

REGIMEN JURIDICO DE LOS CULTIVOS MARINOS

POR

RAMÓN MARTÍN MATEO

Catedrático de Derecho Administrativo

SUMARIO: I. LA ACUICULTURA MARINA: 1. *Caracteres.* 2. *Economía.* 3. *La situación española: factores naturales y socioeconómicos.*—II. LA NORMATIVA ESPAÑOLA: 1. *Antecedentes.* 2. *Actividades implicadas. Las definiciones de la legislación del ramo.* 3. *Orden de competencias.* 4. *Intervenciones iniciales.* 5. *Regulación de la actividad.* 6. *Estímulos.* 7. *Vigilancia y sanciones.*—III. SUPUESTOS ESPECIALES: TALAS O CULTIVOS Y REPOBLACIÓN MARINA: 1. *La extracción de algas.* 2. *Los arrecifes artificiales.*

I. LA ACUICULTURA MARINA

Parece imprescindible, antes de entrar en la temática específica del presente trabajo, acotar, siquiera sea sumariamente, el ámbito y caracteres de la actividad que da lugar a la adopción de esta concreta normativa, lo que ayudará a explicar a su vez sus rasgos y a valorarla en función de la problemática implicada y de los intereses supuestamente significativos para el legislador. Abordaremos, pues, a continuación determinantes extrajurídicos, relevantes para otras disciplinas: biología, ingeniería y economía, en cuanto condicionantes del subsector del ordenamiento considerado, cuyos caracteres retroalimentan a su vez el proceso integral.

1. *Caracteres*

Aunque hay matizaciones a realizar según autores, a nuestros efectos utilizamos como terminológicamente (1) análogas las expresiones: cultivos marinos, acuicultura marina y maricultura, en-

(1) Hay matizaciones frente a la noción genérica de cultivos marinos en el sentido de que éstos incluyen cualquier estrategia dirigida a potenciar la productividad del medio ambiente, mientras que la acuicultura supondría una mayor mediatización y control humano de los ciclos biológicos. Por otra parte, se admite la existencia de fronteras difusas entre determinadas modalidades de extracción marina y cultivos de esta índole: repoblación, suelta de salmónidos, etc. Un sugestivo título en DYGERT, *Ranching Ocean Salmon*, «Sean frontiers», núm. 5/1978.

tendiendo que todas ellas se refieren a las actividades orientadas a la producción de especies marinas, incrementando por obra humana los rendimientos naturales del medio. Suele puntualizarse el propósito de estas acciones: consumo o comercialización de los productos obtenidos, lo que finalmente desde luego se intenta, aunque algunas de ellas no vayan inmediatamente dirigidas a estos objetivos, como las que tienden a conseguir el progreso de los conocimientos implicados por vía sobre todo de la investigación fundamental.

Los organismos cultivados pueden ser animales o vegetales, si bien los primeros son con mucho los que constituyen hoy los principales destinatarios de estas actividades. En ambos casos, pero especialmente en relación con las especies animales, se distingue la acuicultura extensiva de la intensiva, aquélla más apegada a las condiciones espontáneas del medio y la última incorporando elevados aportes de capital y tecnología y por tanto con superiores rendimientos.

A) *Maricultura animal*

A grandes rasgos pueden establecerse analogías con ciertas actividades que sobre tierra inciden en el reino animal comparándose los pares ganadería-caza con piscicultura-pesca, pero al menos por el momento estas equiparaciones no suponen equivalencias absolutas, si bien en algunos casos como los cultivos realizados en las denominadas granjas marinas en tierra firme las similitudes son más estrictas, lo que se acentuará progresivamente con los avances científicos.

La acuicultura marina animal ha sido definida como «actividad dirigida a producir y engordar organismos en el agua del mar» (2). En sus aplicaciones más completas puede abarcar todo el ciclo del desarrollo de las especies: reproducción, obtención de huevos, larvas, postlarvas y ejemplares para su engorde y utilización de los adultos como reproductores.

Estos cultivos no se agotan en la producción de peces (piscicultura), sino que afectan, en algunas Naciones como España, prioritariamente, a los invertebrados, mejillón (miticultura), en otras a las ostras (ostricultura) y cangrejos (astacicultura), etc.

(2) COLL MORALES, *Acuicultura animal*, Mundi-Prensa, Madrid, 1983, pág. 7.

Aunque estos cultivos han alcanzado en épocas recientes avances sorprendentes, en base sobre todo a los progresos de la biología marina, se practicaban ya en tiempos históricamente remotos, sobre todo en Oriente, citándose los de ostras del Japón dos mil años antes de Cristo. En China se publicó un tratado sobre la materia el año 475 antes de nuestra era. ARISTÓTELES y PLINIO también mencionan estas prácticas en relación a Grecia y Roma (3).

La acuicultura se practica generalmente en el área litoral, de aquí el título de una obra bien conocida en la materia (4), aunque pueden asentarse actividades diversas en sus distintas subzonas con apoyo a técnicas (5) consistentes en:

- Construcciones y estanques, o equivalentes en tierra firme próximos al mar como soporte de granjas marinas con varios tipos de cultivos, piscifactorías, criaderos, semilleros, etc.
- Parques de cultivo intensivo y bancos regulados en la zona de influencia de las mareas.
- Instalaciones en el fondo del mar próximas a la costa.
- Viveros para el cultivo de moluscos fijos o flotantes y jaulas de peces.
- Utilización de zonas sublitorales mediante cierre de áreas de influencia marina.

Un supuesto especial es el constituido por los arrecifes artificiales que se empezaron a crear en New Jersey (USA) en los años 30 (6) y que después adquirieron cierto impulso en California. Primeramente se depositaban automóviles abandonados y tranvías urbanos, pero después se prescindió de estos materiales por su escasa persistencia y sus efectos contaminantes. Hoy, tras las experiencias del Principado de Mónaco, se suscitan nuevas expectativas.

Parece innecesario advertir que el recurso a técnicas sofisticadas es patrimonio de los países industrializados, donde los cultivos marinos parecen ir decantándose hacia los complejos económicos que pueden aplicarlos en gran escala. Pero la mayor producción seguramente con los más elevados índices de eficacia energética, se da

(3) Lo que se reitera en muchas de las monografías sobre este tema; vid., entre otras, MILNE, *Fish and Shellfish Farming in Coastal Waters*, Fishing News, Londres, 1972, pág. 13.

(4) IVERSEN, *Farming the Edge of the Sea*, Fishing News, Londres, 1968.

(5) Sigo aquí la metodología de MILNE, *Fish an Shellfish Farming*, cit.

(6) En torno a 1950 ya habian seguido este ejemplo doce Estados costeros norteamericanos. Vid. IVERSEN, *Farming the Edge of the Sea*, pág. 42.

hoy todavía en países asiáticos que recurring a procedimientos tradicionales y artesanales y que para 1975 supuso casi cinco veces más que los de los países industrializados (7). Es conocida la interesante conjunción de actividades que secularmente vienen realizándose en China en torno a la piscicultura, en este caso no marina, aprovechándose ciertas especies de peces para depurar las aguas y consumir la vegetación inducida por los aportes orgánicos, técnicas éstas que por cierto están hoy en trance de experimentación y asimilación en los países occidentales.

Finalmente, debe citarse el gran impulso que para el fomento de este sector en todo el mundo ha supuesto la utilización como insumo alimenticio clave en maricultura de un pequeño molusco, la artemia salina, que se encuentra muy difundido, aunque su explotación en gran escala se encuentra ya en manos de grandes empresas americanas (8).

B) *El cultivo de algas*

El aprovechamiento conocido de las algas es también bastante antiguo, utilizándose algunas especies como alimento en ciertas partes de Asia. En países europeos como Irlanda y Francia, eran empleadas como fertilizantes y cama de ganado. Pero se trataba de labores de simple recogida, si bien debieron tener más tarde alguna intensidad ya que dieron lugar seguramente a la primera reglamentación, obra de Luis XIV, indirectamente relacionada con los cultivos marinos.

El cultivo propiamente de algas se produce por primera vez en el Japón, en la Bahía de Tokio, a finales del siglo XVII (9). En la actualidad sólo un número reducido se aprovecha, entre las cuales

(7) Nueve países asiáticos, aunque entre ellos se incluye Japón, superan el 80 por 100 de la acuicultura mundial. Información al respecto en PILLAY, *The State of Aquaculture*, 1976, págs. 3 y ss.; en PILLAY (ed.), *Advances in Aquaculture*, 1979, FAO, Conference on Aquaculture, Kioto, 1976. Vid. sobre estas implicaciones, con proyecciones sugestivas, BELL, *Aquaculture for Developing Countries: a Feasibility Study*, Ballinger, Cambridge, Mass., 1976. Con un propósito más general, ROBINSON, *World Fisheries to 2000: Supply Demand and Management*, en «Marine Policy», 1979/1, págs. 20 y ss.

(8) En parte como consecuencia de, en contraste con Estados Unidos y Canadá, grandes lagos salados que constituyen el medio natural de este crustáceo, que puede en determinados estadios de su evolución biológica conservarse, almacenarse y transportarse.

(9) Vid. IVERSEN, *Farming*, cit., pág. 98.

están el alga parda gigante californiana (*Macrocystas*), la *Laminaria*, la *Porphyra* y *Undaria*.

En la mayoría de los casos se procede simplemente a la recolección controlada y al estímulo de las condiciones naturales de producción. Otras técnicas en las que los japoneses van en cabeza incluyen cultivos extensivos y semi intensivos basadas en la producción en tierra de las plantas jóvenes y su traslado posterior al mar, fijándolas para su crecimiento en sistemas especialmente adoptados (10).

2. *Economía*

Ni el mar, como se ha dicho a veces ligeramente, es la despensa del futuro de la humanidad, ni de los cultivos marinos pueden esperarse resultados espectaculares, pero de los recursos potenciales aquí existentes pueden extraerse importantes complementos a las disponibilidades de alimentos para el hombre, especialmente a partir de proteínas de pescado.

A) *El necesario aporte de la acuicultura animal marina*

Los productos de origen marino suponen una pequeña parte de los componentes de la dieta humana, aunque la situación por países es poco homogénea, así:

- Su importancia aumenta en los países en desarrollo.
- Pero en los desarrollados se pagan elevadas cantidades por ciertos pescados, mariscos y moluscos.
- Tanto en un área económica como en otra hay Naciones que culturalmente muestran una especial predilección por esta dieta, Japón; España en menor medida.

Con independencia de su importancia porcentual, los productos marinos constituyen un factor alimenticio imprescindible, cuyo fomento parece aconsejable teniendo en cuenta las siguientes circunstancias:

(10) Vid. CYVERS, *Harvesting Red Seaweds in Japan*, «Sea Frontiers», 1978/5, págs. 258 y ss. Una visión amplia de las expectativas del cultivo de las algas en MICHAENK, *Seaweed Resources of the Ocean*, FAO, Roma, 1975.

- El aumento todavía incontrolado de la población del planeta y la creciente demanda de alimentos.
- La progresiva disminución de las capturas de pesca como consecuencia de la sobreexplotación de los mares al amparo de medios tecnológicos muy eficaces (11).
- Los elevados costos energéticos, frecuentemente subvencionados, de la pesca marítima.
- La adicional limitación de estas posibilidades para determinadas Naciones a partir de la generalización de las zonas económicas de 200 millas.
- La considerable productividad de los cultivos marinos, muy superior a los realizados sobre tierra (12).
- El hecho de que estas actividades sean por ello rentables en términos de rendimiento de las inversiones efectuadas (13).

Todo ello ha motivado que los organismos internacionales responsables de la Administración, y concretamente la FAO, hayan adoptado políticas activas en este campo. Este organismo, a partir de la primera reunión mundial que organizó en 1966, ha propiciado reiteradamente el desarrollo de estas cultivos, lo que se reitera en la importante reunión de Kyoto 1975 (14), en la que se declaró que «La acuicultura, planificada con imaginación y aplicada inteligentemente proporciona un medio de revitalizar la vida rural y de aportar productos de alto valor nutritivo, pudiéndose practicar en sus diversas formas en la mayoría de los países costeros y continentales desarrollados y en desarrollo», mereciendo «el apoyo y aten-

(11) Según estimaciones fiables no será posible sobrepasar los 100 millones de toneladas de pesca sin producir un grave deterioro irreversible de los recursos del mar. Vid. *Primer avance sobre el Plan Estratégico Nacional, de Acuicultura*, Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, Subsecretaría de Pesca Marítima, Dirección General de Ordenación Pesquera, vol. I, pág. 6.

(12) Se calcula que una hectárea de agricultura puede producir alimento para obtener 310 kilogramos de vacuno, frente a las 300 toneladas de mejillón que pueden obtenerse en el mismo espacio marino, y 57 toneladas de ostras (Japón). VERA KIRCHNER, *La cartilla del marcultor*, Subsecretaría General de Pesca Marítima, Dirección General de Ordenación Pesquera, 1983, pág. 23.

(13) Para una determinada especie, la denominada «perro del Norte», cultivada en un programa piloto de la FAO, la inversión inicial se recuperaba al primer año en un 169 por 100. El Plan Marisquero y de Cultivos Marinos de la Región Suratlántica obtuvo en almejas al año un 134 por 100 de los gastos. VERA KIRCHNER, *La cartilla del marcultor*, pág. 98.

(14) FAO, *Technical Conference on Aquaculture*, Kyoto, 1976.

ción más plenas posibles por parte de las autoridades nacionales» (15).

En la Conferencia de Kyoto se estimó que la producción mundial que había sido de un millón de toneladas en 1967, fue en 1975 de 6,1 millones de toneladas, aunque se incluía aquí la producción de peces de agua dulce (16).

Según la FAO, la producción obtenida se duplicará en la década actual y se multiplicará por cinco en los próximos treinta años, con la que en el año 2000 se conseguiría una producción del 40 por 100 del total de productos marinos, estimados en 150 millones de toneladas, de los cuales 90 procederían de la pesca tradicional y 60 de la acuicultura.

B) Algas

Las algas han sido ya consideradas en las evaluaciones globales de producción de acuicultura marina, si bien merecen una breve mención en relación con sus singularidades (17).

La recolección de algas tuvo en el pasado cierto auge para la obtención de carbonato sódico y yodo de sus cenizas, pero estas aplicaciones quedaron obsoletas con el descubrimiento de nuevos procedimientos para la obtención de estos productos.

En la actualidad sus principales aplicaciones van dirigidas a la industria de la alimentación y a otros procesos industriales. En el primer sector debe citarse la utilización directa en gran escala como condimento y aditivo en el Japón del *nori* obtenido de la *Laminaria*.

En general, los restantes aprovechamientos de las algas están basados en sus propiedades coloidales, es decir aglutinadoras, lo que beneficia la obtención y comercialización en condiciones estables de múltiples productos como los helados, jaleas, cremas, etc. Los componentes extraídos de las algas, entre los que el más conocido es el agar agar, tiene múltiples aplicaciones en investigación, industria farmacéutica, textil, fotografía, etc. Las algas se utilizan también para la fabricación de pienso compuesto con destino a piscifactorías.

(15) *Declaration on Aquaculture*, en PILLAY (ed.), *Advances in Aquaculture*, FAO, 1979, pág. 1.

(16) PILLAY, *The State of Aquaculture*, 1975, loc. cit., págs. 3 y ss.

(17) Para una visión más amplia de esta materia, LEVRING y OTROS, *Marine Algal. A Survey of Research and Utilization*, Hamburgo, 1969.

El valor de la cifra de negocios aquí implicada excede de los dos billones de dólares anuales (18), aunque parece existir una demanda adicional no cubierta.

Los cultivos marinos de algas, que aquí sí guardan una gran similitud con los terrestres, tienen un gran porvenir, sólo limitado por la disponibilidad de superficies útiles y por los riesgos que pueda suponer para la flora autóctona la incorporación de especies de gran productividad como alga gigante californiana (19).

El balance energético es enormemente positivo, las algas asimilan hasta un 5 por 100 de las radiaciones solares, frente al 0,1 por 100 que supone la energía solar globalmente absorbida por la tierra.

3. *La situación española: factores naturales y socioeconómicos*

España tiene características naturales altamente propicias para la expansión de los cultivos marinos (20). Recordemos nuestros más de 5.000 kilómetros de costa «con variedad de características y aptitudes, condiciones biogeológicas y ambientales extraordinariamente favorables» (21), con zonas naturales apropiadas constituidas por ensenadas, estuarios, marismas, lagunas, etc. Alguna de nuestras regiones naturales, Galicia, ha sido incluida por la FAO entre las más ricas del mundo en fitoplacton, microorganismo que encabeza la cadena trófica debido al afloramiento a la altura de las costas gallegas de una corriente de agua que procede del Mediterráneo vía canal de Gibraltar, y que hace surgir los minerales del fondo, propiciando su asimilación fotosintética por el fitoplacton (22).

Otro dato positivo de nuestra geografía es la temperatura ambiental que trasciende a la del agua y que facilita el crecimiento y nutrición de las especies, lo que particularmente afecta a las costas suratlánticas y mediterráneas.

Está también el dato cultural de la propensión de los españoles

(18) VERA KIRCHNER, *La cartilla del marcultor*, cit., pág. 87.

(19) Por lo que Inglaterra se opuso a la introducción por Francia de estos cultivos en la costa atlántica.

(20) Vid. ARNAL, *Posibilidades de la acuicultura en el litoral español*, Set Edicions, Valladolid, 1982; COLL, *Acuicultura marina animal*, Mundi-Prensa, Madrid, 1983, págs. 59 y ss., y FIGUERAS, *Present State of Aquaculture in Spain*, «Quarterly Newsletter», 1983/29, págs. 69 y ss.

(21) *Primer Avance del Plan Estratégico*, vol. I, pág. 7.

(22) VERA KIRCHNER, *La cartilla del marcultor*, pág. 26.

al consumo de pescado, lo que nos coloca en uno de los puestos más elevados del mundo en índices de utilización de este tipo de proteínas (23).

Por otra parte, debe contabilizarse el declive de las capturas de nuestra flota pesquera, que no obstante situarse entre las cuatro más importantes del mundo ha pasado en volumen de extracciones del puesto 6 al 17 (24), dando lugar a un déficit considerable de la balanza exterior del comercio pesquero, con un déficit para 1983 de 23.184 millones (25), lo que aconseja recurrir por razones económicas a la acuicultura para paliar este desfase que se acentuará en el futuro como consecuencia del progresivo desajuste entre capturas tradicionales y demanda total (26). A la vez, por motivaciones sociales, debe procurarse por esta vía la creación de puestos de trabajo para trabajadores excedentarios de la pesca en el mar.

Por todo ello ya en la Primera Convención Nacional de Cultivos Marinos que tuvo lugar en Lanzarote en 1980 (CONCUMAR), se recomendó la adopción de un Plan Estratégico Nacional de Acuicultura (PENA), cuyo primer avance efectivamente se materializó constituyendo un documento particularmente valioso que desgraciadamente no ha llegado a formalizarse institucionalmente como Plan.

Abordaremos brevemente a continuación las características de partida de la acuicultura española, antes de reseñar la estrategia y objetivos que pretendía introducir el avance del PENA.

El inicio de estas actividades con una cierta entidad es relativamente reciente, 1946, año en que se introdujo el cultivo de mejillones en las Rías Bajas Gallegas, aunque estos cultivos con la movilidad de bateas suspendidas con que hoy se practican fueron acometidos también en Barcelona (27) y puntos de Levante, siguien-

(23) De los 50 gramos *per capita*/día de proteínas de origen animal, unos nueve gramos son de origen pesquero. *Primer Avance...*, cit., pág. 23.

(24) No obstante contar con una de las cuatro primeras flotas pesqueras del mundo. *Primer Avance...*, cit., pág. 23.

(25) *Comercio Exterior Pesquero*, Dirección General de Aduanas, 1984. Hay compensaciones, no obstante, imputables a la venta de enlatados. Para un tratamiento más riguroso sobre este punto, vid. GARCÍA TAPIA, *Política pesquera y comercio exterior en 1977*, en «Información Comercial Española», 30 marzo 1978, págs. 1072 y ss.

(26) Se estima que hacia 1990 la demanda total será de 2 millones de toneladas y las capturas no alcanzarán sino 1,3 millones de toneladas. *Primer Avance...*, cit., pág. 39.

(27) No es muy conocido el que elevadas cantidades de mejillones naturalmente producidos en el Abra de Bilbao fueron arrancados con estos fines en los años cuarenta, lo que con la contaminación contribuyó al actual agotamiento de esta Ría, otrora una de las más ricas biológicamente de Europa.

do las propuestas de GRAELLS (28), un ilustrado, médico y naturalista que entre otras iniciativas (29) sugirió ya en 1870 la creación de escuelas de formación de prácticos en cultivos de ostras para evitar la extinción de estas especies que pronosticaba, lo que efectivamente sucedió después.

En estos momentos el mejillón sigue siendo el elemento básico de nuestros cultivos marinos con aproximadamente 46.000 personas dedicadas a esta actividad (30) y una producción en 1984 de más de 220.000 Tn., básicamente centrada en la Ría de Arosa, mundialmente conocida y citada en todos los libros científicos, donde se alcanza la mayor productividad por hectárea del mundo (31).

En la época en que se produjo el Avance del Plan se contaba entre las instalaciones de moluscos con 3.400 viveros flotantes, 250 parques de cultivos y 940 depósitos (32).

Las superficies concedidas para moluscos de fondo, almejas y berberechos, en Galicia se cifran en 8.300 Has. (33). En cuanto a la ostra, que acusó un cierto auge hacia 1975, ha sufrido un notable retroceso por el déficit de semilla nacional y la patología generada por la introducida de importación.

Los cultivos de crustáceos tienen hoy poca importancia, aunque constituyen un sector de futuro dado su alto valor añadido, deben citarse las actividades relacionadas con el langostino en Castellón y Murcia, el cultivo extensivo de artemia salina en el sur, aprovechando antiguas salinas y puntuales experiencias gallegas en relación con el bogavante.

Para peces se disponía en 1981 de 72 establecimientos, muchos

(28) Mariano de la PAZ GRAELLS nació en la provincia de Logroño en 1808 y murió en Madrid al filo del siglo XIX, 1898. Fue catedrático de Anatomía Comparada, Conservador del Museo de Ciencias Naturales de la capital y desempeñó además numerosos cargos científicos.

(29) Realizó también significativas e interesantes propuestas en silvicultura y colaboró un plan para la defensa de los cultivos de viñedo frente a la invasión de la filoxera.

(30) Según estimaciones de PARDELLAS DE BLAS en uno de los pocos trabajos sugestivamente concebidos desde una perspectiva económica sobre esta materia. Vid. de este autor *Los efectos de la política de expansión de los cultivos marinos en Europa sobre el desarrollo de la acuicultura en Galicia*, en X Reunión de Estudios Regionales, León, noviembre 1984.

(31) Concretamente de 300.000 Kg/Ha., seguidas por el cultivo de ostras en Japón, 57.500, y de langostinos en Texas, 6.500, según datos del General Research Battice Centre, cit. VERA KIRCHNER, *La cartilla del maricultor*, pág. 97.

(32) *Primer Avance sobre Plan Estratégico Nacional de Acuicultura*, vol. I, pág. 22.

(33) PARDELLAS DE BLAS, *Los efectos de la política de expansión de los cultivos marinos*, cit., pág. 3.

de ellos basados también en antiguas salinas (34). Hay ahora un cierto despegue para la producción en Levante y costa suratlántica de especies como la lubina, dorada y lenguado, para lo que se cuenta con instalaciones de apoyo y tecnología. El rodaballo parece tener también porvenir en el norte y noroeste.

El avance de PENA, siguiendo las conclusiones de CONCUMAR, detectaba, aparte de las disfunciones administrativas y legales que abordaremos en la segunda parte de este estudio, determinadas carencias tecnológicas derivadas de la insuficiencia de investigación y aplicaciones relacionadas con la reproducción en cautividad de las especies, cultivo, fases lervarias y juveniles, alimentación, patología, genética e ingeniería de sistemas físicos de cultivo.

En algunos de estos campos se han mejorado, aunque no lo suficiente, no obstante los esfuerzos de un reducido pero altamente competente núcleo de investigadores, que han contribuido a paliar otro de los déficits importantes de nuestro sistema: el relacionado con la necesidad de personal especializado de planta, en lo que se ha progresado, aunque aún modestamente, a través del Plan de Formación de Técnicas de Acuicultura, que ha posibilitado el ciclo del Pazo Mariñán en otoño de 1984 (35).

Los objetivos del Plan en el horizonte año 1995, se cifrarían en 537.000 Tn., más del doble de la cifra de partida, lo que básicamente se apoya en las previsiones de crecimiento de la producción mediterránea. Con ello se esperaba cubrir el déficit entre el consumo de pescado en aquella época, 2 millones de toneladas, y las capturas potenciales de 1,35 millones de Tn. (36).

Las previsiones oficiales no incluyen en España los arrecifes artificiales, no obstante tener entre nosotros útiles aplicaciones para frenar la expoliación absoluta de las especies como consecuencia de las extracciones con redes de arrastre, y ser la única vía de regeneración de la fauna al ofrecer un soporte físico adecuado para la concentración de la biomasa marina.

(34) *Primer Avance...*, cit., pág. 22.

(35) Este curso ha propiciado la aportación de importantes trabajos que reflejan las lecciones pronunciadas por nuestros más destacados especialistas, valiosa documentación a la que he tenido parcialmente acceso y que sería de desear fuese publicada. Testimonio aquí mi reconocimiento, entre otros, a los investigadores PÉREZ PAXO, FERNÁNDEZ CORTÉS, LABARTA, SALINAS MORRONDO, BENITO FIGUERAS, MONTFORT. Lamento el que la obligada presentación pedagógica de estas aportaciones me impida su debida cita en varias partes de este artículo.

(36) El nivel de producción intentado sería en total equivalente al 75 por 100 de la producción real del Japón en 1976. *Primer Avance...*, cit., págs. 50 y 51.

La única iniciativa que conocemos se haya materializado (37) hasta el momento, ha sido la llevada a cabo por el Departamento de Biología del CRIS (38) de Cataluña, con el apoyo de la Liga Naval Española, que desarrolló el «Proyecto Escorpora» (39), dando lugar a la creación de un arrecife de experimentación en el litoral de la provincia de Barcelona, en las proximidades de Canet y San Pol de Mar. Según ciertas informaciones, este proyecto se encuentra ahora abandonado, lo que sería de lamentar porque constituye una experiencia muy interesante que convendría prolongar y valorar.

Finalmente, en cuanto a algas, digamos que en España no existe cultivo actual ni proyecto alguno, aunque parece que estas posibilidades están siendo investigadas por el Instituto Español de Oceanografía. Solamente se practica la recolección, más o menos controlada, de las especies «gelidium» para aprovechamiento de los geles con fines industriales, especialmente en la alimentación.

II. LA NORMATIVA ESPAÑOLA

No abundan estudios jurídicos específicos sobre el tema (40), si bien algunas monografías sobre cultivos marinos tienen capítulos

(37) Ha habido propuestas en este sentido para el litoral vasco que desconozco si se han plasmado en alguna realización y últimamente en Benidorm por parte del Ayuntamiento que incluso ha propiciado una reunión sobre estos temas de poca difusión. Esta iniciativa, escasamente documentada por cierto, se basaba en la obsoleta y abandonada técnica de inmersión de vehículos; felizmente se ha abandonado, creo.

(38) Siglas que corresponden a Centro de Recuperación e Investigaciones Marinas. El auténtico motor de este proyecto y su iniciador fue el dinámico director del citado Centro, José María Asensi Farrugia, a quien invité hace varios años a exponer estas experiencias en la Facultad de Ciencias Económicas de Bilbao.

(39) *Proyecto Escorpora*, CRIS, Barcelona, 1981.

(40) Quizá la más amplia monografía en relación con el Derecho francés sea *Les cultures marines en France et le droit*, Centre de Droit et Economie de la Mer, CENEX, París, 1983. En relación con la legislación americana-californiana, de menor alcance, BOWDEN, *Coastal Aquaculture Law and Policy: A Case Study of California*, University of California, Santa Cruz, Vestriew Press, Baldey, 1981. Más limitado, *Aquaculture and the Law*, «Technical Bulletin», núm. 2, Miami University, noviembre 1970, y NEWTON, *Aquaculture Emergins Issues of Law and Policy*, en «New York Sea Grant Law and Policy Journal», núm. 2/1976, págs. 45-93. Sobre conflictos específicos, EVANS, *Aquaculture Sitting Issues in Washington's Coastal Zones*, US Department of Energy, Seattle, 1980; *Mariculture, the Law of the Continental Shelf and Offshore Oil-Recovery: a Technology Affected by a Body o Law*, «Natural Ressources Law», núm. 4/1979, págs. 725 y ss. Parcialmente, CHURCHILL, *Un análisis de la ley pesquera del Reino Unido*, Coloquio Internacional sobre Legislación Pesquera, vol. 3, Departamento de Pesca, UNAM, Mexico City, 1981, y SAKYAMA, *Policies in Pollution. Aquaculture an Coastal Management*, «Marine Policy», núm. 1/1979, págs. 20 y ss.

dedicados a los aspectos legales (41), lo que es explicable dado los condicionantes y problemas que por aquí surgen.

En primer lugar, recordemos que estos cultivos exigen habitualmente la utilización de áreas marinas o marítimo-terrestres que están sometidas a regulaciones de muy diversa índole como las relacionadas con el libre acceso a las playas, ejercicio libre de la pesca del litoral o submarina, navegación, reserva para servicios públicos. Además, aparece la normativa general del dominio público en los países con esta tradición jurídica.

Hay también colisiones con el ordenamiento de la pesca en relación con las épocas de veda, lo que aquí no tiene por qué funcionar, ya que en otro caso peligraría la economía de estas actividades sin ventaja conservacionista alguna, válido también para las prescripciones relacionadas con el tamaño de las especies (42).

Está igualmente indirectamente implicado todo lo relacionado con el control de la contaminación marina, ya que el índice de población de las aguas puede ser incompatible con estas actividades o al menos incrementar prohibitivamente sus costos.

La legislación española, aunque conoce toda esta problemática, como veremos, está fundamentalmente centrada en la técnica de protección y gestión del dominio público estatal.

1. Antecedentes

El ordenamiento español de los cultivos marinos tiene precedentes relativamente antiguos, que lucen ya en un Real Decreto de 1874 (43), donde se menciona la concesión, a perpetuidad, de criaderos de mariscos, viveros, parques o depósitos; situación ésta que fue ratificada por una norma de rango de Orden ministerial en 30 de noviembre de 1904 y por otra Orden de 29 de agosto de 1905, relativa a las concesiones de crustáceos, en las cuales se determi-

(41) Así IVERSEN, *Farming the Edge of the Sea*, aunque bajo la significativa rúbrica de «Man-made Problems», op. cit., págs. 241 y ss.; también MILNE, *Fish and Shellfish Farming*, cap. 2, págs. 17 y ss. Un amplio tratamiento y sistematización de estos aspectos en VERA KIRCHNER, *La cartilla del marcultor*, págs. 111 y ss., con un índice analítico y doce anexos de legislación, lo que aparece también en *Primer Avance...*, cit., págs. 32 y ss., y anexo VI.

(42) Vid. IVERSEN, *Farming the Edge of the Sea*, pág. 242, en relación con la legislación de varios Estados norteamericanos.

(43) Real Decreto de 18 de enero de 1874. Deben mencionarse además entre los antecedentes legislativos el Reglamento de Crustáceos de 28 de enero de 1885 y la propia Ley de Puertos de 7 de mayo de 1980.

naba que la caducidad en ambos casos sólo procedería en el supuesto previsto en el Reglamento, o sea, cuando no se terminasen las obras en el plazo señalado sin haberse solicitado prórroga. Sin embargo, el Real Decreto de 11 de junio de 1930 sentaba un criterio distinto al establecer que las concesiones para depósitos fijos y establecimientos de cría de peces, moluscos o crustáceos se entenderían otorgadas a título de precario, con cuyas características han venido otorgándose hasta la fecha este tipo de concesiones.

Esta legislación se resiente, no obstante, de la influencia de la normativa de pesca, con la que se asimila más o menos la actividad regulada que sólo a partir de los años 60 (44) comienza a tener cierta sustantividad, incluyendo por cierto términos inadecuadamente extraídos de la terminología agropecuaria, como el de «estabulación» (45). Pero a pesar de toda la influencia del ordenamiento pesquero sigue siendo notable hasta la Ley de Ordenación Marisquera de 1969 (46), que da mayor especificidad a estas regulaciones, aunque enfatizando ahora los aspectos relacionados con el cultivo del marisco que era entonces el realmente importante y con menor trascendencia a otras actividades, lo que caracteriza toda la legislación de los años 70 (47).

Aquí confluye además toda la normativa relacionada con el dominio público marítimo y marítimo-terrestre (48), lo que suscita en este sector un cierto marasmo legislativo que incide perjudicialmente en las actividades y especialmente en los proyectos.

(44) Decreto 2559/1961, de 30 de noviembre, por el que se aprueba la nueva reglamentación para la explotación de viveros de cultivo situados en la zona marítima.

(45) Artículo 1 del Decreto de 30 de noviembre de 1941.

(46) Ley 59/1969, de 30 de junio.

(47) Reglamento de Explotación de bancos naturales; Orden de 25 de marzo de 1970; Reglamento sobre Concesiones y autorizaciones aprobado por Orden de 25 de marzo de 1970; Reglamento sobre Policía y vigilancia de establecimientos marisqueros, comercialización y transporte; Orden de 25 de marzo de 1970, ampliada por Orden de 13 de agosto de 1973 y modificada por Orden de 31 de diciembre de 1973; Decreto 2218/1975, de 24 de julio; Decreto 1583/1972, de 25 de abril, que crea el Servicio de Guardapescas Jurados Marítimos; Orden de 31 de agosto de 1978 sobre Establecimientos privados, entre otros.

(48) Me remito a la amplia literatura jurídica sobre este tema que incluye la monografía de GUAITA, *Derecho Administrativo, Aguas, Montes, Minas*, Civitas, Madrid, 1982, págs. 37 y ss., y los trabajos anteriores de GARCÍA-TREVILJANO, *Consideraciones sobre el dominio marítimo*, «Revista de Derecho Marítimo», 53/1968, págs. 95 y ss.; COSCULLUELA, *Administración portuaria*, Tecnos, Madrid, 1973; VERA FERNÁNDEZ-SANZ, *La ordenación de playas y otros espacios costeros*, «Revista de Derecho Administrativo», núm. 27/1980, págs. 577 y ss.; LEGUINA, *La defensa del uso político en la zona marítimo terrestre*, «Revista de Derecho Administrativo», núm. 2/1974, págs. 185 y ss.

Se explica entonces el que en la reunión de CONCUMAR se concluyese sobre la necesidad de «Actualizar la legislación teniendo en cuenta la nueva realidad socioeconómica, estado de los conocimientos científicos y técnicos e incidencia de la economía privada y empresarial» (49).

El Avance del Plan Estratégico Nacional sobre Acuicultura señala en esta línea «la existencia de un complejo entramado de planteamientos y disposiciones legales que impiden o dificultan el desarrollo industrial de la acuicultura. Es evidente que con los sistemas legales disponibles puede ser inviable dicho desarrollo, por lo que en este aspecto reside uno de los puntos débiles a tener en cuenta».

En concreto se hace hincapié en los siguientes extremos:

- Desvinculación de la vertiente extractiva, con exclusión del marisqueo, de la regulación del cultivo de todas las especies acuícolas.
- Superación de la dispersión ineficaz de centros de investigación y unidades administrativas relacionadas con la acuicultura.
- Mejoras en el sistema de financiación con líneas de crédito específicas, primas y subvenciones para nuevas instalaciones y adecuados sistemas de seguros.

A estas preocupaciones responde la Ley de Cultivos Marinos de 25 de junio de 1984, aunque diste, como veremos, de proporcionar suficiente cobertura a la obtención de todos los objetivos enunciados.

2. *Actividades implicadas. Las definiciones de la legislación del ramo*

Es frecuente en la legislación anglosajona la inclusión de catálogos referenciales, que descargan los textos normativos de precisiones y pronunciamientos definitorios, práctica que resulta extremadamente útil y evita, parcialmente, polémicas e inseguridades jurídicas.

(49) Conclusiones de la Primera Convención Nacional sobre Cultivos Marinos, celebrada en Lanzarote en marzo de 1980, reproducidas en Primer Avance sobre el Plan Estratégico Nacional de Acuicultura, Anexo I.

Entre nosotros, aunque obviamente las normas jurídicas suelen aclarar qué sentido adjudican a su propia terminología, no se realizan, por lo general, enumeraciones exclusivamente conceptuales. Debe además observarse que las leyes no tienen necesidad de acotar sus privativas determinaciones más que cuando las expresiones empleadas comprendan significaciones distintas de las corrientemente aceptadas, bien en el uso común del idioma, bien en el lenguaje científico, bien pacíficamente en el mundo del Derecho.

La norma analizada generaliza, no obstante, innecesariamente el recurso a estas técnicas explicitorias, lo que quizá se explique por la novedad relativa de la materia, por la influencia del derecho comparado y por la extracción y hábitos de los profesionales que seguramente preparan esta legislación.

Pero es lo cierto que estas regulaciones a menudo recuerdan en sus prolegómenos a los manuales disciplinares cuando no inciden en puntualizaciones sobre extremos que resultan perfectamente obvios, así, por ejemplo, en alguna norma se nos dicen que son los peces (50) e incluso lo que se entiende por agua salobre a la que poco discutiblemente se identifica como «la que resulta de la mezcla de agua marina con agua dulce» (51).

La Ley 23/84, con indudable talante pedagógico, resume esta tradición y nos explica qué es a sus efectos y evidentemente a cualquier otro, puesta o desove (52), engorde, repoblación y especies marinas (53).

La Ley utiliza el término de cultivo marino, en lugar del más difundido de acuicultura empleado por la legislación precedente, calificado como «la realización de acciones y labores apropiadas para la reproducción o crecimiento de algunas o varias especies de fauna y flora marina o asociadas a ellas».

Estas actividades pueden ser ordenadas tanto se realicen en tierra firme como en el mar territorial hasta el límite de la zona económica, y en todas las especies acuáticas y terrestres en comunicación con él.

Los cultivos son realizados en instalaciones que la Ley califica,

(50) Norma 1.3 de la Orden de 31 de diciembre de 1973.

(51) Norma 1.8 de la Orden de 31 de diciembre de 1973.

(52) Aunque debe reconocerse que sin la salvedad introducida por esta Ley, artículo 2.1, b), no podría considerarse como tal la acción de liberar esporas.

(53) Artículo 2.1.

con excesiva amplitud, como establecimientos de cultivo (54), que pueden consistir en:

- *Bancos cultivados* situados en la zona marítimo-terrestre dedicada a cultivo intensivo en fondo.
- *Parque de cultivo*. Parcela marítimo-terrestre dedicada a cultivo intensivo en fondo.
- *Vivero*. Artefacto situado en el mar destinado al cultivo.
- *Criadero*. Estación dedicada a obtener especies en sus primeros ciclos vitales.
- *Semillero*, dedicado al preengorde.
- *Granja marina*, establecimiento basado principalmente en tierra.

La enumeración que contiene la Ley no es exhaustiva, según se previene, por lo que caben perfectamente incluir en su ámbito cualquier otro tipo de actividades análogas, nuevas o conexas, con tal que incidan racional e intencionalmente en procesos relacionadas con la biología marina.

3. Orden de competencias

La situación anterior, como veremos al examinar las competencias estatales, resultaba ya notoriamente complicada, puesto que inciden aquí responsabilidades de muy distinto carácter y residencialización, lo que motivó los frustrados intentos de concentración funcional de la Ley de Costas de 1969 (55), que no fue más allá de la catalogación e inventario de las competencias existentes.

Con la reciente aparición de las Comunidades Autónomas, principales protagonistas, teóricamente, en esta materia, se incrementaron las complejidades, lo que era de esperar contribuiría a aclarar la Ley de Cultivos Marinos. Sin embargo, el texto que se declara, como no podía por menos, totalmente respetuoso con las compe-

(54) Artículo 2.2.

(55) Título II de la Ley 28/1969, de 26 de abril, sobre «Competencias administrativas en relación con el dominio público». Vid. sobre la situación anterior GÓMEZ QUINTANA, *Competencias concurrentes en la zona marítimo terrestre*, Madrid, 1963, y RODRÍGUEZ MORO, *Las diversas competencias que concurren en la zona marítimo terrestre*, en esta REVISTA, núm. 52/1967, a lo que debe adicionarse lo relacionado con la intervención sobre el ejercicio de la pesca. Vid. GUAITA, *Derecho Administrativo*, cit., págs. 79 y ss.

tencias asumidas por aquéllas, se evade pura y simplemente de tal compromiso, arguyendo que «como la normativa de la organización administrativa de estos entes no son siempre coincidentes entre sí, ni son los de la Administración del Estado, se hace referencia en el texto de la Ley al organismo competente en la materia», evasiva ésta que deja flotando perplejidades e inseguridades sin fin que el Reglamento, confiamos, despejará, al menos por órdenes de autoridades sin necesidad evidentemente de calificar precisamente el órgano específicamente competente en cada caso. A pesar de la absoluta, comentada, indefinición la Ley ha sido impugnada ante el Tribunal Constitucional (56).

A) *Competencias autonómicas*

La Constitución, artículo 148.1.11, faculta a las Comunidades Autónomas para asumir competencia en materia de «marisqueo y acuicultura», lo que han hecho sin excepción todos los Estatutos de las Comunidades del litoral, dando a estas competencias el carácter de exclusiva. En la práctica tal calificación no resulta exacta ya que, como es conocido (57), la noción de exclusividad no puede tomarse en sentido literal, haciendo referencia más a las funciones que se desempeñan sobre una materia que a la totalidad de disponibilidad de ésta (58).

Los Decretos de Transferencias han explicitado las concretas atribuciones de las distintas Comunidades, y así el primeramente publicado para el País Vasco (59) asignó a éste:

- El otorgamiento de concesiones y autorizaciones para explotaciones y establecimientos marisqueros y de cultivos marinos.
- Parcelaciones acotadas, limitación de extracciones y vedas.
- Especies autorizadas y reglamentaciones de tipos de explotación.

(56) Por la Xunta de Galicia, «BOE» de 16 y 18 octubre 1984, Resoluciones 682 y 683.

(57) Me remito a la obra de MUÑOZ MACHADO, *Derecho Público de las Comunidades Autónomas*, vol. I, Civitas, Madrid, 1982, pp. 357 y ss., y a mi *Manual de Derecho Autonómico*, IEAL, Madrid, 1980, págs. 191 y ss.

(58) Como expongo en el *Manual de Derecho Autonómico*, pág. 197.

(59) Real Decreto 1412/1981, de 19 de junio.

- Zonas de interés marisquero y de cultivos marinos.
- Normas correspondientes para regular la inspección y sanción.

Este último apartado aparece en otros Decretos de transferencias ulteriores, completado con la salvedad «sin perjuicio de las competencias que con respecto a la vigilancia en aguas interiores le corresponde a la Armada» (60). Su inclusión se debe seguramente a la aprobación por la Comunidad Autónoma del País Vasco en 1982 de un Decreto sobre Ordenación del Servicio de Inspección Pesquera y Marisquera y de Plantas de Acuicultura (61).

Este Decreto se apoyaba en las transferencias previamente realizadas por el Decreto antes referido que a su vez las extraía, expresamente, del acervo competencial definido por el Decreto 845/1981 (62) que contenía la estructura orgánica de la Subsecretaría de Pesca. Hay razones para sospechar que, como consecuencia del Decreto vasco y para apoyar el conflicto de competencias planteado por el Estado, se modificó por Decreto 2190/1982 (63) el artículo 7.º del Decreto 845/1981, incluyendo las atribuciones de la Armada, lo que trascendería a las posteriores transferencias.

El Tribunal Constitucional ha estimado, no obstante, que si bien la Armada es responsable de la vigilancia de las costas, que «puede abarcar en cuanto a ello sea necesario, a los fines de la defensa nacional, el control del tráfico marítimo, y, por tanto, también, el de las barcas de pesca», estas atribuciones no incluyen en principio la inspección y sanción de las actividades de pesca, por lo que declaró constitucionales las atribuciones otorgadas al respecto por el Decreto impugnado a los servicios del Gobierno Vasco, incluyendo lo relacionado con el marisquero y cultivos marinos (64).

Algunas otras Comunidades Autónomas han avanzado actividades en este campo, como es el caso de la de Murcia, que se propone adoptar un plan específico para la acuicultura, a cuyo efecto ha constituido una Junta Regional de Acuicultura (65) de carácter consultivo.

(60) Así el Real Decreto 1965/1982, de 30 de julio, sobre transferencias a Cataluña; en parecido sentido el Real Decreto 3533/1981, de 29 de diciembre, sobre transferencias a la Comunidad Autónoma de Valencia.

(61) Decreto 67/1982, de 29 de marzo.

(62) Real Decreto 845/1981, de 8 de mayo, por el que se modificaba a su vez la estructura anterior de la Subsecretaría de Pesca.

(63) Real Decreto 2190/1982, de 24 de julio.

(64) Sentencia 113, de 6 de diciembre de 1983.

(65) Decreto 66/1983, de 15 de septiembre.

B) *Centrales*

La extensión de las competencias de la Administración Central dependerá en parte de la consideración o no como pesca de los cultivos marinos, y de la interpretación en caso afirmativo del alcance de las competencias exclusivas que en relación con la pesca marítima corresponden al Estado según la Constitución (66).

Hay ya una anticipación de derecho positivo del ámbito en este caso de las competencias estatales, el resultante de las especificaciones contenidas en los Decretos de transferencia. Creemos que aun incumbiendo a las Comunidades Autónomas el grueso de las funciones, tanto legislativas como ejecutivas, el Estado debe velar por la coordinación del sector, lo que resulta imprescindible en otros extremos para homologaciones de nuestros productos de cara al ingreso en la CEE (67), a cuyos efectos no parecen suficientes los cauces puramente consultivos que prevé la Ley y a los que luego nos referiremos.

Pese a los rotundos pronunciamientos de los Estatutos y a las habilitaciones constitucionales que les soportan, es lo cierto que la Administración del Estado sigue conservando en este campo importantes competencias derivadas de la reserva estatal sobre el dominio público de la zona marítimo-terrestre, playas, mar territorial y recursos naturales de la zona económica y la plataforma continental (68).

Otros títulos derivan de las competencias igualmente de este carácter en relación con la pesca (69), defensa (70), bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica (71), bases y coordinación general de la sanidad, legislación básica del medio ambiente (72), navegación marítima (73), puertos de interés general (74) y tutela de la unidad de mercado (75).

(66) Sin perjuicio de las competencias que en la ordenación del sector se atribuyen a las Comunidades Autónomas. Artículo 149.1.19 de la Constitución.

(67) En este sentido, PARDELLAS DE BLAS, *Los efectos de la política de expansión de los cultivos marinos en Europa sobre el desarrollo de la acuicultura en Galicia*. loc. cit., pág. 7.

(68) Artículo 132.1.2 de la Constitución.

(69) Artículo 149.1.4.

(70) Artículo 149.19, ya aludido.

(71) Artículo 149.1.13.

(72) Artículo 149.1.17 y 23.

(73) Artículo 149.1.20.

(74) Artículo 149.1.20.

(75) Artículo 139.2.

Las competencias específicas de la Administración Central aquí implicadas y a las que evasiva y ambiguamente se refiere la Ley 23/84 son las siguientes:

Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación

Le incumben sobre todo facultades de iniciativa e impulso de trascendencia general, como la propuesta de la legislación básica, el informe de otras normativas que aquí pudiera incidir (76), promoción de innovaciones y aplicaciones, estadísticas comunes y planes nacionales coordinados con las Comunidades Autónomas (77). Sus potestades ejecutivas han quedado no obstante sensiblemente recortadas, reconducidas al control de la importación y exportación de especies en sus distintas fases de desarrollo y con destino a cultivos, investigación y experimentación (78). También le corresponden el fomento de las actividades con los recursos de que dispone y la propuesta de declaración de industrias de interés preferente para este sector (79). Todas estas competencias se sumarán a las que tradicionalmente venía desempeñando en los supuestos de Comunidades Autónomas del litoral que no hayan recibido aún las transferencias aportaciones o no hayan procedido a su efectiva gestión.

Además de las atribuciones reseñadas ejercidas por los servicios inmediatamente dependientes de la Secretaría General de Pesca Marítima, concretamente a la Dirección General de Ordenación Pesquera, deben mencionarse las atribuidas en relación con la investigación y autorización de importaciones de especies foráneas (80) del Instituto Español de Oceanografía, vinculado a este Ministerio.

Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo

Según la Ley de Costas de 1969, lo que ratifica la Ley de Cultivos Marinos de 1984, le corresponde en general la gestión y tutela de los bienes de dominio público de la zona marítimo-terrestre (81),

(76) Artículo 24.

(77) Artículo 25.

(78) Artículos 21 y 22.

(79) Artículo 28, con base en la Ley 152/1963, de 2 de diciembre.

(80) Artículo 22 para evitar posibles desequilibrios ecológicos si se pretende importar especies que no se den naturalmente en nuestras aguas.

(81) Artículo 10.1 de la Ley de Costas.

playas y puertos y en particular la concesión de obras fijas de cualquier naturaleza a construir dentro del mar (82). También le incumbe informar vinculadamente en el caso de expedientes concesionales que afecten al acceso a los puertos (83) y otorgar las concesiones para toma de aguas del mar y desagüe de los residuales (84). Estas competencias principales se extienden también a las fiscalizaciones previas, replanteos (85) y posteriores revisiones de la obra realizada (86).

Ministerio de Transportes, Turismo y Comunicaciones

Con la creación de este Ministerio (87) en 1977, se disociaron las funciones relacionadas con la pesca, de las correspondientes al tráfico marítimo, anteriormente refundidas en la Subsecretaría de la Marina Mercante del Ministerio de Comercio.

Por tanto, al Ministerio ahora contemplado sólo le afecta la tutela de la seguridad de la navegación en cuanto que el libre uso del mar territorial pudiera venir afectado por modificación de corrientes, desviación de cursos de aguas (88), accesos a puertos y canales y pasos navegables (89).

En cuanto a las competencias de turismo, que igualmente corresponderían a este Ministerio, cuyos intereses pueden colisionar con los de los aprovechamientos de los espacios cultivados, entendemos que han pasado sustancialmente a las Comunidades Autónomas, desde luego en lo que afectan a las cuestiones ejecutivas, incluyendo lo que afecta a las Zonas y Centros de interés turístico (90), salvo los compromisos asumidos por la Administración Central.

(82) Artículo 10.3 de la Ley de Costas, en relación con el artículo 3.2 de la Ley de Cultivos Marinos.

(83) Sin perjuicio de las competencias concurrentes del Ministerio de Transporte.

(84) Artículo 10.4 de la Ley de Costas, en relación con el artículo 14 de la Ley de Cultivos Marinos.

(85) Artículo 13 de la Ley de Cultivos Marinos.

(86) Artículo 16 de la Ley de Cultivos Marinos.

(87) Real Decreto 1558/1977, de 4 de julio.

(88) Artículo 11.1 y 1.3 y 4 de la Ley de Costas en relación con el artículo 9 de la Ley de Cultivos.

(89) Artículos 10 de la Ley de Cultivos y 11.1 y 1.3 de de la Ley de Costas.

(90) Ley 197/1983, de 28 de diciembre.

Ministerio de Defensa

Según la Ley de Costas, este Ministerio debería realizar la vigilancia de costas y pesca. Esta última actividad se ejercía y ejerce tradicionalmente por las autoridades periféricas dependientes de la Armada, singularmente Comandantes de Marina y Ayudantes de Marina. Además, existen ocho Regiones de Pesca, en las que se asientan Juntas Regionales de Pesca y Juntas locales en los Distritos marítimos.

Como quiera que las atribuciones específicas de este Ministerio se relacionan con la defensa, se entendía que las restantes funciones de vigilancia eran ejercidas con carácter de delegación recibida de los Ministerios responsables de la navegación y pesca marítima.

Ya vimos que el Tribunal Constitucional ha desvinculado estas últimas competencias de las propiamente vinculadas con la defensa nacional, reconociendo su posible ejercicio por parte de las Comunidades Autónomas dentro del mar territorial-interior. En la práctica es altamente problemático que se opere tal sustitución, a corto plazo al menos, dados los medios técnicos requeridos. Más fácil, sin embargo, es que la vigilancia de los cultivos marítimos, sustancialmente efectuada desde tierra, se realice por las Comunidades Autónomas que deseen efectuarla por sí.

Ministerio de Sanidad y Consumo

Aunque las competencias ejecutivas también corresponden a las Comunidades Autónomas en lo relacionado con las garantías para el consumo humano de los productos obtenidos (91), la legislación sanitaria y técnico-sanitaria, conectada con la Ley del Consumo de 1984, tiene ámbito nacional incumbiendo su adopción o promoción al Ministerio ahora considerado.

Ministerio de Educación y Ciencia

Se conecta con este Ministerio a través del Consejo Superior de Investigaciones Científicas, el Instituto de Investigaciones Pesqueras con varios centros periféricos (92). También autoriza por ahora

(91) La defensa del consumidor y la sanidad e higiene son competencias que, con uno u otro alcance, incorporan todos los Estatutos.

(92) Sobre esto volveremos más adelante en el epígrafe 6, correspondiente a las acciones de estímulo.

planes de estudio universitario relacionados con estas enseñanzas, aunque en la actualidad sólo se imparten en dos Universidades, La Laguna y Santiago. La Comisión Asesora de Política Científica ha organizado en 1984-85 un curso de especialización en estas áreas, con vistas a la formación de los profesionales necesarios, cuya carencia constituía un serio inconveniente para el desarrollo de estas actividades.

C) *Mixtos. La Junta Nacional Asesora de Cultivos Marinos*

Prevista en la Ley 23/84 (93), tienen por objeto facilitar la coordinación de las actividades de las distintas Comunidades Autónomas y efectuar el seguimiento de los Planes nacionales. De ella formarán parte todas las Consejerías de Pesca. Aunque institucionalmente puede considerarse un órgano de la Secretaría General de Pesca y su Reglamento se sancionará por el Ministerio, de quien depende la Secretaría, su composición y el espíritu que la anima, pueden dar lugar a que funcionen como un auténtico organismo compartido.

D) *Otros*

Además de las competencias hasta ahora reseñadas, han de mencionarse las que incumben a los Ayuntamientos, a los que la Ley asigna vagas posibilidades interventoras (94), pero que de hecho tienen un peso considerable en función de los intereses vecinales que representan.

Más específicas son las facultades que la Ley reconoce a las Cofradías de Pescadores (95), que tienen naturaleza jurídica, un tanto forzada, de Corporaciones de Derecho público (96) y a quienes se reconocen derechos preferentes, para obtener determinadas autorizaciones y concesiones en terrenos de dominio público.

(93) Artículo 28.

(94) Se requiere el informe preceptivo de los Ayuntamientos afectados en los expedientes de concesiones y autorizaciones en bienes de dominio público (art. 10).

(95) Siguiendo con ello precedentes anteriores y en línea con las preocupaciones de índole social de entendimiento de los efectivos humanos procedentes del sector pesquero (art. 7).

(96) Real Decreto 670/1980, de 11 de marzo (art. 1).

4. *Intervenciones iniciales*

Entendemos por tales las que inciden con carácter previo al desarrollo de determinadas actividades. En nuestro caso, como no es infrecuente habida cuenta del gran número de competencias aquí confluyentes, se requerirán diversos y cumulativos pronunciamientos para la legitimación de las conductas implicadas.

A) *Concesiones y autorizaciones. La problemática sustantividad diferenciativa de estas técnicas*

Múltiples intentos se han realizado doctrinalmente para tratar de aislar recíprocamente estas dos modalidades de exteriorización del consenso de la Administración en relación con ciertas actuaciones proyectadas por los particulares. Ante la ausencia de resultados definitivos de esta indagación intentaremos por nuestra parte detectar qué es lo que el legislador se propone con la remisión alternativa a estas dos categorías jurídicas, para lo que primero analizaremos brevemente la posibilidad de identificarlas respectivamente con consecuencias jurídicas generales, para verificar entonces el cumplimiento de las conclusiones obtenidas en relación con la utilización del dominio público en general, contrastando finalmente su aplicación al ámbito de los cultivos marinos.

a) *La imposibilidad de definir dos categorías jurídicas contrapuestas*

En un análisis comparativo antiguo reproducido por LINDE (97), realizaba una sintética valoración de los criterios identificatorios propuestos por la doctrina (98) para caracterizar autorizaciones y concesiones.

(97) Vid. LINDE PANIAGUA, *Derecho Público del Seguro*, Montecorvo, Madrid, 1977, pág. 191.

(98) Vid. ENTRENA, *Las licencias en la legislación local*, en «Revista de Estudios de la Vida Local», núm. 107/1959, págs. 641 y ss.; VILLAR PALASÍ, *Concesiones administrativas*, Nueva Enciclopedia Jurídica Seix, vol. IV, Barcelona, 1952, págs. 684 y ss.; GARCÍA-TREVIJANO, *Autorizaciones y concesiones en el dominio público marítimo*, loc. cit., págs. 279 y ss.; LÓPEZ PELLICER, *La concesión de servicios locales*, en *La concesión administrativa en la esfera local, servicios, obras y dominio público*, IEAL, Madrid, 1975, págs. 37 y ss. Una excelente síntesis en GARRIDO FALLA, *Tratado de Derecho Administrativo*, IEP, 8.ª ed., Madrid, 1982, págs. 486 y ss

<i>Caracteres</i>	<i>Crítica</i>
C. Prima interés público. A. Prima interés privado.	Toda intervención administrativa está animada del interés público. En la concesión también existen intereses privados no desconocibles.
C. Derecho creado. A. Derecho pre-existente.	La tesis de la remoción de límites no parece hoy mantenible. Existe también un derecho a la obtención de la concesión si se reúnen las circunstancias previstas legalmente (minas).
C. Discrecional. A. Reglada.	La discrecionalidad no equivale a mero arbitrio. En las autorizaciones existen circunstancias de apreciación discrecional (buena conducta). En las concesiones se excluyen motivaciones discrecionales a veces (minas, aguas).
C. Intrascendencia patrimonial. A. Trascendencia.	Esta circunstancia se da tanto en las autorizaciones como en las concesiones
C. Temporalidad. A. Indefinidas.	Muchas autorizaciones han de ser renovadas. Existen o podrían existir al menos concesiones perpetuas.
C. Traslación de potestades. A. Remoción de límites.	Valga la crítica en relación con la creación o no de derechos preexistentes (concesiones de cultivos, títulos nobiliarios, etc.). La configuración como concesión o autorización es histórica y contingente (ferrocarriles, transportes en general, distribución de electricidad y creación de energía). En materia de minas se descarta <i>ab initio</i> la actividad material del Estado.
C. Reversión. A. No reversión.	Pero existen concesiones pensadas para su no reversión (saneamiento de marismas) y ciertas autorizaciones revierten en el sentido de que pueden ser nuevamente concedidas a otros titulares (licencias tasadas de taxis).
C. Fiscalización. A. Libre ejercicio.	Contra las llamadas licencias en situación reglamentaria. Algunas concesiones no determinan intervención posterior de la Administración.
C. Convenio de voluntades. A. Unilateralidad.	El elemento volitivo puede presentar análogos caracteres en ambos tipos de negocios jurídicos.

Como conclusión señalaba, lo que me parece que puede mantenerse aún, que la única diferencia de fondo con independencia de la rúbrica empleada, entre concesiones y autorizaciones, radica en que las primeras suponen la asignación de una situación de privilegio, mientras que las autorizaciones simplemente habilitan para la realización de actividades concurrentes en condiciones estatutariamente establecidas.

De acuerdo con estos planteamientos ni bajo la denominación de autorización existirá un contenido unívoco, como demostró Vi-

LLAR PALASÍ (99), ni las concesiones pueden tener tampoco un tratamiento homogéneo. Sea cualesquiera la terminología utilizada, habrá que estar a las consecuencias en cada caso establecidas por el Derecho positivo, sin que sea viable obtener sin más de las meras expresiones legales (100) un juego completo de determinaciones jurídicas. Así, por ejemplo, en el sector energético, una planta nuclear, autorizada, está sometida a un complejo intensivo de mediaciones administrativas, muy superior al que gravita sobre una concesión hidroeléctrica, a veces de muy reducida escala.

Lo único, a mi juicio, que puede suscitar interpretaciones complementarias sobre el régimen de pronunciamientos de la Administración y el control ulterior de las conductas de los destinatarios es el hecho, antes mencionado, de la posición adquirida por los beneficiarios, llámense concesionarios o autorizatarios, en el sentido de su coincidencia o no con otros particulares en análogas posiciones jurídicas con trascendencia fundamentalmente económica, lo que lleva aparejada la invocación de principios de trascendencia positiva como el de la igualdad de oportunidades y una mayor o menor intensidad en la tutela administrativa de los intereses de terceros afectados. Así una situación de monopolio u oligopolio generable o generada por la Administración obliga a ésta a adoptar determinadas cautelas y en este sentido no es lo mismo, aunque se denomine igual, una licencia de taxis en régimen cerrado o abierto o un permiso de caza ordinario o para especies protegidas y de captura limitada, aunque los actos administrativos sean de igual denominación.

b) *La habilitación para la utilización del dominio público*

Los autores, tanto españoles (101) como extranjeros (102), han venido, con una u otra denominación, reconociendo la existencia de tres modalidades de utilización del dominio público: el uso común general que corresponde a todos por igual sin que el aprovechamiento de unos entorpezca ni interfiera el de los otros, el uso

(99) *La intervención administrativa en la industria*, vol. I, Madrid, 1964, págs. 257 y ss.

(100) Como señala GUAITA, en relación con un supuesto controvertido, la cuestión es menos importante de lo que suele creerse, dependiendo de lo que se entienda por autorización y concesión. *Derecho Administrativo*, cit., pág. 64.

(101) Vid. por todos GUAITA, *Derecho Administrativo*, cit., pág. 30.

(102) Así MARIENHOFF, *Tratado de dominio público*, Buenos Aires, 1960, págs. 348 y ss.

común especial caracterizado por su intensidad u otras circunstancias que le acompañen que puede restringir el uso de otros, lo que obligaría a su legitimación vía autorización, y el uso privativo o uso excluyente, que requeriría de concesión.

Esta clasificación, en lo que al uso común y privativo se refiere, enlaza con la legislación del siglo XIX, Ley de Aguas (103) y llega a ser recibida de forma casi literal por el Reglamento de la Ley de Costas (104) y el Reglamento de Bienes de las Corporaciones Locales (105), con trascendencia jurídica inmediata a las modalidades de legitimación de los aprovechamientos; en el primer caso, no se necesitaría requisito alguno, mientras que los restantes usos sólo podrían realizarse con base a un pronunciamiento administrativo.

No hay, sin embargo, una solución satisfactoria generalizable con simplista cartesianidad, el ordenamiento no se hace estricto eco de las propuestas doctrinales y así la Ley de Puertos y el Reglamento de Costas utilizan cumulativamente los términos de concesión y autorización sin explicitar cuándo corresponde una u otra.

El dominio público, se presta mal, por razones físicas, a la rígida separación entre uso especial y privativo, ya que, como autorizadamente se ha dicho, aquel uso «puede estar y está no raramente más cerca del uso privativo que del uso común general, y se comprende, en realidad ya no es libre o público y está justificado el que no lo sea» (106), lo que explica el que las licencias se sometan aquí a análogos condicionantes que los concesionan, con trascendencia a la relativización de la contraposición entre autorización y concesión (107).

La propia jurisprudencia se ha hecho eco de esta flexibilización conceptual calificando como autorización el acto de legitimación de la ocupación del dominio público para el tendido de líneas eléctricas, tradicionalmente considerado como necesitada de concesión administrativa (108).

(103) Aunque la Ley de 1866 realmente distinguía sólo dos usos, no consuntivos y consuntivos, que se correspondían con los aprovechamientos comunes y especiales, estaban implícitos también los usos privativos.

(104) Artículo 3 del Reglamento de 23 de mayo de 1980.

(105) Artículos 59 y ss.

(106) GUAITA, op. cit., pág. 30.

(107) La Sentencia de 31 de octubre de 1982 alude a una polémica doctrinal que hace difícil la distinción, utilizándose en ella como criterio orientativo el de la intensidad y duración del uso en cuestión.

(108) Sentencia de 17 de octubre de 1978, inteligentemente comentada por SAINZ MORENO, *La cláusula de precario en la autorización para tender líneas eléctricas sobre dominio público*, «Revista Española de Derecho Administrativo», núm. 21/1979, págs. 274 y ss.

c) *Los cultivos marinos*

La nueva legislación en la materia siguiendo las pautas definitorias habituales de la que la precede define también, con un cierto arrojo, los instrumentos jurídicos en que supuestamente se apoya lo que aquí constituye un ejercicio discutible, ya que si la descripción de las actividades técnicas implicadas puede tener alguna justificación, aunque estas leyes parecen más preocupadas con esto por realizar una cierta pedagogía que por disciplinar conductas, en el caso de las figuras jurídicas mencionadas, ni existen bases suficientes como vimos para su rígida diferenciación, ni tiene mayor trascendencia el que se califiquen en uno u otro sentido determinadas situaciones si no se dan consecuencias jurídicas congruentes. Por supuesto que las calificaciones legales mencionadas no arrojan por su impercepción conceptual ninguna luz clarificadora.

La normativa antecedente empezó definiendo sólo lo que entienda por concesión (109), quizá por suponer con buen criterio que aquí no caben dos mecanismos distintos. Posteriormente la Ley de Ordenación Marisquera de 1969 (110), precisa lo que entiende por concesión y por autorización, esta última tautológicamente calificada como de permiso (111), lo que se reitera en disposiciones posteriores.

La Ley 23/84, con ligeros variantes en cuanto a la aplicación de los supuestos, considera como «Concesión: otorgamiento del derecho al uso y disfrute exclusivo y con carácter temporal por personas naturales o jurídicas de nacionalidad española en terrenos de dominio público, para instalación de establecimientos destinados a la investigación o explotación de cultivos marinos», obsérvese que la expresión «terreno» puede ser todo lo contrario.

«Autorización: Permiso que se otorga a personas naturales o jurídicas de nacionalidad española, a título de precario, para establecimientos de investigación o explotación de cultivos marinos» (112).

(109) Curiosa definición por cierto que refiere al «derecho al uso y disfrute de una parcela de agua situada en la zona marítima». Decreto 2559/1961, de 30 de noviembre (art. 1).

(110) Otorgamiento del derecho al uso y disfrute con carácter temporal de una playa o parcela del dominio público, artículo 2.º, a). Definición igualmente imprecisa, ya que las playas son también dominio público.

(111) Artículo 2, b), de la Ley 59/69.

(112) Como se ve se sigue utilizando la expresión permiso, equivalente a licencia y autorización, para definir esta última, artículo 4, b).

Sin entrar en el análisis terminológico de estas definiciones, vamos a analizar a continuación las consecuencias aplicativas de tales supuestas categorizaciones.

Sería de esperar que para cada grupo de situaciones se especificase si lo procedente es una concesión o una autorización; por ejemplo, parece claro que un parque de cultivo debe implicar la concesión de fondos, de acuerdo con la tesis de la exclusividad mientras que la recolección extensiva en bancos, práctica tradicional del marisqueo, es compatible con otros usos. Sin embargo, sólo excepcionalmente la Ley se pronuncia concretamente sobre el acto administrativo que corresponde, por lo general se usa la expresión «concesión o autorización», dejando al parecer a las circunstancias del caso la aplicación de una u otra. Es más, en un supuesto excepcional: «concesiones para tomar agua del mar», se establece que la solicitud se hará al mismo tiempo que la petición para obtener «la concesión o autorización del establecimiento».

Cabe, pues, deducir que lo que se pretende es la flexibilización de los pronunciamientos administrativos, que de acuerdo con las circunstancias que se presenten optarán por uno u otro régimen, lo que nos lleva a preguntarnos cuáles son para la Ley sus respectivas características, y a su vez nos remite al alcance y significación del concepto de precario que parece ser la clave de la diferenciación.

d) *Las limitaciones inherentes a la noción del precario, como criterio calificador*

La Ley de Cultivos Marinos parece marcar su énfasis en el carácter precarial de la autorización *versus* la mayor estabilidad de la concesión, que eventualmente se intenta hacer trascender a las consecuencias indemnizatorias, sin embargo, creemos que sólo tendencialmente pueden extraerse conclusiones de la utilización de esta cláusula.

Recordemos que, en contra de los criterios de la Ley, la precariedad se predica precisamente de múltiples situaciones concesionales (113), y que incluso había llegado a considerarse como el co-

(113) Como bien recuerda GUAITA, hay dos clases de concesiones: precarias y firmes, por lo que el carácter firme no precario no es nota esencial de la concesión. *Derecho Administrativo*, pág. 64.

rrrelato de la inalienabilidad del dominio público y de su intrínseca subordinación a las demandas de los intereses generales.

Más allá de lo que constituyen rutinas y corruptelas del lenguaje denunciadas por un ilustre administrativista español (114), como he señalado en otro lugar (115), la utilización de la precariedad en el Derecho administrativo supone a menudo un simple intento de evasión por parte de la Administración de otros controles, un episodio más en la eterna lucha con las inmunidades de poder, en la propensión a la conquista de situaciones exentas, en la trayectoria proclive de la huida de la legalidad. El precario, al ser recibido en nuestro Derecho, se convierte en un concepto equívoco y peligroso que se esgrime como un instrumento adicional en la perenne pugna por el poder, cuyos avatares se reflejan a lo largo de la historia del Derecho administrativo y explican que la posibilidad de introducción de cláusulas de precario en los instrumentos administrativos apenas se mencione en la legislación básica de esta rama jurídica y se deslice sólo por los intersticios conscientemente violentados de la normativa administrativa de segundo grado.

Por lo que entendíamos que en sentido distinto a la adjudicación de poderes exorbitantes y exentos, la precariedad se inserta plenamente en el elemento causal del acto administrativo, en cuanto que permite el definitivo mantenimiento de los intereses atendidos por la Administración, posibilitando la creación de situaciones jurídicas que no hubieran podido surgir si no se vela anticipadamente por el propósito negocial perseguido, prevalencia de unos determinados intereses públicos.

Todo ello trasciende a una consecuencia capital, la procedencia o no de la indemnización. Habíamos sostenido, contra lo que en otras épocas era práctica administrativa corriente, respaldada por una Jurisprudencia monolítica (116), que la precariedad de primer grado sería aquella que permite a la Administración revocar o modificar el acto originario, pero no la exonera de indemnizar las consecuencias económicas que su intervención unilateral determina para el afectado. Se trata, pues, de un supuesto especial de trans-

(114) Cirilo MARTÍN-RETORTILLO, *Algo sobre el precario administrativo municipal*, Sevilla, 1956, pág. 6.

(115) *La cláusula de precario en las concesiones de dominio público*, en el núm. 56 de esta REVISTA, 1968, pág. 93.

(116) Así Sentencias de 15 de abril de 1961, 31 de octubre de 1962, 27 de septiembre de 1965 y 19 de enero de 1967, entre otras muchas.

formación de los derechos que opera a virtud de la reserva en este sentido realizada por la Administración y que pertenece al *genus* más amplio de la conversión de derechos que engloba también a la expropiación forzosa. Sólo en circunstancias totalmente excepcionales podría admitirse *ab initio* la precariedad de segundo grado que se prolongaría a la exoneración para la Administración de consecuencias indemnizatorias.

Esta tesis, que recibió adhesiones de la doctrina más sensible (118), ha sido asumida bastante después por la jurisprudencia, lo que seguramente era inevitable con la recepción por la Constitución de los criterios de seguridad jurídica, y de respeto de los contenidos económicos de los derechos subjetivos, y así se afirma rotundamente que «la arcaica construcción de la institución del precario administrativo como instrumento de la exoneración de la responsabilidad patrimonial y necesariamente dirigido a la indemnidad de la Administración en todo evento, pugna abiertamente y es irreconciliable con los principios fundamentales inspiradores del ordenamiento positivo vigente del régimen administrativo de responsabilidad patrimonial de la Administración e irrevocabilidad ex officio de los actos administrativos» (119).

El Tribunal Supremo ha puntualizado además el alcance de las potestades de la Administración en relación con la declaración de la extinción de estas situaciones en cuanto que «si los actos administrativos relativos a concesiones o autorizaciones en las que se inserta la cláusula de precario han de venir informadas por aquel interés público, el juego de este interés no puede desconocerse para lo sucesivo y sólo el advenimiento de otro interés público preferente justificaría a modo de condición sobrevenida el ejercicio de la acción de precario, pues de lo contrario no sólo iría la administración contra sus propios actos, sino que lo verificaría desconociendo o

(117) *La cláusula de precario*, loc. cit., pág. 95; sobre este tema también PÉREZ OLEA, *Las concesiones de dominio público a título de precario*, núm. 24 de esta REVISTA, págs. 185 y ss., y BOQUERA, *El condicionamiento de las licencias*, en esta misma REVISTA, núm. 37/1962, págs. 173 y ss.

(118) LEGUINA, *Instalación de líneas eléctricas y precariedad administrativa*, en el núm. 68 de esta REVISTA, 1972, pp. 6 y ss. En otro sentido muy tradicional, SALAS, *Régimen jurídico-administrativo de la energía eléctrica*, Real Colegio de España, Bolonia, 1977, págs. 389 y ss.

(119) Sentencia de 17 de octubre de 1978. En otra Sentencia posterior se llega a afirmar que el otorgamiento de utilizaciones anormales del dominio público que no implique su transformación a través de la técnica de la licencia en precario supone una práctica administrativa *contra legem*. Sentencia de 11 de mayo de 1982.

lesionando derechos de los particulares legítimamente adquiridos en el tráfico administrativo» (120).

Los indicados pronunciamientos, que por supuesto compartimos, privan sustancialmente de expresividad a la inclusión de la cláusula de precario, en cuanto que ello ni enerva la posibilidad de obtener una indemnización en el caso de la revocación de la concesión o autorización, ni permite con su invocación la eliminación unilateral de los derechos generados, lo que conecta con las propias exigencias de la pacífica creación de determinadas situaciones jurídicas, con conexiones indudables para la propia lógica de las actuaciones económicas que se pretende por parte de la Administración precisando incentivar. Nadie realizaría inversiones costosas ni acometería la creación de empresas importantes si con la invocación por parte de la Administración de una cláusula cuasi taumatúrgica pudieran sin más evaporarse bienes y derechos. Es irreal pretender que las cosas pueden funcionar así, de hecho el Tribunal Supremo, aunque tardíamente, lo ha comprendido, resistiéndose incluso en supuestos aparentemente claros de incumplimiento de compromisos contraídos y en relación precisamente con los cultivos marinos, a que la Administración pueda revocar sin más las concesiones afectadas (121).

e) *El criterio de la gradualidad y las concesiones y autorizaciones sobre establecimientos de cultivos marinos*

La Ley de Cultivos marinos establece, por una parte, una serie de reglas comunes tanto para las autorizaciones como para las concesiones, en el sentido de que su otorgamiento tiene carácter discrecional y su duración no podrá exceder inicialmente de diez años, pudiendo prorrogarse sucesivamente hasta cincuenta.

Las diferencias entre unas y otras parecen radicar en el régimen de su revocación, en cuanto que para las concesiones, salvo conductas contrarias al clausulado condicional, únicamente podrá darse anticipadamente su expropiación por causa de utilidad pública o de interés social con la indemnización que corresponde con arreglo a lo dispuesto en la Ley de Expropiación Forzosa, mientras que

(120) Sentencia de 29 de septiembre de 1980.

(121) Sentencias de 5 de febrero y 3 de diciembre de 1982.

las autorizaciones podrán revocarse sin mayores requisitos en caso de fuerza mayor, utilidad pública o interés social.

Pero incluso en estos aspectos la aproximación de ambos regímenes, como tratamos de demostrar, es más intensa de lo que a primera vista pudiera deducirse. Por una parte, entre las causas normales de extinción de las concesiones aparecen conceptos jurídicos altamente indeterminados, daños ecológicos, peligro para la salud pública, navegación, riesgos de análoga trascendencia, además de «cualquier otra causa que se determine en las disposiciones reglamentarias». Por su parte, en la revocación de las autorizaciones habrán de acreditarse el surgimiento de las circunstancias que exija la ablación de estos derechos en beneficio de los intereses colectivos.

En cuanto al tema de la indemnización que expresamente se descartaba en la legislación precedente (122), significativamente se silencia en la comentada, lo que debe resolverse sin duda de acuerdo con la línea jurisprudencial reseñada y con los dictados de la Constitución, en el sentido de su exigibilidad, aun cuando la revocación resulte procedente.

Entendemos por tanto que concesión y autorización para la utilización singular del dominio público marino, son en sí técnicas sustancialmente análogas, que se diferencian sólo por la mayor disponibilidad de la Administración sobre las situaciones creadas, dentro de ciertos límites, en función de la apreciabilidad de los intereses prevalentes, lo que lógicamente la aconsejará recurrir a la autorización cuando haya una previsible mayor mutabilidad de las condiciones determinantes.

Coincidimos, en definitiva, con LINDE (123) en que «la completa comprensión de los actos autorizativos en el contexto de la Administración contemporánea interventora en la realidad económica, por tanto en este supuesto (la autorización de la actividad aseguradora) sólo puede hacerse construyendo sobre esta categoría jurídica una escala gradual» (124), lo que es extrapolable a las conexiones autorización-concesión, en los casos de utilización del dominio público para cultivos marinos.

(122) Así Ley 59/1969, artículo décimo, Orden 25 de marzo de 1970, Norma 2.ª, Orden 31 de diciembre de 1973, Norma 4.ª, etc.

(123) *Derecho Público de Seguros*, pág. 190.

(124) En este sentido, también la jurisprudencia más moderna, Sentencia de 31 de octubre de 1982. Coloquial pero ciertamente, señala en este sentido VERA KIRCHNER que la autorización es una concesión, «pero menos». *La cartilla del mar-cultor*, pág. 111.

f) *La pluralidad de intervenciones y el principio de unidad de expedientes*

Las numerosas potestades ejercidas en este campo y su atribución a distintas autoridades trascienden a la necesidad de que quienes aspiren a iniciar una actividad relacionada con la acuicultura obtengan uno o varios de los siguientes pronunciamientos administrativos.

Informe preceptivo de los organismos competentes en materia de defensa (Ministerio de Defensa), seguridad de la navegación (Transportes), puertos y costas (MOPU), que deberán ser *favorables* (125) cuando se trate de la desviación de cursos de agua y canales de navegación y de la modificación de canales y además *vinculantes* (126), cuando afecte a los accesos a los puertos, pasos navegables y zonas de interés para la Defensa Nacional, extensivo para el organismo correspondiente al Turismo en los casos de que estén afectados Centros y Zonas de interés turístico.

Informe preceptivo de los Ayuntamientos implicados.

Concesión del organismo competente en puertos y costas (MOPU) cuando las instalaciones proyectadas impliquen obras fijas en el mar.

Concesión por parte de las autoridades dependientes del mismo Ministerio para tomar o evacuar aguas del mar.

Concesión o autorización del establecimiento por la autoridad competente en materia de pesca (Comunidad Autónoma).

Autorización para la modificación de la vegetación natural (Comunidad Autónoma).

Autorización (127) para la realización de cultivos marinos en terrenos de propiedad particular (Comunidad Autónoma).

Autorización para marisqueo individual, se trata del denominado carnet de marisqueador que permite realizar estas operaciones profesionalmente en los bancos naturales autorizados (128). Los titulares de la autorización deberán radicar en la provincia donde ejer-

(125) Artículo 9 de la Ley 23/84.

(126) Artículo 10.

(127) Artículo 14 de la Ley 23/84 y Orden de 31 de agosto de 1978 sobre autorizaciones para establecimientos marisqueros, piscícolas y cultivos marinos en fincas de propiedad privada. Sobre la posibilidad de derechos privados de pesca en aguas de la zona marítima-terrestre, en sentido afirmativo Sentencia de 29 de diciembre de 1980, que reconoce el dominio privado de «los azarbes, golas y encañizadas de la Albufera de Elche».

(128) Orden de 16 de abril de 198, Orden de 25 de marzo de 1970, artículo 25.

zan estas actividades. La legislación reciente no especifica a quién corresponde expedir este documento, entendemos que incumbirá ahora a la Comunidad Autónoma, aunque como quiera que se trata de una actividad derivativa llevada a efecto en el contexto de una autorización a entidades de base comunitaria y cooperativa, puede incumbir a éstas o al menos ser preceptivo su informe.

Licencia municipal si las actividades implicadas dan lugar a instalaciones fijas en tierra firme, la autorización municipal es preceptiva tanto para las obras como para el inicio de las operaciones empresariales, de hecho y por esta vía se han logrado paralizar durante años proyectos de este tipo (129).

La tramitación de los expedientes correspondientes se inicia mediante petición de los interesados con los requisitos reglamentariamente establecidos, abriéndose un período de información pública mediante publicación del anuncio correspondiente en el «B. O. de la Provincia», permitiéndose durante treinta días naturales presentar proyectos en competencia.

Para aliviar la complejidad que supone la incorporación de los informes y resoluciones de todos los organismos afectados se dispone, de acuerdo con lo dispuesto para estos casos en la Ley de Procedimiento Administrativo (130), que serán recabados simultáneamente por el órgano que ostenta la competencia resolutoria y serán emitidos en el plazo de un mes, transcurrido el cual opera positivamente el silencio (131).

Sin embargo, ello no afecta ni a las concesiones precisas para realizar obras en el mar ni a las de toma de agua y desagüe si bien para estas últimas se prevé que se soliciten a la vez que la petición principal (132). Tampoco están implicados los trámites correspondientes a las autorizaciones municipales.

B) *Los sujetos*

Se aplican aquí por extensión, quizá no adecuadamente, los principios tradicionales de la legislación pesquera con arreglo a los

(129) Más de tres años, en el caso que contempla la Sentencia de 3 de diciembre de 1982. La preceptividad de esta licencia para actividades a desarrollar en la zona marítima-terrestre se reconoce, entre otras, en Sentencias de 24 de enero y 16 de mayo de 1964 y 17 de marzo de 1980.

(130) Artículo 30 de la Ley de 17 de julio de 1958.

(131) Artículo 11 de la Ley de Cultivos Marinos.

(132) Artículo 14.

cuales la pesca en aguas de soberanía primero y después en la zona económica, es privativa de los pescadores nacionales, salvo los casos de reciprocidad previstos en los Tratados y Convenios internacionales.

La normativa de cultivos marinos impone en este sentido como requisitos para ser titular de concesiones o autorizaciones sobre el dominio público, que las personas naturales o jurídicas implicadas sean de nacionalidad española, exigencia ésta que posiblemente sea perturbadora para unas actividades como éstas en la que, en lo que a la piscicultura al menos se refiere, no se dispone en España de una tecnología, y sobre todo de un *know-how* suficiente. De todas formas, ésta es una materia que debería abordarse en el contexto de la legislación sobre inversiones extranjeras en España (133), por lo que creemos que en el caso de personas jurídicas, que serán las que habitualmente realicen inversiones de cierta entidad, nada se opone a que siendo nacionales estén participadas por capital extranjero en los términos de aquella legislación.

Otra especificidad de los sujetos intervinientes en la acuicultura, es la preferencia dada a las empresas o explotaciones promovidas por las Cofradías de Pescadores, Cooperativas y organizaciones de productores, enérgicamente respaldada por cierto por la jurisprudencia (134), con lo que se pretende facilitar la transformación de sus actividades, favorecer en general a los habitantes del litoral, preservar modalidades de cultivo y recolección tradicionales y potenciar la simbiosis económica con este medio, todo ello perfectamente plausible y comprensible, aunque menos explicable cuando lo que se pretende realizar es piscicultura intensiva.

Las empresas y explotaciones de este carácter tendrán preferencia para instalar establecimientos en zonas de dominio público, cuando los proyectos correspondientes reúnan iguales garantías técnicas, económicas y financieras que los de otras iniciativas para la misma zona.

(133) Decreto 3021/74, de 31 de octubre de 1971, que aprueba el Texto Refundido de la Ley de Inversión Extranjera, y Reglamento aprobado por Decreto 3022/74, de 31 de octubre. Vid. *Inversiones extranjeras en España*, Banco Exterior de España, Madrid, vol. II, 1983.

(134) Artículo 17 de la Ley, en igual línea que la normativa precedente. Estas expectativas han sido reconocidas por la jurisprudencia en ocasiones incluso forzosamente, Sentencias de 20 de julio de 1980 y 28 de septiembre de 1981. En la práctica no se sabe bien cómo podrán articularse estas preferencias con el sistema de proyectos en competencia que parece contemplarse.

C) *La ordenación del mar. Zonas y polígonos de interés para cultivos marinos*

A semejanza de lo que sucede en tierra firme con la normativa urbanística, se ha llegado por análogos imperativos en el mar a una cierta parcelación física con trascendencia a las actividades a desarrollar.

En 1961 se estableció que la Dirección General de Pesca Marítima procedería a clasificar las zonas del litoral aptas para el cultivo de cualquier especie de moluscos, determinándose los polígonos de cultivo y señalándose la situación y distancia dentro de ellos de los viveros (135).

Esta ordenación se realizaría por una Comisión nombrada por la entonces Subsecretaría de la Marina Mercante de ámbito provincial, cuyas propuestas se resolverían a nivel ministerial central. Posteriormente, en 1969, se determinó que sería el Gobierno a quien incumbiría declarar las zonas de interés marisquero.

Fruto de esta normativa ha sido la aprobación, primero para Galicia, de una serie de zonas de interés marisquero en las provincias litorales con ocasión de la sanción del Plan Marisquero (136), clasificándose en cuatro categorías: yacimientos protegidos, a recuperar, zonas de nueva creación y zonas aptas para instalar parques de cultivo y moluscos. Posteriormente, también en análoga circunstancia se aprobaron zonas de interés marisquero para Cádiz y Huelva (137).

En 1974 (138) se establecieron, con precisión cartográfica, polígonos de cultivos en las Comandancias de Marina y Distritos Marítimos, correspondientes a las Provincias marítimas de El Ferrol del Caudillo, La Coruña, Villagarcía, Vigo, Alicante, Valencia y Tarragona.

A diferencia de las parcelas terrestres, no hay derechos dominicales implicados, pero sí aparecen contenidos económicos no desconocibles para los titulares de los aprovechamientos a quienes se garantiza además condiciones naturales para la productividad de sus instalaciones.

(135) Artículo 2 del Reglamento para la explotación de viveros de cultivo situados en la zona marítima, Decreto 2559/1961, de 30 de noviembre.

(136) Decreto 1238/1970, de 30 de abril.

(137) Decreto 2595/1974, de 9 de agosto.

(138) Orden de 14 de febrero de 1974 sobre polígonos de viveros de cultivos.

Hay además consecuencias procedimentales importantes en cuanto que para las concesiones o autorizaciones que recaigan en zonas declaradas de interés para cultivos marinos «únicamente será preceptivo el informe del Organismo competente en materia de Pesca». El organismo competente será normalmente el que en el seno de la Comunidad Autónoma respectiva deba otorgar la concesión o autorización.

La omisión de los trámites ordinarios era comprensible en la situación anterior en cuanto que la declaración de zonas de interés marisquero se hacía por acuerdo del Gobierno, lo que incorporaba ya las posiciones de todos los Ministerios implicados, pero si a partir de ahora tal calificación corresponderá a las Comunidades Autónomas que han sido apoderadas al efecto por los Decretos de Transferencias, pueden venir implicados intereses de la navegación u otras competencias estatales.

Otra consecuencia importante de la declaración de una zona como de interés para cultivos marinos, es la mayor exigencia en las características de la calidad de los vertidos procedentes de núcleos de población, cultivos agrarios e industrias en estas zonas, que deberán estar dotadas de los sistemas adecuados para evitar perjuicios a las especies marinas de estas zonas (139).

En la práctica estos comprensibles propósitos del legislador, carecen de suficiente respaldo efectivo, ya que si bien la Ley precisa que las industrias y servicios deberán cumplir como mínimo con los requerimientos de la legislación vigente, lo que parecería una mención innecesaria, necesitándose para autorizar los nuevos vertidos del informe de la autoridad pesquera, para los sistemas ya existentes que constituyen el principal núcleo problemático únicamente se dispone que «deberán adaptarse en el plazo y en las condiciones que establezcan las normas de desarrollo de la Ley», pero se sabe que ello es cuestión de infraestructurar recursos económicos y no sólo de mandatos.

No tiene mayor trascendencia jurídica la sujeción que se pretende introducir a la tramitación de anteproyectos de disposiciones generales de ámbito nacional, al informe preceptivo y vinculante del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación.

(139) Artículo 23 de la Ley. La normativa vigente en la materia es la contenida en la Orden de 29 de abril de 1972 sobre condiciones de los vertidos al mar.

5. Regulación de la actividad

Una vez en funcionamiento los establecimientos de cultivo marinos las actividades correspondientes deberán acomodarse a los dictados de una serie de normas que condicionan, con variados propósitos, las operaciones implicadas en las diversas fases del ciclo.

Explotación. Deberá realizarse de acuerdo con el condicionamiento de la autorización o concesión. La no iniciación de los cultivos o su abandono durante plazo superior a dos años, es causa de la caducidad de aquéllas. Las instalaciones deben además cumplir en su caso con determinados requisitos, a efectos de seguridad de la navegación (140) y sólo se podrán cultivar las especies para las que han sido autorizadas.

Comercialización. Los requisitos que afectan a la comercialización de los productos obtenidos, pretenden conseguir los siguientes objetivos:

- Garantizar el consumo en condiciones sanitarias adecuadas, lo que exige para los moluscos el previo paso para una instalación depuradora (141).
- Evitar el daño que para las especies supone las extracciones realizadas en época de veda, o la comercialización de ejemplares sin la talla reglamentaria (142), salvo que se trate de especies cultivadas.
- Impedir que con ánimo de lucro y fines distintos al cultivo, investigación o experimentación, se trasladen huevos, esporas o individuos de talla no comercial (143).
- Velar porque la importación de especies foráneas no produzca, como ya ha sucedido en el pasado, graves daños en las autóctonas, ocasionando peligrosos desequilibrios ecológicos (144).

(140) Reglamento de 21 de diciembre de 1961, artículo 15.

(141) Decreto 2284/1964, de 23 de julio, sobre normas de salubridad. Resoluciones de 19 de enero de 1970 («BOE», núm. 29) y 16 de octubre de 1974 («BOE», núm. 278) sobre depuraciones obligatorias. Orden de 11 de abril de 1973 sobre técnicas y métodos de depuración y análisis bacteriológicos. Orden de 11 de agosto de 1972 sobre centro de expedición de mariscos. Acuerdo italo-español de 11 de mayo de 1970 sobre salubridad de moluscos («BOE», núm. 191).

(142) Norma 14 de la Orden de 25 de marzo de 1970.

(143) Artículo 21 de la Ley de Cultivos Marinos.

(144) Artículo 22 de la Ley.

Circulación. Para velar porque se cumplan las exigencias de comercialización antes apuntadas, se requiere que las mercancías vayan acompañadas de una «guía de circulación» (145) que garantizará además el que en época de veda, el consumo de mariscos se limitará al procedente de «depósitos reguladores», «cetáreas» y «cámaras frigoríficas».

Transporte. Se halla sujeto a las especificaciones establecidas en el Código Alimentario, y a las complementarias de la legislación de cultivos marinos que trascienden también a envases y modalidad de las expediciones (146), lo que deberá documentarse con las guías antes reseñadas y las certificaciones de calidad y salubridad, de acuerdo en caso de exportación con los requerimientos del país de destino.

6. Estímulos

Los apoyos destinados por la Administración al desarrollo de los cultivos marinos son de muy distinta procedencia y de variado carácter, y en general todavía insuficientes si se comparan con los de otros países.

Existe aquí también una gran dispersión, a lo que ha contribuido el surgimiento de diversos protagonismos en el seno de la Administración del Estado y a iniciativas de específica trascendencia geográfica como el caso de los Planes de Explotación Marisquera (147) que no han logrado integrarse en un Plan Nacional de Acuicultura.

Sería de desear que los mecanismos coordinadores imprescindibles previstos en la Ley 23/84 llegasen a funcionar cuanto antes, ya que en caso contrario se incidirá en el caos, la dispersión y el solapamiento de esfuerzos.

Debe recordarse que en estos momentos desarrollan independientemente propios programas en este sector: el Ministerio de Educación y Ciencia, el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, el FROM dependiente de éste, el INI a través de su empresa ENDIASA. Además están los Planes Marisqueros de la época ante-

(145) Norma 16 de la Orden de 25 de marzo de 1970.

(146) Decreto 2284/64, de 23 de julio; Resolución 28, de julio 1967 («BOE», número 190); Orden de 13 de agosto de 1973.

(147) PEMARGAL para Galicia, Decreto 1238/1970, de 30 de abril, y PEMARES para Andalucía, Decreto 2595/1974, de 9 de agosto.

rior traspasados a las correspondientes Comunidades Autónomas, Andalucía y Galicia (148).

Investigación. Es, sin duda, el soporte más valioso, ya que sólo el concurso de la tecnología adecuada, y adicionalmente el conocimiento de su aplicación práctica, podrán hacer prosperar el sector. Los laboratorios y centros de investigación que funcionan hoy en España tienen vinculaciones institucionales muy diversas distribuyéndose así (149):

- Instituto Español de Oceanografía, dependiente del Ministerio de Agricultura y Pesca, con laboratorios en Santander, La Coruña, Vigo, Mar Menor, Palma de Mallorca y Tenerife.
- Instituto de Investigaciones Pesqueras, vinculado al CSIC, con centros en Vigo, Cádiz y Barcelona.
- Instituto de Acuicultura de Torre de la Sal (Castellón), conectado con la Diputación Provincial e Instituto de Investigaciones Pesqueras.
- Centro de Investigaciones Pesqueras de Villanueva de Arosa, dependiente de la Comunidad Autónoma de Galicia (150).
- Laboratorio de la zona franca de Cádiz, vinculada a la Comunidad Autónoma de Andalucía (151).
- Centro de Tecnología Pesquera de Taliarte, Gran Canaria, del Cabildo Insular de Canarias.

Una iniciativa notable adoptada en el seno de la Administración de la ciencia, constituye la aprobación en 1982 del Programa especial de I+D (152) sobre «Desarrollo de la Acuicultura en España», que ha dado lugar a dos convocatorias de proyectos de investigación.

(148) Real Decreto de 1 de julio de 1980 de transferencias a Galicia y Real Decreto de 29 de diciembre de 1981 para Andalucía.

(149) Según el *Primer Avance del Plan...*, vol. I, anexo V.

(150) Procedente del antiguo Plan Marisquero de Galicia.

(151) Como consecuencia también de las transferencias realizadas del PE-MARES.

(152) Resolución de 21 de octubre de 1982 de la Secretaría de Estado de Universidades e Investigación, «BOE» 2 de diciembre 1982. Parece haber existido un acuerdo previo del Consejo de Ministros sobre el particular a propuesta conjunta de los Ministerios de Agricultura y Pesca e Industria y Energía. La figura de los Programas Especiales de Investigación y Desarrollo. Se crea también por Resolución de la Secretaría de Estado de Universidades e Investigación de 28 de marzo de 1981, «BOE» 29 de junio de 1981.

Formación de personal. Ya aludimos a la aislada acogida que los estudios correspondientes tienen en la Universidad española, que solamente aparecen, aunque con un alcance limitado, en la Universidad de La Laguna y de Santiago de Compostela.

Para paliar la carencia actual de personal especializado, se convocó en 1984 un concurso de selección de aspirantes para el ciclo de perfeccionamiento organizado por la Comisión Asesora de Política Científica en el Contexto del Programa especial de I+D antes mencionado. Este curso, muy bien concebido y que ha contado con la aportación docente de nuestros más significativos estudiosos e investigadores, incluye prácticas en España y en el extranjero, y podrá dar sin duda excelentes resultados.

Plantas de apoyo tecnológico. Este es otro de los cuellos de botella del sector, de cuya eliminación depende el aprovisionamiento de inputs esenciales como los que suponen las semillas y crías, huevos, alevines y postlarvas, lo que requiere contar con criaderos, «hatchery» en la terminología anglosajona, para esta primera fase vital.

Otra etapa posterior, importante e igualmente delicada, es la que a partir de las crías obtenidas mediante la reproducción en cautividad de las especies cultivadas, procura su aclimatación al medio para conseguir la evolución de los especímenes hasta conseguir una talla adecuada para proceder a su siembra, suelta o engorde.

En España, sólo en la planta de Ribadeo, en el Laboratorio del Mar Menor y en el Instituto de Acuicultura de Torre de la Sal, se funciona a una cierta escala, consiguiéndose crías de ostra plana y almejas en la primera y alevines de dorada, lenguado y lubina en los laboratorios mediterráneos de las segundas.

Hay, parece, una serie de iniciativas descoordinadas para cubrir estas necesidades por parte del Ministerio de Agricultura y Pesca, Educación y Ciencia, el INI-ENDIASA, aparte de las que proyectan las Comunidades Autónomas.

Ayudas financieras. Estos apoyos consistentes y básicamente en créditos privilegiados, son obtenibles teóricamente también de diversas fuentes: Crédito Social Pesquero, Fondo de Regulación y Organización del Mercado de Productos de Pesca y Cultivos (FROM), que incluye financiación para comercialización cooperativa (153),

(153) Orden de 31 de marzo de 1982 y Resolución de 30 de enero de 1984, «BOE» 13 de febrero de 1984.

Grandes áreas de expansión industrial, Sociedades de desarrollo regional y las propias Comunidades Autónomas. Se echa de menos también aquí la existencia de una línea financiera integradora y la posibilidad de disponer, como sucede en la agricultura y es práctica en otros países, de una cobertura de seguros propios.

A partir de la entrada de España en la Comunidad se podrá tener acceso a la financiación disponible a través del Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola (FEOGA), desde el que se prevé prestar ayudas prioritarias para el desarrollo de la acuicultura en las regiones más atrasadas de Europa (154), lo que se reconduce también a la estrategia de los denominados Programas Mediterráneos Integrados.

7. Vigilancia y sanciones

Para el régimen sancionador la reglamentación de cultivos marinos remite, lo que no me parece totalmente justificado, a la normativa de disciplina de la pesca marítima (155), que por cierto califica como infracciones administrativas el transporte y comercialización de pescados, moluscos y crustáceos de talla inferior a la reglamentaria, o capturados en época de veda (156), lo que la Ley 23/84 exceptúa no considerando infracción en materia de cultivos marinos «el faenar o realizar extracciones o ventas en época de veda».

Pero es a las Comunidades Autónomas a quienes incumbe según sus Estatutos y los Decretos de Transferencias «dictar las normas complementarias para regular la inspección y sanción», sabemos que los Estatutos posteriores al del País Vasco, «salvan las facultades que corresponden a la Armada», entendemos que en su condición de delegada de pesca según la Ley de 1942 (157), pero re-

(154) Reglamento 101/76, de 19 de enero, y Reglamento 2908/83, de 4 de diciembre, que afecta al sur de Italia o este de Francia y Grecia. La propuesta a los Programas del Mediterráneo afecta lógicamente también a estos tres países, aunque con distinta proporción de ayudas. Vid. PARDELLAS, *Los efectos de la política de expansión de los cultivos marinos*, loc. cit., pág. 7.

(155) Artículo 30 de la Ley 23/1984, en relación con la Ley 53/1982, de 13 de julio.

(156) Artículo 30 de la Ley 23/1984.

(157) Artículo 5 de la Ley de 19 de febrero de 1942, aunque deben recordarse las competencias ahora vinculadas al Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, que asumió las que correspondían en materia de pesca las que detentaba la extinguida Subsecretaría de Pesca y Marina Mercante, Real Decreto 1977/1980, de 3 de octubre.

cordemos que, de acuerdo con el Tribunal Constitucional (158), excepto que se trate de zonas de defensa o de que las Comunidades Autónomas no hallan legislado sobre la materia, ni adscrito a órganos propios estas funciones, los cometidos de vigilancia las incumbirán, lo que trascenderá también a la dependencia de estas autoridades de los Guardapescas o Jurados Marítimos de establecimientos de acuicultura (159).

Todo ello si estas actividades se ejercitarán en el litoral o en aguas interiores, que será lo normal, determinándose estas aguas a partir de las líneas de base de las jurisdiccionales (160), más allá de las cuales las competencias sobre el dominio público marítimo serán estatales, si bien reiteramos que esta hipótesis, en lo que a la acuicultura se refiere, es puramente teórica, ya que en la práctica, salvo el caso peculiar de los arrecifes artificiales, es harto improbable que se produzcan cultivos marinos en zonas no protegidas naturalmente, alejadas del litoral.

Las competencias correspondientes a la vigilancia sanitaria, aquí de ejecución de la legislación estatal, también incumben a las Comunidades Autónomas.

Finalmente conviene constatar que las potestades coactivas de que dispone la Administración deben ser aplicadas, no sólo de forma represiva a los empresarios y agentes acuicultores que violen la reglamentación que les afecten, sino también en un sentido tuitivo en cuanto protección frente a eventuales perturbaciones externas llevadas a efecto por otros sujetos, pescadores furtivos, despojadores de productos legítimamente creados o adquiridos por los acuicultores. El Tribunal Supremo, con inusual severidad, ha apreciado en algún caso la existencia de una *culpa in vigilando* por parte del Estado, al tolerar sus agentes una invasión de un área cultivada, condenándole a satisfacer una indemnización de más de 100 millones (161).

(158) Sentencia citada de 6 de diciembre de 1983.

(159) Creado el Servicio por Decreto 1583/1974, de 25 de abril.

(160) Según lo dispuesto por el Decreto 2510/1977, de 5 de agosto, para el establecimiento de la zona de 200 millas de jurisdicción económica. Estos criterios parece van a ser revisados sobre la base de considerar aguas jurisdiccionales las que cubran la plataforma continental, entendiéndose por tal la comprendida en la isobara de 60 metros de profundidad.

(161) Sentencia de 16 de septiembre de 1983, que asignó una indemnización de 125.333.375 pesetas a un cultivador de Villagarcía de Arosa cuyo banco había sido invadido tumultuosamente, al parecer con la pasividad de las autoridades de Marina.

III. SUPUESTOS ESPECIALES: TALAS O CULTIVOS Y REPOBLACIÓN MARINA

Se trata de actividades que aunque en el primer caso, cultivos de algas marinas, aparecen sometidas a los dictados de la Ley 23/84 y en el segundo, incremento de la fauna, implícitamente se contemplan también en ella, o bien no encajan en los propósitos de esta normativa, o no se acomoda su disciplina a las técnicas jurídicas que ordinariamente se manejan. Recordemos que la legislación vigente viene sesgada hacia la regulación del marisqueo, y aunque la última Ley suponga una clara apertura a otros cultivos, está pensando desde luego en la fauna con vistas a su final extracción para su comercialización.

1. *La extracción de algas*

La Ley de cultivos marinos incluye en su ámbito de aplicación a las algas en cuanto que menciona como especies marinas a la flora y alude tanto para los bancos cultivados como para los parques de cultivo, a las especies vegetales, asimilando las esporas a huevos y larvas (162) sometiendo a control la modificación de la vegetación natural.

Ahora bien, en relación con las algas, si bien su normativa específica preveía y estimulaba ya el cultivo propiamente dicho (163), creemos que este tipo de explotaciones entre nosotros habrá sido excepcional, si es que ha llegado a practicarse más allá de algunas manifestaciones experimentales o de investigación.

La intervención administrativa tiene aquí caracteres que la aproximan a la que motiva la regulación de la pesca, a saber: protección de las especies para evitar su agotamiento o desaparición.

La normativa hoy vigente es la adoptada por una Orden de 20 de junio de 1972 que, aunque claramente obsoleta, no creemos modificada ni derogada por la Ley 23/84 en lo que a los aspectos aquí contemplados se refiere.

La Orden de referencia, como hacían ya las precedentes (164), permite libremente la recogida de argazos, algas desprendidas, y

(162) Artículo 2.1, b), y 2, a) y b), de la Ley 23/1984.

(163) «Se estimulará el establecimiento de cultivo de algas siempre que no se perjudique el fomento de la pesca», artículo 33 de la Orden de 20 de junio de 1972.

(164) Ordenes de 22 de julio de 1954, 4 de enero de 1956, 12 de septiembre de 1967 y 22 de marzo de 1971.

somete a autorización la recolección de algas de fondo, autorización que presenta por cierto notables peculiaridades y que requiere un previo permiso concedido por Orden Ministerial para la explotación industrial y comercialización de estas especies en España.

En primer lugar, se concede sólo en función de la asimilación del producto por los titulares de industrias transformadoras por cuenta de quienes se realiza la corta o arranque (165). Este documento de expedición anual permite a la industria beneficiaria disponer de las algas extraídas por las recolecciones submarinas.

Las autorizaciones no tendrán carácter de exclusiva y podrán asignarse cuantas se estimen convenientes, lo que ha ratificado por cierto el Tribunal Supremo, frente a ciertos intentos de privilegiación (166). Sin embargo, para el supuesto de que el número de empresas dedicadas a estas actividades se considere excesivo, pueden limitarse estas autorizaciones de acuerdo con un orden determinado de preferencias (167).

Se establece un régimen de campañas con arreglo al cual cada año se fijará por Orden Ministerial la fecha de iniciación y terminación, los Distritos y Zonas marítimas donde pueden realizarse cortas y arranques, cantidades máximas de algas de fondo industrializables que se puede adquirir por cada industria transformadora, y las que deben adquirir éstas de las no industrializables.

Como se verá, un régimen minucioso que ofrece aspectos de intervención industrial poco compatibles con los principios de libertad de empresa de nuestra Constitución y con las condiciones económicas del sector.

En cuanto a las competencias administrativas, valga lo dicho para la acuicultura en general, aunque como queda apuntado no estamos necesariamente en presencia de cultivos propiamente dichos, si bien podrían incluirse todos estos aspectos en un concepto amplio de banco de cultivo. Las funciones autorizatorias y de ordenación de campañas corresponden a las Comunidades Autónomas, como ya viene haciendo alguna de ellas, País Vasco (168), donde

(165) La normativa vigente distingue en realidad dos tipos de autorizaciones vinculadas entre sí, una para el establecimiento de empresas relacionadas con las algas y otra la denominada «Tarjeta de autorización de algas de fondo» para la adquisición anual de estas especies extraídas por los recolectores submarinos. Hay también otra tarjeta similar para la adquisición de argazos.

(166) Sentencia de 9 de abril de 1959, que descarta la exclusividad.

(167) Artículo 23 de la Orden de 20 de junio de 1970.

(168) Orden de 1 de marzo de 1982.

incluso se ha prohibido durante 1983 (169) la extracción de algas de fondo ante los daños que venían sufriendo algunas especies, dando lugar a la paulatina desaparición de los campos, procediéndose en consecuencia a ubicar las praderas de algas y evaluar las disponibilidades de estos recursos.

2. *Los arrecifes artificiales*

Prescindimos aquí de la denominada repoblación artificial, que guarda menos relación con los cultivos, aunque en algunas de sus manifestaciones, suelta de ejemplares de salmones principalmente para capturarlos a su retorno a los ríos de origen (170), se mantengan ciertas aproximaciones.

La utilización de arrecifes naturales recondicionados para la recuperación y promoción de ciertas especies puede ser asimilada a la creación de arrecifes artificiales si ello comporta modificaciones volumétricas y físicas importantes, y en otro caso a las técnicas de veda y protección coyuntural.

Quizá tenga una cierta importancia, según vimos, para el futuro, la difusión de la implantación de arrecifes artificiales en orden al fomento de la pesca allí realizada y en las zonas de su influencia.

Hasta hace muy poco esta materia carecía de cobertura legal, por lo que en el único caso conocido de creación en España de un arrecife artificial, al que hemos hecho referencia, hubo de recurrirse a una normativa de forzado entronque (171).

Este vacío ha sido cubierto por una Orden de 1982 (172) que especifica las condiciones necesarias para la obtención de la autorización, que aquí corresponderá a la Administración Central del Estado dado que estas instalaciones se ubicarán normalmente fuera de las aguas interiores.

Los trámites incluyen la presentación de una Memoria detallando los propósitos del solicitante recabándose a continuación el informe de diversos órganos (173) algunos de ellos de carácter

(169) Decreto 21/1983, de 28 de febrero.

(170) Lo que parece se ha ensayado ya entre nosotros en Galicia.

(171) Orden de 31 de diciembre de 1973 que invoca la Orden de 14 de febrero de 1979, que autoriza la instalación de un biotipo en el distrito marítimo de Arenys del Mar.

(172) Orden de 11 de mayo de 1982 por la que, según esta disposición, se regula la actividad de repoblación marítima.

(173) Artículo 10 de la Orden de 11 de mayo de 1982, con un amplio catálogo.

vinculante. Se requerirá además la concesión de obras que incumben otorgar al Ministerio de Obras Públicas, aunque aquí impropia-mente se alude a autorización (174).

Pero la normativa en cuestión no es realista ni en cuanto a la posibilidad de explotación económica de las instalaciones, lo que prácticamente se descarta, ni en cuanto a la conveniente participación de las organizaciones profesionales pesqueras.

La creación de estos arrecifes es claramente una actividad económica relacionada con los cultivos marinos, lo que hace que existan centenares de instalaciones por el mundo, algunas de ellas facilitadas por empresas especializadas que garantizan retornos importantes a la inversión. La legislación española se despega de este enfoque, al contemplar sólo y con el objeto exclusivo de resarcirse de los gastos de la inversión, la autorización de extracciones de moluscos, algas y demás especies adheridas. En estas condiciones sólo iniciativas filantrópicas podrán cuajar, lo que a la larga será fatal para la instalación al desentenderse los creadores de su mantenimiento.

En las expresadas circunstancias los arrecifes artificiales tendrán escasas posibilidades de cumplir sus funciones. Se necesitará además que su creación se realice en estrecha conexión con las organizaciones de pescadores, siendo insuficiente el trámite de audiencia que la normativa actual prevé de la Federación Nacional de Cofradías de Pescadores. Sin el concurso e integración de las Cofradías más inmediatas en las empresas promotoras, no hay futuro para estas instalaciones, cuyas posibilidades de apoyo de la pesca son por cierto excelentes, a condición de que se permita la creación de un biotipo maduro, y que se autolimiten las extracciones. Su protección es problemática si los pescadores no las toman como propias.

(174) Artículo 11 de la Orden de referencia.

