

# **SOBRE LOS TRÁMITES DE AUTORIZACIÓN DE LAS PISCIFACTORÍAS Y SU RELACIÓN CON OTROS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS**

**(STSJ Aragón nº 175, de 30 de abril de 1993)\***

JAVIER OLIVÁN DEL CACHO

*SUMARIO: I.- Introducción. II.- El supuesto fáctico. III.- La pluralidad de regulaciones aplicables y de agentes públicos con responsabilidades en el tema. IV.- Los motivos de la impugnación. V.- Valoración.*

## **I.- INTRODUCCIÓN**

La colocación de la “primera piedra” de la piscifactoría situada en el Municipio de El Grado (Huesca) por una notable representación institucional -incluidos tres Consejeros de la Diputación General de Aragón- ha puesto punto final por el momento a unos complejos procedimientos administrativos que se iniciaron seis años antes (1). La Sentencia que se comenta, de 30 de abril de 1993, hubo de enjuiciar, precisamente, las infracciones alegadas en relación a uno de estos procedimientos: el de

---

\* Este comentario constituye uno de los trabajos que, dirigidos al estudio del desarrollo rural aragonés, viene contando con el apoyo de la Diputación General de Aragón a través de un proyecto de investigación financiado por el Consejo Asesor de Investigación del que es investigador principal el Dr. Bermejo Vera. Trabajo que, por lo demás, se encuadra también dentro de las actividades del Instituto de Derecho Agrario de la Universidad de Zaragoza, del que soy Secretario.

(1) La prensa de ámbito aragonés dio cuenta de este acontecimiento el día 30 de mayo de 1994 (“Heraldo de Aragón”), anunciando que se crearían mas de doscientos puestos de trabajo. No obstante, existen serias discrepancias sobre el incremento del empleo que podría derivarse de la piscifactoría y de una proyectada planta de transformación.

Por lo demás, una de las entidades que discuten el proyecto de piscifactoría, la Comunidad General de Riegos del Alto Aragón, ha hecho público un comunicado crítico con dicha instalación en la prensa provincial (especialmente en lo que se refiere a la ubicación de la misma). Así, en el semanario “Siete de Aragón” del 24 al 30 de junio de 1994, p. 32.

concesión de la autorización de instalaciones piscícolas (2). Sin embargo, en estas líneas no puede obviarse notar la concurrencia paralela de otros expedientes, habida cuenta de la aplicación de legislaciones de distinta especie y por diferentes Administraciones. Precisamente, y como se verá más adelante, una de las justificaciones fundamentales de la impugnación versaba sobre la no acumulación de expedientes y la consiguiente tramitación separada de los mismos. Ello demuestra una vez más que la mayoría de los problemas que surgen en el ámbito del Derecho Administrativo Especial pueden reconducirse, en buena medida, a la dilucidación de categorías generales del procedimiento administrativo.

## II.- EL SUPUESTO FÁCTICO

El caso en cuestión no puede decirse que esté exento de complejidad, debido a que la actividad económica que se propugnaba -una piscifactoría- estaba condicionada a una intensa actividad administrativa. Más aún, al hecho de tratarse de una iniciativa económica con afectación directa a un recurso natural de la importancia del agua, había que unir la circunstancia de que la instalación correspondiente debía asentarse en un monte incluido en el Catálogo de Utilidad Pública situado en un municipio oscense prepirenaico -el Grado-. Es lógico considerar que la implantación de una piscifactoría con el anuncio de más de cien puestos de trabajo directos (luego se aumentaron a doscientos) supusiera un motivo de esperanza para las gentes supervivientes de la comarca (3).

(2) Fue ponente el magistrado Don Ricardo Cubero Romeo

(3) El Grado, Municipio de casi 600 habitantes, pertenece a la llamada Comarca del Somontano de Barbastro, aunque se encuentra muy cerca de las históricas y ya plenamente pirenaicas Comarcas del Sobrarbe y Ribagorza. Por el momento, y hasta la puesta en práctica de la recientemente aprobada legislación aragonesa de organización comarcal (Ley 10/1993, de 4 de noviembre), forma parte de la Mancomunidad del Somontano de Barbastro, que agrupa la práctica totalidad de los Municipios de la Comarca y que fue declarada de Interés Comarcal por Decreto 198/1992, de 17 de noviembre, de la Diputación General de Aragón. Interesa destacar que dicho Municipio ha perdido desde comienzos de siglo dos terceras partes de su población, ya que en 1900 se contabilizaban 1.556 habitantes.

Un estudio geográfico, desde la perspectiva de la organización comarcal del territorio aragonés, puede verse en el trabajo dirigido por BIELZA DE ORY, *Bases y propuesta para la comarcalización de Aragón*, Diputación General de Aragón, Zaragoza, 1992. Datos concretos sobre esta Comarca, pueden consultarse en las pp. 277-278. Dicho autor ya había planteado la necesidad de una comarcalización en Aragón para disminuir los efectos de la despoblación del medio rural aragonés en su libro

Parece, en efecto, que la justicia histórica hacia zonas -casi siempre montañosas- que han sufrido los embalses debería traducirse en el favorecimiento de actividades que supusieran para sus habitantes actividades rentables y nuevos modos de vida (4). Pero tampoco era difícil imaginar que los conflictos seculares en Aragón relacionados con el agua resurgiesen con toda su fuerza (5). En efecto, la sustracción de caudales que pudiesen perjudicar los riegos de aguas abajo causó la natural protesta -luego, instrumentada jurídicamente-, ocasionando nuevas impugnaciones no sólo de los regantes (6), sino también de una de las empresas hidroeléctricas que vienen explotando los saltos de agua en Aragón (7).

*La población aragonesa y su problemática actual*, Colección Aragón, Zaragoza, 1979, en particular pp. 147 y ss.

(4) En un Seminario de la Universidad Internacional Menéndez y Pelayo, celebrado en el Municipio oscense de Sallent de Gállego en septiembre de 1993, pude comprobar las dificultades que, para la explotación de un puerto deportivo en el embalse de Búbal (Valle de Tena), venían impuestas por las decisiones de la Junta de Desembalses del Organismo de Cuenca que provocaba continuos cambios de nivel al socaire de las necesidades de la producción eléctrica. No es necesario insistir en que esta situación ocasionó numerosas críticas por representantes de los vecinos de los Municipios afectados respecto a las actuaciones de la Confederación Hidrográfica del Ebro. De este Curso, en el que tuve la oportunidad de participar como coponente, redacté una breve crónica publicada en la "Autonomías. Revista Catalana de Derecho Público" núm. 17, 1993 (pp. 295 y ss). Ciertamente, la crítica elevada por los vecinos de estos Municipios resulta contradictoria con el espíritu que informó la generalización de las llamadas Juntas de Desembalse en las diferentes Confederaciones Hidrográficas a partir de 1960. Sobre el tema, vid. por todos, S. MARTÍN RETORTILLO, *Consideraciones sobre los aprovechamientos múltiples de aguas públicas*, en "Aguas públicas y obras hidráulicas", Tecnos, Madrid, 1966, pp. 243 y ss.

(5) El Grado ha sufrido la política hidráulica, ya que dicho Municipio da nombre al embalse del mismo nombre, que ocupa una superficie de 1.273 Ha y embalsa 400 Hm cúbicos, formando parte del sistema de riegos del Alto Aragón, cuya culminación constituye una de las tradicionales aspiraciones aragonesas. De aspiraciones aragonesas, calificó, en efecto, L. MARTÍN RETORTILLO (*En los albores de la democracia*, Guara editorial, Zaragoza, 1979, p. 127) a los proyectos de regadío en la defensa de una proposición no de ley dentro de la actividad parlamentaria que desarrolló como Senador constituyente. Sobre esta problemática, y en relación concretamente al embalse situado en El Grado, puede consultarse J.A. BOLEA FORADADA, *Los riegos de Aragón*, editado por el Sindicato de Riegos del Alto Aragón, Zaragoza, 1978, en particular pp. 193-194.

(6) En efecto, la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia, de 25 de enero de 1993, de la que fue Ponente también el Sr. Cubero, estimó, aún rechazando algunas de las alegaciones y peticiones formuladas, el recurso contencioso-administrativo interpuesto contra diversas resoluciones de la Confederación Hidrográfica del Ebro de concesión de aprovechamiento de aguas a la empresa promotora de la piscifactoría

### III.- LA PLURALIDAD DE REGULACIONES APLICABLES Y DE AGENTES PUBLICOS CON RESPONSABILIDADES EN EL TEMA

La piscifactoría debía someterse a diferentes legislaciones, tales como la urbanística, ambiental, hidráulica, forestal y la específicamente prevista para la implantación de estas instalaciones.

Respecto a la cuestión urbanística, obvio es decir aquí que la piscifactoría, de situarse en suelo no urbanizable, debería someterse no sólo a la licencia municipal, sino también a la mediatización de las autoridades territoriales autonómicas en aplicación de la Ley del Suelo (en la actualidad, Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio), de la Ley de las Cortes de Aragón 11/1992, de 24 de noviembre de Ordenación del Territorio y, en su caso, de un polémico Decreto 85/1990, de 5 de junio, de la Diputación General de Aragón, por el se disponen una serie de medidas urgentes de protección urbanística (8).

Dicho recurso fue entablado a instancias de la Asociación de Piscicultores Españoles S.A., de la Empresa Nacional Hidroeléctrica del Ribagorza S.A. (ENHER) y de la Comunidad General de Riegos del Alto Aragón. Conviene dar cuenta de que la concesión otorgada inicialmente fue modificada por el éxito parcial de los recursos interpuestos en vía administrativa. Ante esta circunstancia, el Tribunal declaró nulos los acuerdos resolutorios referidos por no haber procedido de nuevo, en atención al cambio de las condiciones de la concesión consecuencia de la estimación parcial de las impugnaciones, al trámite de competencia de proyectos.

(7) Los aprovechamientos hidroeléctricos en zonas de montaña vienen constituyendo otro de los asuntos conflictivos en estos territorios, debido a los escasos rendimientos que, para su población, representan los mismos. A diferencia de lo ocurrido en Italia donde desde hace décadas existen fórmulas compensatorias para las zonas que sufren estos aprovechamientos, en España, sólo a partir de 1981, se reguló un canon, cuyo montante quedó estabilizado con la implantación del IVA en 1986. He estudiado la evolución legislativa italiana en relación a la montaña -que contempla desde los años cincuenta beneficios a las cuencas hidrográficas de montaña (*Bacino Imbrifero Montano*) en forma de un canon que debía ser abonado por las empresas concesionarias de aguas- en mi libro *El régimen jurídico de las zonas de montaña*, Gobierno de Navarra-Civitas, Madrid, 1994, especialmente pp. 246 y ss. Por lo que se refiere al desaparecido canon español, pueden verse los trabajos de M. ESTELLA HOYOS, El canon y otros ingresos locales derivados de la producción eléctrica y E. RIVERO YSERN, *La afectación del canon energético*, publicados ambos en "Organización Territorial del Estado (Administración Local)", DGCE-IEF, Madrid, 1985. Sobre la problemática hidroeléctrica de la Comunidad aragonesa, territorio que consume sólo el 40 % de lo que produce, hay explicaciones precisas en la publicación dirigida por L. GERMAN, *El desarrollo del sector eléctrico en Aragón*, Institución Fernando El Católico-Eléctricas Reunidas de Zaragoza, 1990, en especial la colaboración de Hipólito ESPAÑOL (pp. 175-204).

(8) Piénsese que el citado Decreto 85/1990 se aplica, según expresión literal, "fuera del suelo clasificado como urbano", en una serie de zonas enumeradas en su

Por lo que respecta a la legislación hidráulica, el promotor debería solicitar -y obtener- la oportuna concesión administrativa regulada en la Ley de Aguas (artículos 57 y siguientes) y normativa concordante (de modo especial, artículos 93 y siguientes del Reglamento del Dominio Público Hidráulico).

Intimamente relacionado con la aplicación de la legislación hidráulica, hay que resaltar las consecuencias de la legislación forestal en lo que se refiere a la ocupación de montes de utilidad pública que debe venir precedida de la preceptiva conformidad de la Administración Forestal (9). Recuérdese que, cuando la ocupación de un monte catalogado viene originada "por razón de obras o servicios públicos y como consecuencia de concesiones administrativas de aguas, minas o de cualquier otra clase", la autorización se somete a unos trámites especiales que culminan, en caso de desacuerdo sobre la citada ocupación entre la organización forestal y la sectorial correspondiente, con la resolución del expediente por el Consejo de Ministros (según dice, textualmente, la preconstitucional legislación forestal) (10).

anexo y que han sido objeto de delimitación más precisa en virtud de los Acuerdos de la Diputación General de Aragón de 28 de abril de 1992 y de 3 de noviembre de 1993. No obstante, la Disposición Transitoria del Decreto 85/1990 preceptuaba que "en tanto se desarrolle con mayor precisión la delimitación de las áreas del Suelo Protegido (...), se sujetaran al trámite establecido en estas normas (...) los espacios situados a menos de 200 metros del cauce de los ríos y cursos de agua y embalses o lagos de todo el territorio aragonés".

Una crítica exhaustiva de las normas reglamentarias aragonesas, desde la perspectiva de la técnica normativa y del respeto al principio de legalidad, realiza J. PEMÁN GAVÍN, *Sobre el ejercicio de la potestad reglamentaria en la Comunidad Autónoma de Aragón*, en esta REVISTA núm. 1 (1992), en especial pp. 63 y ss, abordando específicamente el Decreto 85/1990.

(9) Sobre los aspectos conservacionistas de la ya veterana normativa forestal que arranca de la Ley de Montes, de 8 de junio de 1957, he preparado un volumen en prensa (*La conservación de los terrenos forestales: la ocupación y aprovechamiento de los montes*, Cuadernos de Jurisprudencia, Tecnos, Madrid, 1994) que, precedido de una introducción sobre el régimen jurídico general aplicable, intenta sistematizar la jurisprudencia del Tribunal Supremo durante los últimos años.

(10) Obviamente, las alusiones existentes en la reglamentación forestal preconstitucional hacia órganos de la Administración estatal -o de sus Organismos Autónomos- deben ser entendidas ahora respecto a las autoridades competentes de la Administración autonómica que es la que, en general, tiene competencias ejecutivas sobre el tema. Sin embargo, no debe dejar de notarse los problemas que pueden surgir, en el supuesto de enfrentamiento entre un órgano del Estado -o una Administración instrumental suya- y la Organización forestal autonómica sobre la procedencia de dicha ocupación. Sería, en este caso, difícilmente admisible que fuese el

Finalmente, habría que reparar en la aplicación de la Orden del Ministerio de Agricultura, de 24 de enero de 1974, que establece el procedimiento específico para la autorización de piscifactorías en aras de la ordenación sanitaria y zootécnica de las mismas. Dicho reglamento contempla la necesidad de someter a autorización administrativa, de competencia del Instituto de Conservación de la Naturaleza (ICONA), todas las piscifactorías que pretendan ubicarse en aguas continentales, dando un plazo de noventa días "a partir de la publicación" de la Orden para que las instalaciones en funcionamiento procedan a pedir dicha autorización. La Orden Ministerial constituye, por tanto, una de esas, cuantitativamente raras, disposiciones generales que han "de ser cumplidas por los administrados directamente, sin necesidad de previo acto de requerimiento o sujeción individual" en atención al tenor del viejo artículo 39.3 de la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (LJ) y que, por ello mismo, se sometían a un régimen especial de impugnación (11). Por lo demás, esta reglamentación se enmarca dentro de la creciente preocupación ambiental que supuso el nacimiento del ICONA que se plasmó en la emanación de algunas normas proteccionistas, pudiendo citarse, por ejemplo, el Decreto 1687/1972, de 15 de junio, de roturación de terrenos forestales, cuya autorización se confiaba también al Instituto citado (12).

---

Consejo de Gobierno respectivo quien resolviese tal discrepancia. Probablemente, será el Tribunal Constitucional quien habrá de solventar tan intrincado problema, aplicando seguramente la doctrina ya asentada, y no exenta de críticas, que habilita al Estado para superar el ejercicio obstativo de competencias autonómicas de tipo territorial, urbanístico o ambiental.

Conviene dar cuenta, en este contexto, de la interesante obra de F. LÁZARO BENITO, *La ordenación constitucional de los recursos forestales*, Tecnos, Madrid, 1993, donde se intenta clarificar los límites de la materia "montes" a efectos de distribución competencial.

(11) Las particularidades a las que se ha hecho referencia consistían en el carácter obligatorio del recurso administrativo y en la posibilidad de recurrir estas disposiciones sin demostrar una legitimación corporativa. La nueva Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común ha mutado este estado de cosas al eliminar, en su art. 107.3, la necesidad o posibilidad (según los casos) de impugnación administrativa con carácter previo al planteamiento de un recurso judicial frente a cualquier disposición. Por lo demás, el art. 28.1b) LJ ha sido objeto de una reinterpretación a partir del art. 24 CE en el sentido de destruir la exigencia de legitimación corporativa para plantear recurso contra los reglamentos en general.

(12) Se ampliaba con esta norma el espectro de potestades de la Administración forestal, contemplando una autorización adicional. Sobre el haz de intervenciones de la Organización forestal sigue teniendo gran valor la explicación sistemática que ofrece A. GUAITA, *Aguas, Montes, Minas*, Civitas, Madrid, 1986.

La Orden Ministerial especifica que la solicitud debe presentarse en las Jefaturas Provinciales del ICONA -entiéndanse las referencias a este Organismo Autónomo en relación al actual órgano competente autonómico- con un conjunto de documentos adicionales: a) Plano de situación; b) Proyecto de obras e instalaciones, y c) Memoria sucinta de las especies a cultivar, formas de cultivo y producciones. Acompañada de un informe de la Jefatura Provincial sobre "la idoneidad biológica y sanitaria de las aguas, emplazamiento, programas de producción, efectos secundarios sobre las aguas públicas" y de cuantos datos u observaciones se considerasen de interés para el "normal funcionamiento de la piscifactoría y la protección, fomento, conservación y salubridad de la fauna acuícola continental", la solicitud es elevada a la dirección del ICONA, que ha de otorgar, en su caso, la correspondiente autorización.

La regulación, en extremo detallada, contiene una clasificación de las piscifactorías, distinguiendo entre las de reproducción y selección y las de producción. Se establece, asimismo, una casuística de prohibiciones, pudiendo destacarse las siguientes:

a) Se proscribire el cultivo de especie alguna que no haya sido autorizada.

b) Con fines de evitar el contagio de enfermedades, debe denegarse toda autorización que no permita la regeneración de las aguas para lo que habrá de guardarse una distancia mínima entre las diferentes instalaciones (13).

c) Con el mismo objetivo de salubridad, toda piscifactoría ha de disponer a la salida de aguas de un estanque o balsa de sedimentación de fácil limpieza y de profundidad o extensión adecuada para asegurar la regeneración de las mismas.

Finalmente, la Orden Ministerial adopta una serie de cautelas en relación a la declaración de enfermedades y al comercio de los ejemplares de las diversas especies, para culminar con una cláusula sancionatoria de difícil encaje constitucional, según la cual "las infracciones o el incumplimiento de cuanto se dispone en la presente Orden" serán sancionadas con

---

(13) La Resolución del ICONA, de 24 de octubre de 1974 (BOE del 31), por la que se establecen normas aclaratorias y complementarias a la citada Orden, dispone, en su artículo 3, que "sólo podrán autorizarse nuevos Centros de Piscicultura o Astacicultura privados si la distancia de sus instalaciones a otras Piscifactorías o Astaciculturas oficialmente autorizadas o ya existentes es igual o superior a seis Kilómetros medidos según el eje del agua afectado".

arreglo a lo dispuesto en la Ley de 20 de febrero de 1942, Reglamento de Pesca Fluvial de 6 de abril de 1943 y disposiciones concordantes (14).

#### IV.- LOS MOTIVOS DE LA IMPUGNACIÓN

El recurso contencioso-administrativo interpuesto por la entidad demandante -la Asociación de Piscicultores Españoles, Sociedad Agraria de Transformación 447- se apoyaba en una múltiple argumentación que pretendía demostrar una triple infracción procedimental, a saber: la no acumulación de los expedientes correspondientes; la inexistencia de información pública y el incumplimiento del trámite de audiencia. Sobre los tres razonamientos se pronuncia el Tribunal de manera un tanto confusa y desigual, anulando finalmente la autorización concedida por la Administración autonómica. En efecto, de los tres motivos alegados, prosperaron los relativos a la ausencia de información pública y a la inobservancia del "sagrado trámite de audiencia, garantía no desplazable detrás de la resolución", mientras que el Tribunal rechazó la alegación concerniente a la "pluralidad de expedientes y de resoluciones para un mismo objeto", pues tal circunstancia no repercutió "en la defensa de los derechos e intereses de la actora".

Expuesto sucintamente el parecer del Tribunal, es conveniente plantear algunas reflexiones sobre sus razonamientos y, en su caso, motivar una serie de discrepancias sobre los argumentos de la Sentencia anotada.

a) Una de las principales líneas de argumentación de los impugnantes se vinculó a la infracción alegada de las reglas atinentes a la "acumulación de expedientes" en aplicación de lo dispuesto en el art 39 LPA, precepto, por cierto, que no ha sido objeto de derogación por la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LAP) (15). En efecto, la tramitación de distintos procedimientos que versaban en última instancia sobre la procedencia, en su caso, de la puesta en funcionamiento de una

(14) Estudia esta regulación R. MARTÍN MATEO, en su imprescindible *Tratado de Derecho Ambiental, II*, Trivium, Madrid, 1992, pp. 126-127, haciendo referencia expresa a la Orden Ministerial de 24 de enero de 1974.

(15) A la supervivencia de este precepto se refiere A. FANLO LORAS, *Disposiciones generales sobre los procedimientos administrativos: iniciación, ordenación e instrucción*, en "La nueva Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común" (Dtor. J. LEGUINA VILLA), Tecnos, Madrid, 1993, p. 231.

piscifactoría era una de las cuestiones centrales de las objeciones alegadas por los recurrentes.

Con carácter previo al análisis de la aplicabilidad de este precepto al supuesto comentado, es pertinente recordar que tanto la LPA como la LAP contienen una regulación general de la acumulación que, según opinión doctrinal dominante, atribuye un poder discrecional a la autoridad administrativa competente para proceder a la acumulación de expedientes, si se constata la presencia de ciertas situaciones.

Tiene interés el tenor del derogado artículo 73 LPA, que indicaba a tal efecto lo siguiente:

"...el Jefe de la Sección o dependencia donde se inicie o en que se tramite, bien por propia iniciativa o a instancia de los interesados podrá disponer de su acumulación a otros con los que guarde íntima conexión".

La jurisprudencia, al igual que la doctrina, tendió a considerar que la autoridad administrativa ostentaba una cierta discrecionalidad para decidir, en su caso, la citada acumulación. Bien es verdad que la consignación de lo que puede considerarse un concepto jurídico indeterminado -la referencia a la "íntima conexión"- constituía un requisito objetivo para proceder a la acumulación (16).

La nueva regulación de la LAP es ciertamente coherente con los antecedentes normativos expuestos, ya que el artículo 73 establece:

"El órgano administrativo que inicie o tramite un procedimiento, cualquiera que haya sido la forma de su iniciación, podrá disponer su acumulación a otros con los que guarde identidad sustancial o íntima conexión.

Contra el acuerdo de acumulación no procederá recurso alguno".

Entre las escasas innovaciones que cabe apreciar en dicho precepto, es posible localizar un requisito objetivo alternativo al preexistente -la "identidad sustancial" entre los procedimientos acumulables-. Podría pensarse que la nueva Ley añade un concepto jurídico indeterminado más para propiciar un contexto legal tendente a la acumulación. Ello, en efecto, podría coadyuvar, sin duda, la línea interpretativa tendente a considerar que la Administración no es, en absoluto, libre para decidir este asunto.

(16) Así, lo entiende J. GONZÁLEZ PÉREZ, *Comentarios a la Ley de Procedimiento Administrativo*, Civitas, Madrid, 1988, p. 551. En iguales términos, se resume la jurisprudencia del Tribunal Supremo, en la publicación dirigida por J.A. SANTA-MARÍA PASTOR y L. PAREJO ALFONSO, *Derecho Administrativo. Jurisprudencia del Tribunal Supremo*, Ceura, Madrid, 1989, pp. 747-748.

A mi modo de ver, y en actuación de lo dispuesto en los preceptos reseñados, no creo que pueda defenderse, al menos de modo automático, un derecho de los administrados a la acumulación de expedientes. Los artículos mencionados expresan textualmente la posibilidad que tiene el órgano competente para decidir la acumulación, ante determinadas circunstancias (que en sí mismas, y en su calidad de conceptos jurídicos indeterminados, sí son controlables judicialmente). No parece claro, sin embargo, salvo que se persiga una interpretación muy amplia del articulado, que la concurrencia de las situaciones reseñadas haga surgir un derecho subjetivo a la acumulación; tratándose más bien de unos presupuestos de hecho que legitiman a la Administración para dictar dicha acumulación. Habrá, por consiguiente, que ponderar los intereses en juego -públicos y privados- con carácter previo a la acumulación de expedientes en cada caso concreto, toda vez que es posible que no siempre los interesados deseen que se proceda a dicha acumulación. En estos casos, por ejemplo, habrá que valorar si la decisión acumulativa infringe los derechos de defensa u otros de los administrados.

Sin embargo, según reza el art. 39 LPA, que contempla un supuesto de acumulación forzosa, la situación cambia radicalmente, "cuando se trate de autorizaciones o concesiones en las que, no obstante referirse a un solo asunto u objeto, hayan de intervenir con facultades decisorias dos o más Departamentos ministeriales o varios centros directivos de un Ministerio" (17). En este punto, resulta meridiana la aplicación de este artículo y, por tanto, la obligatoriedad de acumulación de los expedientes relativos a la autorización en los que sea competente la Administración autonómica. Esta obligación queda reforzada respecto a los procedimientos de autorización de la piscifactoría y de la ocupación del monte de utilidad pública, ya que la competencia de ambos no sólo pertenece a la misma Administración, sino al mismo órgano, el Departamento de Agricultura, Ganadería y Montes de la Diputación General de Aragón (18).

Por lo demás, y en esto tiene razón el Tribunal, la pretensión de los impugnantes tiene unos planteamientos claramente excesivos al exigirse, nada menos, que la intervención conjunta de las distintas Administraciones

(17) Acertadamente, GONZÁLEZ PÉREZ, *Comentarios...*, cit. p. 299., señala que "no es que el precepto admita la instrucción de un solo expediente (...) sino que la impone".

(18) La competencia de dicho Departamento respecto a ambos procedimientos resulta clara en el Decreto 59/1994, de 6 de abril, de la Diputación General de Aragón, por el que se adaptan los procedimientos administrativos tramitados por el Departamento de Agricultura, Ganadería y Montes a la Ley 30/1992, de 26 de

implicadas. Es evidente que la apelación a las formulaciones recogidas en la LAP y en la Ley aragonesa de Ordenación del Territorio (19) sobre la colaboración conjunta son ineficaces al constituir la mayoría de ellas proclamación de principios sometidos, en definitiva, a las mucho más poderosas consideraciones políticas que rigen, de modo absolutamente predominante, en las llamadas relaciones interadministrativas (20). Con todo, y como se viene afirmando, es posible identificar una desviación de las normas de procedimiento administrativo -y en concreto del art. 39 LPA- al no haberse establecido la acumulación respecto a los expedientes, cuya instrucción y competencia corresponde a la Administración autonómica.

b) La alegación relativa a la falta de información pública merece al Tribunal la estimación del recurso, aportándose para la motivación de esta decisión unos razonamientos que distan de ser claros y sistemáticos. En efecto, la Sentencia recoge la preocupación ambiental, refiriéndose a la jurisprudencia del Tribunal Supremo que ha incorporado las consecuencias del pronunciamiento constitucional derivado del artículo 45 de la Carta Magna en el procedimiento administrativo. La Sentencia se detiene simultáneamente en la exégesis de los preceptos de la LPA y de la LAP que se refieren a la información pública, interpretándolos a la luz de la jurisprudencia vertida en materia urbanística que la considera plenamente aplicable al supuesto.

Basándose, por tanto, en una interpretación generosa de las cláusulas recogidas en los preceptos reguladores de la información pública en la legislación general del procedimiento administrativo, la decisión judicial estudiada entiende que es necesario cumplir dicho trámite si la "naturaleza del procedimiento" lo aconseja y si existe una incidencia en los colectivos afectados. Se produce, por consiguiente, una innovación de los trámites dispuestos por la regulación específica de la autorización de piscifactorías, exigiéndose, por tanto, cumplimentar el trámite de informa-

noviembre, sobre Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, y a la Ley 3/1993, de 15 de marzo, de las Cortes de Aragón.

(19) Consúltense los preceptos de esta norma (arts. 36 y ss) reguladores de los llamados procedimientos de gestión coordinada dirigidos a "coordinar la gestión de los distintos órganos de las Administraciones públicas en los aspectos de incidencia sobre el territorio" mediante la firma de convenios específicos entre distintas Administraciones.

(20) R. PARADA VÁZQUEZ, *Régimen jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común*, M. Pons, Madrid, 1993, en relación a los arts. 4 a 12 (pp. 73 y ss).

ción pública en actuación de las cláusulas generales de la legislación administrativa (21).

c) El último de los razonamientos de los demandantes es también acogido por la Sentencia anotada en un párrafo sumamente escueto:

“Remacha ese efecto invalidante, por último, la falta del sagrado trámite de audiencia del interesado (art. 105 CE y 91 LPA), garantía no desplazable detrás de la resolución (STS 7-10-87)”.

No se encuentra en la Sentencia una explicación suficiente que permita ilustrar sobre los motivos de la decisión del Tribunal en este punto. Por ello, parece difícil formular un juicio definitivo sobre este asunto, no obstante lo cual parece conveniente manifestar que existe una gran ligazón entre la obviada fase de información pública y el trámite de audiencia. En efecto, puede pensarse que si se hubiera procedido a celebrar la fase de información pública, y se hubieran presentado diferentes alegaciones, hubiese sido oportuno dar trámite de audiencia con carácter previo a la resolución definitiva a aquellas personas o entidades que hubiesen planteado alegaciones y mereciesen la consideración de interesadas.

#### V.- VALORACIÓN

La Sentencia asume una importante innovación en la regulación del procedimiento de autorización de las piscifactorías, consistente en la obligatoriedad de observar el trámite de información pública, siempre que se den las circunstancias concurrentes en el supuesto de hecho que, por lo demás, y dicho sea de paso, no parecen demasiado excepcionales en un procedimiento de esta clase donde parecen inevitables los conflictos de intereses. Sin perjuicio de considerar el acierto de la decisión judicial en cuanto al fondo del asunto, pienso que una mayor claridad en la argumentación de esta solución -que, en principio, resulta laudable- hubiere dado más valor a la sentencia. La obligatoriedad de celebrar el trámite de información pública parece, por tanto, una exigencia inherente a los contenidos participativos que impone la Carta Magna (22). Quizá el cumplimien-

(21) En este orden de cosas, interesa recordar que la Sentencia supera, incluso, el carácter facultativo que otorga el art. 86 LAP al trámite de información pública, según se deduce de su párrafo primero:

“El órgano al que corresponde la resolución del procedimiento, cuando la naturaleza de éste lo requiera, podrá acordar un período de información pública”.

(22) Sobre este problema, y entre otros, vid. M. SÁNCHEZ MORÓN, *La participación del ciudadano en la Administración Pública*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1980.

to de este trámite hubiese posibilitado fórmulas de encuentro y conciliación entre posturas antitéticas, motivadas, en general, por las dificultades que soporta el medio rural aragonés.

El asunto relativo a la procedencia (o no) de la acumulación de expedientes es, quizá, el problema que merece una mayor cautela. En este caso, se entiende que no hay motivos para declarar la nulidad de actuaciones al no detectarse “repercusión en la defensa de los derechos e intereses de la actora”. En este extremo, posiblemente, hubiese sido deseable una solución distinta por parte del Tribunal que, sin llegar a las posiciones argumentadas por los demandantes (que, por afectar al campo de las relaciones interadministrativas, son claramente excesivas), reconociese la obligatoriedad de acumulación de los expedientes en que concurriesen los presupuestos legales. En efecto, el tenor del art. 39 no deja lugar a dudas sobre su obvia aplicabilidad al supuesto fáctico analizado, evidencia reforzada ante la concurrencia de una misma competencia administrativa para el otorgamiento de la autorización para la ocupación del monte catalogado y para la implantación de la piscifactoría.

La motivación que, en este extremo, aduce el Tribunal, dirigida a demostrar que los perjuicios de la acumulación afectaban especialmente a los codemandados (los promotores de la piscifactoría), es, a mi modo de ver, discutible. Ello es así si se considera que la finalidad del procedimiento no es sólo el respeto de los derechos de los administrados (especialmente, en lo relativo a la celeridad y eficacia administrativa), sino también garantizar el acierto de la decisión administrativa (23). No cabe duda, en efecto, que la acumulación de los expedientes también está en línea de procurar una mayor satisfacción de los intereses generales afecta-

(23) No se pretende desconocer la función garantista del procedimiento que ya señalara S. ROYO VILLANOVA, *El procedimiento como garantía jurídica*, “REP” núm. 48, 1949, pp. 55 y ss. Sin embargo, tampoco es posible ignorar la vinculación de los trámites que conforman el procedimiento a procurar la objetividad y la satisfacción del interés general. En tal sentido, M. FERNANDO PABLO, *La Ley Común del Procedimiento Administrativo*, Colex, Madrid, 1993, pp. 53-54. Igualmente, J.J. DÍEZ SÁNCHEZ, *El procedimiento administrativo común y la doctrina constitucional*, Universidad de Alicante-Civitas, Madrid, 1992, p. 36, expresa que en el procedimiento administrativo, y a diferencia del proceso, se persigue la racionalidad del actuar administrativo (orden, eficacia y acierto) en compatibilidad con el respeto de los derechos individuales.

Por lo demás, lo expuesto arriba me lleva a discrepar en parte de la afirmación de GONZÁLEZ PÉREZ (*Comentarios...*, cit. p. 298), según la cual el fundamento del art. 39 no es otro que la simplificación de la actividad administrativa y la evitación

dos, pues propicia una visión de conjunto a la Administración de los intereses en presencia representados por los diferentes sectores legislativos que deben ser objeto de aplicación (24).

Por lo demás, desde estas páginas, no pueden dejar de mencionarse las dificultades que vienen sufriendo las autoridades y funcionarios titulares de los órganos con responsabilidades en la gestión de los recursos naturales a raíz de las últimas reformas organizativas que han culminado con la aparición de un nuevo Departamento de Medio Ambiente en la Administración autonómica (suceso que, en sí mismo, no puede ser criticado (25)). La inexistencia de un marco competencial clarificado entre diferentes Departamentos provocado por las importantes mutaciones organizativas sin que se haya procedido más que a retocar algunos procedimientos ambientales ocasiona no pocas dificultades interpretativas que deben arrostrar los responsables públicos y los promotores de actividades económicas, cuya clarificación se impone por razones de eficacia y seguridad jurídica (26).

---

del "calvario" que sufren los peticionarios de licencias y concesiones. Si bien puede reconocerse, en efecto, que esta justificación tiene carácter principal -como señala GONZÁLEZ PÉREZ-, pienso que tampoco procede desconocer que la acumulación de expedientes favorece también una valoración global del problema por parte de la Administración que contribuye, en última instancia, a la "bondad" de la resolución administrativa.

(24) La obligatoriedad de acumular los expedientes administrativos afectados en un procedimiento de autorización no es, en modo alguno, un objetivo fácil, constituyendo la coordinación intraadministrativa uno de los retos de la Administración presente. Piénsese, en efecto, que la promocionada "ventanilla única" del Gobierno de Aragón, creada por Decreto 198/1993, de 24 de noviembre, no es sino una oficina de información al público y de recepción de documentos administrativos.

(25) Con anterioridad, se había criticado la dispersión de las competencias ambientales entre diferentes órganos de la Administración autonómica -situación que, por cierto, todavía pervive en el seno de la Administración del Estado-, propugnándose distintas soluciones, tales como la creación de una Agencia del Medio Ambiente (J. DOMPER, *Las facultades de intervención de la Comunidad Autónoma en el medio ambiente y su regulación constitucional*, "Derecho Público Aragonés", El Justicia e Ibercaja, Zaragoza, 1990, pp. 604-605) o la constitución de un Departamento de Medio Ambiente (J. OLIVÁN DEL CACHO, *Iniciativa legislativa popular y medio ambiente. El caso de la Ley aragonesa del Consejo de Protección de la Naturaleza*, "Revista Jurídica de Navarra" núm. 13, 1992, p. 148)

(26) Consúltense en tal sentido el Decreto 217/1993, de 7 de diciembre, de asignación de competencias al Departamento de Medio Ambiente que suscitó agudos conflictos interdepartamentales.