

El régimen jurídico de la acuicultura marina

Manuel ESTEPA MONTERO

Universidad Complutense
Madrid

Resumen: El artículo realiza un análisis global de cuál es el régimen jurídico actual de la acuicultura marina en España. Se examina con cierto detalle la legislación estatal vigente que, con voluntad de coordinación entre el Estado y las Comunidades Autónomas, contiene los principales instrumentos permanentes de información, planificación e impulso a la innovación. Igualmente se realizan referencias continuas a la doctrina del Tribunal Constitucional y a la normativa y actividad de las distintas Comunidades Autónomas con fachada litoral.

Abstract: Paper performs a global analysis about how is legal regulation of aquaculture in Spain. It examines in detail the really state Marine Aquaculture's Act which, with coordinative will, copes with permanent instruments of information, planning and innovative promotion. As the same time, it studies constitutional jurisprudence about the subject and what class of regulation and activity makes maritime Autonomous Communities in this sector.

Palabras clave: acuicultura marina, cultivos marinos, cría de algas, cría de mariscos y cría de peces.

Keywords: marine aquaculture, marine crops, sea farms, seaweed-breeding, shell-fish breeding and fish-breeding.

Sumario:

I. La potencialidad económica de la acuicultura marina como germen de la inicial ordenación jurídica del sector. Delimitación terminológica.

1.1. *Introducción: la potencialidad económica de la acuicultura marina como germen de la inicial ordenación del sector.*

1.2. *Delimitación terminológica de conceptos básicos sobre la materia.*

1.3. *Breve referencia a la realidad del sector de la acuicultura en España en relación con el contexto internacional.*

II. El marco constitucional de la acuicultura y la asunción competencial en los primeros estatutos de autonomía.

2.1. *El marco constitucional y estatutario. La Ley reguladora de los Cultivos Marinos de 1984 y las distintas Leyes autonómicas reguladoras de la actividad de la acuicultura.*

2.2. *Los límites de las competencias “plenas” de las Comunidades Autónomas en materia de acuicultura marina por razón de los títulos competenciales y las facultades de actuación que corresponden al Estado sobre el dominio público marítimo-terrestre.*

III. La delimitación legal de la acuicultura: el ámbito de aplicación de la normativa existente.

3.1. *Las definiciones básicas para entender la actividad en la que consiste la disciplina analizada.*

3.2. *El medio en el que se desarrolla la actividad: “El establecimiento de cultivos marinos”.*

3.2.1. *Por razón del emplazamiento y el tipo de cultivo al que se dedica el “establecimiento de cultivos marinos”.*

3.2.2. *En consideración al posible empleo de artefactos flotantes, a medias aguas o de fondo en que se efectúa el cultivo de la especie marina.*

3.2.3. *Por razón del objetivo primordial al que se destina la estación o establecimiento de cultivos marinos.*

IV. El carácter poliédrico de la ley reguladora de cultivos marinos: un ejemplo, el otorgamiento de títulos habilitantes para el ejercicio de actividades de cultivo marino.

4.1. *El carácter polivalente de la Ley reguladora de Cultivos Marinos: regulación abstracta de las atribuciones administrativas que afectan a la acción pública sobre los cultivos marinos; regulación de competencias estatales; y carácter supletorio.*

4.2. *Clases de títulos habilitantes y caracteres esenciales de los mismos.*

- 4.3. *El Organismo competente para el otorgamiento de las autorizaciones y concesiones.*
- 4.4. *La tramitación de los expedientes de otorgamiento de concesiones y autorizaciones.*
- 4.5. *La necesaria coordinación de los títulos habilitantes en materia de acuicultura marina y de ocupación del dominio público marítimo-terrestre.*

V. La coordinación de la actividad administrativa relativa a los cultivos marinos y la creación de la Junta Asesora en la materia.

- 5.1. *El papel del Ministerio de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino en la coordinación, a nivel nacional, de la actividad de los cultivos marinos.*
- 5.2. *Especial referencia a la Junta Nacional Asesora de Cultivos Marinos: Naturaleza jurídica, composición, objetivos y actividad.*
 - 5.2.1. *Naturaleza jurídica y composición.*
 - 5.2.2. *Objetivos y actividad.*
- 5.3. *La labor de las distintas Comunidades Autónomas en la actividad de diseño global del sector de la acuicultura en España.*

Recibido: diciembre de 2010.

Aceptado: febrero de 2011.

I. LA POTENCIALIDAD ECONÓMICA DE LA ACUICULTURA MARINA COMO GERME DE LA INICIAL ORDENACIÓN JURÍDICA DEL SECTOR. DELIMITACIÓN TERMINOLÓGICA

1.1. Introducción: la potencialidad económica de la acuicultura marina como germen de la inicial ordenación del sector

En la actualidad, los cultivos marinos o maricultura representan un sector económico en plena expansión tanto en España como en el panorama internacional para el que se prevé, además, en un futuro próximo, un desarrollo aún mayor ligado a sus potencialidades para satisfacer nuevas necesidades que demandan otros sectores claves en el sistema económico como el alimenticio o el energético. Como señalaba ya la Exposición de Motivos de la Ley 23/1984, de 25 de junio, reguladora de los Cultivos Marinos, los grandes avances científicos en el desarrollo de los cultivos en el mar han roto “*los antiguos moldes*” pues, hoy en día, se pueden cultivar numerosas especies de la flora y la fauna marinas, con lo que la trascendencia estratégica de la actividad económica que se desarrolla en torno a las mismas resulta especialmente trascendente.

Se trata en cualquier caso de una actividad que cabe ubicar dentro del sector primario, al mismo nivel que la agricultura o la ganadería que se desarrolla en tierra, de la que, en buena medida, resulta tributaria pues no en vano cabría definirla como la “*agricultura y ganadería del mar*”. Por consiguiente, dentro del conjunto de actividades primarias, constituye una labor más compleja y especializada que la mera labor extractiva, por cuanto viene a aportar un valor añadido a los espacios marinos en los que se ubica. Generando, prácticamente de la nada, un valor económico mediante el cultivo de plantas fanerógamas, algas y argazos; así como la cría de diversas especies de peces, moluscos o crustáceos.

El inicio de la actividad que nos ocupa en España, a gran escala, cabe ligarla al cultivo tradicional del mejillón en Galicia. Así, aprovechando la inmejorable ubicación de las rías gallegas y el conocimiento del cultivo de dicho molusco en bateas que poseían las gentes vinculadas al mar, se fue gestando ya hace varias décadas un potente sector mejillonero que nos ubica en la

actualidad como uno de los primeros productores del mundo (alrededor de 250.000 toneladas en el año 2000¹). Buena prueba de ello, lo constituye el hecho de que la primera ordenación del sector vino constituida por el Decreto 2.559/1961, de 30 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento para la explotación de viveros de cultivo del referido molusco.

El éxito del mejillón gallego alentó bien pronto la puesta en marcha de nuevas experiencias relativas al cultivo de estos bivalvos en otros enclaves de la zona marítimo-terrestre. Y al mismo tiempo, la creciente actividad extractiva del marisco (percebes, navajas, coquinas, berberechos, etc.) ejercida en las playas, cuando buena parte del año eran dedicadas ya a actividades de ocio, vino a evidenciar la conveniencia de ordenar globalmente el conjunto de todas estas labores, dando lugar el 30 de junio de 1969 a la aprobación de la Ley de Ordenación Marisquera 59/1969.

La nueva Ley de 1984 venía pues, en primer lugar, a ampliar el marco normativo existente en la materia con la mira puesta en una ordenación coherente de las distintas actividades incluíbles dentro del concepto de actividad marisquera. Pero además, en segundo término, respondía a la inquietud de conseguir aprovechar al máximo todas las potencialidades económicas que otros cultivos marinos ofrecían. De este modo, se afirmaba que los cultivos marinos por las condiciones excepcionales de nuestras costas gracias a su salinidad, temperatura y riqueza planctónica, además de su configuración y extensión, representaban para España un fuerte potencial de producción que podía ayudar en buena medida a cubrir nuestra demanda de pescados y mariscos y, consecuentemente, a disminuir nuestros gastos en divisas, así como a crear nuevas empresas de tipo mediano y pequeño con el consiguiente incremento de puestos de trabajo.

La anterior conclusión se apoyaba, a su vez, en dos ideas-guía que fomentan el interés tanto de las Administraciones públicas como de los particulares y empresas por involucrarse en la puesta en marcha de nuevas iniciativas relativas al cultivo y cría de diversas especies de flora y fauna marinas así como de investigación del medio marino en general. Dichas ideas se concretan en las siguientes:

De un lado, en que los cultivos marinos conllevan la generación de nuevas riquezas en zonas inadecuadas para otros aprovechamientos, sin merma para los mismos. De otro en que la maricultura no comporta en España una

¹ INIMA-MADRID: MINISTERIO DE AGRICULTURA, PESCA Y ALIMENTACIÓN, *La gestión medioambiental de la acuicultura española*, Ediciones mundi-prensa, 2002, p.17. Cifra estimativa a partir de datos elaborados por el MAPA.

actividad competitiva sino complementaria de las labores tradicionales de la pesca extractiva. Se percibe, por lo tanto, como un sector complementario que no viene a dañar otros intereses económicos y que resulta imprescindible en un momento en el que: 1) cada vez son más crecientes las necesidades de consumo de proteínas a nivel mundial; 2) la flota pesquera española se encuentra con problemas para seguir manteniendo su presencia en las aguas no comunitarias en las que tradicionalmente venía pescando (Marruecos, Canadá, Golfo de Guinea, etc.), tanto por el número de licencias que son otorgadas a nuestros barcos como por las cuotas de captura que le son asignadas; y 3) viene a suplir la debilidad de nuestros caladeros nacionales que, salvo en algunas especies menores, no destacan precisamente por su abundancia.

1.2. *Delimitación terminológica de conceptos básicos sobre la materia*

Tras una primera perspectiva sobre las potencialidades y la realidad del sector de la acuicultura marina en nuestro país, conviene realizar un análisis, aunque sea somero, del significado que cabe atribuir a los términos básicos empleados en torno a la actividad que constituye nuestro objeto de estudio. Me estoy refiriendo a los propios términos que he empleado en el apartado introductorio, esto es, a “acuicultura”, “cultivos marinos” y “maricultura”. Así como la indagación de cuál sea su deslinde respecto de un concepto muy cercano a los anteriores, como es el de “marisqueo”.

Pues bien, entrando ya en el significado que cabe atribuir al primero de los términos señalados, esto es, el de acuicultura, conviene destacar que ya en la primera Conferencia de la FAO sobre el tema (Kyoto, 1975), el concepto que se empleó fue precisamente el de “acuicultura” como actividad cuya naturaleza jurídica era la de “*d'élevage de produits dont la propriété du stock appartient à une personne juridique identifiée tout au long du cycle d'élevage*”². En similares términos, de carácter jurídico-económicos, ha venido también a definirla la normativa de la actual Unión Europea. Así el punto 2.2 del Anexo II perteneciente al Reglamento CEE nº 2.792/1999, del Consejo, de 17 de diciembre de 1999, que establece las modalidades de intervención con finalidad estructural en el sector de la pesca la define –de un modo más completo ya que describe también las actividades económicas que desarrollada- como “la cría o cultivo de organismos acuáticos con técnicas encaminadas a aumentar, por encima de las capacidades naturales del medio, la producción de los organismos en cuestión; éstos serán a lo largo de toda la fase de cría o de

² FERLIN, Ph., *L'Aquiculture. Que sais je?*, Presses Universitaires de France, Paris 1994, p. 6.

*cultivo y hasta el momento de su recogida, propiedad de una persona física o jurídica*³.

Las definiciones expuestas centran en cualquier caso su atención en el dato de la propiedad del empresario acuícola sobre las especies que cría, cultiva y recoge, de modo que, a diferencia de la pesca, éstas no constituyen desde su comienzo un bien demanial o sin dueño. La acuicultura, por lo demás, abarca tanto las actividades del género señalado realizadas con aguas continentales –acuicultura continental- como con aguas del mar -acuicultura marina-.

Una vez definida la acuicultura, como término más amplio y genérico en la materia, cabe señalar que las expresiones “*cultivos marinos*” y “*maricultura*” vienen a constituir en la práctica conceptos semejantes e intercambiables con el de acuicultura marina pudiendo tener como objeto tanto los peces como los moluscos, los crustáceos y las algas.

Finalmente, interesa deslindar los términos hasta ahora empleados de otro cercano cual es el de “*marisqueo*” ya que el artículo 148.1.11 CE incluye a ambos términos como competencias asumibles por las Comunidades autónomas. En un principio, como hemos visto, el desarrollo de los cultivos marinos o acuicultura marina estuvo ligado al cultivo de los moluscos y especialmente al del mejillón así como a las algas mientras que el marisqueo se vinculó a la captura de distintas especies de marisco (“*pesca del marisco*” en la edición en catalán de la CE, BOE núm. 311.3, de 29 de diciembre de 1978). Con el tiempo, la acuicultura ha ido ampliando su objeto material y el sector relacionado con el marisco ha ido incorporando técnicas de cría y cultivo de distintas especies de crustáceos en determinadas zonas de dominio público marítimo-terrestre. Ello ha hecho que desde la Ley 1/1986, de 25 de febrero, de Pesca Marítima de Cataluña, los textos legales aludan ya a la labor de “cría y recogida del marisco” y no sólo a la de marisqueo. De este modo, cabe entender que, al igual que con los peces, se ha desarrollado una actividad de cría, cultivo y recogida de crustáceos, bivalvos y otras especies de mariscos que se incluye también como propia de la acuicultura marina. La actividad propia del “marisqueo”, por el contrario, es la extractiva de especies de tal género, aunque las técnicas de extracción se encuentren las más de las veces

³ Vid. en el mismo sentido la definición contenida en el art. 44 de la Ley 11/2008, de 3 de diciembre, de Pesca de Galicia, según el cual, “se entiende por acuicultura marina la cría o cultivo de organismos acuáticos con técnicas encaminadas a aumentar la producción de los organismos en cuestión por encima de las capacidades naturales del medio; *estos organismos serán, a lo largo de toda la fase de cría o cultivo y hasta el momento de su recogida, propiedad de personas físicas o jurídicas*”.

racionalizadas mediante la distribución de títulos habilitantes entre los profesionales por zonas y temporadas⁴.

En este punto, puede citarse la definición que al respecto da el artículo 27 de la Ley 11/2008, de 3 de diciembre, de Pesca de Galicia, conforme a la cual: “*se entiende por marisqueo el ejercicio de la actividad extractiva desarrollada a pie o desde embarcación, en la zona marítima o marítimo terrestre* dirigida de modo exclusivo y con artes selectivas a la captura de una o varias especies de moluscos, crustáceos, tunicados, equidermos y otros vertebrados marinos, con fines de comercialización”.

1.3. Breve referencia a la realidad del sector de la acuicultura en España en relación con el contexto internacional

La acuicultura constituye, como ya he señalado, uno de los sectores económicos ligados a la producción de alimentos con más potencial de crecimiento, hasta el punto de que la FAO estima que va a constituir en los próximos años la única alternativa para lograr mantener la proporción de productos del mar en la dieta humana a nivel global, dado el estancamiento cuando no la disminución o agotamiento de mucho de los recursos pesqueros.

La acuicultura supuso, en 1998, el 33% del total de pescado destinado a consumo humano. Por grupos de especies, la producción piscícola es la actividad dominante, representando el 51% del total. Con datos de ese año, los peces representaban casi el 99% de la producción acuícola de agua dulce mientras que su proporción en el cultivo marino no alcanzaba el 8%.

La producción de moluscos representó, en ese mismo año de 1998, el 23% del total, mientras que la producción de plantas acuáticas el 22% y la de crustáceos el 4%.

En este panorama internacional, según datos de la FAO para 1998, la producción del conjunto de los Estados miembros de la Unión Europea supuso el 4% de la producción mundial mientras que la de España fue el 1% (la cuarta parte del total de la UE)⁵.

⁴ Por el contrario, no considero útil la inclusión dentro del término “marisqueo” de aquellas actividades que son propias de la cría, el engorde y la recogida de las especies de marisco en cautividad por cuanto ello conlleva, en la práctica, una confusión, prácticamente total, con el concepto de “acuicultura” que, como hemos visto, tiene atribuido su propio ámbito competencial por el art. 148.1.11 CE.

⁵ INIMA-MADRID: MINISTERIO DE AGRICULTURA, PESCA Y ALIMENTACIÓN, *La gestión medioambiental de la acuicultura española*, Ediciones Mundi-prensa, 2002, pp. 13

En lo que respecta específicamente a España, hasta la década de los años ochenta del siglo XX, la producción acuícola se concentraba en pequeñas empresas de economía familiar y muy tradicionales, siendo tres los cultivos tradicionales: el cultivo del mejillón iniciado en los años cuarenta en las rías gallegas; el de la trucha arco iris y de los esteros en la costa gaditana, iniciados ambos en los años setenta.

A partir de los años noventa, sin embargo, comienza el definitivo despegue económico del sector con la introducción de nuevas técnicas de cultivo y de maquinaria y tecnología a gran escala. La producción se diversifica incorporando la cría de diversas especies de peces muy demandadas por el mercado: así la dorada y la lubina, cultivadas principalmente en el Sur, Levante y Canarias; y el rodaballo, obtenido preferentemente en el Norte.

En cuanto a la distribución de especies en la producción global, y de acuerdo con los datos suministrados por las Comunidades Autónomas a la Junta Asesora de Cultivos Marinos (JACUMAR) en 2008, el 72,69% corresponde a moluscos -especialmente de mejillón- que, en contra de la tendencia mundial, en España constituyen la principal categoría de especies cultivadas. La producción de peces, por el contrario, tanto de acuicultura marina como continental, representa sólo el 24,59%⁶. Aunque conviene resaltar que, en los últimos años, el cultivo de peces marinos ha experimentado un gran auge llegando a superar a la producción de peces de origen continental en el año 2000⁷.

II. EL MARCO CONSTITUCIONAL DE LA ACUICULTURA Y LA ASUNCION COMPETENCIAL EN LOS PRIMEROS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA

2.1. *El marco constitucional y estatutario. La Ley reguladora de los Cultivos Marinos de 1984 y las distintas Leyes autonómicas reguladoras de la actividad de la acuicultura*

La ordenación general de los cultivos marinos, representada en la actualidad por la Ley reguladora de los Cultivos Marinos de 25 de junio de 1984 (en adelante LRCM), se enmarca dentro de la competencia de ordenación general de

a 15; Food and Agriculture Organization (FAO), *El estado mundial de la pesca y la acuicultura*, 1999, 112 pp.; Federation of European Aquaculture Producers (FEAP), *Informe de la FEAP- 1998 de la acuicultura en Europa*.

⁶ www.mapa.es, *Situación Actual de la Acuicultura*, Junta Asesora de Cultivos Marinos, Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino 2010, p.1.

⁷ INIMA-MADRID: MINISTERIO DE AGRICULTURA, PESCA Y ALIMENTACIÓN, *La gestión medioambiental de la acuicultura española*, Ediciones Mundi-prensa, 2002, p. 17.

la actividad económica que compete al Estado. La Ley cabecera del sector parte, por lo tanto, como no podía ser de otro modo, del pleno respeto de las competencias asumidas por las Comunidades Autónomas.

En este punto, cabe destacar que la Constitución Española de 1978 prevé en su artículo 148.1.11º que las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias, entre otras, en las siguientes materias: “*la pesca en aguas interiores, el marisqueo y la acuicultura, la caza y la pesca fluvial*”. De modo que la materia objeto de examen entraba ya, *ab initio*, con total nitidez dentro del ámbito competencial posible de las Comunidades Autónomas.

Pues bien, nada más iniciado el proceso autonómico, las primeras Comunidades Autónomas con fachada litoral que iniciaron el proceso de constitución de una nueva entidad político-territorial fueron asumiendo en sus respectivos Estatutos de Autonomía la referida competencia. Dando lugar, a su vez, también de modo inmediato, a la aprobación de una Ley propia de ordenación del sector pesquero y marisquero que pretendía colmar las expectativas existentes en aquél momento en relación con el tema. Expectativas que, salvo alguna actividad de tipo marginal o experimental, se centraban en la posible producción de marisco en cautividad, su recogida en la zona marítimo-terrestre, o en la producción de moluscos en bateas. La labor de *recogida* de algas, aunque próxima a la acuicultura y al marisqueo, constituye una actividad de difícil encaje en ambos títulos competenciales por su carácter extractivo -que la separa de la acuicultura- y por su objeto -que la aparta del marisqueo-. No obstante lo anterior, en la práctica, se le ha dado acogida dentro de la acuicultura a falta de otro título más específico.

En concreto cabe citar, por ejemplo, el Estatuto de Autonomía del País Vasco, aprobado mediante la Ley Orgánica 3/1979, de 18 de octubre, que en su artículo 10.10 asume como exclusiva la mencionada competencia en materia de pesca en aguas interiores, marisqueo y acuicultura. Dicha previsión estatutaria dio lugar a la adopción de las primeras normas relativas al tema. Me estoy refiriendo más precisamente al Decreto 89/1981, de 30 de julio, por el que la Comisión Mixta de Transferencias acordaba que la Comunidad Autónoma del País Vasco asumiera las funciones relativas al otorgamiento de concesiones y autorizaciones para la explotación de algas y para el ejercicio de la actividad extractiva en general, dictando las normas correspondientes para regular la inspección y sanción. De modo que, producido ya el traspaso efectivo de la competencia, el Consejo de Gobierno procedió a dictar el Decreto 164/1981, de 30 de julio, por el que se aprobaba el Reglamento de recogida y comercialización de algas de fondo y de argazos en el País Vasco. En la actualidad, ha de citarse la Ley 6/1998, de 13 de marzo, de Pesca Marítima del País Vasco, como Ley autonómica de referencia.

Por su parte, la Comunidad Autónoma de Galicia asume la referida competencia en materia de acuicultura al amparo del mismo precepto constitucional en su Estatuto de Autonomía, aprobado mediante Ley Orgánica 1/1981, de 6 de abril. El artículo 27 del texto estatutario disponía que a la Comunidad Autónoma gallega le corresponde la competencia exclusiva de la pesca en las rías y demás aguas interiores, el marisqueo, la acuicultura, la caza, la pesca fluvial y lacustre. El mencionado ámbito competencial fue asumido en lo relativo a la pesca y el marisqueo por la Ley 6/1993, de 11 de mayo de Pesca de Galicia. Así, esta Ley regulaba la explotación de los recursos marinos de Galicia en su Título II, precisando en su artículo 24, la capacidad de la Administración autonómica para fijar tanto los horarios de la actividad de las distintas modalidades de explotación como los días en los que se podría llevar a cabo. Dicha Ley fue sustituida por la vigente Ley 11/2008, de 3 de diciembre, de Pesca de Galicia que actualiza la regulación en la materia.

Un tercer ejemplo de la asunción competencial en materia de cultivos marinos lo encontramos en Andalucía. La Comunidad Autónoma andaluza ya en el artículo 13.18 de su primer Estatuto de Autonomía aprobado mediante la Ley Orgánica 6/1981, de 30 de noviembre, recoge como una de sus competencias exclusivas la referida a la pesca en aguas interiores, la acuicultura y el marisqueo. En la actualidad, la normativa aplicable en el ámbito de la maricultura se encuentra constituida por la Ley de Pesca Marítima, Marisqueo y Acuicultura Marina 2002, de 4 de abril, aprobada por el Parlamento Andaluz que dedica su Título VII a la “*Regulación y Fomento de la Acuicultura Marina*”.

Como consecuencia del proceso individual de asunción de competencias derivadas de los distintos Estatutos de Autonomía, las normativas autonómicas relativas a la organización administrativa de la maricultura no son siempre coincidentes entre sí por lo que la LRCL, en cuanto ley general del sector, acude al recurso de emplear la expresión “*Organismo competente en la materia*”. De modo que, con la utilización de este concepto genérico indica, en cada caso, la entidad que asume la misión de informar al ciudadano o de tramitar o resolver los expedientes relativos al otorgamiento de aquellos títulos habilitantes necesarios para que los interesados puedan ejercer la actividad de la que se trata.

2.2. Los límites de las competencias “plenas” de las Comunidades Autónomas en materia de acuicultura marina por razón de los títulos competenciales y las facultades de actuación que corresponden al Estado sobre el dominio público marítimo-terrestre

Las competencias que en materia de acuicultura y marisqueo asumen en la actualidad la práctica totalidad de las Comunidades Autónomas con fachada

litoral, en virtud de lo dispuesto en el artículo 148.1.11 CE, pueden ser calificadas sin vacilación como “*plenas*” dado que tanto el precepto constitucional como el estatutario correspondiente lo vienen a enunciar sin restricción alguna sin que, por otra parte, en el listado de las competencias exclusivas del Estado contenidas en el artículo 149.1 CE se encuentre mención alguna que impida dicha asunción en bloque.

Lo anterior no debe entenderse, sin embargo, en el sentido de que las Comunidades Autónomas puedan ejercer tales competencias en la práctica sin restricción ni limitación alguna. Por el contrario, por un lado, el texto constitucional enuncia una serie de títulos competenciales a favor del Estado que, de modo directo, van a incidir sobre la actividad de los cultivos marinos y así lo ha venido destacando el Tribunal Constitucional (así p.ej., en las SSTC 56/1986, de 13 de mayo; y 95/1986, de 10 de julio). A este respecto, puede citarse la planificación general de la actividad económica, el comercio exterior, la unidad de mercado, las bases y coordinación general de la sanidad. Las competencias exclusivas no pueden interpretarse de modo excluyente sino de forma sistemática con el conjunto del “bloque de constitucionalidad” (STC 163/1994, de 26 de mayo) que, claro está, incluye títulos competenciales sobre materias conexas y, sobre todo, porque queda a salvo la facultad del Estado para la dirección de la actividad económica.

Pero además por otro, también constituye un límite determinante de cuál sea el contenido posible de la competencia autonómica en materia de acuicultura marina la titularidad del Estado sobre el dominio público marítimo-terrestre establecida en el artículo 132 CE dado que, aunque ciertamente el Tribunal Constitucional ha afirmado de forma constante la idea de que el dominio público supone la titularidad de una propiedad pública, sometida a un régimen jurídico específico, y no una competencia, entiende que dicho régimen conlleva facultades de protección, conservación y gestión del dominio público marítimo-terrestre (STC 227/1988, de 29 de noviembre, sobre la Ley de Aguas) y finalmente, fundamenta el ejercicio de dichas facultades en títulos competenciales específicos del Estado (STC 149/1991 sobre la Ley de Costas). Esquemáticamente, la doctrina sentada por el Tribunal Constitucional en este punto -que denota una cierta evolución- puede resumirse del siguiente modo:

- 1.- Si bien el dominio público constituye una propiedad especial cuya titularidad se establece a favor del Estado, ello no implica la atribución de competencias a su favor ni tampoco la privación de competencias propias a las Comunidades Autónomas (STC 227/1988, relativa a la Ley de Aguas, F.J. 15).

- 2.- La titularidad del dominio público, si bien no se concreta en ningún título competencial específico, permite al Estado establecer el régimen jurídico de todos los bienes que lo integran y adoptar las normas generales necesarias para garantizar su protección (STC 40/1998, de 19 de febrero, relativa a la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante, FF.JJ. 24 a 27). Así respecto del artículo 16.1 LPMM afirma específicamente que *“el precepto se limita a establecer algo obvio, la necesidad de que el dominio público ocupado por los puertos autonómicos sea adscrito por su titular, que no es otro que el Estado”* (F.J. 27).
- 3.- No es reprochable, pues, la adopción de una Ley que discipline, con el alcance supletorio que declara la Disposición adicional de la LRCM, lo relativo a la acuicultura marina en todo el territorio nacional. Y ello no sólo en razón a la existencia, en el presente caso, de una zona litoral del territorio nacional no integrada en Comunidades Autónomas (parte del dominio público marítimo-terrestre), así como de competencias estatales concurrente 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 (STC 103/1989, de 8 de junio, referida a la Ley reguladora de los Cultivos Marinos, F.J. 4º).
- 4.- La competencia que le atribuye al Estado el artículo 149.1.1 CE para asegurar una igualdad básica de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y libertades constitucionales [en concreto del derecho al medio ambiente, previsto en el art. 45 CE], fundamenta la legitimidad de todas aquellas normas destinadas a garantizar, en condiciones básicamente iguales, la utilización pública, libre y gratuita del demanio para los usos comunes y permite establecer, correlativamente, el régimen jurídico de aquellos usos u ocupaciones que no lo son (STC 149/1991, de 4 de julio, F.J. 1º referida a la Ley de Costas). Con lo que la previsión del art. 132.2 CE sobre el dominio público marítimo-terrestre lleva aparejado el ejercicio de competencias estatales.

III. LA DELIMITACIÓN LEGAL DE LA ACUICULTURA: EL ÁMBITO DE APLICACIÓN DE LA NORMATIVA EXISTENTE

La *“acuicultura”*, como ya se ha señalado, constituye la actividad económica relativa a la explotación de los cultivos marinos, aunque dada la novedad del sector incluye también, como parte esencial de su funcionamiento, una constante investigación y experimentación en la búsqueda de nuevas formas de cultivo de plantas y especies marinas. Pues bien, la Ley reguladora de los

Cultivos Marinos, aprobada el 25 de junio de 1984, asumió expresamente como objetivo la regulación y ordenación de los cultivos marinos en el territorio nacional ya sea en bienes de dominio público como de los particulares; si bien, claro está, dada las características de las actividades a las que nos referimos, dicha tarea se extiende por aquellas zonas del territorio que se encuentren directamente en contacto con el mar: la zona marítimo-terrestre, las rías, los estuarios, las lagunas y albuferas en comunicación permanente o temporal con el mar, el mar territorial y la zona económica exclusiva (artículo 1).

3.1. Las definiciones básicas para entender la actividad en la que consiste la disciplina analizada

La Ley cabecera del sector aborda en su artículo 2, como primera misión dentro de la proclamada ordenación de la materia, la tarea de definir cuáles son los *conceptos jurídicos clave* sobre los que va a fundamentarse posteriormente toda la regulación de la actividad. En este apartado, cabe destacar especialmente tres definiciones básicas de alcance general que enmarcan la actividad a la que nos referimos, aparte de otras definiciones relativas a cuestiones menores (puesta o desove, preengorde, engorde).

Así en primer lugar, por “*especies marinas*” debemos entender las pertenecientes a la fauna y flora que de, forma permanente o temporal, viven en el mar o que pueden ser cultivadas en aguas marinas o salobres. En segundo término expone que, por “*re población marina*”, ha de entenderse la liberación de especies animales o vegetales en cualquier fase de su ciclo vital en el medio natural para que incremente su población.

Y en tercer y último lugar, define la expresión “*cultivos marinos*” como la realización de las acciones y labores apropiadas para la reproducción o crecimiento de alguna o varias especies de la fauna y flora marina o asociadas a ellas. Respecto de la definición señalada, cabe destacar que parece evidente que este concepto presupone los dos anteriores. De modo que el cultivo marino es aquél que se realiza sobre especies marinas y supone una actividad algo más compleja que la mera repoblación en cuanto que comporta la realización de aquellas tareas adecuadas para la reproducción y/o el crecimiento de algunas especies de plantas o animales del medio marino. Por consiguiente, cualquier actividad dirigida a obtener la procreación y el crecimiento de estas especies a lo largo de su ciclo vital o de parte del mismo constituye el objeto material de su regulación.

No alude, por el contrario, la definición analizada a la circunstancia de que tales cultivos se encuentren en terrenos previamente acotados y de carácter

exclusivo o a que las labores realizadas deban alcanzar todo el ciclo vital de las especies con lo que puede inferirse que cualquier actividad económica que consista en la reproducción y cría de la flora y fauna marina se incluye dentro de la disciplina examinada.

3.2. *El medio en el que se desarrolla la actividad: "El establecimiento de cultivos marinos"*

La actividad de cría y crecimiento de las distintas especies de fauna y flora marinas obviamente ha de ubicarse en aquellas instalaciones y asentamientos con agua del mar o salobre apropiados que permitan lograr la finalidad perseguida de fomento del inicio y continuación del ciclo vital de las especies marinas. Pues bien, tales instalaciones y lugares se denominan por la Ley genéricamente "*establecimientos de cultivos marinos*".

La definición legal que contiene el artículo 2 no puede ser más clarificadora pues incluye dentro del mismo, sin restricciones especiales, cualquier artefacto flotante, fijo o de fondo; las extensiones de agua de mar o salobre y sus fondos, sumergidos o intermareables, acotadas o cerradas parcial o totalmente por accidentes naturales o procedimiento artificial; así como las instalaciones en tierra firme cuyo fin sea el "cultivo"- término ya examinado- de especies marinas o su estudio, investigación o experimentación. Estas últimas actividades constituyen un conjunto de labores íntimamente unidas al desarrollo del sector de los cultivos marinos dado su carácter aún incipiente, la complejidad de las labores que se realizan, y las amplias potencialidades de crecimiento con que cuenta tanto en número y variedad de especies animales y vegetales como en aplicaciones a las que se pueden dedicar los productos obtenidos.

Obviamente, los establecimientos marinos pueden ser objeto de varias clasificaciones en función de cual sea su estructura, finalidad y emplazamiento. Siguiendo tales criterios, la Ley 23/1984, de 25 de junio, realiza una serie de definiciones que pretenden tener una finalidad homogeneizadora de la terminología básica que contenga la normativa dictada o que dicten en el futuro las Comunidades Autónomas, aunque dejando margen para que las mismas puedan manejar o añadir conceptos complementarios. De la relación de términos que contiene la Ley cabe obtener tres grupos de definiciones, según el criterio empleado:

3.2.1. Por razón del emplazamiento y el tipo de cultivo al que se dedica el “*establecimiento de cultivos marinos*”

Atendiendo a cuál sea el emplazamiento y el tipo de cultivo al que se dedica el “*establecimiento de cultivos marinos*” se definen los siguientes conceptos:

- 1) En la zona marítimo-terrestre o en los fondos de los espacios marinos, se distingue entre “*banco cultivado*” o “*parque de cultivo*”, según que la recolección o el cultivo al que se dedique sea extensivo o intensivo. Este último término se refiere, además de a la posibilidad genérica de especies vegetales, especialmente a mariscos u otras especies sésiles muy ligadas al fondo marino, mientras que el primero al desarrollo de moluscos.
- 2) En tierra primordialmente, aunque con el empleo lógicamente de zonas inundadas, piscinas, tanques o similares, se habla de “*granjas marinas*”.

3.2.2. En consideración al posible empleo de artefactos flotantes, a medias aguas o de fondo en que se efectúa el cultivo de la especie marina

Dependiendo de cuáles sean los artefactos flotantes, a medias aguas o de fondo en que se efectúa el cultivo de la especie marina, cabe hablar también de diversas categorías.

- 1) “*Vivero*” cuando se realiza a través de cuerdas, cajas o similares sujetas a dicho artefacto.
- 2) “*Jaula*” cuando se desarrolla mediante la utilización de red, rejilla, barras u otros sistemas que permitan retener a las especies marinas para su cultivo.

3.2.3. Por razón del objetivo primordial al que se destina la estación o establecimiento de cultivos marinos

En función de cuál sea el objetivo primordial, específico, al que se destina la estación o establecimiento de cultivos marinos, cabe distinguir varias modalidades.

- 1) “*Criadero*”, esto es, cuando se dedica a la estimulación de freza, inducción a la puesta o cualquier otro sistema destinado a favorecer la

reproducción y a obtener cualquier especie marina que se destine a la cría.

- 2) “*Semillero*”: establecimiento dedicado al “preengorde” -cultivo de individuos juveniles en sus primeras fases vitales- y adaptación al medio natural de juveniles obtenidos en criaderos. Señala la definición legal que al destinarse al engorde –cultivo de individuos adultos- se designarán como “semilla”.
- 3) “*De engorde*”: no viene especificado propiamente en la Ley pero se deduce como el tercer tipo posible de la clasificación legal, constituida por aquellas estaciones en las que se lleva a cabo el “engorde” o cultivo de juveniles en fases avanzadas y de adultos de la fauna marina para lograr tallas comerciales.

De este modo, la Ley cabecera del sector realiza una primera labor esencial de clasificación de toda la nomenclatura básica empleada en el desarrollo de la maricultura a partir de la cual poder abordar la regulación de los cultivos marinos. Se desarrolla por consiguiente, una primera tarea no siempre felizmente culminada en todos los campos, de clarificación de la terminología legal y de fijación de conceptos esenciales que, a buen seguro, viene a evitar la proliferación de definiciones y clasificaciones contradictorias o inexpresivas, coadyuvando de esta manera a la finalidad confesada de sentar las bases de la ordenación legal de los cultivos marinos, con fundamento en el artículo 131 CE.

IV. EL CÁRACTER POLIÉDRICO DE LA LEY REGULADORA DE CULTIVOS MARINOS: UN EJEMPLO, EL OTORGAMIENTO DE TÍTULOS HABILITANTES PARA EL EJERCICIO DE ACTIVIDADES DE CULTIVO MARINO

4.1. El carácter polivalente de la Ley reguladora de Cultivos Marinos: regulación abstracta de las atribuciones administrativas que afectan a la acción pública sobre los cultivos marinos; regulación de competencias estatales; y carácter supletorio

La Ley cabecera del sector de la acuicultura, constituida por la Ley reguladora de Cultivos Marinos 23/1984, de 25 de junio, afirma decididamente en el Preámbulo su respeto por las competencias asumidas en la materia por las Comunidades Autónomas. Pero a pesar de dicha afirmación, se planteó seriamente, ya desde su entrada en vigor, la posible inconstitucionalidad de su articulado,

en la medida en que supone una regulación aprobada por el Legislador estatal en materias asumidas como exclusivas por las distintas Comunidades Autónomas con fachada litoral en sus respectivos Estatutos de Autonomía, de acuerdo con las previsiones contenidas en el artículo 149.1.11 CE.

Las dudas suscitadas en este sentido llevaron a la Junta de Galicia a plantear un Recurso de inconstitucionalidad contra la Ley reguladora de Cultivos Marinos que fue resuelto en virtud de la Sentencia del Tribunal Constitucional 103/1989, de 8 de junio, que vino a desestimarlo apoyándose, principalmente, en una serie de argumentos que han contribuido a determinar cuál es el verdadero alcance de la Ley estatal. En este sentido, y siguiendo los razonamientos de la Sentencia, pueden destacarse los siguientes caracteres de la referida norma aprobada por las Cortes Generales.

La Ley, en primer lugar, carece de alcance ordenador de las competencias estatales y autonómicas. Por el contrario, presuponiéndolas, procede a una regulación abstracta, por así decir, de atribuciones administrativas que afectan a la acción pública sobre los cultivos marinos. Regulación que parte, como es inevitable, de la convergencia en el litoral de una pluralidad de responsabilidades administrativas (F.J. 4º).

Pero además, en segundo término, la Ley se configura como fruto del ejercicio tanto de la competencia general de ordenación económica -art. 149.1.13ª- en el marco del artículo 131 CE como del resto de las competencias estatales que inciden en el sector -sanidad, comercio exterior, defensa, unidad de mercado- que son las que, en última instancia, van a justificar las facultades de coordinación atribuidas a la Administración General del Estado en el Título VI de la Ley (F.J. 5º).

Y finalmente, en tercer lugar, asume evidentemente un carácter supletorio, conforme a la previsión del artículo 149.3 CE, tanto para cubrir las lagunas existentes respecto de la legislación que ya hayan aprobado las distintas Comunidades Autónomas como para fijar una regulación de referencia en los supuestos de Comunidades Autónomas que, por inactividad de sus respectivas Asambleas legislativas, aún no habían procedido a dictar una ley específica en la materia de los cultivos marinos. La Disposición Adicional de la Ley resulta expresiva a este respecto. Así, por ejemplo, ocurrió respecto de la Comunidad Autónoma de Canarias hasta la Ley 17/2003 de Pesca, de 10 de abril; con la Región de Murcia hasta la Ley 2/2007, de 12 de marzo, de Pesca Marítima y Acuicultura; o continúa sucediendo en la actualidad con la de Baleares dado que el anteproyecto de Ley de Pesca y Acuicultura se presentó en 2010 por el Gobierno autónomo.

La Sentencia del Tribunal Constitucional defiende, por lo tanto, la potestad de las Cortes Generales para aprobar una ley que venga a derogar o modificar la legislación sectorial previa a la Constitución representada por la Ley 59/1969, de 30 de junio, de Ordenación Marisquera (F.J. 7º). Debiendo señalarse en este punto que, además, según la Disposición Adicional de la Ley, la normativa que aprueben las distintas Comunidades Autónomas “habrá de respetar, en todo caso, el ejercicio de las facultades atribuidas por el Título II de la presente Ley - referido a la concesión de títulos habilitantes- a los órganos correspondientes de la Administración del Estado”.

La jurisprudencia del Tribunal Constitucional inicia, sin embargo, inmediatamente después de la Sentencia 103/1989, de 8 de junio, un cambio radical en cuanto a la interpretación del significado y alcance de la cláusula de supletoriedad del artículo 149.3 CE, pasando de defender el ejercicio permanente de la potestad legislativa por el Estado en materias atribuidas en exclusiva a la competencia de los Entes autonómicos ante la falta de normativa autonómica de desarrollo o insuficiencia de la misma, a estimar evidente que el Estado no puede dictar normas supletorias al carecer de título competencial específico que así lo legitime. Sin que, por otra parte, el hecho de ostentar otros títulos competenciales susceptibles de incidir sobre la materia pudiera justificar la invocación de la cláusula de supletoriedad del artículo 149.3 (STC 61/1997, de 20 de marzo, relativa a la Ley del Suelo).

4.2. Clases de títulos habilitantes y caracteres esenciales de los mismos

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 3 de LRCM, la instalación, explotación y funcionamiento de cultivos de fauna y flora marinas y sus correspondientes tomas de agua y evacuaciones al mar, requerirán la concesión o autorización, según corresponda en cada caso, del Organismo competente en materia de Pesca, previos los informes que procedan, tanto en zonas de dominio público, como en terrenos de dominio privado.

Añade a lo anterior el referido artículo 3 que, cuando tales otorgamientos impliquen obras fijas dentro del mar, precisarán, además, una concesión del Organismo competente de Puertos y Costas, “conforme al artículo 10.3 de la Ley 28/1963, sobre Costas”, expresión que obviamente ha de sustituirse por la regulación, que más adelante se comenta, de la vigente Ley de Costas de 28 de julio de 1988 (LC).

El artículo señalado, no obstante, trae a colación dos importantes cuestiones como son, en primer lugar, cuáles son los títulos otorgados por la Administración pública, en cada caso, habilitantes para el desarrollo del “establecimiento de

cultivos marinos”. La respuesta a dicha pregunta no resulta novedosa pues se contesta con la tradicional distinción en Derecho Administrativo entre autorizaciones y concesiones, según que el título a obtener implique habilitar para el ejercicio de un derecho del que ya era titular el particular, verificando únicamente que éste cumple con los requisitos exigidos por la Ley y normativa de desarrollo para el inicio de la actividad o, por el contrario, en el supuesto de la concesión, implica la traslación al ciudadano de un derecho subjetivo de contenido patrimonial que le permite la instalación y el funcionamiento de actividades de cultivo marino, generalmente en exclusividad y por un largo período de tiempo.

A lo anterior ha de añadirse la cuestión de cuál es la Administración competente para otorgar tales títulos y en virtud de qué competencia lo hace. La respuesta se encuentra evidentemente en los títulos competenciales que hemos manejado del artículo 148.1.11 CE de “*la pesca en aguas interiores, la acuicultura y el marisqueo*”; pero también en la consideración de que tales establecimientos se ubican, las más de las veces, en zona marítimo-terrestre que queda sujeta a la gestión de los Organismos competentes del Estado en materia de costas y puertos; y en ocasiones fuera de las denominadas aguas interiores (art.3.2 LC), por lo que aún la pesca y el resto de actividades que se desarrollen caen completamente dentro de la competencia estatal.

A este respecto, la Ley reguladora de los Cultivos Marinos procede a definir y precisar los títulos habilitantes en sus artículos 4 y 5, en los que se especificará la especie o conjunto de especies de cultivos marinos para las que se otorga, de la siguiente manera:

a) Se entiende por concesión el otorgamiento del *derecho* de uso y disfrute exclusivo y con carácter temporal por personas naturales y jurídicas “de nacionalidad española” *en terrenos de dominio público*, para la instalación de establecimientos destinados a la investigación o explotación de cultivos marinos. Estamos pues ante una titularidad jurídica activa o de poder con un contenido patrimonial concreto a favor de un sujeto particular frente a la Administración que surge previa la tramitación del correspondiente expediente y el pago del “canon concesional” conforme a la Ley. La expresión relativa a la nacionalidad española del peticionario debe entenderse ampliada, tras el ingreso de España en la Comunidad Europea, a cualquier ciudadano o entidad jurídica de los países miembros de la UE, en aras de los principios de libertad de establecimiento y circulación de capitales en condiciones de igualdad de las personas físicas y las jurídicas mercantiles constituidas en su interior.

La LRCM aclara no obstante que las concesiones, en cualquier caso, se otorgan sin perjuicio de tercero y cuando no afecten a intereses generales; y

especialmente a los de defensa, navegación y pesca, y que podrán ser expropiadas por causa de utilidad pública o de interés social mediante la indemnización que corresponda, con arreglo a la Ley de Expropiación Forzosa (art. 5, párrafo 2º).

b) La autorización *en terrenos de dominio público*, por su parte, supone el otorgamiento de un permiso a personas naturales o jurídicas de “nacionalidad española”, a título de precario, para la puesta en marcha de un establecimiento de investigación o explotación de cultivos marinos.

En uno y otro caso, ambos títulos se otorgan durante un plazo de 10 años prorrogables hasta un máximo de 50. Y además de por el transcurso del plazo máximo, el párrafo 4 del artículo 5 prevé una larga lista de causas que determinan la extinción de las concesiones y autorizaciones, entre las que destacan: por una parte, el abandono, la renuncia del interesado o el incumplimiento de las normas que regulan el respectivo título habilitante; y por otra, los daños ecológicos evidentes, el peligro para la salud pública o de navegación u “otros riesgos de análoga trascendencia achacables a las instalaciones o a su funcionamiento”.

A diferencia de la concesión, la autorización de la que hablamos no comporta necesariamente el uso y disfrute en exclusiva de terrenos de dominio público, por lo que los usos que realicen los titulares de autorizaciones de bienes de dominio público marítimo-terrestre habrán de ser compartidos con el resto de los usuarios. Ser otorga *en precario* de modo que resulta revocable por la Administración competente en cualquier momento en caso de fuerza mayor, de utilidad pública o interés social sin compensación alguna; que puede, además, expedir sin límites autorizaciones de la misma clase dentro de una determinada “*zona de interés de cultivos marinos*”.

c) También existen autorizaciones a personas naturales y jurídicas que les habilitan para que procedan a la puesta en marcha de las instalaciones adecuadas para la explotación de cultivos marinos “*en terrenos privados*” que, a diferencia de las anteriores, tienen vigencia indefinida, mientras no se paralice la actividad autorizada o no se incurra en las causas de caducidad legalmente previstas. De modo que, mientras no se den las circunstancias señaladas, no podrán ser libremente revocadas por la Administración competente.

Los títulos habilitantes de los que estamos hablando resultan susceptibles de transmisión, cesión o gravamen, lo que requerirá la previa autorización del organismo que otorgó aquellas (art. 17 LRCM). Pero, en cualquier caso, las autorizaciones y concesiones tienen el carácter de indivisibles por lo que, en caso de ser varios los adquirentes, cesionarios o herederos, la transmisión se hará siempre *pro indiviso*.

Finalmente, interesa destacar en este apartado, en cuanto a los beneficiarios, la regla de preferencia que establece el art. 9 de la LRCM para el otorgamiento de concesiones y autorizaciones relativa a la instalación, explotación y funcionamiento de cualquier establecimiento de cultivos marinos en zona de dominio público a favor de las empresas y explotaciones promovidas por las Cofradías de Pescadores, Cooperativas de cultivos marinos y organizaciones de productores dentro de su ámbito de actuación. Regla que, a la luz del principio de libertad de mercado plasmado en el Título VII del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea sobre normas comunes de la competencia (vid. artículo 107), resulta difícilmente defendible, aunque sea en la consideración de que “reúnan iguales garantías técnicas, económicas y financieras” y como no, que las mismas se presenten “dentro del plazo establecido por los Organismos competentes”. Y ello dado que la selección de posiciones ganadoras ha de responder preferentemente a criterios de eficiencia, rentabilidad económico-financiera y a la importancia de la inversión realizada. De modo que, sólo partiendo de que estamos ante una presunción legal de que el otorgamiento de tales autorizaciones y concesiones puede tener una mayor y mejor repercusión social, resulta comprensible la regla señalada.

4.3. El Organismo competente para el otorgamiento de las autorizaciones y concesiones

En cuanto a *quién sea el Organismo competente* para la resolución de los distintos expedientes que se tramiten, la LRCM parece remitirse a la determinación que en cada caso haga la respectiva normativa autonómica, utilizando sistemáticamente la expresión “*Organismo competente en materia de pesca*”, como órgano competente para la tramitación, que es quien determinará además las limitaciones que procedan en el uso y disfrute exclusivo y el plazo para la terminación de las obras exigidas para la puesta en marcha de la respectiva explotación (arts. 8 y 15 LRCM). El Órgano competente actuará no obstante, en todo caso, ateniéndose a la previa planificación y zonificación aprobada con alcance general, como veremos enseguida; y de conformidad, claro está, con la Demarcación de Costas que en cada sector costero constituye la principal propietaria de terrenos de dominio público en los que instalar los diferentes “*establecimientos de cultivos marinos*” (vid. art. 108 y siguientes del Reglamento de la LC).

El “*Organismo competente en materia de pesca*” asume también la responsabilidad de llevar a cabo las necesarias labores de inspección y reconocimiento de los establecimientos de cultivo, verificando la corrección de sus métodos, las instalaciones y la producción (artículo 18 LRCM). Sin

perjuicio de la que, conforme a la Ley, corresponde realizar a los Organismos competentes en materia sanitaria.

Una concreción de cuál sea el Organismo competente para resolver la da, para el caso de Andalucía, la Ley 1/2002 de 4 de abril, de Ordenación, Fomento y Control de la Pesca Marítima que en sus artículos 46 y 48 establece que corresponde a la Consejería de Agricultura y Pesca -“*Organismo competente en materia de pesca*”- el otorgamiento a las personas físicas y jurídicas que reúnan los requisitos exigidos por la Ley de los permisos para la instalación, puesta en funcionamiento y explotación de los establecimientos de cultivos marinos (las denominadas “*autorizaciones de actividad*”, o sea, las concesiones y autorizaciones de que se habla en la LRCM).

En todo este tema de la regulación de los cultivos marinos queda patente la titularidad de los responsables de pesca tanto nacionales como autonómicos que son a quienes, en última instancia, corresponde la ordenación y la regulación normativa del sector. Así, el art. 24 LRCM dispone que, en la elaboración de los anteproyectos normativos que pudieran incidir en los cultivos marinos resulta preceptivo el informe del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, oídas las Comunidades Autónomas afectadas. Dichos informes, además, tienen carácter vinculante cuando se trata de las denominadas “*zonas de interés para cultivos marinos*” (ZICM). La competencia, en la actualidad, ha sido reubicada como veremos, dentro del nivel estatal, en el Ministerio de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino.

4.4. La tramitación de los expedientes de otorgamiento de concesiones y autorizaciones

En cuanto a la tramitación de los expedientes de concesiones y autorizaciones (arts. 10 a 15 LRCM) cabe distinguir esquemáticamente según se ubiquen en:

a) *Bienes de dominio público que no hayan sido declarados de interés para los cultivos marinos, en los que se realizará:* 1) información pública; y 2) será preceptivo el informe de los Organismos competentes en materia de defensa, seguridad de la navegación, turismo y puertos y costas, así como de los Ayuntamientos afectados. De ser varios, los informes se solicitarán de forma conjunta por el Órgano competente para resolver y deberán ser evacuados en el plazo de un mes (arts. 10 y 11 LRCM), entendiéndose el silencio de las Administraciones requeridas en sentido favorable.

b) *Zonas declaradas de interés para los cultivos marinos o en propiedad privada*, en los que únicamente será preceptivo el informe del Organismo

competente en materia de pesca lo que supone, en definitiva, recabar la opinión del órgano especializado de la misma Consejería de Pesca que tramita el expediente.

c) Junto a tales concesiones y autorizaciones, los peticionarios deberán solicitar, simultáneamente con las anteriores, las *concesiones necesarias para “tomar o evacuar agua de mar”*, a través de zonas de dominio público, que precise el establecimiento de cultivos marinos proyectado (art. 14 LRCM).

Cuando se trate de *concesiones “de toma de agua de mar”* para establecimientos de cultivos marinos en terrenos de propiedad privada, o para la ampliación de los ya autorizados, la petición será sometida a los mismos informes que la propia petición de los títulos habilitantes iniciales.

Terminada la construcción de un establecimiento de cultivos marinos, total o parcialmente construido en zona de dominio público, conforme a las condiciones y limitaciones especificadas en el título, y antes de su puesta en funcionamiento, deberá ser revisada por el Organismo competente “en materia de Costas y Puertos” (la respectiva Demarcación de Costas), en cuanto titular del terreno. Precizando no obstante, el art. 16 LRCM que, si tal revisión no se efectuara en el plazo de un mes, podrá el Organismo competente en materia de Pesca (Consejería autonómica de Pesca) autorizar la iniciación de la explotación condicionando la autorización definitiva al dictamen posterior de los citados servicios (regla que en todo caso ha de acompañarse con el principio de equidad para no generar indefensión, art. 106 LPC).

4.5. La necesaria coordinación de los títulos habilitantes en materia de acuicultura marina y de ocupación del dominio público marítimo-terrestre

La exigencia de coordinación de los títulos habilitantes en materia de acuicultura marina y de ocupación del dominio público marítimo terrestre viene recogida en el artículo 65 LC, conforme al cual, “el otorgamiento de la concesión demanial no exime a su titular de la obtención de las concesiones y autorizaciones que sean exigibles por otras Administraciones públicas”. Lo que ha sido interpretado mayoritariamente, en el sentido de que la concesión demanial se configura como un requisito previo *sine qua non* en el que la Administración del Estado verifica la conformidad de lo pedido al régimen jurídico del dominio público del que es titular.

El artículo 150 del Reglamento de la LC estableció, a su vez, un procedimiento coordinado para aquellos casos en los que el otorgamiento de autorizaciones o concesiones de las Comunidades Autónomas necesiten la previa concesión

o autorización del Estado para la ocupación del demanio marítimo-terrestre. Las solicitudes se tramitan ante la Comunidad Autónoma respectiva que, tras el correspondiente informe del Ministerio de Fomento, oferta las condiciones globales al peticionario. En caso de ser aceptadas en su totalidad, el órgano competente de la Comunidad Autónoma eleva el expediente, con su propuesta, al Ministerio de Fomento para que otorgue, en su caso, la oportuna concesión de ocupación del dominio público y lo devuelva para su resolución final.

El artículo 112. d) LC se refiere a la obligación del Estado de emitir informe en los supuestos de declaraciones de interés para cultivos marinos, concesiones y autorizaciones, de acuerdo con su legislación específica, con lo que viene a establecer, en cuanto al otorgamiento de títulos habilitantes en materia de acuicultura marina, un régimen singular a través de un procedimiento unificado para la tramitación de los títulos requeridos para la explotación de cultivos marinos y la ocupación del dominio público marítimo-terrestre, diferente de la regulación común que impone la tramitación por separado de los títulos habilitantes de la ocupación del dominio público marítimo-terrestre y de inicio de la actividad de que se trate.

En la actualidad, este es el régimen que se ha instituido con alcance general en el otorgamiento de títulos habilitantes para la acuicultura por las Comunidades Autónomas al ser corroborado en su constitucionalidad por la STC 9/2001, de 18 de enero⁸. El Tribunal Constitucional afirma en su F.J. 16 que “la necesaria intervención del Estado para autorizar la ocupación del demanio se produce, no a través de la concesión o del acto específico correspondiente, sino mediante la emisión de un informe de carácter preceptivo y vinculante”. Este sistema ha sido recogido por las Leyes autonómicas posteriores (así p.ej., en el art. 48 de la Ley 1/2002, de 4 de abril, de la Junta de Andalucía; y en el art. 47 de la Ley 11/2008, 3 de diciembre, de Pesca de Galicia). En cualquier caso, el alcance del informe preceptivo y vinculante de la Administración del Estado es limitado ya que ha de referirse exclusivamente a aquellos aspectos relativos a la conservación y gestión del dominio público marítimo del que es titular sin ponderar aspectos referidos al ejercicio de potestades autonómicas.

A los anteriores informes, ha de añadirse durante la tramitación de los correspondientes títulos, los previstos en el artículo 10.2 LC con carácter también vinculante referidos al acceso a los puertos, defensa, navegación o turismo. Pues bien, la hipotética competencia estatal sobre determinado puerto,

⁸ Vid. a este respecto, CHAPELA PÉREZ, R., “La ocupación o explotación del dominio público marítimo-terrestre para el ejercicio de la acuicultura marina (a propósito de la STC 9/2001, de 18 de enero, sobre la Ley de Pesca de Galicia)”, en *Revista de Administración Pública*, nº 156 (sept.-dic. 2001) 337-364.

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 (STC 103/1989, de 8 de junio, F.J. 7.a).

De este régimen general, se separa, no obstante, el supuesto específico de otorgamiento de títulos habilitantes respecto de instalaciones flotantes ubicadas en zona calificada como de dominio público portuario. Y ello en virtud de la modificación de la Ley de Puertos y de la Marina Mercante 27/1992, de 24 de noviembre, que tuvo lugar mediante la Ley 14/2000, de 29 de diciembre, que vino a introducir una nueva Disposición Adicional, la 23ª, en la que específicamente se exigía un título habilitante -autorización o concesión-distinto y previo al otorgado por las autoridades autonómicas competentes en materia de acuicultura.

V. LA COORDINACIÓN DE LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA RELATIVA A LOS CULTIVOS MARINOS Y LA CREACIÓN DE LA JUNTA ASESORA EN LA MATERIA

Con fundamento en el aludido artículo 131 y 149.1.13 CE que afirman la competencia del Estado para establecer las bases de la actividad económica general y su planificación, la Ley reguladora de los Cultivos Marinos 23/1984, de 25 de junio, dedica su Título VI a la necesaria coordinación a nivel nacional de las distintas Administraciones públicas autonómicas con intereses en el sector de la pesca marítima. Concretamente, el art. 25 LRCM prevé la potestad coordinadora del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, radicada en la Secretaría General de Pesca Marítima, con los respectivos departamentos autonómicos con competencia en la materia, esto es, con todas las Consejerías de Pesca de las Comunidades Autónomas con fachada litoral. En la actualidad, no obstante, sus competencias han pasado a ser asumidas por la Secretaría General del Mar adscrita al Ministerio de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino⁹.

⁹ El Ministerio de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino, que se crea mediante el Real Decreto 432/2008, de 12 de abril, asume las competencias que tenía el desaparecido Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. Sus competencias y estructura básica vienen definidas, respectivamente, en el art. 11 del R.D. 1.313/10, de 20 de octubre; y en el art. 10 del R.D. 1.366/10, de 29 de octubre.

En definitiva, la indudable trascendencia económica que la acuicultura tiene en la actualidad, la necesidad de mantener la unidad de mercado unida al hecho de que su desarrollo tenga lugar, de modo preferente, en la zona de dominio público marítimo-terrestre justifican la necesaria intervención de la Administración estatal en una materia que, como hemos visto, es de la exclusiva competencia de las Comunidades Autónomas¹⁰. Dicha actuación, además, se califica sin ambages por la Ley como de “*coordinación*” y por tal debe entenderse un conjunto de técnicas jurídicas, como la planificación o la participación en procedimientos tramitados y resueltos por el ente público superior, que han de operar sobre entes dotados de autonomía, lo cual entraña el límite de que no puede perseguir la uniformidad de acción de todos los entes públicos sino meramente una coherencia o compatibilidad, de manera que la eficacia del conjunto de acciones no se vea gravemente perturbada¹¹.

Estamos pues ante una serie de técnicas de coordinación que se caracterizan por conseguir la acción conjunta de modo imperativo, lo que no impide que, simultáneamente y de modo paralelo, se hagan valer técnicas voluntarias de cooperación, como las que tienen lugar también en el seno de la Junta Asesora de Cultivos Marinos. De hecho este organismo se califica por el propio Ministerio de Medio Ambiente, Medio Rural y Marino como organismo de cooperación de los previstos en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre (modificada por la Ley 4/1999, de 13 de enero)¹².

5.1. *El papel del Ministerio de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino en la coordinación, a nivel nacional, de la actividad de los cultivos marinos*

La articulación de la potestad coordinadora del Ministerio de Medio Ambiente se plasma, fundamentalmente, en dos funciones que se atribuyen como propias de los responsables del referido Departamento ministerial:

¹⁰ Así, la STC 103/1989, de 9 de junio, afirma en su F.J. 9 en relación con el tema que nos ocupa que será fácil de comprender el que: “*la competencia exclusiva del Estado para establecer las bases y la coordinación de la planificación general de la actividad económica (artículo 149.1.13 de la Constitución) 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*”.

¹¹ SANTAMARÍA PASTOR, J.A., *Principios de Derecho Administrativo Parte General*, Editorial Istel, Madrid 2009, Vol. I, 2ª edición, p. 381; PARADA VÁZQUEZ, R., *Derecho Administrativo II, Organización y Empleo Público*, Editorial Marcial Pons, Madrid 2004, 17ª edición, p. 69.

¹² www.mapa.es, ¿Qué es Jacumar?, *Junta Asesora de Cultivos Marinos*, Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino 2010, p.1.

1.- En primer lugar, la función informativa que se considera obviamente la base necesaria para obtener de modo permanente un conocimiento exacto de cuál es el conjunto de actuaciones desarrolladas por las distintas Comunidades Autónomas en materia de maricultura y en su caso –aunque no lo señale la Ley- mantener los contactos precisos en orden advertir e intentar corregir los posibles desequilibrios que se observen en la evolución del sector en determinados enclaves. Pues bien, dicha función o capacidad informativa del Estado se desarrolla, a su vez, a través de dos vías o instrumentos de acción:

Uno de carácter funcional dado que, como el artículo 25 LRCM aclara, la Administración del Estado podrá recabar de las Comunidades Autónomas cuanta información estime necesaria para valorar el cumplimiento de los planes. De modo que puede ejercer este poder de petición en cualquier momento o prever en la normativa de desarrollo la recepción sistemática de la información que precise.

El otro presenta un componente orgánico pues consiste en la constitución, en el seno de la Secretaría General del Mar, de una Junta Nacional Asesora de Cultivos Marinos (JACUMAR) con el objetivo expreso de coordinar las actividades de las distintas Comunidades Autónomas. De la misma forman parte todas las Consejerías de Pesca como miembros permanentes, previéndose además la asistencia a sus sesiones con la finalidad de ser oídos (lo que implica una labor de informe y opinión), de los representantes más destacados del sector de los cultivos marinos.

Las funciones de información propias de JACUMAR se concretan en la recopilación de datos de producción acuícola a nivel nacional, disponiendo de una serie histórica desde 1985 hasta la actualidad, con los datos proporcionados por las Comunidades Autónomas. Además, dispone de un directorio de instalaciones de acuicultura tanto marina como continental (ACUIDIR) que es actualizado bianualmente¹³.

2.- En segundo término, el Ministerio de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino asume por ley la titularidad de una potestad de planificación de territorio marítimo-terrestre a efectos del mejor desarrollo e innovación de los cultivos marinos en nuestro país en aspectos cuya financiación se considera necesaria para lograr avances sustanciales en todo el territorio nacional o una parte significativa del mismo¹⁴. En este sentido, dispone el art. 25 que el Departamento de ramo podrá proponer planes nacionales de cultivos marinos (PNCM), los

¹³ www.mapa.es, *¿Qué es Jacumar?*, Junta Asesora de Cultivos Marinos, Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino 2010, p. 3 y 4.

¹⁴ www.mapa.es, *¿Qué es Jacumar?*, Junta Asesora de Cultivos Marinos, Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino 2010, p. 3.

cuales, según señala el precepto, se elaborarán “*de común acuerdo*” con las Comunidades Autónomas afectadas, con lo que finalmente, en cuanto al contenido en sí de los planes, constituye más bien el fruto de una actividad de cooperativa entre las distintas Administraciones públicas implicadas. De hecho, en su elaboración participan tan activamente las Comunidades Autónomas que muchos son propuestos a su instancia¹⁵.

El Departamento establece un presupuesto anual que es repartido entre las Comunidades Autónomas a través de la Conferencia Sectorial. Así, para el año 2008, se habían aprobado 19 Planes de desarrollo que disponían de un presupuesto de 3.800.000 €¹⁶.

A pesar de las críticas recibidas por parte de las Comunidades Autónomas, el Tribunal Constitucional ha mantenido la constitucionalidad de los Planes -sobre la base de su competencia para el establecimiento de las bases y la coordinación general de la actividad económica (art. 149.1.13 de la Constitución)-, en la medida en que entiende que no suponen un vaciamiento o el señalamiento de límites irrazonables a la competencia asumida por el Entes autonómicos en materia de acuicultura sino el ejercicio de una técnica por parte del Estado sobre competencias que eventualmente pueden pertenecer a otro ente. En efecto, en la STC 103/1989, de 8 de junio, dictada con ocasión de la Ley 23/84, de 25 de junio, reguladora de los Cultivos Marinos, en su F.J. 9, afirma en relación con los planes del art. 25 que: “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 Comunidades Autónomas 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. Nada hay en todo ello que lesione las competencias autonómicas, como tampoco es reconocible tal lesión en la previsión legislativa de una necesaria «coordinación» entre los órganos correspondientes del Estado y de las Comunidades Autónomas; 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 Constitución), por más que, como también reiteradamente ha dicho este Tribunal, tal competencia no entrañe apoderamiento alguno en favor del Estado para normar directamente el ámbito material sobre el que la coordinación se establece (por todas, la STC 106/1987, fundamento jurídico 4.º)”.

¹⁵ CHAPELA PÉREZ, R., *Régimen Jurídico de la Acuicultura Marina*, Tirant lo Blanch, Valencia 2003, p. 158; TEIJEIRO LILLO, M^a E. *Acuicultura Marina: Régimen Jurídico y Ordenación Ambiental*, 1^a edición, Editorial Iustel, Madrid 2009, 400 pp., prólogo de José Ignacio Morillo-Velarde Pérez.

¹⁶ www.mapa.es, *¿Qué es Jacumar?*, Junta Asesora de Cultivos Marinos, Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino 2010, p. 3.

A lo anterior ha de sumarse el dato de que el Ministerio de Medio Ambiente puede, de conformidad con los artículos 28 y 29 LRCM; realizar dos funciones que tienen un indudable alcance planificador:

De un lado, oídas las Comunidades Autónomas, puede proceder a la “*declaración de industrias de interés preferente*”, conforme a la Ley 152/1963, de 2 de diciembre, respecto de aquellas actividades que se consideren oportunas de entre las dedicadas a los cultivos marinos, así como a la “*declaración de zonas de preferente localización de las mismas*”, sin que tal declaración conlleve la calificación como industrias del establecimiento beneficiario.

De otro, a través de la ya citada Junta Nacional Asesora de Cultivos Marinos (JACUMAR), esto es, oídas también las Comunidades Autónomas, ha de preparar un “*Plan de Investigación en materia de Cultivos Marinos*” (PICM) con vigencia quinquenal, que establecerá el orden de prioridades, de acuerdo con las necesidades del sector, y que será financiado con cargo al presupuesto del Departamento. Dentro de este ámbito, conviene destacar igualmente las Convocatorias de los Premios de la Junta Asesora de Cultivos Marinos que cada año realiza el Ministerio con fundamento en dicho plan, canalizando de este modo el interés de los distintos grupos de investigación, públicos o privados, existente sobre el tema de la acuicultura.

En todo caso, a efectos de seleccionar qué actividades investigadoras serán subvencionadas, se hace la mención de que tendrán “preferencia” los organismos científicos públicos o privados que realicen investigaciones en acuicultura marina o en materias de protección, conservación y regeneración de fondos y “que no lleven a cabo actividades comerciales” en los mismos términos que el artículo 7 LRCM. Se trata de una regla de preferencia sólo justificada desde una perspectiva de justicia social, ciertamente cuestionable, por lo que reitero aquí el comentario que ya hice a propósito de la regla de preferencia establecida para el otorgamiento de concesiones y autorizaciones en terrenos de dominio público.

5.2. *Especial referencia a la Junta Nacional Asesora de Cultivos Marinos: Naturaleza jurídica, composición, objetivos y actividad*

5.2.1. Naturaleza jurídica y composición

La Junta Nacional Asesora de Cultivos Marinos (JACUMAR) se configura, de acuerdo con lo ya señalado, como un órgano que ejerce funciones de coordinación y cooperación entre la Administración General del Estado y las

Comunidades Autónomas a las que se le encarga el desarrollo armónico de la acuicultura marina y también como lugar de encuentro entre las Administraciones gestoras y las organizaciones representativas del sector.

Constituida en el año 1985, desde entonces, ha celebrado un total de 64 reuniones tanto en la sede de la Secretaría General del Mar, en Madrid, como en las distintas Comunidades Autónomas a propuesta de las mismas. Cabe destacar, asimismo, la labor desarrollada a través de sus intervenciones en los Congresos de Acuicultura. Destaca en este sentido, especialmente, su participación en el Congreso Mundial celebrado en Torremolinos en el año 1993 y en los Congresos Nacionales celebrados en Galicia, San Carlos de la Rápita, Cartagena, Las Palmas de Gran Canaria, Santander, Cádiz, Valencia y Vigo, en el año 2007.

En cuanto a su composición, se encuentra presidida por el Secretario General del Mar, asistido por un Vicepresidente. Cuenta igualmente con la asistencia de todos los Directores Generales con competencia en cultivos marinos de las distintas Comunidades Autónomas, en calidad de Vocales, y de otros altos cargos del Ministerio (MAMRM), que actúan como Vocales Asesores y Secretarios, respectivamente, de la Junta y de las actas.

La Junta se reúne, como mínimo, una vez al año en sesión ordinaria. Las sesiones se dividen en dos fases: la primera de las cuales tiene carácter esencialmente informativo entre representantes de las Administraciones gestoras y del sector para intercambiar puntos de vista sobre temas incluidos en el orden del día; mientras que la segunda tiene un carácter eminentemente deliberativo y decisorio entre sus miembros de Derecho. En cualquier caso, sus decisiones en ocasiones van precedidas del trabajo de una Comisión Técnica, compuesta de funcionarios técnicos nombrados a propuesta de los distintos componentes, o de grupos de trabajo que pueden incorporar especialistas y profesionales del sector.

5.2.2. Objetivos y actividad

En cuanto a sus objetivos, de acuerdo con los propios datos proporcionados por el Ministerio de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino y coincidiendo, como no podía ser de otro modo, con las dos grandes finalidades de planificación e información que diseña la Ley 23/1984, de 25 de junio, puede citarse los siguientes:

En primer término, el mantenimiento de una coordinación y cooperación permanentes entre la Administración General del Estado y las Comunidades

Autónomas en materia de cultivos marinos. De las que se deriva, la elaboración, de común acuerdo con las Comunidades Autónomas, de los Planes Nacionales de Cultivos Marinos propuestos por el Ministerio de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino y que deberán ser ejecutados por las Comunidades Autónomas.

En segundo lugar, el asesoramiento científico que se fundamenta, a su vez, en la elaboración de un inventario de instalaciones de acuicultura y la recopilación de datos de producción a nivel nacional.

Respecto de las actividades desarrolladas por la Junta Asesora que no cabe incluir de modo directo en las finalidades coordinadora o informativa previstas en la Ley reguladora de Cultivos Marinos, ya reseñadas, pueden destacarse las siguientes actuaciones¹⁷:

- 1) La elaboración del Libro Blanco de la Acuicultura en España y el desarrollo de sus Líneas Estratégicas.
- 2) La adecuación y seguimiento de la aplicación de la normativa comunitaria relativa a aspectos sanitarios de la acuicultura.
- 3) La realización del Plan Estratégico de la Acuicultura Marina Española, durante el año 2007, y de los Planes de Fomento de la Internacionalización de la Acuicultura Española que se desarrollan desde el año 2005.
- 4) La coordinación y seguimiento de las ayudas de la Administración General del Estado para proyectos que obtienen financiación procedente de la Unión Europea.
- 5) La creación de grupos de trabajo y foros de interés para el sector sobre temas específicos.

5.3. *La labor de las distintas Comunidades Autónomas en la actividad de diseño global del sector de la acuicultura en España*

Como hemos visto, las Comunidades Autónomas, a través de las respectivas Consejerías de Pesca, asumen la labor de tramitar y resolver las peticiones que los particulares, personas físicas y jurídicas, vayan realizando para la obtención de los distintos títulos habilitantes, estableciendo las limitaciones y condiciones técnicas con las que pueden ejercitarse las autorizaciones y concesiones que se obtengan. A lo anterior ha de añadirse sus funciones permanentes de inspección de las explotaciones de acuicultura ya en funcionamiento; la declaración de qué especies marinas han de ser autorizadas o prohibidas para su cultivo en la fachada litoral respectiva (vid. art. 45 LOFCPM del Parlamento Andaluz);

¹⁷ www.mapa.es, *¿Qué es Jacumar?*, Junta Asesora de Cultivos Marinos, Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino, 2010, p. 5.

así como el ejercicio de la potestad sancionadora, por comisión de las infracciones previstas en la normativa propia; sin perjuicio de lo dispuesto en la Ley 53/1982, de 13 de julio.

Con alcance general, sin embargo, las distintas Administraciones autonómicas participan activamente en la elaboración de los denominados Planes Nacionales de Cultivos Marinos (PNCM), a los que han de prestar necesariamente su conformidad en lo que afecte a su respectivo ámbito. E igualmente, han de ser consultadas tanto en la declaración como industrias de interés preferente de determinadas actividades de acuicultura, así como de zonas de preferente localización; y en la elaboración de los ya citados Planes de Investigación en materia de Cultivos Marinos (PICM).

Pues bien, dentro de este panorama general de ordenación del sector de los cultivos marinos, y con independencia del posible ejercicio de la potestad normativa autonómica ya sea legislativa o reglamentaria, destaca especialmente como actividad de titularidad propia el proceder a la declaración de las denominadas "*Zonas de Interés para los Cultivos Marinos*" (ZICM). Pero en todo caso, contra lo que pudiera inicialmente pensarse, no se trata de una actividad absolutamente independiente pues en tal declaración ha de contar con la conformidad de los demás Organismos de la Administración, estatal o autonómica, con competencias en la costa.

De modo que finalmente, dicha actuación ha de realizarse con el acuerdo del resto de las Administraciones, teniendo por lo tanto un sentido de cooperación necesaria, o de coordinación fundada en el acuerdo. Tal instrumento de actuación conjunta, en cualquier caso, constituye un medio legal de indudable utilidad ya que el medio marino, como he expuesto a lo largo del presente trabajo, resulta de imposible compartimentación y las decisiones que se tomen en cuanto al cultivo de determinadas especies de la flora y fauna marina tendrán indudablemente un efecto, a medio y largo plazo, en el resto de la fachada litoral en la que se desarrollen. Y ello sin contar con la conveniencia, a efectos económicos, de diseñar una estrategia conjunta que permita rentabilizar al máximo las potencialidades de cada uno de los mares que bañan nuestras costas.