

Requisitos y condiciones administrativas para el ejercicio del piragüismo en la parte española de la demarcación Hidrográfica del Tajo: análisis jurídico, propuestas y alternativas

Maria Soledad Gallego Bernad

Abogada especialista en Derecho de Aguas y Ambiental

30 octubre 2012

(Informe elaborado para la Real Federación Española de Piragüismo)



Índice

1. INTRODUCCIÓN. EL PIRAGÜISMO COMO USO RECREATIVO Y DEPORTE

2. EL PIRAGÜISMO COMO USO COMÚN ESPECIAL, SUJETO A DECLARACIÓN RESPONSABLE. PROPUESTA DE MODIFICACIÓN NORMATIVA PARA EMBARCACIONES DE UNA DETERMINADA ESLORA.

2.1. Categoría de usuarios según su autorización y destino. Distinción entre navegación de transporte y recreativa.

2.2. Clases de embarcaciones de recreo en aguas interiores: medios de propulsión y eslora.

2.3. La exención de declaración responsable a determinados medios de flotación complementarios del baño. Su aplicación a embarcaciones sin motor de menos de 2,5 metros de eslora.

2.4. Propuesta de eximir de declaración responsable el uso de embarcaciones de recreo sin motor de menos de una determinada eslora. Modificaciones normativas necesarias.

3. DECLARACIÓN RESPONSABLE PARA LA PRÁCTICA DEL PIRAGÜISMO EN LA PARTE ESPAÑOLA DE LA DEMARCACIÓN DEL TAJO. TRAMITACIÓN Y APROBACIÓN.

4. REQUISITOS Y CONDICIONES ACTUALES DE LA DECLARACIÓN RESPONSABLE PARA LA NAVEGACIÓN Y FLOTACIÓN EN LA CUENCA DEL TAJO: REQUISITOS Y CONDICIONES FUNDAMENTALES.

4.1. Plazo de presentación, matrícula y canon distintos en cada Confederación Hidrográfica.

4.2. Eslora máxima, acceso a embarcaderos y lugar de navegación.

4.2.1. Eslora máxima de 9 metros

4.2.2. Acceso a embarcaderos y rampas

4.2.3. Lugar de navegación

5. EMBALSES Y CAUCES EN LOS QUE LA NAVEGACIÓN SIN MOTOR ESTÁ PROHIBIDA O RESTRINGIDA, SIN MOTIVACIÓN ALGUNA.

5.1. Principios de intervención de la Confederación del Tajo para el desarrollo de la actividad de navegación sin motor

5.2 Falta de motivación de la necesidad de las limitaciones para la protección del interés público.

6. EMBALSES Y CAUCES CON RESTRICCIONES Y PROHIBICIONES DERIVADAS DE LA PESCA.

6.1 Restricciones establecidas en las Leyes de Pesca y Órdenes de Veda de las Comunidades Autónomas.

6.2. Las restricciones no pueden entenderse justificadas por la protección del interés público o por “una razón imperiosa de interés general”.

6.3. No se han motivado adecuadamente con fundamento en criterios científico-técnicos.

6.4. No se ha justificado la adecuación y proporcionalidad de las restricciones para lograr los fines que se persiguen, ni que sea la medida menos restrictiva.

6.5. Las restricciones a la navegación deportiva para favorecer la pesca deportiva son discriminatorias.

7. EMBALSES Y CAUCES CON RESTRICCIONES Y PROHIBICIONES DERIVADAS DE LA PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE.

7.1. Justificación mediante informe motivado de la autoridad competente, e incorporación a la resolución que apruebe la declaración responsable.

7.2. Restricciones en el Parque Nacional de Monfragüe y el Espacio Natural Tajo Internacional.

7.3. Limitaciones para proteger ecosistemas acuáticos o ecosistemas terrestres vinculados al agua.

7.4. Restricciones en embalses ubicados en la Comunidad de Madrid.

8. PARTICIPACIÓN DE LOS PIRAGÜISTAS COMO USUARIOS EN LOS ÓRGANOS DE GOBIERNO, GESTIÓN Y PLANIFICACIÓN DE LA DEMARCACIÓN HIDROGRAFICA DEL TAJO

8.1. El principio de participación de los usuarios como principio rector de la Ley de Aguas.

8.2. Desarrollo reglamentario del principio de participación de los usuarios en los órganos de las Confederaciones.

9. CONCLUSIONES

1. INTRODUCCIÓN. EL PIRAGÜISMO COMO USO RECREATIVO Y DEPORTE

En España no existe legislación específica que regule la navegación recreativa o deportiva en aguas interiores, aplicándose la misma regulación que al uso de navegación interior como medio de transporte.

Nuestra legislación de aguas distingue entre diversos tipos de usuarios según los trámites a los que estén sujetos para su práctica: *usos comunes* (sin autorización), *usos comunes especiales* (declaración responsable) y *usos privativos* (disposición legal o concesión). Entre los primeros estarían la pesca y el uso doméstico para beber, bañarse, abrevar ganado, etc (sin derivación de las aguas, y respetando leyes y reglamentos). Entre los segundos, estarían la navegación y flotación, barcas de paso y embarcaderos. Los terceros, sería usos tales como el abastecimiento (con derivación), regadío, uso hidroeléctrico, industrial, usos recreativos consuntivos (campos de golf, parques acuáticos, etc).

Sin embargo, y como veremos con detalle en el apartado siguiente del presente informe, dentro del uso común especial de navegación y flotación en aguas interiores, sujeto a declaración responsable, hay dos tipos muy diferentes de usos, según su destino: el *uso de navegación interior y transporte acuáticos*, y el *uso recreativo de navegación con fines deportivos y de ocio*.

La Ley de Aguas menciona la navegación recreativa en embalses (art. 78 TRLA), y en ríos y cursos de agua (art. 62 TRLA). A su vez la Instrucción de Planificación Hidrológica, aunque con algunos errores en las definiciones, contempla el piragüismo, el rafting, el remo, la vela, el windsurf, los barcos de motor y el esquí acuático, entre los usos recreativos, distinguiéndolos claramente del uso de navegación y transporte acuático, que regula en un epígrafe distinto.

Pero a la hora de regular la autorización para realizar estos usos, ni la Ley de Aguas, ni el Reglamento de Dominio Público Hidráulico, ni los planes de cuenca vigentes, contemplan la distinción entre el uso tradicional de navegación interior y transporte, y el uso recreativo de navegación en ríos y embalses, a pesar de que existen evidentes diferencias entre ambos.

Tampoco, a la hora de regular y autorizar su práctica, se contempla dentro de los usos recreativos de navegación, la importante diferencia entre aquellos que se practican con motor y los que no, tanto en lo referente a velocidad, emisiones de escape y sonoras, y

posibilidades de afección a otros usuarios y especies. Los primeros pueden clasificarse como usos recreativos de navegación *intensivos*, y los segundos como *no intensivos*, sin que tenga justificación el que ambos estén sometidos a los mismos requisitos para su práctica.

Estas distinciones deben trasladarse, tal y como precisaremos y justificaremos en el presente informe, tanto al Texto Refundido de la Ley de Aguas, como al Reglamento de Dominio Público Hidráulico.

En cuanto a la regulación de la navegación recreativa practicada en aguas continentales con embarcaciones propulsadas por energía humana, tales como el piragüismo y el remo, no podemos olvidar que nos encontramos ante una actividad recreativa y *deportiva*, independientemente de que la misma se practique o no con fines competitivos. Los organismos de cuenca, y por ende el Ministerio al que están adscritos, deben garantizar la gestión equilibrada de los recursos de agua, para conciliar los distintos usos, entre ellos los deportes náuticos, en los que se incluye la navegación recreativa sin motor. Esto estaría en concordancia con la importancia que se da al deporte en nuestra Constitución y ordenamiento jurídico. En concreto, el artículo 43 de la Constitución dentro de los principios rectores de la política social y económica, establece que los poderes públicos fomentarán el deporte y la adecuada utilización del ocio. A su vez, la Ley 10/1990, de 15 de octubre, del Deporte, indica en su preámbulo que:

“El deporte se constituye como un elemento fundamental del sistema educativo y su práctica es importante en el mantenimiento de la salud y, por tanto, es un factor corrector de desequilibrios sociales que contribuye al desarrollo de la igualdad entre los ciudadanos, crea hábitos favorecedores de la inserción social y, asimismo, su práctica en equipo fomenta la solidaridad. Todo esto conforma el deporte como elemento determinante de la calidad de vida y la utilización activa y participativa del tiempo de ocio en la sociedad contemporánea”.

Y en el artículo 1 de esta Ley recalca que el deporte es un *“factor fundamental de la formación y del desarrollo integral de la personalidad”*, que *“constituye una manifestación cultural que será tutelada y fomentada por los poderes públicos del Estado”*.

En cuanto a la práctica de estas modalidades deportivas es importante destacar la existencia de Federaciones, tales como la Real Federación Española de Piragüismo, que son asociaciones privadas con funciones públicas delegadas de carácter administrativo, que actúan, en ejercicio de las mismas, como agentes colaboradores de la Administración pública. Sometidas al derecho administrativo en sus funciones públicas, tienen entre sus competencias *“la promoción general de su modalidad deportiva en*

*todo el territorio nacional*¹. La existencia de estas entidades, declaradas además de utilidad pública, tiene trascendencia, entre otros temas, como veremos, en la participación de estos usuarios recreativos en los órganos de gobierno, gestión y planificación de las demarcaciones hidrográficas, así como en la obligación de tenerles como parte interesada en los procedimientos normativos o administrativos en los que se establezcan requisitos para esta actividad.

Por último, hay que indicar, que el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas ha reconocido en cuanto a la navegación recreativa que: *“aunque la matriculación de un buque para utilizarlo como embarcación de recreo no está relacionada con el ejercicio de una actividad económica en sentido estricto, las posibilidades ofrecidas por los Estados miembros para desarrollar actividades recreativas constituyen el corolario de la libertad de circulación”* (Asunto C-334/94, Comisión c. Francia).

Subrayada la importancia, como uso recreativo y deportivo, de actividades de navegación en aguas interiores como el piragüismo, tanto en su regulación legislativa y reglamentaria, como en la interpretación y aplicación de la misma, no pueden establecerse, por tanto, trabas y limitaciones que obstaculicen de forma injustificada esta actividad y práctica deportiva y recreativa, en lo referente a la declaración responsable para practicarla, prohibiciones extensas e injustificadas a su práctica en ríos y embalses, matrícula, canon y accesos. Además, como usuarios comunes especiales, debe respetarse el principio de nuestra ley de aguas que establece la participación de los usuarios en los órganos de gobierno, gestión y planificación de las demarcaciones hidrográficas, más allá de su papel como meros interesados en la planificación, o de la consulta a los mismos, obligatoria en modificaciones normativas que les afecten, o en el establecimiento de los requisitos de la declaración responsable que regule la práctica del piragüismo.

Este informe, emitido a petición de la Real Federación Española de Piragüismo, analizará por tanto jurídicamente los requisitos y condiciones actuales de la declaración responsable en la cuenca del Tajo, centrándonos en las prohibiciones de navegación que de forma generalizada e inmotivada se establecen en la mayoría de embalses y cauces de la cuenca, así como en las restricciones derivadas de la interacción con la pesca deportiva, y de la protección del medio ambiente. Previamente, se analiza, como parte de la problemática de la cuenca del Tajo, aunque las conclusiones pueden extenderse también a otras cuencas, la propia sujeción a declaración responsable de la práctica del piragüismo, así como una propuesta de modificación normativa con fundamento en el medio de propulsión y eslora. Otras propuestas y estudios normativos, como el de unificar la declaración responsable, matrícula y canon para todas las cuencas, quedan fuera del ámbito de este informe, ya que requerirían de un informe específico. Sin embargo, sí que se incluye en el presente informe una propuesta, con fundamento en la

¹ Artículos 30, 33.1.b y 44.1 de la Ley 10/1990, de 15 de octubre, del Deporte.

regulación existente, para que las Federaciones nacional y regionales de piragüismo se integren en los órganos de gobierno, gestión y planificación de la cuenca del Tajo, dada la importancia que para la defensa de sus intereses, incluida la propia existencia o no de declaración responsable, y los requisitos de la misma, puede tener el estar integrados en dichos órganos.

2. EL PIRAGÜISMO COMO USO COMÚN ESPECIAL, SUJETO A DECLARACIÓN RESPONSABLE. PROPUESTA DE MODIFICACIÓN NORMATIVA PARA EMBARCACIONES DE UNA DETERMINADA ESLORA.

2.1. Categoría de usuarios según su autorización y destino. Distinción entre navegación de transporte y recreativa.

El Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Aguas (TRLA) establece tres categorías de usuarios:

- (1) **Usuarios comunes no sujetos a autorización administrativa de aguas** (art. 50): Son los que pueden usar, sin autorización administrativa, las aguas superficiales mientras discurren por sus cauces, para beber, bañarse, abreviar ganado, etc. Se trata de un uso doméstico, siempre de conformidad con las Leyes y Reglamentos. Dentro de estos usuarios comunes, estarían los pescadores en aguas continentales, cuya autorización se regula fuera de la legislación de aguas, en la legislación general de medio ambiente, y la específica de pesca (art. 50.3), esta última dentro del ámbito competencial exclusivo autonómico.
- (2) **Usuarios comunes especiales sujetos a declaración responsable** (art. 51), entre los que se mencionan expresamente la navegación y flotación, el establecimiento de barcas de paso y embarcaderos, y otros usos que no excluyan la utilización del recurso por terceros. A su vez, el artículo 78 menciona expresamente dentro de estos usos la navegación recreativa en embalses.
- (3) **Usuarios privativos (consuntivos o no)** (art. 52), que adquieren su derecho por disposición legal o por **concesión administrativa**. Serían los usos de abastecimiento, regadíos, industriales, etc.

Todos ellos son usuarios en base a la Ley de Aguas, aunque la normativa específica de aguas regula con más detalle la concesión del uso privativo, que la autorización (y ahora declaración responsable) de los usos comunes especiales, siendo en este último caso supletoria, en lo no regulado, la normativa general de procedimiento administrativo común (Ley 30/1992)².

Si los distinguimos por su destino, el artículo 60 del TRLA, establece para el otorgamiento de concesiones el siguiente orden de preferencia de usos, a falta del establecido en el plan Hidrológico de cuenca: 1º Abastecimiento de población, 2º Regadíos y usos agrarios, 3º Usos industriales para producción de energía eléctrica, 4º

² Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

Otros usos industriales no incluidos en los apartados anteriores, 5º Acuicultura, 6º Usos recreativos, 7º Navegación y transporte acuático, 8º Otros aprovechamientos.

El Plan Hidrológico del Tajo de 1998, mantiene ese orden, pero excluye entre los usos la navegación y el transporte acuático, que se suponen integrados en los usos recreativos (navegación de recreo o deportiva), desprendiéndose que no se realiza, en principio, navegación con fines mercantiles de transporte dentro de la parte española de la demarcación del Tajo³.

La última Instrucción de Planificación Hidrológica (IPH), aprobada en 2008, sí que diferencia los **usos recreativos**⁴, de la **navegación y transporte acuáticos**⁵, distinguiendo a su vez, dentro de los primeros, entre:

- a) Usos recreativos que implican derivar agua del medio natural (*consuntivos*): por ejemplo, riego de campos de golf, canales de aguas bravas, parques recreativos acuáticos, producción de nieve artificial para esquiar, etc. Son usos privativos que requerirán concesión o autorización administrativa, aunque su destino sea el uso recreativo.
- b) Usos recreativos o actividades de ocio que usan el agua en embalses, ríos y parajes naturales de un modo *no consuntivo*: mencionándose expresamente por la IPH los deportes acuáticos en aguas tranquilas (vela, windsurf, remo, barcos de motor, esquí acuático, etc) o bravas (piragüismo, rafting, etc), el baño y la pesca deportiva.

Aunque la IPH comete el error de mencionar la práctica del piragüismo únicamente dentro de aguas bravas (a pesar de que se practica también en aguas tranquilas), lo cierto es que establece una clara distinción entre la navegación tradicional como medio de transporte y actividad mercantil, y la navegación deportiva o con fines de ocio (uso recreativo no consuntivo). Esta distinción, es deseable que se traslade también al artículo 51 del TRLA, o al menos al Reglamento de Dominio Público Hidráulico⁶ (RDPH), pues no es lógico que a ambas actividades de navegación se les exijan idénticos requisitos en cuanto a autorización o declaración responsable, matriculación,

³ Los barcos turísticos o panorámicos que realizan rutas en algunos ríos de la cuenca, en la parte española, aunque suponen una actividad económica, se asimilarían al uso recreativo.

⁴ Artículo 3.1.2.7. de la Orden ARM/2656/2008, de 10 de septiembre, por la que se aprueba la instrucción de planificación hidrológica (IPH).

⁵ Artículo 3.1.2.8 de la Orden ARM/2656/2008 (IPH)

⁶ Real Decreto 849/1986, de 11 de abril, por el que se aprueba el Reglamento del Dominio Público Hidráulico que desarrolla los títulos preliminar, I, IV, V, VI, VII y VIII del texto refundido de la Ley de Aguas, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio (RDPH).

canon, accesos, etc, sobre todo en los usos de navegación deportiva o de ocio no intensivos o ligeros, como el piragüismo, remo, vela, etc., no propulsados por motor⁷.

2.2. Clases de embarcaciones de recreo en aguas interiores: medios de propulsión y eslora.

Por otro lado, dentro de los usos recreativos de navegación, en aguas interiores, es importante que a su vez se distinga entre los practicados con:

- a) Medios de flotación complementarios del baño.
- b) Embarcaciones sin motor movidas por la energía humana: piraguas, canoas, kayaks, barcas de remos...
- c) Embarcaciones de vela, movidas por la energía del viento.
- d) Embarcaciones y artefactos náuticos con motor, u otros medios de propulsión mecánicos.

La normativa comunitaria⁸, y su transposición al ordenamiento interno, distingue, dentro de las embarcaciones de recreo, entre aquellas propulsadas a motor, y las que no, exigiendo a las primeras, por sus características, determinados requisitos de seguridad, componentes, y emisiones de escape y sonoras, que no se exigen al resto. Así el Real Decreto 2127/2004, de 29 de octubre, por el que se regulan los requisitos de seguridad de las embarcaciones de recreo, de las motos náuticas, de sus componentes y de las emisiones de escape y sonoras de sus motores, excluye expresamente de su ámbito de aplicación tanto a las embarcaciones de remo, como las canoas y kayaks, embarcaciones de pedales, tablas de vela y surf, etc., estableciendo las siguientes definiciones en su artículo 3:

a) *Embarcación de recreo*: toda embarcación de cualquier tipo, con independencia de su medio de propulsión, cuyo casco tenga una *eslora comprendida entre 2,5 y 24 m*, medida según los criterios fijados en las normas armonizadas aplicables y proyectada para *finés deportivos o de ocio*. Están sujetas a lo dispuesto en dicho real decreto estas embarcaciones cuando se utilicen con ánimo de lucro o con fines de entrenamiento para la navegación de recreo.

⁷ El formulario de declaración responsable en la cuenca hidrográfica del Tajo para 2012, distingue en su apartado 6 (“Usuario y actividad”), entre la navegación deportiva, recreativa, transporte, salvamento o vigilancia, estudios científicos, transporte de pasajeros, etc.

⁸ Directiva 2003/44/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de junio de 2003, por la que se modifica la Directiva 94/25/CE relativa a la aproximación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros relativas a embarcaciones de recreo.

b) Moto náutica: embarcación de menos de cuatro metros de eslora que utiliza un motor de combustión interna con una bomba de chorro de agua como medio principal de propulsión y proyectada para ser manejada por una o más personas sentadas, de pie o de rodillas sobre los límites de un casco y no dentro de ellos.

Sin embargo, la normativa española de aguas, no establece distinción alguna, a efectos de autorización, matriculación, canon, y otros requisitos, entre ninguna de las embarcaciones de recreo que pueden navegar en aguas continentales. Ni siquiera, como hemos visto, establece a estos efectos distinción alguna entre la navegación de transporte comercial y la recreativa o deportiva. En principio, tanto una balsa neumática, como una piragua, kayak, barco de vela, barco a motor o motos acuáticas, estarían sujetos a similares requisitos, sea cual sea su medio de propulsión y eslora, para navegar, sea cual sea su finalidad (de transporte o recreativa), en aguas interiores españolas. Todos ellos estarían sujetos a declaración responsable, conforme al artículo 51 TRLA. Únicamente se ha eximido reglamentariamente de este requisito a los medios de flotación que por su tamaño y características puedan ser considerados como complementarios del baño, y aunque con este criterio algunas confederaciones han eximido de declaración responsable a determinado tipo de piraguas, esto no es una solución adecuada para el piragüismo como uso específico distinto del baño, como explicamos a continuación.

2.3. La exención de declaración responsable a determinados medios de flotación complementarios del baño. Su aplicación a embarcaciones sin motor de menos de 2,5 metros de eslora.

El Reglamento de Dominio Público Hidráulico no exige declaración responsable para el uso de medios de flotación que por su tamaño y características puedan ser considerados como complementarios del baño, y que se practiquen en determinados lugares: zonas colindantes a las playas naturales de los ríos, lagos, lagunas o embalses donde no estuviese expresamente prohibido el baño. También se les exime del requisito de la matricula⁹. Esta exención se basa en que con el uso de esos artefactos de flotación, no se está realizando realmente el uso común especial de navegación, sino el uso común de baño, siendo elementos complementarios del mismo. Sin esta interpretación no podría eximirse reglamentariamente de declaración responsable un uso expresamente sometido a la misma por ley.

Algunas Confederaciones Hidrográficas, como las del Ebro¹⁰, Duero, Júcar¹¹, Miño-Sil..., consideran determinados tipos de embarcaciones como medios de flotación

⁹ Artículos 56 y 58.1 Real Decreto 849/1986 (RDPH)

¹⁰ En las Instrucciones y requisitos para el cumplimiento de la declaración responsable para la navegación y flotación en la cuenca del Ebro, se indica: “Las tablas de windsurf, los denominados patos o tubo float y las embarcaciones propulsadas a remo con eslora inferior a 2,5 metros se consideran artefactos

complementarios al uso recreativo de baño, y las eximen, en virtud del artículo 56 del RDPH, de declaración responsable. Utilizan para ello los umbrales que establece la normativa comunitaria y de navegación marítima que hemos indicado, que considera embarcación de recreo a las de eslora superior a los 2,5 metros, interpretando que las de menos de 2,5 metros (una fracción considerable de las piraguas de aguas bravas), no entran en dicha categoría, sino en la de medios complementarios del baño. Sin embargo, coincidimos con Informes anteriores de la Real Federación Española de Piragüismo en que esto no es una solución satisfactoria, sino que precisamente, teniendo en cuenta estos mismos argumentos, lo que debe es regularse adecuadamente este uso común especial de navegación recreativa en aguas interiores, según las distintas características de las embarcaciones de recreo, eximiendo de determinados requisitos y trámites, e incluso de declaración responsable, a las de menos de una determinada eslora o características, en función de la intensidad de su uso, y la utilización o no de motor para propulsarse, tal y como proponemos en el apartado siguiente.

2.4. Propuesta de eximir de declaración responsable el uso de embarcaciones de recreo sin motor de menos de una determinada eslora. Modificaciones normativas necesarias.

Entendemos que la regulación actual de la práctica de actividades como el piragüismo dentro de nuestra legislación de aguas, no es adecuada, ya que no contempla la especificidad del uso recreativo de navegación como deporte y ocio, y a su vez, dentro del mismo, no contempla las evidentes diferencias, en cuanto a intensidad de uso y peligrosidad, que suponen las embarcaciones de recreo propulsadas a motor, y las que no.

Legislaciones como la francesa establecen una regulación mucho más racional, en este sentido, cuando indican que las piraguas y otras embarcaciones no motorizadas, podrán circular libremente por las aguas interiores, sin someterse a declaración responsable. Así el Código de Medio Ambiente (*Code de l'environnement*), indica expresamente:

“Artículo L214-12

En ausencia de aprobación de un plan de ordenación y de gestión de las aguas, la circulación por los cursos de agua de los artefactos náuticos de recreo no

complementarios del baño sujetos al régimen de los usos comunes del dominio público hidráulico y no precisarán la presentación de declaración responsable para su uso⁴ (solamente se podrán utilizar en las masas de agua donde no esté prohibido el baño)”.

¹¹ La Resolución de la Presidencia de la Confederación Hidrográfica del Júcar por la que se fijan plazos, condiciones, prohibiciones, limitaciones y otros requisitos para el ejercicio de la navegación y flotación en embalses y ríos, y para el ejercicio de otros usos especiales del dominio público hidráulico sujetos a declaración responsable (B.O.E. nº 235, de 29 septiembre de 2011), indica que “*No se precisa declaración responsable para el uso de medios de flotación que, por su tamaño y características, puedan ser complementarios del baño, a los que se equiparan, a estos efectos, las embarcaciones u otros artefactos de navegación de eslora o longitud inferior a 2,5 metros*”.

motorizados se realizará libremente respetando las leyes y reglamentos de policía y los derechos de los ribereños”¹².

Es decir, lo equipara, a efectos de autorización, al uso común que en nuestra legislación regula el artículo 50 del TRLA (usos como beber, bañarse, abrevar ganado, pescar), que puede realizar cualquier ciudadano sin necesidad de declaración responsable, de conformidad con las Leyes y Reglamentos (que pueden establecer otros requisitos, según la materia, por ejemplo, prohibiciones de baño en determinadas zonas, ordenes y vedas de pesca, necesidad de otro tipo de permisos, tasas por obtención de los mismos, etc).

Sin embargo, entendemos que es compatible en la legislación española, el seguir considerando en el TRLA a la navegación y flotación en aguas continentales, incluida la de recreo, como un uso común especial sujeto a declaración responsable, y simplemente, establecer que reglamentariamente podrán eximirse de esta declaración a las embarcaciones de recreo sin motor que tengan unas determinadas características.

Estas características deben ir en la línea de las establecidas en otras legislaciones vecinas, como la francesa, siendo el elemento clave para eximir de declaración responsable a determinadas embarcaciones de recreo, el estar o no motorizadas, así como en este último caso, la eslora de las mismas. Sería la distinción que autores como Abel La Calle¹³, establecen entre usos comunes especiales “*intensivos*” (por ejemplo la motonáutica), y usos comunes especiales “*no intensivos o ligeros*” (remo, piragüismo). La IPH menciona el uso recreativo “no intensivo”, como uno de los criterios para establecer redes de control en determinadas masas de agua con escasa o nula intervención humana, pero no define el mismo. En todo caso, entendemos perfectamente viable establecer, con carácter general, que el uso común especial recreativo no intensivo es el que se realiza con embarcaciones de recreo no motorizadas de hasta una determinada eslora, y tenerlo en cuenta en la regulación, gestión, autorizaciones y declaraciones responsables, matrícula, canon, etc.

Todo ello con independencia de que mientras no se realicen dichos cambios normativos, la normativa vigente en cuanto a declaración responsable, prohibiciones, matrícula, canon, accesos, etc para la práctica del piragüismo, se interprete y aplique de la forma más favorable para la práctica de esta actividad recreativa y deportiva, tal y como veremos en los epígrafes siguientes.

¹² **Article L214-12:** *En l'absence de schéma d'aménagement et de gestion des eaux approuvé, la circulation sur les cours d'eau des engins nautiques de loisir non motorisés s'effectue librement dans le respect des lois et règlements de police et des droits des riverains.*

¹³ A. La Calle (2009): *Análisis jurídico relativo a diversos aspectos de los usos y usuarios recreativos comunes del dominio público hidráulico. Comentado.*

Con justificación en lo anteriormente expuesto, consideramos necesario que se propongan y realicen las siguientes o similares modificaciones tanto en el Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Aguas, como en el Real Decreto 849/1986, de 11 de abril, por el que se aprueba el Reglamento del Dominio Público Hidráulico:

Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Aguas (versión vigente desde 01/07/2012)	Propuesta de Modificación
<p>ARTÍCULO 51. Usos comunes especiales sujetos a declaración responsable</p> <p>1. El ejercicio de los siguientes usos comunes especiales requerirá previa declaración responsable:</p> <p>a) La navegación y flotación.</p> <p>b) El establecimiento de barcas de paso y sus embarcaderos.</p> <p>c) Cualquier otro uso, no incluido en el artículo anterior, que no excluya la utilización del recurso por terceros.</p> <p>2. La declaración responsable, a la que se refiere el art. 3.9 de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso de las actividades de servicios y su ejercicio, deberá presentarse con un periodo mínimo de antelación de quince días, para que pueda comprobarse la compatibilidad de dichos usos con los fines del dominio público hidráulico.</p>	<p>ARTÍCULO 51. Usos comunes especiales sujetos a declaración responsable</p> <p>1. El ejercicio de los siguientes usos comunes especiales requerirá previa declaración responsable:</p> <p>a) La navegación y flotación.</p> <p>b) El establecimiento de barcas de paso y sus embarcaderos.</p> <p>c) Cualquier otro uso, no incluido en el artículo anterior, que no excluya la utilización del recurso por terceros.</p> <p>2. La declaración responsable, a la que se refiere el art. 3.9 de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso de las actividades de servicios y su ejercicio, deberá presentarse con un periodo mínimo de antelación de quince días, para que pueda comprobarse la compatibilidad de dichos usos con los fines del dominio público hidráulico.</p> <p>3. Reglamentariamente se establecerán los usos de navegación y flotación que por las características de las embarcaciones, o su intensidad, no precisen declaración responsable.</p>

<p>Real Decreto 849/1986, de 11 de abril, por el que se aprueba el Reglamento del Dominio Público Hidráulico (Versión vigente a 21/09/2012)</p>	<p>Propuesta de Modificación</p>
<p>SECCIÓN TERCERA. Navegación, flotación, establecimiento de barcas de paso y sus embarcaderos</p>	<p>SECCIÓN TERCERA. Navegación, flotación, establecimiento de barcas de paso y sus embarcaderos</p>
<p>ARTÍCULO 56</p> <p>En las zonas colindantes a las playas naturales de los ríos, lagos, lagunas o embalses donde no estuviese expresamente prohibido el baño, no se precisará ningún tipo de declaración responsable para el uso de medios de flotación que, por su tamaño y características, puedan ser considerados como complementarios del baño.</p>	<p>ARTÍCULO 56</p> <p>1. En las zonas colindantes a las playas naturales de los ríos, lagos, lagunas o embalses donde no estuviese expresamente prohibido el baño, no se precisará ningún tipo de declaración responsable para el uso de medios de flotación que, por su tamaño y características, puedan ser considerados como complementarios del baño.</p> <p>2. No se precisará declaración responsable para el uso de embarcaciones de recreo sin motor de menos de 2,5 metros de eslora en los ríos, lagos, lagunas o embalses donde no esté expresamente prohibida la navegación de los mismos.</p>

Proponemos el límite de 2,5 metros de eslora, porque es el que ya están aplicando determinadas Confederaciones, y coincide con la definición de embarcación de recreo que establece el Real Decreto 2127/2004 que regula los requisitos de seguridad para las embarcaciones de recreo. Pero sin embargo, debe tenerse muy presente que dicha norma excluye expresamente de su ámbito de aplicación a embarcaciones tipo canoa y kayak. También sirva de ejemplo que en Francia¹⁴, existe la obligación de registrar administrativamente una embarcación de recreo con motor para navegar en aguas interiores, solo cuando supere los 5 metros de eslora. Este registro es facultativo para las embarcaciones a motor de entre 2,5 y 5 metros de eslora, y para las embarcaciones sin motor movidas por la energía humana (tipo canoa, kayak, o embarcación de playa) en las que su eslora sea igual o superior a 2,5 metros. Por tanto, las piraguas estarían exentas de registro obligatorio, sea cual sea su eslora. Para el registro obligatorio o voluntario, el propietario completa una ficha y la remite al órgano competente de su

¹⁴ Fuente: Direction de l'information légale et administrative (Premier ministre) <http://vosdroits.service-public.fr/F2071.xhtml>. Consulta realizada el 11 octubre 2012.

lugar de residencia. Con el registro se otorga un título de navegación con un número de inscripción, de validez ilimitada (salvo cambio de circunstancias), que debe llevarse a bordo. La matrícula solo es obligatoria para embarcaciones mayores de 5 metros, y consiste en el número de inscripción, por lo que es facultativa para canoas y kayaks.

Con esto último queremos poner de manifiesto que el límite de eslora para eximir de declaración responsable a las piraguas en España, puede perfectamente justificarse en esloras superiores, como la de 5 metros, o incluso proponerse la no obligatoriedad de la declaración, sea cual sea la eslora, salvo navegación en determinados espacios protegidos, o con limitaciones de cupo.

3. DECLARACIÓN RESPONSABLE PARA LA PRÁCTICA DEL PIRAGÜISMO EN LA PARTE ESPAÑOLA DE LA DEMARCACIÓN DEL TAJO. TRAMITACIÓN Y APROBACIÓN.

Mediante Resolución del Presidente de la Confederación Hidrográfica del Tajo de 21 de abril de 2010 se acordó aprobar el modelo de declaración responsable para el ejercicio de la navegación y flotación en el ámbito de la cuenca hidrográfica del Tajo, con sus correspondientes instrucciones, requisitos y anexos.

El texto de dicha Resolución, fue publicado en el Boletín Oficial del Estado el 4 de mayo de 2010 (B.O.E. nº 108, págs. 50593 y 50594). Sin embargo, el modelo de declaración, sus instrucciones, requisitos y anexos, no fueron publicados en el BOE, indicándose que los mismos se publicarían en la página web de la Confederación Hidrográfica del Tajo (www.chtajo.es), y que se encuentran a disposición de los interesados en los Registros de la Confederación Hidrográfica del Tajo.

La Resolución publicada en el BOE no contiene ninguno de los elementos esenciales de la declaración responsable: plazo de presentación, lugares de navegación, obligaciones del titular de la declaración, etc¹⁵. Tanto el modelo, como las instrucciones y requisitos que establecen las condiciones para el ejercicio de la navegación y flotación en la cuenca del Tajo, han sido publicados únicamente en la página web del organismo de cuenca. Así, estas condiciones y requisitos han sido modificados para el ejercicio 2012, en elementos como el plazo de validez de la declaración (que pasa de 12 meses a un año natural), cambio en la forma de indicar los lugares de navegación, etc., y esta modificación se ha publicado únicamente en la página web, en una fecha indeterminada, sin indicar plazos ni posibles recursos contra la misma.

La Resolución de 21 de abril que aprobó el modelo de declaración responsable indica, tal y como establece el artículo 51.2 del Reglamento de Dominio Público Hidráulico, que *“los organismos de cuenca deberán establecer, atendiendo a las características y circunstancias de cada cuenca hidrográfica, las condiciones, cupos y demás requisitos que deberán observarse en el ejercicio de los citados usos y conforme a los cuales se valorará la compatibilidad de la actividad con la protección del dominio público hidráulico”*. En cuanto a la publicidad de estas condiciones y requisitos, el artículo 51.2 continúa indicando que *“Dichos requisitos deberán publicarse cada año, mantenerse actualizados y estar a disposición del público en la página web del*

¹⁵ A diferencia de otras Confederaciones, como la del Júcar y Guadiana, que si han publicado estas condiciones, de forma detallada, en el Boletín Oficial del Estado: Resolución de 19 de diciembre de 2011, de la Confederación Hidrográfica del Guadiana, sobre limitaciones y condiciones al ejercicio de la navegación y flotación, deportiva o de recreo, en los ríos y embalses de la cuenca del Guadiana (BOE nº 22, 26 enero 2012); Resolución de la Presidencia de la Confederación Hidrográfica del Júcar por la que se fijan plazos, condiciones, prohibiciones, limitaciones y otros requisitos para el ejercicio de la navegación y flotación en embalses y ríos, y para el ejercicio de otros usos especiales del dominio público hidráulico sujetos a declaración responsable (BOE nº 235, 29 septiembre 2011).

organismo de cuenca”. En particular, se indica que “*se pondrá a disposición del público la información detallada de los requisitos, plazos y documentación necesarios para el ejercicio de cada uno de los usos, así como el régimen de acceso, prohibiciones, condiciones, limitaciones, cupos, pago del canon o presentación de fianza, aplicables en cada caso y los modelos de presentación de la declaración responsable*”.

Parece que la Confederación Hidrográfica del Tajo entiende que solo es necesario publicar en el Boletín Oficial el texto de la Resolución que aprueba el modelo de declaración responsable, sin incluir el propio modelo, ni las condiciones y requisitos de ejercicio de la actividad, que se ubican únicamente en la página web, sin publicarse en boletines oficiales, y sin posibilidad de recurso contra los mismos.

Sin embargo, en el artículo 51.2 RDPH se indica claramente que las condiciones de ejercicio de la actividad **deben publicarse cada año**, y que además deberán estar a disposición del público en la página web del organismo de cuenca. Dichas posibilidades no son excluyentes entre sí, pues ambas deben realizarse: publicación **en boletines oficiales** y web. La necesidad de publicación en boletines oficiales es la única interpretación razonable, si tenemos en cuenta que:

1. El acto que aprueba el modelo de declaración responsable y las condiciones para el ejercicio de la actividad, debe poder recurrirse en vía administrativa y judicial (artículo 107 Ley 30/1992) no solo el primer año, sino cada año en que el modelo y condiciones se publican, y por supuesto, cada vez que dicho modelo y condiciones se modifiquen.
2. Nos encontramos ante un acto administrativo que tiene por destinatario a una pluralidad indeterminada de personas, por lo que el artículo 59.6.a) de la Ley 30/92, obliga a que el mismo se publique, sustituyendo a la notificación y surtiendo sus mismos efectos, en los boletines oficiales correspondientes (art. 59.5 Ley 30/1992)
3. El acto publicado debe contener los mismos elementos que una notificación, y en todo caso, expresar (art. 60.2 y 58.2 de la Ley 30/1992) el texto íntegro del acto y su motivación, la indicación expresa de si el acto es o no definitivo en vía administrativa, y los recursos que contra el mismo procedan (con expresión de plazo y órgano ante el que deben interponerse).

En este caso, la Resolución de 21 de abril de 2010 que aprobó el modelo de declaración responsable y estableció las condiciones para el ejercicio de la navegación y flotación en la cuenca del Tajo, no publicó el texto íntegro del acto, ya que dicho modelo y condiciones no fueron objeto de publicación en el boletín, sino en la web de la Confederación. Posteriormente, los mismos han sido modificados sin que se haya emitido una nueva Resolución modificatoria, y sin que estas modificaciones se hayan publicado en el boletín oficial, ni se hayan indicado los recursos procedentes. En todo caso, desde el 4 de mayo de 2010 en que se publicó en el Boletín Oficial del Estado la

primera Resolución, no se han publicado cada año en dicho boletín los requisitos y condiciones para el ejercicio de la navegación y flotación en la cuenca del Tajo, como exige el artículo 51.2 RDPH. Estos requisitos y condiciones incluyen también las limitaciones establecidas en las Resoluciones de 20 de septiembre de 2005, que limitan a 9 metros la eslora máxima para navegar sin motor en la cuenca del Tajo, y que establecen limitaciones para navegar en el Embalse de San Juan, y que tampoco consta hayan sido publicadas en boletines oficiales, obrando únicamente como anexo a los requisitos de la declaración responsable, en la web de la Confederación.

Y ello independientemente de que además de la publicación en boletines, la Confederación no haya cumplido tampoco el deber de **notificar** las Resoluciones aprobadas a los interesados que puedan ver afectados sus derechos e intereses legítimos, individuales o colectivos, por el contenido de las mismas, y que pudieran ser conocidos en el procedimiento, tales como la Real Federación Española de Piragüismo (arts. 31, 58.1 y 59.4 Ley 30/1992). Ello, independientemente de que la Federación se hubiera o no personado en el procedimiento.

Por otro lado, en la aprobación de la Resolución de 21 de abril de 2010, y las otras resoluciones mencionadas, ni siquiera se cumplieron los trámites necesarios para asegurar la **participación** de interesados y colectivos afectados, que establece el artículo 86 de la Ley 30/1992. Ni la Resolución, el modelo de declaración responsable, ni las condiciones y requisitos para ejercer la navegación, han sido sometidos, por tanto, a información pública, ni se ha dado trámite de audiencia, durante el procedimiento para su aprobación, a organizaciones y asociaciones que ostentan derechos e intereses legítimos, individuales y colectivos, en esta materia, como la Real Federación Española de Piragüismo.

Ello a diferencia de otros organismos de cuenca, como la Confederación Hidrográfica del Júcar, que mediante Anuncio de 14 de febrero de 2011 (B.O.E. nº 57, 8 marzo 2011), sometió a información pública la propuesta de resolución por la que se fijan plazos, condiciones, prohibiciones, limitaciones y otros requisitos para el ejercicio de la navegación y flotación en embalses y ríos, y para el ejercicio de otros usos especiales del dominio público hidráulico sujetos a declaración responsable. En dicha propuesta se incluían de forma detallada todas las condiciones y requisitos que regulan dicha declaración responsable, incluyendo en un Anexo el listado detallado de las prohibiciones y limitaciones para la navegación. Asimismo, al amparo de lo previsto en el artículo 31 del Real Decreto 927/1988, de 29 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la Administración Pública del Agua y de la Planificación Hidrológica, se sometió dicha propuesta a deliberación de la Junta de Gobierno del Organismo de cuenca. Lo que incide aún más en la importancia, que trataremos en otro epígrafe de este informe, de que los piragüistas participen como usuarios en estos órganos de la Confederación.

4. REQUISITOS Y CONDICIONES ACTUALES DE LA DECLARACIÓN RESPONSABLE PARA LA NAVEGACIÓN Y FLOTACIÓN EN LA CUENCA DEL TAJO: REQUISITOS Y CONDICIONES FUNDAMENTALES.

4.1. Plazo de presentación, matrícula y canon distintos en cada Confederación Hidrográfica.

Tal y como establece el artículo 51.2 del Reglamento de Dominio Público Hidráulico, y según consta en la página web de la Confederación Hidrográfica del Tajo, los requisitos y condiciones fundamentales para el ejercicio de la navegación y flotación en el ámbito de la cuenca hidrográfica del Tajo, son los siguientes:

1. Lugar de navegación
2. Plazo de presentación.
3. Limitaciones de eslora
4. Matrícula
5. Canon

En cuanto al *plazo de presentación de la declaración responsable*, la Confederación Hidrográfica del Tajo exige que se haga con una antelación mínima de dos meses, a diferencia de otras Confederaciones Hidrográficas, como la del Ebro, que permite presentarla con una antelación mínima de 15 días. En cuanto a la *matrícula*, la Confederación Hidrográfica del Tajo exige que las embarcaciones que naveguen en su ámbito territorial lo hagan provistas de una matrícula de determinadas características, distinta a la del resto de Confederaciones, exigiendo cada una de ellas una matrícula diferente. También se exige el pago de un *canon* para la navegación sin motor en la cuenca del Tajo y algunas Confederaciones, mientras que otras interpretan que tal canon no es exigible al no tramitarse ya una autorización, sino una declaración responsable.

Hemos de recordar que las Confederaciones Hidrográficas son organismos autónomos adscritos al Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, cuyos Presidentes tienen rango de Subdirectores Generales. Es decir, todos ellos pertenecen a la misma Administración General del Estado, y dentro de ella, al mismo Ministerio, del que dependen jerárquicamente. Es por tanto incomprensible, que la misma administración actúe con criterios distintos en cada cuenca, provocando una desigualdad injustificada entre los administrados, en este caso, entre los practicantes del piragüismo. Por otro lado, la exigencia de una declaración responsable para cada cuenca hidrográfica, así como el tener que llevar una matrícula distinta en cada ámbito

territorial, y el importe económico tan alto que supone la suma de todos los cánones para navegar en las distintas demarcaciones, suponen trabas administrativas, burocráticas y económicas injustificadas a esta práctica deportiva y recreativa, así como a las actividades de desarrollo rural ligadas al piragüismo. Independientemente de la carencia de motivación o justificación racional de las múltiples trabas y dificultades administrativas que se impone al ejercicio de esta actividad, lo cierto es que las mismas van contra los principios de “simplificación administrativa”, y el fomento de la “ventanilla única” que propugnan tanto la Directiva 2006/123/CE de Servicios, como la legislación que la incorpora a nuestro ordenamiento, que pretenden contribuir de manera notable a la supresión efectiva de requisitos o trabas no justificados o desproporcionados para el acceso a determinadas actividades.

Sin embargo, dado que el establecimiento de una única declaración responsable (al menos para todas las demarcaciones y cuencas de la administración general del Estado), y la regulación de la matrícula y el canon son cuestiones que exceden al contenido de este informe, centrado en las especificidades de la regulación en la cuenca del Tajo, su estudio en profundidad, así como las propuestas y alternativas para simplificar su regulación deben ser objeto de un informe específico que permita proponer una regulación uniforme para todo el territorio nacional.

4.2. Eslora máxima, acceso a embarcaderos y lugar de navegación.

4.2.1. Eslora máxima de 9 metros

Junto con el documento en que se contienen las instrucciones y requisitos para la declaración responsable para la navegación en el año 2012 en la cuenca del Tajo, se proporciona en la página web de la CHT una resolución de fecha 30 de septiembre de 2005 con el asunto “*Limitaciones para navegar en la Cuenca Hidrográfica del Tajo*”. En la misma se indica que con el fin de “*garantizar la calidad de sus aguas*” se establecen limitaciones en toda la cuenca hidrográfica del Tajo, en cuanto a esloras y potencias de las embarcaciones. En concreto, para la navegación sin motor, se establece que “*la eslora para embarcaciones a vela y remo no podrá superar un máximo de 9 metros*”. Todo ello sin proporcionar motivación ni justificación alguna, ni hacer referencia a informes que puedan explicar racionalmente como una eslora superior a 9 metros, en una embarcación sin motor, puede afectar a la calidad de las aguas en la cuenca del Tajo. Máxime si tenemos en cuenta que existen piraguas de competición con eslora de hasta 11 metros, que participan en distintas categorías olímpicas, y que con esta prohibición injustificada no pueden entrenar en los ríos y embalses de toda la parte española de la demarcación del Tajo. Restricción que no se impone en otras cuencas hidrográficas o países, suponiendo una discriminación para la práctica de esta

modalidad deportiva en la cuenca del Tajo. Tampoco consta que dicha Resolución haya sido publicada en ningún boletín oficial, ni notificada a la Real Federación Española de Piragüismo o Federaciones regionales de la cuenca del Tajo. Tampoco que se les diera trámite de audiencia como interesados, ni que se les notificara dicha Resolución. En cuanto a los incumplimientos normativos en los que incurre el establecimiento de esta limitación de eslora máxima, sin haberse justificado ni motivado, nos remitimos a lo que indicaremos en el epígrafe 5 relativo a los embalses y cauces en los que la navegación sin motor está prohibida o restringida, sin motivación alguna, que le es de idéntica aplicación.

4.2.2. Acceso a embarcaderos y rampas

En el documento de instrucciones y requisitos para la declaración responsable de 2012 se indica entre “otras obligaciones del titular” que “*Las instalaciones fijas que se pretendan utilizar (boyas de amarre, embarcaderos, rampas, balizamientos, etc) deberán estar previamente autorizadas por la Confederación Hidrográfica del Tajo*” (art. 72 RDPH). No se indican en ninguna otra parte del documento o de los anexos otras limitaciones que para el acceso a los cauces y embalses de dominio público puedan establecer los titulares de concesiones de aprovechamiento privativo sobre los mismos (empresas hidroeléctricas, regantes, empresas públicas o privadas de abastecimiento, etc). En este sentido, debe recordarse que tanto los embalses como los cauces de la cuenca hidrográfica forman parte del dominio público hidráulico estatal, tal y como expresamente admite en su preámbulo la Ley 7/1990, de 28 de junio, de protección de Embalses y Zonas Húmedas de la Comunidad Autónoma de Madrid, y que el organismo de cuenca es el único competente para establecer las limitaciones que se deduzcan de la compatibilidad de los usos de navegación con el destino de las aguas, el régimen de explotación, la variabilidad de niveles y demás circunstancias que puedan condicionarlos (art. 64 RDPH), siempre de forma motivada, justificada y proporcionada. También es competencia del organismo de cuenca fijar las zonas destinadas a navegación, fondeo y acceso a embarcaderos, que se balizarán adecuadamente (art. 62.1 RDPH). Sin perjuicio de las competencias que en materia de medio ambiente puedan ostentar otras administraciones como las autonómicas, y que a través de informes motivados puedan incorporarse a las limitaciones que establezca la Confederación.

De igual modo, todos, propietarios de terrenos colindantes, concesionarios, etc, están obligados a permitir el paso público peatonal por la zona de servidumbre de 5 metros adyacente a los cauces y riberas públicos, tanto en ríos como embalses, siendo el organismo de cuenca el único competente para limitar el acceso a esta zona, por razones ambientales o de seguridad, que deben motivarse y justificarse en la forma que indicaremos en los epígrafes siguientes (artículo 7.1.b RDPH).

Remitiéndonos, en cuanto a las restricciones que se establecen para el acceso en embalses de la Comunidad de Madrid a lo indicado en el epígrafe 7.4. del presente Informe.

4.2.3. Lugar de navegación

En el año 2011 se incluía en el documento de instrucciones y requisitos publicado en la web de la CHT, un Anexo III con la clasificación de los embalses y cauces de la cuenca del Tajo a efectos de navegación en el 2011. En este listado se incluían los Códigos de los mismos, debiendo indicarse en el formulario de la declaración responsable el código de los embalses y/o cauces en los que se deseaba realizar la actividad declarada. En el año 2012, este sistema se modificó, y actualmente la declaración permite navegar en todos los embalses y cauces navegables indicados en el Anexo III con las restricciones que figuran en el mismo, excepto en los embalses con cupo (San Juan, Rosarito y Dique de Pareja) en los que debe indicarse el Código. No está permitida la navegación en los embalses y cauces que no aparezcan en el Anexo III. Esto supone, según informes y escritos de la Real Federación Española de Piragüismo, que en la parte española de la cuenca del Tajo está prohibido practicar el piragüismo en el 80% de la Red Fluvial navegable, y el 70% de los noventa embalses de la demarcación de más de un hectómetro cúbico de capacidad. En la mayor parte de los casos, sin haberse proporcionado motivación alguna para dicha prohibición.

Desde el punto de vista de las prohibiciones y restricciones a la navegación en piragua, los embalses y cauces pueden clasificarse en:

- A) **EMBALSES Y CAUCES NAVEGABLES EN SU TOTALIDAD, SIN RESTRICCIONES:** embalses de Alcorlo, Buendía, Burguillo, Gabriel y Galán, Guijo de Granadilla, Pálmaces y Salor. Además, son navegables para embarcaciones sin motor: Almoguera, Cazalegas, Entrepeñas, Jerte, Molino de Chinchá. Los ríos Lozoya y Cuerpo de Hombre son navegables en todo su recorrido.
- B) **EMBALSES Y CAUCES NAVEGABLES CON RESTRICCIONES.** Que pueden a su vez dividirse, según el tipo de restricción y su justificación:

b.1. Embalses con Restricciones establecidas por la Dirección General del Medio Natural de la Junta de Extremadura, derivando dichas limitaciones de:

- *La Orden de Vedas de Pesca de la Junta de Extremadura:* José M^a Oriol (Alcántara), Torrejón-Tietar, Torrejón-Tajo, Valdeobispo, Borbollón, Portaje, Valdecañas.

- Decreto 187/2005 de 26 julio de la Junta de Extremadura, (modificado por Decreto 10/2011), por el que se aprueba el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales del *Espacio Natural “Tajo Internacional”*: Cedillo; y Límites del *Parque Nacional de Monfragüe*: Torrejón-Tajo.

b.2. Embalses con restricciones por nidificación o presencia de aves: Bolarque, Tajera, Zorita.

b.3. Embalses y cauces con restricciones sin justificar: Embalses de El Atance, El Atazar, Brozas, Charco del Cura, Pedrezuela, Rosarito, San Juan, Dique de Pareja, El Vado, Valmayor. Ríos Alagón, Alberche, Almonte, Arenal, Bornova, Escabas, Guadiela, Henares, Jarama, Jaramilla, Jerte, Pelayo, Tajo, Tiétar, Sorbe.

C) EN EL RESTO DE EMBALSES Y CAUCES DE LA CUENCA, LA NAVEGACIÓN SIN MOTOR ESTÁ DIRECTAMENTE PROHIBIDA, sin haberse proporcionado motivación alguna.

Hay que indicar en cuanto a los embalses con restricciones ubicados en la Comunidad de Madrid (el Atazar, Pedrezuela, Valmayor), en los que solo se puede navegar sin motor en el “*área recreativa autorizada*” que aunque la Confederación no justifica en modo alguno esta limitación, ni de donde deriva la misma, estas parecen porvenir de los Planes de Ordenación de dichos embalses aprobados por la Comunidad de Madrid en aplicación de la Ley 7/1990, de 28 de junio, de protección de Embalses y Zonas Húmedas de la Comunidad Autónoma de Madrid, dictada en ejercicio de sus competencias para dictar normas adicionales de protección en materia de medio ambiente, y en materia de espacios naturales protegidos, por lo que analizaremos dichas restricciones en el epígrafe correspondiente a las posibles afecciones al medio ambiente.

Derivado de lo anterior, podemos clasificar los embalses y cauces, a efectos de un análisis más detallado en el presente informe, en tres grandes grupos:

1. Embalses y cauces en los que la navegación sin motor está prohibida o restringida, sin motivación alguna.
2. Embalses o cauces en los que la navegación está prohibida o restringida, por su posible afección a la pesca.
3. Embalses o cauces en los que la navegación está prohibida o restringida, por su posible afección al medio ambiente, principalmente a espacios protegidos y especies amenazadas.

Pasando a analizar los mismos a continuación.

5. EMBALSES Y CAUCES EN LOS QUE LA NAVEGACIÓN SIN MOTOR ESTÁ PROHIBIDA O RESTRINGIDA, SIN MOTIVACIÓN ALGUNA.

5.1. Principios de intervención de la Confederación del Tajo para el desarrollo de la actividad de navegación sin motor

Según informes de la Real Federación Española de Piragüismo, a partir del año 2009 la Confederación Hidrográfica del Tajo clasificó como "tramos prohibidos" durante todo el año para la práctica del piragüismo más de 4.000 kilómetros de ríos. Esto representa cerca del 80% de los ríos potencialmente navegables en la cuenca. En la relación figuran amplios tramos de ríos como el Tajo, Alberche, Bornova, Guadiela, Gallo, Jerte, Jarama, Sorbe, gargantas de la sierra de Gredos, etc., sin que se haya indicado motivación o justificación alguna para el establecimiento de estas prohibiciones, que afectan también a varios embalses de la cuenca. En 2008 el piragüismo estaba expresamente prohibido en 378 km de la cuenca del Tajo, en 2009 pasó a estarlo en más de 4.000 km. Es decir, del 2008 a 2009 la longitud de tramos prohibidos se multiplicó por 10, sin justificación alguna.

En ese mismo año se aprobó la Ley 25/2009, de 22 de diciembre, de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Ley 17/2009 sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, que modificó, entre otras la Ley de Aguas, sustituyendo la necesidad de autorización para el ejercicio de la navegación y flotación, por una declaración responsable. Aunque en la mayoría de los casos la práctica de la navegación y flotación con fines recreativos no es un servicio que se preste a cambio de una contraprestación económica, y no entraría por tanto dentro del ámbito de la Directiva Bolkestein¹⁶, la Ley 25/2009 justificaba en su preámbulo la extensión de los principios de buena regulación a sectores no afectados por la Directiva (como la navegación y flotación recreativa), en un enfoque ambicioso que permitiera *“contribuir de manera notable a la mejora del entorno regulatorio del sector servicios y a la supresión efectiva de requisitos o trabas no justificados o desproporcionados”*.

Con este objetivo, además de modificar varias leyes, como la de Aguas, la Ley 25/2009 introdujo una serie de medidas horizontales en el procedimiento administrativo, añadiendo un nuevo artículo 39 bis a la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común:

¹⁶ Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior (Diario Oficial Unión Europea 376/2006, de 27 de diciembre de 2006). Fue incorporada, parcialmente, al Derecho Español por la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio.

ARTÍCULO 39 BIS. Principios de intervención de las Administraciones Públicas para el desarrollo de una actividad

*1. Las Administraciones Públicas que en el ejercicio de sus respectivas competencias establezcan medidas que limiten el ejercicio de derechos individuales o colectivos o exijan el cumplimiento de requisitos para el desarrollo de una actividad, deberán **elegir la medida menos restrictiva, motivar su necesidad para la protección del interés público así como justificar su adecuación para lograr los fines que se persiguen, sin que en ningún caso se produzcan diferencias de trato discriminatorias.**(...)*

Esta regulación deriva de la Ley 17/2009, y a su vez de la Directiva 2006/123 que regulan el libre acceso a las actividades de servicios, obligando a suprimir trámites y requisitos innecesarios, y restricciones que no resulten justificadas o proporcionadas¹⁷. Según la Directiva procede eliminar los obstáculos que se oponen a la libertad de establecimiento de los prestadores, y a la libre circulación de servicios entre los Estados miembros y garantizar la seguridad jurídica necesaria para el ejercicio efectivo de estas dos libertades fundamentales del Tratado. En cuanto a su aplicación a la navegación recreativa, el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas ya había reconocido que *“el Derecho comunitario garantiza a todo nacional de un Estado miembro tanto la libertad para dirigirse a otro Estado miembro a fin de ejercer en él una actividad por cuenta propia o ajena como la libertad de residir en este último Estado después de haber ejercido en él dicha actividad. Pues bien, **el acceso a las actividades recreativas que se ofrecen en dicho Estado constituye el corolario de la libertad de circulación**”* (Asunto C-151/96 Comisión c. Irlanda). Según la Comisión, *“aunque la matriculación de un buque para utilizarlo como embarcación de recreo no está relacionada con el ejercicio de una actividad económica en sentido estricto, **las posibilidades ofrecidas por los Estados miembros para desarrollar actividades recreativas constituyen el corolario de la libertad de circulación**”* (Asunto C-334/94, Comisión c. Francia)¹⁸.

El artículo 64 del RDPH indica que *“Los organismos de cuenca clasificarán los lagos, lagunas y embalses comprendidos dentro de sus respectivos ámbitos geográficos de acuerdo con las posibilidades que presenten para la navegación a remo, vela y motor, así como para el uso de baños. Para los embalses se tendrán en cuenta, además de sus características naturales y de acceso, las limitaciones que se deduzcan de la*

¹⁷ Artículo 1 de la Ley 17/2009.

¹⁸ Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Quinta) de 12 de junio de 1997, Comisión de las Comunidades Europeas contra Irlanda (Asunto C-151/96) y Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Sexta) de 7 de marzo de 1996, Comisión de las Comunidades Europeas contra Francia (Asunto C-334/94). Ambas citadas en Sarmiento, P. (Ed.) (2001): *Guía Jurídico-práctica de la navegación de recreo*, Editorial Juventud, S.A, Barcelona.

compatibilidad de dichos usos con el destino de las aguas, el régimen de explotación, la variabilidad de niveles y demás circunstancias que puedan condicionarlos". A su vez, el artículo 66 del RDPH, indica que: *"Los organismos de cuenca podrán establecer un sistema de clasificación, similar al de lagos, lagunas y embalses, para aquellos tramos de ríos en que resulte conveniente a la vista de sus condiciones de navegabilidad. La clasificación podrá ser revisada, así como ampliada o reducida en su ámbito, teniendo en cuenta las estadísticas de navegación en los años precedentes"*.

En cuanto a los **Principios aplicables a los requisitos exigidos** para el acceso o ejercicio de una actividad de servicios, y que deben por tanto cumplir los requisitos y condiciones para el ejercicio de la navegación y flotación en el ámbito de la cuenca hidrográfica del Tajo, y entre ellos los lugares en que se puede practicar la navegación, el artículo 9.2 de la Ley 17/2009¹⁹, establece que *"Todos los requisitos que supediten el acceso a una actividad de servicios o su ejercicio deberán ajustarse a los siguientes criterios:*

- a) No ser discriminatorios.*
- b) Estar justificados por una razón imperiosa de interés general.*
- c) Ser proporcionados a dicha razón imperiosa de interés general.*
- d) Ser claros e inequívocos.*
- e) Ser objetivos.*
- f) Ser hechos públicos con antelación.*
- g) Ser transparentes y accesibles.*

3. El acceso a una actividad de servicio o su ejercicio se regirá por el principio de igualdad de trato y no discriminación.

Pasamos por tanto, a analizar si las condiciones y requisitos²⁰ para el ejercicio del piragüismo en la cuenca del Tajo, y en particular las prohibiciones y restricciones a la

¹⁹ Estos principios derivan de los establecidos en el artículo 10 de la Directiva 2006/123, que hay que relacionar con las definiciones dadas en su artículo 4, apartados, 6, 7 y 8.

²⁰ «Requisito» (art. 3.8 Ley 17/2009): *"cualquier obligación, prohibición, condición o límite al acceso al ejercicio de una actividad de servicios previstos en el ordenamiento jurídico o derivados de la jurisprudencia o de las prácticas administrativas o establecidos en las normas de los colegios profesionales"*. Similar redacción a la del artículo 4.7 de la Directiva 2006/123.

navegación en gran parte de los cauces y embalses, se ajustan al artículo 10 de la Directiva y a las normas que la aplican a nuestro derecho interno (art. 9.2 y 3 Ley 17/2009, y art.39 bis Ley 30/1992), y en concreto si se ha motivado su necesidad para la protección del interés público. En cuanto a los otros criterios (adecuación para lograr los fines que se persiguen, elección de la medida menos restrictiva, y no ser discriminatorias), se analizarán con más detalle en los epígrafes correspondientes a la pesca y la protección del medio ambiente.

5.2 Falta de motivación de la necesidad de las limitaciones para la protección del interés público.

Este principio se refiere a la necesidad de motivar las medidas o requisitos que las administraciones impongan a los ciudadanos para el ejercicio de una actividad (artículo 39 bis Ley 30/1992).

La exigencia de motivación de los actos administrativos constituye una constante de nuestro ordenamiento jurídico, exigiéndose, con carácter general, que sean motivados (art. 54 y 89.2 Ley 30/1992), con sucinta referencia de hechos y fundamentos de derecho, entre otros, los actos y resoluciones que limiten derechos subjetivos o intereses legítimos, los que se separen del criterio seguido en actuaciones precedentes, o los que se dicten en el ejercicio de potestades discrecionales. La aceptación de informes o dictámenes servirá de motivación a la resolución únicamente cuando se incorporen al texto de la misma (art. 89.5 Ley 30/1992). Es decir, la “motivación” consiste en hacer públicos, mediante una declaración formal, los motivos de hecho y de derecho que han determinado el acto²¹. Sin embargo, no basta una mera motivación formal, sino que la misma debe ser racional y razonable, fundamentada en razones justificadas y consistentes.

La motivación tiene por finalidad²² que el interesado conozca los motivos que conducen a la resolución de la Administración, con el fin, en su caso, de poder rebatirlos en la forma procedimental regulada al efecto. Motivación que, a su vez, es consecuencia de los principios de seguridad jurídica y de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos enunciados por el apartado 3 del artículo 9 de la Constitución Española, y además puede considerarse una exigencia constitucional impuesta no sólo por el artículo 24.2 C.E. sino también por el artículo 103, consagrador del principio de legalidad en la

²¹ Cfr. E. García de Enterría y T.R. Fernández (2006): *Curso de Derecho Administrativo I*, Editorial Aranzadi, S.A., Navarra.

²² Sentencia Audiencia Nacional Sala de lo Contencioso-Administrativo, sec. 2ª, S 4-10-2012, rec. 287/2009.Pte: Córdoba Castroverde, Mª de la Esperanza.

actuación administrativa.²³ La Sentencia del Tribunal Supremo de 14 de marzo de 1995, advierte que la falta de explicación objetiva que permita formular, en su caso, oposición con cabal conocimiento de sus posibilidades impugnatorias, constituye una práctica indefensión susceptible de acarrear la nulidad de la resolución (doctrina corroborada por la Sentencia de 15 de abril de 2000). Tanto la jurisprudencia como la doctrina, han destacado la estrecha conexión entre el requisito de la motivación y el derecho de defensa, estando prevista la motivación no solo como garantía de este derecho, sino también para asegurar la imparcialidad de la actuación de la Administración, así como la observancia de las reglas que disciplinan el ejercicio de las potestades que le han sido atribuidas.

En este caso concreto, la motivación debe ir dirigida a explicar y justificar que la medida o el requisito, en este caso, la prohibición y restricciones a la navegación recreativa sin motor en determinados embalses y cauces de la cuenca del Tajo, es necesaria para la protección del interés público (art.39 bis Ley 30/1992). Interés público que debe equipararse a la “justificación por una razón imperiosa de interés general” que exigen y definen los artículos 3.11 y 9.2.b de la Ley 17/2009 y los artículos 4.8 y 10.2. b de la Directiva 2006/123: *“razón definida e interpretada la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, limitadas las siguientes: el orden público, la seguridad pública, la protección civil, la salud pública, la preservación del equilibrio financiero del régimen de seguridad social, la protección de los derechos, la seguridad y la salud de los consumidores, de los destinatarios de servicios y de los trabajadores, las exigencias de la buena fe en las transacciones comerciales, la lucha contra el fraude, la protección del medio ambiente y del entorno urbano, la sanidad animal, la propiedad intelectual e industrial, la conservación del patrimonio histórico y artístico nacional y los objetivos de la política social y cultural”*.

En este caso, la Resolución del Presidente de la Confederación Hidrográfica del Tajo de 21 de abril de 2010 que acordó aprobar el modelo de declaración responsable para el ejercicio de la navegación y flotación en el ámbito de la cuenca hidrográfica del Tajo, con sus correspondientes instrucciones, requisitos y anexos, prohibiendo y restringiendo el ejercicio de la navegación sin motor en buena parte de los embalses y ríos de la cuenca, no aportó motivación ni justificación alguna para:

1º. Prohibir, con carácter general, la navegación en los embalses y cauces que no figuran en la relación incluida en el Anexo III del documento de Instrucciones y requisitos.

²³ La Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, proclamada por el Consejo Europeo de Niza de 8 al 10 de diciembre de 2000, incluye dentro de su artículo 41, dedicado al "Derecho a una buena Administración", entre otros particulares "la obligación que incumbe a la Administración de motivar sus decisiones".

2º. Restringir la navegación sin motor, sin justificación alguna, en los siguientes embalses y cauces incluidos en el Anexo III: Embalses de El Atance, El Atazar, Brozas, Charco del Cura, Pedrezuela, Rosarito, San Juan, Dique de Pareja, El Vado, Valmayor. Ríos Alagón, Alberche, Almonte, Arenal, Bornova, Escabas, Guadiela, Henares, Jarama, Jaramilla, Jerte, Pelayo, Tajo, Tiétar, Sorbe.

3º. Prohibir, en toda la cuenca hidrográfica del Tajo, la navegación de embarcaciones a vela y remo de más de 9 metros de eslora.

En este caso, la Real Federación Española de Piragüismo ha dirigido múltiples escritos a la Confederación Hidrográfica del Tajo solicitando que se indiquen los embalses y cauces prohibidos o con restricciones a la navegación, motivando los mismos, y que en el resto de los no mencionados esté permitida la navegación. El hacerlo de esta manera, no solo simplificaría la presentación de las declaraciones responsables, sino que es la única forma legal, dada la obligación de motivar y justificar expresa y formalmente las prohibiciones y restricciones que se establezcan al ejercicio de esta actividad.

El no hacerlo así, supone que por la Confederación Hidrográfica del Tajo se están infringiendo los artículos 9.3, 24.2 y 103 de la Constitución Española, artículos 39 bis, 54 y 89.2 de la Ley 30/1992, artículo 9.2.b de la Ley 17/2009, y artículo. 10.2.b de la Directiva 2006/123, causando indefensión tanto a la Real Federación Española de Piragüismo, como a los ciudadanos que practican esta actividad, ya que al no conocer los motivos por los que se prohíbe la navegación sin motor en dichos tramos y embalses, y se limita la eslora máxima a 9 metros, no pueden rebatirlos por los cauces procedimentales y recursos procedentes.

6. EMBALSES Y CAUCES CON RESTRICCIONES Y PROHIBICIONES DERIVADAS DE LA PESCA.

La competencia para la autorización y concesión de los usos privativos y los usos comunes especiales, en una demarcación intercomunitaria, como la del Tajo, corresponde a la Administración General del Estado, a través del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, y de la Confederación Hidrográfica del Tajo, organismo autónomo adscrito a dicho Ministerio, cuyo Presidente tiene rango de Subdirector General²⁴. En materia de pesca, la competencia corresponde de forma exclusiva a las Comunidades autónomas con territorio en la cuenca del Tajo (Madrid, Castilla-La Mancha, Castilla y León, Extremadura, y Aragón). Aunque en ambos casos, debe aplicarse la legislación correspondiente de medioambiente, cuya competencia básica es estatal, encargándose las Comunidades Autónomas de su gestión y desarrollo, así como de dictar normas adicionales de protección. Esta concurrencia competencial, es importante para comprender algunas disfunciones que se están produciendo en la regulación y otorgamiento de las declaraciones responsables, y antes autorizaciones, en materia de navegación sin motor en cursos fluviales y embalses.

6.1 Restricciones establecidas en las Leyes de Pesca y Órdenes de Veda de las Comunidades Autónomas.

La clasificación de los embalses y cauces de la cuenca del Tajo a efectos de navegación en el año 2012 incluye una serie de embalses con restricciones establecidas, según indican, por la Dirección General del Medio Natural de la Junta de Extremadura, y en concreto, las relativas a la pesca, se refieren a la Orden de Vedas de Pesca de la Junta de Extremadura, y la Ley de pesca de dicha región. Sin embargo, tales restricciones no tienen justificación alguna, como veremos a continuación:

1º. Las restricciones para el año 2012 establecidas por la Confederación Hidrográfica del Tajo para la navegación sin motor en una serie de embalses extremeños, no tienen amparo en la actual “Orden de 11 de marzo de 2011 General de Vedas de Pesca²⁵” de dicha región, vigente desde el 22 de marzo de 2011, que en su artículo 14 solo indica que las embarcaciones no podrán mantener en funcionamiento los motores de combustión en dos escenarios para concursos de pesca, en los Pantanos de Gabriel y Galán y Alcántara²⁶, sin perjuicio de las limitaciones que imponga la

²⁴ Disposición Adicional 3ª.1 del R.D. 401/2012, de 17 de febrero, el Presidente tiene rango de Subdirector General, correspondiendo su nombramiento y cese al Secretario de Estado de Medio Ambiente.

²⁵ Diario Oficial Extremadura 55/2011, de 21 de marzo de 2011

²⁶ a) Sierra de Las Cañas en el Pantano de Gabriel y Galán: Cola del río de Los Ángeles hasta su afluencia en el río Alagón (municipios de La Pesca y Caminomorisco). b) Puente romano de Alconétar o La

normativa específica del Parque Nacional de Monfragüe y Parque del Tajo Internacional. De forma inexplicable, la Confederación Hidrográfica del Tajo sigue manteniendo para el año 2012 las restricciones a la navegación sin motor establecidas por una norma derogada desde el 22 de marzo de 2011, la “Orden de 14 de enero de 2010 por la que se establecen los tramos y masas de agua sometidos a régimen especial y otras reglamentaciones para la conservación y fomento de la riqueza piscícola en la Comunidad Autónoma de Extremadura para el año 2010²⁷”.

2º. A lo anterior hay que añadir que las restricciones a la navegación sin motor de la Orden de Vedas de 2010 de Extremadura, ya derogadas, se basaban en lo dispuesto en el art. 41.8 de la Ley 8/1995, de 27 de abril, de Pesca, que también ha sido derogada por la Ley 11/2010 de 16 noviembre 2010. La Ley de Pesca extremeña de 1995 contenía dos artículos con limitaciones a la navegación, el artículo 41.8 “*La orden general de vedas determinará, adicionalmente, los cursos y masas de agua donde no se permite el empleo de embarcaciones, ni por tanto la navegación, sin perjuicio de lo establecido a este respecto por la Administración hidráulica competente*”, y el artículo 44.3 “*Se prohíbe navegar con lanchas o embarcaciones de recreo en aquellas zonas donde se entorpezca notablemente la práctica de la pesca o se perturbe la tranquilidad de cualquier otra especie de fauna silvestre, siempre que las zonas citadas estén debidamente señalizadas*”. Estos dos artículos han sido derogados por la actual Ley de pesca extremeña de 2010, que no los mantiene.

3º. Sin embargo, aunque las restricciones a la navegación en embalses de la cuenca del Tajo se fundamentan en normativa de pesca extremeña que ha sido derogada, y no se mencionan limitaciones similares impuestas por otras regiones, hay que indicar que la vigente Ley de pesca de Castilla-La Mancha (Ley 1/1992, de 7 de mayo, de Pesca Fluvial), mantiene todavía dos artículos muy similares²⁸, el artículo 33.7 “*La Consejería de Agricultura determinará en las Ordenes de Veda los cursos y masas de agua donde no se permita el empleo de embarcaciones para la práctica de la pesca*”, y el artículo 37.4. “*Se prohíbe navegar con lanchas o embarcaciones de recreo en aquellas zonas en que se entorpezca notoriamente la práctica de la pesca y estén debidamente señalizadas*”. Aunque la Ley, y la orden de vedas vigente (Orden de 18 de enero de 2012, de la Consejería de Agricultura, de Vedas de Pesca) se refieren a

Carrascosa, en el Pantano de Alcántara: Cola del arroyo Guadancil hasta la antigua carretera abandonada de Coria (municipios de Garrovillas y Cañaveral).

²⁷ Diario Oficial Extremadura 13/2010, de 21 de enero de 2010. En su artículo 11 “Embarcaciones” esta Orden establecía limitaciones a la navegación en los embalses de Alcántara, Borbollón, Cedillo, Torrejón-Tietar, Torrejón-Tajo, Valdeobispo y Valdecañas.

²⁸ La Orden 630/2012, de 1 de marzo, sobre establecimiento de vedas y regulación especial de la actividad piscícola en los ríos, arroyos y embalses de la Comunidad de Madrid, para el ejercicio de 2012, no establece limitaciones similares para la navegación.

limitaciones al uso para la pesca de embarcaciones y artilugios de flotación, el artículo 37.4 establece la posibilidad de prohibir la navegación de recreo sin motor en “zonas en que se entorpezca notoriamente la práctica de la pesca”. Aunque desde el punto de vista competencial el Tribunal Constitucional indicó en su sentencia de 19 junio de 2003²⁹, que tal regulación no infringía competencias estatales (en un recurso relativo al artículo 44.3 de la Ley de pesca extremeña de 1995), lo cierto es que tal pronunciamiento no supone que las restricciones relativas a la protección de la pesca, que puedan imponer a la navegación recreativa, de forma coordinada, la administración estatal y las comunidades autónomas, no deban cumplir el resto de requisitos de motivación, proporcionalidad, medida menos restrictiva y no discriminación establecidos por los artículos 9.3, 24.2 y 103 de la Constitución Española, artículos 39 bis, 54 y 89.2 de la Ley 30/1992, artículo 9.2.b de la Ley 17/2009, y artículo. 10.2.b de la Directiva 2006/123. Sin olvidar que en cualquier caso, estas restricciones, motivadas y justificadas, deben incorporarse, en caso de aceptarse por la Confederación, al propio texto de la Resolución en el que se apruebe el modelo de declaración responsable y las prohibiciones y restricciones a la navegación en la cuenca del Tajo (art. 89.5 Ley 30/1992), que deben ser objeto de publicación, al objeto de poder recurrirse por los interesados, no solo en la web de la CHT, sino también en el boletín oficial correspondiente. Sin perjuicio de que la adopción de tal resolución, como hemos visto, deba incluir un trámite de información pública, y darse traslado del mismo, y de la resolución final, mediante notificación, a los interesados ya identificados, cuyos derechos e intereses legítimos puedan verse afectados, como es el caso claramente, de la Federación Española de Piragüismo, y Federaciones regionales de la parte española de la cuenca del Tajo.

²⁹ **Sentencia de 19-6-2003 del Tribunal Constitucional Pleno, nº 123/2003, BOE 170/2003, de 17 de julio de 2003, rec. 2988/1995; Pte: Vives Antón, Tomás S.** “ Es decir, corresponde al organismo de cuenca determinar las zonas habilitadas para la navegación fluvial, teniendo en cuenta las actividades pesqueras que puedan realizarse y también las medidas de conservación y protección de los recursos pesqueros que convenga adoptar. Sin embargo, concluimos entonces que "una vez delimitadas -tras la actuación conjunta de los poderes públicos implicados- las zonas dedicadas a la práctica de la pesca, nada impide a la Comunidad Autónoma, en el ejercicio de su competencia sobre pesca fluvial, prohibir, en dichas zonas, la navegación de embarcaciones de recreo cuando entorpezca notoriamente la práctica de la misma. Mediante esta norma se garantiza el ejercicio de la pesca en áreas destinadas precisamente a esa finalidad, sin que, en los términos expuestos, pueda apreciarse interferencia alguna en las competencias que corresponden a los organismos de cuenca en punto a la ordenación de la navegación fluvial" (STC 15/1998, FJ 12). El art. 44.3, ahora examinado, encaja en la doctrina expuesta, constituyendo una novedad tan sólo el inciso "o se perturbe la tranquilidad de cualquier otra especie de fauna silvestre". Aunque tal criterio normativo pudiera parecer que desborda, en principio, las competencias autonómicas en materia de pesca fluvial, sin embargo, nada impide interpretarlo también de conformidad con el bloque de la constitucionalidad, pues, al ceñirse la prohibición a zonas "debidamente señalizadas", ello presupone la coordinación y colaboración con el Estado, integrándose así las competencias hidráulicas y medioambientales de ambos poderes públicos, según hemos ya apreciado para el anterior supuesto. En conclusión, el art. 44.3 no infringe las competencias del Estado.

Tras analizar las zonas habilitadas para la navegación recreativa fluvial sin motor realizada para el 2012 por la Confederación Hidrográfica del Tajo, atendiendo a las prohibiciones o restricciones a la navegación impuestas por comunidades autónomas, por los efectos que pudieran producirse sobre los recursos pesqueros, podemos concluir que la mismas no se ajustan a la legalidad, pues:

1. No pueden entenderse justificadas por la protección del interés público o por “una razón imperiosa de interés general”.
2. No se han motivado adecuadamente con fundamento en evidencias empíricas y criterios científicos.
3. No se ha justificado su adecuación y proporcionalidad para los fines que se persiguen.
4. Son discriminatorias, pues hacen prevalecer el deporte de la pesca, sobre el deporte de la navegación recreativa sin motor, sin justificación legal, ni evidencia científica.

6.2. Las restricciones no pueden entenderse justificadas por la protección del interés público o por “una razón imperiosa de interés general”.

Las medidas que restrinjan o prohíban el deporte del piragüismo en determinados cauces y embalses de la cuenca del Tajo deben ser necesarias para la protección del interés público (art.39 bis Ley 30/1992), que los artículos 3.11 y 9.2.b de la Ley 17/2009 y los artículos 4.8 y 10.2. b de la Directiva 2006/123 equiparan con “una razón imperiosa de interés general”, según la interpretación dada para la misma por el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas y el listado proporcionado en dichos artículos. En este caso, es evidente que la práctica de otro deporte, o actividad recreativa, en este caso, la pesca, no puede considerarse entre dichas razones (orden público, protección civil, seguridad y salud de los consumidores, lucha contra el fraude, protección del medio ambiente, sanidad animal, etc). En concreto, no podría equipararse a la protección del medio ambiente o la sanidad animal, ya que tal y como indicó la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de La Rioja de 26 de marzo de 1999 (rec. nº 168/1999, Pte: Iglesia Duarte, V.) recaída en un recurso de la Federación Riojana de Piragüismo contra una Orden que limitaba la navegación deportiva en cotos de pesca: *“debe rechazarse el que la prohibición de usos que introduce la Orden combatida tenga cobertura en la finalidad de favorecer la conservación de las poblaciones piscícolas existentes en las masas de agua territoriales de La Rioja, finalidad que estaría ordenada por la Ley 4/1989, de 27 de marzo, sobre Conservación de los Espacios Naturales y de la Fauna y Flora Silvestre, por cuanto, como en la sentencia de referencia se dice, la norma impugnada, al vedar las actividades perturbadoras de la*

pesca, con la consiguiente facilitación de su ejercicio eficaz, parece claro que no ampararía a la fauna fluvial sino, más bien, a las conveniencias de sus captores”.

6.3. No se han motivado adecuadamente con fundamento en criterios científico-técnicos.

Hay que partir de que la propia legislación de aguas considera que el uso común especial de navegación y flotación, sujeto a declaración responsable, no excluye la utilización del recurso por terceros³⁰ (art. 51.1 RDPH y 51.1.c TRLA), y por terceros debe entenderse, entre otros, a los ciudadanos que practican el uso común de la pesca (art. 50.3 TRLA). Solamente para realizar usos comunes especiales en los cauces, la Confederación puede exigir un estudio “*sobre la evaluación de los efectos que pudieran producirse sobre...los recursos pesqueros*” (art. 52.1 RDPH). Por lo que partimos de que es el organismo de cuenca en coordinación con la comunidad autónoma competente, el que debe demostrar y justificar la afección a los recursos pesqueros por el uso común especial de navegación sin motor, no intensivo. Y esta afección, o entorpecimiento notable de la práctica de la pesca, debe ser objetiva (art. 9.2.e Ley 17/2009), y no basarse únicamente en la percepción subjetiva de determinados pescadores.

En este sentido, no hay evidencia empírica o científica que asocie el piragüismo con el daño a la freza y a las poblaciones de peces. Sin embargo, determinadas Comunidades Autónomas entre las que se encuentran Castilla-La Mancha, y Castilla-León, entre otras, establecen o promueven prohibiciones absolutas al piragüismo en determinados períodos, para proteger la freza de los salmónidos. En respuesta a una consulta de la Real Federación Española de Piragüismo, las mismas Comunidades Autónomas que establecen estas limitaciones (Galicia, Aragón, Navarra, Cataluña, Castilla y León, La Rioja, Castilla-La Mancha y Cantabria) reconocieron no disponer de información científica, experiencia o datos propios de la existencia de dichas afecciones³¹, sin que las mismas se hayan detectado tras treinta años y numerosos estudios sobre las poblaciones de salmónidos. El artículo “Efecto del piragüismo en aguas bravas sobre la freza de los salmónidos”³², tras revisar la información y estudios científicos existentes,

³⁰ Cuando dichos usos, por su especial intensidad, puedan afectar a la utilización del recurso por terceros, requerirán autorización (artículo 53 RDPH) cuyos criterios de otorgamiento estarán directamente vinculados a la protección del medio ambiente.

³¹ RFEP (2010): *Relación de respuestas recibidas desde las CCAA en relación a la consulta sobre la disponibilidad de daños del piragüismo a la freza, en estudios realizados en su territorio*. www.rfep.es

³² F. Alonso (2011): “Efecto del piragüismo en aguas bravas sobre la freza de los salmónidos”. *Revista de Montes*, 104. 28-34

concluye que la prohibición al piragüismo durante varios meses y en tramos muy amplios por su supuesto efecto sobre la freza carece de base científica. La falta de evidencia y mecanismos reales de impacto hace que ni siquiera se pueda invocar el principio de precaución para imponer este tipo de restricciones.

La Confederación Hidrográfica del Duero, en carta remitida el 19 de abril de 2011 a la Real Federación Española de Piragüismo³³ indica que “...con respecto a la pretensión de la Junta de Castilla y León de restringir la navegación en los cotos de pesca a los días no hábiles, este organismo entiende que no existe fundamento legal ni evidencia científica que justifique la incompatibilidad o la prioridad de una actividad sobre otra”.

En este caso, conviene traer a colación la Sentencia del Tribunal Administrativo de Toulouse de 31 de mayo de 2001 (rec. nº 96/1107 y 97/940) dictada en un recurso interpuesto por la Federación Francesa de canoa-kayak, contra la prohibición de navegar en determinados tramos de ríos por la posible afección a especies piscícolas. Para resolver el caso el Tribunal encargó un informe pericial a un experto que concluyó que el piragüismo no provoca afecciones significativas sobre los biotopos acuáticos con vocación salmonícola, y que en todo caso, estas perturbaciones no serían más importantes que las generadas por la propia práctica de la pesca, ya que los daños producidos por los cascós de las canoas a la hora de meterlas en el agua o descender los ríos, son similares, o incluso menores, que las que producen los pescadores a la hora de moverse por las riberas o los lechos del río. Indica, por tanto, que las prohibiciones generales y permanentes durante todo el año a la práctica de los deportes náuticos, que no se puedan demostrar que sean necesarias para la protección de los biotopos, deben ser reconsideradas, y siempre que no se funden en cuestiones de seguridad, serán desproporcionadas y no tendrán en cuenta suficientemente los intereses de sus practicantes, en contraposición a los de los pescadores de agua dulce.

En este caso, aun suponiendo hipotéticamente que las restricciones relativas a la protección de la pesca pudieran entenderse justificadas por la protección del interés público, o por “una razón imperiosa de interés general”, que no lo están, ni siquiera se ha justificado ni probado, que el piragüismo afecte o perturbe notablemente a los recursos pesqueros. De esta manera no se ha acreditado la existencia del supuesto de hecho del que la Confederación y las Comunidades Autónomas parten para imponer estas restricciones, y la motivación proporcionada para establecer las prohibiciones y limitaciones a la navegación deportiva sin motor en dichos cauces y embalses, por su posible afección a la pesca, carece de justificación y fundamento racional.

³³ RFEP (2011): La problemática legal del piragüismo recreativo y deportivo en las aguas interiores españolas. Evolución Durante 2011. Propuestas al MARM y los organismos de cuenca. www.rfep.es

6.4. No se ha justificado la adecuación y proporcionalidad de las restricciones para lograr los fines que se persiguen, ni que sea la medida menos restrictiva.

En este caso, aun suponiendo hipotéticamente que las restricciones relativas a la protección de la pesca pudieran entenderse justificadas para la protección del interés público o por “una razón imperiosa de interés general”, que no lo están, y que se hubiera justificado o probado, que el piragüismo afecta o perturba notablemente a los recursos pesqueros, lo cual tampoco se ha hecho, aún así, habría que justificar la adecuación y proporcionalidad de estas restricciones para lograr los fines de protección de la pesca. Y también habría que justificar que esta es la medida menos restrictiva (art. 39 bis Ley 39/1992)

Estos principios se refieren a la necesidad de justificar que las medidas o requisitos que las administraciones imponen a los ciudadanos para el ejercicio de una actividad, son “adecuados” para el servicio efectivo del fin público que se persigue (artículo 39 bis Ley 30/1992). Supone un juicio de efectividad, congruencia, coherencia y proporcionalidad, e incluso de desviación de poder, en su caso (art. 70 LJ³⁴). Equivaldría al criterio establecido en el art. 9.2.c Ley 17/2009 y art. 10.2.c de la Directiva 2006/123, por el que todos los requisitos que supediten el acceso a una actividad de servicios o su ejercicio deberán ser *proporcionados a la razón imperiosa de interés general* por la que se justifican.

Antes de imponer cualquier restricción, la Confederación debe escuchar los argumentos de ambos colectivos, y fomentar el que se llegue a acuerdos entre ellos, por ejemplo, entre Federaciones regionales o nacionales de piragüismo y pesca. Tal y como indica la Real Federación Española de Piragüismo, si fuera necesaria, y tras haberse justificado y motivado su necesidad en cada cauce o embalse, la regulación –horaria o estacional– más que la prohibición completa debería ser suficiente en la mayoría de los casos para garantizar los derechos de todos los usuarios del dominio público hidráulico. En este sentido, la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de La Rioja de 26 de marzo de 1999 (rec. nº 168/1999, Pte: Iglesia Duarte, V.), indica que: “*aun en el hipotético supuesto de que efectivamente ostentara la Comunidad esas competencias, su Administración podría, en aplicación de lo dispuesto en los artículos 51.1 y 55 del Reglamento (Real Decreto 849/1986), que desarrollan los 22 y 49 de la Ley, otorgar o denegar la autorización de la utilización del dominio público hidráulico para la*

³⁴Artículo 70.2 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa: “*Se entiende por desviación de poder el ejercicio de potestades administrativas para fines distintos de los fijados por el ordenamiento jurídico*”.

navegación fluvial mediante actos administrativos concretos, pero lo que ninguna norma le permite es establecer una prohibición generalizada de actividades y usos, la cual, por otra parte, infringe la disposición del artículo 48.1 de la Ley que, con referencia al uso común del agua que en él se contempla (beber, bañarse, usos domésticos y abreviar el ganado), dispensa de la exigencia de haber de obtenerse autorización administrativa alguna”.

También la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Aragón de 22 de febrero de 2005 (rec.354/2000; Pte: Pirla Gómez, J.E.) recalca, en relación a las restricciones que se pudieran imponer al piragüismo, que se debe seguir un mismo criterio para toda la cuenca, sin más excepciones que las que resulten de circunstancias que justifiquen, según los principios de racionalidad y objetividad, una desviación del criterio general, circunstancias que se consignarán en la resolución que se dicte (motivación).

6.5. Las restricciones a la navegación deportiva para favorecer la pesca deportiva son discriminatorias.

Finalmente, estas restricciones a la navegación son discriminatorias, pues hacen prevalecer el deporte de la pesca, sobre el deporte de la navegación recreativa sin motor, sin justificación científico-técnica alguna, ni norma legal que otorgue prevalencia a un uso o deporte sobre otro. Es decir, se hace prevalecer, sin justificación ni base legal, el uso común de la pesca, sobre el uso común especial de la navegación sin motor, no intensivo, que no impide la utilización del recurso por pescadores y terceros. Tal y como indicó La Confederación Hidrográfica del Duero, en su carta de 19 de abril de 2011 a la Real Federación Española de Piragüismo “*no existe fundamento legal ni evidencia científica que justifique la incompatibilidad o la prioridad de una actividad sobre otra*”.

Las restricciones impuestas a la práctica del piragüismo para proteger los ecosistemas acuáticos son más una excusa que una realidad, para favorecer la actividad de la pesca. Tal y como indicó la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de La Rioja de 26 de marzo de 1999 “*la norma impugnada, al vedar las actividades perturbadoras de la pesca, con la consiguiente facilitación de su ejercicio eficaz, parece claro que no ampararía a la fauna fluvial sino, más bien, a las conveniencias de sus captores*”. También el Tribunal Administrativo de Toulouse, en la sentencia de 31 de mayo de 2001 citada anteriormente, consideró que o se demuestra que hay un perjuicio claro para el medio ambiente, o hay problemas de seguridad, o no se puede prohibir el piragüismo, y al mismo tiempo permitir la pesca. Por este motivo, anula los artículos de la norma que establecen las limitaciones exclusivamente al piragüismo, pero deja vigentes los que establecen las mismas limitaciones a los pescadores.

Nuestra constitución garantiza en su artículo 14 la igualdad de los ciudadanos ante la Ley, y nuestra legislación de aguas no da prevalencia a ninguno de estos usos sobre el otro, por lo que ambos deben conciliarse. Además del artículo 39 bis de la Ley 30/1992, tanto el artículo 9.2.a y 9.3 de la Ley 17/2009 como el artículo 10.2.a de la Directiva 2006/123 establecen que el acceso a una actividad de servicio o su ejercicio se regirá por el principio de igualdad de trato y no discriminación.

Por los motivos anteriores, las restricciones relativas a la protección de la pesca, que la Confederación Hidrográfica del Tajo impone a la navegación recreativa en determinados cauces y embalses, con fundamento en las órdenes de veda o leyes de pesca de comunidades autónomas, no pueden entenderse justificadas por la protección del interés público o por “una razón imperiosa de interés general”, no tienen motivación ni justificación racional con fundamento en criterios científico-técnicos, no se ha justificado su adecuación y proporcionalidad para los fines que se persiguen, y son discriminatorias.

7. EMBALSES Y CAUCES CON RESTRICCIONES Y PROHIBICIONES DERIVADAS DE LA PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE.

En el Anexo III de las Instrucciones y requisitos de la declaración responsable para 2012, la Confederación Hidrográfica del Tajo indica dos embalses (Cedillo y Torrejón-Tajo) con restricciones derivadas del Plan de Ordenación de los Recursos Naturales del *Espacio Natural “Tajo Internacional”* y Límites del *Parque Nacional de Monfragüe*.

Fuera de Extremadura, el Anexo III de las Instrucciones y requisitos de la declaración responsable restringe la navegación sin motor en tres embalses (Bolarque, Tajera, Zorita) por nidificación o presencia de aves.

También en tres embalses ubicados en la Comunidad de Madrid (El Atazar, Pedrezuela y Valmayor), aunque no se indique expresamente por la Confederación, las restricciones para navegar parecen derivarse de la Ley 7/1990, de 28 de junio, de protección de Embalses y Zonas Húmedas de la Comunidad Autónoma de Madrid, dictada en base a competencias ambientales.

Estas restricciones relativas a la protección de especies y espacios protegidos pueden considerarse justificadas por la protección del interés público o por “una razón imperiosa de interés general” (protección del medio ambiente), siempre que se motiven adecuadamente, se justifique su proporcionalidad para los fines que se persiguen, se elija la medida menos restrictiva, y no sean discriminatorias, como veremos en los apartados siguientes:

7.1. Justificación mediante informe motivado de la autoridad competente, e incorporación a la resolución que apruebe la declaración responsable.

Las posibles restricciones deben justificarse mediante informe o dictamen motivado de la autoridad competente para la protección del medio ambiente y la biodiversidad, indicando qué ecosistemas, procesos ecológicos, o componentes físicos y biológicos, pueden verse afectados en cada tramo, embalse, o zona concreta de un espacio natural, por la práctica de la navegación recreativa sin motor, así como si con la adopción de determinadas medidas (distancias mínimas a las orillas, limitaciones de puntos de embarque y desembarque, cupos, limitaciones temporales, u horarias) las posibles afecciones podrían evitarse o minimizarse. En algunos casos esto será posible, en otros no. Pensemos por ejemplo en tramos fluviales con nidos de especies amenazadas solo accesibles en embarcación, en los que puede limitarse la navegación en el periodo reproductor, pero tal vez esto no sea suficiente, pues si el resto del año las especies perciben perturbaciones o que no es una zona segura por el paso de las piraguas, pueden abandonar el nido y la zona.

En la Resolución de la Confederación Hidrográfica del Tajo que apruebe el modelo de declaración responsable para la navegación recreativa, así como las Instrucciones y requisitos para su ejercicio, debe incorporarse la referencia a dichos informes ambientales, con indicación de la fecha y órgano emisor, así como un extracto de la motivación y justificación de las limitaciones o restricciones que en su caso establezcan a la navegación, y de la proporcionalidad de las mismas para alcanzar el fin que persiguen. En este caso, la aceptación de informes o dictámenes de comunidades autónomas u órganos competentes para la protección de la naturaleza y la biodiversidad, puede servir de motivación a la resolución de la Confederación cuando se incorporen al texto de la misma (art. 89.5 Ley 30/1992). Sin embargo, dada la materia de que se trata, en el extracto que publique la Confederación, debe omitirse cualquier dato que pueda perjudicar a la protección del medio ambiente, y en particular, los que se refieran a la localización de las especies amenazadas o a la de sus lugares de reproducción. Este es uno de los casos en los que la Ley 27/2006, de 18 de julio, que regula el acceso a la información en materia de medio ambiente, excepciona la obligación de proporcionar información ambiental³⁵, y puede aplicarse en estos supuestos, por analogía. En cualquier caso, la escueta justificación que el Anexo III de las Instrucciones y requisitos de la declaración responsable para la navegación en la cuenca del Tajo, establece para restringir la misma en los embalses de Bolarque, Tajera, y Zorita, por nidificación o presencia de aves, no es suficiente, pues deben hacer referencia a los informes o resoluciones de las autoridades competentes en que se basen, y proporcionar al menos un extracto de la motivación contenida en los mismos (sin incluir la localización o lugares de nidificación de las especies amenazadas).

7.2. Restricciones en el Parque Nacional de Monfragüe y el Espacio Natural Tajo Internacional

La Ley 1/2007, de 2 de marzo, de declaración del Parque Nacional de Monfragüe, indica en su artículo 3.2 que “... *quedan prohibidos en el interior del Parque Nacional de Monfragüe todos aquellos usos y actividades que alteren o pongan en peligro la estabilidad de los ecosistemas, los procesos ecológicos, o la integridad de sus componentes físicos y biológicos*”. En particular, en su artículo 3.3. prohíbe nuevos usos que supongan cambios en el paisaje, el establecimiento de infraestructuras permanentes, la extracción de minería y áridos, vertidos, tala de madera, *caza y pesca con fines comerciales y deportivos*, quedando también prohibida en el apartado d) “*La navegación en el interior de las aguas del Parque Nacional, que se limitará a la necesaria para el cumplimiento de las actuaciones derivadas de la gestión*”. En este caso, puede considerarse motivación suficiente la referencia que la Resolución de la Confederación estableciendo estas limitaciones, haga a esta Ley. Ello no es óbice, sin embargo, para que en la tramitación de leyes de este tipo se motive y justifique la

³⁵ Artículo 13.2.h de la Ley 27/2006.

afección que actividades como el piragüismo puedan producir a estos espacios. En cualquier caso, el hecho de que también se restrinjan otras actividades, como la caza y pesca con fines recreativos, hace que esta medida no pueda considerarse como discriminatoria.

En cuanto al Decreto 187/2005, de 26 de julio, por el que se aprueba el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales del Espacio Natural "Tajo Internacional", indica en su artículo 62, en relación con el "Uso público" y la "navegación fluvial", que la navegación recreativa sin motor solo se podrá practicar en un determinado periodo (entre 1 agosto y 14 febrero), en unos determinados tramos³⁶, y con previa autorización de la Administración del Espacio Natural. Sin embargo sí se permite que una única embarcación turística pueda navegar en esos tramos durante todo el año, e incluso en tramos adicionales (entre el 1 de agosto y 15 de enero), previa autorización. En el resto de tramos navegables del Espacio Natural, dado el alto valor ecológico y la susceptibilidad de las especies a la perturbación, se prohíbe la navegación durante todo el año, excepto embarcaciones de socorro y vigilancia, embarcaciones para recogida de animales en las monterías, y retirada de productos agrícolas, previa autorización en estos dos últimos casos. En este supuesto, en la tramitación del Plan de Ordenación se debió justificar y motivar la necesidad de estas restricciones a la navegación sin motor para la protección del medio ambiente, máxime cuando en los mismos tramos y zonas no autorizados si se permiten otro tipo de actividades turísticas, monterías, etc, que pueden realizarse con embarcaciones a motor, y de mayor envergadura, ocasionando similares o incluso mayores perturbaciones, que las que podría causar la práctica del piragüismo en unas determinadas condiciones. En este caso, se evidencia la necesidad de justificar por qué no podían haberse impuesto medidas menos restrictivas, como el establecimiento de cupos o limitaciones horarias y temporales en los tramos prohibidos. En caso contrario, las restricciones al piragüismo podrían entenderse como discriminatorias. Esto no significa que si puede haber afección a los ecosistemas de este espacio protegido por la práctica del piragüismo, esta pueda autorizarse al haberse autorizado otras actividades turísticas o económicas que puedan causar también afecciones. El artículo 14 de la Constitución Española garantiza la igualdad dentro de la legalidad. Y lo que se plantea entonces, es la propia justificación y legalidad de que el Plan de Ordenación apruebe la práctica de usos y actividades que pueden ocasionar similares o mayores perturbaciones que las que se pretenden evitar restringiendo o prohibiendo el piragüismo en amplias zonas de este espacio natural³⁷.

³⁶ Tramo navegable del río Sever y en el tramo del río Tajo comprendido entre la Presa de Cedillo y la desembocadura de la Rivera de São Domingo (en la vertiente portuguesa), unos 700 m aguas arriba del camino al Tajo desde Herrera al arroyo Negrals,

³⁷ El principio de igualdad, de acuerdo con la doctrina mantenida al respecto tanto por el Tribunal Constitucional (Sentencias 1/1990 y 157/1996) como por el Tribunal Supremo de 10 de julio de 1999 (recurso 448/1996), sólo puede invocarse dentro de la legalidad y no para reclamar la extensión a unos

7.3. Limitaciones para proteger ecosistemas acuáticos o ecosistemas terrestres vinculados al agua

En cuanto a la protección de ecosistemas acuáticos, o ecosistemas terrestres vinculados al agua³⁸, el artículo 5 de la Directiva de Aves, así como el artículo 12 (para animales) y 13 (para las plantas) de la Directiva de Hábitats³⁹, obligan a los Estados miembros a prohibir, entre otras:

- La perturbación deliberada durante su reproducción, cría, hibernación y migración;
- El deterioro o destrucción de los lugares de reproducción o zonas de descanso.
- La destrucción deliberada de nidos o huevos, o la recogida, corta, arranque o destrucción de plantas protegidas.

En cuanto a los posibles efectos negativos de la navegación sobre hábitats y especies protegidos, los impactos pueden variar considerablemente de un sitio a otro, dependiendo de las características del río, su estado físico y ecológico, y el tipo de navegación y embarcación (transporte, recreativa, con o sin motor), y las especies y hábitats existentes en ese espacio, independientemente de que tenga o no una figura de protección (ZEPA o LIC de la Red Natura 2000, Parque nacional, etc). En todo caso, es importante, dadas las diferentes características, que cada embalse o tramo fluvial se examine caso a caso, sin generalizar posibles restricciones.

Las especies raras y amenazadas puede verse perturbadas por una serie de factores tales como el ruido, la turbidez del agua, la contaminación, la presencia humana, la sedimentación, los movimientos regulares (por ejemplo, la acción de las olas y succión de las hélices), etc. Esto puede afectar la capacidad de la especie para reproducirse, alimentarse, descansar o dispersarse y migrar. En cualquier caso es evidente que los impactos del piragüismo, como uso recreativo de navegación fluvial no intensivo, no son equiparables a los que pueden provocar en espacios y especies otros tipos de navegación intensivos con motor, ya sean recreativos o de transporte fluvial: pérdida, degradación y fragmentación del hábitat, aumento temporal o permanente de la turbidez y suspensión de sedimentos, daños a hábitats y especies por las olas y hélices de los

casos de actitudes administrativas adoptadas para otros distintos cuando esa extensión representaría la vulneración o desconocimiento del Ordenamiento jurídico, como ocurriría en el presente supuesto.

³⁸ Cfr. Guidance document on Inland waterway transport and Natura 2000. Sustainable inland waterway development and management in the context of the EU Birds and Habitats Directives

³⁹ Directiva 2009/147/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de noviembre, relativa a la conservación de las aves silvestres y Directiva 92/43/CEE del Consejo, de 21 de mayo de 1992, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres. Ambas se han incorporado fundamentalmente a través de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad.

barcos (dependiendo del tamaño, la frecuencia y la velocidad de los mismos). La acción del oleaje regular puede arrancar de raíz las plantas y perturbar a la fauna y flora bentónica, así como al desove y la freza de peces. También puede ser una fuente potencial de contaminación procedente de barcos, y existe el riesgo de vertidos por colisiones accidentales. En cuanto a estos posibles impactos, debemos recordar que el propio Real Decreto 2127/2004, de 29 de octubre, por el que se regulan los requisitos de seguridad de las embarcaciones de recreo, de las motos náuticas, de sus componentes y de las emisiones de escape y sonoras de sus motores, excluye expresamente de su ámbito de aplicación tanto a las embarcaciones de remo, como a las canoas y kayaks, etc., dado que las mismas no producen este tipo de perturbaciones.

En cuanto a las limitaciones que puedan imponerse al piragüismo, amparadas en la protección a los ecosistemas acuáticos, y en concreto, en los posibles daños a la freza de especies salmonícolas, nos remitimos a lo indicado en el apartado correspondiente a la pesca, recordando que no hay evidencia empírica o científica que asocie el piragüismo con el daño a la freza y a las poblaciones de peces, y que en todo caso los daños producidos por los cascos de las canoas a la hora de meterlas en el agua o descender los ríos, son similares, o incluso menores, que las que producen los pescadores a la hora de moverse por las riberas o los lechos del río. En la mayoría de estos casos, las restricciones al piragüismo se imponen para favorecer la actividad de la pesca, más que para proteger los ecosistemas acuáticos, lo cual supone un trato discriminatorio a la actividad del piragüismo respecto a la pesca, sin justificación legal ni científico-técnica.

7.4. Restricciones en embalses ubicados en la Comunidad de Madrid

En el Anexo III de las Instrucciones y requisitos de la declaración responsable para 2012, la Confederación Hidrográfica del Tajo indica tres embalses de la Comunidad de Madrid (El Atazar, Pedrezuela, Valmayor), en los que solo se puede navegar sin motor en el “*área recreativa autorizada*”, sin más justificación ni motivación.

Tras dirigir la Federación varios escritos al organismo de cuenca, solicitando la delimitación concreta de dicha área recreativa autorizada en el embalse de Valmayor, este contestó, con fecha 3 de agosto de 2012 que *“la competencia en relación con la navegación en el dominio público hidráulico corresponde a los Organismos de cuenca, de acuerdo con lo establecido en el Texto Refundido de la Ley de Aguas, y en el Reglamento de Dominio Público Hidráulico; significándose que este Organismo no es competente para regular los accesos al embalse de Valmayor, correspondiendo su regulación a la Comunidad de Madrid, según Decreto 121/2002, de 5 de julio que aprueba la Revisión del Plan de Ordenación del embalse de Valmayor”*.

Sin embargo, sorprende tal afirmación del organismo de cuenca, que aparte de no indicar o justificar cual es el área recreativa autorizada para navegar *dentro* del

embalse, indica que no es competente para regular los *accesos* al embalse de Valmayor. Tales afirmaciones, e inhibición de competencias, no tienen encaje legal, ni en la legislación de aguas, ni en la legislación autonómica citada.

Así, la **legislación de aguas**, indica que:

1º. En cuanto a los accesos, los márgenes de lagos, lagunas y embalses quedarán sujetas a las zonas de servidumbre y policía fijadas para las corrientes de agua (art. 96.2 TRLA), teniendo como fin la primera, el paso público peatonal y el varado y amarre de embarcaciones de forma ocasional y en caso de necesidad (art. 7 TRLA y RDPH)

2º. Corresponde al organismo de cuenca verificar la compatibilidad de la navegación (comunicada mediante declaración responsable) con los usos previstos para las aguas almacenadas, protegiendo su calidad y limitando el acceso a las zonas de derivación o desagüe según reglamentariamente se especifique (art. 78 TRLA, 62 y 64 RDPH).

3º. Corresponde también al organismo de cuenca otorgar la previa autorización administrativa para el establecimiento de embarcaderos (art. 72 RDPH).

4º. Finalmente, también es competencia del organismo de cuenca en los cauces y embalses en los que los usos recreativos de navegación alcancen suficiente grado de desarrollo fijar las zonas destinadas a navegación, fondeo y acceso a embarcaderos, que se balizarán adecuadamente, así como aquéllas en las que se prohíba la navegación por peligro para los bañistas, peligrosidad de las aguas o proximidad de tomas de abastecimiento, azudes, presas u órganos de desagüe de las mismas. Pudiéndose repercutir el coste del balizamiento sobre las personas físicas o jurídicas que dispongan de instalaciones previstas para este uso (art. 62 RDPH).

Por otro lado, la **legislación de embalses de la Comunidad de Madrid**, no puede sino respetar las anteriores competencias, y así:

1º. La Ley 7/1990, de 28 de junio, de protección de Embalses y Zonas Húmedas de la Comunidad Autónoma de Madrid, fue dictada en ejercicio de sus competencias para dictar normas adicionales de protección en materia de medio ambiente, y en materia de espacios naturales protegidos, sin perjuicio de las competencias del Estado que establece la legislación de Aguas. Cuando la Ley 7/1990 indica en su artículo 5.2.f, que cada embalse catalogado dispondrá de un Plan de Ordenación que contendrá la propuesta de zonas donde se permitirán actividades enumeradas en el artículo 64 RDPH (clasificación de embalses para la navegación, teniendo en cuenta sus características y accesos, compatibilidad con el destino de las aguas, régimen de explotación variabilidad de niveles, etc), no puede en modo alguno invadir esta competencia del organismo de cuenca, que es el único competente para permitir o prohibir el uso de navegación en ríos

y embalses. Otra cosa es que los informes o propuestas motivados de la Comunidad Autónoma puedan tenerse en cuenta por la Confederación, si están debidamente justificados, e incorporarlos a su vez la motivación de su resolución.

2º. El propio Plan de ordenación del embalse de Valmayor (Decreto 121/2002, de 5 de julio) establece que las previsiones relativas al dominio público hidráulico del Estado requerirán la conformidad de la Confederación Hidrográfica del Tajo, y que todas las actuaciones que puedan afectar al mismo quedarán sometidas al Reglamento de Dominio Público Hidráulico⁴⁰. En cuanto a la navegación, parece indicarse, en una confusa redacción, que solo podrán navegar las embarcaciones sin motor que formen parte de las instalaciones náuticas autorizadas por el Canal de Isabel, lo cual no tiene ninguna justificación, ni competencial ni legal. Esta interpretación vulneraría además los criterios indicados en los epígrafes precedentes, a los que nos remitimos, en cuanto a la falta de motivación fundada en un interés público, la proporcionalidad y la no discriminación. Sin perjuicio de que el Canal de Isabel II tenga que asumir el coste del balizamiento de sus instalaciones de navegación, corresponde al organismo de cuenca la competencia para fijar las zonas destinadas a navegación, fondeo y acceso a embarcaderos (art. 62 RDPH), sin que tenga base legal alguna la respuesta de que *“este Organismo no es competente para regular los accesos al embalse de Valmayor, correspondiendo su regulación a la Comunidad de Madrid, según Decreto 121/2002, de 5 de julio que aprueba la Revisión del Plan de Ordenación del embalse de Valmayor”*.

3º. En cuanto al Plan de Ordenación del Embalse de El Atazar (Decreto 111/2002, de 5 de julio), que prohíbe la introducción de embarcaciones en dicho embalse (apartado 7.d) excepto las que formen parte de los clubes náuticos y áreas recreativas náuticas autorizadas por el Canal de Isabel II, dicha prohibición invade las competencias de la Confederación, y en todo caso, de asumirse expresamente por la misma, debe motivarse o justificarse para la protección del interés público o por “una razón imperiosa de interés general”, además de justificarse la adecuación y proporcionalidad de la misma para dicha finalidad, y que no es discriminatoria (art. 39 bis Ley 39/1992). En igual situación estaría la prohibición de utilización de todo tipo de embarcaciones establecida en el Plan de Ordenación del Embalse de Pedrezuela (Decreto 116/2002, de 5 de julio), que permite con carácter excepcional que la Consejería de Medio Ambiente o el Canal de Isabel II soliciten al organismo de Cuenca autorización para utilizar dicho embalse con fines deportivos náuticos no motorizados, así como el establecimiento de instalaciones para dicho uso. El hecho de que el organismo de cuenca otorgue dicha autorización, no implica que no puedan obtenerse declaraciones responsables para navegar en dicho embalse por otros titulares, ya que en caso contrario se estaría produciendo, además de una dejación de funciones y una invasión de competencias de la Confederación, un claro trato discriminatorio de unos

⁴⁰ Apartados 4.2, 6.6 y 7.o) del Decreto 121/2002, de 5 de julio que aprueba la Revisión del Plan de Ordenación del embalse de Valmayor.

usuarios respecto a otros, sin justificación alguna. En todo caso, cualquier limitación de navegación a un área recreativa autorizada debe justificarse y motivarse por el organismo de cuenca con la forma y contenido antes indicados.

8. PARTICIPACIÓN DE LOS PIRAGÜISTAS COMO USUARIOS EN LOS ÓRGANOS DE GOBIERNO, GESTIÓN Y PLANIFICACIÓN DE LA DEMARCACIÓN HIDROGRAFICA DEL TAJO

8.1. El principio de participación de los usuarios como principio rector de la Ley de Aguas.

El Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Aguas establece en su artículo 14.1º, como principio rector de la gestión en materia de aguas el de “**participación de los usuarios**”.

Como ya hemos visto, son usuarios⁴¹, según la Ley de Aguas: (1). Los **usuarios comunes** (art. 50): Los que pueden usar, sin autorización administrativa, las aguas superficiales mientras discurran por sus cauces, para beber, bañarse, abrevar ganado, etc. Mencionándose en art. 50.1 la explotación de los recursos pesqueros en aguas superficiales. (2) Los **usuarios comunes especiales** sujetos a declaración responsable (art. 51), entre los que se encuentra la navegación, y otros que no excluyan la utilización del recurso por terceros. (3) **Usuarios privativos** (consuntivos o no) (art. 52) que adquieren su derecho por disposición legal o por concesión administrativa.

Dentro de cada organismo de cuenca se prevé la participación de los usuarios a través de las *Asambleas de Usuarios*, *Juntas de Explotación* y *Comisiones de Desembalse*, *Juntas de Obras* y *Consejo del Agua de la cuenca*, y fuera de las Confederaciones, en el *Consejo nacional del Agua*. Además estaría la *Comisión Central de Explotación del Acueducto Tajo-Segura*, que afecta a varias cuencas.

En cuanto a la **Asamblea de Usuarios**, el artículo 31 de la Ley de Aguas, indica que estará integrada por todos aquellos usuarios que forman parte de las **Juntas de Explotación**. A su vez, el artículo 32, indica que “La constitución de las Juntas de Explotación, en las que los *usuarios* participarán mayoritariamente *con relación a sus respectivos intereses en el uso del agua* y al servicio prestado a la comunidad, se determinará reglamentariamente”.

La composición de la **Junta de Gobierno** de la Confederación (artículo 27 de la Ley de Aguas) “se determinará por vía reglamentaria, atendidas las peculiaridades de las diferentes cuencas hidrográficas y de los diversos usos del agua, de acuerdo con las

⁴¹ El artículo 60, establece el siguiente Orden de preferencia de usos, a falta del establecido en el plan Hidrológico de cuenca: 1º Abastecimiento de población, 2º Regadíos y usos agrarios, 3º Usos industriales para producción de energía eléctrica, 4º Otros usos industriales no incluidos en los apartados anteriores, 5º Acuicultura, 6º Usos recreativos, 7º Navegación y transporte acuático, 8º Otros aprovechamientos.

siguientes normas y directrices: (...) c) Corresponderá a la representación de *los usuarios*, al menos un tercio del total de Vocales y, en todo caso, un mínimo de tres, integrándose dicha representación *en relación a sus respectivos intereses en el uso del agua*”.

En cuanto a la **Comisión de desembalse**, según el artículo 33 de la Ley de Aguas, le corresponde formular propuestas al Presidente “sobre el régimen adecuado de llenado y vaciado de los embalses y acuíferos de la cuenca, atendidos los *derechos concesionales* de los distintos usuarios. Su composición y funcionamiento se regularán reglamentariamente atendiendo al criterio de *representación adecuada de los intereses afectados*”.

La **Juntas de Obras** (art. 34) se podrán constituir a petición de los futuros usuarios de una obra ya aprobada, en la que participarán tales usuarios, para estar directamente informados del desarrollo e incidencias de dicha obra.

En el **Consejo del Agua de la cuenca** (art. 36.1) “e) La representación de *los usuarios* no será inferior al tercio del total de vocales y estará *integrada por representantes de los distintos sectores con relación a sus respectivos intereses en el uso del agua*”.

El **Consejo Nacional del Agua** es el órgano superior de consulta y de participación en la materia (art. 19 TRLA). En él están representados la Administración General del Estado, las comunidades autónomas, los entes locales a través de la asociación de ámbito estatal con mayor implantación, los organismos de cuenca, *las organizaciones profesionales y económicas más representativas de ámbito estatal relacionadas con los distintos usos del agua*, las organizaciones sindicales y empresariales más representativas en el ámbito estatal, y las entidades sin fines lucrativos de ámbito estatal cuyo objeto esté constituido por la defensa de intereses ambientales.

La Ley de aguas no restringe en ningún caso, ni limita, la participación de los usuarios, en los órganos de gobierno, gestión y participación, a los usuarios privativos del artículo 52, que hayan adquirido su derecho por disposición legal o por concesión administrativa.

El piragüismo en aguas continentales es un uso común especial recogido expresamente en el artículo 51.1.a del TRLA, y estos usuarios, como tales, tienen derecho a participar en los órganos de gobierno, gestión y participación de las Confederaciones hidrográficas, integrándose dicha representación *en relación a su interés en el uso del agua*, que es evidente, ya que es en las aguas continentales (ríos o embalses) donde se desarrolla esta actividad deportiva y de ocio.

8.2. Desarrollo reglamentario del principio de participación de los usuarios en los órganos de las Confederaciones.

Sin embargo, el desarrollo reglamentario del mandato legal de participación de los usuarios, que ha realizado el Real Decreto 927/1988 de la Administración Pública del Agua y de la Planificación Hidrológica, no contempla de forma adecuada la participación de estos usuarios comunes especiales, aunque tampoco la impide:

1º. **La Junta de Gobierno** (art. 29 RD 927/1988) está integrada por (...) los vocales... “c) En representación de los usuarios, al menos, un tercio del total de Vocales de la Junta. La representación de los distintos tipos de uso será *proporcionada a los respectivos intereses implicados, (...) En todo caso habrá, al menos, un Vocal representante por cada uno de los usos de abastecimiento de agua, regadíos y aprovechamientos energéticos*”. En este caso, aunque no se mencione expresamente que habrá al menos un vocal representante por el uso común especial de navegación, su participación no puede excluirse sin vulnerar el principio de participación de los usuarios de la Ley de Aguas (art. 14.1), y los preceptos legislativos que regulan la participación en este órgano (art. 27), que en modo alguno excluye su representación en el mismo. La mención de los tres usos que al menos deben quedar representados, no excluye que otros usuarios, como los usuarios comunes especiales de navegación, estén representados con vocales específicos, ya que sus intereses son distintos. Abonando también esta interpretación el que estos vocales representantes de los usuarios (art. 30.c) “*serán elegidos de entre los miembros de la Asamblea de Usuarios, por los representantes en la misma de cada uno de los diversos usos del agua*” .

2º- En cuanto a la **Asamblea de Usuarios** (art. 35 RD), está integrada por *todos aquellos usuarios que forman parte de las Juntas de Explotación*, y deben existir en la misma *representantes de cada uno de los diversos usos del agua* (art. 30.c).

3º. Las **Juntas de Explotación** (art. 39 RD 927/1988) tienen por finalidad “coordinar, respetando los derechos derivados de las correspondientes *concesiones y autorizaciones*, la explotación de las obras hidráulicas y de los recursos de agua de aquel conjunto de ríos, río, tramo de río o unidad hidrogeológica, cuyos aprovechamientos estén especialmente interrelacionados (artículo 30 TRLA)”. Formarán parte de las mismas (art. 40.1.c) los representantes de los usuarios afectados, que podrán ser acompañados por dos asesores. A su vez, el artículo 41 RD 927/1988 regula la representación en las Juntas de Explotación de los “*usuarios con derechos inscritos o en trámite de inscripción en el Registro de Aguas*”, estableciendo criterios específicos, para abastecimiento, regadío, usuarios hidroeléctricos e industriales, en función del número de habitantes, superficie regada, potencia instalada o agua consumida. Indicando el apartado “j) *Por los restantes aprovechamientos, agrupados o no en Comunidades de Usuarios, la Junta de Gobierno, a petición de los interesados, y ponderando su importancia, determinará el número de representantes hasta un total de seis como máximo*”. Esto puede entenderse, en principio, como que los usuarios sin derechos inscritos o en trámite de inscripción en el Registro de Aguas, como los de navegación, que son objeto de declaración responsable (y antes de autorización), no tienen representación en las Juntas de Explotación, ni por tanto en las Asambleas de

Usuarios. Sin embargo, tal interpretación es totalmente contraria al principio de participación y a la regulación de la Ley de aguas, que no restringe la participación a los usuarios privativos con concesión. Por este motivo, la única interpretación legal es que el reglamento no ha regulado expresamente la participación de usuarios con títulos que no se inscriban en el registro, tales como autorizaciones, o declaraciones responsables, y que en defecto de regulación expresa, y a petición de los mismos, debe determinarse el número de representantes que les correspondan aplicando por analogía el apartado j) del artículo 41 “*hasta un total de 6 representantes*”. Ya que tanto en las Juntas de Explotación, como en las Asambleas de Usuarios, deben existir *representantes de cada uno de los diversos usos del agua* (art. 35, art. 30.c RD 927/1988). En cuanto al procedimiento de designación de estos representantes, tampoco está regulado reglamentariamente, por lo que en defecto de esta regulación o de otros criterios, en cuanto al piragüismo, como uso común especial, correspondería a la Real Federación Española de Piragüismo (y las Federaciones regionales) ostentar tal representación⁴².

4°. **Comisión de desembalse** (art. 47.2 RD 927/1988). Los representantes de los usuarios serán nombrados por la Junta de Gobierno a propuesta de la Asamblea de Usuarios, de modo que la totalidad de los usuarios y las Entidades que *ostenten algún derecho sobre embalses determinados* queden representados en la Comisión de forma individual o colectiva. En este caso, ostentan derecho sobre los embalses no solo los que tienen concesiones sobre los mismos, sino también los que puedan utilizarlos por otros derechos distintos, como el de navegación, y cumplan los requisitos formales y sustantivos para ello.

5°. **Consejo del Agua** (art. 55 RD 927/1988). Serán vocales del mismo en representación de los usuarios un número no inferior al tercio total de Vocales del Consejo. Los Vocales serán elegidos de entre los miembros de la Asamblea de Usuarios, *por los representantes en la misma de cada una de las diversas clases de aprovechamientos*, respetando la proporcionalidad que existe en la propia Asamblea.

Entendemos, por tanto, que claramente el uso común especial de navegación es uno de los usos o aprovechamientos que debe estar representado en el Consejo del Agua de la cuenca, así como en la Asamblea de Usuarios y resto de órganos de gobierno y gestión de la Confederación. Así lo corroboró la propia Directora General del Agua del Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino, que con fecha 12 de febrero de 2010 dirigió un escrito a la Federación Española de Piragüismo indicando que los

⁴² Recordemos que entre sus funciones está el fomentar esta modalidad deportiva en todo el territorio nacional, y calificar y organizar, en su caso, las actividades y competiciones deportivas oficiales de ámbito estatal (art. 33 Ley 10/1990), ejerciendo por delegación, además de sus propias atribuciones “*funciones públicas de carácter administrativo, actuando en este caso como agentes colaboradores de la administración pública*” (art. 30.2 Ley 10/1990). Siendo en todo caso, tanto la Real Federación Española de Piragüismo, como las federaciones territoriales de ámbito autonómico, *entidades de utilidad pública* (art. 44).

vocales de los Consejos del Agua “*serán elegidos de entre los miembros de la Asamblea de Usuarios, por los representantes en la misma de cada una de las diversas clases de aprovechamientos, respetando la proporcionalidad que existe en la propia Asamblea*” y que:

“Por ello les sugerimos que puestos en contacto con las distintas Confederaciones Hidrográficas se integren en la Asamblea de usuarios de cada una de las demarcaciones”

Entendemos que esta participación puede y debe realizarse con la regulación actual, legislativa y reglamentaria, que aunque no la regula expresamente, tampoco la excluye. No habría, por tanto, que realizar ninguna modificación normativa. Simplemente, a petición de los interesados, en este caso la Real Federación Española de Piragüismo o Federaciones regionales, se debe determinar el número de representantes y darles cabida en dichos órganos. Sin embargo, para mayor seguridad, habría que solicitar que tanto la ley de aguas como el reglamento de dominio público hidráulico regulen expresamente esta participación. La sentencia de la Audiencia Nacional de 6 de noviembre de 1995 (rec. 1330/1995) reconoció el derecho del Sindicato Central de Regantes del Acueducto Tajo-Segura, como usuarios que son, a que la Administración modificara el RD 1982/78 para dar cumplimiento al principio de participación de los usuarios deducible de la Ley de Aguas, y de esta forma, pudieran participar en la Comisión Central de Explotación del Acueducto Tajo-Segura.

Finalmente, en cuanto al **Consejo Nacional del Agua**, el RD 1383/2009, de 28 de agosto, regula su composición, estructura orgánica y funcionamiento, existiendo una serie de vocalías por designación, con una gran heterogeneidad de representantes⁴³, que sin embargo adolece de una importante carencia en cuanto al uso común especial de navegación, que tiene su propia especificidad y no se puede encuadrar en ninguno de los actualmente establecidos. Debe por tanto, solicitarse la modificación de este reglamento, y en su caso, de la propia Ley de Aguas para que los mismos contemplen la designación de uno o varios representantes de la Real Federación Española de Piragüismo.

⁴³ Las vocalías por designación (art. 6 RD 1383/2009) corresponden, entre otros, a representantes de la Federación Española de Municipios y Provincias, Federación Nacional de Comunidades de Regantes de España, Asociación Española de la Industria Eléctrica (UNESA), Asociación Española de Abastecimiento de Agua y Saneamiento, Consejo Superior de Cámaras Oficiales de Comercio, Industria y Navegación, organizaciones profesionales del sector agrario, organizaciones empresariales, organizaciones sindicales, asociaciones de gestión, protección, calidad y defensa de las aguas superficiales y subterráneas, vocales con amplia experiencia en materia medioambiental o de conservación de la naturaleza, experto en técnicas de riego, tres vocales nombrados a propuesta de las organizaciones ecologistas de mayor implantación, vocales del ámbito de la investigación expertos en planificación hidrológica.

La participación de las Federaciones estatal y regionales de Piragüismo en todos estos órganos de gobierno, gestión y planificación es fundamental, porque supone el reconocimiento pleno de la condición de usuarios que hasta ahora ha sido incomprensiblemente eludida por los propios organismos de cuenca y administración estatal del agua, salvo para establecer restricciones, trabas burocráticas y cánones económicos. Supone además la potestad de participar de primera mano, con acceso a informes y documentación, en las deliberaciones y votaciones de asuntos con indudable trascendencia para la actividad de navegación: así por ejemplo la mayoría de Confederaciones sometieron a deliberación de la Junta de Gobierno del Organismo de cuenca, las propuestas que fijaban plazos, condiciones, prohibiciones, limitaciones y otros requisitos para el ejercicio de la navegación y flotación en embalses y ríos.

9. CONCLUSIONES

En la regulación y autorización del uso común especial de navegación, tanto en la cuenca del Tajo, como en otras cuencas, deben contemplarse las importantes diferencias entre la navegación con fines de transporte, y la navegación recreativa o deportiva, así como dentro de esta última, la practicada con embarcaciones con y sin motor. No pueden exigirse los mismos requisitos a todos ellos.

Como punto de partida, y dadas las diferencias de tratamiento que están dando diferentes Confederaciones a las embarcaciones sin motor de menos de 2.5 metros de eslora, se propone que las mismas estén exentas de declaración responsable. Para ello es necesario introducir la modificación que indicamos en el Texto Refundido de la Ley de Aguas y el Reglamento de Dominio Público Hidráulico. Pudiéndose justificar esta exención hasta los 5 metros de eslora, e incluso extenderla a todas las piraguas, sea cual sea su eslora, tomando como modelo regulaciones cercanas, como la francesa.

Ello sin perjuicio de que deban estudiarse y analizarse en otro informe específico, dado que excede el objeto del presente, las modificaciones y propuestas necesarias para el establecimiento, en los casos que sea necesaria, de una única declaración responsable, matrícula, y canon, para la navegación recreativa sin motor en las aguas interiores españolas.

Independientemente de que se realicen las modificaciones indicadas, las condiciones administrativas para el ejercicio del piragüismo en la cuenca del Tajo, no deben suponer una traba injustificada para el ejercicio de esta actividad. Las mismas deben publicarse cada año, no solo en la web de la Confederación, sino también en los boletines oficiales correspondientes, al objeto de que puedan interponerse, en su caso, los recursos procedentes. Debe ser objeto de publicación oficial, no solo la resolución que apruebe las mismas, sino también su contenido, en cuanto a requisitos, plazos, prohibiciones y restricciones a la navegación, cupos, limitaciones de eslora, pago de canon, matrícula, etc. Estas condiciones y requisitos deben notificarse, una vez aprobadas, y darse audiencia durante su tramitación a las partes interesadas, entre las que se encuentran la Federación estatal y regionales de Piragüismo.

Desde el año 2009 casi el 80% de los embalses y cauces navegables de la cuenca del Tajo están prohibidos para la navegación en piragua, sin haberse proporcionado en la mayoría de los casos, motivación alguna. Desde el año 2005 También se prohíbe de forma general, y con igual falta de motivación, la navegación de piraguas de más de 9 metros de eslora, a pesar de que las mismas se utilizan en competiciones deportivas y olímpicas. Estas restricciones injustificadas no se motivan en razones de interés público o en razones imperiosas de interés general, y las mismas vulneran los artículos 9.3, 24.2

y 103 de la Constitución Española, artículos 39 bis, 54 y 89.2 de la Ley 30/1992, artículo 9.2.b de la Ley 17/2009, y artículo. 10.2.b de la Directiva 2006/123.

En cuanto a las restricciones y prohibiciones a la navegación en la cuenca del Tajo derivadas de la protección de los recursos pesqueros, las mismas no pueden justificarse en relación con los embalses extremeños, en las Leyes y ordenes de veda autonómicas vigentes, que han derogado dichas restricciones. Tampoco pueden entenderse justificadas por la protección del interés público o por una razón imperiosa de interés general, pues no pueden justificarse en la protección ambiental de la fauna fluvial, sino en la conveniencia de sus captos. Las restricciones tampoco se han motivado adecuadamente con fundamento en criterios científico-técnicos, ya que no existe evidencia científica ni empírica de la afección a las especies piscícolas por el piragüismo, y en todo caso esas perturbaciones no serían más importantes que las generadas por la propia práctica de la pesca. Tampoco se ha justificado la proporcionalidad de estas medidas, y que sean las menos restrictivas. Por último, estas restricciones son discriminatorias, pues hacen prevalecer el uso o deporte de la pesca, sobre el uso o deporte del piragüismo, sin fundamento legal ni científico-técnico, vulnerando además de las disposiciones citadas en el párrafo anterior, el artículo 14 de la Constitución Española.

Las restricciones establecidas para la protección del medio ambiente sí pueden considerarse justificadas por la protección del interés público o por una razón imperiosa de interés general, siempre que se motiven adecuadamente, se justifique su proporcionalidad para el fin que persiguen, se elija la medida menos restrictiva y no sean discriminatorias. La justificación debe realizarse mediante informe o dictamen motivado de la autoridad competente, e incorporándola a la resolución que apruebe la declaración responsable, debiéndose omitir cualquier dato que pueda perjudicar a la protección del medio ambiente, y en particular la localización de especies amenazadas o sus lugares de reproducción. Las restricciones en el Parque Nacional de Monfragüe, pueden entenderse justificadas por referencia a la ley que lo declara, sin perjuicio de que por el órgano competente deban motivarse las mismas. En cambio, las restricciones al piragüismo del Plan de Ordenación del Espacio Natural Tajo Internacional, no cuentan con justificación suficiente, y pueden considerarse discriminatorias, al permitir otro tipo de usos y actividades de navegación que pueden ocasionar similares o mayores perturbaciones. Es evidente que los impactos del piragüismo, como uso no intensivo, no son equiparables a los que pueden provocar en hábitats y especies otros tipos de navegación intensivos con motor (ruido, turbidez del agua, contaminación, movimiento de olas y hélices, etc). En cuanto a las limitaciones al piragüismo para proteger la freza de salmónidos, no hay evidencias empíricas o científicas de tales daños, que en todo caso serían similares o menores que los producidos por los pescadores al moverse por los lechos y riberas de los ríos. Las limitaciones que se imponen por los planes de ordenación autonómicos para el acceso a determinados embalses ubicados en la Comunidad de Madrid, y para la navegación en los mismos, no están suficientemente

motivadas en razones de protección del medio ambiente, y son discriminatorias al permitirse otros usos más impactantes. Por otro lado, dichos embalses son de dominio público estatal, y tienen una zona de servidumbre de 5 metros para el uso público peatonal. El organismo de cuenca es el único competente para fijar y autorizar las zonas destinadas a navegación, fondeo y accesos a embarcaderos en dichos embalses, independientemente de quien sea el concesionario.

Finalmente, en cuanto al derecho de participación de los piragüistas, como usuarios comunes especiales, en los órganos de gobierno, gestión y planificación de la Confederación Hidrográfica del Tajo, la Ley de aguas no restringe ni limita dicha participación únicamente a los usuarios privativos, como está sucediendo en la práctica. El reglamento de la Administración Pública del Agua y de la Planificación Hidrológica no contempla de forma adecuada la participación de estos usuarios comunes especiales, aunque tampoco la impide. Sería por tanto conveniente, que tal y como indicó la Directora General del Agua del Ministerio en carta de 12 de febrero de 2010, la Real Federación Española de Piragüismo y las Federaciones regionales de la cuenca del Tajo, soliciten formalmente a la Confederación integrarse, como usuarios, no solo en la Asamblea de usuarios, sino también en la Junta de Explotación, Junta de Gobierno, Consejo del Agua, e incluso Comisión de Desembalses de la cuenca del Tajo.