 (Centro de Operaciones de ENCE en Pontevedra), son comprendidos por parte de la Directiva 2009/28/CE como parte de “energía procedentes de fuentes renovables”, esto es, «energía procedente de fuentes renovables no fósiles, es decir, energía eólica, solar, aerotérmica, geotérmica, hidrotérmica y oceánica, hidráulica, biomasa, gases de vertedero, gases de plantas de depuración y biogás». Apreciaciones conceptuales recogidos en los aludidos cuerpos legales que van a suponer, a servir como parte de las argumentaciones interpretativas arguidas por las partes en conflicto que mediante esta disertación se pretende dilucidar, pues es en la enunciación lingüística, más aún conceptual, en la que las diferentes posturas doctrinales, jurídicas, se sustentan a la hora de dirimir una u otra posición (pues conceptos como biomasa, o fuentes renovables van a ser empleadas a la hora de confrontar los diferentes conflictos de interés suscitados en torno a la empresa ENCE, y su actividad industrial).

⁶ De Diego García, E. (1996). Historia de la industria en España: La química. Editorial Actas. Págs 248.

⁷ <https://ence.es/biofabricas/> Tal como se nos indica desde ENCE energía y Celulosa, representa la primera de las empresas europeas en la producción de celulosa, elevándose a una cantidad producida de 1.200.000 toneladas al año. La biofábrica de Pontevedra (al igual que la situada en la localidad de Navia en Asturias) produce celulosa a partir del árbol del eucalipto, la cual es exportada a Europa en más de un noventa por ciento de su producción final. De igual forma desde la empresa ENCE se nos informa del modo de empleo de la celulosa producida por esta, siendo la mayor parte de ella utilizada para la fabricación de papel, junto con la fabricación de tisú (en un 59%), especialidades (26%), papel de impresión y escritura (8%), y fabricación de embalajes (7%), según datos del 2020 otorgados por la biofábrica.

un nuevo modelo energético en el que las energías renovables tienden a tener una mayor presencia como fuente de consumo nacional; y si valoramos la apuesta de nuestro país por la gestión medioambiental del territorio nacional; comprenderemos la importancia que el sector de la biomasa (celulosa, etc), y el de la gestión sostenible de los ámbitos forestales está alcanzando dentro (también fuera) de nuestras fronteras nacionales (esencialmente en lo que a producción de energías a través de materia orgánica de origen vegetal se refiere)⁸.

En este sentido la Comunidad Autónoma de Galicia dispone de una superficie forestal tan extensa que ha favorecido a que la biomasa se haya convertido en una de las energías renovable más empleadas en su circunscripción territorial autonómica, por ello, desde las administraciones gallegas se ha ido favoreciendo en estos últimos años la implementación de la producción de las energías renovables, tanto para su uso industrial, como para su empleo doméstico y ganadero⁹. En la Comunidad Autónoma de Galicia de entre el conjunto de empresas que actúan en el sector de la biomasa sobresalen FORESGA, ECOWARM, ASTIGAL, y ENCE S.A suponiendo la mayor parte de la producción de biomasa de la autonomía gallega. Esta participación empresarial está insertando a la Comunidad Autónoma de Galicia en la órbita económica mundial de los países desarrollados, tendente a reemplazar el empleo de aquellas fuentes de energías de origen fósil por las consideradas energías renovables (energía Eólica, Solar, **Biomasa**, Geotérmica, Biocarburantes, hidráulica, etc.).

⁸ Directiva (UE) 2018/2001 Del Parlamento Europeo y Del Consejo de 11 de diciembre de 2018 relativa al fomento del uso de energía procedente de fuentes renovables. De este modo la presente Disposición Normativa de Derecho Comunitario, establece un objetivo vinculante para la Unión en relación con la cuota general de energía procedente de fuentes renovables en el consumo final bruto de energía de la Unión en 2030. En relación con la presente Directiva, resulta interesante resaltar como el sector relacionado con la biomasa está experimentando un importantísimo revulsivo en el conjunto de países comunitarios, que a tenor de las crecientes perspectivas mundiales de poder reemplazar las fuentes fósiles de energías por otras consideradas como renovables están asumiendo en sus respectivos territorios. En este caso esta disposición normativa refleja la realidad legal que los países comunitarios están teniendo que afrontar a la hora de disminuir la dependencia por las fuentes de energía fósiles, a favor de las energías renovables; tales como la hidráulica y especialmente la relacionada con la biomasa. En el ámbito comunitario, en este aspecto nos encontramos frente a unos nuevos desafíos y objetivos que a largo plazo los países miembros deben de comprometerse a alcanzar, pese a los altos niveles de energías consumidas de origen fósil como el petróleo, el gas o el carbón.

⁹ http://www.inega.gal/enerxiagalicia/balance_enerxetico_galicia/?idioma=es. Atendiendo a los datos actualizados presentados en septiembre del año 2021 en el Balance Energético del Instituto Energético de Galicia (IEG); la producción de energía primaria en el año 2019 en esta Comunidad Autónoma, atendiendo a todas las fuentes aprovechadas independientemente de sus diferentes usos y aplicaciones fueron los siguientes. Energía Primaria de Galicia (en Toneladas equivalentes de Petróleo-KTEP-): Carbón 0; Agua Grande hidráulica 557; Agua Minihidráulica 81; Viento 773; Biomasa y residuos de Biomasa 760; Biogás 8; Biocarburantes 91; RSU (parte biodegradable) 22; RSU (parte non biodegradable) 22; Otros residuos no renovables 5; Energía Solar 17; Geotermia, aerotermia e hidrotermia 10; Otras energías renovables 8. Siendo el Total energías primarias gallega considerando los diferentes stocks 2.354.

La preferencia por producir y consumir recursos sin que ello suponga un deterioro del entorno natural, nos hace puntualizar uno de los aspectos que durante estas últimas décadas se ha considerado como el más controvertido para la empresa ENCE S.A; y es que, la actividad productora desarrollada por la citada industria, ha ido convergiendo al mismo tiempo con la preocupación que las sociedades contemporáneas han ido denotando por el medio ambiente. De este modo, frente a la consideración que la empresa ENCE S.A tiene sobre su propia actividad productiva (que ampara al albor de las diferentes certificaciones de seguridad y calidad medioambientales existentes)¹⁰; los movimientos ecologistas no han cesado en sus esfuerzos por denunciar y perseguir las consecuencias (a su entender) perjudiciales que sobre el medio ambiente genera la dinámica industrial de *Ence Energía y Celulosa, S.A.*

De este modo, mientras que en palabras textuales la empresa «Ence reclama que no se juegue políticamente con una fábrica que genera miles de puestos de trabajo y cumple rigurosamente la normativa ambiental»¹¹, es decir, si nos detenemos a analizar la postura de la factoría, podemos comprobar como esta defiende que la planta fabril cumple por completo con la legislación ambiental existente, así como con las limitaciones establecidas por su propia Autorización Ambiental Integrada respecto a la calidad del aire que respiran los pontevedreses (ajustándose el aire de Pontevedra a los parámetros de calidad que la Organización Mundial de la Salud establece). Por el contrario, colectivos, grupos, asociaciones y partidos políticos instaurados en las diversas instituciones (tales como Ayuntamiento, o Diputación) declaran a modo de denuncia (algunas de éstas materializadas como más adelante analizaremos ante los tribunales de justicia) su oposición a que la factoría ENCE S.A siga permaneciendo emplazada en el sitio que actualmente ocupa de la Ría gallega. Dicha oposición se sustenta sobre una serie de causas que a su juicio están provocadas por la actividad productiva de la empresa cuestionada, la cual es la causante de emisiones y vertidos contaminantes a la ría (acusándola de emitir contaminantes derivados del dióxido de carbono, el sulfuro de hidrógeno, nitrogenados, mercaptanos, así como del consumo excesivo de los recursos hídricos, olores desagradables provocados por el ácido sulfhídrico ocasionado en los procesos de disgregación de la fibra de celulosa con la lignina, o la dispersión directa al agua de la ría de los componentes coliformes asociados a este tipo de fábricas denominadas comúnmente “papeleras”).

Realidades todas ellas que han derivado en un conjunto de procedimientos judiciales, que con pretensiones de diversa índole han ido marcando de una u otra forma el acontecer, no sólo de la empresa e instalación industrial, sino también del

¹⁰ <https://ence.es/wpcontent/themes/ence/pdf/Declaracion%20medioambiental%20ENCE%20ENERG%203%8DA%20Y%20CELULOSA%20PONTEVEDRA%20firmado.pdf>

¹¹ <https://ence.es/ence-reclama-que-no-se-juegue-politicamente-con-una-fabrica-que-genera-miles-de-puestos-de-trabajo-y-cumple-rigurosamente-la-normativa-ambiental/>

conjunto de las localidades, habitantes, así como los entornos en los que se enmarca el emplazamiento de *Ence Energía y Celulosa, S. A.*

2. Interpretación contextual de una “situación incómoda”

El modelo de desarrollo territorial marcado por la existencia de una realidad industrial, encuentra en su crisis, que la empresa ENCE Energía y Celulosa S.A., afronta su devenir existencial (que deviene de la Orden Ministerial de 13 de junio de 1958, por aquel entonces perteneciente al Instituto Nacional de Industria), a tenor de lo establecido en la legislación nacional, así como de lo dirimido por parte de los tribunales encargados de su adecuada efectividad y cumplimiento. De esta forma la comúnmente conocida “papelera de Pontevedra” ha ido adecuando su actividad, en virtud de la Ley de Costas de 1988 y su reforma promovida por la Ley 2/2013, de 29 de mayo, de protección y uso sostenible del litoral; de ahí que su principal escollo vital (a pesar de lo que a simple vista se ha podido observar en los procedimientos judiciales expuestos), se encuentra circunscrito, más que a una valoración subjetiva de intereses y bienes jurídicos en contraposición, a una realidad objetiva de carácter meramente administrativa. De hecho el verdadero fondo sobre el cual se sustenta cualquier fundamentación, bien sea medioambiental, bien económica, política o social, por la cual se deba de justificarse, o no, la presencia de las instalaciones de la empresa ENCE, se delimita y a la vez se concreta en la razón según la cual una acción administrativa en la se reconoce, vía concesión, un derecho de explotación y uso de unos determinados solares temporalmente delimitados (concretamente hasta el año 2018), se haya visto desvirtuada por un régimen de concesiones de la zona marítimo-terrestre posterior, a través de la cual, finalizado los plazos de caducidad establecidos en la concesión original, la actividad de las instalaciones de ENCE, se ha visto prorrogada (por decisión gubernamental) hasta nuestros días, y por un margen legal de unos sesenta años vista.

A su vez, junto con el sustento jurídico-administrativo y el interés político-gubernamental sobre el cual se apoya la prevalencia de esta instalación en cuestión, se dirime la preocupación por el medio ambiente, en relación con la protección de las costas y el litoral de la Ría de Pontevedra, cuestiones todas ellas que sin duda alguna aún hoy no ha sido resuelta de manera satisfactoria, esencialmente por el carácter ciertamente indeterminado de las pretensiones y argumentos del conjunto de partes interesadas (como no podía ser de otra forma), por la ausencia de concreción de los procedimientos que deben ser seguidos en el momento de explotar y cuidar, los bienes y los servicios que nos ofrecen las condiciones naturales objeto de regulación, y por la carencia de estudios y análisis imparciales de nuestra base física vital que nos ayuden a comprender e interpretar el denominado espacio geográfico.

Efectivamente, el espacio geográfico puede entenderse como aquella base física habitable en donde las condiciones naturales permiten que se desarrolle la vida en sociedad¹², siendo ésta última (me refiero al conjunto social) la que todavía hoy, no ha visto satisfecho una definición unánime que permita consensuar (normativamente) los diferentes usos del territorio¹³. Unos usos que tal como observamos en el análisis de esta realidad “industrial” se adecuan aún en los momentos presentes, y en aras de cubrir las necesidades de explotación, sobre una serie de conceptos doctrinalmente indeterminados, que sin embargo en cuanto a su materialización y desarrollo si han sido legalmente regulados en las distintas escalas administrativas y de gobierno (de ahí, que sea a través de los diferentes cuerpos normativos existentes en la Unión Europea -ámbito supranacional-, España, en sus autonomías -ámbito nacional-, sobre los cuales actualmente los órganos jurisdiccionales encuentren acomodo a sus dictámenes finales).

De hecho desde una perspectiva estrictamente positivista¹⁴, debemos de inclinarnos por el fallo emitido por el aquí citado tribunal, es decir, tras los fundamentos expuestos no cabe más que asentir la carencia de razonamiento alguno que justifique que la empresa ENCE pueda continuar como hasta ahora con su actividad, uso y emplazamiento en el seno de los dominios público marítimo-terrestres de la Ría gallega (pues la concesión primigenia establecía su emplazamiento y localización, hasta un margen temporal establecido para el año 2018), otra cuestión diferente, sea, que en virtud de reformas legales posteriores dicha concesión pueda ser prorrogada (como así se ha hecho) a través de motivos de interés general, y adecuación de las instalaciones a la realidad actual de la Ría pontevedresa. Pero justamente en ese interés, y en esa adecuación de la realidad del espacio geográfico estudiado, razones de tipo técnico, social y medioambiental, sustentan la decisión (reiteramos gubernamental y administrativa) de dicha prolongación de la empresa en la localización actualmente cuestionada, y es en esa sustantividad en donde por falta de determinación y consenso conceptual, en donde precisamente se apoya la decisión de continuar o por el contrario desautorizar la presencia de este tipo de instalaciones fabriles en nuestro patrimonio y entorno natural.

Tras analizar la resolución judicial que dirime el pleito en cuestión, se vislumbra todo un conjunto de argumentos, que aunque pueden parecer contrapuestos (en el sentido que nos encontramos con todo una amalgama de partes interesadas), tienden todos ellos hacia una misma dirección resolutive. Mientras que una parte litigante como es ENCE, aporta documentalente (en defensa de la Orden de Prórroga de la concesión que le permite ocupar el dominio público marítimo-terrestre), el juicio valorativo según el cual, la actividad desarrollada por el complejo fabril se adecua a la ponderación de interés (a su entender) dignos de protección como son, el desarrollo

¹² Dolfus, O (1975). El espacio geográfico. Ed: oikos-tau.

¹³ Zsogon, progreso económico, versus preservación del medio ambiente.

¹⁴ En el sentido no filosófico sino estrictamente jurídico, con base territorial.

industrial del emplazamiento en el que se localiza, así como la protección y respeto medioambiental; el restante de las partes al hilo de sus motivaciones propias, han establecido su pretensión (que no es otra que la recuperación del denominado dominio público-terrestre) entorno al objetivo y fin de defender el medio ambiente. Es decir, los fines y pretensiones aducidos por las distintas partes, que a priori tienen un marcado interés predispuesto a proteger, cuidar y preservar los recursos naturales que integran (en todo caso) el entorno medioambiental del espacio geográfico que integra la zona que ocupa las instalaciones de la empresa fabril ENCE, sin embargo tan solo pueden ser esgrimidos bajo la invocación de un conjunto de disposiciones regladas, a través de las cuales se encauzan las diferentes posturas contravenidas.

Disposiciones regladas que manifiestan una cuestión fundamental, y es que, a la hora de pretender alcanzar una serie de finalidades medioambientales, en los momentos actuales se carece casi por completo (me refiero en el orden jurídico nacional) de unas figuras normativas adecuadas para interponer directamente pretensiones de carácter ambientalista. Como bien queda patente en este análisis, la empresa cuestionada (en relación con la polémica ocasionada por la caducidad de la concesión que permite establecimiento en los terrenos actualmente sitios por sus instalaciones), al pretender su retirada de los terrenos que actualmente ocupa, pese a encontrarse motivada por una pretensión relacionada con el medio ambiente, sin embargo debe de encontrar una alegación que se adecue a la figura normativa-administrativa por la cual la denominada papelerera continua una actividad que “en principio” daña el medio ambiente. El presente asunto no es más que una confirmación de como las pretensiones medioambientales en nuestra realidad jurídica nacional, todavía hoy no encuentran respuestas al margen de las diferentes disposiciones (en este supuesto) de carácter administrativo, lo que denota una carencia en nuestro entorno jurídico de una regulación “*ad hoc*” útil y eficaz válida para delimitar bins jurídicos dignos de protección y su salvaguarda de los efectos nocivos que para el entorno, la actividad humana puede desarrollar en un determinado espacio geográfico.

Al tratar la situación actual de la empresa ENCE desde una perspectiva refutada, sobresale una contradicción según la cual, a la vez de visualizarse el desarrollo de un argumento razonado en términos legales (en este caso la anulación de una prórroga de una concesión otorgada a la empresa ENCE, bajo el fundamento jurídico esgrimido por un tribunal basado en el incumplimiento del establecimiento fabril de los requisitos para ubicarse en territorio marítimo-terrestre); permite distinguir una realidad sorprendente de nuestro actual sistema político, jurídico y social de nuestro Estado, y es que al pretender alcanzar una serie de finalidades de carácter medioambiental, las mismas se insertan y enmarcan el seno de procedimientos (reglados) que exigen su articulación a través de vías argumentales que permitan yuxtaponer intenciones medioambientales, con realidades normativas marcadamente ajenas a dichos propósitos y compromisos ambientales.

Al examinar el asunto del cual nos ocupamos en esta disertación científica, podemos contemplar como ante la falta de una Ley General (o Ley-Marco) de Medio Ambiente dentro de nuestro actual y vigente ordenamiento jurídico Constitucional,

capaz de asimilar y contemplar en relación con el medio ambiente los desafíos proteccionistas y conservacionista que las sociedades contemporáneas exigen y requieren por parte de los poderes públicos establecidos, en los momentos presentes (tal como se difiere del asunto ENCE, aquí estudiado), el ciudadano medio (bien sea a través de las vías ordinarias contempladas para defender cualquier tipo de interés legítimo, bien por medio de la acción pública contemplada en alguno de los cuerpos normativos de literalidad ambiental al uso), no puedan invocar ni la protección de un derecho (como es el derecho contemplado en el articulado constitucional tendente a reconocer la posibilidad de disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona), ni tampoco la posibilidad de proteger determinados bienes (que como en el asunto analizado forman y conforman el denominado dominio público marítimo-terrestre, en este caso de la Ría de Pontevedra), obligando (tanto a los ciudadanos, como a los poderes públicos) a tener que resolver sus controversias (surgidas en torno a la protección y conservación de los recursos) entorno a actos que como en el caso de las concesiones se caracterizan por pertenecer al campo administrativo, interesado exclusivamente en las acciones tendentes a autorizar temporalmente el uso y explotación (es decir utilización) de bienes y recursos mediante el pago de cánones, al margen de cualquier preocupación (y contemplación de responsabilidad alguna) por el resultado final que pueden acarrear finalmente la utilización y el empleo por parte del ser humano de unos determinados terrenos propicios para su explotación.

De ahí que lo verdaderamente relevante a la hora de dilucidar el fondo del asunto objeto de resolución, sea el de poder encontrar el sustento normativo aplicable, mediante el cual, las diferentes partes intervinientes puedan sustentar (en términos jurídicos) las posturas confrontadas, objetivándose cómo en este supuesto los argumentos y razonamientos contemplados para desvirtuar la situación actual de la empresa fabril sean orientados más hacia razonamientos de ámbito jurídico-administrativo, que a fundamentos sustentados en disposiciones legales especialmente dispuestas para alcanzar el fin determinado de proteger el medio ambiente. Tanto es así que si nos detenemos en la posición argumental adoptada por la recurrente (parte actora del procedimiento descrito), podemos destacar varios elementos destacados que bajo el sustrato de la “defensa del medio ambiente” convergen en el objetivo final de recuperar el dominio público marítimo terrestre ocupado por la fábrica de ENCE.

Entre estos elementos se suscribe una clara finalidad medioambiental, pero con un único posible objeto jurídicamente relevante que se contrapone en su cualidad sustancial enunciativa, que es, la que hace referencia en primer lugar: a la ocupación por concesión (prorrogada) de una superficie del dominio público marítimo terrestre destinada a la fábrica de pasta de celulosa Kraft, y en segundo lugar la relativa a la legitimación de las partes para recurrir en vía judicial la prórroga de la citada concesión, así como para defender la permanencia y la adecuación de la misma. Dos elementos que, en conexión con la normativa aducida, desmarcan criterios conceptuales que aunque reconocidos incluso como derechos a los ciudadanos españoles, tal es el caso de la “constitucionalización” del sistema de protección medioambiental reconocido vía artículo 45 del Texto Constitucional español; aún hoy,

no han encontrado encaje legal dentro de nuestro vigente ordenamiento jurídico. Tanto es así, que en el momento de acomodar el presente asunto de la empresa ENCE a nuestra realidad jurídico-normativa, el juriconsulto encargado de hallar una solución pacífica a la controversia en litigio, tiene que examinar literalidades normativas que aunque a simple vista se consideren anexas, desde la objetividad de los hechos denunciados, al fondo del asunto en cuestión, sin embargo no vislumbran por entero el conjunto de circunstancias y finalidades que envuelven los propósitos y finalidades en los que se fundamenta la discusión sobre el mantenimiento o desmantelamiento de las instalaciones fabriles.

Diferenciar por un lado la adecuación o no, de una prórroga de concesión de ocupación de los dominios públicos marítimo-terrestres al margen de cualquier interés ambiental (en su conjunto, esto es en la total consideración de las circunstancias no solo económicas y sociales sino también físicas), pero que a su vez, se fundamenta en normativas vigentes sustentadas en el objeto de regulación de las condiciones y circunstancias que componen el mencionado ambiente, nos obliga a detectar ciertos vacíos (conceptuales) en la legislación, que irremediamente necesitan ser tenidos en cuenta para encontrar no solo solución al caso en cuestión, sino una resolución, no solo válida sino además eficaz.

Abarcar la adecuación de una concesión administrativas al margen de los problemas que contempla el entorno físico y su ocupación, pero, sobre sustentos normativos que contemplan los elementos conformantes del espacio geográfico; necesariamente requiere de una precisión conceptual jurídicamente consensuada, establecida, reconocida y delimitada, para de este modo poder calificar y subsumir los hechos en cuestión a los preceptos sobre los cuales apoyar una decisión determinada y determinable. En el caso que nos ocupa el tribunal decide establecer una argumentación resolutive, amparada en una normativa como es la Ley de Costas española (artículo 32), en la que tan solo es permisible la prorrogación de la concesión en el dominio público marítimo-terrestre de las actividades de ENCE, cuando «*se trate de instalaciones que por su naturaleza no puedan tener otra ubicación (y sean consideradas de) imprescindibles*»(cuestión que por otro lado la Audiencia Nacional ha establecido su falta de cumplimiento en este caso en cuestión). Sin embargo, y aunque la literalidad normativa prosigue su regulación para aquellas actividades o instalaciones que, por su naturaleza, no puedan tener otra ubicación (considerando a su vez el tribunal que la Orden impugnada omite cualquier tipo de motivación razonada), la misma es empleada en la resolución analizada, al margen de cualquier cualificación aceptada de los conceptos inmediatamente afectados por su regulación.

Conceptos tales como Medio Ambiente, o Costas, todavía hoy no han encontrado cabida (general) en nuestro actual ordenamiento jurídico español. De hecho, al contemplar leyes tan significativas para nuestra tradición ambientalista como es la Ley 26/2007, de 23 de octubre, de Responsabilidad Medioambiental, se aprecia la omisión del concepto Medio Ambiente en general, refiriéndose tan solo a aquellos recursos naturales como son las «*Las especies silvestres y los hábitat, el agua, la ribera del mar y de las rías y el suelo*»(art. 2), cuestión que no obstante la

jurisprudencia Constitucional, al abordar el tema concerniente al concepto jurídico de Medio Ambiente, ha calificado como de un «concepto jurídico indeterminado con un talante pluridimensional y, por tanto, interdisciplinar (...) cuya idea rectora es el equilibrio de los múltiples factores (culturales, sociales, físicos y económicos) que lo integran y que rodean a las personas, en el espacio y en el tiempo»(STC 102/1995, de 26 de junio).¹⁵

De manera análoga el Tribunal Supremo, órgano jurisdiccional único, con jurisdicción en el conjunto del territorio español y máximo tribunal en España, ha esclarecido en lo concerniente al medio Ambiente como «*el sujeto pasivo sólo puede ser una pluralidad indeterminada y relevante de personas, dado que el medio ambiente no es un bien jurídico individual, sino colectivo. Sin embargo, el medio ambiente protegido es también el hábitat de una o varias personas, es decir, el "conjunto local de condiciones geofísicas en las que se desarrolla la vida de una especie o de una comunidad animal o de personas"*» (STS 327/2007, de 27 de Abril)¹⁶.

Asimismo en relación con la problemática derivada de la ubicación de la instalación industrial de ENCE, sobre el dominio público terrestre (cuestión fundamental para el asunto que nos ocupa), cabe mencionar que no resulta superfluo la importancia que adquiere la concreción conceptual y aún más jurídica del espacio que en el cual se concreta el régimen jurídico en el cual operan las diferentes acciones correspondientes con la Administración (que aunque en este contexto se refiera a la figura institucional administrativa del Estado, no cabe duda de que se trata de una acción incardinada a administrar ordenadamente, es decir normativamente, los diferentes usos del territorio). Sin embargo intentar delimitar conceptualmente el espacio físico en el cual se ubica ENCE, para poder aplicar una solución jurídicamente vinculante, resulta una labor arduamente complicada, no solo porque la localización costera en la que se encuentra esta instalación no haya encontrado una

¹⁵ Libro espacio tiempo.

¹⁶ Dicha referencia encuentra su precedente en la Sentencia del Tribunal Supremo de 19 de enero de 2002, mediante la cual se remitiría a un conjunto de enunciaciones básicas en las que se englobaría una referencia general del Medio Ambiente. De esta forma, el máximo tribunal español, dirimiría preventivamente al Medio Ambiente como «*el conjunto local de condiciones geofísicas en las que se desarrolla la vida de una especie o de una comunidad animal o de personas*». Cuestión no obstante que encontraría un antecedente esclarecedor en la Resolución que en el año 1994 la Corte Internacional de Justicia emitió respecto al Medio Ambiente una afirmación según la cual el mismo se comprendería de tal modo que «no es una abstracción sino el espacio en el que viven los seres humanos y del que depende la calidad de su vida y su salud, inclusive de las generaciones futuras» (Resolución 49/75k(1994)). Una conceptualización que en los momentos presentes adquiere una gran relevancia, pues si nos detenemos en la contextualización temporal de la misma, podemos observar como esta resolución sería producto de la solicitud de Naciones Unidas respecto a la emisión por parte de la Corte Internacional de Justicia, de su opinión en cuanto a la legalidad de la amenaza que en su momento supondría el empleo de las armas de destrucción masiva de carácter nuclear. Por tanto, nos resulta realmente esclarecedora más aún válida en los momentos presentes con la apertura nuevamente de las tensiones internacionales por motivos bélicos, esta resolución y su definición

delimitación definitiva dentro de nuestro actual derecho positivo nacional, sino porque además dicha determinación conceptual en términos jurídicos resulta prácticamente inalcanzable al no encontrarse dentro del propio lenguaje español (ni en términos podemos decir que coloquial, ni tampoco en los ámbitos de las ciencias) un tratamiento unívoco de lo que debemos de entender por esa parte territorial que delimita con las aguas marinas y que por lo general denominamos con la expresión “costas”.

Determinar las características naturales que nos permitan comprender el modo en el que se conforma y se configura una realidad, y un espacio físico en donde se desarrolla la vida en sociedad y por ende de relevancia jurídico-administrativo, supone sin duda alguna una ardua y complicada labor, tendente a vislumbrar las hipotéticas consecuencias que supone la intervención del ser humano sobre el medio que lo rodean. Dicho de otra manera, al concretar un espacio tan amplio que comprenden un cierto porcentaje de mar y de tierra como son las costas, debemos de abarcar un espacio comprendido bien por una zona susceptible de apropiación privada aunque afectado por otra serie de derechos de espacios próximos calificados de interés público; bien por una zona en la que tan solo cabría la aplicación de ciertos derechos entendibles como públicos (entre los que se encontrarían los derechos reales administrativos, o los relativos al dominio público); o bien aquellas otras zonas que aunque no susceptible de apropiación (las denominadas como *res nullius*) sin embargo debido a una serie de títulos de intervención (jurisdicción, soberanía, etc), sí que son empleados por parte del poder público¹⁷.

Por tanto diferir las consecuencias de ubicar la instalación industrial de ENCE, sobre los terrenos que a tenor de la resolución judicial son tratados como parte del dominio público-terrestre, y en virtud de esta comprensión diferencial anteriormente expuesta, objetivar una problemática conceptual referente a un espacio tan amplio como son las costas, que aunque doctrinalmente entendidas como aquellas partes comprendidas entre el mar y la tierra sobre el cual actúa la acción reglada del hombre, en el caso que nos ocupa, ya no solo, que se resuelva una situación sin la debida concreción definitiva del concepto costas (la cual no esclarece la ley aplicable al caso en litigio, como es la ley de costas españolas), sino que además se llega a una decisión judicial resolutoria centrada exclusivamente en una enunciación normativa «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»(art.32. Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas), que adolece de una técnica jurídica que trascienda la mera calificación administrativa; ya que el espacio objeto de concesión traspasa tal como hemos enumerado a los hipotéticos derechos del entendido como dominio público-terrestre, pero no, la plausible protección de los valores medioambientales socialmente estimados y proclamados por las partes intervinientes (los cuales han de ser debidamente concretados).

¹⁷ Calero J.R. (1995). Régimen Jurídico de las Costas Españolas. Ed. Aranzadi.

3. Fundamentación y análisis jurídico de la realidad tratada

En esta observancia los intereses confrontados entorno a la comúnmente denominada “papelera de Pontevedra” han trascendido la mera discusión colectiva entorno a la conveniencia o no de preponderar los principios económicos sobre los valores sociales (entre los que se encuentra el cuidado por el entorno o la protección del medio ambiente etc.), a la formulación reglada (dentro del marco de un Estado Constitucional de Derecho) de un complejo conglomerado de razonamientos jurídicos practicados en el contexto de los distintos procesos jurídico-administrativos que posteriormente ateniendo a la distintas jurisdicciones establecidas dirimirán con arreglo a la tipicidad y a los razonamientos expuestos por las partes intervinientes el presente y también el futuro de un espacio geográfico en permanente reconversión (bien sea por la acción de los diferentes agentes naturales, bien por la intervención humana sobre la base física habitable en donde se desenvuelve el conjunto de relaciones de la vida del conjunto social).

De conformidad a lo hasta ahora expuesto, la Empresa Nacional de Celulosas (actualmente Ence Energía y Celulosa, S. A) emprendería sus actividades por **Orden Ministerial de 13 de junio de 1958** (por entonces perteneciente al Instituto Nacional de Industria) hasta que finalizase la previsión de la concesión del dominio público marítimo-terrestre (unos 373.524 metros cuadrados) que se establecía para el año 2018 acorde a la *Ley 22/1988, 28 julio, de Costas*. Sin embargo, la pendencia de mayor envergadura y relevancia y que ha dado lugar a unos de los trámites políticos, administrativos, judiciales, en definitiva, geográficos más convulsos de la historia contemporánea de la Rías gallegas y por ende del conjunto del Estado, daría comienzo tras los hechos, que finalmente mediante una serie de cuerpos normativos, permitirían que dicha concesión de las instalaciones de ENCE S.A pudiera ser prolongada más allá de la fecha primigenia.

En concreto la realización de la modificación de la *Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas*¹⁸, mediante la denominada *Ley 2/2013, de 29 de mayo, de protección y uso sostenible del litoral y de modificación de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas*; supuso, que a través del articulado de ésta última se alterara los regímenes de concesiones establecidos en la Disposición Transitoria Primera, y segunda de la Ley de Costas de 1988.

De este modo la modificación dejaría la puerta abierta a la ampliación de la concesión y por ende la prolongación de las instalaciones de **Ence Energía y Celulosa, S. A.** La modificación mencionada significaría la alteración de la concesión hasta ese momento aplicable por el (en palabras de la *Ley 2/2013, de 29 de mayo*)

¹⁸ Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas, por la que se derogaría la Ley de Costas de 26 de abril de 1969, y mediante la cual se encontraba desarrollada a través del Reglamento de la Ley de Costas, aprobado en el Real Decreto 1471/1989 de 1 de diciembre de 1989. Posteriormente el citado cuerpo normativo se modificaría por la actualmente vigente Ley 2/2013, de 29 de mayo, de protección y uso sostenible del litoral y de modificación de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas.

régimen (particular) de los terrenos dedicados a “instalaciones e industrias”, otorgando la posibilidad de que el gobierno de la nación pudiera, llegado el caso, prorrogar (hasta llegar a un máximo de sesenta años) las concesiones establecidas en la disposición normativa anterior¹⁹. Lejos de reducirse la sucesión de acontecimientos motivadores de polémica, la *Ley 2/2013, de 29 de mayo*, causante de la modificación de la *Ley 22/1988*; consolidaría aún más el afloramiento de contradicciones circunstanciales de relevancia legal que desestabilizarían aún más la argumentación a favor y en contra de la situación de la planta fabril de ENCE S.A. Así la legislación del 2013 (por la que entre otros motivos supuso la declaración de persona non grata para la ciudad de Pontevedra, al por entonces presidente del gobierno); aun dando la oportunidad al gobierno de turno de ampliar la concesión a ENCE S.A, condicionaría (aunque no preceptivamente) dicha dilatación temporal a la redacción por parte del órgano ambiental correspondiente de la Comunidad Autónoma de Galicia, de un informe (carente de vinculación)²⁰ en el que según la literalidad de Ley De Costas

¹⁹ Sentencia de la Audiencia Nacional (Sala de lo Contencioso-Administrativo Sección Primera), 15 de julio de 2021 (Núm. de Recurso: 0000700/2016). En relación con las concesiones (resoluciones de la administración central) que han dado lugar a la impugnación en la que se contiene el fondo del asunto objeto de resolución, resulta ilustrativo remitirnos a la parte correspondiente con la Fundamentación de Derecho contenida en la literalidad de la resolución en la que se dirime la controversia analizada. En este sentido en el Fundamento de Derecho Primero podemos dilucidar aquellas causas regladas, que motivaron la actuación jurídica de las partes actoras (en el caso concreto citado la parte recurrente), siendo irrelevante la literalidad del apartado citado de la resolución judicial según la cual se establece que «*Se impugna en el presente recurso contencioso administrativo por GREENPEACE la Resolución de la Directora General de Sostenibilidad de la Costa y del Mar, por delegación de la Ministra, de 20 de enero de 2016, posteriormente ampliado a la Resolución de 24 de noviembre de 2016 que inadmite el recurso de reposición interpuesto contra la citada Orden Ministerial, por falta de legitimación de la recurrente. Dicha Orden Ministerial de 20 de enero de 2016 otorga a ENCE Energía y Celulosa S.A. la prórroga de la concesión de ocupación de una superficie de 373.524 metros cuadrados de dominio público marítimo terrestre con destino a fábrica de pasta de celulosa Kraft, en la franja de dominio público marítimo-terrestre comprendida entre el ferrocarril de Pontevedra a Marín y la carretera de unión de los puertos de Pontevedra y Marín, en el término municipal de Pontevedra, con sujeción a una serie de Condiciones Particulares y Prescripciones*». De igual forma también se incorpora como parte de la fundamentación de derecho de la decisión resolutoria del tribunal, aquellas Condiciones Particulares en la que se concreta los plazos de prórroga de la concesión otorgada por Orden de la Administración Central, y en concreto se muestra como «*Entre las Condiciones Particulares, cabe destacar la 1ª, que establece “1ª) El plazo de la concesión será de sesenta (60) años, comenzando el día 8 de noviembre de 2013, fecha en que fue solicitada la prórroga por el concesionario. El plazo queda vinculado a la ejecución de las obras relacionadas en los Compromisos 1 a 8 del documento “Programa de actuaciones en materia de eficiencia energética, ahorro de agua y calidad ambiental en la planta de ENCE, Pontevedra”, suscrito por el Ingeniero Industrial D. Alfonso Vázquez Varela con fecha julio de 2015. En caso de no llevarse, el plazo de la concesión será de cincuenta (50) años, de acuerdo con lo establecido en los artículos 174 y 175 del Reglamento General de Costas*» (F.D.1).

²⁰ Ley 2/2013, de 29 de mayo, de protección y uso sostenible del litoral y de modificación de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas. En consonancia con lo establecido en el artículo 87 bis de la citada Ley «*si los terrenos se destinaran a instalaciones e industrias incluidas en el ámbito de aplicación de la Ley 16/2002, de 1 de julio, de prevención y control integrados de la contaminación, la concesión se*

aprobada, incluiría en su enunciación «las condiciones que deba contemplar la concesión para garantizar una adecuada protección del medio ambiente». De ahí que con la emisión por parte de la Junta de Galicia del **informe favorable fechado el 10 de noviembre del 2015**, se aseguraría la cumplimentación (al menos desde un punto de vista formal) del procedimiento jurídico según el cual se reconocería la viabilidad legal de la prórroga de la concesión de la instalación y actividad de ENCE S.A.

Sin embargo, diversas razones de índole medioambiental sustentadas por motivaciones políticas y técnicas, llevaron a la interposición de un recurso ante lo Contencioso-Administrativo incoado a tenor del interés de las partes actoras representadas por la Asociación “pola defensa de la Ría”, el Concello de Pontevedra, y por la ONG ambientalista internacional “Greenpeace”. Mediante el susodicho recurso presentado ante la Audiencia Nacional se pretendía que se anulase la decisión por la cual el Gobierno de la Nación en el año 2016 había resuelto prorrogar la concesión a la fábrica de ENCE S.A para que permaneciera sesenta años más en la extensión superficial de 373.524 metros cuadrados del dominio público marítimo terrestre de la circunscripción territorial de la parroquia del Concello de Pontevedra de Lourizán en la que desde su construcción se emplazan las instalaciones²¹.

Las resoluciones emitida por el tribunal (entendidas por muchos como un aliciente judicial más para finalizar la presencia de la planta de Celulosa que desde finales de los años cincuenta del pasado siglo se situaba en esta localidad), determinaban por parte de la Audiencia Nacional la estimación de los correspondientes recursos contencioso-administrativo interpuestos en nombre y representación de las partes actoras, frente a la Resolución de la Directora General de Sostenibilidad de la Costa y del Mar, por delegación de la Ministra, de 20 de enero de 2016, posteriormente ampliado a la Resolución de 24 de noviembre de 2016, suponiendo la declaración de nulidad de las resoluciones recurridas.

Centrándonos en la *descripción objetiva de la sentencia* de quince de julio de dos mil veintiuno, emitida por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-

otorgará previo informe del órgano ambiental de la Comunidad Autónoma en la que radique la ocupación. El informe determinará los efectos que la ocupación tiene para el medio ambiente e incluirá, en los casos que proceda, las condiciones que deba contemplar la concesión para garantizar una adecuada protección del medio ambiente. Este informe tendrá carácter determinante. Si la Administración General del Estado se aparta de su contenido deberá motivar las razones de interés general por las que lo hace, en la resolución por la que se otorgue o deniegue la concesión» (Artículo primero. Modificación de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas. Apartado treinta y nueve). De ahí la falta de vinculación, pero no de determinación del informe del órgano ambiental, pues el gobierno del Estado en el supuesto de prescindir del susodicho informe o alegarse de su literalidad, deberá determinar los motivos que fundamente que su decisión se ajusta al tan impreciso principio jurídico indeterminable “interés general”.

²¹ Respecto a la prórroga de la concesión hacia ENCE S.A ha de tenerse en consideración un conjunto de precedentes fácticos que nos vislumbran la amalgama de aconteceres que hasta los momentos actuales ha permitido la presencia, el funcionamiento y la actividad de las instalaciones de la empresa analizada. De esta forma cabe destacar los siguientes antecedentes:

Administrativo de la Audiencia Nacional (susceptible, si así estimara la contraparte interesada, de recurso de casación ante el Tribunal Supremo, previa justificación en el escrito de preparación del recurso de la acreditación de los requisitos establecidos en el artículo 89.2 de la Ley de la Jurisdicción justificando el interés casacional que presenta); resulta interesantes detenernos en el *análisis* circunstancial de alguno *de los principales elementos que la conforman*, que la motivan, en definitiva que fundamentan el fallo final tomado por parte del tribunal.

La enunciación principal que contiene la Sentencia mencionada (tal como se exponía anteriormente) parte de la decisión final emitida por parte de la *sala de lo contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional* mediante la cual se estima el recurso que Greenpeace (sin olvidarnos de la instada en la misma sección por el Ayuntamiento de Pontevedra) presentó del conjunto de resoluciones expedidas por parte de la Administración central en las que se concretaron por un periodo temporal de unos sesenta años, prorrogar la concesión de las instalaciones de la actual empresa Ence Energía y Celulosa, S. A. En particular dicha resolución parte de una serie de acontecimientos temporales de relevancia legal sobre los cuales se ha sustentado (como antecedentes fácticos objeto de resolución) el examen y la controversia disputada. En concreto cabe destacar los siguientes precedentes:

1). Mediante Orden de 13 de junio de 1958 se concede al denominado Instituto Nacional de Industria una concesión por la cual se permitiría ocupar una superficie del dominio Público marítimo-terrestre de unos 612.500 metros cuadrados, para un conjunto fabril dedicado a la actividad de pasta de celulosa Kraft en la localización correspondiente al término municipal de Lourizán (Pontevedra). La susodicha concesión se otorgaría a «título de precario sin plazo determinado».

2). Posteriormente (después de la correspondiente Transferencia emitida por Orden Ministerial de 6 de mayo de 1959 hacia la por entonces Empresa Nacional de Celulosa de Pontevedra, S.A), se efectuaría el acta de replanteo con fecha de 27 de mayo de 1959, estableciéndose finalmente una superficie de ocupación de unos 463.500 metros cuadrados.

3). Después se daría paso (por la Orden Ministerial de 14 de marzo de 1967) a la segregación de los 9.500 metros cuadrados de superficie de parcela dispuesta por la concesión otorgada a la correspondiente Empresa Nacional de Celulosa de Pontevedra a favor de Electroquímica del Noroeste, S.A. (más conocida como ELNOSA).

4). La Orden Ministerial de 20 de octubre de 1970 conseguiría autorizar la separación de un total de superficie parcelaria de unos 3.087 metros cuadrados, que anteriormente se le había concedido (a través de la ya citada concesión) a la Empresa Nacional de Celulosa de Pontevedra, S.A; para la actividad de la Electroquímica del Noroeste, S.A (ELNOSA).

5). Más adelante, sería otorgada a la Electroquímica del Noroeste, S.A (mediante Orden Ministerial de 15 de diciembre de 1971) la concesión de unos 12.587 metros cuadrados de parcela, derivadas de la segregación que tiempo atrás se había realizado para poder ubicar una “instalación fabril” de cloro.

6) Todavía en tiempos preconstitucionales se seguiría autorizando (esta vez por medio de la Orden Ministerial de 28 de julio de 1970) a que pudiera ser transferida la concesión de la que por entonces “Empresa Nacional de Celulosa de Pontevedra, S.A.” disponía, hacia la empresa ENCE, S.A (esta vez con una adscripción de una total de 454.000 metros cuadrados de superficie).

7) Ya dentro del periodo Constitucional (democrático) iniciado, y en plena estructuración de la nueva organización territorial del Estado, que desde la aprobación de la Carta Magna iba a ir tomando forma (consolidada a partir de los Pactos Autonómicos de 1981 y de 1992), se llevaría a término un convenio entre la Consejería de Política Territorial y Obras Públicas de la Junta de Galicia y la Empresa ENCE S.A, destinado a sanear una parte importante de la Ría de Pontevedra mediante la construcción de un emisario submarino integrado dentro de la concesión de ENCE, y el levantamiento del “EDAR” de Os Praceres (Estación Depuradora de Aguas Residuales). Proceso que tuvo lugar desde la firma del citado convenio el 29 de julio de 1989 hasta la terminación de la mencionada Depuración de Aguas Residuales en 1993 (en manos del ayuntamiento de la ciudad de Pontevedra desde el año 1994, la cual detentaría tras su entrega por parte de la junta de Galicia en ese mismo año).

8). Finalizando el siglo XX, y comenzando el nuevo siglo XXI, tendrían lugar dos acontecimientos normativos de gran transcendencia. Primero con la aparición de la Orden Ministerial de 14 de octubre de 1996, y segundo con la aprobación de la Orden Ministerial de 31 de enero del año 2003. Mediante las mencionadas normas de rango reglamentario se aprobaría respectivamente el deslinde correspondiente con la zona analizada de la Ría de Pontevedra, del dominio Público-terrestre, así como la autorización para que la empresa ENCE S.A., pudiera emprender el conjunto de obras comprendido en el marco del proyecto suscrito como «Planta de tratamiento de Efluentes».

Tras estos acontecimientos desarrollados al albor del conjunto de disposiciones generales referenciadas, se daría paso a una nueva etapa en la que la convicción de intereses contrapuestos iba a ir dando paso a unos acontecimientos que entorno a la caducidad de los enunciados contenidos en muchas de las reglamentaciones que se han ido exponiendo, han sido objeto de incoación y posteriormente resolución por parte de las diferentes partes que han protagonizado el desarrollo y devenir de la actualmente empresa ENCE S.A. En concreto sobresalen los distintos procesos (de carácter judicial) que han ido desplegándose en torno a la concesión de las instalaciones y actividad de la planta fabril en cuestión. Específicamente caben resaltar:

En primer lugar: la interposición del recurso contencioso-administrativo planteado ante el Ministro de Medio Ambiente de 13 de enero 2005, en contra de la desestimación de las demandas propuestas a través de la vía administrativa, que mediante silencio administrativo la Asociación Salvemos Pontevedra no pudo ver satisfechas ni en la formulación planteada en fecha 15 de julio de 2004 ni en la ampliación mediante escrito del 6 de agosto de ese mismo año.

En segundo lugar: la desestimación del recurso citado (de 13 de enero de 2005), mediante la Sentencia de la Audiencia Nacional (Sala de lo Contencioso-Administrativo) de 19 de mayo del 2011 (Rec. 823/2010). Esta resolución no obstante se entiende que desestima “presuntamente” el citado recurso, pues el fallo de la misma contiene una estimación de una parte del recurso Contencioso Administrativo atribuido a la Asociación anteriormente aludida. La Sentencia resuelve la condena a la Administración de “incoar el expediente de caducidad de la concesión”, así como adoptar las medidas legales precisadas para paralizar y suspender la explotación, uso y actividad de la instalación. A continuación esta sentencia de 19 de mayo del 2011 sería desestimada por el Tribunal Supremo ante la interposición contra la misma de los correspondientes recursos de casación (STS de 11 de julio de 2014)²².

En tercer lugar: se subraya la parte estimada a través de la Sentencia de la Audiencia Nacional fechada el 19 de abril de 2013, del recurso interpuesto por la Asociación Salvemos Pontevedra, en la que se resuelven y tratan las materias concernientes con los recursos de 11 de octubre y 16 de mayo del 2006²³. En dicha resolución se expone y fundamenta la condena a la Administración, al ser denostada la carencia (por parte de la Estación de Aguas Residuales (EDAR) de Os Placeres, situada la parte correspondiente con las marismas de Lourizán, en el municipio de Pontevedra, y del emisario submarino situado en esa misma localización) de la concesión de ocupación del dominio público marítimo-terrestre, fallándose en contra de la susodicha administración a la incoación del expediente de caducidad de la

²² Sentencia de la Audiencia Nacional (Sala de lo Contencioso-Administrativo Sección Primera), 15 de julio de 2021 (Núm. de Recurso: 0000700/2016). A este respecto resulta ilustrativo el contenido de la citada Sentencia que contempla la continuación de este proceso, en concreto la resolución muestra como «En virtud de SAN de 19 de abril de 2013 (Rec. 602/2010), se estimó en parte el recurso interpuesto por la Asociación Salvemos Pontevedra contra la desestimación presunta por silencio administrativo del recurso de alzada formulado el 11 de octubre de 2006, contra la desestimación presunta por silencio presentada el 16 de mayo de 2006, de la solicitud de una serie de medidas y apertura de expedientes sancionadores con respecto a la construcción de la Estación de Aguas Residuales (EDAR) de Os Placeres, en las marismas de Lourizán, municipio de Pontevedra, y del emisario submarino en la misma zona al carecer de concesión de ocupación del dominio público marítimo-terrestre, condenándose a la Administración a la incoación del expediente de caducidad de la concesión y a la adopción de todas las medidas legalmente contempladas para la paralización de las actividades y suspensión del uso y explotación de las instalaciones. Por Sentencia del Tribunal Supremo de 23 de julio de 2015 (Rec. 2.342/2013), se desestimaron los recursos de casación formulados» (F.D.5). Una muestra que dilucida la complejidad que desde tiempo atrás ha conllevado las instalaciones que estamos analizando.

²³ Recursos ambos que finalmente serían desestimados por parte del Tribunal Supremo (STS de 23 de julio de 2015-Recurso. 2.342/2013-).

concesión y a la adopción de todas las medidas legalmente contempladas para la paralización de las actividades y suspensión del uso y explotación de las instalaciones²⁴.

En cuarto lugar: en relación con la situación correspondiente con la concesión establecida por Orden Ministerial de 13 de junio del año 1958 (mediante la cual se establece los derechos de ocupación de la superficie terrestre por parte de la Estación de Aguas Residuales de Os Placeres, así como del respectivo emisario submarino adyacente a la citada Estación de Aguas residuales, junto con el complejo deportivo existente en esa misma localización); resalta (tras la correspondiente incoación de caducidad de la concesión del 21 de octubre del 2014) la declaración dictaminada por parte de la delegación de la Ministra de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, según la cual la concesión de las susodichas instalaciones (EDAR, emisario submarino) y complejo deportivo (de 13 de junio de 1958) quedaría en la situación de parcialmente caducada²⁵.

En quinto lugar: la caducidad parcial dictaminada por la Delegación de la Ministra de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, a través de la Resolución de 14 de julio de 2015 de la Directora General de Sostenibilidad de la Costa y del Mar, sería impugnada por parte de la “Asociación Pola Defensa da Ría” y del Ayuntamiento de Pontevedra ante la Audiencia Nacional (Sala de lo Contencioso-Administrativo), por deducir las actoras la procedencia de “la caducidad completa de la concesión”.²⁶ A su vez, se incoaba por parte de ENCE S.A (documento del 31 de mayo del 2013)²⁷ el procedimiento de prórroga de la concesión de las instalaciones de la mencionada empresa, y que tras la aprobación del Real Decreto 876/2014, de 10 de octubre, y del Reglamento General de Costas (en vigor el 12 de octubre de 2014) finalmente quedaría suspendido a tenor de la iniciación del expediente de caducidad de la pretendida concesión. Tras la finalización (mediante Resolución de 14 de julio de 2015), del citado expediente de caducidad, la empresa ENCE.S.A solicitaría la reanudación de la prórroga de los derechos de concesión²⁸, a tenor de lo regulado en el articulado del Reglamento General de Costas²⁹. Acorde a esta solicitud, una vez

²⁴ Sentencia de la Audiencia Nacional (Sala de lo Contencioso-Administrativo Sección Primera), 15 de julio de 2021 (Núm. de Recurso: 0000700/2016).

²⁵ Delegación de la Ministra de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente: Resolución de 14 de julio de 2015 de la Directora General de Sostenibilidad de la Costa y del Mar.

²⁶ Impugnaciones que serían resueltas en contra de las pretensiones de las citadas partes (Dictaminándose sentencias desestimatorias de tales intenciones, fechadas el 7 de diciembre de 2018 y 16 de enero de 2020, respectivamente).

²⁷ Solicitud amparada en torno a la literalidad del artículo segundo de la Ley 2/2013, de protección y uso sostenible del litoral y de modificación de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas.

²⁸ Solicitud presentada los días 31 de julio y 7 de agosto del 2015.

²⁹ Real Decreto 876/2014, de 10 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento General de Costas. En la presente norma jurídica se regula los requisitos documentales exigibles para la posterior tramitación de las prórrogas de concesiones, considerándose las solicitudes al albor del objetivo proteccionista del dominio público marítimo-terrestre español. Con esta intencionalidad, el artículo 176 del presente

concedida la tramitación de la reanudación de la prórroga, tuvieron lugar una serie de actuaciones procedimentales por parte de entidades políticas y sociales (tales como las alegaciones como partes interesadas de los ayuntamientos de Pontevedra, Poio, la Asociación Pola Defensa da Ría de Pontevedra, o los informes emitidos por la Junta de Galicia del 10 de noviembre del 2015), que finalmente desencadenarían en la asunción por parte de ENCE S.A de aquellas estipulaciones y disposiciones prefijadas por parte de la Administración para proceder al otorgamiento de la deseada prórroga de la concesión. Proceso que culminaría con la aprobación de la Resolución de 20 de enero de 2016, que como anteriormente se transcribió sería recurrida a través de los cauces del Contencioso-Administrativo³⁰.

Precedentes todos ellos fundamentales para proceder a examinar el fondo del asunto en litigio. Un fondo, que como bien se remarcaba, resulta de la pretensión surgida de partes “legitimadas” para remover la decisión gubernamental de prorrogar (unos sesenta años más) la presencia de la empresa ENCE S.A (actividad, instalaciones, uso y explotación) en la Ría de Pontevedra. Remoción que daría curso a uno de los procedimientos judiciales más importantes para el devenir y desarrollo de las rías bajas de Galicia.

Prosiguiendo con la descripción conjunta de los elementos objetivos que conforman la enunciación, fundamentación y decisión contenida en la sentencia de quince de julio de dos mil veintiuno, la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional dictamino en contra de la Orden Ministerial de 20 de enero de 2016, en la que se decidía prorrogar la concesión a ENCE S.A. En este sentido la Audiencia transmutaría (estimando los recursos interpuestos respectivamente por las actoras) la prórroga administrativa, concretando la anulación de la resolución recurrida, y el contenido de la misma por la que se acordaba prorrogar la concesión en los terrenos correspondientes al dominio público marítimo-terrestre de la mencionada biofábrica sita en la Ría gallega.

Reglamento establece que *«Para la tramitación de la prórroga, el titular de la concesión deberá presentar la siguiente documentación: a) Documentación acreditativa de la identidad del petitionerario y, en su caso, del compareciente y del poder de representación en que este actúa. b) Declaración responsable de que las instalaciones, así como las obras o modificaciones que, en su caso, se hayan realizado durante la vigencia del título concesional, se ajustan a lo previsto en su objeto, condiciones y prescripciones.c) Proyectos o compromisos previstos en el artículo 175 de este reglamento, adjuntando en este caso fianza provisional de las obras»*. Diferenciándose en el Reglamento General de Costas, entre las prórrogas extraordinarias de concesiones, recogidas en el artículo segundo de la Ley 2/2013, de 29 de mayo, de protección y uso sostenible del litoral y de modificación de la Ley 22/1988, de 28 de julio de Costas (fundamental en la reforma consolidada en el año 2013); de aquellas otras prórrogas ordinarias de concesiones, sujetas a periodos temporales máximo de duración no superiores en ningún caso a los setenta y cinco años de duración.

³⁰ Recurso interpuesto por separado por un conjunto de partes interesadas, tales como son la Organización Greenpeace (Número de Recurso 0000700/2016); la Asociación pola Defensa da Ría de Pontevedra(Recurso Rec. 268/2016); así como por el Ayuntamiento de Pontevedra (Recurso 484/2016).

Efectivamente la Audiencia Nacional manifestó mediante acción resolutoria, no haber lugar a prorrogar la estancia de la empresa mediante la concesión (recurrida), al no ajustarse la misma, ni a la normativa, ni a la doctrina aplicable al asunto objeto de litigación. El tribunal justifica su decisión en virtud de la fundamentación dada por la misma Audiencia a través de la Sentencia de 25 de noviembre del 2019, según la cual se expresaba como la prórroga prevista por el artículo segundo de la Ley 2/2013 (también en la enunciación del Preámbulo de esta misma ley, y en la que se posibilita la prórroga de aquellas concesiones que como en el asunto analizado, hayan sido concedidas previamente a la aprobación de esta normativa), no se encuentra configurada como un derecho de naturaleza absoluta, sino que por el contrario se sustenta sobre un carácter claramente discrecional, respondiendo en el caso que nos ocupa, a una potestad discrecional a manos de la Administración pero que en todo caso debe de ajustarse a los componentes reglados y ajustados en virtud del precepto segundo de la mencionada Ley 2/2013³¹.

En orden a solucionar el asunto planteado, el tribunal parte por tanto de una regulación (aplicable a la prórroga recurrida) contenida en el art 2, de la Ley 2/2013 (desarrollado en los arts. 172 y siguientes del Reglamento General de Costas de 2014 aprobado por el Real Decreto 876/2014, de 10 de octubre); y en la que se sustenta para incidir un fallo según el cual (partiendo de la Ley de Costas), solo es admisible el tipo de prórrogas sobre el dominio público marítimo-terrestre cuando se esté ante instalaciones que por su naturaleza no puedan tener otra ubicación³². Elemento este

³¹ En este sentido resulta interesante aclarar cómo, pese a que la fundamentación dada por la Sala se oriente hacia un postulado contrario a reconocer un derecho absoluto dentro de la literalidad del artículo segundo de citada la Ley de Costas (que prevé la posibilidad de prorrogar las concesiones ya existentes sobre el dominio público marítimo-terrestre), alegando que dicho derecho no se entiende como absoluto, sino que el mismo se encuentra sometido a la “discrecionalidad justificada” de la administración encargada de (en este caso) prorrogar la presencia de las instalaciones objeto de litigio; se observa como en la enunciación de la resolución aquí analizada, no se encuentran evidencias claras de que el tribunal fundamente su propia justificación, es decir su veredicto, limitándose a establecer que «*Resulta, por tanto, de dicha doctrina constitucional, en relación con el artículo 2 y Preámbulo de la Ley 2/2013, la posibilidad de prorrogar las concesiones que, como la que aquí nos ocupa, hayan sido otorgadas con anterioridad a la entrada en vigor de tal Ley. Más tal y como hemos declarado en nuestra anterior SAN de 25 de noviembre de 2019 (Rec. 107/2018) a la vista del citado Preámbulo, la prórroga prevista en el referido artículo 2 no se configura como un derecho absoluto, pues no opera de forma automática para todos los concesionarios que lo soliciten, sino que tiene carácter discrecional, responde a una potestad discrecional de la Administración en la que los elementos medulares de la misma quedan reglados y determinados en dicho precepto de la repetida Ley 2/2013*» (SAN de 15 de julio de 2021); con lo que se deduce que a lo que respecta al tribunal, la resolución emitida por parte de la administración carece de la justificación suficiente para desvirtuar los plazos que a tenor de la concesión originaria espiran la presencia de la actividad de la “biofábrica”.

³² Este razonamiento contiene la Doctrina constitucional en la que se establece como «uno de los aspectos reglados aplicables a las concesiones y a la prórroga que de las mismas contempla la meritada Ley 2/2013, consiste en que solo puede afectar a las actividades o instalaciones que, por su naturaleza, no puedan tener otra ubicación» (postulado contenido en la Sentencia de la Audiencia Nacional de 25 de mayo de 2021).

“el de carecer de otra ubicación” que aplicado al asunto en litigio, la sala de lo Contencioso entiende como de “imprescindible” de considerar, al tratarse de un principio esencial sobre el cual se sustenta la mencionada Ley de Costas, y que no es otro que el de proteger el “dominio público marítimo terrestre”. De esta intelección dualista protección del dominio público, ubicación de la empresa cuestionada, funda la Audiencia Nacional, un fallo por el cual se dirime la anulación de la prórroga concedida a ENCE, S.A, al entender que la ocupación por parte de esta instalación de los terrenos comprendidos como parte del litoral público, no cumple con el requisito de “imprescindible” que exige el artículo 32.1 de la Ley de Costas y, en los momentos actuales, regulado en el artículo 61 del Reglamento General de Costas del año 2014.

Por tanto, la sentencia de 15 de julio ha tendido a considerar, ya no solo, que la resolución de la directora general de Sostenibilidad de la Costa y del Mar del 20 de enero de 2016, no justifique (tal como dispone la Ley de Costas aludida) que la pastera ENCE, S.A por sus características no pueda tener una ubicación diferente que la actual, sino que además se circunscribe a la ausencia de una justificación motivada sobre la necesidad de ubicar la mencionada empresa, en el marco del considerado dominio público marítimo terrestre exigido vía artículo 32.1 de la Ley de Costas española.

Acorde a esta línea argumental el tribunal examina la Orden objeto de impugnación verificando si se cumple la justificación que ampara la ocupación de las instalaciones industriales de ENCE, en los terrenos que contempla la prórroga de la concesión recurrida³³. De este modo en consonancia con lo anteriormente señalado, la

³³ La práctica judicial se circunscribe a la Resolución impugnada del 20 de enero de 2016, en la que se analiza la consideración segunda según la cual en correspondencia a la alegación realizada por el Ayuntamiento de Pontevedra (página quinta), se difiere los diferentes razonamientos (jurídico procesales) seguido por parte de las distintas instancias en consideración a la protección ambiental, requerida en su momento por la actora. Dicha resolución, nos muestra como «*En la tramitación del expediente de prórroga se valoran todos los aspectos a tener en cuenta para garantizar una adecuada protección del medio ambiente. A este respecto, el artículo 177 del Real Decreto 876/2014, de 10 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento General de Costas, establece que “En el caso de concesiones que amparen ocupaciones para usos destinados a instalaciones e industrias incluidas en el ámbito de aplicación de la Ley 16/2002, de 1 de julio, la prórroga será concedida previo informe del órgano ambiental de la comunidad autónoma en que radique la ocupación. El informe determinará los efectos que la ocupación tiene para el medio ambiente e incluirá, en los casos en que proceda, las condiciones que deba contemplar la concesión para garantizar una adecuada protección del medio ambiente (...)*”. En el presente caso, la Xunta emitió informe con fecha 10 de noviembre de 2015, en el que se indica que “el título concesional tendrá que recoger como condición la obligación de que la instalación industrial cumpla en todo momento con lo dispuesto en la Autorización Ambiental Integrada en vigor actualmente, así como en las condiciones que se establezcan en las actualizaciones o modificaciones que la misma pudiera sufrir en un futuro.” Esto ha sido recogido en la prescripción C) de la resolución de 1 de diciembre de 2015 por la que se somete a la aceptación de ENCE las condiciones y prescripciones, por las que se podría otorgar la prórroga de la concesión». Resolución esta del 20 de enero, que considera todo el conjunto de elementos tenidos en cuenta (o al menos que deberían haberse considerado) a la hora

Audiencia ahonda en la necesidad de justificar la decisión de ubicar sobre el dominio público marítimo-terrestre y en un entorno tan excepcional como es la Ría de Pontevedra, una factoría de la naturaleza y característica de ENCE. En esta observancia la Sala remarca el mandato contenido en la regulación del artículo 32.1 de la citada Ley de Costas y en la que se reitera la permisibilidad de la ocupación, tan solo de « *aquellas actividades o instalaciones que, por su naturaleza, no puedan tener otra ubicación*»; recalcando que dicha justificación recae directamente sobre la actividad probatoria dada por parte de la correspondiente Administración³⁴. Sin embargo, esta posibilidad es considerada, a partir de la observación de la concesión originaria otorgada en 1958 a la actualmente empresa ENCE, puesto que la misma se enmarcaría en un primer momento al margen de cualquier normativa reguladora de las Costas, ya que la concesión inicial sería otorgada sin que estuviera en vigor ninguna normativa referente a tal tema. De hecho, en el momento de la otorgación de la concesión, ni la Ley 28/1969, de 26 de abril, sobre costas, ni tampoco la Ley 22/1988, de 28 de julio, de costas, se encontraba en vigor.

A pesar de los argumentos aducidos por parte de la demandada (recurrida) en pos de acreditar la necesidad de emplazar la factoría cuestionada en los terrenos que han sido objeto de concesión (posteriormente prorrogada), y cuya finalidad se encontraba orientada a desvirtuar los razonamientos aportados por la contraparte³⁵; la Sala a

de garantizar la protección medioambiental del emplazamiento físico en el que se desarrolla la actividad fabril de la factoría cuestionada.

³⁴ Tal como nos recuerdan la Sentencias de la Audiencia Nacional del 10 de noviembre del 2015 y posteriormente la resolución del Tribunal Supremo de 16 de febrero del 2017.

³⁵ Vázquez, A; y Villasuso (2021). Informe presentado por la empresa ENCE y realizado por la Consultora IDOM. Entre los argumentos aportados por la empresa ENCE, SA; destacamos aquellos razonamientos contenidos en el informe pericial de la consultora IDOM, dedicados a la “Justificación de la proximidad de las instalaciones de producción de pasta de papel a recursos hídricos”. En dicho informe, sobresale los puntos destinados a remarcar la postura argumental que la empresa demandada ha tomado para defender sus argumentaciones, y entre las que podemos destacar las enumeradas en la sentencia aquí analizada (SAN de 15 de julio del 2021), que remarcan como « *al tratar de la justificación de la necesidad de “proximidad a recursos hídricos”, se dice que, en primer lugar, existe una clara necesidad de contar con “recursos hídricos” próximos para desarrollar el proceso productivo, que ENCE Pontevedra cuenta con autorización para captar 46.400 m³/día de agua del río Lérez, por lo que cualquier ubicación alternativa debería contar con al menos la misma disponibilidad hídrica con la que cuenta en la actualidad. En segundo lugar, el agua empleada en proceso es vertida a la Ría de Pontevedra y Marín, pues solo una masa de agua con el volumen y la adecuada tasa de renovación es susceptible de recibir el vertido con el mejor resultado ambiental posible. En tercer lugar, se justifica la presencia de la planta en zonas próximas a recursos hídricos al permitir la distribución y venta del producto final, utilizando como canal de distribución el transporte marítimo, aspecto que se considera “fundamental ya que un incremento de los costes restaría competitividad a la planta respecto a sus principales competidores a nivel mundial”, “poniendo en riesgo la viabilidad de la planta”*»(F.J.9 de la SAN de 15 de julio del 2021 y pág. 11 del informe pericial de la consultora IDOM). Dichos postulados finalizan con la conclusión final (dada por la consultora IDOM en su informe), de que resulta «“inviabile”

deliberado una decisión sustentada sobre dos elementos jurídicos esenciales: en primer lugar el correspondiente con los mandatos enunciados en la literalidad del artículo 32.1 de la Ley de Costas, que valorado según las reglas de la sana crítica (art. 348 de la Ley de Enjuiciamiento Civil), el tribunal estableció que la planta de pasta de papel Kraft coincidente con la empresa sita en Pontevedra ENCE, por su naturaleza o configuración, no tiene porque necesariamente ser ubicada dentro de los terrenos considerados de dominio público marítimo terrestre, estableciendo que dicha instalación puede ser objeto de ubicación de terrenos que aunque cercanos a los que actualmente ocupa, no correspondan al demanio costero. En segundo lugar, el tribunal conforma su resolución a tenor de lo establecido en una consolidada doctrina jurisprudencial como la que contiene la Sentencia del Tribunal Supremo de 31 de marzo del 2017. Este aspecto doctrinal viene a completar los efectos pretendidos por el ya citado artículo 32.1 de la Ley de Costas de la nación, al constatar la necesidad, a la hora de tratar el asunto objeto de valoración resolutive, de interpretar que las instalaciones y actividades realizadas por la empresa demandada, se adecuan a la ubicación (dada su naturaleza y configuración), en terrenos del dominio público, ya que no pueden ser ubicados (ni por conveniencia o interés, sino por vinculación directa con el dominio público) en un lugar distinto al que en los momentos actuales se encuentra, cuestión que el tribunal en lo referente a la celulosa sita en el dominio público, aprecia que no resulta suficientemente acreditada en el caso de autos.

La Sala reafirma así, la postura contraria a prorrogar la concesión en su día otorgada a la empresa ENCE, estimando la pretensión de la actora (Greenpeace), evidenciando por otra parte la postura de allanamiento manifestada por la Administración del Estado, al entender que ésta última no infringe y es en todo conforme al ordenamiento jurídico español.

4. Conclusiones abiertas

Llegados a este punto podemos concluir que, sean cuales sean los fundamentos que arguyen tanto empresa, asociaciones vecinales, grupos ecologistas, instituciones

el traslado de la fábrica de Lourizán»; conclusión considerada por el colectivo conformado por la Asociación por la Defensa de la Ría de Pontevedra (APDR), como “inadmisible” ya que a su entender resulta un claro intento por chantajear al conjunto de las diferentes administraciones y poblaciones afectadas por la actividad de la empresa ENCE, SA, intentando alcanzar algo que al juicio de esta organización le parece que es contraria al contenido de la Ley, pues la misma no permite que permanezca (indefinidamente) las instalaciones de una determinada empresa dentro del considerado Dominio Público Marítimo-Terrestre.

políticas etc..., respecto a la necesidad o inconveniencia de las instalaciones de ENCE S.A en la Ría gallega de Pontevedra, lo verdaderamente nítido en nuestra realidad política en la que en los momentos actuales se enmarca nuestro Estado, es que cualquier resolución de controversia social, ha de ser analizado no solo desde la objetividad o subjetividad de los intereses confrontados, sino que además requiere del estudio de las diversas perspectivas que vislumbran el conjunto de procedimientos de carácter jurídico-administrativo establecidos en nuestra ya no tan joven democracia, pues entrañan un verdadero cambio en el modelo de desarrollo de la comarca. De ahí que podamos afirmar, que la comprensión de la temática estudiada, es decir, del conjunto de hechos, acontecimientos y posturas relacionados con el espacio, el territorio (en este caso gallego y español), requieren de un análisis eminentemente geográfico, y dentro de éste, también jurídico. De esta intelección geográfica, íntimamente relacionada con la dualidad “mercado vs. ordenación del territorio”, en la que se inserta el conocimiento espacio, territorio, derecho; se nos descubre una eventualidad espacio-temporal en la que discurren unos acontecimientos localizados sobre un lugar (la ría de Pontevedra) transformado por la acción del ser humano y sus acciones socio-económicas.

En todo caso, de lo anteriormente expuesto se puede colegir que de los resultados interpretativos del asunto analizado, se puede observar cómo en ausencia de una literalidad normativa que concrete, no solo los derechos susceptibles de apropiación en el dominio público marítimo-terrestre, sino además, la oportuna protección de valores sociales (en contraposición de los principios económicos en riesgo), el justiciable no tiene más que someterse a la acción de un conjunto de tribunales, que a su vez, se amoldan a los límites conceptuales contemplados en la literalidad de las leyes. Cuerpos normativos todos, que en este asunto que nos ocupa, se caracterizan por no determinar con exactitud los límites de ciertos conceptos, que aunque expresan el fondo del litigio en cuestión, no han encontrado todavía aún cabida por parte de la vigente legislación, ni en su determinación, ni tampoco en su calificación, ni cuantificación, manifestando por ende, que como en este asunto de ENCE, nos encontramos con un supuesto de la realidad, que aunque no se precise rigurosamente en el ámbito jurídico (tratando y vislumbrando el caso concreto sobre conceptos jurídicamente indeterminados), no obstante admite una hipotética resolución empírica de importancia y relevancia trascendental para la vida social en su conjunto. Es decir lo realmente significativo y sustancial de este caso aquí analizado, al margen de toda capacitación y acción jurídico-administrativa, reside precisamente en el hecho final de la valoración social sobre la cual se fundamenta la decisión del tribunal, para dirimir un conjunto de criterios axiológicos que justifican finalmente esa “valoración social” en este caso del espacio, según la cual mediante normas jurídicas (sin olvidarnos de las apreciaciones tanto de ámbito público, privado, incluso políticas), se ha podido deducir la anulación de la prórroga otorgada a la fábrica de celulosa para el mantenimiento de su actividad y permanencia en la Ría gallega de Pontevedra, y sus consecuencias directas e indirectas sobre el Modelo de Desarrollo de una comarca de la España Atlántica, la Península del Morrazo.

5. Bibliografía

- Abreu y Pidal, J. M. (1975). "El medio natural en la planificación del desarrollo", ICONA, Madrid.
- Acosta, F. (1986). "Modelos", *Revista Ecosistemas*, pp. 58-59.
- Aguilar, S. (1997). El reto del medio ambiente. Conflictos e intereses en la política medioambiental europea, Madrid, Alianza Universidad.
- Aguilar, S. y Slocock, B. (1997). "El reto medioambiental en la Europa Oriental: Las lecciones de Occidente", *Gestión y Administración Pública*, n. 6.
- Calero, J.R. (1995). Régimen Jurídico de las Costas Españolas. Ed. Aranzadi.
- Calvo García-Tornel, F. (1984): *La Geografía de los riesgos*. Barcelona. Geocrítica, Año IX, nº 54.
- Esparcia Pérez, J. y Mendieta Vicuña, D.R. (2020). La política de energía eólica y sus efectos sobre el desarrollo local. Un análisis a partir del sistema de actores (Loja, Ecuador). *Anales de geografía de la Universidad Complutense*, ISSN 0211-9803, Vol. 40, Nº 1, págs. 73-95
- Esparcia Pérez, J. Escribano Pizarro, J. y Serrano, J.J. (2016). Una aproximación al enfoque del capital social y a su contribución al estudio de los procesos de desarrollo local. *Investigaciones Regionales*, ISSN 1695-7253, ISSN-e 2340-2717, Nº. 34.
- Espejo Marín, C. y García Marín, R. (2017): "Caso 3. La planificación del turismo en áreas rurales", en Simancas Cruz, M.R. (Coord.) *La planificación y gestión territorial del turismo*, Madrid, Síntesis, pp. 229-258.
- Diego García, E. de (1996). *Historia de la industria en España: La química*. Editorial Actas. Págs 248.
- Harvey, D. (2017): *El cosmopolitismo y las geografías de la libertad*. Madrid, Akal
- López López, A. (2000). "Requisitos medioambientales para un programa de acción sobre Turismo Rural en la Comunidad Autónoma de Madrid", *Observatorio medioambiental*, nº 3, pp. 195-222.
- Soler, M. A. (1997). *Manual del Gestión del Medio Ambiente*. Ed. Ariel, Barcelona, 475 pp.
- Sotelo Navalpotro, J. (1995). *Economía Española: Los Marcos Sectorial y Social*, Editorial Mapfre, Fundación Mapfre Estudios, Instituto de Ciencias del Seguro, Colección Universitaria, Madrid.
- Sotelo Navalpotro, J. y Algarra, A. (1999). "Política Económica y Medio Ambiente", *Observatorio Medioambiental*, nº 2, pp. 311-330.
- Sotelo Navalpotro, José Antonio (1998). "Los contextos de la Política Ambiental Española actual: adaptación del Quinto Programa de la U.E.", *Observatorio Medioambiental*, nº 1, pp. 127-140.
- Sotelo Navalpotro, José Antonio (1998). "Medio Ambiente y Desarrollo en la España de los noventa: la problemática regional de los residuos tóxicos y peligrosos", *Anales de Geografía de la UCM*, nº 18, pp. 257-280.
- Sotelo Navalpotro, José Antonio (1999). *Modelos de Organización y Desarrollo Regional*, Madrid, IUCA, 95 pp.
- Sotelo Navalpotro, José Antonio (2000). *Regional Development Models*, Oxford University Press.

- Sotelo Navalpotro, José Antonio (2000). Medio Ambiente y Desarrollo en España en los prolegómenos del siglo XXI: Las Políticas Medioambientales de la U.E.”, *Observatorio Medioambiental*, nº 3, pp. 341-397.
- Sotelo Pérez, M. y Sotelo Pérez, I. (2017): “Una aproximación al marco teórico de los riesgos”. *Observatorio Medioambiental*, vol. 20, pp. 9-36.
- Tamames, R. (1977): *Ecología y Desarrollo*. Madrid. Alianza Edt.
- Tamames, R. (1989). Pobreza, penuria y subdesarrollo. *Documentación Social*, n.76. pp.33-41.
- Vázquez, A; y Villasuso (2021). Informe presentado por la empresa ENCE y realizado por la Consultora IDOM