7. Legislación sobre el sector acuícola

En recuerdo de Claudio Movilla Álvarez

Esta crónica debió ser escrita por el Magistrado del Tribunal Supremo Claudio Movilla Álvarez. Su prematuro fallecimiento se lo impidió. De haber podido hacerlo, el trabajo sería mejor en todo. Mi participación —generoso encargo de Elisa Polanco, su viuda— se propone honrar su memoria y reiterar mi afecto hacia tan inolvidable compañero y amigo.

La acuicultura: crónica legislativa y jurisprudencial

I. Ámbito de esta crónica

Este trabajo no contiene una exhaustiva exposición de los numerosos problemas jurídicos que la acuicultura —en su doble dimensión marina y continental— plantea. Mucho más modestamente, se propone tan sólo hacer la crónica de la evolución legislativa y jurisprudencial que se ha producido en España a lo largo de los años comprendidos desde la entrada en vigor de la Ley de Cultivos Marinos 23/1984, de 25 de junio — en lo sucesivo LCM— hasta la actualidad, seleccionando principalmente las normas con rango de Ley y centrando la atención en aquellas cuestiones que guardan más directa relación con los aspectos prácticos que se plantean a quienes proyectan su esfuerzo laboral, profesional o económico en el mundo de la acuicultura, que es, como se reconoce expresamente en las Exposiciones de Motivos de recientes Leyes Autonómicas, una muy importante riqueza colectiva (Exposición de Motivos de la Ley 6/1998, del País Vasco, párrafo 2.º) de vital importancia tanto social como económica (Exposición de Motivos de la Ley 2/1993 de la Comunidad Valenciana).

II. Concepto de acuicultura en el ámbito jurídico

No hay en nuestro ordenamiento jurídico una definición de acuicultura que comprenda tanto la que se desarrolla en aguas marinas como en aguas continentales. La LCM limita su objeto (art. 1) a la «regulación y ordenación de los cultivos marinos en el territorio nacional, zona marítimo-terrestre, rías, estuarios, lagunas y albuferas en comunicación permanente o temporal con el mar, mar territorial y zona económica exclusiva, tanto en bienes de dominio público como de propiedad privada». En dicha Ley se entiende por cultivos marinos «la realización de las acciones y labores apropiadas para la reproducción o crecimiento de alguna o varias especies de la

fauna y flora marinas o asociadas a ellas» [art. 2.*a)*]. El artículo 148.1.11.ª de la CE reconoce a las Comunidades Autónomas la posibilidad de asumir competencias en materia de acuicultura. Todas ellas la han asumido en su correspondiente Estatuto con carácter de competencia exclusiva [como se desprende de los siguientes preceptos: E.A. del País Vasco: art. 10.10; E.A. Cataluña: art. 9.17; E.A. Galicia: art. 27.15; E.A. Andalucía: art. 13.18; E.A. Asturias: art. 10.1.*h);* E.A. Cantabria: art. 22.9; E.A. la Rioja: art. 8.9; E. Región de Murcia: art. 10.*h);* E.A. Comunidad Valenciana: art. 37.17; E.A. Aragón: art. 35.12; E.A. Castilla-La Mancha: art. 31.1.*h);* E.A. Canarias: art. 29.5; L.O. 13/1982 Navarra: art. 50.1.*b);* E.A. Extremadura: art. 7.8; E.A. Islas Baleares: art. 10.18; E. Comunidad Madrid: art. 26.9, en relación con arts. 25.1, 2 y 3; E.A. Castilla y León: art. 26.10]. No todas las CC. AA. han ejercido la potestad legislativa para aprobar una Ley reguladora de tal actividad. Esa competencia exclusiva es indudable que comprende la de establecer definiciones no coincidentes con la Ley estatal, como acontece por ejemplo con la vigente Ley Gallega núm. 6/1993, de 11 de mayo, cuyos artículos 8 y 9 contienen las definiciones de establecimientos de cultivos marinos y de establecimientos auxiliares de cultivos marinos, habilitando en ambos casos a la Xunta de Galicia para la definición de nuevos tipos de establecimientos si las necesidades lo requieren. Otro ejemplo lo encontramos en la Ley 9/1998, de 15 de diciembre, de Pesca Marítima de la C. Valenciana, cuyo artículo 41.1 define «La acuicultura o cultivos marinos como la actividad que, llevada a cabo por medios técnicos y científicos, se realiza para obtener y desarrollar especies marinas en sus diversas fases de reproducción, desove, crecimiento, preengorde y engorde», precisando (art. 41.2) los establecimientos donde puede realizarse tal actividad. Consiguientemente, para conocer el ámbito del concepto acuicultura habrá que acudir a la correspondiente normativa autonómica. Sólo en defecto de ella resultará invocable la definición contenida en la LCM, constreñida, recuérdese, a los cultivos marinos.

III. Los artículos 148.1.11.ª y 149.1.19.ª de la Constitución Española

1. El reparto de competencias entre el Estado y las CC. AA. en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional

El artículo 148.1.11.ª CE establece que las CC. AA. podrán asumir competencias en las siguientes materias: «La pesca en aguas interiores, el marisqueo y la acuicultura, la caza y la pesca fluvial». El artículo 149.1.19.ª CE dispone que el Estado tiene competencia exclusiva sobre «la pesca marítima, sin perjuicio de las competencias que en la ordenación del sector se atribuyan a las CC. AA.».

Desde muy poco después de la entrada en vigor de la CE fue muy controvertido el reparto de competencias en las materias a que se refieren los artículos transcritos. El Gobierno del Estado y las Comunidades Autónomas acudieron con frecuencia ante el TC en busca de criterios delimitadores. La reciente STC 147/1998, de 2 de julio, dictada en el conflicto positivo de competencia promovido por el

Gobierno Vasco, en relación con el Plan de Pesca en aguas comunitarias elaborado por el MAPA para los meses de enero y febrero de 1988, resume la doctrina constante del TC sobre la distribución de competencias en temas pesqueros contenida en las SSTC 56/1989, 147/1991, 44/1992, 57/1992, 68/1992, 149/1992 y 184/1996. Dice el Fundamento Jurídico 7.º de la STC 147/1998 (reproducido en la parte que aquí interesa):

> «De un lado, la Constitución reserva al Estado la competencia exclusiva en materia de "pesca marítima, sin perjuicio de las competencias que en la ordenación del sector se atribuyan a las Comunidades Autónomas" (art. 149.1.19.CE) y, de otro, la CA del País Vasco, como las restantes Comunidades con litoral, han asumido en su Estatuto de Autonomía competencia exclusiva en materia de «pesca en aguas interiores, marisqueo y acuicultura» (art. 10.10 EAPV), y de desarrollo legislativo y ejecución, dentro de su territorio, de la legislación básica del Estado en materia de "ordenación del sector pesquero del País Vasco" [art. 11.1.*c)* EAPV].
>
> Interpretando el referido esquema de distribución competencial, la STC 56/1989 viene a establecer que los títulos "pesca marítima" y "ordenación del sector pesquero" constituyen materias distintas sobre las que operan criterios diferentes de distribución competencial. Así, mientras que la pesca marítima es competencia exclusiva del Estado, salvo en aguas interiores, donde lo es de las Comunidades Autónomas, la ordenación del sector pesquero es una materia compartida en la que corresponde al Estado la legislación básica y a las Comunidades Autónomas su desarrollo normativo y ejecución.
>
> Sintéticamente, por "pesca marítima" hay que entender la regulación de la actividad extractiva, y, como presupuesto de ella, el régimen de protección, conservación y mejora de los recursos pesqueros, mientras que la ordenación del sector pesquero hace referencia a la regulación del sector económico y productivo de la pesca en todo lo que no sea actividad extractiva directa. De manera más detallada, la "pesca marítima incluye la normativa referente a los recursos y las zonas donde puede pescarse (fondos, caladeros, distancias, cupos), a los períodos en que puede pescarse (vedas, horas) y a la forma y medios de realización de la actividad extractiva en el mar (artes, medios de pesca)", mientras que la "ordenación del sector pesquero abarca todo lo relativo a la organización de tal sector económico, que, desde el punto de vista de los sujetos o empresarios intervinientes, comprende las medidas referentes a las condiciones profesionales de los pescadores y otros sujetos relacionados con el sector, construcción de buques, registros oficiales, cofradías de pescadores, lonjas de contratación y otras similares"».

2. La materia de acuicultura competencia exclusiva de las CC. AA.

De lo hasta aquí transcrito se desprende que *siempre ha sido pacífico el reconocimiento de la competencia exclusiva de las CC. AA. en materia de acuicultura.* Con mayor claridad se desprende tal conclusión de las SSTC 113/1983, de 6 de diciembre, y 103/1989, de 8 de junio. La primera recayó en el conflicto positivo de competencia planteado por el Gobierno del Estado en relación con el Decreto del Gobierno

Vasco 67/1982, de 29 de marzo, de Ordenación del Servicio de Inspección Pesquera, Marisquera y de Plantas de Acuicultura, reconociendo que la competencia ejercida por el Decreto citado, interpretada en los términos contenidos en los fundamentos segundo y tercero de dicha sentencia, pertenece al Gobierno Vasco. En el F.J. 3 se afirma:

> «La CA del País Vasco, por medio de su Estatuto, asumió la competencia exclusiva sobre pesca en aguas interiores, marisqueo y acuicultura. Esta última competencia, porque la Constitución así lo permite y porque así se dispuso en el texto estatutario, es la asumida, desde la entrada en vigor del Estatuto, por la Comunidad. Es claro, pues, que la competencia comunitaria no nace con el Decreto, sino con el Estatuto. No cabe duda: la competencia asumida en el artículo 10.10 del E.A. del País Vasco, por derivación del 149.1.19 CE, implica como uno de sus contenidos el dictar normas sobre inspección y sanción».

La STC 103/1989 (F.J. 2) dice:

> «Como todas las demás CC. AA. constituidas en el litoral y en los archipiélagos, la de Galicia asumió en su Estatuto competencias exclusivas sobre el marisqueo y la acuicultura (art. 27.15), asunción competencial específicamente prevista en el artículo 148.1.11.ª de la CE y no limitada o excepcionada, de modo expreso, por ninguna de las competencias atribuidas exclusivamente al Estado por el artículo 149.1 de la misma Norma Fundamental».

Y añade:

> «Las competencias plenas (en la normación y en la ejecución) que así asumió la Comunidad Autónoma de Galicia deben entenderse comprensivas de la maricultura o cultivos marinos en las aguas del litoral gallego, pues ni la CE (art. 148.1.11) ni el Estatuto de Autonomía (art. 27.15) restringen la competencia autonómica en este ámbito a las aguas interiores, como sí hacen los preceptos citados, por el contrario, respecto de la competencia sobre la pesca; ello sin perjuicio, claro está, del necesario respeto por la Comunidad Autónoma de las competencias que, sobre el mismo ámbito físico, ostente el Estado en virtud de alguno o algunos de los títulos competenciales que relaciona el artículo 149.1 de la CE. Las competencias de Galicia, por tanto, se extienden también a lo que la propia Ley 23/1984 denomina Acuicultura Marina (párrafo 3.º de su art. 29)».

Aunque la última sentencia citada se refiere exclusivamente a las CC. AA. constituidas en el litoral y en los archipiélagos, nos parece claro que sus razonamientos y conclusiones son también aplicables —respecto de la acuicultura continental— a las restantes CC. AA., es decir, a aquellas carentes de costa, respecto de las cuales hay que afirmar sus competencias plenas —en la normación y en la ejecución— en materia de acuicultura.

IV. La Ley 23/1984, de 25 de junio, de Cultivos Marinos (LCM)

1. El carácter supletorio de esta Ley

La LCM fue aprobada ante la insuficiencia de la legislación (el Reglamento para la explotación de viveros de cultivo, aprobado por Decreto 2559/1961, de 10 de noviembre, y la Ley 59/1969, de 30 de junio, de Ordenación Marisquera) que había venido ordenando la maricultura. Los grandes avances científicos en el desarrollo de los cultivos marinos, las condiciones excepcionales de nuestras costas y su fuerte potencial de producción que puede cubrir nuestra demanda de pescado y marisco, su compatibilidad con la pesca extractiva, más la falta de una normativa actualizada son algunas de las razones que fueron tenidas en cuenta para la aprobación de dicha Ley. Consciente sin embargo el legislador de la competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas, la Disposición Adicional de la LCM establece que lo dispuesto en ella «será de aplicación supletoria respecto de las normas que puedan dictar las Comunidades Autónomas que ostenten competencias en la materia», añadiendo que «estas normas habrán de respetar, en todo caso, el ejercicio de las facultades atribuidas por el Título II de la presente Ley a los órganos correspondientes de la Administración del Estado».

2. Análisis del artículo 1 y de la Disposición Adicional de la LCM en la STC núm. 103/1989, de 8 de junio

El carácter supletorio de la LCM, expresamente establecido en su Disposición Adicional, fue el objeto principal de los recursos de inconstitucionalidad promovidos por la Junta y el Parlamento de Galicia contra la totalidad y buena parte de los artículos de dicha Ley. La STC 103/1989, de 8 de junio, que los resolvió, declaró inconstitucional, y por consiguiente nulo, el inciso «o autonómica» contenido en el párrafo 1 del artículo 26, desestimándolos en todo lo demás. Resulta de gran interés conocer los argumentos que llevaron al TC a declarar la constitucionalidad del carácter supletorio de la LCM.

Frente a la tesis sostenida por los recurrentes de que ni siquiera por vía supletoria podían las Cortes Generales, vigente ya el Estatuto de Autonomía, innovar la regulación estatal preestatutaria, ni tampoco proceder a una redefinición o armonización de las competencias autonómicas en el sector de los cultivos marinos, el TC responde, en lo que aquí importa, con las consideraciones siguientes [F.J. 4.*a), b)* y *c)*]:

> «No merece objeción constitucional la adopción por las instituciones generales del Estado (por las Cortes, en el presente caso) de una normación sobre materias que correspondan, en régimen de competencia exclusiva a una o, incluso, a todas las CC. AA., pues si bien la regla de supletoriedad del Derecho estatal del artículo 149.3 CE en manera alguna constituye una cláusula universal atributiva de competencias para legislar sobre cualesquiera materias a favor del Estado —STC 15/1989, F.J. 1— porque, obviamente, no es una norma competencial, sino ordenadora de la preferen-

cia en la aplicación de las normas en el Estado compuesto configurado por la Constitución, tampoco puede ignorarse que la normación estatal sólo nacería viciada de inconstitucionalidad, por incompetencia, si pretendiera para sí una aplicación incondicionada en el respectivo territorio —STC 85/1983, F.J. 3—».

«No es reprochable, pues, la adopción de una Ley que discipline con el alcance supletorio que declara la Disposición Adicional impugnada lo relativo a la acuicultura marina en todo el territorio nacional. Y ello no sólo en razón de la existencia, en el presente caso, de una zona litoral del territorio nacional no integrada en CC. AA., así como de competencias estatales concurrentes en la costa, sino también por la propia finalidad reguladora de la Ley 23/1984, puesta de relieve en su preámbulo, de ordenación de un sector de cierta importancia en todo el territorio nacional, acomodando la legislación estatal preexistente a los avances científicos en el desarrollo de los cultivos marinos. Se sigue de esta declaración de supletoriedad, por tanto, que las determinaciones de la Ley 23/1984 podrán ser sustituidas por las CC. AA. competentes en la materia, a no ser que alguna o algunas de estas reglas legales resulten, por su tenor literal o en tanto aludan a competencias estatales, indisponibles para las potestades autonómicas. Siendo esto así, las disposiciones impugnadas sólo serían de aplicación directa en aquella parte del territorio nacional no integrado en CC. AA., pues todas las constituidas en litoral y en los archipiélagos han asumido ya competencias sobre cultivos marinos, si bien la mayoría no ha ejercido, en el plano legislativo, su competencia sobre la materia».

«Mediante esta normativa, no ha pretendido la Ley proceder a una ordenación de las competencias respectivas del Estado y de las CC. AA. La Ley no ordena aquí competencias estatales y autonómicas, sino que, presumiéndolas, procede a una regulación, abstracta, por así decir, de atribuciones administrativas en los procedimientos que afectan a la acción pública sobre los cultivos marinos, regulación que parte de la convergencia en el litoral de una pluralidad de responsabilidades administrativas y que nada dice en si misma cabe reiterar, sobre si la autoridad llamada a intervenir en cada caso ha de ser del Estado o de las CC. AA., cuestión ésta que ha de resolverse según conexiones competenciales a identificar con arreglo a lo que dispongan las normas integradas en el bloque de la constitucionalidad. Una ordenación de atribuciones como la que aquí hace la Ley no es, en si misma, contraria a la Constitución o, más ampliamente, al bloque de la constitucionalidad, pues el legislador estatal no ha pretendido imponer esta regulación administrativa a todas y cada una de las CC. AA. con competencias en este ámbito, lo que habría supuesto, ciertamente, desconocer la potestad de autoorganización que establece, a favor de aquellas, el artículo 148.1.1 de la Constitución. La interpretación más correcta de esta regulación de la Ley 23/1984 —la única compatible con la Constitución y con el dictado de la Disposición Adicional de la misma Ley— es más bien la que parte del carácter supletorio de sus normas respecto de las que puedan dictar, sobre su propia Administración, las CC. AA. competentes, con la única excepción de que el organismo llamado por la Ley a intervenir en cada caso resulte ser, según criterios ya competenciales, un órgano de la Administración del Estado; pues, cuando así sea, es claro que la normación organizativa autonómica no podrá eliminar o desplazar la competencia estatal. Así se cuida por lo demás de señalarlo la citada Disposición Adicional, en la que, tras enunciarse el carácter supletorio de la Ley, se concluye advirtiendo que las normas que puedan dic-

> tar las CC. AA. habrán de respetar, en todo caso, el ejercicio de las facultades atribuidas por el Título II a los órganos correspondientes de la Administración del Estado».
>
> «La supletoriedad declarada por tal Disposición Adicional lo es respecto de las normas que puedan dictar las CC. AA. "que ostenten competencias en la materia", concepto éste —el de «materia» regulada por el legislador estatal— que alcanza aquí virtualidad sólo en atención a cada precepto de la misma Ley, cuyo objeto específico de normación habrá de considerarse en cada caso para apreciar el grado de aplicación (supletoria o directa) que para sí busquen las reglas estatales. La Ley versa, ciertamente, sobre un ámbito, cultivos marinos, asumido como competencia propia por todas las CC. AA. afectadas, mas ello no impide al legislador estatal la simultánea regulación, en el mismo texto legal, de materias atribuidas constitucional o estatutariamente a su competencia, regulación que, en la medida en que aquí esté impugnada, habrá de enjuiciarse atendiendo ya a criterios competenciales».

Hace el TC [en el F.J. 4.*b)* párrafo 3.º de esta misma sentencia 103/1989] una aclaración que resulta necesario destacar para tenerla en cuenta y volver sobre ella cuando más adelante nos ocupemos del contenido de la Ley. Dice así:

> «Las referencias presentes en la Ley a los "organismos competentes" en los distintos sectores de la actuación administrativa remiten, en suma, tanto a la Administración estatal como a las autonómicas, según las reglas de competencia que sean aplicables, si bien es preciso aclarar desde ahora que semejante referencia indistinta no es, en cambio, reconocible en las diversas menciones que se contienen en la Ley 23/1984 al «organismo competente en materia de Pesca», pues con dicha expresión se designa en la Ley a la autoridad llamada a gestionar directa y principalmente lo relativo a los cultivos marinos, y ya hemos tenido ocasión de advertir que, en lo que se refiere a las relaciones de competencia entre el Estado y las CC. AA., esa autoridad no es sino la Autonómica».

3. El cambio de criterio adoptado por el TC en la interpretación de la cláusula de supletoriedad del artículo 149.3, último inciso, CE: la STC 118/1996, de 27 de junio

No debemos omitir que criterios diferentes a los hasta aquí expuestos se mantienen en más recientes SSTC. Así, entre otras, en la STC 118/1996, de 27 de junio (F.J. 6 párrafo 1) se dice lo siguiente:

> «Existen numerosas materias atribuidas por los Estatutos de Autonomía a la competencia exclusiva de todas y cada una de las Comunidades Autónomas, lo cual impide al Estado dictar disposiciones en dichas materias», puesto que la «asunción de competencias exclusivas confiere a las Comunidades Autónomas no sólo el poder oponerse a que las normas del Estado incidan en esas materias sometidas a su competencia exclusiva con alcance de aplicación directa, sino que también atribuyen a las Comunidades decidir si tales materias deben ser sometidas, por su parte, a reglamentación específica y en qué momento debe hacerse (F.J. 7 de la STC 147/1991)».

El último párrafo del F.J. 5 de la STC 118/1996 concluye así:

> «Sólo en la STC 103/1989 se admitió que el Estado, en virtud de la cláusula que analizamos, pudiese dictar Derecho supletorio en materias atribuidas, en régimen de competencia exclusiva, a una o incluso a todas las Comunidades Autónomas [F.J. 4.*a)*], pronunciamiento que fue corregido anteriormente por las SSTC 214/1989, 133/1990 y 147/1991».

Por su parte el apartado 7.º del F.J. 6 de la STC 118/1996 añade:

> «Para que el Estado pueda dictar normas jurídicas que regulen una materia determinada, no basta con que ostente un título que le atribuya cualesquiera competencias en esa materia, sino que debe poder invocar aquel título específico que le habilite en concreto para establecer la reglamentación de que se trate, sin que, como correctamente se afirmaba en la STC 147/1991, que acabamos de transcribir, pueda invocar como tal la cláusula de supletoriedad».

No obstante, tal cambio de criterio en la doctrina constitucional, la aplicabilidad con carácter supletorio de la LCM no puede ser puesta en duda. Recientes Leyes autonómicas posteriores a la STC 118/1996 asumen tal supletoriedad. Así, por ejemplo, en la Exposición de Motivos de la Ley del Principado de Asturias 2/1993 se puede leer lo siguiente: «Hasta ahora, y parcialmente, se ha ido regulando alguna de las actividades descritas con apoyo en la legislación estatal mediante Decretos del Consejo de Gobierno, siendo necesaria la promulgación de una norma que, con rango de Ley, establezca los principios del ejercicio de las competencias descritas y cubra lagunas existentes, *sin perjuicio de la aplicación, con carácter supletorio, de la normativa vigente emanada de la Administración Central*».

V. Exposición del contenido de la LCM

1. Especial consideración del Título II

La LCM consta de seis títulos (31 artículos), una Disposición Adicional y otra Disposición Transitoria. El Título I está dedicado a precisar el objeto de la Ley que ya conocemos (art. 1) y a establecer una nomenclatura unificada de los principales conceptos de la actividad y de los establecimientos de cultivo, dada «la creciente confusión existente», como se reconoce en la Exposicón de Motivos, aunque ello se hace «sin un carácter de exclusividad» y sin menoscabo de las competencias y facultades asumibles por las CC. AA. (arts. 1 y 2.2 párrafo 2.º). El Título II regula materias que van más allá de su denominación: «Del otorgamiento de las concesiones y autorizaciones». En efecto, en dicho Título se regulan los conceptos de concesión y autorización; las distintas concesiones y autorizaciones que es preciso obtener para la instalación, explotación y funcionamiento de cualquier establecimiento de fauna y flora marinas, y sus correspondientes tomas de agua y evacuaciones al mar, estableciendo

que cuando tales otorgamientos impliquen obras fijas dentro del mar, precisarán, además, una concesión del organismo competente de puertos y costas, conforme el artículo 10.3 de la Ley 28/1969, sobre Costas, precepto hoy derogado que debe entenderse sustituido por los arts. 64 y siguientes de la LC, a su vez desarrollados por los arts. 129 y siguientes del Reglamento General para Desarrollo y Ejecución de la LC (en lo sucesivo RGLC), ordenamiento jurídico éste —el integrado por la LC y su RG— al que hay que entender que remite la LCM siempre que se refiere a autorizaciones o concesiones sobre bienes de dominio público marítimo-terrestre estatal, que son los comprendidos en los arts. 3 a 5 de la LC, con el desarrollo que de los mismos llevan a cabo los artículos 3 a 7 del RGLC. Consiguientemente, la regulación referente a plazos, procedimiento para el otorgamiento, inscripción en el Registro de la Propiedad, condiciones, causas de modificación y extinción, régimen económico financiero (cánones, tasas, fianzas) de estas concesiones, y régimen de infracciones y sanciones se encuentra en el conjunto normativo constituido, principalmente, por la LC y su RG. Así resulta de la Disposición Derogatoria de la LC (que aparte derogaciones específicas contiene una cláusula derogatoria de cuantas disposiciones de carácter general se opongan a lo establecido en ella), como de la propia LCM, cuando en el inciso final de su Disposición Adicional establece que las normas que puedan dictar las CC. AA. con competencia en la materia de cultivos marinos habrán de respetar, en todo caso, el ejercicio de las facultades atribuidas por el Título II de la propia Ley a los órganos correspondientes de la Administración del Estado. Todo ello sin olvidar las competencias que correspondan a los entes locales, cuya intervención se sujetará a la regulación contenida en el bloque de legalidad integrado sustancialmente por la CE, la LBR Local (Ley 7/1985, de 2 de abril), el TRR Local (R. D. Legislativo 781/1986, de 18 de abril) y las Disposiciones con rango de Ley aprobadas por las CC. AA. al amparo de lo previsto en el artículo 148.1.2, en relación con el 149.1 apartado 2, del texto fundamental.

De lo dicho hasta aquí se desprende que el régimen jurídico sobre concesiones y autorizaciones previsto en los artículos 4 a 6, 8, 14, 15 y 17 de la LCM se refiere a las que no son objeto de regulación en la LC y RG, cuyas normas serán en todo caso de preferente aplicación, rigiendo tan solo las contenidas en la LCM en defecto de legislación autonómica sobre las mismas materias que, en caso de existir, no por razón de jerarquía sino en virtud del principio de competencia (STS 7 de marzo de 1997, F.J. 2.º) será la que rija, desplazando así a la LCM, sin perjuicio, claro está, del necesario respeto de la competencia exclusiva del Estado en virtud de otros títulos (STC 103/1998, F.J. 6.º, párrafo 2) y sin olvidar tampoco que «no cabe afirmar una competencia principal o directa del Estado sobre los espacios físicos designados en el artículo 1 de la LCM sobre la sola base de su carácter de bienes de dominio público, pues la condición de dominio público no es un criterio utilizado en la CE ni en los E.A. para delimitar competencias ni tampoco sirve para aislar una porción de territorio de su entorno y considerarlo como una zona exenta de competencias de los diversos entes públicos que las ostentan» [STC 103/1989, F.J. 6.*a)*].

Debemos aclarar, antes de seguir adelante, que cuando se trate de establecimientos de acuicultura que aprovechen aguas continentales, cuyo carácter demanial resulte del artículo 2 de la Ley de Aguas 29/1985, de 2 de agosto, serán de aplicación las normas contenidas en el Capítulo III del Título IV («de la Utilización del Dominio Público Hidráulico») de dicha LA, desarrolladas por los artículos 93 al 197 del Reglamento del Dominio Público Hidráulico, de 11 de abril de 1986 (en lo sucesivo RDPH), determinándose la competencia para el otorgamiento de dichas concesiones en función del carácter intercomunitario o intracomunitario de la cuenca hidrológica, pues en el primer caso serán facultades atribuidas a los órganos del Estado, en tanto que en el segundo serán los órganos de las CC. AA., según resulta de lo previsto en los artículos 15.*c)* y 22.*a)* de la LA. Toda concesión se otorgará según las previsiones de los planes hidrológicos, con carácter temporal y por plazo no superior a 75 años, siguiéndose en su otorgamiento el orden de preferencia que establece el artículo 58 LA, que será el previsto en el Plan Hidrológico de cuenca y en su defecto las concesiones con destino a la acuicultura ocupan el quinto lugar (art. 58.3 LA). No está fuera de lugar recordar aquí —aunque luego volvamos sobre este extremo— la exigencia del artículo 90 LA sobre la preceptividad de la presentación de una evaluación de sus efectos siempre que la concesión pueda implicar riesgos para el medio ambiente.

Dentro del Título II se regulan los distintos informes (arts. 9 a 12) que han de ser emitidos en los expedientes de concesiones y autorizaciones en bienes de dominio público. Se exige informe favorable de los órganos competentes en materia de Defensa, Seguridad de la Navegación y Puertos y Costas, siempre que el establecimiento de cultivos marinos pueda causar modificación de calados, desviación de cursos naturales de las aguas y canales de navegación, tanto por medio de obras fijas o por dragado u otros procedimientos. Cuando aquellos expedientes no hayan sido declarados de interés para cultivos marinos, se realizará información pública y será preceptivo el informe de aquellos mismos órganos más el de los competentes en materia de turismo, así como de los Ayuntamientos afectados. Los informes de los correspondientes organismos serán vinculantes cuando se trate de expedientes relativos a accesos a los puertos, pasos navegables, zonas de interés para la defensa nacional y centros o zonas declaradas de interés turístico. En zonas declaradas de interés para cultivos marinos (lo que tendrá lugar de conformidad con el procedimiento establecido en el art. 26 de la LCM), o en propiedad privada, únicamente será preceptivo el informe del órgano autonómico competente en materia de Pesca.

Debe tenerse en cuenta que el artículo 112.*d)* de la LC atribuye a la Administración del Estado la competencia para emitir informe con carácter preceptivo y vinculante en las declaraciones de zonas de interés para cultivos marinos, concesiones y autorizaciones de acuerdo con la legislación específica, precepto que la STC 1449/1991 considera constitucional siempre que se interprete en el sentido de que el informe de la Administración del Estado sólo será vinculante cuando las objeciones propuestas se basen en el ejercicio de sus propias facultades, pero no cuando aludan a normas cuya ejecución corresponda a las CC. AA.

En el artículo 7 se reconoce un derecho de preferencia para el otorgamiento de concesiones y autorizaciones que tengan por objeto la instalación, explotación y funcionamiento de establecimientos de cultivos marinos en zonas de dominio público promovidos por Cofradías de Pescadores, cooperativas de cultivos marinos y organizaciones de productores. Tal preferencia se encuentra condicionada a la concurrencia de los requisitos que el precepto establece.

2. Criterios jurisprudenciales en las sentencias del TC y del TS sobre las principales cuestiones reguladas en este Título

Ha sido este título de la LCM el que ha dado lugar a una mayor litigiosidad. Dedicaremos, pues, este apartado a la exposición de los criterios jurisprudenciales más importantes establecidos en relación con las materias objeto de su regulación. Empecemos por la doctrina constitucional.

En la STC 103/1989 [F.J. 6.*b)*] se rechaza el alegato deducido por el Parlamento de Galicia frente al artículo 7 por una supuesta vulneración de los principios constitucionales de igualdad (art. 14) y de libertad de empresa (art. 38). El TC, además de advertir que el precepto —con alguna variación— fue introducido en la Ley 15/1985, del propio Parlamento Autonómico, sobre «Ordenación marisquera y cultivos marinos» (actualmente derogada por la Ley 6/1993, de 11 de mayo, de Pesca de Galicia) afirma que dicho artículo no entraña trato discriminatorio alguno, pues tal preferencia ha de verse como un medio de protección promocional que la Constitución otorga a las sociedades cooperativas (art. 129.2 CE), estableciendo una limitación a la discrecionalidad administrativa consistente en la exigencia a los interesados de unas condiciones idénticas, limitación de la discrecionalidad que permite afirmar la inexistencia de trato desigualitario alguno.

Esta misma sentencia rechaza la impugnación dirigida contra el párrafo 2 del artículo 10 (en el que se establece el carácter vinculante de los informes a que antes nos hemos referido). Afirma el TC que la disposición impugnada se limita a ordenar, para el supuesto que contempla, unas atribuciones administrativas que corresponderán al Estado o a las CC. AA. según las pertinentes conexiones competenciales. La hipotética competencia estatal —que la sentencia no prejuzga— sobre determinado puerto, sobre pasos navegables o sobre centros o zonas de interés turístico no podría ser mediatizada a través de una actuación incondicionada por parte de la Comunidad Autónoma competente sobre cultivos marinos, a la hora de conceder autorizaciones o concesiones en aquellos espacios que fueran de la exclusiva responsabilidad de la Administración estatal, de tal modo que la previsión de un informe vinculante en tales supuestos ha de verse como un instrumento de preservación de la competencia estatal, que no ha de desplazar, sin embargo, en tal hipótesis, a la correlativa competencia autonómica para todas las demás actuaciones administrativas sobre las concesiones y autorizaciones cuyo otorgamiento así se condiciona. Afirma también esta sentencia que:

> «Los informes vinculantes previstos en este artículo 10 no suponen, en el caso de que alguno de ellos hubiera de recabarse de un organismo de la Administración estatal, una constricción ilegítima de las competencias autonómicas sobre cultivos marinos, sino un expediente de acomodación o integración entre dos competencias concurrentes —estatal y autonómica— que, partiendo de títulos diversos con distinto objeto jurídico, convergen sobre un mismo espacio físico, y que están llamadas, por consiguiente, a cohonestarse [F.J. 7.*a)*]».

La LCM también ha sido objeto de frecuente interpretación por el TS en relación con su artículo 1. La STS 17 de julio de 1996 (F.J. 6) rechaza los argumentos de los recurrentes referentes a la vulneración de la LCM por el Reglamento de la Ley de Costas. Dice así esta sentencia:

> «En el artículo 1 de dicha Ley, efectivamente, se reconoce la existencia de cultivos marinos tanto en bienes de dominio público como de propiedad privada. Este reconocimiento no implica, sin embargo, un estancamiento de la acción normativa en orden a definir lo que deba considerarse por dominio público marítimo-terrestre, pues, como señala la STC 149/1991, de 4 de julio, tal facultad la concede la Constitución al legislador, y nada impide que con arreglo a los nuevos conceptos dados por la LC, que es posterior a aquélla, cambie la calificación de determinadas zonas en que ciertos cultivos marinos se encuentran».

En esta misma línea de pensamiento, la STS de 22 de diciembre de 1995 (F.J. 3) afirma:

> «La existencia primaria del dominio público por naturaleza, como es el caso de la zona marítimo-terrestre, viene ligada a hechos naturales, pudiendo verse alterada su configuración como consecuencia de afectaciones o desafectaciones provocadas por fenómenos naturales. Si a consecuencia de fenómenos naturales el mar avanza invadiendo propiedades colindantes con la zona marítimo-terrestre se produce *ope legis* una afectación determinante de su inclusión en el dominio público, en la medida en que el supuesto es incluible en las previsiones del artículo 132.2 de la CE y de los artículos 3 y 4 de la LC».

3. Particular examen de la jurisprudencia recaída en relación con las autorizaciones y concesiones que tienen por objeto explotaciones de acuicultura

En relación con los artículos 13 y 14, la STS 9 de diciembre de 1992 (F.J. 3 y 4) afirma que, de acuerdo con ambos preceptos pueden distinguirse dos tipos de concesión: de actividad y de ocupación; la primera de competencia de la Administración autonómica, la otra, de la Administración del Estado, que opera como «conditio sine qua non» cuando supongan obras fijas dentro del mar.

Pero es en la posterior sentencia de 29 de enero de 1993 (R. núm. 6729/1990) donde se establece una precisa doctrina en relación con la controvertida cuestión referente a la competencia en el otorgamiento de concesiones y autorizaciones admi-

nistrativas. Dicha sentencia revoca la de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cantabria desestimatoria del recurso interpuesto por la Administración del Estado contra determinada Orden de la Consejería competente en cuya virtud se había otorgado a una sociedad cooperativa autorización administrativa para la instalación, explotación y funcionamiento de parques de cultivo de moluscos en la bahía de Santoña. El Estado había invocado, sustancialmente, la vulneración de los artículos 64 y 110 de la LC, a lo que la Sala de Cantabria respondió: que la tesis del Estado sería impecable si sólo existiera la LC y no la LCM o si aquélla hubiera derogado a ésta; que la CA de Cantabria había asumido en su Estatuto competencias exclusivas en materia de pesca en aguas interiores, marisqueo y acuicultura; que la Consejería que otorgó la autorización es el órgano competente, en Cantabria, aludido en la LCM; que el mecanismo de tramitación prevé el informe preceptivo de la Administración del Estado en los expedientes de concesiones de dominio público, informe que puede ser vinculante en determinados supuestos; que tal sistema excluye la paralela tramitación, sustituyéndose la concesión de la Administración del Estado en la LCM por el informe preceptivo y eventualmente vinculante; y que el esquema de otorgamiento de concesiones regulado en la LCM no ha sido sustancialmente alterado por la LC, pues en caso contrario la nueva regulación alteraría el reparto de competencias diseñado en los Estatutos de Autonomía.

El recurso de apelación entablado por el Abogado del Estado contra dicha sentencia del TSJ de Cantabria sostuvo la siguiente tesis: «la autorización para la instalación de unos parques de cultivo de almeja fina, efectuada por la Diputación Regional de Cantabria, no dispensa de obtener de la autoridad competente de la Administración del Estado la concesión para la ocupación de dominio público marítimo-terrestre con obras o instalaciones no desmontables, o concesión de obras fijas dentro del mar, requeridas por los artículos 64 y 110.*d)* de la LC» (F.J. 2). En su respuesta, el TS (F.J. 4), tras resumir la doctrina constitucional contenida en la STC 149/1991, de 4 de julio, y recoger en particular las consideraciones de tal sentencia sobre los artículos 64, 65, 110.*b)* y 112.*d)* de la LC, concluye así:

> «De lo expuesto se deduce que el TC se pronuncia por que en aquellos casos —como el ahora enjuiciado— en que es necesario obtener de la Diputación Regional de Cantabria una autorización para la instalación de unos parques de cultivo de almeja fina, conforme a lo prevenido en la LCM, ello no dispensa al sujeto que realiza tales actividades de obtener del órgano competente de la Administración del Estado la concesión para la ocupación de los metros cuadrados en terrenos de dominio público de la zona marítimo-terrestre en que se deben situar las instalaciones del parque. El artículo 150 del RGLC regula el procedimiento para el otorgamiento de autorizaciones o concesiones competencia de las CC. AA. y que necesiten también la concesión o autorización del entonces MOPU para la ocupación del dominio público marítimo-terrestre. Dicho artículo ha sido declarado válido por la STC 198/1991. En conclusión, la cooperativa tiene obligación de obtener de la Administración del Estado la correspondiente concesión para la ocupación de los metros cua-

> drados en terrenos de dominio público de la zona marítimo terrestre, sin que ello le dispense la autorización otorgada por la Diputación Regional de Cantabria, ni el informe favorable de la Demarcación de Costas (arts. 10 y 11 de la LCM), informe que se refiere a la procedencia de autorizar las instalaciones, pero que no implica la concesión de ocupación de bienes de dominio público marítimo-terrestres estatal» (F.J. 4).

La misma doctrina se desprende de la STS 22 de diciembre de 1995 (F.J. 5). En ella, partiendo de la naturaleza demanial de los terrenos, se dice:

> «El artículo 22.9 del EA de Cantabria atribuye a la Diputación Regional de Cantabria competencia exclusiva, entre otras, en materia de acuicultura, pero ello, en manera alguna, afecta a las competencias que corresponden al Estado por su titularidad demanial. De esa titularidad derivan también, ineludiblemente, facultades de gestión y tutela para la Administración del Estado encaminadas a asegurar la integridad del dominio público marítimo-terrestre. Consecuentemente, partiendo prejudicialmente de que el establecimiento de las instalaciones a que la autorización se refería afectaban a pertenencias del demanio marítimo-terrestre de titularidad estatal, resultaba preceptivo el procedimiento relativo a las concesiones demaniales, sin que, por otra parte, se aprecie obstáculo alguno para la exigencia de los informes a que se refieren los artículos 10 de la LCM, y 112.*d)* de la LC».

El artículo 5 de la LCM regula las causas de extinción de las concesiones y autorizaciones. Dicho precepto es interpretado por la STC de 24 de enero de 1991 (F.J. 8 y 9). Aborda esta sentencia un supuesto en que se afirma la concurrencia de causas de caducidad imputables a la empresa concesionaria, planteándose si dichas causas vinculan o no a la Administración concedente a declararlo así y extinguir la relación concesional. Pese a que la sentencia concluye confirmando la sentencia apelada, revocándola tan sólo en el sentido de que la declaración de caducidad no puede hacerla por si mismo el Tribunal «a quo», sino que la intervención sustitutiva de éste ha de limitarse a ordenar a la Administración autonómica demandada que dicte la correspondiente resolución declaratoria de la caducidad de la concesión, previamente establece la siguiente doctrina:

> «En el sector de cultivos marinos, no todo incumplimiento o causa de resolución imputable al concesionario vincula a la Administración a declarar formalmente extinguida la concesión por caducidad, vinculación que sólo se producirá, eliminando las facultades discrecionales del órgano competente, cuando la normativa aplicable señale determinadas causas, por su especial gravedad, como causas obligadas de caducidad que vinculan a la Administración a declarar ésta. Tal es el criterio que de manera clara se hace patente en la regulación de la vigente LC, al distinguir su artículo 79 entre causas de caducidad potestativas, recogidas en el apartado 2 del precepto, y causas necesarias o de obligado ejercicio por parte de la Administración enumeradas en el apartado 1 que considera los supuestos muy graves o especialmente cualificados de incumplimiento del objeto de la concesión. A diferencia de la rever-

> sión, la caducidad de las concesiones no es un supuesto de extinción caracterizado por su automatismo, pues requiere una declaración formal producida tras el adecuado expediente en el que, como trámite garantizador, haya sido oído el concesionario afectado».

Las STS de 5 de febrero y 3 de diciembre de 1982, aplicando legislación anterior a la LCM, declaran la improcedencia de la caducidad de la concesión de actividad de cultivos marinos porque, en el primer caso, referente a la explotación de una cetárea en el Puerto de Mahón, la cesación en la normal explotación fue a causa de la contaminación de las aguas, factor no imputable a la voluntad del concesionario, y porque en el segundo supuesto (referente a un parque de cultivos marinos en Isla Cristina, Huelva) el retraso en el cumplimiento del plazo para la puesta en explotación no se consideró imputable al concesionario.

Los artículos 10, párrafo 2.º (informes vinculantes) y 12 (informes preceptivos en zonas declaradas de interés para cultivos marinos o en propiedad privada) son objeto de análisis por la STS 11 de noviembre de 1991 (F.J. 4):

> «En los expedientes de concesiones y autorizaciones en bienes de dominio público que no hayan sido declarados de interés para cultivos marinos, tan sólo serán vinculantes los informes de los distintos organismos que están en el párrafo 1.º del artículo 10 de la LCM, cuando les corresponde la competencia según se trate de expedientes sobre accesos a los puertos o pasos navegables, zonas de interés para la defensa nacional, centros o zonas de declaradas de interés turístico. Según el artículo 12 únicamente será preceptivo el informe del organismo competente en materia de Pesca».

VI. Los Títulos III a VI de la LCM

1. Doctrina del TC contenida en la sentencia 103/1989

Del Título III de la LCM («Inspecciones y Experiencias») nos interesa destacar que la inspección y reconocimiento de los establecimientos de cultivos marinos corresponde exclusivamente al órgano autonómico competente en materia de pesca, lo cual no excluye las inspecciones que ordenen los organismos competentes en materia de sanidad (art. 18 LCM y STC 103/1989). En este ámbito sanitario son de obligada consideración los RR. DD. 1437/1992, de 27 de noviembre, parcialmente modificado por el R. D. 1840/1997, de 5 de diciembre, mediante el cual se incorpora la Directiva 95/71/CEE que a su vez modificó parcialmente el Anexo de la Directiva 41/493/CEE.

Al artículo 19 (concesiones y autorizaciones temporales para efectuar experiencias sobre nuevos cultivos marinos o mejoras de los existentes) se refiere la STC 103/1989 (F.J. 6) aceptando la constitucionalidad de la preferencia que se reconoce en el otorgamiento de concesiones y autorizaciones.

En el Título IV de la LCM («Comercialización») se determinan los requisitos que deben concurrir para que pueda tener lugar el traslado y las exportaciones de

huevos, esporas o individuos de talla no comercial, así como la importación de especies de cualquier talla y ciclo vital con destino a cultivos o simple inmersión (arts. 20 a 22). La STC 103/1989 examina en su F.J. 7.*b)* la impugnación dirigida contra el artículo 22, la cual desestima porque:

> «El Estado ostenta competencia exclusiva y plena sobre el comercio exterior (art. 149.1.10 de la CE y STC 2552/1988)».
>
> «A idéntica conclusión ha de llegarse en lo que respecta al párrafo 2 de este artículo 22 que exige, antes de la autorización para la importación, un informe favorable del Instituto Español de Oceanografía, pues, correspondiendo al Estado la competencia exclusiva sobre el comercio exterior, someter la decisión de sus propios órganos sobre la importación de especies foráneas que no se den naturalmente en nuestras aguas al condicionamiento del informe favorable de un organismo científico estatal, no sólo es razonable desde el punto de vista de la preservación del equilibrio ecológico, sino que en manera alguna limita las competencias de la Comunidad Autónoma, pues tal regulación es independiente de la que puedan llevar a cabo sobre la materia las CC. AA. en uso de su competencia, así como de las autorizaciones o informes de los organismos científicos que estas tengan a bien establecer».

El Título V («Contaminación y Defensa Ecológica») dedica el primero de los artículos que lo integran (art. 23) a preservar las zonas declaradas de interés para cultivos marítimos frente a las agresiones contaminantes que puedan provenir de los diversos agentes que el precepto establece (industrias o servicios) imponiendo a dichos agentes el cumplimiento, como mínimo, de la legislación vigente sobre tratamiento de aguas y depuración de vertidos residuales, y estableciendo la intervención por vía de informe del organismo autonómico competente en materia de Pesca, al cual también encomienda (párrafo 3.º, *in fine)* la inspección de las condiciones de construcción y funcionamiento de los sistemas de eliminación y depuración de los residuos y excretas, con independencia de las competencias que correspondan a otros órganos. La STC 103/1998 [F.J. 8.*a)* párrafo 2.º] rechaza que pueda considerarse inconstitucional la remisión que dicho precepto hace a «las normas de desarrollo de la LCM», pues ni tal remisión tiene por objeto de modo expreso las disposiciones estatales, ni en la misma se excluyen, por consiguiente, las que puedan dictar (sobre los sistemas de evacuación al mar) las CC. AA. en el ejercicio de sus competencias. Eso si, en caso de que en el desarrollo normativo al que la Ley remite se llegaran a infringir competencias del Estado o de las CC. AA., en tal caso, quedarían abiertas las vías en derecho existentes para depurar tal hipotético exceso competencial.

El siguiente artículo (24) establece, de un lado, el carácter preceptivo del informe del MAPA, previa audiencia de las CC. AA. afectadas, en la elaboración de disposiciones de carácter general de ámbito nacional que puedan incidir en los cultivos marinos, informe que será vinculante cuando se trate de zonas de interés para cultivos marinos. Por dos razones rechaza la STC 103/1989 [F.J. 8.*b)*] la impugnación de inconstitucionalidad dirigida a este precepto: porque su objeto no es otro que

el modo de elaboración de anteproyectos y disposiciones estatales, y porque se refiere a anteproyectos y disposiciones que puedan incidir en los cultivos marinos, siendo notorio que el Estado ostenta competencias cuyo ejercicio puede llegar a determinar una tal incidencia (apartados 13, 15, 19 y 20 del art. 149.1 CE). Por su parte, la STS de 17 de julio de 1996 [F.J. 2.*c)*], en la que se aborda el recurso de los demandantes contra los RR. DD. 1471/1989, de 1 de diciembre, y 1112/1992, de 18 de septiembre, el segundo parcialmente modificatorio del anterior por el que se aprueba el Reglamento General de la Ley de Costas, rechaza la pretensión de nulidad de dichas disposiciones generales reglamentarias por haberse omitido el informe preceptivo del MAPA exigido por el artículo 24 de la LCM, pues el mismo:

> «Se refiere a anteproyectos y disposiciones que puedan incidir en ellos en cuanto tales, es decir, en su naturaleza, permisión, prohibición o extinción, como se infiere de la inclusión del artículo en el Título V de dicha Ley, y es obvio que los Reales Decretos impugnados se limitan a regular el régimen del dominio público marítimo, sin interferir para nada en la pervivencia de esos cultivos, aunque, como consecuencia de las nuevas normas, pueda haber cambiado en ciertos casos la calificación del suelo donde se ubiquen».

El Título VI («Coordinación y Junta Asesora») contiene preceptos (arts. 25 a 31) de gran importancia. Las normas de los artículos 25 a 29 tienden a asegurar en este ámbito la debida coordinación entre el MAPA y los órganos competentes de las CC. AA. Examinamos dichas normas separadamente.

El artículo 25 atribuye al MAPA competencias para proponer planes nacionales de cultivos marinos, cuya elaboración se hará de común acuerdo con las CC. AA., las cuales procederán a su ejecución en el ámbito de sus competencias estatutarias. El artículo 25 fue impugnado por inconstitucional en sus cuatro párrafos, siendo rechazados los recursos por la repetida STC 103/1989 con los siguientes argumentos [F.J. 9.*a)*]:

> «La competencia exclusiva del Estado para establecer las bases y la coordinación de la planificación general de la actividad económica (art. 149.1.13 de la CE) puede proyectarse sobre el sector económico de los cultivos marinos y siempre, claro está, que en el ejercicio de dicha competencia no resulten vaciadas de contenido, o limitadas irrazonablemente, las correspondientes competencias autonómicas. No cabe oponer tal reproche, desde luego, a las reglas contenidas en este artículo 25. Los planes nacionales de cultivos marinos que en él se contemplan no son impuestos sino propuestos por la Administración del Estado, exigiéndose, así, la conformidad de las CC. AA. afectadas para su aprobación y reconociéndose en el mismo precepto que su ejecución corresponderá, en todo caso, a las Comunidades que ostenten competencias en la materia. Tampoco es reconocible lesión a las competencias autonómicas en la previsión legislativa de una necesaria coordinación entre los órganos correspondientes del Estado y las CC. AA.; el establecimiento de fórmulas e instancias de coordinación es, no se olvide, algo que corresponde necesariamente a la competencia estatal

> (art. 149.1.13 de la CE) por más que tal competencia no entrañe apoderamiento alguno a favor del Estado para normar directamente el ámbito material sobre el que la coordinación se establece (por todas, la STC 106/1987, F.J. 4)». «Tampoco merece reproche de inconstitucionalidad el deber de informar al Estado por parte de las CC. AA., a efectos de "valorar el cumplimiento de los planes". Una previsión semejante (establecida, con carácter general, en el art. 2 de la Ley del Proceso Autonómico) responde adecuadamente al principio general de cooperación ínsito en nuestra forma de organización territorial del Estado (STC 186/1988 F.J. 7, entre otras muchas) y se justifica aquí, además, en atención a las exigencias de la coordinación de la planificación que la Ley ha previsto».

El artículo 26 regula la declaración por las CC. AA. de zonas de interés para cultivos marinos a aquellas que por sus condiciones óptimas para tal actividad aconsejen protección oficial. La declaración de tales zonas, que se considerarán de interés pesquero, habrá de contar con la conformidad de los órganos de la Administración estatal que tengan competencia en la costa, pudiéndose delimitar dentro de estas zonas espacios aptos para fondeo de viveros y jaulas flotantes en polígonos de cultivo. La LCM preveía que aquella declaración se hiciera con la conformidad de los «órganos de la Administración autonómica», inciso que la STC 103/1989 ha declarado inconstitucional porque «la exigencia impuesta por una Ley estatal de la conformidad de organismos de la Administración autonómica invade la potestad de autoorganización de las CC. AA., con vulneración del orden constitucional y estatutario de competencias establecido en el artículo 148.1.1 de la CE y el artículo 27.1 del EAG».

Tal argumentación fundante de la inconstitucionalidad que se declara va precedida de una argumentación que también debemos destacar:

> «La "conformidad" de la Administración estatal para la declaración, por la Administración autonómica, de una zona de interés para cultivos marinos sólo habrá de considerarse exigible cuando dicha declaración afecta a espacios o enclaves físicos sobre los que se proyecte una competencia estatal concurrente, a fin de garantizar, efectivamente, la integridad de la competencia del Estado» [F.J. 7.*c)*].

En el artículo 27 la LCM procede a la creación de la Junta Nacional Asesora de Cultivos Marinos, a la que encomienda la función de facilitar la coordinación de las actividades de las distintas CC. AA., y efectuar un seguimiento de los planes nacionales. De ella forman parte todas las Consejerías de Pesca y será oído el sector de cultivos marinos. Remite al Reglamento —sancionado y publicado por el MAPA, previa conformidad de las CC. AA.— la concreción de sus objetivos, composición y funcionamiento. También este precepto superó la tacha de inconstitucionalidad invocada ante el TC, cuya sentencia 103/1989 [F.J. 9.*d)*] dice:

> «La previsión de una instancia de coordinación de este carácter no es, desde luego, ajena a las competencias estatales del artículo 149.1.13 de la CE, siempre que a

través de dicha Junta no se pretenda, de hecho, limitar o condicionar, más allá de lo que la estricta coordinación demanda, las competencias autonómicas».

A la coordinación de la investigación en materia de cultivos marinos se refiere el artículo 29. Para ello, la JNACM preparará un plan de investigación. Se reitera además la preferencia reconocida en el artículo 7 LCM (para otorgamiento de concesiones y autorizaciones) a los organismos científicos públicos o privados que realicen investigaciones en las materias que el propio precepto establece, con la limitación que prevé (que no lleven a cabo actividades comerciales). La STC 103/1989 mantiene la constitucionalidad de los tres párrafos de este artículo (F.J. 10) al pronunciarse en los siguientes términos:

> «Las disposiciones contenidas en los dos primeros párrafos de este artículo 29 no son contrarias a la Constitución, pues dichas reglas afectan directamente al fomento y a la coordinación general de la investigación científica, que, como es patente, corresponde a la competencia del Estado (art. 149.1.15 de la CE) y cuyo ejercicio se prevé aquí en términos que no pueden decirse incompatibles con las competencias sustantivas de las CC. AA. en virtud de sus respectivos Estatutos. El citado artículo 149.1.15 reconoce inequívocamente al Estado una competencia para la acción de fomento en este específico sector, con independencia, claro es, de la actuación propia que pueda ser llevada a cabo por las CC. AA. (STC 53/1988 F.J. 1)».

La posibilidad de que el MAPA proponga al Gobierno la declaración de industrias de interés preferente en el ámbito de los cultivos marinos está prevista en el artículo 28 LCM, si bien la remisión que este precepto hace a la Ley 152/1963, de 2 de diciembre, se encuentra desactualizada, como reconoce la STC 103/1989 [F.J. 9.*c)*] en la que se recuerda que aquella norma fue derogada por la Ley 50/1985, de Incentivos Regionales para la Corrección de Desequilibrios Económicos Interterritoriales.

Los dos últimos artículos de la LCM (30 y 31) establecen que, sin perjuicio de las competencias que le vienen atribuidas a las CC. AA., en orden a la regulación de la normativa sancionadora, en las infracciones que se cometen en materia de cultivos marinos se atenderá a lo dispuesto en la Ley 53/1982, de 13 de julio, con las especificaciones que establece derivadas de la naturaleza de estos cultivos, precisando que las infracciones cometidas contra la LCM serán consideradas como violación de precepto técnico marítimo-pesquero y sancionadas como faltas leves conforme a la citada Ley 53/1982, preceptos con los que no se pretende impedir ni menoscabar el ejercicio por las CC. AA. de las competencias que en este extremo les corresponden (STC 103/1989 F.J. 10), de las que por cierto han hecho ejercicio, como veremos cuando lleguemos al apartado de este trabajo referente a la legislación autonómica.

Ahora bien, la Ley 53/1982 ha sido derogada por la reciente Ley 14/1998, de 1 de junio, que establece el Régimen de Control para la Protección de Recursos Pesqueros. En la Exposición de Motivos de esta Ley 14/1998 se reconoce que la Ley 53/1982 resulta hoy inadecuada desde la perspectiva del orden constitucional de

competencias y también en lo relativo a su contenido sustantivo, que no responde ya a la realidad actual de la actividad extractiva y del sector pesquero. En todo caso, añade, el régimen sancionador propio de la pesca marítima, objeto de esta Ley, es de competencia exclusiva del Estado y se aplica en las llamadas aguas exteriores. Estas aguas exteriores se delimitan de las interiores a través de las llamadas líneas de base recta, correspondiendo a las CC. AA. la exclusiva competencia sobre la actividad pesquera que se realice en dichas aguas interiores. Es decir, la Ley deja a salvo las competencias de las CC. AA. para regular y aplicar el régimen sancionador que consideren conveniente sobre la pesca en aguas interiores, así como el que corresponda en materia de marisqueo y acuicultura. A la luz, pues, del artículo 1 de la Ley 14/1998 es claro que el régimen sancionador en materia de cultivos marinos será el que establezcan las correspondientes Leyes Autonómicas, careciendo de aplicación el previsto en la LCM, que el legislador estatal (probablemente teniendo en cuenta la más reciente doctrina constitucional sobre la cláusula de supletoriedad) no ha sustituido por otro distinto en la Ley 14/1998, inaplicable en el ámbito de la acuicultura. La urgencia, pues, con que deben actuar las CC. AA. para evitar lagunas jurídicas en una materia tan importante resulta de todo punto evidente. Todo ello sin olvidar la aplicabilidad de las normas —los principios— contenidas en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre (con la modificación introducida por la Ley 4/1999, de 13 de enero) a la que se refiere por ejemplo en lo no previsto por ella la Ley de Pesca Marítima del País Vasco 6/1998, de 13 de marzo.

VII. La jurisprudencia del TS sobre responsabilidad de las Administraciones Públicas competentes por lesiones causadas a titulares de explotaciones de acuicultura

La exposición y anotación jurisprudencial que hasta aquí hemos realizado de la LCM no agota en absoluto los temas que, en relación con la acuicultura (comprendiendo la que se desarrolla en aguas continentales) han llegado a los Tribunales. Nos parece por ello de interés completar la crónica con la referencia a las respuestas del TS a reclamaciones por responsabilidad extracontractual planteadas por los titulares de diversas explotaciones de acuicultura. Aludimos, en concreto, a los supuestos que han constituido el objeto de las SSTS de 7 de febrero, 6 de marzo y 6 de octubre de 1998.

La STS de 6 de marzo de 1998, manteniendo el criterio previamente sentado en la STS 7 de febrero de 1998, resuelve el recurso de casación interpuesto por una cooperativa titular de una explotación de cultivos marinos contra la sentencia del Tribunal de instancia que había desestimado el recurso deducido por aquélla contra la desestimación de la solicitud de indemnización por los daños y perjuicios producidos por una orden de cese de actividades dictada por el órgano competente de la Comunidad Autónoma a causa de la contaminación de las aguas producida por concentración de metales pesados en las aguas del litoral, que afectaba a los ostreidos con anterioridad a la promulgación de la Orden de la Consejería por la que se prohibió preventivamente la captura y venta en lonja de los moluscos bivalbos proceden-

tes de los bancos naturales y de los establecimientos de acuicultura del litoral onubense. La jurisprudencia establecida es la que se desprende de las consideraciones siguientes (F.J. 3 y 4):

> «La recurrente pretende basar la existencia del imprescindible nexo causal en las competencias que, en materia de vertidos, ordenación del litoral, acuicultura, ordenación del sector pesquero, medio ambiente, higiene, contaminación biótica ostenta la Administración Autonómica demandada. Sin embargo el que dicha Administración tuviese indiscutiblemente competencias sobre las indicadas materias y en los expresados sectores no le hace, sin más, responsable de la contaminación de las aguas del litoral y de todas las consecuencias derivadas de ésta, pues no es acorde con el principio de responsabilidad objetiva, recogido por los artículos 40.1 de la LRJAE y 139.1 de la vigente Ley de 26 de noviembre de 1992, la generalización de dicha responsabilidad más allá del principio de causalidad, aún en forma mediata, indirecta o concurrente, de manera que, para que exista aquélla, es imprescindible la concurrencia del nexo causal entre la actuación de la Administración y el resultado lesivo o dañoso producido, que en este caso, como ha declarado la Sala de instancia, no puede apreciarse aunque la Administración hubiera incumplido sus deberes de vigilancia para evitar vertidos contaminantes, pues se desconoce el factor o agente determinante del aumento de los niveles máximos autorizados de metales pesados en las aguas del litoral onubense con el consiguiente riesgo en el consumo de moluscos bivalbos, que obligó a la Administración demandada, en uso de sus aludidas atribuciones, a prohibir su comercialización como medida para salvaguardar la salud.
>
> La socialización de los riesgos, que justifica la responsabilidad de la Administración cuando actúa en defensa de los intereses generales lesionando para ello intereses particulares, no permite extender dicha responsabilidad hasta cubrir las pérdidas en este caso de los acuicultores por más que su actividad hubiese sido promovida y fomentada por la propia Administración, ya que, cuando así procedió, no existía el riesgo después generado por hechos y circunstancias en los que no se ha acreditado que la misma tuviese participación alguna directa ni indirecta, inmediata o mediata, exclusiva ni concurrente.
>
> La asunción por la Administración Autonómica de competencias transferidas por el Estatuto de Autonomía no liberaba a las empresas dedicadas a la acuicultura de soportar los riesgos procedentes de la posible contaminación de las aguas con la consiguiente paralización de las capturas y venta de ostreidos, pues no cabe considerar que el vigente sistema de responsabilidad patrimonial objetiva de las Administraciones Públicas convierta a éstas en aseguradoras universales de todos los riesgos con el fin de prevenir cualquier eventualidad desfavorable o dañosa para los administrados, derivada de la actividad de estos, por el hecho de que ejerzan competencias en la ordenación de un determinado sector o sea necesaria su autorización, porque, de lo contrario, como pretende la representación procesal de la recurrente, se transformaría aquél en un sistema providencialista no contemplado en nuestro ordenamiento jurídico».

Un supuesto basado en hechos diferentes, en el que se llega a reconocer la responsabilidad patrimonial por los daños causados al concesionario de una piscifacto-

ría a consecuencia de la disminución del caudal del río provocada por empleados municipales, es el que contempla la STS 6 de octubre de 1998, cuya doctrina se formula (F.J. 6) en los siguientes términos:

> «La abundante prueba practicada en la instancia revela que por acuerdo municipal la extracción de agua realizada en el río Menéndez, también conocido como río Coalla, durante al menos unas horas redujo de modo excesivo el caudal de agua que recibía la piscifactoría Alcubiella, propiedad del recurrente, hasta tal extremo que en algún momento el caudal ordinario de 100 metros cúbicos por segundo quedó reducido a 18 litros, y con ello se originó por falta de oxígeno la muerte de alevines y truchas existentes en las cubas que estaba previsto trasladar para engorde a otro lugar, así como retrasos en el crecimiento de otras, por lo que concurren los requisitos exigidos para apreciar responsabilidad patrimonial por funcionamiento del servicio, dado el sacrificio extraordinario y singular impuesto al recurrente para atender a las necesidades urgentes de aprovisionamiento de agua. No es necesario entrar a examinar si la actuación de la Administración Municipal fue normal o anormal (como pudiera haber ocurrido si no respetó el procedimiento establecido en el art. 56 de la Ley de Aguas o no se realizó la extracción en la forma más adecuada para evitar en lo posible perjuicios al titular de la concesión), pues el carácter objetivo de la responsabilidad patrimonial reconocida en el artículo 40 de la LRJ de la AE, en consonancia con los artículos 121 y 122 de la LEF, obliga a responder, también en los casos de funcionamiento normal, de los perjuicios patrimoniales ocasionados por los servicios públicos que el particular no tiene la carga de soportar»...

VIII. Leyes de las CC. AA. sobre acuicultura

Una vez expuesta la legislación estatal —y su interpretación jurisprudencial— en materia de cultivos marinos, llegado es el momento de iniciar la crónica de las normas con rango de Ley aprobadas en el ámbito de la acuicultura —marina o continental— por las CC. AA.

1. *En el País Vasco rige la Ley 6/1998, de 13 de marzo, de Pesca Marítima,* cuyo objeto es (art. 1) la ordenación de la pesca en aguas interiores, el marisqueo y los cultivos marinos y el establecimiento de las infracciones y de las sanciones que correspondan a las mismas en el litoral de la CA del País Vasco. Esta Ley persigue también la protección y conservación de los recursos marinos, el aprovechamiento racional de los mismos y la ordenación de la actividad para el disfrute de esta riqueza colectiva.

Sustancialmente, los preceptos a tener en cuenta constituyen el contenido de los Títulos I («Disposiciones Generales y Definiciones»), II («De la Ordenación y Regulación de la Actividad Pesquera, Marisquera y de Cultivos Marinos», en particular las Secciones 1.ª y 2.ª del Cap. III), III («De las Infracciones y Sanciones») y IV («Procedimiento y Competencia en el Ejercicio de la Potestad Sancionadora»), remitiendo la Disposición Adicional 3.ª a los principios contenidos en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre (entiéndanse principios sobre el ejercicio de la potestad sancionadora, como ya recordábamos con anterioridad).

Reconoce esta Ley que «hasta la fecha actual, el País Vasco ha carecido de un marco legal que pudiera acoger las líneas directrices de una política de conservación de los recursos y de desarrollo de la actividad pesquera». Y añade que «ante la necesidad de contar con el marco legal adecuado que posibilite a la Administración realizar una ordenación de la actividad pesquera que tienda a conseguir el rendimiento máximo continuado y la recuperación de los stocks de las poblaciones de peces, se ha articulado la presente norma, cuya finalidad básica es la conservación de los recursos y de los ecosistemas marinos».

2. *En Cataluña fue aprobada la Ley 1/1986, de 25 de febrero, de Pesca Marítima.* Dicha Ley tiene por objeto (art. 1) «regular, en el ámbito de competencias de la Generalitat, la pesca, la cría y recogida de marisco y la acuicultura, y ordenar adecuadamente el sector pesquero, con la finalidad de conseguir la racional explotación y conservación de los recursos marinos renovables». En su preámbulo se afirma textualmente «que el objetivo primordial de la Ley consiste en establecer las bases para conseguir la correcta explotación y gestión de los recursos marinos vivos y compatibilizar el mantenimiento y la conservación necesarios del ecosistema con una explotación eficaz. En esta línea es importante la definición del rendimiento sostenible máximo como punto de equilibrio deseable entre el factor producción-explotación y el factor conservación de la cantidad y calidad total o por especie». Dice, también, que la presente Ley regula, además de la actividad extractiva de recursos marinos, «el régimen de permisos y concesiones para ocupar parcelas de dominio público para la explotación de establecimientos de los que se obtengan recursos marinos renovables». Y añade que «presta una atención especial al marisqueo y establece la posibilidad de crear zonas de interés marinero y reservas en determinados bancos naturales y fomentar la acuicultura en general».

En el Título I se recogen las Disposiciones Generales —y entre ellas, las definiciones de los conceptos que la Ley maneja—; el III se refiere al Marisqueo y a los Cultivos Marinos, previendo la posibilidad de declarar zonas de interés marisquero las áreas merecedoras de protección especial, así como la de delimitar reservas en determinados bancos naturales para instalar en ellos parques y viveros de cultivo; y el V a las Infracciones y Sanciones, apreciándose respecto de esta materia (art. 20) una significativa indeterminación en la tipificación de las infracciones que puede plantear problemas desde la perspectiva de las exigencias del principio de legalidad. Igualmente en este Título se determina la competencia para la función inspectora. La Disposición Final 2.ª habilita al Consejo Ejecutivo para el ejercicio de la potestad reglamentaria.

Contra determinados preceptos de la Ley 1/1986 interpuso el Gobierno de la Nación recurso de inconstitucionalidad, resuelto por STC 44/1992, de 2 de abril, la cual declara la inconstitucionalidad (por invasión de competencias estatales) de los artículos 4.1, 9.2, 10.*a), b), c)* y *d)*, 11, apartados 1 y 2; y por su conexión con estos: el artículo 2, inciso «actividades que inciden en la extracción y producción de los recursos marinos renovables»; y el artículo 3.*a), b)* y *c)*. Declara también que el ar-

tículo 11.3 de la citada Ley no es inconstitucional siempre y cuando sea interpretado en la forma señalada en el F.J. 3.*b)* de esta sentencia.

Sin embargo, rechaza la impugnación referida a los artículos 3.*d)*, 11.3 y 23, con los siguientes argumentos que debemos transcribir:

> «Puede perfectamente la Generalidad de Cataluña matizar qué deba entenderse por otros conceptos incluidos en el artículo 3.*d)*, que caen dentro de su competencia sobre pesca en aguas interiores, marisqueo y acuicultura (art. 9.17 del Estatuto), conceptos cuales son: "depuradora de mariscos", "granja marina a efectos de acuicultura", "criadero", "sementera", "vivario", "vivero", "parque natural de cultivo de mariscos"».
>
> «No es inconstitucional —pese a su colocación sistemática en el Título II, Cap. II, referido a los recursos marinos— lo dispuesto en el artículo 11.3 que permite a la Consejería correspondiente realizar los planes experimentales que considere más adecuados "para el mejor desarrollo del sector", siempre y cuando este artículo y, en concreto, la cláusula entrecomillada se interprete en la forma en que ha venido sosteniéndose por este Tribunal desde la STC 56/1989 y reproduce esta sentencia, es decir, deslindando entre pesca marítima y ordenación del sector pesquero».
>
> «La asunción estatutaria por parte de la Generalidad de Cataluña de competencia sobre pesca en aguas interiores, marisqueo y acuicultura (art. 9.1.7) de un lado y, de otro, sobre la ordenación del sector pesquero (art. 10.1.7) impide entender viciada de incompetencia la cláusula legal mencionada (contenida en el art. 23, en el que se establece que en el marco de sus competencias el Departamento de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Generalidad de Cataluña ejercerá la inspección de las actividades pesqueras y de las demás actividades de producción natural y artificial, transformadoras y de comercialización en origen y aquellas otras funciones objeto de la presente Ley que no sean encomendadas de manera expresa a otros organismos) puesto que la referencia excesivamente genérica a "inspección de las actividades pesqueras", viene acompañada expresamente de la referencia a "en el marco de sus competencias", lo cual sólo puede ser entendido como excluyendo la inspección de la pesca marítima en aguas exteriores, que es competencia exclusiva del Estado».

3. *Galicia ha sido la Comunidad Autónoma pionera en la regulación de las actividades de pesca.* Con fundamento puede hablarse de un sistema jurídico pesquero de Galicia. Fue, en efecto, esta Comunidad Autónoma la primera que aprobó un conjunto de normas con rango de Ley que en la actualidad han sido derogadas por otras de más reciente factura. Tal sistema jurídico se encuentra integrado por las siguientes Leyes:

La Ley 6/1991, de 15 de mayo, de Infracciones en materia de protección de recursos marítimo-pesqueros, derogatoria de las Leyes 5/1985, 13/1985 y 3/1989.

La Ley 12/1992, de 9 de noviembre, de creación de determinadas escalas de personal funcionario al servicio de la Xunta de Galicia.

La Ley 6/1993, de 11 de mayo, de Pesca de Galicia, derogatoria de las Leyes 2/1985 y 15/1985, de 23 de octubre, de Ordenación Marisquera y de Cultivos Marinos.

La Ley 9/1993, de 8 de julio, de Cofradías de Pescadores.

En este sistema legislativo, desarrollado por numerosas disposiciones generales, de las que no es posible dar cuenta en esta reducida crónica, hemos de destacar las Leyes 6/1993 y 6/1991. En la Exposición de Motivos de la Ley 6/1993 se dice que «la pesca y el marisqueo en Galicia han sido y son un motor básico de la economía gallega, tanto por el empleo directo que generan como el gran efecto multiplicador de esta actividad en toda la industria auxiliar, entre la que se encuentra la de *cultivos marinos*, la conservera, los transportes y la de equipamiento de pesca, además de la propia industria de construcción naval en medianos y pequeños astilleros». «Hasta ahora las Leyes 2/1985 y 15/1985 regulaban la actividad extractiva pesquera y las actividades marisqueras y de cultivos marinos en esta Comunidad Autónoma y han cubierto una importante etapa histórica en la que se trataba de dotar a las instituciones gallegas de un contenido legislativo mínimo», pues, «abarcaban tan sólo una parte de la base legislativa del sector pesquero y marisquero de Galicia, que debe ser completada por la legislación subsidiaria del Estado». «La citada base legislativa estaba desarrollada en su práctica totalidad antes de la adhesión de España a la CEE y también, en buena medida, hace demasiado tiempo, lo que la convierte a su vez en poco adaptada al progreso técnico y a la nueva coyuntura internacional». «La próxima entrada en vigor del Mercado Único hace precisa una reordenación del sector pesquero... y esta reordenación requiere inexcusablemente disponer de un marco legislativo actualizado y coherente... de un ordenamiento jurídico que considere el desarrollo global del sector pesquero».

De sus siete Títulos (103 artículos), seis Disposiciones Adicionales (la 4.ª está dedicada a las instalaciones de la acuicultura en zonas distintas del dominio público marítimo y marítimo terrestre) y dos Disposiciones Finales (en la 2.ª se habilita a la Xunta para el desarrollo reglamentario) son de especial interés para el objeto de esta crónica los Títulos I (Disposición Generales); II (De la Explotación de los Recursos Marinos de Galicia), en el que se contienen las normas respectivamente referentes a la acuicultura en zona marítimo-terrestre, en zona marítima y en zona terrestre; IV, (Empresas de Transformación de Productos de Pesca, Marisqueo y Acuicultura); VI, (De la Inspección y Vigilancia de las Actividades de Explotación de los Recursos Marinos); y VII, (De la Conservación de los Productos de la Explotación de los Recursos Marinos).

La Ley 6/1991 (cuatro capítulos, 19 artículos, 2 Disposiciones Adicionales, 2 Disposiciones Transitorias, 2 Disposiciones Derogatorias y 2 Disposiciones Finales) deroga, entre otras, la Ley 5/1985 que constituyó el primer cuerpo normativo propio de la CA de Galicia sobre esta materia. Esta Ley, como se afirma en la Exposición de Motivos de la Ley 6/1991, recogía lo que de positivo tenía la norma estatal 53/1982, sobre Infracciones en Materia de Pesca Marítima, al objeto de no provocar una ruptura traumática con la legislación hasta entonces vigente. Sin embargo, se ha sentido la necesidad de proceder a su reforma integral. En tal sentido se añaden nuevos supuestos infractores, pero sin descargar todo el peso en la actividad represiva, fiando la preventiva a los asesoramientos y orientaciones dirigidos al sector por los

agentes de vigilancia e inspección de la Consejería de Pesca, Marisqueo y Acuicultura. La Exposición de Motivos afirma también que se cubren lagunas existentes en la legislación anterior y se respetan los principios que el TC ha consagrado en relación con el ejercicio de la potestad sancionadora.

4. *En el Principado de Asturias ha sido promulgada la Ley 2/1993, de 29 de octubre, de pesca marítima en aguas interiores y aprovechamiento de recursos marinos.* Hasta ahora, dice su preámbulo, «parcialmente, se ha ido regulando alguna de las actividades descritas en el párrafo anterior (entre ellas la acuicultura) con apoyo en la legislación estatal y mediante Decretos del Consejo de Gobierno, siendo necesaria la promulgación de una norma que, con rango de Ley, establezca los principios del ejercicio de las competencias descritas y cubra las lagunas existentes, sin perjuicio de la aplicación, con carácter supletorio, de la normativa vigente emanada de la Administración Central».

Está integrada la Ley por 10 Títulos (64 artículos, 1 Disposición Adicional, 1 Disposición Transitoria, 1 Disposición Derogatoria en la que se derogan determinados preceptos de la Ley 3/1988, de 10 de junio, de sanciones de pesca) y 3 finales. La Disposición Final 1.ª habilita al Consejo de Gobierno para su desarrollo reglamentario, y la Disposición Final 2.ª dispone que «tendrá carácter supletorio de la presente legislación la normativa vigente emanada de la Administración del Estado».

De los 10 Títulos debemos destacar el I «Disposiciones Generales», el II «Cultivos marinos», el VII sobre «Comercialización de productos pesqueros»; el VIII regulador de la «Inspección y Vigilancia»; y el IX «Infracciones y Sanciones».

Con relación al Título II, el preámbulo de la Ley afirma que «la actividad de cultivos marinos, de *vital importancia,* tanto social como económica, se regula expresamente por la Ley 23/1984, de 25 de junio, que respeta las competencias asumidas por las CC. AA., pretendiendo realizar una ordenación competencial de los distintos organismos con intereses en la costa sin vulnerar las atribuciones de aquéllas».

5. *En la CA Valenciana ha sido promulgada la reciente Ley 9/1998, de 15 de diciembre, de Pesca Marítima,* que remite en su Disposición Adicional 3.ª a la regulación del régimen sancionador contenido en la Ley 2/1994, de 18 de abril, de la Generalidad Valenciana, sobre Defensa de los Recursos Pesqueros, así como «a la normativa básica estatal» (la actividad inspectora está regulada en las Disposiciones Adicionales 1.ª y 2.ª).

Partiendo del reconocimiento del carácter disperso que tiene el conjunto normativo relativo a la pesca marítima, el marisqueo, a la acuicultura y a la ordenación de todo el proceso económico del sector pesquero, con disposiciones procedentes de la Unión Europea, del Estado y de la propia Comunidad Autónoma, confiesa el preámbulo que esta Ley quiere satisfacer la necesidad de disponer, en la CA Valenciana, respecto de la pesca en su litoral y al servicio de su sector pesquero, de una norma de referencia del máximo rango en todas dichas materias, hasta donde lo permitan las competencias autonómicas.

De sus 7 Títulos (72 artículos), el V está dedicado a los cultivos marinos, respecto de los cuales se afirma también en el preámbulo que «está emergiendo, como complemento o alternativa, con posibilidades en el litoral valenciano, la actividad de acuicultura marina de cultivo de peces de especies marinas, de crustáceos y de moluscos», añadiendo más adelante que «la acuicultura constituye una importante actividad económica en la Unión Europea, y se encuentra en plena expansión en la CA Valenciana, comenzando a implantarse para nuevas especies de peces, y no sólo de marisco. La acuicultura aumenta la disponibilidad de pescado y marisco, contribuyendo a reducir el déficit comercial comunitario de estos productos, determinante de las importantes ayudas comunitarias establecidas para el desarrollo de este sector, constituyendo además una alternativa a las restricciones en la flota y en los caladeros impuestas para evitar la sobreexplotación de los recursos». Por ello, sigue diciendo este preámbulo, «el Título V de la Ley, dedicado a los cultivos marinos, aporta una regulación adecuada a la realidad de la acuicultura en la CA Valenciana, reducida pero en expansión, con un régimen simple, concentrado en el aspecto de la autorización de las actividades, de tal forma que su fomento se produzca por la vía de las ayudas económicas comunitarias y facilitando las tramitaciones administrativas, aunque ello sin perjuicio del rigor en el control de unas actividades que se producen e inciden plenamente en el medio natural».

Esta Ley contiene sus Disposiciones Generales en el Título I y las medidas de comercialización en el Título VI.

6. *En la CA de Castilla-La Mancha, la acuicultura está regulada por la Ley 1/1992, de 7 de mayo, de Pesca Fluvial.* En su Exposición de Motivos se resalta la obsolescencia de la Ley de Pesca Fluvial de 1942 —que considera como normativa básica— por lo que se hace necesaria una nueva Ley de ámbito autonómico que regule en esa región, entre otras materias, el ejercicio de la acuicultura de una forma más racional y acorde con las necesidades y demanda actuales de los ciudadanos y las exigencias de conservación de los recursos naturales.

La Ley se compone de 7 Títulos. El VI está dedicado a la acuicultura y a la pesca científica. En los únicos preceptos sobre acuicultura (arts. 43 y 44) se somete la explotación industrial de la pesca (por la que se entiende la orientada al cultivo intensivo de peces o cangrejos) a la previa autorización de la Consejería de Agricultura, precedida de Proyecto de Piscifactoría o Astafactoría, así como una evaluación del impacto ambiental que puede ocasionar en el medio natural. No se autorizará este tipo de instalaciones en aquellos tramos de cursos de aguas de significado valor ecológico para las especies de pesca, quedando prohibida la producción, expedición o venta de productos de acuicultura no incluidos en la autorización correspondiente para cada explotación, así como la expedición o venta de huevos para incubación, semen o peces con destino a la reproducción, cría o repoblación, excepto en aquellos centros de acuicultura expresamente autorizados por la referida Consejería. El Título I contiene las Disposiciones Generales y el VI las normas sobre infracciones, sanciones y procedimiento.

Contra diversos artículos contenidos en esta Ley y por considerarlos invasores de competencias estatales, interpuso el Abogado del Estado recurso de inconstitucionalidad, resuelto por la STC 15/1998, de 22 de enero. De todos los preceptos que esta sentencia declara inconstitucionales nos interesan en particular las consideraciones referentes a los arts. 22 y 23,1, este último sobre prohibición de vertidos, que se declaran inconstitucionales (F.J. 9) en cuanto invaden competencias exclusivas del Estado para dictar la legislación básica en materia de medio ambiente, pues el sometimiento de los vertidos a un sistema general de autorización administrativa por el respectivo organismo de cuenca ya ha sido declarado básico por la STC 227/1988 (F.J. 23, apart. F).

La sentencia, especialmente en su F.J. 3, contiene interesantes consideraciones sobre la distribución de competencias entre el Estado y las CC. AA. en relación con los aprovechamientos de aguas continentales, según se trate de aguas supracomunitarias o intracomunitarias, reiterando la doctrina sentada en las SSTC 227/1988, 243/1993 y 161/1996.

7. *La Comunidad Foral de Navarra ha ejercido sus competencias exclusivas sobre la caza, pesca fluvial y lacustre y la acuicultura por medio de la Ley Foral 2/1993, de 5 de marzo, de protección y gestión de la fauna silvestre y su hábitats.* De sus cinco Títulos (124 artículos), 3 Disposiciones Adicionales, 12 Transitorias, Derogatoria y Final (en la que se habilita para el desarrollo reglamentario) son de especial significación en materia de acuicultura los Títulos II («Protección de la fauna silvestre y de su hábitats»), III («Ordenación del aprovechamiento de la fauna silvestre y sus hábitats») y IV («Infracciones y Sanciones»). Dentro de ellos, los artículos 41.*f)*, 48, 92,121.3 y 4 y la Disposición Adicional 3.ª revisten un particular interés. En el artículo 41 se sujetan a autorización las piscifactorías; en el 48 se permite prohibir en determinados tramos de ríos las actividades que puedan suponer perjuicio para la fauna; los siguientes se refieren a infracciones y sanciones; y la Disposición Adicional deja a salvo las autorizaciones que puedan exigir otras Administraciones Públicas en ejercicio de sus competencias.

8. *La Ley 8/1995, de 27 de abril, de Pesca Fluvial, de la CA de Extremadura,* consta de 11 Títulos, 10 Disposiciones Adicionales, 2 Transitorias, 1 Derogatoria y 2 Finales. Se presenta en su Exposicón de Motivos como «uno de los pilares básicos de la política de conservación de la naturaleza y de gestión, ordenación y aprovechamiento de los recursos naturales renovables». El Título VIII (arts. 52 a 59) regula la acuicultura y la pesca científica, sometiendo ambas a un régimen análogo al contenido en la Ley de Castilla-La Mancha. El Título IX está dedicado a la «Vigilancia» y el X al «Régimen de Infracciones y Sanciones». La Disposición Final 1.ª habilita al Consejo de Gobierno para el desarrollo de la Ley.

Pende de sentencia ante el TC el R. de inconstitucionalidad interpuesto por el Abogado del Estado contra determinados artículos de esta Ley. La interposición produjo la suspensión de los artículos impugnados. Por auto núm. 11/1996, de 16 de enero, ha sido levantada la suspensión. El TC reitera los argumentos de los AATC

101, 243 y 335/1993, referentes los dos primeros a los recursos que tuvieron por objeto las Leyes de Pesca Fluvial de Castilla-La Mancha, de Protección de los Sistemas Acuáticos y de Regulación de la Pesca de Castilla y León, y de la Ley Foral 2/1993, de 5 de marzo, de protección y gestión de la fauna silvestre y sus hábitats.

9. *En la CA de las Islas Baleares,* la Exposición de Motivos de la Ley 14/1998, de 23 de diciembre, dice en el apartado V que esta CA «no dispone de una Ley propia que le permita sancionar las infracciones de pesca en aguas interiores, acuicultura y cría y recogida de marisco, por lo que es necesario adoptar de forma provisional unas medidas que permitan el ejercicio de la potestad sancionadora en las materias antes mencionadas».

A este fin tienden las normas contenidas en su artículo 20, titulado «Régimen sancionador de la pesca en aguas interiores, cría y recogida de marisco y cultivos marítimos». El núm. 1 de este artículo establece literalmente lo siguiente: «Transitoriamente, mientras no se apruebe la Ley de infracciones y sanciones en materia de pesca en aguas interiores, cría y recogida de marisco y cultivos marítimos de la CA de las Islas Baleares, será de aplicación, como régimen sancionador en las materias de pesca en aguas interiores, cría y recogida de mariscos y cultivos marítimos de esta Comunidad Autónoma, la Ley 14/1998, de 1 de junio, por la cual se establece el régimen de control para la protección de los recursos pesqueros». La referencia es a la Ley estatal 14/1998. Paradójicamente, en la Exposición de Motivos de la Ley de la CA de las Islas Baleares 14/1998, de 23 de diciembre, se dice, también textualmente, que «la Ley estatal 14/1998 ni siquiera hace referencia a la acuicultura y a la cría y recogida de marisco, dado que estas materias son competencia exclusiva de las CC. AA., con independencia del lugar donde se realice la actividad». Los núms. 3 y 4 del artículo 20 antes citado tipifican las conductas que se consideran infracciones graves y muy graves en materia de cultivos marinos, así como los órganos competentes para imponer las sanciones pecuniarias que igualmente prevé, aunque sin establecer adecuadamente la correspondencia entre infracciones y sanciones. En la Disposición Final 1.ª se habilita al Gobierno de la Comunidad para su desarrollo.

Para la CA de las Islas Baleares, la Ley estatal 30/1998, de 29 de julio, que tiene como finalidad, en desarrollo del artículo 138.1 de la CE, «establecer y regular el régimen de medidas de todo orden, destinadas a compensar los efectos de la insularidad de las Illes Balears», recoge en su Título III un conjunto de disposiciones para garantizar el desarrollo sostenible del archipiélago. Entre ellas, el artículo 23 prevé que «Con el fin de propiciar el desarrollo del sector de la acuicultura en las Islas Baleares, se constituirá una Comisión mixta integrada por representantes de la Administración del Estado y del Gobierno de la CA, Comisión que «desarrollará un plan de medidas y establecerá el modo en que el Estado y la Comunidad Autónoma pueden cooperar en esta materia».

10. *En la CA de Castilla y León rige la Ley 6/1992, de 18 de diciembre, de Protección de los Ecosistemas Acuáticos y de Regulación de la Pesca.* Se inspira en los siguientes principios: 1.º) las aguas continentales forman parte del dominio

público hidráulico; 2.º) la riqueza de los ecosistemas acuáticos tiene la consideración de bien común, no privado; 3.º) la pesca tiene un marcado carácter social; 4.º) transparencia en la gestión del recurso y establecimiento de causas de participación de los distintos afectados». La Ley tiene por objeto «la conservación, protección, fomento y ordenado aprovechamiento de los ecosistemas acuáticos de Castilla y León y de los seres que los integran (art. 1)». Se estructura en 6 Títulos (69 artículos), 2 Disposiciones Adicionales, 4 Transitorias, 1 Derogatoria y otra Final. El Título III regula la acuicultura en el artículo 42. Define el centro de acuicultura como «toda instalación fija o móvil, permanente o temporal, dedicada a la producción de huevos embrionados, alevines, jaramugos o peces adultos cuyo destino final sea el consumo». Somete el establecimiento de los centros al otorgamiento de una autorización por la Junta, previa evaluación del impacto ambiental, encomendando a aquella entidad la inspección y vigilancia de los centros y de su funcionamiento. Se crea un Registro de Centros de Acuicultura donde deberán inscribirse todos los que existan y se prevé el establecimiento de masas de agua en las que no se autorizarán tales centros. El Título V regula las infracciones, sanciones y el procedimiento sancionador.

Contra algunos preceptos de esta Ley interpuso recurso de inconstitucionalidad el Abogado del Estado. La STC 110/1998, de 21 de mayo, que lo resuelve, declara la inconstitucionalidad de varios artículos. De entre todos ellos nos interesa en particular —al igual que en la sentencia que resolvió idéntico recurso contra la Ley de Castilla-La Mancha— el que se refiere al artículo 12.1, el cual dispone que «toda actividad susceptible de provocar la contaminación o degradación en el Dominio Público Hidráulico y, en particular, el vertido de aguas y de productos residuales o de cualquier tipo, capaces de contaminar las aguas continentales, exige autorización administrativa y para su obtención será necesario y vinculante un informe de la Junta sobre las materias de su competencia». El TC (F.J. 6) señala la diferencia existente entre este supuesto y el que resolvió las STC 15/1998 (F.J. 9):

> «A diferencia de la norma enjuiciada en la STC 15/1998, el artículo 12 de esta Ley 6/1992 no establece una prohibición general de vertidos, que vacíe de contenido la capacidad decisoria del organismo de cuenca sobre la materia, a quien corresponde, según lo dispuesto en el artículo 92 de la Ley de Aguas y sus normas de desarrollo (particularmente el R. D. 484/1995 de 7 de abril), otorgar, denegar y, en su caso, suspender las pertinentes autorizaciones. Sin embargo, precisa que la autorización del organismo de cuenca para realizar vertidos sobre el dominio público hidráulico sólo podrá otorgarse cuando medie informe de la Junta sobre materias de su competencia, informe que, además, tiene carácter vinculante. Ello significa que la capacidad decisoria del organismo de cuenca sobre la materia vertidos, reconocida por una normas que revisten la condición de básicas, queda, en la práctica, condicionada y sometida al informe que emita la CA. El carácter vinculante de dicho informe supone sin duda una interferencia directa en el régimen de autorizaciones previsto en la Ley de Aguas y, por tanto, una invasión de la competencia del Estado sobre la legislación básica en materia de medio ambiente que, en este caso, está al servicio de una unidad mínima

en la gestión medio ambiental de las cuencas supracomunitarias. Se trata, en suma, de un precepto inconstitucional».

IX. Normativa legal aplicable en el territorio de las CC. AA. que no hayan ejercido su potestad legislativa en el ámbito de la acuicultura

Hay, pues, CC. AA. que no han ejercido su potestad legislativa en la materia. En ellas, se aplicará, en tanto se mantenga tal situación, la Ley estatal 23/1984, junto con las otras Leyes estatales (Costas y su Reglamento General, Aguas y su Reglamento sobre el Dominio Público Hidráulico, principalmente) a las que la propia LCM remite explícita o implícitamente en cuanto son expresiones del ejercicio del poder legislativo en materias competencia del Estado. Este conjunto normativo, interpretado de conformidad con la jurisprudencia del TC y del TS de la que hemos venido dando cuenta, al que habrá que añadir las normas sobre protección del medio ambiente y las que se proponen cumplir los objetivos del IFOC (Instrumento Financiero de Orientación de la Pesca), a las que más adelante nos referiremos, podrá ser integrado por las disposiciones generales que, dentro de sus competencias en materia de acuicultura, se den las propias CC. AA. El conjunto de estas normas constituirá, en lo sustancial, el ordenamiento jurídico regulador de la acuicultura marítima y continental en las CC. AA. sin Ley autonómica específicamente reguladora.

X. La acuicultura y medio ambiente

1. *La preocupación por la conservación de los ecosistemas* está presente de modo acuciante en todo el mundo. Es evidente el impacto que en el medio ambiente y en los recursos naturales pueden provocar las explotaciones de acuicultura. Antes que la medidas represivas están las preventivas para evitar que se produzcan situaciones que desencadenen efectos perjudiciales irreversibles. Entre las medidas preventivas, la más eficiente e importante es la evaluación de impacto ambiental. En anteriores apartados de esta crónica hemos hecho referencia a las normas sectoriales (entre ellas, los arts. 42.2 de la LC y 90 de la LA) de rango legal que la exigen. En este vamos a centrar nuestra atención en un reducido ámbito de temas: la determinación de la naturaleza jurídica de la declaración de impacto ambiental según la jurisprudencia del TC y del TS y las previsiones que se encuentran en la legislación estatal y autonómica sobre dicha evaluación referentes a la acuicultura. Concluiremos con una referencia a la Estrategia española para la conservación y el uso sostenibles de la diversidad biológica.

2. *Sobre la naturaleza jurídica de la evaluación y declaración de impacto ambiental* —respectivamente, EIA y DIA— se ha pronunciado recientemente el TS en sentencia de 17 de diciembre de 1998, que ha tenido presente la doctrina constitucional contenida en la STC 13/1998, de 22 de enero. Ha dicho el TS en cuanto a la naturaleza jurídica de la declaración de impacto ambiental lo siguiente:

«A) La Directiva del Consejo de las Comunidades Europeas 85/337/CEE, de 27 de junio de 1985, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente, no impone a los Estados miembros un tratamiento jurídico-procesal de tales evaluaciones que permita su control jurisdiccional autónomo o desligado del que quepa abrir contra la resolución autorizatoria del proyecto; ni impone tampoco lo contrario. La autonomía procesal de los Estados miembros en ese aspecto queda incólume, limitándose las obligaciones que el Derecho Comunitario les impone, en lo que ahora importa, al necesario sometimiento de determinados proyectos a una previa evaluación de su repercusión sobre el medio ambiente, y a la necesaria toma en consideración de ella en el marco del procedimiento de autorización. Destaca aquélla en consecuencia, como es lógico, la relación existente entre la evaluación y la toma de decisión sobre la realización del proyecto, haciéndolo en términos suficientemente indicativos del carácter instrumental o medial de la primera respecto de la segunda. Así, su artículo 1.º, núm. 2, advierte que por "autorización" ha de entenderse "la decisión de la autoridad o de las autoridades competentes que confiere al maestro de obras el derecho a realizar el proyecto"; y dispone en su artículo 2.º, núm. 1, párrafo primero, que "los Estados miembros adoptarán las disposiciones necesarias para que, antes de concederse la autorización, los proyectos que puedan tener repercusiones importantes sobre el medio ambiente, en particular debido a su naturaleza, sus dimensiones o su localización, se sometan a una evaluación en lo que se refiere a sus repercusiones"; en el núm. 2 del mismo artículo que "la evaluación de las repercusiones sobre el medio ambiente podrá integrarse en los procedimientos existentes de autorización de los proyectos en los Estados miembros o, a falta de ellos, en otros procedimientos o en los procedimientos que deberán establecerse para satisfacer los objetivos de la presente Directiva"; y en el artículo 8.º que "las informaciones recogidas de conformidad con los artículos 5.º, 6.º y 7.º deberán tomarse en consideración en el marco del procedimiento de autorización". Además de lo anterior, no puede por menos de observarse que la Directiva se refiere reiteradamente a la idea o concepto de evaluación, en el que no integra un componente de decisión propiamente dicha; y que cuando se detiene a contemplar la intervención de "las autoridades que puedan estar interesadas en el proyecto, debido a su responsabilidad específica en materia de medio ambiente", lo que impone a los Estados miembros es el deber de que adopten las medidas necesarias para que dichas autoridades "tengan la posibilidad de dar su dictamen sobre la solicitud de autorización (art. 6.1)"».

«B) La transposición de dicha Directiva a nuestro Derecho interno se llevó a cabo a través del Real Decreto Legislativo núm. 1302/1986, de 28 de junio, de Evaluación de Impacto Ambiental, cuya normativa se desarrolla en el Reglamento para su ejecución, aprobado por Real Decreto núm. 1131/1988, de 30 de septiembre. De ese conjunto normativo fluye la idea de que la Evaluación de Impacto Ambiental (EIA, en lo sucesivo) constituye una técnica singular que introduce la variable ambiental en la toma de decisiones sobre los proyectos con incidencia importante en el medio ambiente (preámbulo del Real Decreto Legislativo en el inciso primero de su párrafo segundo), que supone y garantiza una visión más completa e integrada de las actuaciones sobre el medio en que vivimos (preámbulo del Real Decreto, en su párrafo segundo) y, en definitiva, una mayor reflexión en los procesos de planificación y de

toma de decisiones (ídem); se trata de tener en cuenta *a priori* las incidencias que puedan derivarse de los procesos técnicos de planificación y de decisión, de tal manera que no se ejecute ninguna actividad que conlleve incidencias notables, sin que previamente se haya realizado un estudio evaluatorio de las mismas (preámbulo de la norma reglamentaria, en su párrafo tercero). De esa técnica evaluatoria, de la EIA, forma parte, a modo de precipitado, la Declaración de Impacto Ambiental (DIA en lo sucesivo), en la que se plasma un juicio prospectivo, técnico y jurídico, de la Autoridad competente de medio ambiente, que determina, en relación con un proyecto dado, y a los solos efectos ambientales, si su realización es o no conveniente y, en caso afirmativo, las condiciones que deban establecerse en orden a la adecuada protección del medio ambiente y los recursos naturales (v. Real Decreto legislativo en su art. 4.1, y Real Decreto en sus arts. 16 y 18, así como el concepto técnico que sobre ella incluye éste en su anexo 1). Pero además, de aquel conjunto normativo deriva también otra idea acerca de cual sea la funcionalidad procedimental y la eficacia jurídica de ese "juicio" o DIA; ésta ha de ser remitida a la Autoridad competente sustantiva, es decir, al órgano de la Administración que ha de dictar la resolución administrativa de autorización del proyecto (artículo 19 del Real Decreto), ha de hacerse pública en todo caso (art. 4.3 del Real Decreto legislativo), y si en el procedimiento de otorgamiento de la autorización sustantiva está prevista la previa notificación de las condiciones al peticionario, ésta se hará extensiva al contenido de la Declaración de Impacto (art. 21 del Real Decreto); sin embargo, la Autoridad competente sustantiva, lejos de quedar absolutamente vinculada por aquel juicio, puede discrepar de él en cualquiera de los aspectos que lo integran, esto es, tanto en el aspecto referido a la conveniencia de ejecutar el proyecto, como en el del contenido del condicionado al que haya de sujetarse (art. 20 del Real Decreto); discrepancia que, de producirse, será resuelta por el Consejo de Ministros o por el órgano de Gobierno de la Comunidad Autónoma correspondiente, según cual sea la Administración Pública donde resida la competencia sustantiva para la realización o autorización del proyecto (arts. 4 y 5 del Real Decreto legislativo y 20 del Real Decreto)».

«Resultan así, de aquel conjunto normativo, dos conclusiones que en buena lógica parecen imponerse, importantes sin duda para decidir sobre la cuestión que se examina: una de ellas es que la DIA no se configura propiamente como un acto autorizatorio más, que en concurrencia con otro u otros haya de obtenerse para que el proyecto pueda ser llevado a cabo; éste, en lo que ahora importa, queda sujeto a un único acto autorizatorio que integrará en su contenido las determinaciones de la DIA o del Consejo de Ministros u órgano de Gobierno de la Comunidad Autónoma, según que no exista o exista aquella discrepancia (son las condiciones medioambientales que al final resulten, bien directamente de la DIA, bien de la decisión resolutoria de la discrepancia, las que han de formar un todo coherente con las exigidas para la autorización del proyecto —art. 18.2 del Real Decreto— y las que tendrán el mismo valor y eficacia que el resto del condicionado de la autorización —art. 27 de dicha norma reglamentaria—); y otra, que el contenido de la DIA no constituye, por tanto, la decisión última de la Administración, ni acerca de la conveniencia de ejecutar el proyecto, ni acerca tampoco de las condiciones medioambientales a que haya de sujetarse. En la misma línea, no parece que deba olvidarse como elemento interpretativo, pese a su menor valor, el término de "trámite" que en varias ocasiones se emplea en aquel Real

Decreto Legislativo para referirse a la EIA; así, en el párrafo penúltimo del preámbulo, en el artículo 9.1 y en la Disposición Adicional Segunda».

«La precisión del significado que en nuestro Derecho interno haya de atribuirse al procedimiento de Evaluación de Impacto Ambiental y al acto administrativo de Declaración de Impacto Ambiental, se ve también esclarecido a través de la doctrina del Tribunal Constitucional recogida en su reciente sentencia núm. 13/1998, de 22 de enero, resolutoria de un conflicto positivo de competencia promovido por el Gobierno Vasco en relación con determinados artículos del Real Decreto 1131/1988. Así, se lee en ella (F.J. 4) que la finalidad propia de la evaluación de impacto ambiental "es facilitar a las autoridades competentes la información adecuada, que les permita decidir sobre un determinado proyecto con pleno conocimiento de sus posibles impactos significativos en el medio ambiente"; entre los varios modelos posibles que existen para trasponer la Directiva 85/337/CEE (se añade en el F.J. 6), la normativa estatal "ha elegido establecer que la evaluación de impacto ambiental se formule en dos momentos sucesivos: en un primer momento, un 'órgano ambiental' distinto del órgano competente para aprobar o autorizar el proyecto debe emitir una 'declaración de impacto ambiental'; en un segundo momento, el órgano con competencia sustantiva sobre el proyecto decide si conviene realizar la obra, instalación o actividad y, en caso afirmativo, fija las condiciones en que aquélla debe realizarse para salvaguardar el medio ambiente y los recursos naturales. En caso de discrepancia entre el órgano ambiental y el órgano competente sobre el proyecto, decide el Consejo de Ministros o el órgano que resulte competente en cada Comunidad Autónoma"; "la evaluación de impacto ambiental (F.J. 7) es una técnica transversal, que condiciona... la práctica totalidad de la actuación... que se materializa físicamente... (y) no puede caracterizarse, por consiguiente, como ejecución o gestión en materia de medio ambiente. La finalidad, contenido y efecto de la norma básica estatal conduce a que todas las Administraciones públicas valoren el medio ambiente cuando ejercen sus competencias sobre cualquiera de las obras, instalaciones u otras actividades de su competencia"; la Administración competente para realizar o autorizar el proyecto (F.J. 8), "está ejerciendo sus competencias sectoriales propias cuando... formula la declaración de impacto ambiental, la cual viene a formar parte de la autorización final del proyecto"; y (F.J. 13) "siendo la evaluación de impacto ambiental un trámite de cumplimiento obligado en todos los proyectos comprendidos en el anexo del Real Decreto legislativo...". Es más, de los dos votos particulares que acompañan a la sentencia, el discrepante, en la medida en que resalta cuál es la razón de la discrepancia, ilustra también sobre el significado o sentido de la opinión mayoritaria del Tribunal, pues en él, en concreto al analizar la conexión procedimental entre la evaluación ambiental y los actos finales de aprobación o autorización del proyecto, se lee lo siguiente: "no existe a mi juicio —y creo que es aquí donde se produce la discrepancia más sustancial con la mayoría que ha votado a favor de la Sentencia— una relación de accesoriedad entre lo ambiental (secundario) y la autorización administrativa autorizatoria (principal)"; "no es aceptable, en consecuencia, degradar al simple y formalizado trámite de un informe o dictamen, recabado por vía de consulta por el Ente autorizante o de competencia sustantiva, lo que es en rigor una actuación que incumbe al Ente público que tiene a su cargo las actuaciones de gestión o ejecución en materia de protección medioambiental"».

> «Lo expuesto conduce a entender que nuestro Legislador optó por configurar la DIA como un acto administrativo que, no obstante su esencialidad, participa de la naturaleza jurídica propia de los actos de trámite, o no definitivos, pues su funcionalidad es la de integrarse en el procedimiento sustantivo, como parte de él, para que sea tomado en consideración en el acto que le ponga fin, el cual sin embargo no queda necesariamente determinado —ni en el sentido de la decisión, autorizatoria o denegatoria, ni en el del contenido de las condiciones de protección medioambiental— por la conclusión o juicio que en aquella se haya alcanzado. Su carácter instrumental o medial con respecto a la decisión final, y su eficacia jurídica, no permite conceptuarla como una resolución definitiva, directamente impugnable en sede jurisdiccional. Ni tampoco conduce a ello el que la DIA sea el precipitado de unos trámites precedentes (iniciación, consultas, información al titular del proyecto, estudio de impacto ambiental, información pública, informes) ordenados procedimentalmente, pues todo ello constituyen meras secuencias lógicamente necesarias o convenientes para la formación del juicio en que la DIA consiste, que no transforma su naturaleza jurídica. Ni su enorme transcendencia, también predicable de otros dictámenes, como es obvio. Ni la especialización del órgano que la emite, por la misma razón. Ni su carácter de órgano no consultivo, pues esta nota o elemento no determina por sí sola la naturaleza jurídica de la totalidad de los actos que de él puedan emanar».

3. El Estado y las CC. AA. comparten las competencias sobre el medio ambiente (art. 149.1.23 CE). El Estado tiene la competencia exclusiva sobre la legislación básica y las CC. AA. pueden dictar normas adicionales y gestionar.

La legislación estatal sobre evaluación de impacto ambiental se contiene en el R. D. Legislativo 1302/1986, de 28 de junio, de evaluación de impacto ambiental, desarrollado por el Reglamento para su ejecución aprobado por R. D. 1131/1988, de 30 de septiembre. Ni en el Anexo de este, ni en la ampliación de la lista de actividades llevada a cabo en las Leyes 4/1989 (Disposición Adicional 2.ª) y 54/1997, de 27 de noviembre, se incluyen las empresas o actividades de acuicultura. Ello no ha dejado de ser criticado por la doctrina que, invocando la Carta Europea del Medio Ambiente y de la Salud (redactada en la primera Conferencia de la OMS celebrada en Frankfurt, el 7 y 8 de diciembre de 1989) y el artículo 2 de la Directiva 85/337, de 27 de junio, propone una modificación normativa que someta a EIA, entre otras, las piscifactorías, como ya lo han hecho varias CC. AA. (Baleares y Valencia, entre ellas) y por otra parte se recoge en la legislación sectorial a que antes nos hemos referido.

4. Con posterioridad a las normas estatales, *la mayoría de las CC. AA. han aprobado normas referentes a dicha evaluación.* Así, podemos destacar las siguientes normas: Cataluña: Ley 3/1999, de 27 de febrero, de Intervención Integral de la Administración Ambiental, y Decreto 114/1988, 7 de abril, norma esta última que ha de entenderse derogada únicamente en cuanto se oponga a la Ley que acabamos de citar; Galicia: Decreto 442/1990, de 23 de septiembre; Andalucía: Decreto 292/1995, de 12 de diciembre; Cantabria: Decreto 50/1991, de 29 de abril; Murcia: Ley 1/1995, de 8 de marzo, de Protección del Medio Ambiente; CA Valenciana: Ley

2/1989, de 3 de marzo; Aragón: Decreto 45/1994, de 4 de marzo; Canarias: Ley 11/1990, de 13 de julio; Extremadura: Decreto 45/1991, de 16 de abril; Islas Baleares: Decreto 4/1986, de 23 de enero; Madrid: Ley 3/1988, de 13 de octubre; Castilla y León: Ley 8/1994, de 24 de junio; Castilla-La Mancha: Ley 5/1999, de 8 de abril. En esta legislación específica, aparte las previsiones que ya conocemos contenidas en la LCM y en las Leyes Autonómicas de que hemos dado cuenta, se encuentran normas que se refieren a la evaluación del impacto ambiental que pueden producir las actividades de la acuicultura. Así, por referirnos sólo a las más recientes, tal exigencia se recoge en el Anexo I.1.*c)* de la Ley de Murcia; en el Anejo II.1.*g)* de la Ley de Castilla-La Mancha, al que se refiere la Disposición Adicional 1.ª, en cuyo apartado *a)* se prevé la regulación reglamentaria de un procedimiento simplificado de evaluación de impacto ambiental para las actividades señaladas en el Anejo II; y en los Anexos II.1.11.3, II.2.11.13.*a)* y *b)* y III.9.8 de la Ley de Cataluña, Anexos estos últimos que, en cuanto al concreto contenido del control ambiental, deben ser interpretados de conformidad con las normas previstas en los artículos 24, 27 y 29 (respecto de las actividades incluidas en los Anexos II.1 y II.2) y 41 (en cuanto a las del Anexo III) de dicha Ley de Cataluña.

5. La acuicultura ocupa un lugar destacado en la *«Estrategia española para la conservación y el uso sostenible de la diversidad biológica»*, capital documento por medio del cual se da respuesta no sólo a los compromisos adquiridos por el Estado español con la ratificación del Convenio sobre Diversidad Biológica, sino también a los que se derivan de las firmas de otros convenios, de los acuerdos internacionales y de las normas de la Unión Europea, así como a los que proceden de su propio texto, consensuado como documento, en el mayor grado posible después del correspondiente debate nacional. Como se dice en su introducción «la estrategia española ha de entenderse como el puente natural entre la que está elaborando la Unión Europea para el ámbito comunitario y las que deseablemente habrán de elaborar las CC. AA. como responsables de la aplicación de medidas y acciones sobre el territorio, debiendo ser coherente con aquélla y constituir un marco para éstas».

El referido documento establece los objetivos básicos y hasta veinticinco principios orientadores de las acciones a llevar a cabo para la consecución de dichos objetivos. Sin querer establecer ninguna jerarquía entre ellos, resulta de especial importancia el núm. 9, conforme al cual «la planificación del territorio y la evaluación de impacto ambiental incorporada al proceso planificador se consideran instrumentos capaces de garantizar la incorporación de los objetivos de sostenibilidad en etapas tempranas de toma de decisiones».

La primera parte está dedicada al diagnóstico de la situación actual. Al examinar los procesos que, en el ámbito de la pesca y la acuicultura, inciden sobre la diversidad biológica según los sectores y actividad implicados, se consideran los siguientes: sobreexplotación de recursos; mortalidad de especies no objetivo de pesca; transformación de los fondos marinos; contaminación de las aguas; modificación de ambientes litorales; actividades recreativas; introducción de especies y genomas exóticos y agen-

tes patógenos en el medio natural. Como resultado de tales procesos se apuntan los siguientes efectos: pérdida de efectos poblacionales; desaparición de especies a escala local y regional; pérdida de diversidad genética; fragmentación de las poblaciones; fragmentación, modificación y destrucción de hábitats y ecosistemas.

En la parte segunda («estrategias autonómicas, planes sectoriales, líneas directrices y medidas») se abordan las líneas directrices de los planes sectoriales, proponiéndose, entre otras medidas, la optimización de la aplicación de la evaluación de impacto ambiental, que se traduce, fundamentalmente, en una ampliación de la normativa de evaluación de impacto ambiental.

También en esa parte segunda se especifican las acciones que deberán aplicarse de manera más urgente una vez aprobada esta estrategia. Se distingue entre la conservación «in situ» y «ex situ» de los recursos naturales. Sugiere reformas institucionales, legislativas (entre ellas, la puesta al día de la Ley 4/1989) y económicas. Asimismo, el sometimiento a evaluación de impacto ambiental de todos los proyectos listados en el Anexo 2 de la Directiva 337/1985, cualquiera que sea el umbral cuando el proyecto esté dentro de un espacio protegido o de un lugar de la Red Natura 2.000.

El Anejo III está dedicado a la pesca y la acuicultura. Respecto de esta última se afirma lo siguiente: «la acuicultura entraña un enorme potencial como complemento de la actividad pesquera, al permitir, al menos en potencia, la disminución de las extracciones del medio marino manteniendo la oferta de pescado y otros productos marinos en el mercado. Sin embargo, puede llegar a tener consecuencias negativas sobre el medio natural a través, principalmente, de tres tipos de procesos: la alteración del equilibrio químico de los sistemas así como procesos de contaminación, la alteración del equilibrio biológico por introducción de especies foráneas, agentes patógenos e invasión del reservorio genético de las poblaciones silvestres y, finalmente, alteración del equilibrio físico por construcciones e intervenciones sobre el relieve costero. La acuicultura debería ser motivo de un mayor desarrollo. Su correcta planificación, regulando y controlando los posibles aspectos negativos comentados, podría contribuir sólidamente a una gestión más sostenible del sector pesquero».

XI. Coordinación y cooperación entre las diferentes Administraciones Públicas

En el ámbito de la acuicultura se produce, lo hemos visto, la concurrencia de competencias de diferentes Administraciones públicas: Estatal, Autonómica y Local. El Título I de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre (arts. 4.º a 10) reguló los principios de las relaciones entre las Administraciones Públicas, que la jurisprudencia del TC había venido estableciendo, las Conferencias sectoriales y los Convenios de colaboración, así como las relaciones con la Administración local y las Comunicaciones a las Comunidades Europeas. Esta regulación se ha visto recientemente afectada por la Ley 4/1999 que procede a su modificación con el propósito de dar respuesta a los problemas reales existentes. Además de introducir el principio de lealtad constitucional se prevé la existencia de órganos de cooperación diferentes de las Conferencias

sectoriales, tanto para el apoyo de estas Conferencias como ajenos a las mismas y referidos a ámbitos específicos que requieren una adecuada especialización. Y se introduce y desarrolla el concepto de plan y programa conjunto, que tanta utilidad puede tener en nuestro ámbito. La LCM encomienda la coordinación entre la Administración del Estado y la CC. AA. a la JNACM (art. 27 y F.J. 9.B) de la STC 103/1989, de 8 de junio).

XII. El Código Penal de 23 de noviembre de 1995

En el título XVI del *Código Penal* (LO 10/1995, de 23 de noviembre) los Capítulos III (arts. 325 a 331) IV (arts. 332 a 337) y V (arts. 338 a 340), referidos, respectivamente, a «los delitos contra los recursos naturales y el medio ambiente», «los delitos relativos a la protección de la flora y la fauna» y a «las disposiciones comunes» se contienen normas que pudieran ser aplicables a supuestos relacionados con actividades desarrolladas en explotaciones de acuicultura. Tal posibilidad se percibe claramente en las tipificaciones referentes a conductas sobre emisiones y vertidos en aguas terrestres y marítimas, así como en las de captación de aguas que puedan perjudicar gravemente al equilibrio de los sistemas naturales (art. 325), hechos que reciben una pena agravada en los supuestos del artículo 326 (entre ellos, el funcionamiento clandestino o sin autorización administrativa de la industria o actividad) y la introducción o liberación de especies de fauna no autóctona de modo que perjudique el equilibrio ecológico, contraviniendo las Leyes o disposiciones generales protectoras (art. 333). El Código Penal también habilita a los Tribunales para que, en caso de comisión de estos delitos, puedan adoptar medidas encaminadas a restaurar el equilibrio ecológico perturbado (art. 339).

XIII. Fomento de la acuicultura

1. *Intervenciones con finalidad estructural en el sector de la acuicultura y de la comercialización, transformación y promoción de sus productos.* El Acta Única Europea introdujo el concepto de cohesión. Ello produjo profundas reformas de los fondos estructurales europeos. Hasta 1993 la política pesquera tuvo un tratamiento jurídico y financiero diferenciado del esfuerzo de cohesión. Con la reforma de los fondos estructurales se crea el IFOP como instrumento financiero de orientación de la pesca, más precisamente como fondo específico para su aplicación en beneficio de la política de estructuras pesqueras tanto en regiones menos desarrolladas (objetivo núm. 1) como en el resto de las regiones. En la obra titulada «El Sector Pesquero Español en la Unión Europea», promovida por la Fundación Alfonso Martín Escudero, se lleva a cabo un estudio detenido del IFOP, de su proceso de creación y de sus características principales. No vamos a exponer en esta crónica lo que puede conocerse a través de las detenidas consideraciones recogidas en la obra que acabamos de citar. Únicamente nos vamos a referir a aquellas normas aplicables a la acuicultura tendentes a realizar los fines del IFOP.

2. La disposición general de mayor relevancia es el *R. D. 798/1995, de 19 de mayo*, por el que se definen los criterios y condiciones de las intervenciones con finalidad estructural en el sector de la pesca, de la acuicultura y de la comercialización, la transformación y la promoción de sus productos. Este R. D. recibe y adapta al ordenamiento jurídico español los Reglamentos (CE) 2080/1993 y 3699/1993. Tiene como precedentes los RR.DD. 222/1991 y 2112/1994, que se derogan. Se dicta al amparo del artículo 149.1.19 y 13 de la CE. Potencia la participación de las CC. AA. en la resolución de expedientes de gran parte de los capítulos y la gestión y pago de las ayudas, dando así un nuevo impulso a la cooperación entre las Administraciones territoriales y la Administración General del Estado.

En el Capítulo I («Aspectos Generales») el artículo 1 determina los objetivos del Reglamento, que son: definir los criterios y condiciones de las intervenciones comunitarias con finalidad estructural en el sector de la pesca, la acuicultura y la transformación y comercialización de sus productos; regular los aspectos relativos a la construcción, modernización y reconversión de buques; promover el desarrollo de la acuicultura así como el acondicionamiento de zonas marítimas litorales; y otros aspectos referentes a la comercialización y transformación de los productos de la pesca y de la acuicultura, y a la promoción y búsqueda de nuevas salidas comerciales.

El Capítulo IV (arts. 32 a 36) es el que específicamente se dedica al «Desarrollo de la acuicultura». El artículo 32 determina las medidas encaminadas a ese desarrollo: ayudas a inversiones encaminadas a los fines que concreta, así como fomento de la estadística y la investigación. En las Secciones 1.ª, 2.ª y 3.ª de este Capítulo se regulan los requisitos para la concesión de ayudas, los límites cuantitativos y la tramitación (el órgano competente de la Comunidad Autónoma tramita y resuelve los expedientes teniendo en cuenta las disponibilidades presupuestarias del MAPA y el IFOP).

El Capítulo V está destinado al Acondicionamiento de las zonas marinas litorales. En el artículo 37 se determina que el MAPA podrá establecer —por fuera de aguas interiores— zonas protegidas en las que podrán instalarse arrecifes artificiales, previo informe del Instituto Español de Oceanografía. Los requisitos para la concesión de ayudas y las normas sobre la tramitación de las mismas están en los artículos 50 a 53, el último de los cuales (así como el art. 36.3 en el caso de las ayudas a la acuicultura) remite a las normas del Capítulo XVI de este mismo R. D. (arts. 95 y 96).

En los Capítulos XII «Comercialización de los productos de la pesca y acuicultura», XIII «Transformación de los productos de la pesca y la acuicultura», XIV «Promoción y búsqueda de nuevas salidas comerciales» y XV «Acciones realizadas por los profesionales», se regulan otras tantas ayudas, remitiéndose igualmente al Capítulo XVI en todo cuanto hace a la gestión. En este Capítulo XVI se hallan las normas sobre: *a)* Delimitación de las competencias del MAPA y las CC. AA.; *b)* Recursos disponibles: Subvenciones previstas en los Presupuestos

Generales del Estado y anticipos del IFOP; *c)* Distribución territorial de los créditos previstos en los Presupuesto Generales del Estado; *d)* Reparto, tramitación y abono de las ayudas con cargo a los fondos del IFOP; y *e)* Remisión por las CC. AA. al MAPA de la información sobre el grado de ejecución del gasto, etc.

En las Disposiciones Adicionales, la 5.ª extiende las ayudas a —entre otras— las inversiones materiales de los ámbitos de la acuicultura, acondicionamiento de zonas marinas litorales y transformación y comercialización de los productos de la acuicultura destinados a mejorar las condiciones de higiene o sanidad, humana o animal, la calidad de los productos o a reducir los daños en el medio ambiente. La Disposición Adicional 9.ª exige para el percibo de las ayudas estar al corriente de las obligaciones tributarias y con la Seguridad Social. La Disposición Adicional 12 prevé la celebración de Convenios de colaboración entre la Administración del Estado y de las CC. AA. para la tramitación de los expedientes.

3. Las modificaciones introducidas en el R. D. 798/1995 por el *R. D. 312/1996, de 23 de febrero,* no afectan a la acuicultura. El objetivo de esta reforma es conceder ayudas a los pescadores afectados por ajuste estructural de la flota, bien por paralización definitiva o por exportación del buque a un país tercero como consecuencia de la creación de una sociedad mixta.

El R. D. 696/1996, de 26 de abril, modifica parcialmente el R. D. 798/1995. La reforma no afecta a la acuicultura, pues la Disposición Adicional 15 que introdujo fue después suprimida por el artículo único 11 del R. D. 290/1997.

Determinados preceptos [18 ap.3; 32 ap. 6; 36 ap. 2.*c)* y ap. 4; 48 ap. 5; 50 ap. 1; 66; 71; 89 ap. 3; 94 ap. 2; Disp. Ad. 11; Disp. Ad. 15, que se suprime; Anexo I, ap. 1 párrafo *a)*] del R. D. 798/1995 han sido modificados por el *R. D. 290/1997, de 28 de febrero.* De las reformas referentes a la acuicultura nos interesan especialmente las contenidas en los artículos 32. apart. 6 y 36 ap. 2 y ap. 4. En aquél se amplían las actuaciones susceptibles de ayuda, incluyendo la elaboración de estudios y la dotación de infraestructura informática destinados, en general, a cumplir los objetivos del plan sectorial de pesca y, en particular, a disminuir el impacto de la acuicultura sobre el medio marino. En el artículo 36 ap. 2.*c)* y ap. 4 se prevé la posibilidad de minorar en hasta tres puntos el tipo de interés de los créditos que se concedan por las distintas entidades de crédito a los titulares de instalaciones de acuicultura, para lo que se destinará, hasta un máximo del 50% de la subvención del IFOP. También se dispone que en la estimación del coste total de los estudios y aquellas otras acciones previstas en el artículo 32, último párrafo del R. D. 798/1995, podrán incluirse los gastos de las organizaciones representativas del sector titulares de los proyectos, que se generen directamente en la realización de los mismos. Asimismo se introducen modificaciones en el Cap. V regulador del acondicionamiento de zonas marinas litorales. Se añade al artículo 48 un apartado sobre hundimiento de buques de madera con destino a arrecifes artificiales en zonas previamente designadas por el MAPA, y se reforma el apartado 1 del artículo 50 para atribuir al MAPA la competencia para adoptar medidas de fomento de inversiones materiales en el ámbito de la protección,

regeneración y desarrollo de los recursos pesqueros de zonas marítimas litorales, pudiendo ser instituciones públicas u organizaciones representativas del sector pesquero los titulares de las inversiones.

Es también objeto de modificación el núm. 3 del artículo 89, comprendido en el Capítulo XIV del R. D. 798/1995 («Promoción y Búsqueda de Nuevas Salidas Comerciales») que se sustituye por otro del siguiente tenor literal: «Las medidas tendentes a promover el consumo no podrán orientarse en función de marcas comerciales y no deberán hacer referencia a un país o a una región determinada, debiendo ser, por lo tanto, acciones genéricas excepto en el caso particular que la referencia al origen geográfico de un producto o de un método de elaboración haya sido objeto de reconocimiento oficial con arreglo a lo dispuesto en el Reglamento CEE 2081/1992, del Consejo, de 14 de julio, relativo a la protección de las indiciaciones geográficas y las denominaciones de origen de productos agroalimentarios. Dicha referencia sólo podrá hacerse valer a partir de la fecha en que la denominación figure en el registro previsto en el ap. 3 del artículo 6 del citado Reglamento».

En el Capítulo XV («Acciones realizadas por los profesionales») se sustituye el ap. 2 del artículo 94 por otro con este texto: «Las solicitudes de ayuda para acciones realizadas por los profesionales, relativas a organizaciones de productores pesqueros que excedan del ámbito de una CA, se dirigirán al Ministro del MAPA, correspondiendo a éste la resolución de las mismas».

Se modifica la Disposición Adicional 11.ª para establecer que las resoluciones de los procedimientos de ayudas cuya gestión corresponda a la Administración General del Estado, previstas en los artículos 53.1.*b)* y 94.2 (referentes, respectivamente, a ayudas para arrecifes instalados en aguas exteriores y a ayudas para organizaciones de productores pesqueros que excedan del ámbito de una CA) ponen fin a la vía administrativa.

Nuevamente ha sido modificado el R. D. 798/1995 *por el R. D. 1040/1997, de 27 de junio,* por el que se incorpora la utilización del arqueo bruto en las normas de ordenación que, sobre construcción y modernización, contiene el R. D. modificado. Las reformas no afectan a la acuicultura

Asimismo han sido modificados diversos artículos del R. D. 798/1995 por *R. D. 2287/1998, de 23 de octubre.* Sólo en un extremo concreto la reforma afecta a la acuicultura: se añade un segundo párrafo a la Disp. Ad. 10.ª con el siguiente texto: «En los procedimientos de concurrencia competitiva iniciados de oficio, dicho plazo se computará a partir de la fecha que se establezca en la correspondiente orden de convocatoria». (El párrafo 1.º de esa Disposición Adicional determina el efecto desestimatorio del silencio administrativo por transcurso de seis meses desde que la solicitud haya tenido entrada en los órganos competentes del MAPA y la resolución corresponda a este Ministerio).

4. *El R. D. 2666/1998, de 11 de diciembre, por el que se establecen los criterios de selección para el fomento de la mejora de las condiciones de transformación y comercialización de productos agrarios, de la pesca, de la acuicultura y la alimen-*

tación (derogatorio de los RR. DD. 1462/1986 y 59/1994, y de la O.M. de 10 de marzo de 1994) considera actividades promocionables, entre otras, las citadas en su Anejo 1. En este Anejo, ap. K, se comprende el sector de productos de la pesca y de la acuicultura, dentro del cual se concretan como inversiones que pueden ser objeto de ayudas públicas (para lo cual habrán de cumplir los requisitos establecidos por el art. 2 de ese R. D.) las que se destinen a: 1.º) la mejora de las estructuras de la comercialización en destino; 2.º) la mejora de las estructuras de transformación de los productos de la pesca y la acuicultura; y 3.º) a la adecuación a las normas sanitarias. Dice también el citado artículo 2 que las inversiones relativas a la transformación y comercialización de productos de la pesca o la acuicultura deberán ajustarse a la Comunicación 97/C 100/05. Todas estas inversiones señaladas como subvencionables por el Anejo 1 podrán ser auxiliadas con cargo al presupuesto de la Dirección General de Alimentación de la Secretaría General de Agricultura y Alimentación del MAPA, a través de la cofinanciación regulada por el R. D. 798/1995.

Las menciones que se hacen del R. D. 1462/1986, en los RR.DD. de delimitación de las zonas de promoción económica y de zona promocionable, previstos en la Ley 50/1985, de 27 de diciembre, de Incentivos regionales para la corrección de desequilibrios económicos interterritoriales, en lo relativo a los criterios sectoriales para establecer qué industrias de acuicultura o de transformación y conservación de productos pesqueros pueden ser consideradas como promocionables, deben entenderse referidas a este R. D. 2666/1998, para las solicitudes de ayudas presentadas a partir de su entrada en vigor, lo que se produjo al día siguiente de su publicación, que tuvo lugar el 30 de diciembre de 1998.

5. *Interpretación jurisprudencial de las normas contenidas en la Ley 50/1985 de Incentivos regionales para la corrección de desequilibrios económicos interterritoriales.* Hemos visto anteriormente que la LCM (art. 28, interpretado por la STC 103/1989) prevé la aplicabilidad a los cultivos marinos de los beneficios regulados por la Ley 50/1985 y los Reglamentos para su aplicación (RR. DD. 1535/1987, de 11 de diciembre, 302/1993, de 26 de febrero y 2315/1993, de 29 de diciembre). Más recientemente, a dicha Ley se refiere la Disposición Adicional 2.ª del anteriormente citado R. D. 2666/1998. De aquí la utilidad que puede tener el conocimiento de la jurisprudencia recaída en el ámbito de las subvenciones para la corrección de desequilibrios económicos interterritoriales. Entre otras muchas, la jurisprudencia se contiene en las SSTS de 6 de junio y 13 de noviembre de 1997, 18 de marzo, 2 de abril y 3 de noviembre de 1998, y 29 de abril, 4 de junio y 23 de septiembre de 1999.

Los principales criterios recogidos en estas sentencias son los siguientes:

a) Cualquier incumplimiento de las condiciones aceptadas por el beneficiario de la ayuda habilita a la Administración para la declaración de caducidad, con la consiguiente obligación de proceder a la devolución de lo percibido o disfrutado.

b) La acción de la Administración para iniciar, con conocimiento del interesado, el expediente administrativo que tenga por objeto exigir el reintegro de lo perci-

bido prescribe transcurridos cinco años computados a partir de la fecha en que concluya el plazo dentro del cual el beneficiario debe cumplir las obligaciones contraidas.

c) No es posible una modificación ni en cuanto al plazo de cumplimiento, ni en cuanto al contenido de las obligaciones aceptadas, que no haya sido propiamente autorizada por la Administración.

d) Las obligaciones son exigibles a la persona natural o jurídica que aceptó las condiciones impuestas por la Administración en la resolución de concesión de los beneficios. Cualquier subrogación en la relación jurídica que así queda entablada entre la persona aceptante y la Administración debe ser autorizada por esta última.

e) Dado el sentido finalista de los beneficios, las obligaciones deben ser cumplidas en los términos de lo convenido, afectándolas a los fines específicamente establecidos, sin que quepa al beneficiario decidir autónomamente cambiar el objeto de la inversión.

f) No cabe admitir el argumento de que se debe estimar cumplida la inversión, computando el exceso que se ha efectuado por otros conceptos, pues la subvención se otorgó por capítulos, fijándose en la resolución individual la distribución, asignándose a cada partida una determinada cantidad a invertir, de tal forma que este destino es el que ha de darse al capital y, por ello, si individualmente no se cumple con cada uno, hay que entender que existe incumplimiento, sin que pueda compensarse con lo invertido en otros campos, al impedirse de esa forma que se logren los objetivos particularizados previstos con la subvención.

g) La realidad de la inversión «en terrenos» ha de ser corroborada por el oportuno asiento contable que justifique, o bien la salida de fondos de la Tesorería de la sociedad con esta finalidad, o bien la existencia de una deuda contraída para ello. A falta de esos asientos, hay que estimar que los terrenos serán de la entidad solicitante y que no necesitaba ser subvencionada su adquisición, por lo que la inversión por este concepto, al faltar tales detalles contables, no se ha cumplido.

h) El R. D. 302/1993 introdujo una reforma de carácter beneficioso en cuanto al reintegro de las subvenciones, reforma que supuso la incorporación a este sector de las normas generales que sobre ayudas y subvenciones públicas contenía la reforma de la Ley General Presupuestaria. El artículo 37 del R. D. 1535/1987, añadido por el R. D. 302/1993, regula el reintegro de las subvenciones en términos que ligan el incumplimiento total de las condiciones al reintegro pleno de las cantidades percibidas. La norma —que distingue cinco supuestos de incumplimiento— permite, sin embargo, que, tratándose de inversiones comprometidas, en los casos en que aquél sea parcial (esto es, no superior al 50% de la cuantía de la inversión) el reintegro se limite a la parte proporcional al incumplimiento. Este mismo criterio de proporcionalidad se establece igualmente para los casos de incumplimiento de condiciones relativas a puestos de trabajo (ap. 4) y, en general, para cuando derivara de la inobservancia de alguna condición o supuesto distinto de los anteriores (ap. 6), determinándose entonces el alcance del incumplimiento en función del grado y de la entidad de la condición incumplida.

i) Quien es beneficiario de una ayuda no queda desligado de las obligaciones contraídas por el sólo hecho de que él decida la introducción de un tercero en el desenvolvimiento de la actividad; al contrario, sigue obligado en los mismos términos y responde de la idoneidad de ese tercero y de la actuación de éste. Pero cuando nada se objete en contra de esa idoneidad o esa actuación, tal intervención no resulta en si misma contraria a ninguna norma o condición. No hay propiamente —en tal caso— un supuesto de cambio de titularidad, de aquellos a los que se refiere el artículo 38.1 del R. D. 1535/1987. No cabe sostener por tanto que era inexcusable una previa aprobación de la incidencia. La expresión «la empresa queda obligada» con que se inicia la condición particular de la resolución individual de concesión del beneficio, no alcanza a tener el significado de incidir sobre la naturaleza misma de la obligación transformándola en personalísima. La exigencia que la condición particular impone al beneficiario de mantener una determinada cifra de recursos propios, obliga ciertamente a ello a fin de introducir un cierto nivel de seguridad en orden a la posibilidad efectiva de abordar y llevar a cabo lo proyectado, pero no comporta en sí misma la prohibición de la intervención de terceros.

Fernando Ledesma Bartret

©2004 Fundación Alfonso Martín Escudero