

XLI. Galicia. El conflicto sobre la ordenación y la gestión del litoral gallego se reproduce por vías legales, constitucionales y judiciales

BELTRÁN PUENTES COCIÑA

SUMARIO: 1. *Trayectoria y valoración general.*–2. *Legislación.*–3. *Organización.*–4. *Ejecución.*–5. *Jurisprudencia.*–6. *Lista de responsables de la política ambiental.*–7. *Bibliografía.*

RESUMEN

En el año 2023 se ha intensificado el conflicto en torno a la ordenación y la gestión del litoral gallego. Por una parte, entre las leyes aprobadas por el Parlamento de Galicia, destaca en materia ambiental la Ley 4/2023 de ordenación y gestión integrada del litoral de Galicia, cuya validez ha sido examinada por el Tribunal Constitucional. Por otra parte, en el plano judicial, debemos señalar la decisión del Tribunal Supremo por la que se declara la validez de la prórroga de la concesión de uso del dominio público marítimo-terrestre de la fábrica de pasta de celulosa ENCE, en la ría de Pontevedra.

ABSTRACT

In 2023, the conflict over the planning and management of the Galician coastline has intensified. The Galician Parliament has passed the Law 4/2023 on the planning and integrated management of the Galician coastline. Its validity has been examined by the Constitutional Court. On the other hand, in the judicial area, we must highlight the decision of the Supreme Court declaring the validity of the extension of the concession for the use of the public domain of ENCE, in the Ría de Pontevedra.

PALABRAS CLAVE

Costa. Dominio público. Litoral.

KEYWORDS

Coast. Public domain. Coastline.

1. TRAYECTORIA Y VALORACIÓN GENERAL

Las principales novedades ambientales en la Comunidad Autónoma de Galicia en el año 2023 se han producido en materia de

litoral y dominio público marítimo-terrestre, tanto en el plano legislativo como en el judicial.

En el plano legislativo, en el año 2023 ha destacado la aprobación de la Ley 4/2023, de 6 de julio, de ordenación y gestión integrada del litoral de Galicia, a través de la cual la Comunidad Autónoma busca legislar en materia de costas y dotarse de un instrumento coherente y completo para la ordenación y la gestión del litoral gallego. La aprobación de esta norma ha despertado suspicacias en el Ejecutivo estatal, por la posible colisión con las competencias estatales sobre el dominio público marítimo-terrestre, y ha motivado la interposición de un recurso de inconstitucionalidad que ha sido examinado por el Tribunal Constitucional con un resultado mayormente validatorio de la ley autonómica.

Por otra parte, también cabe destacar la ley de acompañamiento de los presupuestos, esto es, la Ley 10/2023, de 18 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas, por la gran cantidad de cambios realizados en materia de medio ambiente y ordenación del territorio.

Mientras, en el plano judicial también cabe destacar una novedad relevante en el ámbito del dominio público marítimo-terrestre: las sentencias de la Sala de lo Contencioso del Tribunal Supremo por las que se declara la validez de la prórroga otorgada a la concesión para uso del dominio público de la fábrica de papel de ENCE, en la ría de Pontevedra.

2. LEGISLACIÓN

Ente las leyes aprobadas por el Parlamento de Galicia en el año 2023, destacan en materia ambiental la Ley 4/2023, de 6 de julio, de ordenación y gestión integrada del litoral de Galicia y la Ley 10/2023, de 18 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas (ley de acompañamiento de los presupuestos). A continuación, se exponen los principales aspectos de las dos leyes mencionadas.

2.1 LEY 4/2023 DE ORDENACIÓN Y GESTIÓN INTEGRADA DEL LITORAL DE GALICIA

La aprobación de la Ley 4/2023, de 6 de julio, de ordenación y gestión integrada del litoral de Galicia (Ley del litoral

de Galicia o LOLGA) ha levantado cierto revuelo en el ámbito jurídico, político y social. Su conformidad con la Constitución española (CE) ha sido discutida, entre otros, por el Gobierno central y la Abogacía del Estado a través de la interposición de un recurso de inconstitucionalidad cuya admisión por el Pleno del Tribunal Constitucional provocó la suspensión cautelar de los preceptos impugnados. Recientemente, hemos conocido que el recurso ha sido en su mayor parte desestimado por el intérprete supremo de la Constitución (nota informativa 40/2024 del TC).

a) Objeto.

La Ley del litoral de Galicia busca establecer un conjunto de normas e instrumentos para la ordenación y la gestión integrada del litoral de Galicia. Esto incluye, en primer lugar, el establecimiento de una organización administrativa que lleve a cabo dicha gestión, la regulación de los instrumentos de planificación del litoral, la determinación del régimen jurídico de los usos y de las actividades que se puedan desarrollar sobre el litoral y la gestión de los títulos habilitantes para esta utilización.

Además, el concepto de ordenación y gestión del litoral manejado también contempla la identificación de las medidas estratégicas y los instrumentos que conduzcan al desarrollo sostenible del litoral y la adopción de medidas adicionales de protección y sostenibilidad del litoral que tomen en consideración los objetivos de calidad de las aguas, el grado de resiliencia de la costa frente al cambio climático y el impacto económico y social de las actuaciones. Por último, se incluyen medidas destinadas a la regulación, conservación, ampliación y renovación del patrimonio público litoral, así como a la promoción de la cultura litoral, a través de actuaciones de concienciación, divulgación y educación ambiental.

b) Título competencial.

La ley se dicta al amparo de diferentes títulos competenciales de la Comunidad Autónoma de Galicia (Sarmiento Méndez, 2024). Con respecto a las medidas que afecten a los espacios del litoral que forman parte del territorio autonómico (que incluye los puertos y la zona marítimo-terrestre), se basa en la competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma gallega para la ordenación del litoral, tal y que se reconoce en el artículo 27.3 del Estatuto de autonomía de Galicia (EAG): «Ordenación del territorio y del litoral, urbanismo y vivienda».

Esta previsión estatutaria toma su base del artículo 148.1.3 de la Constitución española (CE), según el cual las comunidades autónomas pueden asumir la competencia sobre ordenación del territorio, urbanismo y vivienda, teniendo en cuenta la interpretación que el Tribunal Constitucional ha adoptado sobre esta competencia. El máximo intérprete de la Constitución se ha pronunciado sobre el contenido del título competencial afirmando que «todas las comunidades costeras competentes para la ordenación del territorio lo son también para la del litoral» (STC 149/1991, FJ 1A).

Por otra parte, la ley se ampara competencialmente en otros títulos cuando contempla actuaciones que se proyectan sobre el mar territorial. Esta realidad física, aunque no forma parte del territorio autonómico, puede ser objeto de ejercicio de algunas competencias autonómicas (vertidos industriales o contaminantes en aguas territoriales, salvamento marítimo, ordenación del sector pesquero, marisqueo, acuicultura...), como ha aclarado el Tribunal Constitucional (STC 38/2002, FJ 6). De este modo, la Ley del litoral de Galicia también alude a los títulos competenciales autonómicos sobre pesca en las rías y demás aguas interiores, el marisqueo y la acuicultura (art. 27.15 del EAG).

Además, la ley también se ampara en las competencias autonómicas tanto para establecer normas adicionales de protección ambiental como para llevar a cabo las tareas ejecutivas o de gestión en materia de medio ambiente, que según la jurisprudencia constitucional corresponden en general a las comunidades autónomas.

c) *Ámbito de aplicación.*

La ley define por primera vez el litoral de Galicia, como aquella franja de ancho variable a ambos lados de la ribera del mar en la que se produce la interacción entre la naturaleza, las comunidades humanas y las actividades socioeconómicas que se sustentan en la existencia o la influencia del mar. Esta franja se extiende hacia el interior hasta el límite administrativo de los ayuntamientos costeros o el límite interior de los espacios naturales protegidos que radiquen en ellos; mar adentro, abarca hasta el límite exterior del mar territorial, si bien esto tiene relevancia exclusivamente a los efectos de las competencias autonómicas, antes mencionadas, que proyectan su actuación sobre el mar territorial o las competencias que exijan actuar en el mar por su propia naturaleza (vertidos en aguas territoriales, ordenación pesquera, acuicultura, marisqueo...).

d) Estructura.

La Ley del litoral de Galicia se estructura en un título preliminar (en el que se recogen las disposiciones generales relativos al objeto, el ámbito de aplicación, los fines de la ley y los principios de ordenación del litoral), ocho títulos, cuatro disposiciones transitorias, una disposición derogatoria y cinco disposiciones finales.

El título I regula la organización administrativa y los sujetos que deben intervenir en la ordenación y gestión del litoral. En primer lugar, se establece la relación de competencias autonómicas y locales que delimitarán la intervención de la Administración autonómica y de los entes locales. En segundo lugar, se contempla la intervención de varios órganos administrativos especializados: una Comisión Interdepartamental de Coordinación de Ordenación del Litoral como órgano de coordinación; la Junta Consultiva en Materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo como órgano consultivo y asesor; y un Foro del Litoral de Galicia como principal órgano colegiado de participación, consulta y asesoramiento en materia de ordenación del litoral. Por último, también se prevé la participación de la sociedad civil a través de redes, asociaciones y la puesta en marcha de estrategias de desarrollo local participativo, de constitución de grupos de acción local y de custodia del litoral.

El título II establece los instrumentos de ordenación del litoral. Todos ellos deben pivotar, como instrumento referencial y punto de partida, sobre la estrategia de economía azul de Galicia, que sigue el camino de la comunicación de la Comisión Europea «Sobre un nuevo enfoque de la economía azul sostenible de la UE: transformar la economía azul de la UE para un futuro sostenible» [COM (2021) 240 final] y busca servir de apoyo al crecimiento sostenible de los sectores productivos ligados al mar.

Se contemplan cinco tipos de instrumentos de ordenación del litoral. Como instrumentos obligatorios, se establecen las directrices de ordenación del litoral, como elemento básico de planificación del litoral; el plan de ordenación costera, como plan ordenador de los espacios terrestres y marítimo-terrestres; y el plan de ordenación marina, como plan ordenador de los espacios marinos. Por otra parte, se prevén dos tipos de instrumentos potestativos: los planes de ordenación de las rías y las playas y planes de ordenación para determinadas actividades.

El título III se dedica a la regulación de los usos y las actividades en el litoral, partiendo de una zonificación en tres áreas distintas, con objetivos de ordenación específicos, en las que se contempla diferentes usos permitidos, compatibles y prohibidos. Se aclara que la finalidad de esta zonificación es la ordenar los usos y las actividades en función de los objetivos de ordenación perseguidos por la ley, cuestión de relevancia a la hora de valorar su constitucionalidad.

De esta forma, las tres zonas se tratan del área de protección ambiental, que comprende los espacios que poseen características naturales particulares e insustituibles y valores ambientales destacados; del área de reordenación, que comprende los espacios transformados por la acción urbanizadora y aquellos espacios degradados de difícil o imposible renaturalización; y el área de mejora ambiental y paisajística, que comprende los demás espacios, sin reunir las condiciones de los anteriores, se mantienen libres de procesos de degradación o han sufrido procesos de desnaturalización reversibles.

La ley regula el régimen de intervención administrativa, esto es, los diferentes títulos de intervención exigibles para llevar a cabo los usos y las actividades compatibles. En este sentido, el otorgamiento de autorizaciones y concesiones por parte de la Administración autonómica queda supeditado al efectivo traspaso de funciones y servicios por el Estado.

El título IV se dedica a las actuaciones estratégicas para el desarrollo sostenible del litoral, el título V a las normas adicionales de protección y sostenibilidad del litoral, el título VI al patrimonio público litoral y el título VII a la cultura del litoral, la concienciación y la educación ambiental, constituyendo de este modo las partes de la norma con mayor potencial en términos de protección ambiental. Por último, el título VII regula el ejercicio de las potestades inspectora y sancionadora en el litoral.

e) Conflicto constitucional.

Como se dijo anteriormente, la Ley del litoral de Galicia fue impugnada ante el Tribunal Constitucional por la Abogacía del Estado, en representación del Gobierno. El recurso de inconstitucionalidad se basó en los siguientes motivos de inconstitucionalidad (Sarmiento Méndez, 2024): la apropiación por la comunidad autónoma de la competencia exclusiva del Estado para regular el régimen jurídico del dominio público marítimo-terrestre; la inadecuación de la ley a la normativa estatal básica en materia de protección del dominio público marítimo-terres-

tre; la extralimitación de la comunidad autónoma al ejercer sus competencias sobre el mar territorial; la supuesta imposibilidad de asumir por parte de una comunidad autónoma la gestión de los títulos habilitantes para la ocupación y el uso del dominio público marítimo-terrestre a través de una norma con rango de ley, sin modificación previa de su estatuto de autonomía; y la invasión de la competencia estatal exclusiva sobre pesca en aguas interiores, a consecuencia de la definición de litoral que maneja la norma autonómica, que se extiende mar adentro y abarca hasta el límite exterior del mar territorial.

La sentencia del Tribunal Constitucional, todavía no publicada pero cuyo contenido fue ya avanzado por la Oficina de Prensa del órgano constitucional (nota informativa 40/2024 del TC), desestima por unanimidad setenta de las setenta y dos impugnaciones incluidas en el recurso del presidente del Gobierno.

En cuanto a los motivos de la desestimación, el máximo intérprete de la CE descarta que Galicia deba modificar su Estatuto de autonomía para gestionar los títulos de ocupación y utilización del dominio público marítimo-terrestre, al entender que se trata de una función ejecutiva que se incluye en la competencia exclusiva de la comunidad autónoma para la ordenación del territorio y del litoral (art. 27.3 EAG).

Por otra parte, la sentencia también rechaza el argumento del Gobierno central sobre la supuesta disconformidad de la regulación de los instrumentos de ordenación del litoral y de los usos que puedan realizarse en el mismo con la legislación estatal de protección del dominio público marítimo-terrestre (art. 132 CE). En particular, la sentencia esgrime que los preceptos impugnados no contravienen dichas normas estatales en abstracto y que, en todo caso, la propia LOLGA remite a la legislación estatal de costas para garantizar el cumplimiento de sus exigencias. En el mismo sentido, también se argumenta que las potestades estatales relativas a la titularidad del dominio público se mantienen incólumes en caso de que el título habilitante o el plan concreto que se llegue a aprobar contraviniera la legislación estatal de costas.

Como apuntábamos, únicamente dos artículos han sido declarados inconstitucionales. Por una parte, se anula el precepto que prevé que los sistemas de recogida, almacenamiento, tratamiento y vertido de aguas puedan ocupar el dominio público marítimo-terrestre (art. 60.3 LOLGA) por considerarse contrario al artículo 44.6 de la Ley de costas. Además, se declara también la dis-

conformidad con la Constitución del artículo 59.2 LOLGA, que otorgaba un trato privilegiado a las embarcaciones gallegas frente al resto.

Por otra parte, se declara como interpretación válida y conforme a la Constitución que los establecimientos de la cadena alimentaria mar-industria puedan ocupar terrenos situados en el dominio público marítimo-terrestre o en la zona de servidumbre de protección únicamente cuando requieran la captación y el retorno de agua de mar para el desarrollo de sus procesos productivos o comerciales y, alternativamente, cuando por su naturaleza no puedan tener otra ubicación en el caso de que se sitúen en terrenos demaniales o cuando presten servicios necesarios o convenientes para el uso del dominio público en el caso de que se sitúen en la zona de servidumbre.

La sentencia cuenta con un voto concurrente de la magistrada María Luisa Balaguer que, si bien está de acuerdo con el fallo de la sentencia, desea mostrar su criterio discordante en relación con la cobertura estatutaria de la competencia autonómica y en relación con los riesgos para la protección del medio ambiente que pueden suponer, a su juicio, algunos de los argumentos de la sentencia si, en su proyección a largo plazo, permiten una rebaja de los estándares de protección ambiental en un contexto de cambio climático.

2.2 LEY 10/2023, DE MEDIDAS FISCALES Y ADMINISTRATIVAS

A través de la Ley 10/2023, de medidas fiscales y administrativas, conocida como la Ley de acompañamiento de los presupuestos para el año 2024, se modifican diferentes normas con contenido ambiental. Entre otras, destacan las reformas realizadas en la normativa gallega de suelo, montes, aguas, minería, pesca o energía eólica.

Merece una mención particular la modificación de la normativa eólica gallega, esto es, en la Ley 8/2009 por la que se regula el aprovechamiento eólico en Galicia y se crean el canon eólico y el Fondo de Compensación Ambiental. Esta norma se modifica con el ánimo de adaptarla a la nueva realidad caracterizada por la evolución de las diversas modalidades de autoconsumo y por las garantías económicas solicitadas actualmente por la normativa estatal cuando se obtienen los permisos de acceso y conexión a la red. Igualmente, se establece la no necesidad de contar con proyecto sectorial o proyecto de interés autonómico para la construc-

ción de un parque eólico y se aclara la necesidad de que los proyectos eólicos tengan en cuenta los posibles afectos acumulativos y sinérgicos, respondiendo de esta forma a una demanda de la sociedad civil y a los reveses judiciales comentados en anteriores capítulos de este anuario.

Otra reforma relevante es la producida en la Ley 2/2016, del suelo de Galicia, en la que se recoge expresamente la vigencia indefinida de los convenios de adhesión de los ayuntamientos a la Agencia de Protección de la Legalidad Urbanística (APLU), entidad de naturaleza a la que se pueden delegar las competencias de disciplina urbanística por parte de los municipios adheridos. También se regula el deber de las personas propietarias de completar por su cuenta la urbanización necesaria para que los terrenos en suelo urbano consolidado y suelo de núcleo rural, en casos de ampliación de volumen, alcancen la condición de solar, además de ejecutar también por su cuenta la conexión con los servicios existentes en el núcleo rural.

En línea con anteriores reformas, con el ánimo de adoptar medidas de simplificación administrativa, se adoptan varias excepciones a la normativa urbanística general que van parcheando la legislación a medida que se detectan problemas de aplicación en ámbitos específicos. En este sentido, por ejemplo, se aclara que ciertas actividades de ocio, de comercio ambulante, científicas, escolares o divulgativas son admisibles en suelo rústico siempre y cuando no lleven asociadas instalaciones o edificaciones. Por otra parte, se exige de la obligación de aprobar un plan especial de infraestructuras y dotaciones en aquellos casos en los que el planeamiento califique el ámbito como equipamiento.

En la misma línea, también se exige de cumplir con los límites de ocupación de la parcela a las construcciones e instalaciones destinadas a la gestión, explotación y defensa forestal, de modo que pueden ocupar más allá del 20 por ciento establecido como límite general y pueden llegar hasta el 60 por ciento de la superficie de la parcela. Otra excepción reseñable sería la exención de cumplir con los parámetros de retranqueo a linderos en los casos en los que las parcelas pertenezcan a la misma persona propietaria, siempre que se inscriba la indivisibilidad en el Registro de la Propiedad.

Ante la imposibilidad de ahondar en todas las reformas normativas efectuadas por la Ley de acompañamiento de los presupuestos, en el siguiente cuadro se contempla una relación de las principales normas ambientales que han sido modificadas, agrupadas por materias o sectores normativos.

MODIFICACIONES INTRODUCIDAS POR LA LEY 10/2023, DE MEDIDAS FISCALES Y ADMINISTRATIVAS (Ley de acompañamiento de los presupuestos)	
SECTOR NORMATIVO	NORMAS MODIFICADAS
Urbanismo y ordenación del territorio	Ley 2/2016, del suelo de Galicia. Decreto 143/2016, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 2/2016 del suelo de Galicia. Ley 3/2023, de áreas empresariales de Galicia.
Actividades con afectación ambiental	Ley 3/2008, de ordenación de la minería de Galicia. Ley 13/2013, de caza de Galicia. Ley 2/2021, de pesca continental de Galicia. Ley 11/2008, de pesca de Galicia. Ley 5/2017, de fomento de la implantación de iniciativas empresariales en Galicia. Ley 9/2021, de simplificación administrativa y de apoyo a la reactivación económica de Galicia.
Energía	Ley 8/2009, por la que se regula el aprovechamiento eólico en Galicia y se crean el canon eólico y el Fondo de Compensación Ambiental.
Patrimonio natural	Decreto 24/2022, por el que se modifica el Decreto 64/2009 por el que se aprueba el Plan de ordenación de los recursos naturales del parque natural Baixa Limia-Serra do Xurés y por el que se aprueba el Plan rector de uso y gestión del parque natural Baixa Limia-Serra do Xurés. Decreto 21/2023, por el que se modifica el Decreto 211/1996 por el que se aprueba el Plan de ordenación de los recursos naturales del espacio natural de los Fragas do Eume, y por el que se aprueba el Plan rector de uso y gestión del Parque Natural de las Fragas do Eume.

MODIFICACIONES INTRODUCIDAS POR LA LEY 10/2023, DE MEDIDAS FISCALES Y ADMINISTRATIVAS (Ley de acompañamiento de los presupuestos)	
SECTOR NORMATIVO	NORMAS MODIFICADAS
Montes	Ley 3/2007, de prevención y defensa contra los incendios forestales de Galicia. Ley 7/2012, de montes de Galicia. Ley 4/2015, de mejora de la estructura territorial agraria de Galicia. Ley 9/2017, de medidas fiscales y administrativas. Ley 11/2021, de recuperación de la tierra agraria de Galicia. Decreto 52/2014, por el que se regulan las instrucciones generales de ordenación y de gestión de montes de Galicia.
Aguas	Ley 9/2010, de aguas de Galicia.

3. ORGANIZACIÓN

En materia de organización, destaca la aprobación del Decreto 50/2023, de 11 de mayo, por el que se modifica el Estatuto de la entidad pública empresarial Augas de Galicia, aprobado por el Decreto 32/2012, de 12 de enero. Este decreto modifica la estructura orgánica de la entidad pública empresarial Augas de Galicia, adscrita a la Consejería de Infraestructuras y Movilidad, con la intención de adaptarla a las leyes aprobadas en los últimos años en su ámbito de actuación: la Ley 9/2019, de 11 de diciembre, de medidas de garantía del abastecimiento en episodios de sequía y en situaciones de riesgo sanitario, y especialmente la Ley 1/2022, de 12 de julio, de mejora de la gestión del ciclo integral del agua.

También se modifica la estructura orgánica del Instituto de Estudios do Territorio (IET), en este caso a través del Decreto 104/2023, de 29 de junio, por el que se modifica el Decreto 244/2011, de 29 de diciembre, por el que se aprueban los estatutos del organismo autónomo Instituto de Estudios do Territorio (IET). Este cambio se produce como consecuencia de la necesidad de adaptación a la vigente Ley 1/2021, de 8 de enero, de ordenación del territorio de Galicia, y al Decreto 96/2020, de 29 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 7/2008, de 7 de julio, de protección del paisaje de Galicia.

4. EJECUCIÓN

En materia de ejecución o gestión, destacan la actualización de los planes de ordenación de los recursos naturales y de uso y gestión del parque natural Baixa Limia-Serra do Xurés y del parque natural de las Fragas do Eume.

La primera de estas reformas se produce a través de la modificación que la Ley 10/2023 (Ley de acompañamiento de los presupuestos) realiza sobre el Decreto 24/2022 por el que se modifica el Decreto 64/2009 por el que se aprueba el Plan de ordenación de los recursos naturales del parque natural Baixa Limia-Serra do Xurés y por el que se aprueba el Plan rector de uso y gestión del parque natural Baixa Limia-Serra do Xurés.

En lo referido al parque natural de las Fragas do Eume, se ha llevado a cabo a través del Decreto 21/2023 por el que se modifica el Decreto 211/1996 por el que se aprueba el Plan de ordenación de los recursos naturales del espacio natural de los Fragas do Eume, y por el que se aprueba el Plan rector de uso y gestión del Parque Natural de las Fragas do Eume.

5. JURISPRUDENCIA

En el plano judicial, destacan las sentencias 271/2023¹ y 272/2023², ambas de 6 de marzo, de la Sala Tercera de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo por las que se resuelven de forma estimatoria los recursos de casación planteados por la empresa ENCE Energía y Celulosa, S. A., titular de la fábrica de pasta de celulosa situada en terrenos de dominio público marítimo-terrestre de la ría de Pontevedra; la Autoridad Portuaria de Marín y Ría de Pontevedra y varias asociaciones de empresas en el ámbito de la madera y la industria en general.

Los recursos de casación se plantean contra las sentencias de 15 de julio de 2021 dictadas por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, que había estimado los recursos interpuestos por Greenpeace España y por el Ayuntamiento de Pontevedra contra la Resolución de 20 de enero de 2016 de la Directora General de Sostenibilidad de la Costa y del Mar por la que se adoptó la prórroga de la concesión

¹ Roj: STS 796/2023 - ECLI: ES: TS:2023:796.

² Roj: STS 805/2023 - ECLI: ES: TS:2023:805.

de ocupación del dominio público marítimo-terrestre con destino a fábrica de pasta de celulosa.

Las sentencias de la Audiencia Nacional de 2021 argumentaban que la prórroga de la concesión se había otorgado centrándose en el informe emitido por el órgano ambiental de la Xunta de Galicia, sin efectuar consideración alguna respecto a la necesidad de que la citada factoría papelera por su naturaleza deba tener su ubicación en el dominio público marítimo-terrestre. De la prueba pericial practicada, el órgano judicial desprendía que las instalaciones de ENCE necesitan estar situadas en las proximidades de grandes masas de agua, por la propia naturaleza de la actividad que se realiza (por el agua que utilizan como recurso para el proceso productivo y para la evacuación de vertidos), pero ello no implica que deban estar situadas dentro del dominio público costero sino que pueden situarse en las proximidades (como sucede con la fábrica de ENCE en Navia, Asturias). Las sentencias concluían que no se había acreditado que las instalaciones deban estar situadas en el dominio público marítimo-terrestre y, por ello, que procedía denegar la prórroga de la concesión otorgada.

La Sala Cuarta del Tribunal Supremo, sin embargo, no considera que esta limitación (la necesidad de justificar que las instalaciones no pueden tener otra ubicación distinta a la del dominio público) sea aplicable a la concesión de la fábrica de ENCE. En respuesta a la cuestión casacional planteada, el Alto Tribunal concluye que las concesiones sobre el dominio público marítimo-terrestre otorgadas con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley de Costas y conforme a su régimen transitorio tienen derecho a una prórroga de hasta setenta y cinco años, computados desde la fecha en la que fuera concedida dicha prórroga, con la única limitación de que dichas prórrogas se condicionan al otorgamiento de un informe favorable por parte del órgano ambiental de la Comunidad Autónoma en el que se determinen los efectos que la ocupación tiene para el medio ambiente.

Aplicando esta interpretación general a la concreta pretensión que se accionaba en el caso ENCE, el Tribunal Supremo determina que la prórroga de la concesión fue válidamente otorgada, dado que no resultaba aplicable la limitación efectuada por las sentencias de instancia y además existía informe favorable de la Administración autonómica. Por ello, la Sala Cuarta del Alto Tribunal anula las sentencias de la Audiencia Nacional y declara la validez de la decisión administrativa originariamente adoptada (esto es, confirma la validez de la prórroga de la concesión).

Las sentencias tienen interés tanto desde la perspectiva social y económica, teniendo en cuenta el debate público que se ha generado en torno a la conveniencia de mantener la actividad de la industria pastera en la Ría de Pontevedra, como desde una perspectiva puramente jurídica, en tanto resuelven «un episodio más de la no siempre pacífica concurrencia de los objetivos esenciales que guían la política de uso del litoral español, a saber: la preservación de los valores ambientales, por un lado; y el respeto y reconocimiento de los derechos y propiedades legalmente reconocidas con carácter previo a la vigencia de la normativa actual, por otro» (García de Cal, 2023).

6. LISTA DE RESPONSABLES DE LA POLÍTICA AMBIENTAL

Las personas titulares de los principales órganos de la Xunta de Galicia con competencias en materia ambiental han sido las siguientes:

- Consejera de Medio Ambiente, Territorio y Vivienda: Ángeles Vázquez Mejuto.
- Secretaria General Técnica: María del Carmen Bouso Montero.
- Directora General de Calidad Ambiental, Sostenibilidad y Cambio Climático: María Sagrario Pérez Castellanos.
- Directora General de Patrimonio Natural: Belén María do Campo Piñeiro.
- Directora General de Ordenación del Territorio y Urbanismo: Encarnación Rivas Díaz.

7. BIBLIOGRAFÍA

GARCÍA DE CAL, J. L. (2023). «Régimen jurídico aplicable a las prórrogas de las concesiones anteriores a la Ley de 1988 que habilitan la ubicación de industrias en el demanio costero: a propósito de las STS 796/2023 y 805/2023, de 6 de marzo de 2023 (Caso ENCE)». *Actualidad Jurídica Ambiental*, 134. <https://doi.org/10.56398/ajacieda.00244>

MORA RUIZ, Manuela (2023). «Legislación al día. Tribunal Supremo. Galicia. Costas. Concesión de dominio público. Contaminación». *Actualidad Jurídica Ambiental*, 20 de abril de 2023. <https://www.actualidadjuridicaambiental.com/legislacion-al-dia-tribunal-supremo-galicia-costas-concesion-de-dominio-publico-contaminacion/>

SARMIENTO MÉNDEZ, X. A. (2024). «El derecho administrativo gallego del litoral». En «Constitución, Administración y Parlamento. Homenaje a Fernando Sáinz Moreno». Ed. Congreso de los Diputados.