



*Marco legal y procedimientos administrativos de la  
acuicultura*

**ACUICULTURA SOSTENIBLE Y MEDIO AMBIENTE**  
**Universidad Internacional del Mar, Cartagena, 20 julio 2010**

*Rosa Chapela Pérez*  
**CETMAR**

# Acuicultura

- Tecnológicamente avanzado
- Diversidad de productos y sistemas
- Sector que ha crecido sólo: impulso de los empresarios
- Ahora: obstáculos exógenos que le impiden crecer por sí mismo. Amenazas de deslocalización
- Es necesario adoptar políticas que conviertan al sector en estratégico
- Con ello se da mayor visibilidad al sector:
  - Hacia los consumidores: confianza
  - Hacia la administración y resto de competidores por el litoral
- Y se refuerza la gobernanza del sector: enfocar la acuicultura con una mayor voluntad política

## Por qué un régimen jurídico?

- Creciente interés por la acuicultura
- Vocación para crear empleo (sobre todo en zonas dependientes de la pesca)
- Su incidencia en el medio ambiente
- Situación de sobreexplotación de los recursos pesqueros
- Creciente consumo de pescado
- Concurrencia/incompatibilidad actividades del litoral

# Concurrencia de actividades en el litoral

- **Concentra la mayor cantidad de cultivos marinos/m<sup>2</sup>**
  - 20 polígonos (2.320 bateas mejillón y 132 ostra)
  - 1.283 parques de cultivo (Carril)
  - 7 granjas marinas
  - 3 criaderos
  - 5 jaulas de peces
  - 18 cetáceas, 37 depuradoras de moluscos
- **Turismo (playas, puertos deportivos)**
- **Puerto de interés general**
- **Pesca, marisqueo**
- **8 entidades locales de importancia**

Ría de  
Arousa



# Por qué un régimen jurídico?

- ✓ Su natural ubicación: costas, zona marítima, ríos (**Dominio público**)
- ✓ Uso del agua, zonas litorales
- ✓ Seguridad alimentaria, protección consumidores

El promotor debe conocer:

Requerimientos y condiciones (legales), plazos,

- Lugares idóneos, aptos para acuicultura
- Administraciones y agencias involucradas
- Criterios de determinación de canon de ocupación
- Tasas
- Derechos del titular y protección frente a terceros

# Por qué un régimen jurídico?

- Importancia progresiva de políticas públicas:
  - Aspectos ambientales
  - Comercialización
  - Aspectos sanitarios y de protección consumidor
  - Uso del suelo/aguas marinas
  - I+D+I
  - Planificación litoral/marina



## Ámbitos de regulación en la UE

- aditivos alimentarios,
- enfermedades animales,
- Medio ambiente,
- etiquetado y envasado,
- mercado,
- investigación,
- sanidad e higiene,
- estructuras,
- comercio y relaciones exteriores

# Pluralidad de competencias

## Administración estatal

Pesca/acuicultura  
Medio Ambiente  
Costas  
Sanidad  
Turismo  
Navegación  
Industria  
Cultura

## UE

DG MARE  
DG SANCO  
DG Agricultura  
DG Competencia  
DG investigación

Más de 150  
directivas,  
reglamentos,  
decisiones.....

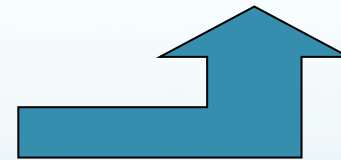
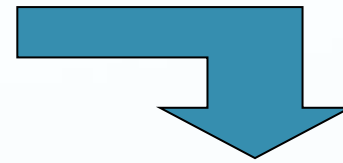
- **Estrategia Acuicultura Marina Europea 2002**
  - Empleo
  - Protección ambiente
  - Protección consumidor
  - Acceso a emplazamientos
- No favoreció el crecimiento acuicultura
- Problemas: cargas legales y reglamentarias. Deficiencia en el marco jurídico y administrativo. Diferencias competenciales. Falta homogeneidad
- **Nueva Documento Revisión Estrategia: 2009** Objetivos
  - mejora competitividad,
  - asegurar crecimiento sostenible y
  - mejorar la imagen y gobernanza del sector

# Propuestas de la nueva estrategia europea

- Mejoras en la reglamentación. Simplificación:
  1. Regulación del acceso y de la producción...
    - a) Concesión de licencias
    - b) Acceso, zonas, planificación
    - c) Salud y bienestar animal
    - d) Seguridad y normativa alimentaria
  2. Regulación de los impactos ambientales
    - a) Estado y calidad del agua
    - b) Especies exóticas invasoras
    - c) Conservación de la naturaleza
    - d) EIA
    - e) Evaluación Ambiental Estratégica: Planes y programas
  3. Comercio y Mercados
  4. Mecanismos institucionales y de gobernanza

# Gestión de recursos naturales y derecho público

- Biólogos:
  - qué recursos hay?
  - Cómo se produce?
  - Cómo está o medio natural?
- Administración –poder público:
  - Quien puede producir/acceder al recurso?
  - Cómo se produce?
  - Canto se produce?
- Economistas:
  - Qué se produce
  - Cómo se produce?
  - Para quién se produce?



Planificación  
y  
gestión

Participación  
Intereses  
privados

g  
o  
b  
e  
r  
n  
a  
n  
z  
a



CENTRO TECNOLÓGICO DEL MAR  
FUNDACIÓN CETMAR

# Gobernanza en Acuicultura

## Gobernanza,

- la eficacia de la gobernanza en acuicultura depende de que se puedan crear instituciones, esto es, **conjuntos consensuados de normas**, y de que se puedan adoptar **disposiciones prácticas** para coordinar y gestionar las reivindicaciones que entren en conflicto con respecto al acceso a los espacios litorales y a los mercados. La capacidad de formar entidades de gestión eficaces con autoridad sobre toda la superficie marina y litoral habitualmente ocupada por diversos intereses es fundamental para alcanzar una gestión eficaz de ese litoral y zonas marítimas
- Antes, los aspectos sociales y económicos venían marcados por la administración. Las empresas se adaptaban a ellos, ahora es la sociedad la que marca sus propios requerimientos y que deben ser contemplados en la norma. Bruselas es cada vez más exigente con los aspectos sociales,
- Debe haber políticas que integran las necesidades de la sociedad pero también las de las empresas y que las administraciones cumplan aquí una función informativa y demuestren que las empresas de acuicultura se ajustan a una estricta normativa ambiental....es su deber de informar de forma transparente

- gobernanza es “el establecimiento de interacciones públicas y privadas que se originan para resolver problemas sociales y crear oportunidades sociales”.
- Gobernanza → facilita la gobernabilidad



A nivel local y global {

Políticas  
Administración  
pública  
Gestión  
Participación  
social  
(necesidades)

# Gobernanza

- **Nuevo impulso a la Estrategia para el desarrollo sostenible de la acuicultura Europea (2009)**
  - **Mejorar la competitividad, la sostenibilidad y la gobernanza**
  - Es importante dar relieve a la acuicultura europea, y para ello las autoridades públicas tienen que mejorar los aspectos relacionados con su gobernanza, especialmente en lo relativo a la reducción de la carga administrativa, la consulta de las partes interesadas y la información de la opinión pública
- “existencia de un entorno favorable a las empresas del sector”

## Marco legal. Visión general

- La mayor parte de los países con actividad acuícola han desarrollado un amplio y complejo marco jurídico para las actividades de acuicultura.
  - Muchas de ellos vinculados a la pesca
  - En otros casos la acuicultura aparece en segundo plano no sólo relacionada con la pesca sino también con otras actividades del litoral.
- España tiene una Ley de Cultivos Marinos de 25/1986, pero las competencias en acuicultura pertenecen a las Comunidades autónomas con facultades para el otorgamiento de licencias y la ordenación de la acuicultura.
  - Cada Comunidad Autónoma tiene su Ley de Pesca y/o Acuicultura
- Noruega (Ley de Acuicultura 2006), Canadá (Ley de acuicultura Act, 1988), USA, (Ley Nacional de acuicultura, 1980 y Ley nacional de la acuicultura Off-shore, 2005),

# Distribución de competencias

- **Artículo 148**

“Las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias en las siguientes materias: (...)

11.<sup>a</sup> La pesca en aguas interiores, el marisqueo y la acuicultura, la caza y la pesca fluvial”.

- **Artículo 149**

“El Estado tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias: (...)

19.<sup>a</sup> Pesca marítima, sin perjuicio de las competencias que en la ordenación del sector se atribuyan a las Comunidades Autónomas”.

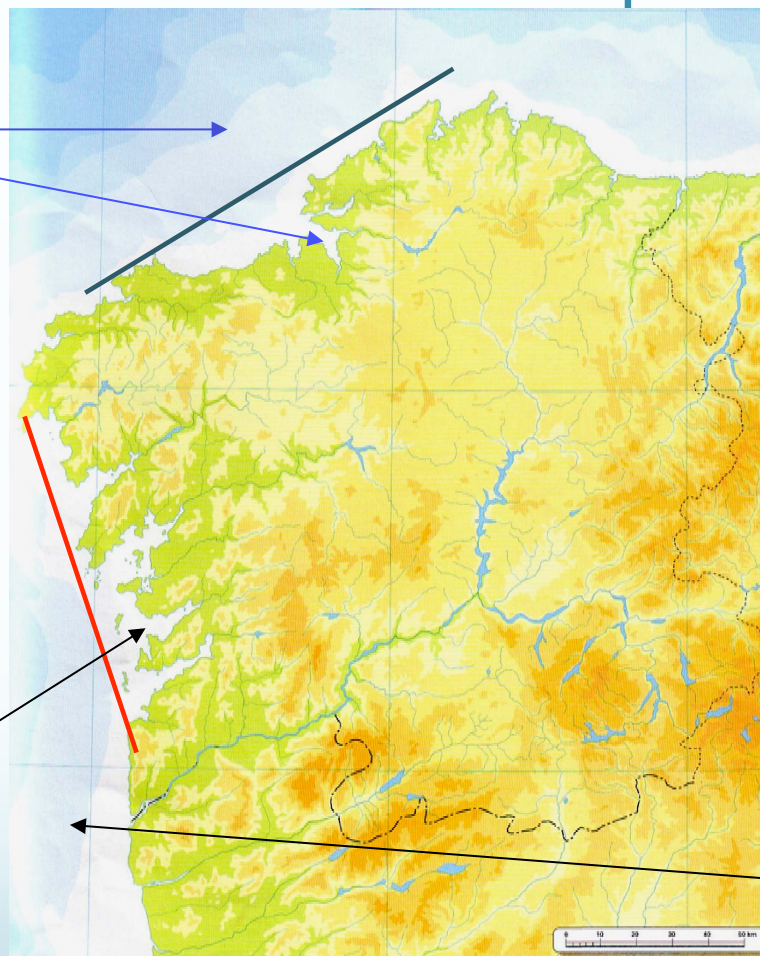
# Distribución de competencias

## Acuicultura

Competencias  
exclusivas  
de las CCAA

## Pesca aguas interiores

Competencia  
exclusiva das  
CCAA



## Pesca aguas exteriores

Competencias  
Compartidas  
Y exclusivas  
del Estado



- Los aspectos regulados en acuicultura son
  - Permisos de ocupación demanial
  - Protección del medioambiente;
  - Otorgamiento de permisos
  - Desarrollo de políticas
  - Seguridad alimentaria
  - bio-seguridad y calidad alimentaria
  - Seguridad social
  - Calidad de las aguas

## Principales características de la regulación de acuicultura

- ① La acuicultura no se regula como un todo (acuicultura continental, off-shore, conchiliculture, acuicultura marina, ....)
- ② Legislación con lagunas y falta de sistemática: falta de una regulación *ad-hoc*
- ③ Complejos procedimientos para el otorgamiento de permisos
- ④ Intervención de diferentes administraciones
- ⑤ Falta de coordinación entre las administraciones competentes
- ⑤ Excesiva burocracia
- ⑦ Consideración individual de la acuicultura en el litoral
- ⑧ Constante seguimiento y vigilancia de la Administración
- ⑩ Falta de instrumentos de participación y consulta (excepto Francia: Commission for Marine Aquaculture, Escocia con Scottish Aquaculture Research Forum)



CENTRO TECNOLÓGICO DEL MAR  
FUNDACIÓN CETMAR

## MARCO NORMATIVO E INSTITUCIONAL



# Seguridad jurídica

- Elemento clave en acuicultura  
(sobre todo dominio público marítimo-terrestre)      marco jurídico idóneo
- Flexibilidad y agilidad en las tramitaciones
- Estabilidad y seguridad de las instalaciones
- Visibilidad de la actividad
- Gobernanza
- Mejora la competitividad







# Seguridad jurídica

- El grado de desarrollo normativo de una actividad económica, la seguridad jurídica que se confiera a los promotores, la estabilidad legal y social de esta empresa, son un factor importante para el desarrollo y competitividad de una actividad económica. Contribuiría a mejorar la imagen de la acuicultura



# Permisos acuicultura

	Zona marítima	Zona marítimo-terrestre	Zona terrestre	Acuicultura continental
Tipo de Establecimiento	 <p>Bateas Jaulas Líneas de cultivo</p>	 <p>Parque de cultivo</p>	 <p>Granjas Criaderos</p>	
Título Administrativo	Concesión/ Concesión experimental	Concesión/ Concesión experimental	Permiso/ concesión de Actividad	Permiso de actividad
Título habilitante si ocupa dominio público	Concesión Dominio público	Concesión Dominio público	Concesión Dominio público	Concesión dominio hidráulico
Forma de Otorgamiento	Concurso público (proyecto)	Discrecional Procedimiento objetividad, equidad, objetividad	Otorgamiento discrecional concurso/proyecto	a petición discrecional

## Permisos para el ejercicio de la acuicultura

- Administraciones condenadas a entenderse: competencias concurrentes
  - Habilitación de la actividad: CCAA
  - Habilitación de la ocupación del dominio público: Estado
- En la acuicultura la libertad de empresa es restringida: no existen derechos a utilizar el dominio público marítimo-terrestre
  - La Ley de Pesca : prohibición general
  - La Ley de Costas: uso público, gratuito ...

# Instalación de cultivos mariños en zona terrestre

Título: Permiso de actividad - concesión de actividad

- **Permiso de actividad:** autorización para realizar la actividad de acuicultura
- **Concesión de ocupación de dominio público/de actividad:** título habilitante para la instalación de establecimientos de acuicultura cuando requieren ocupación de dominio público.
- Licencia de obra: Ayuntamiento
- Autorización de vertido (sólo cuando está en terrenos privados)



# Instalación de cultivos marinos en zona terrestre



Fonte: Servicio de acuicultura. Consellería de Pesca

# Instalación de cultivos marinos en zona terrestre



## Instalación de cultivos marinos en zona marítima

- Autorización de actividad
- Concesión de ocupación
- Otorgamiento por concurso público



(Galicia)

- El baremo que regirá en el concurso valorará preferentemente los criterios siguientes:
  1. Haber sido titular de una concesión para el ejercicio de la acuicultura marina en zona marítima en el mismo subsector de actividad
  2. Haber ejercido habitualmente la explotación de una concesión de acuicultura marina en zona marítima en el mismo subsector de actividad
  3. La experiencia en el desarrollo de actividades de acuicultura en la zona marítima por parte de los particulares y empresas solicitantes.
  4. La adecuación a los criterios técnicos, sanitarios y ambientales que se determinen.

## Licencias para acuicultura continental

- Licencia de obra/apertura
- Autorización de vertido y toma de agua
- Concesión de uso y ocupación del dominio público hidráulico (organismos de cuenca)
- Autorización de actividad

# Procedimiento de Evaluación Ambiental

Fuentes de incidencia ambiental que deben ser consideradas de cara a mejorar los sistemas de gestión y protección medioambiental:

- a) El **impacto paisajístico** y/o sobre ciertos espacios que la sociedad considera dignos de protección (aspecto urbanístico).
- b) El **impacto que las aguas** devueltas al medio por las plantas de cultivo, pueden provocar sobre el propio medio receptor (calidad del vertido).
- c) La necesidad de **gestionar determinados residuos** y peces muertos por causa distinta de su sacrificio para consumo humano (residuos y subproductos).
- d) El potencial efecto indirecto de una gestión incorrecta de la explotación (fuga de individuos al medio, introducción de patologías foráneas, contaminación genética, posible desplazamiento de especies autóctonas, biocenosis o efecto barrera, etc.).

Galicia	<p>Evaluación de impacto ambiental</p> <p>Evaluación de efectos ambientales</p> <p>Evaluación de incidencia ambiental</p>
Asturias	<p>Evaluación de impacto ambiental</p> <p>Evaluación de impacto estructural</p>
Cantabria	<p>Evaluación de impacto ambiental</p> <p>Informe de impacto ambiental</p>
País vasco	Evaluación individualizada de Impacto Ambiental
Andalucía	<p>Evaluación de impacto ambiental</p> <p>Informe ambiental</p> <p>Certificación ambiental</p>
Canarias	<p>Evaluación básica de impacto ecológico.</p> <p>Evaluación detallada de impacto ecológico.</p> <p>Evaluación de impacto ambiental</p>
Comunidad Valenciana	Estimación de Impacto ambiental (entre 25 y 100 t.). EIA (>100)
Murcia	<p>Evaluación de Impacto Ambiental</p> <p>Calificación Ambiental</p>

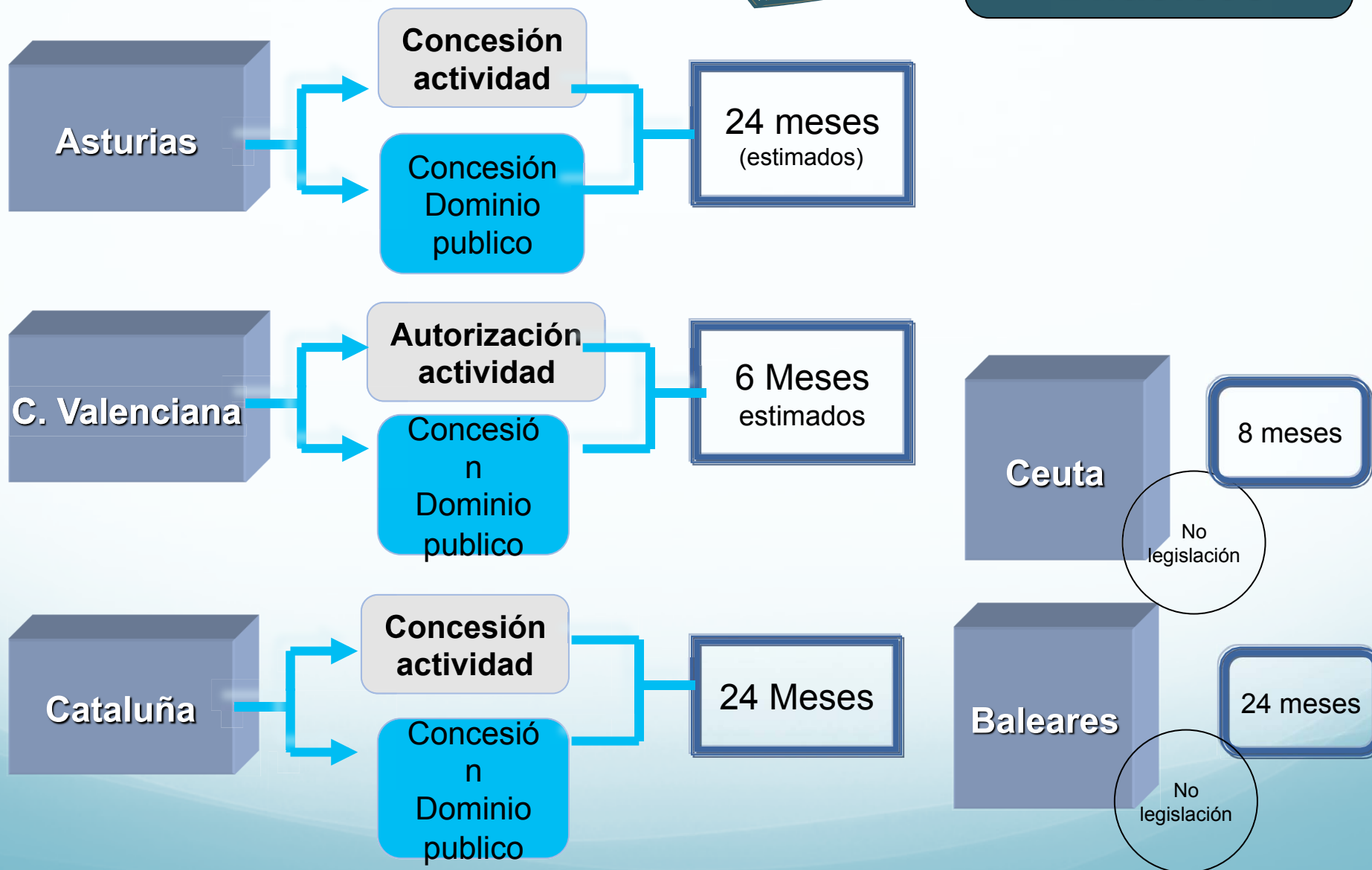
## Legislación promueve acuicultura sostenible

- Ley 42/2007 Patrimonio Natural y Biodiversidad:
- “incentivar mejores prácticas medioambientales en el sector de la acuicultura”
  - Reducción de 40% del canon para los concesionarios adheridos a EMAS
  - Reducción de 25% del canon para los concesionarios adheridos a la ISO 14001

**Eficiencia en la gestión**

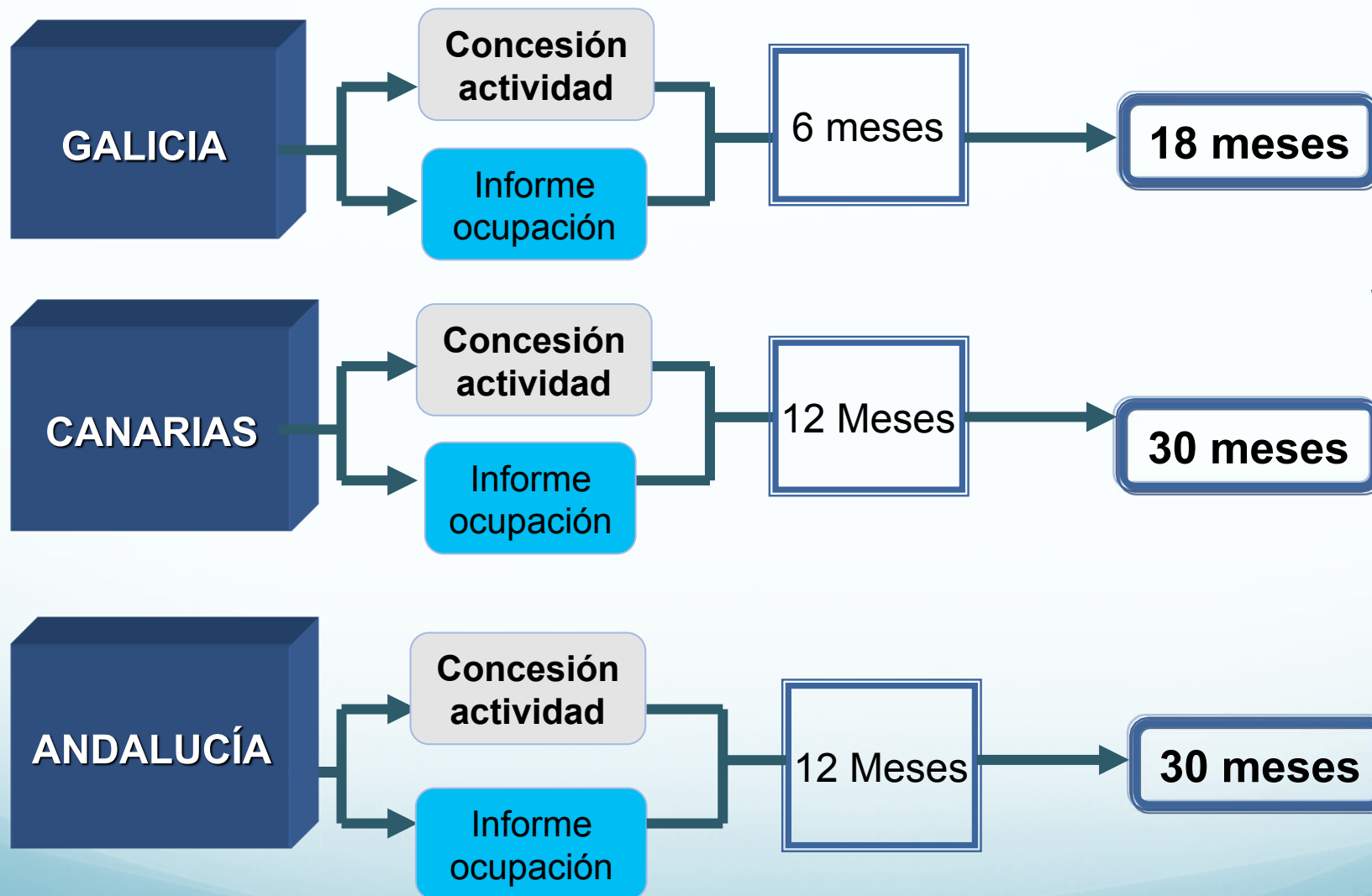


## Procedimientos Bifásicos



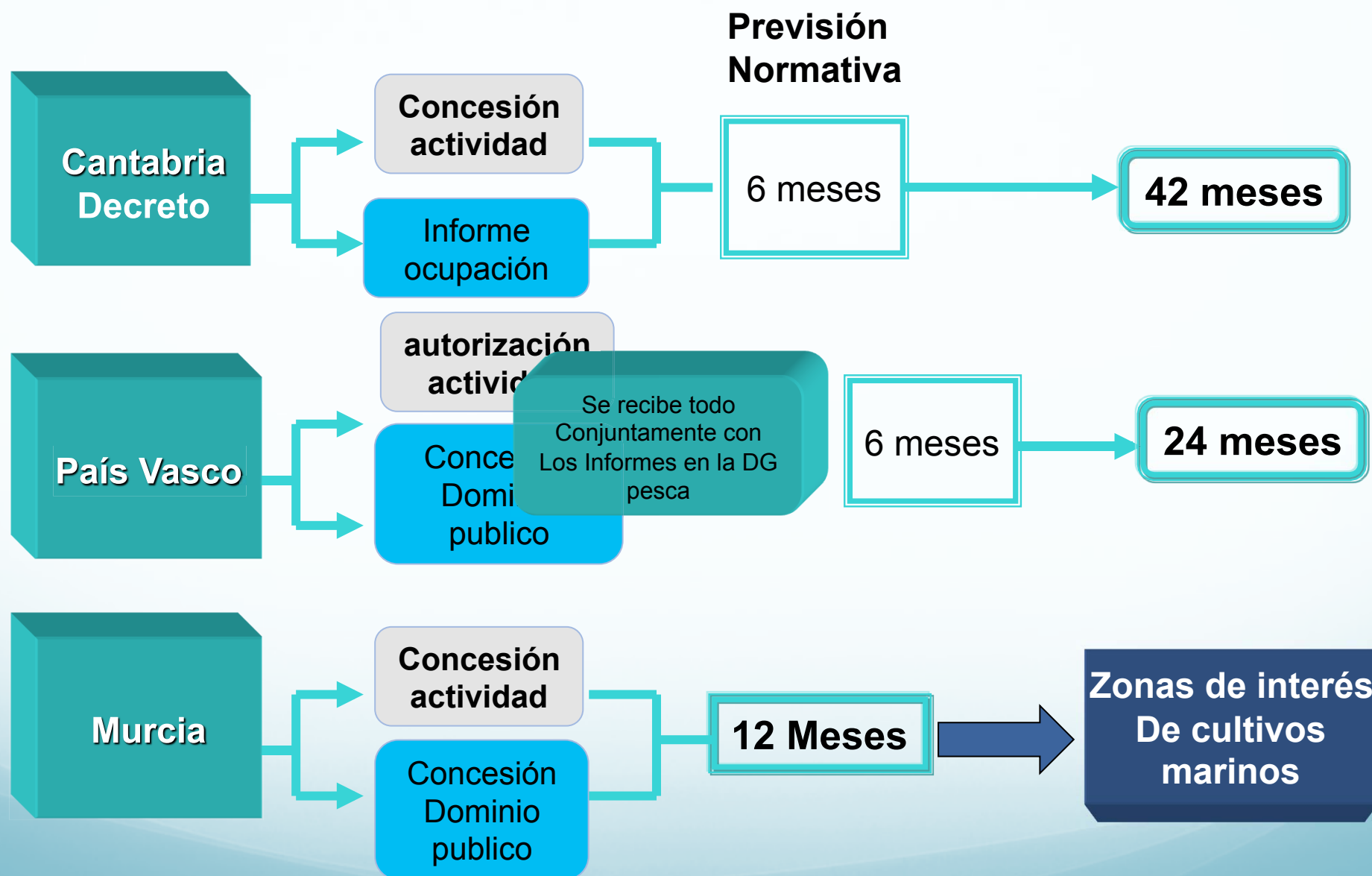
## Procedimientos simplificados

Previsión Normativa





CENTRO TECNOLÓGICO DEL MAR  
FUNDACIÓN CETMAR





CENTRO TECNOLÓGICO DEL MAR  
FUNDACIÓN CETMAR



Informe preceptivo

Informe vinculante

**Comunidad  
Autónoma  
Murcia**

Defensa  
Navegación  
Turismo  
Puertos  
Medioambiente  
Ordenación litoral  
Ayuntamientos

Los anteriores cuando:  
Zonas de interés para  
defensa nacional  
Acceso a puertos  
Pasos navegables  
"municipios turísticos"  
Zonas de especial  
protección

**Informe preceptivo  
vinculante**

**Costas**

Zona de interés de  
Cultivos marinos

**Solicitante**

Autorización  
Concesión actividad

Concesión  
Dominio público

Sin informes

## Procedimientos Dominio Público Portuario



**8 meses**

## Duración media de los procedimientos administrativos

### DOMINIO PÚBLICO MARÍTIMO-TERRESTRE

**1 año y 8 meses**

**Este de España**

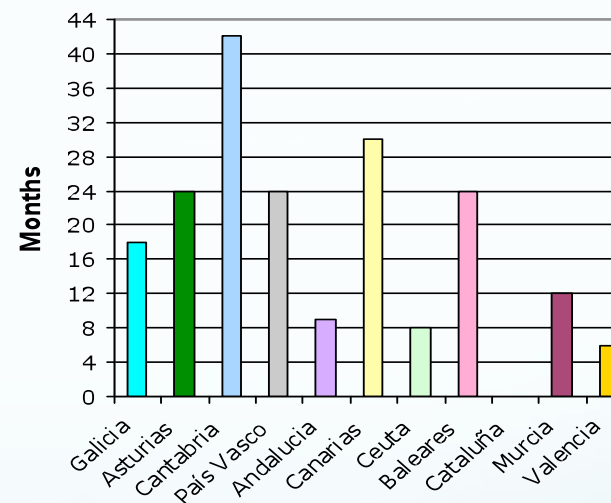
**1 año y 2 meses**

**Sur de España**

**1 año y 4 meses**

**Norte de España**

**2 años y 6 meses**



### DOMINIO PÚBLICO PORTUARIO

**8 meses**

## Diferentes sistemas de procedimientos administrativos para permisos de acuicultura

### Ventanilla única

Una única  
agencia otorga  
los permisos

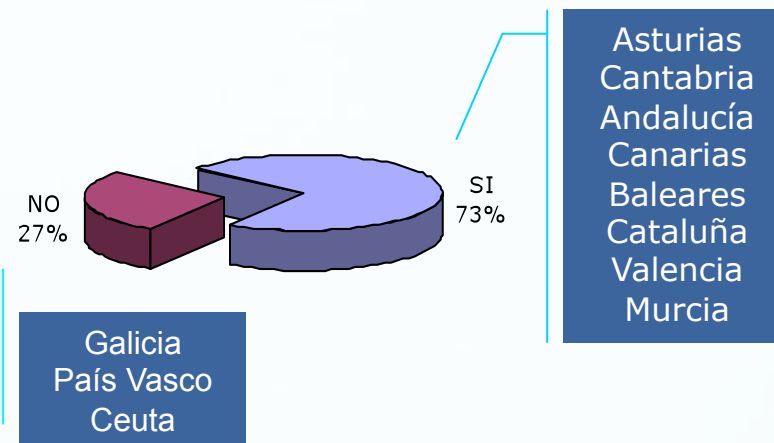
Chile  
Noruega  
Escocia  
Francia

Permisos son  
otorgados por  
diferentes (2)  
administraciones o  
autoridades

Permiso de actividad  
&  
Concesión para  
ocupación dominio  
público

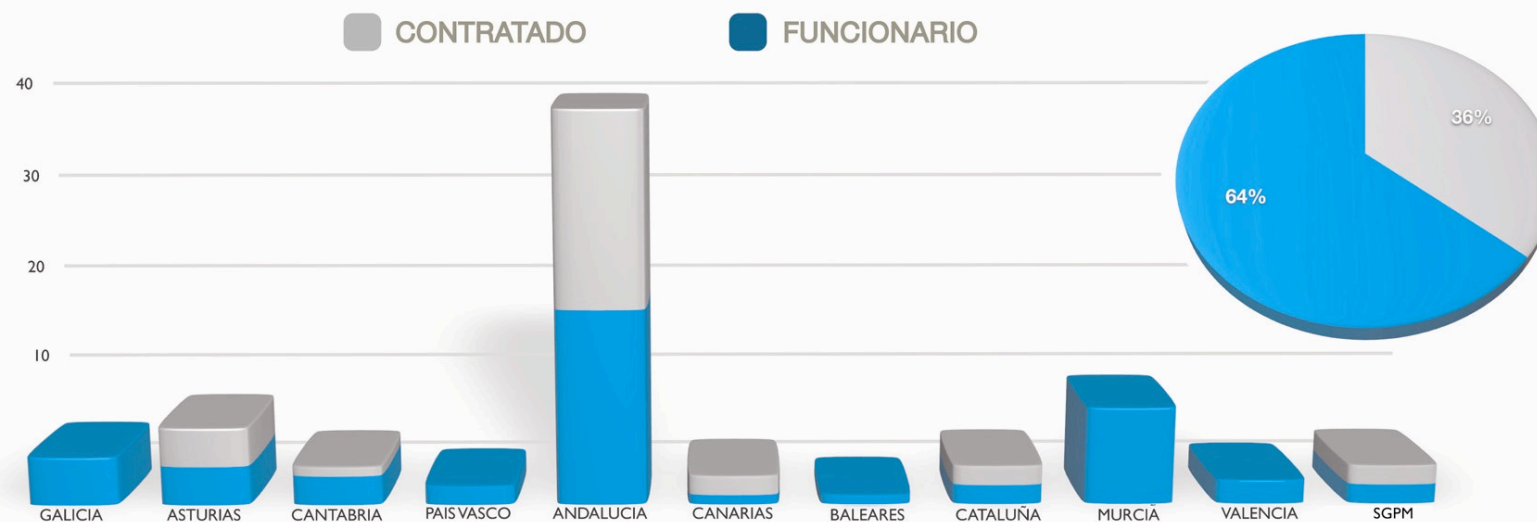
España  
Croacia  
Grecia

### España: CCAA con ventanilla única



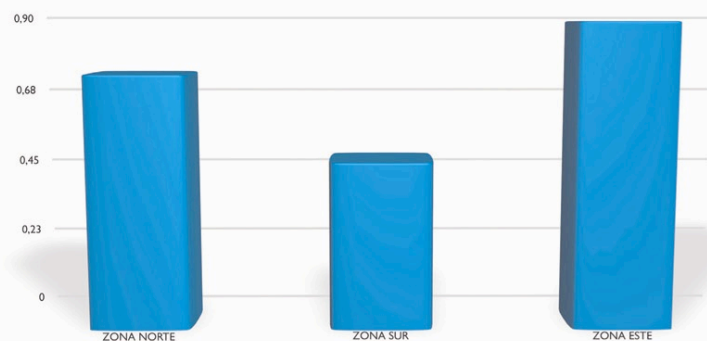
Sólo Noruega ha conseguido reducir los procedimientos para otorgar licencias a menos de un año

## Personal en Departamentos de acuicultura

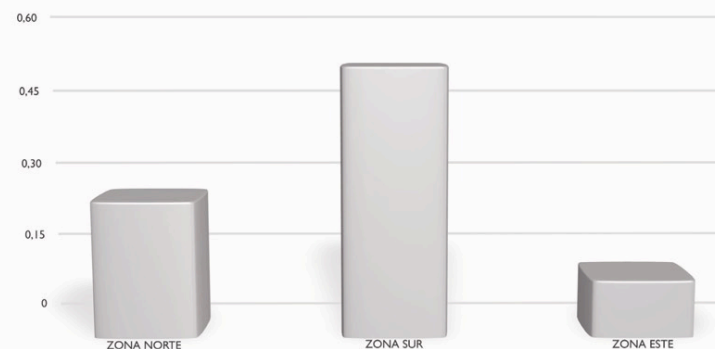


## PERSONAL LABORAL ADMINISTRACIONES AUTONÓMICAS Y CENTRAL

	ZONA NORTE	ZONA SUR	ZONA ESTE
FUNCIONARIO	74%	49%	89%



	ZONA NORTE	ZONA SUR	ZONA ESTE
CONTRATADO	26%	51%	11%



# Procedimientos administrativos: claves

- Período de duración del procedimiento (plazos). Ágil, coordinado,
- Formulario/checklist
- Oficinas técnicas para centralizar solicitudes
- Contenido solicitud:
  - Documentación administrativa
  - Documentación técnica
- Período de información pública
- Plazo de vigencia amplio (30-50 años)
- Definición de las capacidades de las administraciones públicas responsables

## Permisos: condiciones y derechos

- Cumplimiento de las condiciones para ejercicio actividad
- Rendimientos económicos y biológicos
- Cumplimiento de las normas de extracción y comercialización
- Uso exclusivo. Prohibición de alquilar
- Remisión de datos estadísticos
- Pago del canon de ocupación y tasas
- Posibilidad de ceder a terceros intervivos y mortiscausa
- Posibilidad de prórroga: 10+10 (50 max)

# Seguridad jurídica

- Modernizar las estructuras administrativas
- Agilizar los trámites y administración
- Efectividad JACUMAR y coordinación
- Coordinación de competencias:
  - Otorgamiento de concesiones: descoordinación Pesca-Costas
  - Planificación: descoordinación Pesca-Medio Ambiente
- Ejemplo: Acuicultura continental: falta de competitividad por falta de reconocimiento legal/institucional



# Seguridad jurídica

- Una política estratégica firme y estable. No sujeta a cambios electorales. Voluntad política
- Una administración que no impulse la acuicultura. Que sean los propios empresarios quienes lo hagan pero con la base de un ordenamiento jurídico que les deje hacer en condiciones de igualdad competitiva y que garantice sus inversiones evitando situaciones descoordinadas.
- Seguridad jurídica también en la planificación



# Plan Gallego de Acuicultura

Objetivo: concentrar las actividades acuícolas en zonas reservadas y aptas para la acuicultura

Reserva de 2.854.150 m<sup>2</sup> de suelo costero

Uso de suelo no protegido por instrumentos de protección ambiental

Dotar a la acuicultura de un marco normativo homogéneo

Instalaciones en zona terrestre que requieran dominio público

Exclusión de Red Natura 2000: sólo habitats prioritarios



# Inseguridad jurídica

- Plan de Tecnología Alimentaria

2005



21 instalaciones

- Plan Galego de Acuicultura

2008



23 instalaciones

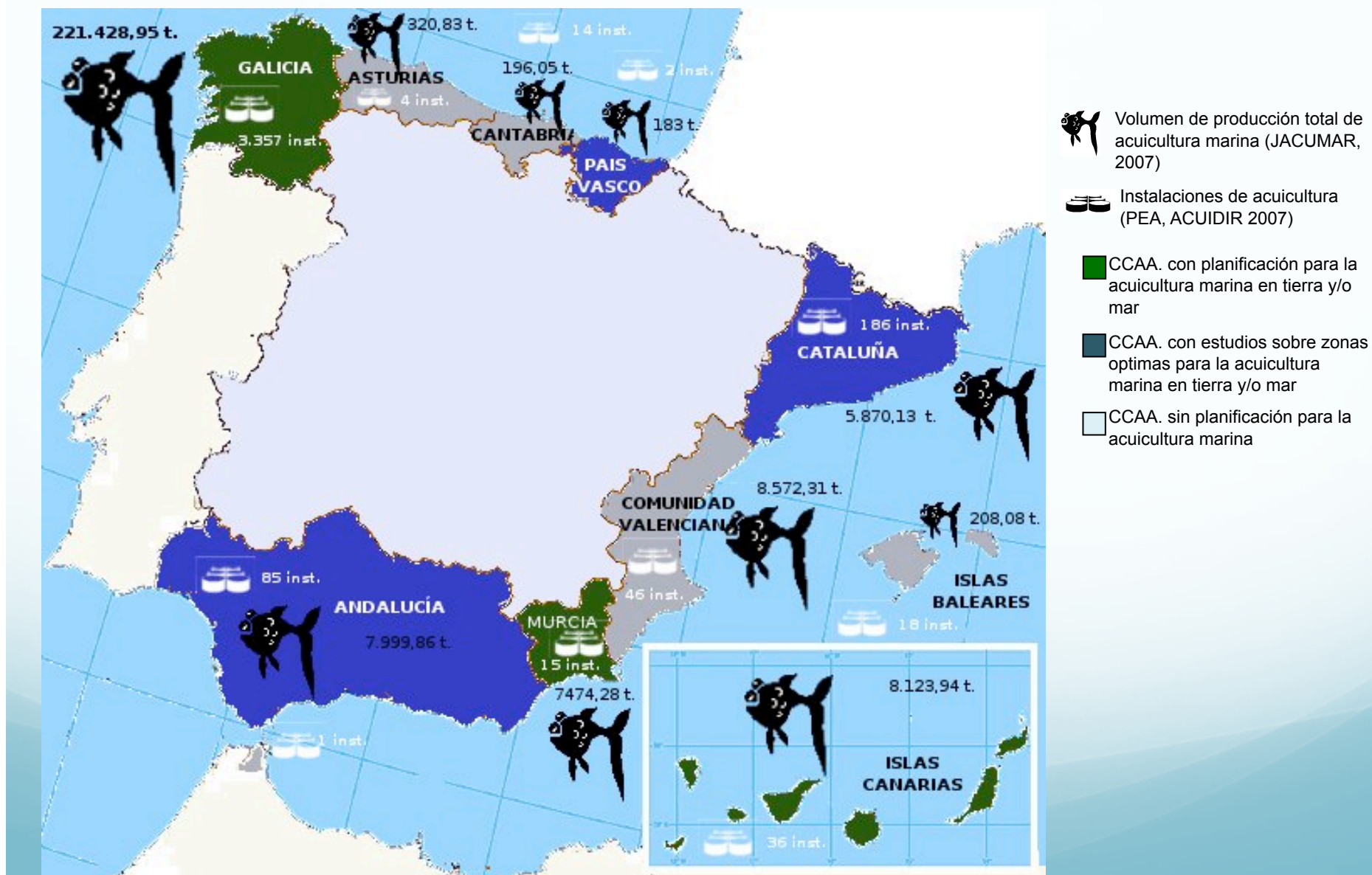
- Plan Galego de Acuicultura?

2010?



19 instalaciones

# Seguridad jurídica: planificación acuícola



## Estudio sobre rendimiento económico y competitividad de la acuicultura en la UE (DGMARE)

### Conclusiones:

1. La **ausencia** tanto a nivel comunitario como a nivel de los EM de una **estrategia** a favor de la acuicultura impide el desarrollo de la acuicultura y provoca:
  - Desmotivación de los inversores
  - Reducción de la posibilidad de préstamos bancarios
  - Reducción de las posibilidades de planificación de las explotaciones a medio y largo plazo
  - Deja la vía libre a las actividades concurrentes y competidoras por el espacio litoral: urbanismo, pesca, ecologistas, puertos deportivos, etc.
2. Incapacidad de satisfacer la demanda

### 3.-Políticas de ayudas contraproducente

### 4. Marco jurídico y económico difícil:

- Multitud de directivas y reglamentos
- Diferencias de aplicación entre EM
- Dificultades en la obtención de licencias
- Concurrencia con las importaciones de países terceros que no cumplen con las restricciones a que están sujetos los europeos
- Autorización de venta de filete de panga congelado como fresco descongelado
- Dificultades de acceso a créditos

## Estudio sobre rendimiento económico y competitividad de la acuicultura en la UE (DGMARE) Recomendaciones

- Necesidad de una **política estratégica fuerte** (que reconozca la acuicultura como actividad económica plena a través del equilibrio entre protección ambiental y desarrollo económico y termine con su marginación; a través de objetivos de crecimiento; y a través de un sistema de planificación que permita reservar de forma inequívoca ciertas zonas para las actividades acuícolas)
- Necesidad de ampliar los mercados (hacia la transformación, nuevas especies, recirculación, diferenciación del producto)
- Necesidad de estructurar el sector y reforzar las empresas (más fuertes capaces de responder a las demandas de grandes centrales de compra, racionalizar el transporte, garantizar una mejor planificación de la producción y mantenimiento de los precios,
- Necesidad de comunicar: Mejorar la imagen de la acuicultura en su respeto al medio ambiente, bienestar animal y la alimentación. Es necesario comunicar sobre los éxitos o ventajas desconocidas de la acuicultura, sobre todo, las ventajas que reporta la proximidad al mercado, su frescura, etc. Informar sobre el proceso de cultivo y alimentación (las encuestas demuestran que en caso de crisis el consumidor se preocupa, en primer lugar por el alimento)

- Otorgar un papel protagonista a la acuicultura: **sector estratégico**".
- Dicho papel protagonista sólo podrá ser desempeñado si:
- efectivamente se adoptan **medidas eficaces**, que impliquen una **normativa** de obligado cumplimiento para todos los países miembros y las importaciones,
- que **simplifique la normativa** y los procedimientos,
- y que apuesta clara y decididamente por **mejorar la imagen del sector** de la acuicultura como efectivo complemento necesario para la seguridad alimentaria y responder a la cada vez mayor demanda de consumo de productos del mar en condiciones de **calidad y salubridad**.

## En definitiva:

- Falta una estrategia fuerte y eficaz de las Administraciones públicas para la acuicultura
- Falta motivación del sector empresarial
  - Consecuencia de lo anterior + crisis financiera
  - Débil innovación + diversificación mercados
- Necesaria planificación de la acuicultura y reserva de espacios idóneos en el litoral.



- España: PEA. Pero sin la concurrencia de las CCAA carecerá de valor. Es necesario que las CCAA tengan la voluntad política para aplicar medidas estratégicas a la acuicultura.
- Negociaciones con Costas: años de duración. Si hubiera sido una actividad estratégica se hubiera resuelto.
- Marco jurídico idóneo: cuando esté claro el papel estratégico de la acuicultura será más fácil definir esta normativa.

Muchas gracias por su  
atención

Rosa Chapela Pérez  
Coordinadora del Área de Socioeconomía de la Pesca  
CETMAR  
[rchapela@cetmar.org](mailto:rchapela@cetmar.org)

