

AUDIENCIA NACIONAL

Sala de lo Contencioso-Administrativo **SECCIÓN PRIMERA**

Núm. de Recurso: 0000268/2016
Tipo de Recurso: PROCEDIMIENTO ORDINARIO
Núm. Registro General: 01555/2016
Demandante: ASOCIACIÓN POR LA DEFENSA DE LA RÍA DE PONTEVEDRA
Procurador: JOSEFA PAZ LANDETE GARCÍA
Demandado: MINISTERIO DE AGRICULTURA ALIMENTACION Y MEDIO AMBIENTE
Codemandado: ENCE ENERGÍA Y CELULOSA, S.A., COMITÉ DE EMPRESA DEL CENTRO DE TRABAJO DE OFICINAS CENTRALES DE ENCE, COMITÉ DE EMPRESA DEL CENTRO DE TRABAJO BIOFÁBRICA ENCE, AUTORIDAD PORTUARIA DE MARÍN Y RÍA DE PONTEVEDRA
Abogado Del Estado
Ponente Ilma. Sra.: D^a. FELISA ATIENZA RODRIGUEZ

SENTENCIA N°:

Ilmo. Sr. Presidente:
D. EDUARDO MENÉNDEZ REXACH

Ilmos. Sres. Magistrados:
D^a. FELISA ATIENZA RODRIGUEZ
D. FERNANDO DE MATEO MENÉNDEZ
D^a. NIEVES BUISAN GARCÍA

Madrid, a veintiuno de septiembre de dos mil veintiuno.

Vistos los autos del recurso contencioso-administrativo PO 268/2016 que ante esta Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, ha promovido la Procuradora D^a Paz Landete García, en nombre y representación de la ASOCIACIÓN POR LA DEFENSA DE LA RÍA DE PONTEVEDRA frente a la Administración General del Estado, representada por el Abogado del Estado, contra 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 acumulado a la Resolución de 24 de noviembre de 2016 (que después se describirá en el primer Fundamento de Derecho), siendo Ponente la Ilma. Sra. Magistrado Dña. FELISA ATIENZA RODRÍGUEZ.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- Interpuesto el recurso Contencioso-administrativo con fecha 20 de marzo de 2016 ante esta Sala de lo Contencioso administrativo de la Audiencia Nacional, y turnado a esta Sección, fue admitido a trámite, reclamándose el expediente administrativo, para, una vez recibido, emplazar a la actora para que formalizara la demanda.

Por Auto de 28 de julio de 2017, al presente recurso le fue acumulado el 97/2017, siguiéndose ambos procesos en uno solo.

SEGUNDO.- La demanda se presentó en escrito el 16 de febrero de 2018, en el que tras exponer los hechos y fundamentos de derecho que consideró oportunos, terminó solicitando :

1. Se declare la nulidad de la resolución que se impugna de fecha 20 de enero de 2016 por la que se otorga a ENCE Energía y Celulosa, S.A. la prórroga de la concesión de ocupación de una superficie de 373.524 metros cuadrados con destino a fábrica de pasta de papel de celulosa.

2. En consecuencia se declare extinguida la concesión administrativa del dominio público marítimo terrestre otorgada a ENCE por Orden Ministerial de 13 de junio de 1.958 (BOE 30-6-1958).

3. Se condene a las demandadas a estar y pasar por las anteriores declaraciones y a llevar a cabo los actos necesarios para devolver al uso público los terrenos ocupados por la fábrica.

4. Todo ello con imposición de costas a las demandadas.

TERCERO.- El representante de la Administración General del Estado, en el escrito de contestación a la demanda presentado el 8 de mayo de 2018, tras alegar los hechos y fundamentos de derecho que consideró aplicables, solicitó que se dicte sentencia que *"inadmite el recurso interpuesto y subsidiariamente desestime el mismo, en los términos expuestos en el presente escrito de contestación a la demanda"*.

CUARTO.- La representación procesal de ENCE en el escrito de contestación a la demanda, presentado el 26 de julio de 2018, tras exponer los hechos y fundamentos de derecho, solicitó:

(i) Se inadmita el presente recurso contencioso-administrativo por carecer la APDR de legitimación activa, al haberse aquietado al contenido de la Resolución de la Subdirección General de Dominio Público Marítimo- Terrestre, de 24/11/2016 que se la deniega, y al no haber formulado pretensión impugnatoria de dicha Resolución en su escrito de Demanda (PO 97/2017, acumulado).

(ii) Subsidiariamente y para el caso de no aceptarse la anterior pretensión, se estime la existencia de la prejudicialidad administrativa homogénea enunciada en la Consideración Preliminar del presente escrito de Contestación a la demanda, de forma que el presente procedimiento habrá de suspenderse, en tanto en cuanto no se resuelva el Procedimiento Ordinario 373/2016, incoado a instancias de la APDR frente a la Resolución de 15/07/2015 de caducidad parcial de la Concesión.

(iii) En todo caso, se desestime íntegramente el recurso interpuesto.

QUINTO.- Recibido el recurso a prueba, por Auto de 10 de octubre de 2018, y practicada la admitida, se dio traslado a las partes para que presentaran sus correspondientes escritos de conclusiones, evacuado dicho trámite la recurrente en fecha 16 de enero de 2019 y la codemandada, Ence, el 27 de febrero.

En escrito presentado en fecha 8 de marzo de 2019, el Abogado del Estado solicitó se tenga por allanada a dicha parte demandada y, previos los trámites oportunos se dicte sentencia de conformidad, sin efectuar condena en costas.

Allanamiento que se produce en paralelo al efectuado en el PO 484/2016 seguido en esta misma Sección a instancia del Ayuntamiento de Pontevedra frente a la misma Orden Ministerial de 20 de enero de 2016 de prórroga de la concesión y el 700/2016, también seguido en esta Sala y Sección contra la misma Orden Ministerial, e interpuesto por Greenpeace España.

SEXTO.- ENCE presenta escrito el 12 de marzo de 2019, antes de que se le hubiera dado traslado del allanamiento en el que solicita que se tenga *“por alegado que el supuesto allanamiento de la Administración General del Estado implica una infracción manifiesta del ordenamiento jurídico, dando traslado a esta parte a los efectos que pueda oponerse al mismo de conformidad con el artículo 75.2 de la LJCA”*.

SÉPTIMO.- Por Providencia de 13 de marzo 2019 se confirió trámite de alegaciones a las partes.

La representación procesal de ENCE presentó escrito solicitando:

“1. Declarar la improcedencia, al amparo del artículo 75.3 LJCA, de que se dicte una sentencia de conformidad con la demanda.

2º Declarar, que al amparo del artículo 75.2 LJCA, el allanamiento de la Abogacía del Estado es manifiestamente contrario a Derecho: a) Por razones de procedibilidad consistentes en la no aportación de documentos esenciales. Informe AE 611/2018 y el “parecer favorable al allanamiento de la Sra. Directora General de Sostenibilidad de la Costa y del Mar” y, b) Por las razones de fondo expuestas en el presente escrito.

3º En todo caso, y como consecuencia de todo lo anterior, dicte sentencia desestimatoria de las pretensiones de la parte actora, así como del allanamiento formulado por la Administración General del Estado”.

Por su parte, la Abogacía del Estado presentó también escrito de alegaciones al que adjuntó oficio de la Dirección General de Sostenibilidad y de Mar de 28 de febrero 2019, informe de la Abogacía del Estado en el Ministerio para la Transición Ecológica (AE 611/2018) e informe elaborado por la propia Dirección General de Sostenibilidad de la Costa y del Mar de 28 de febrero de 2019, remitido junto con los anteriores.

Así mismo, la actora formuló también alegaciones solicitando se declare conforme al ordenamiento jurídico el allanamiento formulado por el Abogado del Estado y a dictar sentencia conforme a la demanda formulada por dicha parte con condena en costas.

OCTAVO- Por el Procurador de los Tribunales Sr. Rodríguez Nogueira, el 4 de abril de 2019, en nombre y representación del Comité de Empresa del Centro de Trabajo de Oficinas Centrales de ENCE y del Comité de Empresa del Centro de Trabajo Biofábrica ENCEM, presentó escrito solicitando que se le tuviera por comparecido y parte codemandada, teniéndole por personado mediante Providencia de 24 de abril de 2019.

Asimismo, por la Procuradora de los Tribunales Sra. Castro Cabezas, el 14 de septiembre de 2021, en nombre y representación de la AUTORIDAD PORTUARIA DE MARÍN Y RÍA DE PONTEVEDRA, se presentó escrito solicitando que se la tuviera por comparecida y parte codemandada, teniéndola por personada mediante resolución de 15 de septiembre de 2021.

NOVENO.- En virtud de diligencia de ordenación de 3 de septiembre de 2019 se declararon concluidas las actuaciones y pendientes de señalamiento para votación y fallo.

El 4 de junio de 2020 la representación procesal de ENCE presentó escrito solicitando se tengan por puestos de manifiestos y acreditados los hechos nuevos que se ponen en conocimiento de la Sala. Escrito que fue inadmitido por providencia de 2 de julio de 2020 por entender que no se refería a hechos de relevancia para la decisión del pleito como establece el artículo 286 de la Ley de Enjuiciamiento Civil.

DÉCIMO- Mediante providencia de 14 de julio de 2021, se señaló para votación y fallo del recurso el día 14 de septiembre 2021, fecha en que tuvo lugar.

Ha sido Ponente la Magistrada Ilma. Sra. D^a María Felisa Atienza Rodríguez, que expresa el criterio de la Sala.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- Se impugna en el presente recurso contencioso administrativo por la representación de la entidad, ASOCIACIÓN POR LA DEFENSA DE LA RÍA DE PONTEVEDRA, 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.

Entre las Condiciones Particulares, cabe destacar la 1^a, que establece “1^a) *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”.

Y entre las Prescripciones, la C, que dispone “C. *El concesionario cumplirá en todo momento lo dispuesto en la autorización ambiental integrada en vigor actualmente, así como con las condiciones que se establezcan en las actualizaciones o modificaciones que pudieran afectar a la misma en un futuro según los criterios establecidos en la Decisión de Ejecución de la Comisión de 26 de septiembre de 2014, por la que se establecen las condiciones sobre las mejores técnicas disponibles (MTD) para la producción de pasta, papel y cartón, conforme a la Directiva 2010/75/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, sobre las emisiones industriales.*”

SEGUNDO.- Con carácter previo, debe señalarse que el objeto del presente procedimiento es el mismo que el de los recursos 484/2016 y el 700/2016, interpuestos respectivamente por el Concello de Pontevedra y Greenpeace España, siendo las partes codemandadas también las mismas, por lo que habiendo ya obtenido sentencia los dos procedimientos a que se ha hecho referencia, por razones de unidad de doctrina y seguridad jurídica, nos remitiremos a los fundamentos jurídicos de dichas sentencias, dictadas el 15 de julio de 2021, en las que la Sala analiza las cuestiones planteadas, idénticas a las del presente recurso, salvo la cuestión de prejudicialidad formulada por la codemandada, que en el momento presente carece de fundamento, por cuanto ya ha recaído sentencia en el procedimiento 373/2016, interpuesto por la misma parte recurrente contra la Resolución de 29 de febrero de 2016, del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, que desestima el recurso de reposición frente a la anterior Resolución de 24 de julio de 2015, que declara la caducidad parcial de la concesión otorgada por Orden Ministerial de 13 de junio de 1958, sentencia de 16 de enero de 2020, en sentido desestimatorio a las pretensiones de la actora.

Por otro lado y aunque los motivos de impugnación argumentados por la actora del presente recurso, puedan variar en algunos aspectos a los de los recursos 484 y 700, el Petitum de la demanda es común en los tres procedimientos, es decir, se pide en todos ellos, la nulidad de la resolución de 20 de enero de 2016, por la que se otorga a ENCE Energía y Celulosa, S.A. la prórroga de la concesión de ocupación de una superficie de 373.524 metros cuadrados con destino a fábrica de pasta de papel de celulosa, al tiempo que se solicita que se declare extinguida la concesión administrativa del dominio público marítimo terrestre otorgada a ENCE por Orden Ministerial de 13 de junio de 1.958 (BOE 30-6-1958).

Las referencias que en la sentencia transcrita se refieren a Greenpeace, en el presente supuesto hay que referirlas a la recurrente, Asociación por la Defensa de la Ría de Pontevedra.

Así, decíamos en las precitadas sentencias:

<< SEGUNDO.- Con carácter previo, se va a efectuar una referencia a las peculiaridades concurrentes en el presente recurso contencioso administrativo, consistentes en que el Abogado del Estado se ha allanado a la demanda una vez tramitado el procedimiento y estando pendiente de señalamiento para votación y fallo, en tanto que la concesionaria ENCE, que no se ha allanado, considera manifiestamente contrario a Derecho el allanamiento efectuado por el Abogado del Estado por razones de procedibilidad y de fondo.

Así las cosas, se estima procedente realizar unas breves consideraciones sobre la figura del allanamiento, que según expresa la STS de 20 de julio de 1998 (Rec. 5060/1994), citada por las partes, "es un acto jurídico procesal del demandado por el que éste manifiesta su voluntad de no oponerse, o de abandonar su posición de oposición a la pretensión del actor o demandante".

El allanamiento se configura en el artículo 75 de La Ley de la Jurisdicción como uno de los modos de terminación del procedimiento, estando sujeto a una serie de requisitos, entre los que no figura que haya de tener lugar en un determinado momento del procedimiento. Tampoco exige la Ley de Enjuiciamiento Civil, de aplicación supletoria en la materia, según la Disposición final primera de la Ley de la Jurisdicción que el allanamiento tenga que realizarse en un preciso momento, distinguiendo el artículo 395 relativo a las costas procesales, según el allanamiento haya tenido lugar antes o después de la contestación a la demanda, por lo que puede realizarse por la parte demandada al contestar a la demanda o en otro trámite procesal y así se viene reiterando por el Tribunal Supremo, Sala 1ª, en Sentencias 397/2018, de 26 de junio, 468/2020, de 15 de septiembre.

Es decir, no se aprecia obstáculo procesal para que el allanamiento se realizara en dicho momento y de hecho ENCE reconoce - página 11 del escrito de alegaciones de 21 de marzo de 2019- que teóricamente es factible que el allanamiento se produzca en cualquier estado del procedimiento, si bien considera que el procedimiento debe seguir su curso hasta dictar sentencia que analice los motivos de oposición al recurso, motivos que, en cualquier caso, se van a examinar, como luego se expondrá.

De otro lado, entre los requisitos que debe cumplir el allanamiento efectuado por la Administración, el artículo 74, apartado 2, al que se remite el artículo 75, apartado 1, de la Ley Jurisdiccional, exige la presentación del acuerdo adoptado por el órgano competente con arreglo a los requisitos exigidos por las leyes o reglamentos respectivos. Para la Administración General del Estado, dichos requisitos se contienen en el artículo 7 de la Ley 52/1997, de 27 de noviembre, de Asistencia Jurídica del Estado e Instituciones Públicas, así como el artículo 41 del Reglamento del Servicio Jurídico del Estado aprobado por Real Decreto 997/2003, de 25 de julio.

En concreto el artículo 7 de la ley 52/1997, dispone: “1. Sin perjuicio de lo dispuesto en leyes especiales, para que el Abogado del Estado pueda válidamente (...) allanarse a las pretensiones de la parte contraria, precisará autorización expresa de la Abogacía General del Estado-Dirección del Servicio Jurídico del Estado que deberá, previamente, en todo caso, recabar informe del Departamento, Organismo o entidad pública correspondiente.

2. El informe deberá ser emitido por la unidad competente por razón de la materia y, en su caso, por el órgano autor del acto objeto del proceso. Los informes deberán contener los motivos jurídicos que fundamentan la disposición de la acción procesal (...).”

Requisitos procedimentales que se han cumplido en el presente caso, al haberse aportado autorización concedida por la Abogacía General del Estado-Dirección del Servicio Jurídico del Estado de fecha 4 de marzo de 2019, así como también dictamen de la Abogacía del Estado del Ministerio para la Transición Ecológica (AE 611/2018) al que se alude en dicha autorización e informe de la Directora General de Sostenibilidad de la Costa y del Mar de 28 de febrero de 2019.

Respecto a si dicho allanamiento infringe manifiestamente el ordenamiento jurídico, como aduce ENCE al considerar ajustada a Derecho la resolución de prórroga de la concesión, en relación con el artículo 75.2 de la Ley Jurisdiccional que establece que producido el allanamiento se dictará sentencia de conformidad con las pretensiones del demandante “salvo si ello supusiera infracción manifiesta del ordenamiento jurídico”, lo que tiene su razón de ser en que la Administración Pública está sometida a la ley y al Derecho (artículo 103.1 de la Constitución), es una cuestión vinculada con el fondo del asunto y en ese momento se resolverá.

Téngase en cuenta que ENCE, en cuanto concesionaria favorecida con la prórroga de la concesión ostenta la condición de demandada ex artículo 21.2 de la Ley de la Jurisdicción y en tal condición se le ha oído sobre el allanamiento y tiene derecho a que el procedimiento continúe respecto a ella, de acuerdo con el artículo 75.3 de la Ley Jurisdiccional.

Por tanto, en orden a satisfacer la tutela efectiva derivada del artículo 24 de la Constitución que ampara a ENCE, deben examinarse en este procedimiento las causas de inadmisión del recurso contencioso administrativo opuestas por dicha entidad en su escrito de contestación a la demanda. Y de desestimarse las mismas, las razones de fondo esgrimidas en la demanda sobre la falta de motivación y vulneración del artículo 32.1 de la Ley de Costas de 1988 en relación con la ubicación de la instalación industrial sobre el dominio público marítimo-terrestre asumida ésta por la Administración del Estado en su allanamiento y cuestionada por ENCE, así como, en su caso, sobre la duración de la prórroga.

Con la única diferencia de que las referencias que en dicha sentencia se hace a Greenpeace España, en el presente supuesto hay que entenderlas efectuadas a la parte recurrente.

Por lo demás y aún cuando los motivos de impugnación puedan variar en algunos aspectos, el Suplico de la demanda es el mismo, es decir la anulación de la resolución de 20 de enero de 2016,

TERCERO.- *Siguiendo el orden expuesto se van a examinar las causas de inadmisión del recurso contencioso administrativo opuestas por ENCE.*

Dicha entidad se opone a la ampliación del recurso a la resolución de 24 de noviembre de 2016 que inadmite, por falta de legitimación, el recurso de reposición interpuesto por GREENPEACE contra la Resolución de prórroga de la concesión de 20 de enero de 2016, con base en que únicamente se interpuso recurso contencioso administrativo contra la Resolución de 20 de enero de 2016, no contra la desestimación por silencio del recurso de reposición interpuesto contra la misma

Partiendo de lo anterior, considera que el objeto del recurso solo puede ser la Resolución de 20 de enero de 2016 e inadmitirse en relación con el recurso de reposición, por desviación procesal. Y si se admite sólo contra la OM de 20 de enero de 2016, al haberse interpuesto el recurso contencioso administrativo el 9 de

septiembre de 2016, fuera del plazo de dos meses establecido en el artículo 46 de la Ley Jurisdiccional, resulta extemporáneo.

En orden a la resolución de dicho motivo hay que tomar en consideración las circunstancias siguientes:

GREENPEACE interpuso el 18 de febrero de 2016 recurso de reposición contra la Orden Ministerial de 20 de enero de 2016, es decir dentro del plazo de un mes establecido en el artículo 117.1 de la Ley 30/1992 aplicable por razones temporales al caso. Interposición dentro de plazo reconocida por ENCE en la contestación a la demanda.

El 9 de septiembre de 2016 la citada Asociación interpuso recurso contencioso administrativo contra la OM de 20 de enero de 2016, frente a la que previamente había interpuesto recurso de reposición que se encontraba pendiente de resolución expresa.

Posteriormente, el recurso de reposición fue inadmitido por Resolución de 24 de noviembre de 2016, a la que se amplía el recurso en el escrito de demanda presentado el 13 de diciembre de 2016, dentro de los dos meses de la notificación dicha resolución expresa, de conformidad con el artículo 36.1 de la Ley Jurisdiccional en relación con el 34.1, por lo que ninguna objeción cabe hacer a la ampliación del recurso a la misma efectuada en la demanda.

Por tanto, no cabe apreciar desviación procesal y la omisión en el escrito de interposición del recurso contencioso administrativo a la desestimación presunta del recurso de reposición interpuesto contra la Orden Ministerial recurrida, a la vista de las circunstancias expuestas, carece de las consecuencias que la parte pretende.

A mayor abundamiento, hay que recalcar que GREENPEACE ha manifestado desde el primer momento su voluntad de recurrir la resolución de prórroga de la concesión, interponiendo en plazo el recurso de reposición y ampliando también dentro de plazo el recurso contencioso administrativo a la resolución expresa que inadmite dicho recurso de reposición, debiendo tener en cuenta la interpretación conforme al principio *pro actione* con especial incidencia en los supuestos de acceso a la jurisdicción que viene avalada por reiteradas sentencias del Tribunal Constitucional, como la 209/2013, de 16 de diciembre.

Así, según la citada STC 209/2013: “La doctrina constitucional ha condensado esta exigencia de un control más amplio o penetrante en el denominado principio *pro actione*. A pesar de su “ambigua denominación”, dicho principio (...) obliga a los órganos judiciales a interpretar los requisitos procesales de forma proporcionada. Dicho de otro modo, prohíbe «aquellas decisiones de inadmisión que por su rigorismo, por su formalismo excesivo o por cualquier otra razón revelen una clara desproporción entre los fines que aquellas causas preservan y los intereses que sacrifican» (SSTC 38/1998, de 17 de febrero, FJ 2, y 17/2011, de 28 de febrero, FJ 3, entre otras). Se trata en todo caso de un «escrutinio constitucional especialmente severo» (STC 7/2001, de 15 de enero, FJ 4), ya que conduce a apreciar la

vulneración del art. 24.1 CE por parte de resoluciones judiciales incursas en un rigorismo desproporcionado, aunque puedan reputarse razonables y «sin perjuicio de su posible corrección desde una perspectiva teórica» (STC 157/1999, de 14 de septiembre, FJ 3). (...).

En consonancia con esta doctrina, el Tribunal Constitucional ha declarado que el cómputo de los plazos sustantivos y procesales, siendo en principio una cuestión de legalidad ordinaria que corresponde a la jurisdicción, «adquiere relevancia constitucional no sólo cuando la decisión judicial de inadmisión sea fruto de un error patente en el cómputo del plazo o de una interpretación arbitraria o manifiestamente irrazonable de la legalidad, sino también cuando sea consecuencia de la utilización de un criterio interpretativo rigorista, excesivamente formalista o desproporcionado en relación con los fines que trata de proteger y los intereses que sacrifica, habida cuenta de la mayor intensidad con la que se proyecta el principio pro actione cuando, como aquí sucede, se arriesga el derecho de acceso a la jurisdicción y, por tanto, la obtención de una primera respuesta judicial sobre la pretensión formulada» (por todas, STC 76/2012, de 16 de abril, FJ 3).»

En consecuencia, admitida la ampliación del recurso a la Resolución de 24 de noviembre de 2016, decae la pretensión de inadmisión del recurso por extemporáneo.

CUARTO.- Sobre la legitimación de GREENPEACE.

Opone ENCE la falta de legitimación de la Asociación demandante tanto para recurrir en reposición en vía administrativa, como en vía contencioso administrativa, la resolución de prórroga de la concesión.

Por lo que respecta a la falta de legitimación de la actora para recurrir en vía administrativa la prórroga de la concesión, la Resolución de 24 de noviembre de 2016 inadmite el recurso de reposición interpuesto por GREENPEACE contra la Orden Ministerial de 20 de enero de 2016, con base en que dicha Asociación, de la que se dice que no ha sido parte ni intervenido en el procedimiento administrativo, carece de legitimación para instar vía de recurso la anulación de la resolución que concede la prórroga de la concesión, cuando el concesionario solicitante (ENCE) se ha aquietado con la decisión adoptada por la Administración.

En esta línea, aduce ENCE que la configuración de la acción pública contemplada en los artículos 109 de la Ley 22/1988, de Costas y 219 del Real Decreto 876/2014, de 10 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento General de Costas, ha sido objeto de una concreción jurisprudencial en el marco de los actos de deslinde de bienes de dominio público marítimo-terrestre, por lo que su aplicación al ámbito de las concesiones administrativas sobre el demanio público marítimo-terrestre ha de ser matizada de conformidad con las características especiales que comporta este instituto jurídico, pues dicha acción pública no es absoluta e ilimitada.

Señala que el debate que se suscita en este procedimiento difiere sustancialmente del que fue resuelto por las Sentencias de esta Sala de la Audiencia Nacional de 19 de mayo de 2011 y la STS de 11 de julio de 2014 que

desencadenaron la incoación del expediente de caducidad de la concesión, por lo que la entidad recurrente debía precisar y probar un interés legítimo para invocar su condición de interesado de conformidad con el artículo 31 de la Ley 30/1992.

Se trata, en suma, de determinar si la Asociación recurrente, que tiene entre sus objetivos y fines estatutarios la defensa del medio ambiente y desarrolla su actividad en el ámbito estatal, puede instar en vía administrativa la anulación de una resolución que acuerda la prórroga de una 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.

Esta Sala y Sección se ha pronunciado en diversas sentencias (19 de mayo 2011 (Rec. 823/2010), 19 de abril de 2013 (Rec. 602/2010), 22 de mayo de 2013 (Rec. 830/2013) etc, sobre la legitimación de asociaciones similares a la aquí recurrente en materia de concesiones de ocupación del dominio público marítimo-terrestre.

Así, ha señalado la citada Sentencia de 22 de mayo de 2013 que “El artículo 109 de la Ley de Costas, que reproduce el artículo 202 de su Reglamento, aprobado por Real Decreto 1471/1989, de 1 de diciembre (hoy artículo 219 del Reglamento General de Costas aprobado por Real Decreto 876/2014, de 10 de octubre) , reconoce acción pública para exigir ante los órganos administrativos y los Tribunales la observancia de lo establecido en esa Ley y en las disposiciones que se dicten para su desarrollo y aplicación. Esta acción que tiene por objeto la salvaguarda de los preceptos de la Ley y sus disposiciones de desarrollo, puede ejercerse cualesquiera que sean los efectos producidos sobre el dominio público y constituye un instrumento idóneo para evitar la infracción del ordenamiento jurídico en materia de dominio público, razón por la que el apartado segundo del precepto distingue la infracción sancionable de dicho ordenamiento de aquellos supuestos en que el hecho denunciado no sea materia de expediente sancionador. De modo que contempla tanto las infracciones normativas sancionables como las no sancionables, tal y como reconoce expresamente la STS de 9 de junio de 2004, Rec. 875/2002, y se corrobora por la sentencia de 26 de noviembre de 2008, Rec. 5875/2004, que cita otros precedentes)”.

Pues bien, siendo el objetivo pretendido por dicha parte la recuperación del dominio público marítimo-terrestre ocupado por la citada instalación industrial, resulta clara la legitimación de la citada Asociación para impugnar en vía administrativa la resolución que acuerda la prórroga de la concesión.

De otro lado, cabe señalar que la STS de 16 de junio de 2016 (Rec. 2572/2015) invocada por ENCE -página 18 de la demanda- se refiere a la legitimidad para instar la caducidad de una concesión minera en vía administrativa, en la que no resulta aplicable el citado artículo 109 de la Ley de Costas, no de ocupación de dominio público marítimo-terrestre, como la que de autos.

A lo expuesto añadir, que la Disposición adicional novena del Reglamento General de Costas aprobado por RD 876/2014 atribuye la condición de interesados en los procedimientos regulados en él, a las organizaciones legitimadas al amparo

de los artículos 2.2 y 23 de la Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia, en materia de medio ambiente. Organizaciones entre las que se encuentra la demandante que cumple los requisitos establecidos en el artículo 23 de la citada Ley.

En cuanto a la legitimación de GREENPEACE para impugnar la resolución de prórroga de la concesión en esta vía contencioso administrativa, establece el artículo 19.1 de la LJCA, que "Están legitimados ante el orden jurisdiccional contencioso-administrativo: a) Las personas físicas o jurídicas que ostenten un derecho o interés legítimo, b) Las corporaciones, asociaciones, sindicatos y grupos y entidades a que se refiere el artículo 18 que resulten afectados o estén legalmente habilitados para la defensa de los derechos e intereses legítimos colectivos, y en el apartado "h) Cualquier ciudadano, en ejercicio de la acción popular, en los casos expresamente previstos por las leyes".

El Tribunal Constitucional expresa en la STC 218/2009, de 21 de diciembre: "que el interés legítimo se caracteriza como una relación material unívoca entre el sujeto y el objeto de la pretensión (acto o disposición impugnados), de tal forma que su anulación produzca automáticamente un efecto positivo (beneficio) o negativo (perjuicio) actual o futuro pero cierto, debiendo entenderse tal relación referida a un interés en sentido propio, cualificado y específico, actual y real (no potencial o hipotético). Se trata de la titularidad potencial de una ventaja o de una utilidad jurídica, no necesariamente de contenido patrimonial, por parte de quien ejercita la pretensión, que se materializaría de prosperar ésta" (entre otras, SSTC 252/2000, de 30 de octubre, F. 3; 73/2006, de 13 de marzo, F. 4; 52/2007, de 12 de marzo, F. 3; y 28/2009, de 26 de enero, F. 2)".

Igualmente señala la STS 28/01/2019 (Rec.4580/2017), que "Para apreciar el requisito de la legitimación en una determinada persona física o jurídica, es preciso, salvo en los excepcionales supuestos en los que nuestro ordenamiento jurídico reconoce la existencia de una acción pública, que exista un interés legítimo en la pretensión ejercitada, que debe ser identificado en la interposición de cada recurso contencioso administrativo". Así, la legitimación, que constituye un presupuesto inexcusable del proceso, "implica la existencia de una relación material unívoca entre el sujeto y el objeto de la pretensión deducida en el recurso contencioso-administrativo, en referencia a un interés en sentido propio, identificado y específico, de tal forma que la anulación del acto o la disposición impugnados produzca automáticamente un efecto positivo (beneficio) o negativo (perjuicio), actual o futuro, pero cierto". En suma, la jurisprudencia define el interés legítimo, base de la legitimación procesal a que alude el artículo 19 LJCA, como "la titularidad potencial de una posición de ventaja o de una utilidad jurídica por parte de quien ejercita la pretensión y que se materializaría de prosperar ésta".

Respecto a la legitimación activa de las asociaciones legalmente constituidas, la STS de 5 de enero de 2021 (Rec. 1890/2019), indica que "el criterio de esta Sala, como señala la sentencia de 22 de mayo de 2013 (recurso 526/2010), es el de su reconocimiento para defender en juicio sus propios intereses y los de sus asociados,

frente a los actos y resoluciones administrativas que pudieran perjudicar sus legítimos derechos e intereses".

A mayor abundamiento, el artículo 109 de la Ley de Costas, como ya hemos visto, reconoce acción pública para exigir ante los órganos administrativos y los Tribunales la observancia de lo establecido en dicha Ley y en las disposiciones que se dicten para su desarrollo y aplicación.

Por tanto, la Asociación recurrente que, como hemos dicho, tiene entre sus objetivos la defensa del medio ambiente y pretende la recuperación del dominio público marítimo terrestre ocupado por la fábrica de ENCE, está también legitimada para recurrir en vía judicial la prórroga de la citada concesión.

Legitimación que, cabe reseñar, hemos también reconocido en la reciente SAN de 22 de septiembre de 2020 (Rec. 536/2018) a otra Asociación, para impugnar la caducidad parcial de la misma concesión cuya prórroga aquí se impugna.

QUINTO.- Desestimadas las objeciones procesales opuestas por ENCE y antes de pasar a examinar el fondo del asunto, para una mejor comprensión del mismo se estima de interés poner de relieve los siguientes antecedentes fácticos:

A) Por Orden de 13 de junio de 1958 se otorgó al entonces Instituto Nacional de Industria, la concesión de ocupación de 612.500 metros cuadrados de dominio público marítimo-terrestre, con destino a una fábrica de pasta de celulosa Kraft en la franja de zona marítimo-terrestre a rellenar, en el lugar de Lourizán, término municipal de Pontevedra, "a título de precario sin plazo determinado". Transferida por Orden Ministerial de 6 de mayo de 1959 a la Empresa Nacional de Celulosa de Pontevedra, S.A. Con fecha 27 de mayo de 1959, se realizó el acta de replanteo, fijando la superficie ocupada por la misma en 463.500 metros cuadrados.

B) Mediante Orden Ministerial de 14 de marzo de 1967 se segregaron 9.500 metros cuadrados de superficie de la parcela otorgada en concesión a la Empresa Nacional de Celulosa de Pontevedra a favor de Electroquímica del Noroeste, S.A. (ELNOSA). Y por Orden Ministerial de 20 de octubre de 1970, se autorizó la segregación de 3.087 metros cuadrados de superficie de la parcela otorgada en concesión a la Empresa Nacional de Celulosa de Pontevedra, S.A., a favor de ELNOSA.

C) La Orden Ministerial de 15 de diciembre de 1971 otorgó a ELNOSA concesión de ocupación de una parcela de 12.587 metros cuadrados, procedente de las dos segregaciones de la parcela, en la zona marítimo-terrestre de la margen izquierda de la ría de Pontevedra, en Lourizán, término municipal de Pontevedra, con destino a la instalación de una fábrica de cloro y anexos.

D) Mediante Orden Ministerial de 28 de julio de 1970, se autorizó una nueva transferencia de la concesión de la Empresa Nacional de Celulosa de Pontevedra, S.A., a ENCE, S.A., con una superficie adscrita de 454.000 metros cuadrados.

E) Por Orden Ministerial de 14 de octubre de 1996, fue aprobado el deslinde de dominio público marítimo-terrestre de la zona en cuestión.

F) Con fecha 29 de julio de 1989 se firmó un convenio entre ENCE y la Consejería de Política Territorial y Obras Públicas de la Junta de Galicia, para la realización, mantenimiento y ejecución de las obras de saneamiento de la margen izquierda de la Ría de Pontevedra, a fin de construir una Estación Depuradora de Aguas Residuales (EDAR) de Os Praceres y un emisario submarino dentro de la concesión de ENCE, S.A. Las obras de la EDAR finalizaron en junio de 1993, siendo entregada por la Junta de Galicia al Ayuntamiento de Pontevedra en octubre de 1994.

G) Por Orden Ministerial de 31 de enero de 2003, se autorizó a ENCE, S.A., la realización de las obras comprendidas en el proyecto de "Planta de tratamiento de Efluentes" dentro de la concesión que disfrutaba. Y por la Orden Ministerial de 28 de noviembre de 2007, se autorizó el acondicionamiento de una explanada para el almacenamiento de madera en rollo.

H) Con fecha 19 de mayo de 2011 recayó Sentencia de esta Sala en el Rec. 823/2010 que tenía por objeto la desestimación presunta del recurso interpuesto en fecha 13 de enero de 2005 ante la Ministra de Medio Ambiente, contra la desestimación por silencio administrativo de las peticiones formuladas en vía administrativa por la Asociación Salvemos Pontevedra, en fecha 15 de julio de 2004 y ampliadas en escrito presentado el 6 de agosto del citado año. Dicha sentencia estimó en parte el recurso contencioso-administrativo formulado por la Asociación Salvemos Pontevedra, condenando 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, desestimando el resto de las peticiones formuladas. Contra dicha Sentencia se interpusieron recursos de casación, siendo desestimados por STS de 11 de julio de 2014 (Rec. 5.219/2011).

I) 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.

J) Incoado expediente de caducidad de la concesión con fecha 21 de octubre de 2014, concluyó con Resolución de 14 de julio de 2015 de la Directora General de Sostenibilidad de la Costa y del Mar, dictada por delegación de la Ministra de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, que acordó declarar la caducidad parcial de la concesión otorgada por Orden Ministerial de 13 de junio de 1958, en lo que se refiere a los terrenos ocupados por la EDAR de Placeres, del emisario submarino existente junto a la EDAR y de las instalaciones deportivas.

K). Dicha Resolución de 14 de julio de 2015 ha sido impugnada ante esta Sala por el Ayuntamiento de Pontevedra (Rec. 85/2016) y la Asociación Pola Defensa da Ría de Pontevedra (Rec. 373/2016) por entender que procedía acordar la caducidad total de la concesión, recursos en los que han recaído sendas sentencias desestimatorias de fechas 7 de diciembre de 2018 y 16 de enero de 2020, que han ganado firmeza.

L) Previamente ENCE había solicitado la prórroga de la concesión al amparo del artículo 2 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, en escrito presentado el 31 de mayo de 2013.

Con posterioridad a dicha solicitud se aprobó mediante Real Decreto 876/2014, de 10 de octubre, el Reglamento General de Costas, que entró en vigor el 12 de octubre de 2014, y el 21 de octubre de 2014 el procedimiento de prórroga de la concesión quedó en suspenso como consecuencia de la incoación del expediente de caducidad de la concesión.

LL) Concluido el expediente de caducidad de la concesión por la citada Resolución de 14 de julio de 2015, el 31 de julio y el 7 de agosto de 2015 ENCE presentó al amparo de lo establecido en el artículo 176 y siguientes del Reglamento de Costas, solicitud de reanudación del procedimiento de prórroga a la que se adjuntaba la documentación exigida a tal fin.

M) Reanudada la tramitación de la prórroga, se emitió informe medioambiental por la Xunta de Galicia el 10 de noviembre de 2015, se efectuaron alegaciones por el Ayuntamiento de Pontevedra al que se le había reconocido la condición de parte interesada, por el Ayuntamiento de Poio, la Asociación Pola Defensa da Ría de Pontevedra etc, alegaciones que fueron contestadas, se aceptaron por ENCE las condiciones y prescripciones establecidas por la Administración para el otorgamiento de la prórroga y se emitió informe favorable por la Abogacía del Estado, dictándose finalmente la Resolución de 20 de enero de 2016 aquí recurrida.

N) La citada Resolución de 20 de enero de 2016 ha sido también recurrida en vía contencioso-administrativa por la Asociación pola Defensa da Ría de Pontevedra dando lugar al Rec. 268/2016 (señalado para el próximo día 14 de septiembre), y por el Ayuntamiento de Pontevedra (Rec. 484/2016) que se ha señalado para deliberación y fallo en la misma fecha que el presente.

SEXTO.- *En cuanto al fondo, desestimados los recursos jurisdiccionales interpuestos contra la resolución que acordó la caducidad parcial de la concesión y rechazadas las pretensiones de las partes que solicitaban la caducidad de la concesión en su totalidad, solicita la actora la nulidad de la orden de prórroga de la concesión, entre otras razones, por falta de motivación, y vulnerar el artículo 32.1 de la Ley de Costas, en lo que respecta a la ubicación de la instalación industrial sobre terrenos de dominio público marítimo-terrestre.*

Aduce que la concesión se solicita y concede al amparo del artículo 2 de la Ley 2/2013, en el que se exige la emisión de un informe ambiental, pero ello no excluye la aplicación del resto de los requisitos y condiciones a las que se han de someter las concesiones administrativas, pues en las concesiones y sus prórrogas se ha de tener en cuenta su subordinación al interés público y las circunstancias concurrentes, que no han sido tenidas en cuenta. Señala que la prórroga prevista en el artículo 2.4 de la Ley 2/2013 no es automática y que la falta de motivación se evidencia también en que la Orden omite cualquier valoración respecto a la defensa del interés público y afecta también al plazo concedido, pues no justifica por qué se concede el plazo de 60 años.

Enlazando con lo anterior, esgrime que el artículo 32.1 de la Ley de Costas solo permite la ocupación del dominio público marítimo-terrestre para aquellas actividades o instalaciones que, por su naturaleza, no puedan tener otra ubicación y la Orden impugnada omite cualquier motivación sobre el particular, cita la Sentencia del Tribunal Constitucional de 5 de noviembre de 2015.

ENCE, por el contrario, considera que la Orden de prórroga de la concesión está perfectamente motivada, y que en el juego de ponderaciones de intereses públicos dignos de protección, se encuentra el de desarrollo industrial de la zona donde se ubica la concesión y el respeto medioambiental por parte de las instalaciones. Respecto a la actividad industrial y empleo de ENCE en Pontevedra, destaca varios puntos del "Informe sobre la contribución de la fábrica de Ence en Pontevedra al desarrollo social, económico y ambiental de Galicia" de noviembre de 2013, elaborado por KPMG Asesores S.L. que se aporta como documento 4 de la contestación, entre los que figuran los referentes a empleo directo e indirecto generado por dicha entidad, el impacto económico de ENCE en la región, incidencia en el desarrollo rural, cuidado de las masas forestales y certificación forestal etc. En cuanto al respeto y compromiso con el medio ambiente, señala que está absolutamente comprometida con el medio ambiente y ha hecho de la sostenibilidad el eje de su negocio.

Añade que la Autorización Ambiental Integrada para la fábrica de celulosa fue otorgada por la Xunta de Galicia, que es la autoridad ambiental competente, por Resolución de 30 de abril de 2008 de la Dirección Xeral de Calidade e Avaliacion Ambiental, siendo renovada el 21/11/2011 y actualizada al amparo de lo dispuesto en la Ley 5/2013, de 2013, por Resolución de 9/12/2013 y deberá ser revisada antes del 1/10/2018 con las Mejores Técnicas Disponibles para la producción de pasta, papel y cartón, establecidas en la Decisión de ejecución de la Comisión Europea 26/09/2014.

Esgrime que la resolución de prórroga de la concesión no vulnera el artículo 32.1 de la Ley de Costas, por cuanto el Tribunal Constitucional en su Sentencia 233/2015 ha avalado la constitucionalidad del régimen de prórrogas previsto en el artículo 2 de la Ley 2/2013.

Señala que, a los efectos de examen y motivación de la legalidad de la prórroga a la concesión otorgada, hay que tener en cuenta que la misma fue otorgada en 1958, tras la realización de un proyecto motivado de ubicación y de construcción de la fábrica de celulosa, eligiéndose la citada ubicación por su proximidad en cuanto a la captación de aguas necesarias para el proceso productivo, la evacuación de los efluentes de dicho proceso, la proximidad de las materias primas (madera) y la inmediatez de los puertos imprescindibles para el transporte y distribución de la celulosa.

Circunstancias que, añade, subsisten en el momento en que se evalúa el otorgamiento de la concesión la actualidad y determinan que esté justificada ahora, como lo estuvo en su origen, la ubicación de la actividad productiva de ENCE y conducen a concluir que la factoría no puede tener razonablemente otra ubicación. Aporta en apoyo de sus afirmaciones, como documentos 8 de la demanda, un informe pericial elaborado por la Consultora IDOM, titulado "Justificación de la proximidad de las instalaciones de productos de pasta de papel a recursos hídricos".

La Abogacía del Estado ha presentado escrito de allanamiento estando el procedimiento pendiente de señalamiento para votación y fallo, en paralelo al allanamiento efectuado en el Rec. 484/2016, seguido también contra la misma Orden Ministerial, que se encontraba en trámite de contestación a la demanda, justificándolo en los razonamientos contenidos en la autorización e informes aportados a los que hemos hecho referencia en el Fundamento de Derecho segundo. Respecto de la ubicación de la fábrica en terrenos de dominio público marítimo-terrestre, el informe del Ministerio para la Transición Ecológica, se basa en el informe 611/2018 de la Abogacía del Estado que hace referencia a la STC 233/2015 y, a partir de lo en él expuesto, concluye que no queda justificada la ubicación de la fábrica sobre el dominio público marítimo-terrestre por cuanto se posibilita que en la zona afectada se ubiquen instalaciones o actividades distintas a las que son propias del régimen ordinario de protección del demanio, dado que parece claro que no se trata de actividades o instalaciones que, por su naturaleza, no puedan tener otra ubicación.

Considera, por ello, que el allanamiento responde a la necesidad de restablecer la legalidad de la actividad administrativa y no supone ninguna infracción del ordenamiento jurídico. Señala que hasta ese momento se venía sosteniendo la conformidad a derecho del acto impugnado, sin embargo, a partir del informe de la Abogacía del Estado en el Ministerio para la Transición Ecológica 611/2018 se modifica la interpretación de la legislación vigente en los términos expuestos. Allanamiento que, aduce, era la única actuación procedente de la que disponía la Administración a la vista de que el acto administrativo era objeto de un recurso contencioso administrativo ante este Tribunal y que en las pretensiones formuladas

por las partes demandantes se planteaban las mismas cuestiones sobre las que se consideraba procedente el restablecimiento de la legalidad.

SÉPTIMO.- *En orden a resolver la cuestión suscitada se va a partir de la normativa aplicable a la prórroga que nos ocupa, que se contiene en el artículo segundo de la Ley 2/2013, de 29 de mayo, y en los artículos 172 y siguientes del Reglamento General de Costas de 2014 aprobado por R.D. 876/2014, de 10 de octubre (que entró en vigor el 12 de octubre) que los desarrollan.*

Artículo segundo de la Ley 2/2013, que lleva por título “Prórroga de las concesiones al amparo de la normativa anterior”, y según el cual:

“1. Las concesiones para la ocupación del dominio público marítimo terrestre existentes, que hayan sido otorgadas antes de la entrada en vigor de la presente Ley, podrán ser prorrogadas, a instancia del titular, de acuerdo con lo dispuesto en el presente artículo.

(..).2. El concesionario podrá solicitar la prórroga de la concesión desde la entrada en vigor de la presente Ley, y en todo caso, antes de que se extinga el plazo para el que fue concedida.

El plazo de la prórroga se computará desde la fecha de la solicitud, con independencia del resto del plazo que reste para la extinción de la concesión que se prorroga.

3. La duración de esta prórroga en ningún caso excederá de 75 años. En función de los usos, la resolución por la que se acuerde la prórroga podrá fijar un plazo de duración inferior, y prever, a su vez prorrogas sucesivas dentro de aquel límite temporal.

4. 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, de prevención y control integrados de la contaminación, la prórroga será concedida 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 en que proceda, las condiciones que deba contemplar la concesión para garantizar una adecuada protección del medio ambiente (...).

5. Las concesiones así prorrogadas se regirán en todo lo demás, por lo dispuesto en la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas”.

Precepto que se desarrolla en los artículos 172 y siguientes del Reglamento General de Costas, de los que cabe destacar el artículo 174.2.d) que establece que el plazo por el que se prorrogarán las concesiones ordinarias cuyos usos estén destinados a actividades económicas, distintas de las de restauración, será de hasta un máximo de 50 años.

Plazo máximo que podrá ampliarse en una quinta parte dentro de ese límite máximo de 75 años, conforme a lo previsto en el artículo 175.b) cuando “el concesionario se comprometa a llevar a cabo sobre el espacio concedido una inversión añadida a la prevista en la concesión inicial que sea de interés para mejorar la actividad vinculada en cuanto a la eficiencia energética, de ahorro en el consumo del agua o la calidad ambiental y siempre que el concesionario no esté

legalmente obligado a ello. Dicho compromiso se incluirá entre las cláusulas de la resolución que otorgue la prórroga”.

Asimismo, el artículo 177 del citado Reglamento, citado por la resolución recurrida, dispone 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”.

Esta prórroga del artículo 2 de la Ley 2/2013 ha sido objeto de examen por el Tribunal Constitucional en su Sentencia 233/2015, de 5 de noviembre, que en su FD 10, apartado b), se pronuncia en los siguientes términos:

“(…) según la exposición de motivos (de la Ley 2/2013), que califica esta prórroga de extraordinaria, la finalidad de la medida legal es dar respuesta, entre otras situaciones, a la extinción de las concesiones que comenzarían a expirar en 2018, buscando la estabilización de derechos y su adaptación a un horizonte temporal semejante al nuevo plazo máximo de duración de las concesiones demaniales, que pasa de treinta a setenta y cinco años (art. 66.2 LC, en la redacción dada por el art. 1.21 de la Ley 2/2013, que no ha sido impugnado en este proceso). La exposición de motivos subraya que no se trata de una prórroga indiscriminada, dado que para las concesiones que amparen usos destinados 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, se exige el informe del órgano ambiental autonómico. Lo resalta así como «ejemplo donde la seguridad jurídica que supone la continuidad de la ocupación se conjuga con la protección del litoral, que podrá conllevar la expulsión efectiva de todas aquellas concesiones que no sean ambientalmente sostenibles».

(…) es de advertir que la prórroga de las concesiones prevista en el artículo 2, en el contexto del régimen de uso privativo regulado en la Ley de Costas antes y después de la reforma de 2013, no implica necesariamente las consecuencias que aducen los recurrentes en lo que concierne a la integridad del dominio público marítimo-terrestre o a su régimen de uso general o privativo. Y ello por cuanto la prórroga recogida en la nueva regulación: (i) solo puede afectar a las actividades o instalaciones que, por su naturaleza, no puedan tener otra ubicación (art. 32.1 LC); (ii) llegado el momento de la extinción de la concesión, es la Administración la que decide sobre el levantamiento o mantenimiento de las obras e instalaciones, pudiendo dar continuidad a su explotación o utilización (art. 72.1 y 3); (iii) las exigencias medioambientales no solo quedan cubiertas por el informe autonómico exigido por este precepto, pues, de acuerdo con las competencias asumidas por las Comunidades Autónomas para el desarrollo legislativo y ejecución en materia de medio ambiente, les corresponde el otorgamiento de la autorización ambiental integrada y su revisión, según dispone la citada Ley 16/2002; y (iv) en último término, la concesión demanial está configurada como un «título de ocupación del dominio público, no como medida de intervención en garantía de leyes sectoriales que recaigan sobre la actividad».

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.

OCTAVO. - *Doctrina constitucional de la que deriva, como hemos señalado en la reciente SAN de 25 de mayo de 2021 (Rec. 773/2018), que “uno de los elementos 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”.*

Elemento general e imprescindible que la Sala considera de aplicación, como dijimos en la citada Sentencia de 25 de mayo de 2021 “en cuanto deriva del esencial principio de protección del dominio público marítimo terrestre en que se sustenta la Ley de Costas, así como del régimen general aplicable a las concesiones que para la ocupación de dicho DPMT se contempla en tal normativa de Costas, expresamente previsto en el artículo 32.1 de la Ley de Costas y, en la actualidad, en el artículo 61 del Reglamento General de Costas de 2014 (artículo 60.1 del anterior Reglamento)”.

Así, el artículo 32 de la Ley 22/1988, establece: “1. 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.

2. A estos efectos, y cualquiera que sea el título habilitante de la ocupación y la Administración que lo otorgue, quedarán expresamente excluidas las utilizaciones mencionadas en el artículo 25.1, excepto las del apartado b), previa declaración de utilidad pública por el Consejo de Ministros (...).”

Por su parte, el artículo 25 de la misma ley, al que se remite el 32.1 declara que estarán prohibidas:

- “a) Las edificaciones destinadas a residencia o habitación.*
- b) La construcción o modificación de vías de transporte interurbanas y las de intensidad de tráfico superior a la que se determine reglamentariamente, así como de sus áreas de servicio.*
- c) El tendido aéreo de líneas eléctricas de alta tensión.*
- d) El vertido de residuos sólidos, escombros y aguas residuales sin depuración.*
- e) La publicidad a través de carteles o vallas o por medios acústicos o audiovisuales”.*

Y el artículo 61 del RGC de 2014 que desarrolla el citado artículo 32 de la Ley de Costas, expresa en su apartado 1 “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”.

Añadiendo el apartado 2 que: “2. las actividades o instalaciones a que se refiere el apartado anterior son:

a) Las que desempeñen una función o presten un servicio que, por sus características, requiera la ocupación del dominio público marítimo-terrestre.

b) Las de servicio público o al público que, por la configuración física del tramo de costa en que resulte necesario su emplazamiento, no puedan ubicarse en los terrenos colindantes con dicho dominio”.

El concepto de “actividades que, por su naturaleza, no puedan tener otra ubicación”, ha sido objeto de examen por el Tribunal Supremo en diversas sentencias, como las de 26 de octubre de 2005 (Rec. 5786/2002), de 19 de junio 2007 (Rec. 8888/2003) y más recientemente en las de 31 de marzo de 2017 (Rec. 819/2015) y 16 de febrero de 2017 (Rec. 383/2016).

En concreto, esta última STS de 16 de febrero 2017 razona en su FD 8º lo siguiente:

“Por lo que hace referencia al concepto de “actividades que, por su naturaleza, no puedan tener otra ubicación”, en nuestra STS de 17 de julio de 2003 nos hemos ocupado del mismo, razonando que: Cuando el artículo 32-1 de la Ley de Costas 22/1988 dispone que “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”, no se está refiriendo a las actividades o instalaciones, cualquiera que sea su naturaleza, que por motivos legales (v.g., determinaciones urbanísticas) o por motivos materiales (v.g. configuración de los terrenos) no puedan instalarse en otro sitio, sino, para empezar, a actividades o instalaciones de una naturaleza determinada, es decir, no a cualquiera. Y esa naturaleza determinada es aquella que impone su ubicación en el dominio público marítimo terrestre, y no en cualquier otro lugar. Esta es la única interpretación posible a la vista de la utilización por la norma del concepto de «naturaleza» de la actividad, que sobraría en otro caso.

Por eso, cuando el Reglamento de la Ley de Costas aprobado por Real Decreto 1471/89, de 1 de diciembre, dispone en su artículo 60 que estas actividades o instalaciones son, primero, las que por sus características requieran la ocupación del dominio público marítimo terrestre, y, segundo, las de servicio público o al público que, por la configuración física del tramo de costa en que resulte necesario su emplazamiento no puedan ubicarse en los terrenos colindantes con dicho dominio, está partiendo siempre de la base de que se trata de actividades que, por su naturaleza, requieren o bien la ocupación del dominio público o bien su emplazamiento en un tramo de costas determinado”.

Se trata por tanto de actividades o instalaciones que dada su configuración y especiales características deben estar ubicadas en el dominio público marítimo terrestre, esto es, actividades que por su naturaleza no pueden ubicarse en otro lugar, no por razones de interés o conveniencia, sino por su vinculación con el dominio público, vinculación que exige su ocupación en el desarrollo de la citada actividad. La ocupación del dominio público marítimo terrestre para finalidades

diferentes a las específicas fijadas por la ley, tiene carácter excepcional y su admisión debe ser sumamente restrictiva, de forma tal que debe exigirse una cumplida, cabal y rigurosa acreditación de que se cumplen los requisitos legalmente previstos, sin que cualquier otra consideración, por muy justificada que resulta desde la perspectiva de la defensa de otros posibles intereses concurrentes, pueda servir para dar sustento a un supuesto como el ahora impugnado”.

NOVENO.- *Expuesta la normativa y doctrina de aplicación, se pasa a examinar si la Orden impugnada justifica la ocupación de los terrenos por la instalación industrial de ENCE de la concesión que prorroga, desde la perspectiva del artículo 32.1 de la Ley de Costas.*

La Resolución de 20 de enero de 2016 impugnada, en su Consideración segunda, en contestación a una de las alegaciones efectuadas por el Ayuntamiento de Pontevedra argumenta en su página 5 que “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”.

Es decir, indica que se valoran todos los aspectos a tener en cuenta para garantizar una adecuada protección del medio ambiente, pero se centra en el informe emitido por la Xunta, 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.

El citado informe de 10 de noviembre de 2015 emitido por la Xunta a los efectos del artículo 177 del RGC, indica que ENCE cuenta con una instalación industrial de producción de pasta de celulosa blanqueada de eucalipto ubicada en la Marisma de Lourizán (Pontevedra), desarrollándose la actividad productiva de la instalación desde 1963 generando desde entonces emisiones de gases a la atmósfera, vertidos de aguas residuales depuradas a la ría de Pontevedra, así como la generación de un volumen significativo de residuos industriales. Señala que la instalación ocupa una

superficie total de 376.251 m² en terrenos de dominio público marítimo terrestre, que la actividad principal es la fabricación de pasta de celulosa Kraf (o al sulfato) blanqueada por el proceso TCF (Totally Chlorine Free, totalmente libre de cloro) con una capacidad de producción anual situada en 430.000 t/año. La materia prima fundamental de la fábrica es la madera de eucalipto.

Describe los procesos industriales (línea de producción de pasta de papel blanqueada, sistemas de recuperación de productos químicos y energía, sistemas de depuración/tratamiento de las diferentes corrientes gaseosas, instalaciones auxiliares para la producción de energía y vapor, sistemas de tratamiento de las emisiones y los efluentes). En cuanto al consumo del agua, indica que el agua procede del río Lérez y su captación se realiza en virtud de las concesiones otorgadas por el Ministerio de Obras Públicas el 8 de marzo de 1958 y el 27 de noviembre de 1968 con un caudal máximo de 1,5 m³/s (129.600 m³/día).

Señala que la autorización ambiental integrada (AAI) establece los valores límites de emisión así como determinados condicionados de carácter ambiental de obligado cumplimiento para el titular, citando, entre otras, las condicionantes establecidas sobre: la atmósfera (calidad del aire, olores), el nivel de presión sonora, los vertidos líquidos (caudal máximo de vertido, tratamiento previo, valores límite y controles, de las aguas residuales industriales que generadas en la planta se vierten a la ría de Pontevedra junto con la EDAR de Praceres a través de un emisario submarino), protección del suelo y de las aguas subterráneas, la gestión y producción de residuos; medidas a adoptar en caso de funcionamiento anormales y condiciones en el caso de cese de la actividad.

Refiere que la AAI deberá revisarse y modificarse las condiciones antes del 1/10/2018 para lo que se tomara como referencia los condicionantes y valores límite recogidos en la Decisión de 26 de septiembre de 2014 por la que se establecen las conclusiones sobre las mejores técnicas disponibles (MTD) para la producción de pasta de papel y cartón (DOUE 30.09.2014), conforme a la Directiva 2010/75/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, sobre las emisiones industriales, entrando ENCE dentro del ámbito de aplicación de dicha Decisión.

Indica, asimismo, que uno los principales efectos que la ocupación tuvo en su momento para el medio ambiente fue el relleno de los terrenos ganados al mar al objeto de permitir la construcción del complejo industrial, tal y como se aprecia en las fotografías que se insertan en la página 2 de dicho informe. Efectos que, señala, no se verán incrementados con la prórroga de la concesión ya que en la misma no se contempla la realización de nuevos rellenos.

Expresa que caso de autorizarse la prórroga de la concesión por el Ministerio el título concesional tendrá que recoger como condición la obligación de que la instalación industrial cumpla en todo momento con lo dispuesto en la AAI en vigor, así como con las condiciones que se establezcan en las actualizaciones o modificaciones que de la misma pudieran realizarse en un futuro, lo que así se recoge por la Orden Ministerial recurrida.

Sin perjuicio de lo anterior, considera que la ubicación de la factoría en un entorno tan singular como la ría de Pontevedra, obliga a que ENCE vaya más allá del estricto cumplimiento de las exigencias legalmente establecidas en la normativa de prevención y control integrados de la contaminación. Dicha cuestión, añade, ha sido abordada por ENCE al prever una inversión de 135 millones en actuaciones de carácter medioambiental, como contrapartida a la ampliación del plazo de la prórroga en una quinta parte adicional al máximo establecido en el artículo 174, apartado 2, letra d) del RD 876/2014.

Ese entorno tan singular de la ría de Pontevedra en que se ubica la factoría de ENCE, reconocido en el informe de la Xunta, no viene sino a abundar en la exigencia de justificar la necesidad de ubicación de la factoría en el dominio público marítimo-terrestre, ya que según el citado artículo 32.1 de la Ley de Costas, únicamente se podrá permitir su ocupación “para aquellas actividades o instalaciones que, por su naturaleza, no puedan tener otra ubicación”, recayendo la carga de dicha justificación en la Administración, como hemos señalado en la SAN de 10 de noviembre 2015 (Rec. 153/2005) y expresa la citada STS de 16 de febrero de 2017 (Rec. 383/2016).

Aduce la concesionaria que las circunstancias que se tuvieron en cuenta para la ubicación de la fábrica de celulosa en 1958 en dicho lugar subsisten en el momento actual y que la Administración ha valorado y tenido en cuenta la documentación pública y las circunstancias fácticas determinantes de la ubicación actual de la factoría que conducen a concluir, que ésta por su naturaleza y características, no puede tener razonablemente otra ubicación.

Ahora bien, cuando se otorgó la concesión inicial en 1958, no estaba en vigor la Ley 22/1988, de 28 de julio, de costas, tampoco la Ley 28/1969, de 26 de abril, sobre costas, habiéndose producido un importante cambio normativo desde entonces en esta materia, del que es exponente el citado artículo 32.1 de la Ley de 22/1988, de Costas, por lo que a tenor de la normativa vigente ya desde 1988, y a diferencia de lo que sucedía con anterioridad, solo se puede permitir la ocupación del dominio público marítimo-terrestre para aquellas actividades o instalaciones que, por su naturaleza, no puedan tener otra ubicación. Requisito que, conforme se ha expuesto en los FD 7º y 8º de la presente, se exige también para la prórroga de las concesiones otorgadas con anterioridad a la Ley 22/1988, como la que nos ocupa.

Al objeto de acreditar la necesidad de la ubicación de la factoría en los terrenos objeto de la concesión se ha aportado por ENCE con la contestación a la demanda (documento 8) informe pericial de la consultora IDOM, sobre la “Justificación de la proximidad de las instalaciones de producción de pasta de papel a recursos hídricos” suscrito por el Ingeniero Industrial D. Alfonso Vázquez y el licenciado en biología D. Rafael Villasuso, que ha sido ratificado a presencia judicial.

Se indica en dicho informe -página 4- que el proceso productivo de pasta de papel es en sí intensivo en cuanto al consumo energético, en torno a 600-800 kWh/t de pasta producida, cuestión que se ve reducida por la producción energética asociada que suelen estar implantadas en las fábricas. En la página 6 se señala que

el consumo de agua tiene lugar en prácticamente todos los procesos desarrollados en la planta de ENCE, si bien la aplicación de las Mejores Técnicas Disponibles (MTD) ha permitido reducir el consumo de agua necesario para la producción de pasta de papel. Explica que el consumo de agua en plantas de pasta de papel Kraft con blanqueo implica la necesidad de tener una fuente de suministro de agua que permita extraer un elevado volumen de agua “dulce”, como precisó el perito Sr. Vázquez en la ratificación, al corregir la omisión de dicha palabra “dulce”, en el penúltimo párrafo, segunda línea, de la página 6 del informe.

Mas adelante, en la página 11 del mismo informe, 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”.

En la ratificación a presencia judicial el perito Sr. Vázquez manifestó, a preguntas de la letrada de ENCE, que en dicha factoría se desarrollan dos procesos productivos: fabricación de pasta de papel y asociado a éste la producción de electricidad para el autoconsumo; Destacó su proximidad a las fuentes de materia prima: recursos hídricos y madera, la importancia de la ubicación por las comunicaciones: proximidad del puerto de Marín, ferrocarril y red viaria para la distribución del producto. Asimismo, resaltó como otra infraestructura muy importante, una infraestructura eléctrica, que en su lateral izquierdo dispone de una subestación de energía eléctrica de alta tensión, que ellos consumen y producen energía, ENCE necesita una potencia de 40.000 kilovatios y para eso se precisan líneas eléctricas de alta tensión. Señaló que las industrias que producen pasta de papel en Europa, de las características y dimensiones similares a ENCE Pontevedra están muy próximas a recursos hídricos de gran capacidad y caudal y que en España la fábrica que se podría equiparar con la que nos ocupa es la de ENCE en Navia con un emplazamiento similar.

De una valoración de la citada prueba conforme a las reglas de la sana crítica a las que se refiere el artículo 348 de la Ley de Enjuiciamiento Civil, se desprende que el agua dulce es un recurso necesario e imprescindible para el proceso productivo de las plantas de pasta de papel Kraft con blanqueo, como la de ENCE Pontevedra, así como la proximidad a recursos hídricos (agua salada o dulce) para la evacuación del vertidos, pero no que dichas plantas por su naturaleza o configuración, tengan que ubicarse en el dominio público marítimo terrestre, que es lo que exige el artículo

32.1 de la Ley de Costas. Por tanto, pueden situarse en las proximidades, pero fuera de dicho demanio costero, en las proximidades de los ríos o de grandes masas de agua. Y eso es precisamente lo que sucede con la fábrica de ENCE en Navia, que según el perito Sr. Vázquez sería equiparable con la que nos ocupa, que se sitúa próxima, pero fuera del demanio costero, como se ha acreditado de la prueba practicada en el procedimiento 484/2016 seguido contra la misma Orden de prórroga de la concesión y en el que también ha sido parte ENCE.

Abundando en esa línea, indica la STS de 31 de marzo de 2017 (Rec. 819/2015), que se trata de actividades o instalaciones que, dada su configuración y especiales características, deben estar ubicadas en el dominio público marítimo terrestre, “esto es, actividades que por su naturaleza no pueden ubicarse en otro lugar, no por razones de interés o conveniencia, sino por su vinculación con el dominio público, vinculación que exige su ocupación en el desarrollo de la citada actividad.”

Y esa vinculación de la planta de celulosa con el dominio público marítimo terrestre, en el sentido expuesto y a los efectos del artículo 32.1 de la Ley de Costas, no ha resultado acreditada en el caso de autos.

Por otro lado, el perito ha destacado en la ratificación que ENCE necesita una potencia de 40.000 kW para su proceso productivo y para eso se necesitan líneas eléctricas de alta tensión, por lo que caso de que dichas líneas afectaran al dominio público marítimo-terrestre, debería tenerse en cuenta que según el artículo 32.1 de la Ley de Costas, en conexión con el 25.c) de la misma ley, están expresamente prohibidas en el dominio público las utilizaciones consistentes en “El tendido aéreo de líneas eléctricas de alta tensión.”

En todo caso, no puede perderse de vista que la actuación administrativa sobre el dominio público marítimo terrestre debe perseguir, ex artículo 2 de la Ley de Costas, entre otros fines el de asegurar su integridad y debida conservación, adoptando, en su caso, las medidas de protección y restauración necesarias, así como las de garantizar el uso público del mar, de su ribera y del resto del dominio público, sin más excepciones que las derivadas de razones de interés público debidamente justificadas, que en el caso de autos, como hemos dicho, la Orden impugnada ni ha esgrimido ni justificado.

Consideraciones, las expuestas, que conllevan la estimación de la pretensión de la actora, al resultar procedente denegar la prórroga de la concesión otorgada, lo que nos exime de entrar en el examen de la duración de la prórroga de la citada concesión.

Estimación de la pretensión de la actora, que evidencia que el allanamiento efectuado por la Administración del Estado no infringe el ordenamiento jurídico y es conforme al mismo también en cuanto al fondo.>>.

TERCERO.- En cuanto a las costas, y en el mismo sentido que la transcrita sentencia, pese a haberse rechazado todas las pretensiones de ENCE y formulado

el allanamiento del Abogado del Estado pendiente el procedimiento de señalamiento para votación y fallo, considera la Sala que no ha lugar a hacer imposición a ninguna de las partes, a tenor del artículo 139.1 de la Ley Jurisdiccional, habida cuenta de la complejidad jurídica de la cuestión suscitada.

En atención a lo expuesto y en nombre de Su Majestad el Rey, la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, ha decidido:

FALLO

ESTIMAR el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la Procuradora de los Tribunales, D^a Paz Landete Gracia, en nombre y representación de ASOCIACIÓN POR LA DEFENSA DE LA RÍA DE PONTEVEDRA, 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 acumulado a la Resolución de 24 de noviembre de 2016, en el sentido de declarar la nulidad de las resoluciones recurridas.

Sin imposición de costas.

La presente sentencia es susceptible de recurso de casación ante el Tribunal Supremo que deberá prepararse ante esta Sala en el plazo de 30 días contados desde el siguiente al de su notificación; en el escrito de preparación del recurso deberá acreditarse el cumplimiento de los requisitos establecidos en el artículo 89.2 de la Ley de la Jurisdicción justificando el interés casacional que presenta.

Así, por esta nuestra sentencia, lo pronunciamos, mandamos y firmamos.

PUBLICACIÓN.- Dada, leída y publicada fue la anterior Sentencia en Audiencia Pública. Doy fe.

Madrid a

EL LETRADO DE LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA



Recurso N°: 0000268/2016