

**DICTAMEN EMÈS EN INTERÈS DE L'INSTITUT PER**  
**AL DESENVOLUPAMENT DE LES COMARQUES DE**  
**L'EBRE SOBRE EL RÈGIM JURÍDIC DE LA**  
**NAVEGACIÓ PEL TRAM CATALÀ DEL RIU EBRE**

**LANDWELL-PRICEWATERHOUSECOOPERS**

**Departament de Dret Administratiu**

**Desembre de 2.008**

## ÍNDIX

**I.-INTRODUCCIÓ.....pàgina 4**

**II.-OBJECTE DEL DICTAMEN..... pàgina 12**

**III.-NORMATIVA APLICABLE.....pàgina 14**

**IV.-CONSIDERACIONS JURÍDIQUES.....pàgina 19**

**I.-Possibilitats de desenvolupament normatiu de la Llei Orgànica 6/2.006, de 19 de juliol, de Reforma de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya en les matèries objecte del dictamen.**

**I.1.-Les competències administratives en matèria d'aigües continentals: l'autorització per a navegar pel tram català del riu Ebre.**

**I.1.1.-Introducció.**

**I.1.2.-La distribució de competències entre l'Estat i la Comunitat Autònoma de Catalunya en matèria d'autorització per a navegar pel domini públic hidràulic estatal.**

**I.1.3.-Règim jurídic de l'autorització per a navegar en el tram català del riu Ebre.**

**I.1.4.-Incidència del nou Estatut d'Autonomia de Catalunya en el règim de l'autorització per a navegar en el tram català del riu Ebre.**

**I.2.-Les competències administratives en matèria de ports: les instal·lacions, activitats i serveis portuaris.**

**I.2.1.-Introducció.**

**I.2.2.-La distribució de competències entre l'Estat i la Comunitat Autònoma de Catalunya en matèria de ports.**

**I.2.3.-Incidència del nou Estatut d'Autonomia de Catalunya en el règim de les instal·lacions portuàries del tram català del riu Ebre.**

**I.3.Les competències administratives en matèria de marina mercant.**

**I.3.1.-Introducció.**

**I.3.2.-El concepte constitucional de marina mercant i les competències de l'Administració General de l'Estat i la Comunitat Autònoma de Catalunya.**

**I.3.3.-Incidència del nou Estatut d'Autonomia de Catalunya en matèria de titulacions exigibles per a la navegació professional i d'esbarjo.**

**I.3.4.-Incidència del nou Estatut d'Autonomia de Catalunya en matèria de certificació i registre d'embarcacions.**

**I.3.5.-Incidència del nou Estatut d'Autonomia de Catalunya en matèria de condicions de navegació.**

**II.-Alternatives jurídiques per a simplificar i homogeneïtzar els requisits administratius de la navegació pel tram català del riu Ebre.**

**II.1.-Introducció.**

**II.2.-Mesures legislatives necessàries per a facilitar administrativament la navegació pel tram català del riu Ebre.**

**V.-CONCLUSIONS.....pàgina 97**

## I.-INTRODUCCIÓ

1.- L'any 2.007, el Consell Rector de l'Institut per al Desenvolupament de les Comarques de l'Ebre va encarregar a una comissió interdepartamental de la Generalitat l'elaboració d'un estudi sobre l'estat de la navegació pel riu Ebre i la definició d'unes propostes de futur per a potenciar l'aprofitament turístic i l'ordenació del tram que discorre pel territori de la Comunitat Autònoma de Catalunya.

2.-En el mes de gener de 2.008, la comissió interdepartamental va presentar el document titulat: *“Informe sobre l'aprofitament turístic i d'ordenació del tram català del riu Ebre”* (en endavant, l'informe).

Des d'una perspectiva multidisciplinària, aquest informe conté un diagnòstic sobre la situació de la navegació pel riu Ebre en el qual es detallen les seves principals virtuts i debilitats. A la llum d'aquesta anàlisi, l'informe estableix un conjunt de mesures polítiques, econòmiques i jurídiques destinades a potenciar l'aprofitament turístic i l'ordenació del tram català del riu.

3.-L'informe diu que, almenys des de l'any 1.990, les diferents Administracions Públiques competents en la matèria, han tractat de donar un nou impuls al projecte de navegació pel riu Ebre. No obstant això, aquest projecte no ha arribat a complir els objectius proposats.

Segons l'informe, una de les circumstàncies que ha contribuït de forma decisiva a l'estancament del projecte, és la complexitat normativa que afecta al tram català del riu Ebre.

De manera concreta, en l'apartat 5 de l'informe, titulat *“causes de la no consolidació de les expectatives”*, s'explica el següent:

*“Les expectatives turístiques, creades amb aquest model de navegabilitat pel tram català del riu Ebre, homogeni per a tot el tram, de principi a fi, pensat per a embarcacions a motor amb un calat no superior a 0,8 m. i dirigit a crear una oferta de turisme fluvial recreatiu, tant de transport col·lectiu de passatgers com de lloguer d'embarcacions, no s'han complert. Les raons són molt diverses, algunes d'elles podrien ser les següents: Marc legal i normatiu*

*de la navegació de l'Ebre (...), falta de serveis i activitats complementàries en els embarcadors (...).*

### *5.1. Marc legal i normatiu de la navegació a l'Ebre.*

*La situació competencial de la navegació establerta en el punt 3.1 d'aquest informe fa que la regulació de l'espai del riu, que podem denominar català, tingui una difícil regulació i més que difícil, que no tingui una homogènia regulació.*

*La navegació fluvial no té una normativa específica en el marc estatal, no hi ha un codi de navegació, ni titulacions per a la navegació fluvial, ni un registre de vaixells específics diferent de l'establert per a la navegació marítima.*

*L'espai català no és diferent, les competències no estan clares i la poca regulació de l'activitat de navegació en aigües interiors ha fet que, qualsevol iniciativa de regulació i ordenació a Catalunya sigui incerta.*

*Normativament és un espai complex i no té un àmbit definit de regulació de la navegació, i més generalment de les activitats humanes d'ocupació de l'espai públic hidràulic superficial en el seu conjunt.*

*Les normes primàries o superiors (Constitució espanyola i Estatut de Catalunya) no estableixen una clara competència respecte a la navegació interior o fluvial, en tot cas, l'Estatut en vigor i les normes específiques existents poden determinar una col·laboració entre les diferents Administracions competents per a determinar un marc únic d'aprofitament de l'ús nàutic i adjacent de l'espai fluvial. L'establiment d'una normativa de navegació fluvial a Catalunya és prioritari, perquè una regulació regional específica per a l'Ebre no té viabilitat jurídica. El codi de navegació hauria de ser un codi ja establert en l'entorn normatiu de la Unió Europea, el que permetria una major seguretat jurídica per als que vulguin navegar i així també crear un espai més ampli de potencials navegants. Però per a tenir major informació de la desestructuració existent establirem els diferents esculls que han de passar els navegants o els que vulguin navegar per l'Ebre:*

*5.1.1. Autorització per a navegar: la llei d'aigües de l'Estat estableix que la navegació com ús comú especial requereix una autorització anual per a navegar. Aquesta autorització, com està determinada, no té similitud amb la regulació dels països de l'entorn europeu.*

*Les autoritzacions són competència de la CHE i triguen molt temps a ser expedides. A partir de l'embassament de Riba-roja i fins al pont de la Cinta, les autoritzacions se sol·liciten a l'ACA i aquesta emet informe a la CHE, la qual resol en última instància. Entre el pont de la Cinta i la desembocadura no es requereix autorització per a navegar. A l'embassament de Riba-roja les competències són exclusives de la CHE.*

*Com es pot comprovar la tramitació és complicada i no beneficia cap tipus d'activitat que es vulgui instal·lar, generant al mateix temps, desmotivació i inseguretat en l'usuari.*

*5.1.2. Falta de normes generals per a navegar en la zona: no hi ha normes generals que regulin la navegació. Per a esquematitzar les diferents parts, fem un esbós d'aclariment:*

*-Normes de navegació: hauria d'haver una regulació general per a la navegació fluvial i específica per a la zona. La regulació que existeix no té un cos unànim i estructurat, sinó dispers, fins i tot en diferents ordres o acords de la CHE, les quals tenen com a finalitat principal una diferent de la d'establir una regulació per a la navegació (musclo zebra, algues, infraestructures existents, etc.). Però cap d'elles té per objecte establir una norma real per a la navegació.*

*-Titulacions de govern: no hi ha normativa. Com estableix la norma d'aigües, per al govern de les embarcacions s'haurà d'estar en possessió del títol d'acord amb la classe d'embarcació que es piloti que atorgarà l'organisme competent (art. 60 Regl. Aigües). Al no haver titulacions específiques, es requereixen les marítimes expedides per la Marina mercant.*

*La situació actual és la que consta en l'Annex I, amb les següents característiques:*

*-Navegació professional:*

*Estan dissenyades per a un àmbit marítim.*

*Tenen una etapa de formació en un centre de 200 a 2000 h.*

*Han d'embarcar-se en pràctiques, mar endins, de 1 a 2 anys, en vaixells amb unes característiques determinades.*

*Les hores de navegació en aigües continentals, no els computa a efectes de la Seguretat Social de la marina, ni com a període embarcat.*

*-Navegació d'esbarjo:*

*El lloguer d'embarcacions sense titulació, només està permesa per a les embarcacions de fins a 4 m. d'eslora i una potència de 10 kw, i únicament per a navegació diürna.*

*La següent categoria és l'autorització federativa a motor, per a embarcacions de fins a 6 m. d'eslora i 40 kw de potència, i únicament per a navegació diürna.*

*-Registre i certificació d'embarcacions: la norma d'aigües (art. 59 Regl. Aigües) remet clarament a la normativa marítima per a les embarcacions que naveguin pel mar. No hi ha per tant, regulació específica per a les embarcacions fluvials (...).*

#### *5.4. Falta de serveis i activitats complementàries*

##### *5.4.1. Falta de serveis en els embarcadors*

*-Els embarcadors existents no estan dotats de serveis necessaris per a plantar cara a una navegació a motor, excepte en el tram del pantà de Riba-roja i d'Amposta a la desembocadura. Els serveis mínims necessaris són subministrament de gasoil, recàrrega de bateries, subministrament d'aigua per a omplir els tancs i recollida d'aigües residuals.*

*-Els embarcadors, en línies generals, no estan integrats en el municipi, ni informen de l'oferta turística existent.*

*-Els embarcadors no disposen d'activitats complementàries com poden ser bars, espais d'oci...*

*-Els embarcadors actuals no estan adaptats a les necessitats de les embarcacions sense motor (tipus piragua).*

#### *5.4.2. Inexistència d'espais per a amarrar o encallar les embarcacions*

*-Els embarcadors no permeten l'amarrament de les embarcacions comercials que pretenen oferir serveis de transport de passatgers.*

*-No existeixen espais on poder amarrar o encallar embarcacions a motor de particulars, tipus petit port nàutic o marina seca”.*

**4.-**En l'apartat 6 de l'informe, titulat “propostes de futur”, es recullen un conjunt de mesures polítiques, econòmiques i jurídiques destinades a remoure els obstacles que han impedit el desenvolupament del projecte de navegació pel riu Ebre. Entre aquestes mesures, es contenen algunes de contingut jurídic dirigides a defugir els inconvenients normatius anteriorment relacionats. De manera concreta, l'informe destaca les següents:

*“6.1. Establir una norma general per a la navegació en les vies interiors i fluvials per a Catalunya.*

*L'Estatut català estableix, en el seu article 117, que en matèria d'aigües que pertanyen a conques hidrogràfiques intracomunitàries la competència exclusiva és de la Generalitat de Catalunya. Donant compliment a l'anterior s'ha d'establir una normativa general bàsica, com ho aconsella la Resolució núm. 24 adoptada per la Comissió Econòmica per a Europa referent al Codi de navegació per a vies navegables interiors, en el mateix cos legal o en reglaments específics, on es podrien regular les condicions de navegació per als espais interiors de Catalunya diferenciats.*

*Respecte a l'espai de l'Ebre navegable, no obstant quedar dins del territori català, és un espai fora de la competència exclusiva de la Generalitat de Catalunya. En tot cas, es podria regular la navegació a partir de l'adopció de la normativa bàsica, basada en el Codi europeu de navegació per vies interiors, abans referit, i una regulació específica per a l'espai, que s'ocuparia d'adaptar la navegació a les circumstàncies de l'Ebre navegable. Aquesta normativa podria fer-se efectiva per mitjà de l'article 117.3 de l'Estatut, de participació de la Generalitat en la planificació hidrològica i en els òrgans de gestió estatals de recursos hídrics i dels aprofitaments hidràulics que pertanyen a les conques hidrogràfiques intracomunitàries. I sobretot, per mitjà de l'article 169.6 de l'Estatut, en el qual la Generalitat assumeix la competència exclusiva en la regulació del transport marítim i fluvial que transcorre íntegrament per Catalunya. I diem l'anterior, referent a l'article*

*169.6 de l'Estatut, perquè el Codi europeu de vies de navegació interior (CEVNI) s'estructura dins del Comitè de transports interiors, regulant al mateix temps la navegació en el seu conjunt.*

#### *6.2. Fixar la formació i les titulacions en la navegació d'esbarjo.*

*La normativa bàsica que ho regula té com fonament l'article 119.3.d) de l'Estatut, al fixar la competència exclusiva de la Generalitat de Catalunya sobre la formació i titulacions en matèria d'activitats marítimes.*

*És possible una titulació específica de patró d'aigües continentals o fluvials i, al mateix temps, la regulació del govern d'embarcacions de lloguer amb motor, no tan restrictiva com l'actual.*

*Els requisits són els exigits en el Projecte de Decret sobre la regulació de la titulació de patró d'aigües continentals o fluvials i els requisits d'obtenció de les targetes d'esbarjo, elaborat per la Direcció General de Pesca i Assumptes Marítimes de l'any 2003 .*

*També hi ha l'alternativa, per al lloguer d'embarcacions sense patró, de l'adhesió al Codi Europeu de les vies de navegació interior (CEVNI), per part de l'Estat espanyol. En aquest cas, el títol tindria validesa per a tota Europa, però si únicament la transposició de la norma la fa Catalunya, la Confederació Hidrogràfica de l'Ebre hauria de reconèixer la seva validesa en tot el tram català del riu Ebre.*

#### *6.3. Certificat i registre de vaixells.*

*La Llei de Marina mercant defineix aquest organisme com l'estament competent en inspecció tècnica de vaixells, tripulants i mercaderies, així com en el control de situació, abanderament i registre de vaixells civils. En el cas de l'Ebre, el control, certificació de vaixells i el seu registre són funcions exercides per la Capitania marítima de Sant Carles de la Ràpita, raó per la que es disposa d'un servei de proximitat.*

*S'hauria d'adequar la normativa de certificació i registre i adaptar-la per a les embarcacions fluvials.*

#### *6.4. Autoritzacions per a la navegació fluvial.*

*Les autoritzacions, com ja s'ha exposat, són competència de la CHE i triguen molt temps a ser expedides. A partir del pantà de Riba-roja i fins al pont de la Cinta, les autoritzacions es sol·liciten a l'ACA, i aquesta emet informe a la CHE, la qual resol en última instància. En el pantà de Riba-roja les competències són exclusives de la CHE.*

*Per a agilitar els tràmits seria convenient que l'autorització es resolgués en un únic organisme, amb la màxima proximitat i implicació amb la navegació del riu possible (...).*

#### *6.7. Ports fluvials i marines seques.*

*Per a potenciar el desplegament de les embarcacions particulars s'hauria de facilitar la creació, en col·laboració amb les administracions locals, de punts d'amarrament, amb petits ports fluvials i/o marines seques, especialment en el tram de major incidència i demanda d'aquesta modalitat, com és entre Tortosa i la desembocadura del riu.*

#### *6.8. Reforçar els embarcadors.*

*Tal com s'ha comentat anteriorment, el model de desenvolupament turístic en les activitats nàutiques del riu Ebre ha d'estar completat per l'oferta turística i el desenvolupament dels municipis riberencs. Aquesta oferta ha d'estar present en els embarcadors, contemplant-los com una porta més d'entrada al municipi, específica per a turistes.*

*Els embarcadors no s'han de concebre aïlladament, sinó que han de tenir una zona d'esbarjo, al seu voltant i de fàcil accés, així com permetre l'amarrament de les embarcacions comercials que operen en el municipi.*

*6.8.1. Afegir els serveis als embarcadors (...).*

*6.8.2. Generar punts d'amarrament per a les embarcacions comercials (...).*

*6.8.3. Potenciar la implantació d'activitats complementàries en els embarcadors (...).*

*6.8.4. Adoptar els embarcadors al model de navegació del tram (...).*

*6.8.5. Reforçar les infraestructures existents (...)*".

**5.-**En la pàgina 32 de l'estudi es conté un quadre-resum en el qual es descriuen de forma correlativa les causes que han provocat la paràlisi del projecte de navegació pel riu Ebre i les propostes dirigides a promoure el seu desenvolupament. Pel que fa als problemes i solucions d'índole jurídica, el quadre-resum ofereix la següent informació:

<i>CAUSES DE NO CONSOLIDAR EXPECTATIVES</i>	<i>PROPOSTES DE FUTUR</i>
<i>Marc legal i normatiu de la navegació a l'Ebre complex i allunyat del territori</i>	<i>1. Traspàs de competències Estat-Generalitat 2. Adhesió al Codi Europeu de vies de Navegació Interiors (CEVNI) per part de l'Estat Espanyol</i>
<i>Autorització per a navegar</i>	<i>3. Resolta per un únic organisme i des de la proximitat</i>
<i>Manca de normes generals per a la navegació fluvial</i>	<i>4. Establir una norma general per a la navegació en vies interiors i fluvials per a Catalunya</i>
<i>Títulacions de govern</i>	<i>5. Fixar la formació i les titulacions en la navegació fluvial d'esbarjo 6. Titulació específica de patró d'aigües continentals o fluvials</i>
<i>Registre i certificat d'embarcacions</i>	<i>7. Certificació i registre de vaixells adaptat a la navegació fluvial</i>
<i>Falta de serveis i activitats complementàries</i>	<i>15. Afegir serveis als embarcadors 16. Generació d'amarraments per a embarcacions comercials 17. Potenciar la implantació d'activitats complementàries en els embarcadors 18. Adaptar els embarcadors al model de navegació del tram i afegir alguns 19. Reforçar les infraestructures existents 20. Facilitar la creació de punts d'amarratge per a les embarcacions particulars: ports fluvials i marines seques.</i>

**6.-**Finalment, en l'apartat de conclusions, l'informe assenyala que:

*“Les propostes recollides en aquest document, i sintetitzades a continuació, requereixen d'un desplegament complex, que en alguns casos precisarà de la redacció d'estudis complementaris o de projectes d'execució d'obra. La comissió redactora proposa al Consell Rector del IDECE la constitució d'una comissió de seguiment que impulsi la implantació de les mesures proposades, o si s'escau, d'aquelles que siguin aprovades pels òrgans competents, des de la coordinació interdepartamental del propi Govern de Catalunya, i la coordinació amb altres administracions i organismes implicats en la navegació del riu.*

*El projecte de la navegabilitat en l'Ebre es va posar en funcionament en un entorn legislatiu i normatiu molt precari, fet que ha provocat greus problemes de desenvolupament a l'empresa privada i al projecte en general.*

*La dispersió d'organismes amb competències sobre el dia a dia de les empreses i embarcacions que pretenen navegar pel riu, i la falta d'implicació en el projecte d'aquests organismes, ha redundat en aquest fracàs.*

*Aquesta realitat no ha pogut ser millorada fins a la data, però en el marc dels nous estatuts d'autonomia, tant català com andalús, i tenint la referència normativa marc europea sobre*

*navegació fluvial, és factible fer passos endavant en aquests àmbits, tant en l'adaptació de la normativa a la realitat fluvial com en l'aproximació de les competències al territori”.*

7.- A instàncies de la comissió de seguiment per a la implantació de les propostes contingudes en l'informe, en data 1 de juliol de 2.008 l'Institut per al Desenvolupament de les Comarques de l'Ebre va encarregar al despatx Landwell-Pricewaterhousecoopers l'elaboració d'un dictamen jurídic amb un doble objecte:

1. En primer lloc, analitzar les possibilitats de desenvolupament normatiu de la Llei Orgànica 6/2.006, de 19 de juliol, de Reforma de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya, en relació amb els següents aspectes:

- Règim de la navegació pel tram català del riu Ebre.
- Règim de l'autorització per a navegar en la part fluvial del riu Ebre que transcorre pel territori de la Comunitat Autònoma de Catalunya.
- Règim de les titulacions exigibles per a la navegació professional i esportiva en el tram català del riu Ebre.
- Règim de certificat i registre de les embarcacions que naveguen pel tram català del riu Ebre.
- Règim de les instal·lacions portuàries emplaçades en el tram català del riu Ebre.
- Règim dels serveis i activitats a desenvolupar en les instal·lacions portuàries en el tram català del riu Ebre.

2. En segon lloc, estudiar les alternatives jurídiques per a simplificar i homogeneïtzar els requisits administratius de la navegació pel tram català del riu Ebre.

## **II.-OBJECTE DEL DICTAMEN**

El present dictamen té per objecte donar compliment a l'encàrrec rebut de l'Institut per al Desenvolupament de les Comarques de l'Ebre.

Amb la finalitat d'estructurar sistemàticament el seu contingut, el dictamen s'ordena de la següent manera:

1. En primer lloc, s'enumera la normativa que resulta d'aplicació a les qüestions objecte del dictamen.

2. En segon lloc, s'exposen les consideracions jurídiques que han de permetre aclarir i, si escau, solucionar, els problemes que motiven l'emissió del dictamen. En aquest sentit, les consideracions jurídiques s'ordenen en dos apartats: el primer, relatiu a les possibilitats de desenvolupament normatiu de la Llei Orgànica 6/2.006, de 19 de juliol, de Reforma de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya en les matèries objecte del dictamen i, el segon, relacionat amb les alternatives jurídiques dirigides a simplificar i homogeneïtzar els requisits administratius per a navegar pel tram català del riu Ebre.

Les qüestions a tractar en el primer apartat s'ordenen, al seu torn, en atenció als principals títols de competències que es troben implicats. Així, s'analitzen de forma successiva els aspectes relatius als títols “aigües continentals”, “ports” i “marina mercant”.

En l'apartat dedicat a les “aigües continentals”, s'estudia el règim de l'autorització administrativa per a navegar en la part fluvial del riu Ebre que transcorre pel territori de la Comunitat Autònoma de Catalunya. En el relatiu a “ports”, s'analitza el règim de les instal·lacions portuàries emplaçades en el tram català del riu i el dels serveis i activitats a desenvolupar en les mateixes. I, finalment, en el dedicat a la “marina mercant”, es tracta el règim de les titulacions exigibles per a la navegació professional i esbarjo, del certificat i registre de les embarcacions i de la navegació pel tram català del riu.

3. Finalment, a tall de recapitulació, s'exposen unes breus conclusions jurídiques.

### III.-NORMATIVA APLICABLE

Les normes jurídiques analitzades per a l'emissió del present dictamen són les següents:

1. Conveni Internacional pel que s'aprova el Reglament Internacional per a Prevenir els Abordatges, de 20 d'octubre de 1.972.
2. Conveni Internacional sobre Normes de Formació, Titulació i Guàrdia per a la Gent del Mar, de 1.978.
3. Constitució Espanyola, de 27 de desembre de 1.978.
4. Llei Orgànica 4/1.979, de 18 de desembre, de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya.
5. Reial Decret 1.666/1.980, de 31 de juliol, pel que s'aproven les normes de traspàs de serveis de l'Estat i el funcionament de la comissió mixta de traspassos.
6. Reial Decret 2.876/1.980, de 12 de desembre, de traspàs de serveis de l'Estat a la Generalitat de Catalunya en matèria de ports.
7. Reial Decret 2.061/1.981, de 4 de setembre, sobre títols professionals de la marina mercant.
8. Reial Decret 3.301/1.981, de 18 de desembre, de traspàs de serveis de l'Estat a la Generalitat de Catalunya en matèria d'ordenació del litoral.
9. Reial Decret 1.963/1.982, de 30 de juliol, de traspàs de serveis de l'Estat a la Generalitat en matèria d'ensenyament professional nàutic-pesquer.
10. Llei 12/1.983, de 14 d'octubre, del Procés Autòmic.
11. Reial Decret 665/1.984, de 8 de febrer, de traspàs de funcions i serveis de l'Estat a la Generalitat de Catalunya en matèria d'ordenació del sector pesquer.
12. Reial Decret 2.646/1.985, de 27 de desembre, de traspàs de funcions i serveis de l'Estat a la Generalitat de Catalunya en matèria d'obres hidràuliques.
13. Reial Decret 849/1.986, d'11 d'abril, pel que s'aprova el reglament del domini públic hidràulic.
14. Llei 22/1.988, de 28 de juliol, de Costes.
15. Reial Decret 931/1.989, de 21 de juliol, pel que es constitueix l'Organisme de Conca Confederació Hidrogràfica de l'Ebre.

16. Reial Decret 1.027/1.989, de 28 de juliol, sobre abanderament, matrículació i registre marítim.
17. Reial Decret 1.119/1.989, de 15 de setembre, sobre embarcacions especials d'alta velocitat.
18. Ordre de 18 d'octubre de 1.989, sobre prova d'aptitud per a l'obtenció dels títols professionals de capità, pilot de 2<sup>a</sup> classe, cap de màquines, oficial de màquines de 2<sup>a</sup> classe i oficial radioelèctric de 1<sup>a</sup> i 2<sup>a</sup> classes.
19. Reial Decret 1.075/1.989, d'1 de setembre, sobre traspàs de funcions i serveis de l'Estat a la Generalitat de Catalunya en matèria d'ensenyaments superiors de la marina civil.
20. Reial Decret 1.471/1.989, d'1 de desembre, pel que s'aprova el reglament general per a desenvolupament i execució de la Llei de Costes.
21. Resolució de 13 de febrer de 1.990, per la que es regula el contingut específic dels treballs per a l'obtenció de títols professionals de capità, pilot de segona classe, cap de màquines, oficial de màquines de segona classe i oficial radioelèctric de primera i segona classe.
22. Llei 27/1.992, de 24 de novembre, de Ports de l'Estat i de la Marina Mercant.
23. Llei 30/1.992, de 26 de novembre, de Règim Jurídic de les Administracions Públiques i del Procediment Administratiu Comú.
24. Reial Decret 901/1.995, de 2 de juny, de traspàs de funcions i serveis de l'Administració de l'Estat a la Generalitat de Catalunya en matèria d'ensenyaments nàutic-esportius i subaquàtics.
25. Directiva 96/50/CE del Consell de 23 de juliol de 1.996, sobre harmonització dels requisits d'obtenció dels títols nacionals de patró d'embarcacions de navegació interior per al transport de mercaderies i passatgers en la comunitat.
26. Reial Decret 662/1.997, de 12 de maig, pel que s'estableix els requisits mínims per a exercir l'activitat professional de patró local de pesca i patró costaner polivalent.
27. Reial Decret 1.045/1.997, de 27 de juny, sobre ampliació de funcions i serveis traspassats de l'Administració de l'Estat a la Generalitat en matèria d'ensenyaments nàutic-pesquers.
28. Llei 5/1.998, de 17 d'abril, de Ports de Catalunya.

29. Reial Decret 930/1.998, de 14 de maig, sobre condicions generals d'idoneïtat i titulació de determinades professions de la marina mercant i del sector pesquer.
30. Ordre de 16 de desembre de 1.998, pel que es regula el procediment abreujat de registre i matriculació de les motos nàutiques.
31. Reial Decret 1.434/1.999, de 10 de setembre, pel que s'estableix els reconeixements i inspeccions de les embarcacions d'esbarjo per a garantir la seguretat de la vida humana en el mar i determina les condicions que han de reunir les entitats col·laboradores d'inspecció.
32. Reial Decret 2.062/1.999, de 30 de desembre, pel que es regula el nivell mínim de formació en professions marítimes.
33. Ordre de 18 de gener de 2.000, pel que s'aprova el reglament sobre despatx de vaixells.
34. Llei 10/2.000, de 7 de juliol, d'Ordenació del Transport en Aigües Marítimes i Continentals de Catalunya.
35. Reial Decret 1.837/2.000, de 10 de novembre, pel que s'aprova el reglament d'inspecció i certificació de vaixells civils.
36. Ordre de 21 de juny de 2.001, per la que es regula el procediment d'expedició de targetes professionals de la marina mercant.
37. Reial Decret Legislatiu 1/2.001, de 20 de juliol, pel que s'aprova el Text Refós de la Llei d'Aigües.
38. Decret 206/2.001, de 24 de juliol, pel que s'aprova el reglament de policia portuària.
39. Reial Decret 259/2.002, de 8 de març, pel que s'actualitzen les mesures de seguretat en la utilització de les motos aquàtiques.
40. Resolució de 23 de maig de 2.002, de la Direcció General de la Marina Mercant, sobre expedició de les autoritzacions federatives de patró de moto nàutica C.
41. Ordre 2.296/2.002, de 4 de setembre, per la que es regulen els programes de formació dels títols professionals de mariners de pont i de màquines de la marina mercant, i de patró portuari, així com els certificats d'especialitat acreditatius de la competència professional.
42. Codi Europeu de les Vies de Navegació Interior, 2<sup>a</sup> revisió, de 2.002.

43. Ordre 1.415/2.003, de 23 de maig, per la que es regula el sistema de qualitat i les auditories externes exigides en la formació i expedició de títols exigits per a l'exercici de professions marítimes.
44. Decret 258/2.003, de 21 d'octubre, pel que s'aprova el reglament de la Llei de Ports de Catalunya.
45. Decret Legislatiu 3/2.003, de 4 de novembre, pel que s'aprova el Text Refós de la Legislació d'Aigües de Catalunya.
46. Reial Decret 1.945/2.004, de 27 de setembre, de traspàs de mitjans econòmics de l'Administració de l'Estat a la Generalitat de Catalunya per a l'exercici de les funcions en matèria de transport marítim.
47. Reial Decret 1.946/2.004, de 27 de setembre, d'ampliació de funcions i serveis traspassats a la Generalitat de Catalunya pel Reial Decret 1.963/1.982, de 30 de juliol, en matèria d'ensenyament professional nàutic-pesquer.
48. Reial Decret 2.017/2.004, d'11 d'octubre, sobre atribucions de les titulacions de patró de pesca d'altura, patró de primera classe de pesca de litoral i mecànic naval de primera classe.
49. Decret 17/2.005, de 8 de febrer, pel que s'aprova el reglament de marines interiors.
50. Llei Orgànica 6/2.006, de 19 de juliol, de Reforma de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya.
51. Reial Decret 125/2.007, de 2 de febrer, pel que es fixa l'àmbit territorial de les Demarcacions Hidrogràfiques.
52. Reial Decret 544/2.007, de 27 d'abril, pel que es regula l'abanderament i matriculació de les embarcacions d'esbarjo de la llista setena del registre de matrícula de vaixells.
53. Resolució de 15 de maig de 2.007 de la Confederació Hidrogràfica de l'Ebre, sobre modificació de les normes de navegació amb motiu de l'expansió del musclo zebra i nova classificació d'embassaments de la conca de l'Ebre.
54. Reial Decret 638/2.007, de 18 de maig, pel que es regulen les capitànies marítimes i els districtes marítims.
55. Ordre 3.200/2.007, de 26 d'octubre, per la que es regulen les condicions per al govern de les embarcacions d'esbarjo.

56. Reial Decret 1.404/2.007, de 29 d'octubre, de traspàs de funcions i serveis de l'Administració General de l'Estat a la Generalitat de Catalunya en matèria d'ordenació i gestió del litoral.
57. Reial Decret 1.519/2.007, de 16 de novembre, pel que s'estableixen els coneixements i requisits mínims per a exercir l'activitat professional de mariner en vaixells de pesca.
58. Resolució de 16 de gener de 2.008, de la Direcció General de la Marina Mercant, per la que es convoquen exàmens teòrics ordinaris per a l'obtenció de titulacions per al govern d'embarcacions d'esbarjo i motos nàutiques.
59. Resolució de 28 de gener de 2.008, de la Capitania Marítima de Tarragona, per la que s'estableixen les normes de navegació en el tram baix del riu Ebre.
60. Reial Decret 232/2.008, de 15 de febrer, sobre ampliació de mitjans patrimonials adscrits als serveis traspassats a la Generalitat de Catalunya pel Reial Decret 2.646/1.985, de 27 de desembre, en matèria d'obres hidràuliques.
61. Reial Decret 1.386/2.008, d'1 d'agost, sobre ampliació de mitjans patrimonials adscrits als serveis traspassats a la Generalitat de Catalunya pel Reial Decret 2.646/1.985, de 27 de desembre, en matèria d'obres hidràuliques.
62. Reial Decret 1.387/2.008, d'1 d'agost, sobre ampliació de funcions i serveis traspassats a la Generalitat de Catalunya per Reial Decret 1.404/2.007, de 29 d'octubre, en matèria d'ordenació i gestió del litoral.

#### **IV.-CONSIDERACIONS JURÍDIQUES**

**I.-Possibilitats de desenvolupament normatiu de la Llei Orgànica 6/2.006, de 19 de juliol, de Reforma de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya en les matèries objecte del dictamen.**

**I.1.-Les competències administratives en matèria d'aigües continentals: l'autorització per a navegar pel tram català del riu Ebre.**

**I.1.1.-Introducció.**

Com s'explica en l'informe, el tram català del riu Ebre comprèn un espai físic que discorre des del pantà de Riba-roja fins a la desembocadura d'aquell.

Des d'un punt de vista estrictament administratiu, aquest espai està condicionat per la confluència de dos règims jurídics diferents.

El primer és el propi del domini públic marítim-terrestre i es preveu en la Llei 22/1.988, de 28 de juliol, de Costes i el seu Reglament d'execució, aprovat pel Reial Decret 1.471/1.989, d'1 de desembre. Aquest règim ordena una zona que comprèn des de la desembocadura del riu Ebre fins al pont de La Cinta (Tortosa). L'aplicació d'aquest règim a la zona referida es justifica en la mesura que, segons els articles 5 i 6.1 del Reglament d'execució de la Llei de Costes, pertanyen al domini públic marítim-terrestre estatal la desembocadura dels rius fins allà on sigui sensible l'efecte de les mareas. Amb fonament en aquesta previsió normativa, l'Administració General de l'Estat té inclosa la zona citada en el domini públic marítim-terrestre estatal, mitjançant la corresponent delimitació administrativa.

Als efectes que ens ocupen, la inclusió d'aquesta zona en el domini públic marítim-terrestre té una conseqüència immediata sobre el règim jurídic de la navegació pel tram català del riu Ebre. En efecte, segons la Llei 22/1.988, de 28 de juliol, de Costes, navegar es considera una modalitat d'ús comú general del domini públic marítim-terrestre. La qualificació de la navegació com a simple ús comú general del domini públic significa que aquesta és lliure,

pública i gratuïta i, en conseqüència, es pot dur a terme per qualsevol persona natural o jurídica sense necessitat de prèvia autorització administrativa. A aquest fet es refereix l'article 31.1 del referit cos legal, quan disposa que:

*“La utilització del domini públic marítim-terrestre i, en tot cas, del mar i la seva ribera, serà lliure, pública i gratuïta per als usos comuns i acords amb la naturalesa d'aquell, tals com passejar, estar, banyar-se, navegar, embarcar i desembarcar, encallar, pescar, agafar plantes i mariscs i altres actes semblants que no requereixin d'obres i instal·lacions de cap tipus i que es realitzin d'acord amb les lleis i reglaments o normes aprovades conforme a aquesta Llei”.*

Per tant, en el present moment, el simple fet de navegar en la zona compresa entre la desembocadura del riu Ebre i el pont de La Cinta (Tortosa) constitueix un ús comú general del domini públic marítim-terrestre estatal que no es troba subjecte a prèvia autorització administrativa.

El segon, és el propi del domini públic hidràulic estatal previst, bàsicament, en el Reial Decret Legislatiu 1/2001, de 20 de juliol, pel que s'aprova el Text Refós de la Llei d'Aigües i en el Reial Decret 849/1.986, d'11 d'abril, pel que s'aprova el reglament del domini públic hidràulic. Aquest règim ordena la zona compresa des del pont de La Cinta (Tortosa) fins al pantà de Riba-roja. L'aplicació d'aquest règim a la zona referida es justifica en la mesura que, segons els articles 1.3 i 2.a) de la Llei d'Aigües, pertanyen al domini públic hidràulic de l'Estat les aigües continentals superficials<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Segons els professors José Luís Gabaldón García i José María Ruiz Soroa. “Por lo que se refiere a la delimitación de las aguas marítimas interiores respecto a las aguas continentales interiores en el Derecho español, resulta que la legislación reguladora del dominio público hidráulico no parece proporcionar criterio seguro alguno que permita conocer dónde acaban unas y dónde comienzan otras cuando ambas se hallan comunicadas. Por su parte, la Ley de Costas define los distintos bienes del demanio marítimo-terrestre, entre los que figuran el mar territorial y las aguas (marítimas) interiores, con su lecho y subsuelo. Estas últimas encuentran su definición y delimitación en la reglamentación administrativa de desarrollo. En efecto, el RD 258/1989 (normativa general sobre vertidos de sustancias peligrosas desde tierra al mar) entiende por tales las situadas entre la costa y las líneas de base rectas establecidas por el Estado como límite interior del mar territorial. Si la norma se detuviese aquí no habría progresado gran cosa en la tarea delimitadora. Pero, afortunadamente, avanza para definir el límite de las aguas continentales como el lugar del curso de agua donde es sensible el efecto de las mareas o donde, en ausencia de éstas, como consecuencia de la presencia de agua de mar, aumenta sensiblemente la salinidad. En conclusión, puede decirse que, en nuestro Derecho, son aguas continentales interiores no sólo los lagos y embalses de agua dulce, sino también las de los cursos de los ríos que están en comunicación con el mar, hasta que llegan al lugar en que se hace sensible el efecto de las mareas y, en defecto de ellas, hasta el punto en que dejan de ser dulces por aumentar sensiblemente su salinidad (criterio químico y subsidiario de delimitación). A partir de entonces dejan de ser continentales y se convierten en aguas marítimas interiores”. *Manual de Dret de la Navegació Marítima*. Marcial Pons,

Com seguidament s'explicarà amb més detall, la pertinença d'aquesta zona al domini públic hidràulic estatal també té conseqüències directes sobre el règim jurídic de la navegació pel tram català del riu Ebre. Efectivament, a diferència del que succeeix amb la legislació sobre domini públic marítim-terrestre, la Llei d'Aigües considera la navegació com una modalitat d'ús comú especial del domini públic hidràulic estatal. Aquesta qualificació duu aparellada la necessitat d'obtenir una prèvia autorització administrativa per a navegar entre el pont de La Cinta (Tortosa) i el pantà de Riba-roja. Així ho preveu, concretament, l'article 51 de la Llei d'Aigües, quan disposa que:

*“Requeriran autorització administrativa els següents usos comuns especials: a) la navegació (...)”*.

Per tant, en aquests moments, el simple fet de navegar per la zona compresa entre el pont de La Cinta (Tortosa) i el pantà de Riba-roja constitueix un ús comú especial del domini públic hidràulic estatal sotmès a prèvia autorització administrativa<sup>2</sup>.

En la pràctica, aquest doble règim jurídic presenta alguns inconvenients que, fet i fet, han condicionat el normal desenvolupament del projecte de navegació pel tram català del riu Ebre. Com s'explica en l'informe, la necessitat d'obtenir una autorització administrativa per a navegar entre el pont de La Cinta (Tortosa) i el pantà de Riba-roja constitueix un element dissuasiu per als potencials usuaris del tram català del riu Ebre, doncs, amb certa freqüència, l'Administració General de l'Estat dilata en excés l'atorgament d'aquests títols. Amb la finalitat de defugir aquest problema, en l'informe es proposa atribuir a un únic òrgan administratiu la resolució de les autoritzacions per a navegar pel domini públic hidràulic estatal, amb la màxima proximitat i implicació possible en la navegació del riu.

---

Barcelona, 1.999, pàgines 61 i 62 .

<sup>2</sup> Com excepció, l'article 56 del Reial decret 849/1.986, de 11 d'abril, pel que s'aprova el reglament del domini públic hidràulic preveu que: “En les zones limítrofes a les platges naturals dels rius, llacs, llacunes o embassaments on no estigués expressament prohibit el bany, no es precisarà cap tipus d'autorització per a l'ús de mitjans de flotació que, per la seva grandària i característiques, puguin ser considerats com a complementaris del bany”.

Per tal de verificar la procedència de la mesura prevista en l'informe, resulta necessari analitzar, en primer lloc, l'actual règim jurídic de l'autorització administrativa per a navegar pel domini públic hidràulic estatal i, en segon lloc, si les noves competències administratives assumides per la Comunitat Autònoma de Catalunya en virtut de la Llei Orgànica 6/2.006, de 19 de juliol, li oferixen cobertura jurídica.

### **I.1.2.- La distribució de competències entre l'Estat i la Comunitat Autònoma de Catalunya en matèria d'autorització per a navegar pel domini públic hidràulic estatal.**

La distribució de competències entre l'Estat i les Comunitats Autònomes en matèria de “aigües continentals” es preveu, essencialment, en els articles 148.1.10 i 149.1.22 de la Constitució Espanyola.

Conforme al primer d'aquests preceptes:

*“Les Comunitats Autònomes podran assumir competències en les següent matèries: Els projectes, construcció i explotació d'aprofitaments hidràulics, canals i regadius d'interès de la Comunitat Autònoma; les aigües minerals i termals”.*

El segon, per la seva banda, disposa que:

*“L'Estat té competència exclusiva sobre les següents matèries: la legislació, ordenació i concessió de recursos i aprofitaments hidràulics quan les aigües discorren per més d'una Comunitat Autònoma, i l'autorització de les instal·lacions elèctriques quan el seu aprofitament afecti a una altra Comunitat o el transport d'energia surti del seu àmbit territorial”.*

Com és de veure, els criteris emprats per ambdós articles no són coincidents ja que, mentre l'article 149.1.22 al·ludeix a l'element territorial per a determinar la competència estatal (aigües que discorren per més d'una Comunitat Autònoma), l'article 148.1.10 se serveix d'un criteri funcional (interès de la Comunitat) per a determinar les competències exclusives de les Comunitats Autònomes, problema que s'agreuja amb la distinció entre recursos i aprofitaments, a la que també es refereix l'article 149.1.22. D'altra banda, la Constitució conté altres títols a favor de l'Estat que poden incidir en les competències sobre les aigües

terrestres: la planificació econòmica general directament relacionada amb la planificació hidràulica (article 149.1.13); l'establiment de les condicions bàsiques per a l'exercici dels drets i deures dels espanyols (article 149.1.1); la legislació civil (article 149.1.8); la legislació bàsica sobre contractes i concessions administratives (article 149.1.18); el medi ambient (article 149.1.23); les obres públiques d'interès general o que afectin a més d'una Comunitat Autònoma (article 149.1.24), etc.

Mitjançant la Llei Orgànica 4/1.979, de 18 de desembre, es va aprovar l'Estatut d'Autonomia de Catalunya. D'acord amb les previsions contingudes en la Constitució, l'article 9.16 de l'Estatut va establir que:

*“La Generalitat de Catalunya té competència exclusiva sobre les següents matèries: Aprofitaments hidràulics, canals i regadius, quan les aigües discorrin íntegrament dins de Catalunya; (...) aigües minerals, termals i subterrànies”.*

Com en el cas de la Constitució, l'Estatut també conté altres títols a favor de la Generalitat que poden incidir en les competències sobre les aigües terrestres. Així succeeix, per exemple, amb els que fan referència a les obres públiques que no tinguin la qualificació legal d'interès general de l'Estat o que la seva realització no afecti a una altra Comunitat Autònoma (article 9.13); contractes i concessions administratives de competència de la Generalitat, en el marc de la legislació bàsica de l'Estat (article 10.1.2); protecció del medi ambient, en el marc de la legislació bàsica de l'Estat (article 10.1.6); ordenació del transport de mercaderies i passatgers (article 11.9), etc.

A la pràctica, tot aquest ventall de títols directes i col·laterals provoca un entrecreuament competencial de complexa interpretació i de difícil aplicació. Per això, l'estudi del repartiment competencial en aquest sector ha de realitzar-se seguint la doctrina recollida en la Sentència del Tribunal Constitucional 227/1.988, de 29 de desembre<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> Aquesta Sentència resol els recursos d'inconstitucionalitat promoguts en relació amb la Llei 29/1.985, de 2 d'agost, d'Aigües per la Junta de Galícia, per 59 Senadors, pel consell de Govern de la Diputació Regional de Cantàbria, així com els conflictes de competència plantejats pel govern Basc en relació amb el Reial decret 849/1.986, d'11 d'abril, pel qual s'aprova el reglament del domini públic hidràulic en desenvolupament de la Llei d'Aigües; l'Ordre de 23 de desembre de 1.986, del Ministeri d'Obres Públiques i Urbanisme, per la que es dicten normes complementàries sobre autoritzacions d'abocaments d'aigües residuals i el Reial decret 650/1.987, de 8 de maig, pel que es defineixen els àmbits territorials dels Organismes de conca i dels plans

Als efectes del present dictamen, la Sentència del Tribunal Constitucional 227/1.988, de 29 de desembre, estableix quatre premisses essencials:

Primera: Les aigües continentals superficials són béns de domini públic de titularitat estatal. Ara bé, la titularitat estatal sobre el domini públic hidràulic no predetermina les competències que l'Estat i la Comunitat Autònoma de Catalunya tenen atribuïdes en relació amb aquest domini.

En el fonament jurídic 14º de la Sentència fa referència a aquesta qüestió:

*“...Por ello, en el supuesto de la afectación en régimen demanial de un bien singular a un servicio público stricto sensu, resulta claro que la titularidad del bien es accesoria a la de la competencia para la gestión del servicio, salvo prescripción expresa en contrario, a lo que no se opone el art. 132.2 de la Constitución. En tales casos tanto el Estado como las Comunidades Autónomas pueden ejercer las potestades que les confieren la Constitución (art. 128.2) y los Estatutos de Autonomía, cuando ello implique una afectación de bienes al dominio público, y de acuerdo con las leyes que regulen el régimen jurídico de este último (artículo 132.1 de la Constitución). Por el contrario, tratándose del demanio natural, es lógico que la potestad de demanializar se reserve al Estado en exclusiva y que los géneros naturales de bienes que unitariamente lo integran se incluyan, asimismo, como unidad indivisible en el dominio público estatal. Esta afirmación resulta más evidente aún por referencia a un recurso esencial como el agua, dado el carácter de recurso unitario e integrante de un mismo ciclo (hidrológico) que indudablemente tiene y que la propia Ley de Aguas impugnada le reconoce. Todo ello sin perjuicio de las competencias atribuidas a las Comunidades Autónomas sobre la gestión y aprovechamiento de recursos hidráulicos, en virtud de la Constitución y de sus respectivos Estatutos de Autonomía, competencias a las que, por los motivos señalados, no es inherente la potestad de afectación y la titularidad del bien sobre el que recaen.*

*Pero es que, además, las normas constitucionales relativas a la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas que inciden directamente sobre el régimen jurídico de la titularidad de los bienes conducen a la misma conclusión. Si la técnica jurídica del dominio público supone ante todo la segregación de determinados bienes del tráfico jurídico privado, es obvio que la inclusión en el mismo de categorías enteras de bienes, definidas por sus elementos naturales, constituye una línea divisoria, de alcance general, respecto de la clasificación de los bienes en susceptibles o no de ser objeto del derecho de propiedad privada. Las normas jurídicas establecen así una summa divisio que, sin perjuicio de la afectación singular de otros bienes que puedan ser indistintamente objeto de apropiación privada, repercute de manera directa en el régimen jurídico del*

---

hidrològics.

*derecho que reconoce el art. 33.1 de la Constitución, al que fijan un límite objetivo esencial. En consecuencia, aquella forma de afectación general al dominio público mediante ley de todo un género de bienes definidos por sus características naturales compete en exclusiva al Estado, y ello tanto porque se debe entender incluida en el concepto material de legislación civil, a que se refiere el art. 149.1.8ª de la Constitución, como porque atañe a las condiciones básicas o posiciones jurídicas fundamentales de todos los españoles en el ejercicio de los derechos constitucionales, respecto de los que el Estado debe garantizar la igualdad sustancial, mediante su propia regulación, de acuerdo con el art. 149.1.1ª de la Constitución. Por estricto que sea el alcance de este último precepto, es fácil advertir que la igualdad sustancial de todos los españoles en el ejercicio del derecho constitucional de propiedad quedaría quebrantada si la zona marítimo-terrestre, las playas, las aguas continentales u otros tipos de bienes naturales semejantes pudieran ser objeto de apropiación privada en las distintas zonas del territorio del Estado. De ahí que sólo el legislador estatal pueda disponer, como condición básica que garantice la igualdad sustancial, la determinación de las categorías de bienes naturales que quedan excluidas del tráfico privado. Por otra parte, a la luz de los antecedentes históricos, no cabe duda de que la regulación de la clasificación primaria de los bienes en susceptibles o no de dominio privado constituye parte de la legislación civil, sin perjuicio del carácter público de la legislación que fije el régimen exorbitante de protección y uso de los bienes públicos.*

*El conjunto de razones expuestas permite concluir que corresponde al legislador estatal en exclusiva la potestad para excluir genéricamente del tráfico jurídico privado las aguas continentales, consideradas como un género de bienes naturales o un recurso natural unitario y, para integrarlas en el dominio público del Estado”.*

Segona: L'Estat té competència per a qualificar la navegació com un ús comú especial del domini públic hidràulic, de conformitat amb el que preveu l'article 149.1.18 de la Constitució.

En el fonament jurídic 23º de la Sentència s'expressa així:

*“...El Gobierno vasco impugna los apartados 1 y 2 del art. 48 de la Ley, relativos al uso común general del dominio público hidráulico, porque considera que invaden las competencias del País Vasco sobre los aprovechamientos hidráulicos en las aguas que discurren íntegramente por su territorio. De acuerdo con lo ya declarado en otro momento de esta Sentencia, es cierto que a esa Comunidad Autónoma le corresponde la regulación del uso común en dichas aguas. Pero es preciso advertir que el art. 48, en sus apartados 1 y 2, no establece la regulación de este tipo de utilización del demanio hídrico, sino que se remite a lo que dispongan las Leyes y Reglamentos, sin prejuzgar el carácter estatal o autonómico de unas y otros. Por el contrario, se ciñe a determinar los supuestos en que el uso de las aguas, por ser común, no requiere autorización ni concesión administrativa, especificando los límites que circundan el ejercicio de este derecho que todos tienen a usar de las aguas superficiales. De ahí que deba entenderse que este precepto guarda una*

*relación directa e inmediata (...) con el sistema general o básico de concesiones administrativas de aguas públicas, por lo mismo que, a través de dicho precepto legal, se viene a impedir, conforme a una ininterrumpida tradición legislativa, la extensión de aquel sistema concesional a determinadas formas de utilización de tales aguas públicas. En consecuencia, los apartados 1 y 2 del art. 48 no invaden competencias autonómicas, pues se reconducen a la competencia que al Estado reserva el art. 149.1.18ª de la Constitución (...).*

*Por idéntico motivo al de la impugnación del artículo anterior, el Gobierno Vasco combate también el art. 49, relativo a los usos comunes especiales de las aguas, a lo que se opone el Letrado del Estado con igual razonamiento, fundado en la competencia estatal para aprobar la legislación básica de las concesiones administrativas. Las mismas razones arriba invocadas sirven para declarar que este precepto tampoco puede considerarse inconstitucional, puesto que sólo delimita los supuestos de uso común especial que no excluyen la utilización de las aguas públicas superficiales por terceros, en los que no cabe emplear la técnica concesional, sino sólo la autorización administrativa previa. Dicho sea sin perjuicio de la competencia de la Comunidad Autónoma del País Vasco para regular en concreto cada tipo de uso especial y para otorgar las correspondientes autorizaciones...”.*

Tercera: El repartiment de competències entre l'Estat i la Comunitat Autònoma de Catalunya pel que fa a l'atorgament de l'autorització per a navegar es resol a partir del criteri de la conca hidrogràfica. Segons aquest criteri, correspon a l'Estat l'atorgament de les autoritzacions en les conques hidrogràfiques que excedeixen de l'àmbit territorial d'una sola Comunitat Autònoma i, a la de Catalunya, l'atorgament de les autoritzacions en les conques compreses íntegrament en el seu respectiu territori.

En els fonaments jurídics 15º i 18º de la Sentència es fa referència a aquesta delimitació:

*“...El primer problema que plantea la interpretación de este precepto constitucional es el que concierne al significado de la expresión aguas que discurren por más de una Comunidad Autónoma, ya que la Ley de Aguas parte del principio de unidad de gestión de cada cuenca hidrográfica, entendida como territorio en la que las aguas fluyen al mar a través de una red de cauces secundarios que convergen en un cauce principal único (...). Desarrollando el criterio territorial de delimitación de las competencias del Estado, enunciado en la norma constitucional antes citada, la Ley impugnada utiliza el de cuenca hidrográfica, distinguiendo así entre funciones que corresponden al Estado en las cuencas que excedan del ámbito territorial de una sola Comunidad Autónoma (...) y las que pueden ejercer las Comunidades Autónomas, en virtud de sus Estatutos de Autonomía, sobre el dominio público hidráulico en cuencas hidrográficas comprendidas íntegramente dentro de su territorio (...).*

*No puede entenderse que el criterio de delimitación territorial utilizado por el legislador sea contrario a lo dispuesto en el art. 149.1.22ª de la Constitución y preceptos concordantes de*

*los Estatutos de Autonomía. La expresión aguas que discurren por más de una Comunidad Autónoma es un concepto constitucional cuyo significado debe desentrañarse atendiendo a criterios lógicos, técnicos y de experiencia. Desde el punto de vista de la lógica de la gestión administrativa, no parece lo más razonable compartimentar el régimen jurídico y la administración de las aguas de cada curso fluvial y sus afluentes en atención a los confines geográficos de cada Comunidad Autónoma, pues es evidente que los usos y aprovechamientos que se realicen en el territorio de una de ellas condicionan las posibilidades de utilización de los caudales de los mismos cauces, principales o accesorios, cuando atraviesan el de otras Comunidades o surten a los cursos fluviales intercomunitarios. Este condicionamiento, por lo demás, no sólo se produce aguas arriba en perjuicio de los territorios por los que una corriente desemboca en el mar, sino también aguas abajo, en posible perjuicio de los territorios donde nace o por donde transcurre, ya que la concesión de caudales implica en todo caso el respecto a los derechos preexistentes, de manera que los aprovechamientos concedidos en el tramo inferior o final de un curso pueden impedir o menoscabar las facultades de utilización de las aguas en tramos superiores. Por el contrario, el criterio de la cuenca hidrográfica como unidad de gestión permite una administración equilibrada de los recursos hidráulicos que la integran, en atención al conjunto de intereses afectados que, cuando la cuenca se extiende al territorio de más de una Comunidad Autónoma, son manifiestamente supracomunitarios. Desde un punto de vista técnico, es claro también que las aguas de una misma cuenca forman un conjunto integrado que debe ser gestionado de forma homogénea, como pone de relieve el Letrado de Estado, sin que a ello se oponga objeción alguna la representación del Gobierno Vasco. Así lo pone de manifiesto la experiencia internacional sobre la materia. (...).*

*De todo ello cabe deducir que, cuando la Constitución utiliza la expresión aguas que discurren, no toma en consideración necesariamente las corrientes o cursos aislados, ni menos aún obliga a compartimentar las competencias sobre los diferentes tramos de un mismo curso fluvial. Antes bien, es lícito y razonable entender, como así lo hace la Ley impugnada, que, para delimitar las competencias exclusivas del Estado, la norma constitucional permite referirse al conjunto integrado de las aguas de cada cuenca que, a través de corrientes principales y subalternas traspasan los confines del territorio de una Comunidad Autónoma. A ello no se opone el hecho de que la Constitución y los Estatutos de Autonomía no hayan sancionado explícitamente el concepto estructural de cuenca hidrográfica, pues en ningún caso podría atribuirse a esta omisión el sentido de que sus redactores lo han querido excluir implícitamente, lo que no se desprende, antes al contrario, de los antecedentes parlamentarios. Aún más, la virtual totalidad de los Estatutos de Autonomía, y entre ellos el del País Vasco, atribuyen a las Comunidades Autónomas competencias sobre las aguas que discurren íntegramente por su territorio, lo que indica que se ha adoptado también una concepción integral de la gestión del recurso como la que proporciona el criterio de la cuenca hidrográfica, pues en otro caso el adverbio resultaría superfluo.*

*No es, por tanto, inconstitucional que la Ley de Aguas utilice como criterio territorial para el ejercicio de las competencias del Estado en materia de aguas continentales el de la cuenca hidrográfica que exceda de una Comunidad Autónoma (...).*

*El concepto de aprovechamientos hidráulicos admite una definición suficientemente precisa, a la luz de la concepción del dominio público que está latente en las nociones que la Constitución, los Estatutos y la Ley de Aguas utilizan en esta materia. El régimen demanial comporta la titularidad pública de los bienes sobre los que recae, pero sobre todo supone que tales bienes quedan sujetos a reglas exorbitantes del Derecho privado. Estas reglas pueden clasificarse en dos grupos: las que se refieren a la protección del demanio, de un lado, y las que regulan su utilización o aprovechamiento, incluida la denominada policía de aguas o regulación de vigilancia del buen orden en el uso y aprovechamientos, de otro. Los Estatutos de Galicia y el País Vasco aluden concretamente a este último grupo de materias. En cambio, no atribuyen a las respectivas Comunidades Autónomas las competencias sobre la protección del dominio público hidráulico, concepto este que no es posible encuadrar estrictamente en el de aprovechamiento. Por lo demás, si el Estado ha asumido la titularidad de las aguas continentales públicas, es lógico que haya de corresponderle también la potestad de protección del demanio hídrico, con el fin de asegurar la integridad de aquella titularidad sobre todos los bienes que lo componen, en aplicación y desarrollo de los principios establecidos en el art. 132.1 de la Constitución.*

*En consecuencia, por lo que se refiere a las aguas públicas superficiales y subterráneas renovables que discurran por cuencas hidrográficas comprendidas íntegramente en sus respectivos territorios, las Comunidades Autónomas de Galicia y el País Vasco tienen atribuida la competencia general sobre el régimen de utilización y aprovechamiento. De acuerdo con lo dispuesto en sus Estatutos de Autonomía, y como admite el Letrado del Estado, para el ejercicio de esta competencia no sólo les corresponden funciones de carácter ejecutivo o administrativo, sino también funciones legislativas (...)*”.

Quarta: La Comunitat Autònoma de Catalunya pot legislar els aprofitaments d'aigües públiques en les conques intracomunitàries, amb les úniques excepcions que deriven d'altres títols competencials de l'Estat. Així doncs, en aquesta Comunitat i en relació amb les conques intracomunitàries, la legislació de l'Estat sobre l'aprofitament de les aigües públiques només té caràcter supletori.

El fonament jurídic 23º de la Sentència diu:

*“...Es necesario recordar aquí la distinción entre las Comunidades Autónomas que han asumido la competencia genérica sobre el régimen de los aprovechamientos hidráulicos en las aguas que discurran íntegramente por su territorio y aquellas otras que ostentan competencias en materia de aguas dentro de los límites establecidos por el art. 148.1.10ª de la Constitución. En el primer caso, la regla general es que corresponde a las Comunidades Autónomas legislar los aprovechamientos de aguas públicas en las cuencas intracomunitarias, con las únicas salvedades que deriven de otros títulos competenciales del Estado, como son los referidos a la legislación básica sobre contratos y concesiones administrativas y sobre el medio ambiente o a las bases de régimen minero y energético (...) entre otros. Con estas excepciones, procede declarar que, en estas Comunidades Autónomas*

*y en relación con las cuencas intracomunitarias, la legislación del Estado sobre el aprovechamiento de las aguas públicas, sólo puede tener carácter supletorio del Derecho propio de las mismas. Por el contrario, en los demás casos, el Estado puede regular el uso y aprovechamiento de las aguas continentales, siempre que se salvaguarden las competencias asumidas por las Comunidades Autónomas en materia de proyectos, construcción y explotación de los aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos de su interés, así como las demás que ostente sobre materias conexas, cuando haya de darse prioridad a otros títulos competenciales... ”.*

En aquests moments, la normativa vigent en matèria d'aigües continentals de l'Estat i de la Comunitat Autònoma de Catalunya, s'acomoda sense ambagatges a la doctrina continguda en la Sentència del Tribunal Constitucional que s'acaba de fer esment.

En aquest sentit, els articles 1.3 i 2.a) del Reial Decret Legislatiu 1/2001, de 20 de juliol pel que s'aprova el Text Refós de la Llei d'Aigües, qualifiquen les aigües continentals superficials com béns de domini públic de titularitat estatal. Per la seva banda, l'article 17.d) del mateix text legal, reconeix la competència de l'Estat per a atorgar les autoritzacions referents al domini públic hidràulic, així com la tutela d'aquest, en les conques hidrogràfiques que excedeixin de l'àmbit territorial d'una sola Comunitat Autònoma, sense perjudici que la seva tramitació pugui ser encomanada a les Comunitats.

D'altra banda, l'article 4.b) del Decret Legislatiu 3/2.003, de 4 de novembre, pel que s'aprova el Text Refós de la Legislació en matèria d'Aigües de Catalunya, atribueix a la Generalitat la competència per a atorgar les autoritzacions referents al domini públic hidràulic en les conques compreses íntegrament en el seu territori. El precepte en qüestió disposa que:

*“Correspon a la Generalitat: L'ordenació i la concessió dels recursos i aprofitaments hídrics, fins i tot l'aprofitament de les aigües residuals i, en general, totes les funcions d'administració i control de la qualitat del domini públic hidràulic, inclosos la delimitació i la modificació i la correcció dels cursos fluvials, en les conques compreses íntegrament en el territori de Catalunya”.*

### **I.1.3.-Règim jurídic de l'autorització per a navegar en el tram català del riu Ebre.**

Com ja s'ha dit, la navegació constitueix una modalitat d'ús comú especial del domini públic hidràulic sotmesa a prèvia autorització administrativa. El règim jurídic d'aquesta classe d'autorització es preveu, essencialment, en el Reial Decret Legislatiu 1/2001, de 20 de juliol, pel que s'aprova el Text Refós de la Llei d'Aigües, en el Reial Decret 849/1.986, de 11 d'abril, pel que s'aprova el reglament del domini públic hidràulic, i en el Decret Legislatiu 3/2.003, de 4 de novembre, pel que s'aprova el Text Refós de la Legislació en matèria d'Aigües de Catalunya.

A efectes del present dictamen, el règim jurídic de l'autorització administrativa per a navegar pel tram català del riu Ebre, exigeix tenir en compte tres qüestions essencials: a) la competència material per a l'atorgament de l'autorització; b) la competència material per a tramitar el procediment d'atorgament de l'autorització; i, c) les principals fites d'aquest procediment administratiu.

Pel que fa a la primera de les qüestions apuntades, la conca hidrogràfica del riu Ebre excedeix del territori de la Comunitat Autònoma de Catalunya, és a dir, és una conca intercomunitària. En conseqüència, la competència material per a atorgar l'autorització administrativa correspon a l'Organisme de Conca de l'Estat. En el present moment, aquest organisme és la Confederació Hidrogràfica de l'Ebre. Així resulta dels articles 21, 22.1 i 24.a) del Reial Decret Legislatiu 1/2001, de 20 de juliol, pel que s'aprova el Text Refós de la Llei d'Aigües, en relació amb el Reial Decret 931/1.989, de 21 de juliol, pel que es constitueix l'Organisme de Conca Confederació Hidrogràfica de l'Ebre, i el Reial Decret 125/2.007, de 2 de febrer, pel que es fixa l'àmbit territorial de les Demarcacions Hidrogràfiques.

En relació a la segona de les qüestions referides, la competència per a tramitar el procediment administratiu dirigit a l'atorgament de l'autorització correspon a la Comunitat Autònoma de Catalunya i, de manera concreta, a l'Agència Catalana de l'Aigua. Així es preveu en el Reial Decret 2.646/1.985, de 27 de desembre, de traspàs de funcions i serveis de l'Estat a la Generalitat de Catalunya en matèria d'obres hidràuliques i en els articles 4.c) i 8.b) del Decret Legislatiu 3/2.003, de 4 de novembre, pel que s'aprova el Text Refós de la Legislació en

matèria d'Aigües de Catalunya. Pel que fa al procediment d'atorgament de l'autorització, els seus trets essencials es regulen en els articles 52 i següents del Reial Decret 849/1.986, de 11 d'abril, pel que s'aprova el Reglament del domini públic hidràulic, en relació amb la Disposició Addicional Sisena del Reial Decret Legislatiu 1/2001, de 20 de juliol, pel que s'aprova el Text Refós de la Llei d'Aigües.

D'acord amb aquestes normes, les persones naturals o jurídiques interessades a obtenir l'autorització per a navegar han de presentar la corresponent sol·licitud davant l'Agència Catalana de l'Aigua. El procediment al que se sotmeten aquestes sol·licituds ve determinat per la legislació sobre procediment administratiu comú, podent demanar l'Agència Catalana de l'Aigua de l'interessat projecte justificatiu o altra documentació complementària que estimi necessària i, especialment, la presentació d'un estudi, elaborat per un tècnic responsable, sobre l'avaluació dels efectes que poguessin produir-se sobre el medi ambient, la salubritat i els recursos pesquers, així com sobre les solucions que, si escau, es prevegin. S'ha de decretar, en tot cas, un període d'informació pública per un termini no inferior a vint dies, ni superior a dos mesos. Finalitzat el procediment, l'Agència Catalana de l'Aigua ha de formular una proposta de resolució a la Confederació Hidrogràfica de l'Ebre qui, al seu torn, ha de comunicar a la primera la resolució que es dicti, per a la seva notificació a l'interessat.

El termini per a resoldre i notificar la resolució per la que es concedeix l'autorització és de sis mesos. El venciment d'aquest termini sense que s'hagi notificat a l'interessat la resolució expressa, determina la desestimació de la seva petició. No obstant, s'entén que la resolució és conforme amb la proposta formulada per l'Agència Catalana de l'Aigua quan, en el termini de tres mesos, comptats de l'interessat a partir de la data d'entrada d'aquella en la Confederació Hidrogràfica de l'Ebre, aquesta no ha comunicat la resolució a l'Agència.

La resolució expressa o presumpta de la Confederació Hidrogràfica de l'Ebre posa fi a la via administrativa.

#### **I.1.4.-Incidència del nou Estatut d'Autonomia de Catalunya en el règim d'autorització per a navegar en el tram català del riu Ebre.**

Com s'acaba de veure, la navegació entre el pont de La Cinta (Tortosa) i el pantà de Riba-roja constitueix una modalitat d'ús comú especial del domini públic hidràulic estatal sotmès a prèvia autorització administrativa. Per a l'obtenció d'aquesta autorització, els interessats han de promoure un procediment administratiu davant l'Agència Catalana de l'Aigua. L'atorgament d'aquesta autorització, no obstant, correspon a la Confederació Hidrogràfica de l'Ebre.

Com també s'ha dit, una de les mesures proposades a l'informe consisteix a atribuir a un únic òrgan administratiu la resolució de les autoritzacions per a navegar pel domini públic hidràulic estatal, amb la màxima proximitat i implicació possible en la navegació del riu. Aquesta mesura duu aparellada dues conseqüències immediates: (i) concentrar en un sol òrgan administratiu la tramitació del procediment i l'atorgament de l'autorització i, (ii) que aquest òrgan administratiu estigui emplaçat físicament en les immediacions del tram català del riu Ebre.

Encara que no s'expressi d'una manera clara i explícita, l'aplicació d'aquesta mesura pretén atribuir a un òrgan o entitat de la Generalitat de Catalunya la competència per a tramitar el procediment i atorgar l'autorització administrativa per a navegar en el tram català del riu Ebre. L'adopció d'aquesta mesura comportaria, doncs, que l'actual competència de la Confederació Hidrogràfica de l'Ebre per a atorgar la citada autorització fos exercida per un òrgan o entitat de l'Administració Pública catalana.

En el Butlletí Oficial de l'Estat (BOE) número 172, de 20 de juliol de 2.006, es va publicar la Llei Orgànica 6/2.006, de 19 de juliol, de Reforma de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya. Aquesta norma descriu les competències de la Generalitat en matèria d'“aigües continentals” en el seu article 117. Aquest precepte, sota la rúbrica d'“Aigua i obres hidràuliques” disposa que:

*“1. Correspon a la Generalitat, en matèria d'aigües que pertanyin a conques hidrogràfiques intracomunitàries, la competència exclusiva, que inclou en tot cas:*

- a) *L'ordenació administrativa, la planificació i la gestió de l'aigua superficial i subterrània, dels usos i dels aprofitaments hidràulics, així com de les obres hidràuliques que no estiguin qualificades d'interès general.*
- b) *La planificació i l'adopció de mesures i instruments específics de gestió i protecció dels recursos hídrics i dels ecosistemes aquàtics i terrestres vinculats a l'aigua.*
- c) *Les mesures extraordinàries en cas de necessitat per a garantir el subministrament de l'aigua.*
- d) *L'organització de l'administració hidràulica de Catalunya, inclosa la participació dels usuaris.*
- e) *La regulació i l'execució de les actuacions relacionades amb la concentració parcel·lària i les obres de reg.*

*2. La Generalitat, en els termes establerts en la legislació estatal, assumeix competències executives sobre el domini públic hidràulic i les obres d'interès general. En aquests mateixos termes li correspon la participació en la planificació i la programació de les obres d'interès general.*

*3. La Generalitat participa en la planificació hidrològica i en els òrgans de gestió estatals dels recursos hídrics i dels aprofitaments hidràulics que pertanyin a conques hidrogràfiques intercomunitàries. Correspon a la Generalitat, dins del seu àmbit territorial, la competència executiva sobre:*

- a) *L'adopció de mesures addicionals de protecció i sanejament dels recursos hídrics i dels ecosistemes aquàtics.*
- b) *L'execució i l'explotació de les obres de titularitat estatal si s'estableix mitjançant conveni.*
- c) *Les facultats de policia del domini públic hidràulic estatal atribuïdes per la legislació estatal.*

*4. La Generalitat ha d'emetre un informe preceptiu per a qualsevol proposta de transvasament de conques que impliqui la modificació dels recursos hídrics del seu àmbit territorial.*

*5. La Generalitat participa en la planificació dels recursos hídrics i dels aprofitaments hidràulics que passin o finalitzin a Catalunya provinents de territoris de fora de l'àmbit estatal espanyol, d'acord amb els mecanismes que estableix el títol V i participarà en la seva execució en els termes previstos per la legislació estatal”.*

Com es desprèn d'aquest precepte, el seu apartat 1 descriu les competències de la Generalitat en matèria d'aigües que pertanyen a conques hidrogràfiques intracomunitàries. L'apartat 3, per la seva banda, enumera les competències de la Generalitat en matèria d'aigües que discorren per conques hidrogràfiques intercomunitàries. L'apartat 5, al seu torn, preveu les competències de la Generalitat en el cas de conques hidrogràfiques compartides amb altres

països<sup>4</sup>. I, finalment, els seus apartats 2 i 4, estableixen unes competències i facultats de la Generalitat en matèria d'aigües en els que no es fa constar expressament si es refereixen a les conques hidrogràfiques intra o intercomunitàries.

En principi, dels cinc apartats de l'article 117 de la Llei Orgànica 6/2.006, de 19 de juliol, de Reforma de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya, només el número 2 podria oferir cobertura jurídica a la proposta prevista a l'informe.

Ara bé, l'apartat 2 de l'article 117 del citat text legal planteja diverses qüestions clarament obertes a la interpretació jurídica. De manera concreta, l'article 117.2 la Llei Orgànica 6/2.006, de 19 de juliol, de Reforma de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya, disposa que:

*“La Generalitat, en els termes establerts en la legislació estatal, assumeix competències executives sobre el domini públic hidràulic i les obres d'interès general. En aquests mateixos termes li correspon la participació en la planificació i la programació de les obres d'interès general”.*

En la nostra opinió, i a efectes del present dictamen, aquest precepte planteja tres qüestions essencials:

Primera: En el cas de les aigües continentals superficials que, com ja sabem, són béns de domini públic hidràulic, l'article es refereix a les conques hidrogràfiques intracomunitàries, a les intercomunitàries o a ambdós tipus de conques?.

Segona: Si el precepte es refereix a les aigües continentals superficials de conques intercomunitàries, l'assumpció de competències executives sobre el domini públic hidràulic comprèn la facultat d'atorgar l'autorització per a navegar?.

Tercera: Quan el precepte assenyalava que la Generalitat assumeix competències executives sobre el domini públic hidràulic, “en els termes establerts per la legislació estatal”, significa que la Generalitat només pot atorgar l'autorització per a navegar si així es preveu

---

<sup>4</sup> El precepte fa referència a la part espanyola de la Demarcació Hidrogràfica de l'Ebre, delimitada en l'article 3 del Reial decret 125/2.007, de 2 de febrer, pel que es fixa l'àmbit territorial de les demarcacions hidrogràfiques.

expressament en la legislació d'aigües de l'Estat o, al contrari, és suficient amb que aquesta competència sigui determinada mitjançant qualsevol norma estatal?.

Pel que fa a la primera de les qüestions mencionades, una primera aproximació al precepte sembla apuntar que es refereix indistintament a les conques intra i intercomunitàries, en la mesura que no estableix distinció de classe alguna. L'article assenyala que la Generalitat assumeix competències executives en matèria de domini públic hidràulic sense adjectius, és a dir, sense limitar el seu àmbit a un o altre tipus de conca. Per tant, en principi, es podria afirmar que la Generalitat té competències executives en matèria de domini públic hidràulic en tot tipus de conques hidrogràfiques. Ara bé, en el cas concret de les aigües continentals superficials, si es contrasta aquest plantejament amb el que disposa l'apartat 1.a) de l'article 117, en realitat el precepte sembla dirigir la seva atenció cap a les conques intercomunitàries. Efectivament, l'article 117.1.a) de l'Estatut atribueix a la Generalitat competència exclusiva per a la gestió de l'aigua superficial i dels usos i dels aprofitaments hidràulics, en el cas de les conques intracomunitàries. L'anterior significa que, en aquesta matèria, la Generalitat té competència no només per a exercir la funció executiva, sinó fins i tot per a aprovar normes legals i reglamentàries. Per tant, en matèria d'aigües continentals superficials (domini públic hidràulic) emplaçades en conques intracomunitàries, l'article 117.1.a) ja atribueix a la Generalitat competències de caràcter executiu. D'altra banda, l'apartat 2 atribueix a la Generalitat competències executives sobre el domini públic hidràulic. Com seguidament es veurà, la competència executiva comprèn, entre altres coses, “totes les funcions i activitats que l'ordenament atribueix a l'Administració Pública”. Doncs bé, si l'article 117.2 es referís a les aigües continentals superficials (domini públic hidràulic) existents en conques intracomunitàries, el precepte no estaria en consonància amb el 117.1.a), doncs, com ja s'ha dit, en aquestes conques la competència de la Generalitat és exclusiva, és a dir, no només pot “gestionar” les aigües continentals superficials (el domini públic hidràulic), sinó que a més pot regular-les. Dit d'una altra manera, la funció executiva sobre les aigües continentals superficials en conques intracomunitàries és atribuïda a la Generalitat en l'article 117.1.a). Per això, no té sentit que l'article 117.2 es refereixi de nou a la mateixa qüestió. Aquest precepte, per tant, sembla atribuir competències executives a la Generalitat sobre aigües continentals superficials (domini públic hidràulic) en conques intercomunitàries.

En relació a la segona de les qüestions debatudes, hem vist que l'article 117.2 de l'Estatut d'Autonomia pot ser interpretat en el sentit que la Comunitat Autònoma de Catalunya ha assumit competències executives sobre les aigües continentals superficials en conques intercomunitàries. A efectes d'aquest dictamen, la qüestió que se suscita tot seguit consisteix a esbrinar si aquestes competències executives comprenen o no la facultat d'atorgar l'autorització per a navegar en el tram català del riu Ebre. Doncs bé, l'article 112 de l'Estatut d'Autonomia defineix l'abast de les competències executives de la Generalitat. Aquest precepte disposa que:

*“Correspon a la Generalitat en l'àmbit de les seves competències executives, la potestat reglamentària, que comprèn l'aprovació de disposicions per a l'execució de la normativa de l'Estat, així com la funció executiva, que en tot cas inclou la potestat d'organització de la seva pròpia administració i, en general, totes aquelles funcions i activitats que l'ordenament atribueix a l'Administració pública”.*

Segons aquest precepte, la competència executiva comprèn, entre altres elements, la funció executiva, atribució aquesta que duu aparellada la de totes aquelles funcions i activitats que l'ordenament atribueix a l'Administració Pública.

Com és sabut, en aquests moments, una de les funcions que l'ordenament jurídic atribueix als Organismes de Conca de l'Estat és l'atorgament de les autoritzacions per a l'ús comú especial del domini públic hidràulic en les conques que excedeixen del territori d'una Comunitat Autònoma. De manera concreta, l'article 24.1.a) del Reial Decret Legislatiu 1/2001, de 20 de juliol, pel que s'aprova el Text Refós de la Llei d'Aigües disposa que:

*“Els organismes de conca tindran, per al compliment de les seves funcions, a més de les que es contemplen expressament en altres articles d'aquesta Llei, les següents atribucions i funcions: L'atorgament d'autoritzacions (...) referents al domini públic hidràulic...”.*

Per tant, si, d'una banda, la competència executiva comprèn totes les funcions que l'ordenament atribueix a l'Administració Pública i, d'una altra, la vigent legislació d'aigües assigna als Organismes de Conca la competència per a atorgar les autoritzacions referents al domini públic hidràulic, sembla raonable sostenir que la competència executiva assumida per

la Generalitat en l'article 117.2 de l'Estatut d'Autonomia, s'estén a la funció d'atorgar l'autorització per a navegar pel tram català del riu Ebre.

La tercera i última de les qüestions que planteja l'article 117.2 de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya rau en el significat de l'expressió “en els termes establerts en la legislació estatal”. Com anteriorment s'ha apuntat, aquesta expressió pot admetre dues interpretacions hermenèutiques. Conforme a la primera, “en els termes establerts en la legislació estatal” pot interpretar-se en el sentit que les competències executives de la Generalitat en matèria de domini públic hidràulic han de venir determinades per la norma de l'Estat específica en la matèria, és a dir, per la Llei d'Aigües. Des d'aquest punt de vista, la Comunitat Autònoma de Catalunya només tindrà les competències executives sobre el domini públic hidràulic que concretament estableixi la legislació estatal sobre aigües. D'acord amb la segona, l'expressió pot entendre's en el sentit que les citades competències han de venir determinades en “qualsevol norma” de l'Estat. D'aquesta forma, perquè la Generalitat assumeixi la funció d'atorgar l'autorització que permet navegar pel riu Ebre, és suficient amb què l'Administració General de l'Estat aprovi una norma en aquest sentit.

Les conseqüències pràctiques d'una i altra interpretació són evidents. En el primer cas, com en l'actualitat la Llei d'Aigües no preveu que la Comunitat Autònoma de Catalunya pugui atorgar l'autorització que permet navegar en les aigües continentals superficials que excedeixen del seu àmbit territorial, perquè la Generalitat pogués assumir aquesta competència seria necessari reformar la Llei d'Aigües. En el segon, en canvi, seria suficient amb la simple aprovació d'un Reial Decret de traspàs de funcions i serveis en matèria d'aigües que inclogués aquesta previsió.

Quina d'aquestes dues interpretacions és la correcta?.

Doncs bé, existeixen precedents que semblen apuntar a la segona de les interpretacions esmentades. Ens referim al cas de les competències assumides per la Comunitat Autònoma de Catalunya en l'article 149.3.c) de la Llei Orgànica 6/2.006, de 19 de juliol, i al contingut dels Reials decrets 1.404/2.007, de 29 d'octubre, sobre traspàs de funcions i serveis de

l'Administració de l'Estat a la Generalitat en matèria d'ordenació i gestió del litoral (autoritzacions i instal·lacions marítimes) i 1.387/2.008, d'1 d'agost, sobre ampliació de funcions i serveis traspassats a la Generalitat pel Reial Decret 1.404/2.007, de 29 d'octubre, en matèria d'ordenació i gestió del litoral.

Segons l'article 149.3.c) de la Llei Orgànica 6/2.006, de 19 de juliol, la Generalitat té competència exclusiva sobre la regulació i gestió del règim econòmic-financer del domini públic marítim-terrestre “en els termes previstos en la legislació general”. La legislació general sobre domini públic marítim-terrestre està constituïda per la Llei 22/1.988, de 28 de juliol, de Costes, i el seu reglament d'execució, aprovat mitjançant el Reial Decret 1.471/1.989, d'1 de desembre. En la legislació general sobre domini públic marítim-terrestre no es preveu que la Generalitat tingui competència alguna per a regular i gestionar el règim econòmic-financer d'aquesta classe de béns. Al contrari, aquesta normativa atribueix tal competència a l'Administració General d'Estat (articles 84 a 87 de la Llei 22/1.988, de 28 de juliol, de Costes).

Doncs bé, la Generalitat ha assumit les seves competències sobre regulació i gestió del règim econòmic-financer del domini públic marítim-terrestre, sense que hagi estat necessari modificar prèviament la legislació de costes. En efecte, mitjançant els Reials Decrets 1.404/2.007, de 29 d'octubre i 1.387/2.008, d'1 d'agost, s'han concretat les competències de la Generalitat en aquesta matèria. Ha estat, doncs, aquesta “norma general” de l'Estat la que ha determinat les competències de la Generalitat en les matèries descrites en l'article 149.3.c) de la Llei Orgànica 6/2.006, de 19 de juliol. En particular, així ha succeït en l'Annex, lletra B, del primer Reial Decret i en l'Annex, lletra C, apartat 4, del segon.

Per tant, l'expressió “en els termes previstos en la legislació general” continguda en l'article 149.3.c) de la Llei Orgànica 6/2.006, de 19 de juliol, ha estat interpretada per l'Administració General de l'Estat i la Comunitat Autònoma de Catalunya, en el sentit que aquesta “legislació” pot venir constituïda per un simple Reial Decret de traspàs de funcions i serveis.

Per tant, es pot concloure afirmant que, a l'empara de l'article 117.2 de la Llei Orgànica 6/2.006, de 19 de juliol, la Comunitat Autònoma de Catalunya ha assumit competències executives sobre el domini públic hidràulic estatal. Aquesta competència comprèn la funció d'atorgar l'autorització que permet navegar pel tram català del riu Ebre. Perquè l'exercici d'aquesta competència pugui fer-se efectiu, seria necessari que l'Administració General de l'Estat aprovés un Reial Decret de traspàs de funcions i serveis, atribuïnt a la Generalitat aquesta competència.

Un cop aprovat aquest Reial Decret i, en conseqüència, fet efectiu el traspàs d'aquesta competència executiva, la Generalitat estaria en disposició de seleccionar l'òrgan administratiu o entitat pública que considerés més idoni per a tramitar el procediment i atorgar l'autorització, en funció de la seva proximitat i major implicació en la navegació del riu, a l'empara de la seva competència exclusiva sobre organització de l'Administració de la Generalitat prevista en l'article 150 de la Llei Orgànica 6/2.006, de 19 de juliol.

En tot cas, al tancar-se del traspàs d'una competència merament executiva consistent a atorgar l'autorització per a navegar pel tram català del riu Ebre, l'òrgan o entitat competent de la Generalitat hauria d'actuar amb subjecció al que estableix la legislació estatal d'aigües i, de manera molt particular, d'acord amb els criteris continguts en el corresponent pla hidrològic de conca, les mesures excepcionals per a la gestió dels recursos hídrics aprovades per l'Estat i les directrius sobre zones susceptibles de navegació establertes per l'Organisme de Conca de l'Estat.

## **I.2.-Les competències administratives en matèria de ports: les instal·lacions, activitats i serveis portuaris.**

### **I.2.1.-Introducció.**

Segons diu l'informe, en el tram català del riu Ebre existeixen actualment 27 “embarcadors”. Aquestes instal·lacions estan destinades, bàsicament, a l'estança i atracada d'embarcacions

(esportives, mercants i pesqueres), a l'embarcament i desembarcament de passatgers i tripulants i, segons els casos, a la càrrega i descàrrega de mercaderies i pesca fresca<sup>5</sup>.

Com explica el propi informe, l'estat actual d'aquestes instal·lacions presenta dues importants deficiències. D'una banda, algunes d'aquestes instal·lacions no disposen dels serveis i activitats bàsiques requerides per les embarcacions i els seus usuaris. D'altra banda, el tram català del riu Ebre pateix d'un dèficit d'espai per a amarrar o encallar-se les embarcacions.

L'origen d'aquestes deficiències es troba, en gran mesura, en l'actual règim jurídic aplicable a aquest tipus d'instal·lacions.

Com ja s'ha explicat, en el tram català del riu Ebre coexisteixen dos règims jurídics diferents: el del domini públic marítim-terrestre i el del domini públic hidràulic. La presència d'aquest doble règim té conseqüències immediates sobre la normativa aplicable a les instal·lacions referides. Efectivament, en aquests moments, existeixen fins a tres grups de normes diferents susceptibles d'ordenar aquesta matèria, en funció del lloc que estiguin emplaçades aquestes instal·lacions i de les seves característiques.

Així, respecte de les instal·lacions situades entre el pont de La Cinta (Tortosa) i el pantà de Riba-roja, la normativa aplicable és la corresponent al domini públic hidràulic estatal. A efectes del present dictamen, aquesta normativa està constituïda, bàsicament, pel Reial Decret Legislatiu 1/2001, de 20 de juliol, pel que s'aprova el Text Refós de la Llei d'Aigües i el Reial Decret 849/1.986, de 11 d'abril, pel que s'aprova el reglament del domini públic hidràulic. De conformitat amb aquestes normes, la construcció d'un embarcador està qualificada, segons els casos, com un ús comú especial o privatiu del domini públic hidràulic estatal subjecte a la prèvia obtenció d'una autorització o concessió administrativa.

En el cas de les instal·lacions emplaçades des del pont de La Cinta (Tortosa) fins a la desembocadura del riu Ebre, la normativa aplicable és, segons els casos, la corresponent als ports de Catalunya o la del domini públic marítim-terrestre.

---

<sup>5</sup> Segons l'Agència Catalana d'Aigua, el tram català del riu Ebre té 188 embarcadors. 120 estan emplaçats entre la desembocadura del riu i el pont de La Cinta (Tortosa) i 68 des del pont fins al pantà de Riba-roja.

La legislació de ports de Catalunya és d'aplicació als ports marítims, dàrsenes, instal·lacions marítimes i marines interiors de competència de la Generalitat. A efectes d'aquest dictamen, aquesta legislació està constituïda per la Llei 5/1.998, de 17 d'abril, de Ports de Catalunya, el Decret 206/2.001, de 24 de juliol, pel que s'aprova el Reglament de policia portuària, el Decret 258/2.003, de 21 d'octubre, pel que s'aprova el Reglament de desenvolupament de la Llei de Ports de Catalunya i el Decret 17/2.005, de 8 de febrer, pel que s'aprova el Reglament de marines interiors. D'acord amb aquesta normativa, la construcció i explotació d'un port marítim, dàrsena, instal·lació marítima o marina interior exigeix, segons els casos, la prèvia adjudicació d'un contracte de concessió d'obra pública o d'una concessió demanial.

Per la seva banda, la normativa sobre domini públic marítim-terrestre és d'aplicació a les anomenades instal·lacions marítimes menors<sup>6</sup>. En aquest sentit, la legislació aplicable ve constituïda per la Llei 22/1.988, de 28 de juliol, de Costes i el seu reglament de desenvolupament i execució, aprovat mitjançant el Reial Decret 1.471/1.989, de 1 de desembre. D'acord amb aquestes normes, la construcció d'una instal·lació marítima menor està qualificada, segons els casos, com una modalitat d'ús comú especial o privatiu del domini públic marítim-terrestre subjecta a la prèvia obtenció d'una autorització o concessió administrativa.

El triple règim jurídic aplicable a aquest tipus d'instal·lacions, té com a primera conseqüència l'existència de fins a tres centres directius competents per a decidir la seva construcció i forma d'explotació. Així, en el cas dels embarcadors emplaçats en el domini públic hidràulic estatal, la competència correspon a l'Organisme de Conca de l'Estat Confederació Hidrogràfica de l'Ebre. Quan es tracta de ports marítims, dàrsenes, instal·lacions marítimes o marines interiors, la competència correspon, segons els casos, a l'Entitat de Dret Públic Ports de la Generalitat o al Departament de Política Territorial i Obres Públiques de la Generalitat, a través de la Direcció General de Ports, Aeroports i Costes. I, finalment, quan es tracta d'instal·lacions marítimes menors, aquesta competència correspon al Departament de Política

---

<sup>6</sup> Segons els articles 110 de la Llei 22/1.988, de 28 de juliol, de Costes i 203 del seu reglament d'execució, tenen la consideració d'instal·lacions marítimes menors, els embarcadors, molls de pilons, varadors i altres instal·lacions anàlogues, que no formin part d'un port o estiguin adscrites al mateix.

Territorial i Obres Públiques de la Generalitat, a través de la Direcció General de Ports, Aeroports i Costes.

D'altra banda, la presència de tres grups de normes diferents per a regular aquest tipus d'instal·lacions té com a segona conseqüència l'existència d'una disparitat de criteris tant pel que fa a les seves característiques essencials, com a les activitats i serveis que es poden o s'han de realitzar en les mateixes. En aquest sentit, les legislacions sobre domini públic hidràulic estatal i domini públic marítim-terrestre no regulen els aspectes referits. No defineixen les característiques bàsiques dels embarcadors i instal·lacions marítimes menors, ni estableixen els serveis o activitats mínimes que han de reunir per a obtenir aquesta qualificació. En la pràctica, aquest fet determina l'absència d'homogeneïtat d'aquest tipus d'instal·lacions, al dependre la seva configuració i operativitat del projecte particular aprovat per l'Administració Pública competent. En canvi, en la legislació de ports de Catalunya aquests aspectes són tractats i regulats amb cert nivell de detall, presentant les instal·lacions subjectes a la mateixa un alt grau d'homogeneïtat.

Amb la finalitat de pal·liar les deficiències que presenten les instal·lacions existents en el tram català del riu Ebre, l'informe proposa adoptar sis mesures diferents: a) facilitar la creació de punts d'amarrament en petits ports fluvials o marines seques, b) afegir serveis als embarcadors, c) generar punts d'amarrament per a embarcacions comercials, d) potenciar la implantació d'activitats complementàries en els embarcadors, e) adaptar els embarcadors al model de navegació del tram i, f) reforçar les infraestructures actualment existents.

Ara bé, segons la nostra opinió, la implantació d'aquestes mesures manté intacta la causa de les deficiències detectades. Facilitar la creació de punts d'amarrament, afegir serveis als embarcadors o reforçar les infraestructures existents, de cap manera defuig la presència de tres grups de normes diferents per a regular una mateixa realitat, l'existència de diferents centres administratius de decisió i, sobretot, l'absència d'unes directrius que regeixin de manera homogènia aquest tipus d'instal·lacions. Per això (i sempre des del nostre punt de vista), l'adopció d'aquestes mesures hauria d'anar precedida d'una reforma normativa que permetés unificar i racionalitzar el règim jurídic d'aquesta classe d'instal·lacions.

En aquest sentit, sobre aquesta qüestió cal plantejar-se el següent interrogant: per què unes instal·lacions funcionalment semblants, emplaçades en el territori de la Comunitat Autònoma de Catalunya, presenten tal disparitat de règims jurídics?

En tots els casos, ens trobem amb unes obres d'infraestructura o amb unes instal·lacions, de caràcter fix o desmuntable, que tenen com a funció específica prestar serveis a les embarcacions i els seus tripulants, als passatgers i a les mercaderies o la pesca fresca, o només a algun d'ells. Es tracta, per tant, d'obres o instal·lacions que tenen una mateixa finalitat. Aquesta finalitat presenta una indiscutible filiació portuària, en la mesura que, en última instància, els ports no són altra cosa que una obra o instal·lació al servei del tràfic marítim o fluvial, és a dir, al servei de les embarcacions i els seus tripulants, dels passatgers i de les mercaderies que es carreguen, descarreguen o transborden a través de les mateixes.

Des d'aquest punt de vista, els 27 “embarcadors” existents en el tram català del riu Ebre tenen com denominador comú ser unes obres o instal·lacions, de titularitat pública o privada, que desenvolupen una funció o activitat clarament portuària. Estan al servei del tràfic marítim o fluvial.

Així les coses, el simple fet que aquestes obres i instal·lacions estiguin emplaçades físicament sobre béns de domini públic marítim-terrestre o hidràulic de l'Estat, de cap manera predetermina l'Administració competent per a regular, planificar i decidir la seva construcció. Com ha declarat en reiterades ocasions el Tribunal Constitucional, la titularitat estatal del domini públic hidràulic o del domini públic marítim-terrestre no condiciona les competències que l'Estat i les Comunitats Autònomes tenen atribuïdes sobre els mateixos.

Per tot plegat, en aquest cas, el criteri que ha de servir per a reorientar el règim actual d'aquestes instal·lacions, no és altre que el de la competència administrativa en matèria de ports. Per aquest motiu, per a dur a la pràctica totes les mesures previstes a l'informe cal analitzar, en primer lloc, les competències de la Comunitat Autònoma de Catalunya en

matèria de ports i, en segon lloc, les possibilitats que aquestes competències ofereixen a la Generalitat per a establir un nou marc jurídic que permeti la seva implantació.

### **I.2.2.-La distribució de competències entre l'Estat i la Comunitat Autònoma de Catalunya en matèria de ports.**

La distribució de competències entre l'Estat i les Comunitats Autònomes en matèria de ports civils es preveu en els articles 148.1.6 i 149.1.20 de la Constitució Espanyola, de 27 de desembre de 1.978. D'acord amb aquests preceptes, les Comunitats Autònomes poden assumir competències en matèria de ports de refugi, esportius i, en general, els que no desenvolupin activitats comercials. L'Estat, en canvi, té competència exclusiva sobre els ports d'interès general.

Mitjançant la Llei Orgànica 4/1.979, de 18 de desembre, es va aprovar l'Estatut d'Autonomia de Catalunya. De conformitat amb les previsions contingudes en la Constitució, els articles 9.15 i 11.8 de l'Estatut van establir que:

*“La Generalitat de Catalunya té competència exclusiva sobre les següents matèries: (...) ports (...) sense perjudici del que es disposa en els números 20 (...) de l'apartat 1 de l'article 149 de la Constitució”.*

*“Correspon a la Generalitat l'execució de la legislació de l'Estat en les següents matèries: Ports (...) amb qualificació d'interès general, quan l'Estat no es reservi la seva gestió directa”.*

D'acord amb les disposicions constitucionals i estatutàries referides, mitjançant Reial Decret 2.876/1.980, de 12 de desembre, es va procedir al traspàs de funcions i serveis de l'Administració de l'Estat a la Generalitat en matèria de ports, i es va transferir la titularitat de tots els ports, subjectes o no a règim de concessió, existents en el litoral català, excepte els de Barcelona i Tarragona. També es van traspassar totes les instal·lacions portuàries menors de caràcter esportiu existents a Catalunya.

En aquests moments, el concepte de port d'interès general es preveu a l'article 5.1 de la Llei 27/1.992, de 24 de novembre, de Ports de l'Estat i de la Marina Mercant. Segons aquest

precepte, són d'interès general els que figuren en l'Annex de la pròpia Llei perquè els hi resulta d'aplicació algunes de les següents circumstàncies: a) que s'efectuïn en ells activitats comercials marítimes internacionals, b) que la seva zona d'influència comercial afecti de forma rellevant a més d'una Comunitat Autònoma, c) que serveixin a indústries o establiments d'importància estratègica per a l'economia nacional, d) que el volum anual i les característiques de les seves activitats comercials marítimes arribin a nivells suficientment rellevants o responguin a necessitats essencials de l'activitat econòmica general de l'Estat i, e) que per les seves especials condicions tècniques o geogràfiques constitueixin elements essencials per a la seguretat del tràfic marítim, especialment, en territoris insulars.

Segons l'Annex de la Llei 27/1.992, de 24 de novembre, de Ports de l'Estat i de la Marina Mercant, en el territori de la Comunitat Autònoma de Catalunya només existeixen dos ports d'interès general: els de Barcelona i Tarragona. Aquests ports són gestionats per les Autoritats Portuàries de Barcelona i Tarragona, respectivament. Aquestes entitats públiques es troben adscrites al Ministeri de Foment, a través de l'Ens Públic Ports de l'Estat.

Per tant, la resta de ports i infraestructures portuàries existents en el territori de la Comunitat Autònoma de Catalunya són competència de la Generalitat.

En l'actualitat, els ports i les infraestructures portuàries de competència de la Generalitat es troben regulades en la Llei 5/1.998, de 17 d'abril, de Ports de Catalunya. D'acord amb aquesta norma, la gestió dels ports, dàrsenes, instal·lacions marítimes i marines interiors existents en el territori de la Comunitat correspon al Departament de Política Territorial i Obres Públiques de la Generalitat. L'exercici efectiu d'aquesta competència es canalitza a través de la Direcció General de Ports, Aeroports i Costes i l'Entitat de Dret Públic Ports de la Generalitat.

En teoria, a la primera li correspon la gestió dels ports, dàrsenes, instal·lacions marítimes i marines interiors subjectes a concessió de construcció i explotació. És a dir, totes les infraestructures portuàries que, en data 1 de gener de 1.981, van ser traspassades per l'Administració General de l'Estat a la Generalitat en règim de concessió administrativa, i les

que en un futur puguin organitzar-se sota aquesta fórmula de gestió. En canvi, les instal·lacions portuàries gestionades a través de l'Entitat de Dret Públic figuren en un Annex de la Llei 5/1.998, de 17 d'abril, de Ports de Catalunya, i es corresponen amb les infraestructures d'aquesta classe que en la data de traspàs de competències estaven directament gestionades per l'Estat a través d'un Organisme Autònom anomenat Comissió Administrativa de Grups de Ports.

En la pràctica, no obstant, les coses avancen per altres vies. En efecte, a Catalunya existeixen ports en règim de concessió administrativa que són gestionats per l'Entitat de Dret Públic Ports de la Generalitat. Aquest és el cas, per exemple, dels ports de Valcarca i Alcarnar. Així mateix, en aquests moments, existeixen ports la gestió dels quals es realitza de forma mancomunada per la Direcció General de Ports, Aeroports i Costes i l'Entitat de Dret Públic Ports de la Generalitat. Així succeeix, entre d'altres, amb el port de Masnou. D'igual manera, algunes instal·lacions portuàries són gestionades de forma efectiva per entitats jurídiques de dret públic creades amb aquest propòsit. El cas més representatiu és el del port de Mataró. I, fins i tot, existeixen algunes instal·lacions portuàries no gestionades en règim de concessió administrativa subjectes al control de la Direcció General de Ports, Aeroports i Costes. Aquest és el cas, per exemple, de la marina interior de Santa Margarida en el terme municipal de Roses.

En qualsevol cas, el que és realment significatiu a efectes d'aquest dictamen, és que en el tram català del riu Ebre existeixen diverses infraestructures portuàries que no són gestionades, directa o indirectament, per l'Administració portuària catalana. De fet, llevat d'error o omissió, només ens consta l'existència de quatre infraestructures portuàries gestionades per l'Entitat de Dret Públic Ports de la Generalitat. Aquestes infraestructures figuren enumerades en l'Annex 2 de la Llei 5/1.998, de 17 d'abril, de Ports de Catalunya i són els denominats embarcadors de Deltebre, Sant Jaume d'Enveja, Amposta i Tortosa.

Des del nostre punt de vista, aquesta peculiar situació té una doble explicació jurídica.

En primer lloc, encara que la Comunitat Autònoma de Catalunya va assumir mitjançant el seu Estatut d'Autonomia competència exclusiva en matèria de ports que no fossin d'interès general, en el moment que es va efectuar el traspàs de funcions i serveis en matèria portuària, l'Administració General de l'Estat es va limitar a transmetre la titularitat dels ports i infraestructures portuàries emplaçades o construïdes sobre el domini públic marítim-terrestre. Per tant, encara que en el Reial Decret de traspàs de funcions i serveis es va declarar de forma concluent que es transmetien “en general, totes les altres instal·lacions portuàries de caràcter esportiu existents a Catalunya”, en la pràctica aquesta declaració no es va fer efectiva (almenys, fins a on coneixem) respecte de les infraestructures d'aquesta classe situades en el tram català del riu Ebre que discorre des del pont de La Cinta (Tortosa) fins al pantà de Riba-roja.

Del que s'acabar de dir es desprèn que, en el seu moment, la competència exclusiva en matèria de ports assumida per la Generalitat va ser interpretada de forma restrictiva, en la mesura que es va limitar a les infraestructures portuàries marítimes. Segons la nostra opinió, aquest plantejament no s'adiu amb les autèntiques competències assumides per la Generalitat, atès que, en matèria de ports, la Generalitat va assumir competències exclusives, sense distinció de classe alguna, amb la ja indicada excepció dels ports d'interès general (Barcelona i Tarragona). Dit d'una altra manera, la Generalitat no va assumir únicament competències sobre ports marítimes, sinó que, al contrari, va assumir competències administratives en matèria de ports, sense adjectius.

Per tant, des del nostre punt de vista, no és correcte afirmar que la competència administrativa en matèria de ports només comprèn els ports marítimes. Si, realment, les Comunitats Autònomes només poguessin assumir competències en matèria portuària respecte de les infraestructures d'aquesta classe situades en el domini públic marítim-terrestre, les Comunitats Autònomes interiors, és a dir, les que no tenen litoral, no haurien tingut mai competències en matèria portuària i, la veritat és que, des d'un primer moment, algunes d'aquestes Comunitats Autònomes van assumir competències en aquesta matèria.

Així, en primer lloc, mitjançant la Llei Orgànica 3/1.982, de 9 de juny, la Comunitat Autònoma de La Rioja, va assumir competències en matèria portuària. Amb aquest propòsit, l'article 8.Un.28 del seu Estatut d'Autonomia va disposar que:

*“Correspon a la Comunitat Autònoma de La Rioja la competència exclusiva en les següents matèries: (...) instal·lacions de navegació i esport en aigües continentals”.*

En segon lloc, mitjançant la Llei Orgànica 8/1.982, de 10 d'agost, la Comunitat Autònoma d'Aragó, va assumir competències en matèria portuària<sup>7</sup>. De manera concreta, l'article 35.10 del seu Estatut d'Autonomia, va preveure que:

*“Correspon a la Comunitat Autònoma la competència exclusiva en les següents matèries: (...) instal·lacions de navegació i esport en aigües continentals i, en general, les que no desenvolupin activitats comercials”.*

En tercer lloc, mitjançant la Llei Orgànica 1/1.983, de 25 de febrer, la Comunitat Autònoma d'Extremadura, va assumir competències en matèria portuària. En particular, l'article 7.5 del seu Estatut d'Autonomia va disposar que:

*“Correspon a la Comunitat Autònoma la competència exclusiva en les següents matèries: (...) ports esportius i, en general, els que no desenvolupin activitats comercials”.*

I, finalment, mitjançant la Llei Orgànica 3/1.983, de 25 de febrer, la Comunitat Autònoma de Madrid, també va assumir competències en matèria portuària. En aquest sentit, l'article 26.1.7 del seu Estatut d'Autonomia va preveure que:

*“La Comunitat Autònoma de Madrid, en els termes establerts en el present Estatut, té competència exclusiva en les següents matèries: Instal·lacions de navegació i esport en aigües continentals (...), així com els que no desenvolupin activitats comercials”.*

Per tant, és clar que la competència administrativa en matèria de ports no es limita a les infraestructures d'aquesta classe emplaçades en el domini públic marítim-terrestre. Al contrari, comprèn totes les infraestructures, públiques o privades, en les que es desenvolupen serveis i activitats portuàries, amb independència que la seva ubicació es trobi en aigües marítimes o continentals. De no entendre's així la competència en matèria de ports, seria absolutament

---

<sup>7</sup> Aquesta Llei va ser derogada per Llei Orgànica 5/2.007, de 20 d'abril.

impossible que una Comunitat Autònoma com la d'Extremadura hagués pogut arribar a assumir competències en matèria de “ports esportius”.

En segon lloc, la situació que es descriu també prové de l'actual legislació portuària catalana. Efectivament, influïda per la interpretació restrictiva de les competències portuàries assumides per la Generalitat, la Llei 5/1.998, de 17 d'abril, de Ports de Catalunya, limita el seu àmbit d'aplicació als ports, dàrsenes, instal·lacions marítimes i marines interiors, situats en el litoral de Catalunya. Així, en el seu article 1.2, la Llei estableix que:

*“La present Llei és d'aplicació:*

- a) Als ports marítimes del litoral català que no són d'interès general.*
- b) A les dàrsenes pesqueres, esportives i comercials situades en els ports marítimes del litoral que no siguin d'interès general.*
- c) A les instal·lacions marítimes de competència de la Generalitat.*
- d) A les marines interiors situades en la costa catalana”.*

Posteriorment, la mateixa Llei estableix els conceptes legals de port marítim, dàrsena, instal·lació marítima i marina interior, des d'una perspectiva lligada, exclusivament, a l'àmbit marítim. En aquest sentit, l'article 2 de la Llei disposa que:

*“A efectes de la present Llei, es defineixen els conceptes següents:*

- a) S'entén per port marítim el conjunt d'aigües marítimes abrigades, d'espais terrestres contigus a les mateixes i d'instal·lacions i d'accessos terrestres que tenen les condicions físiques naturals o artificials i, si s'escau, d'organització necessàries per a fer les operacions pròpies de cada port i requerides, per raó de l'ús particular que es destini, per la flota mercant, pesquera o esportiva i per tots els usuaris respectius.*
- b) S'entén per dàrsena el conjunt de superfícies de terra i aigua incloses en la zona de servei d'un port preexistent i destinades al servei de la flota mercant, pesquera o esportiva i pels respectius usuaris.*
- c) S'entén per instal·lació marítima tota obra fixa o instal·lació desmuntable que, sense complir els requisits necessaris per a ser considerada un port marítim, ocupa espais de domini públic marítim-terrestre no inclosos en la zona de servei dels ports i destinada exclusivament o principalment per a l'ús d'embarcacions mercants, de pesca i esportives o d'esbarjo.*
- d) S'entén per marina interior el conjunt d'obres i d'instal·lacions necessàries per a comunicar permanentment el mar territorial amb terrenys interiors de propietat privada o de l'Administració pública, urbanitzats o susceptibles d'urbanització, a*

*través d'una xarxa de canals, amb la finalitat de permetre la navegació de les embarcacions esportives a peu de parcel·la, dins del marc d'una urbanització marítim-terrestre”.*

Com és de veure, la Llei 5/1.998, de 17 d'abril, de Ports de Catalunya, no permet considerar incloses en el seu àmbit d'aplicació a les infraestructures portuàries existents en el domini públic hidràulic. Es tracta, en realitat, d'una Llei que, malgrat el seu nom, només estableix el règim jurídic de les infraestructures portuàries marítimes.

Amb aquests antecedents normatius cal tenir en compte que, en l'actualitat, el territori de la Comunitat Autònoma de Catalunya conté nombroses infraestructures portuàries, no qualificades com a ports d'interès general, que, no obstant, escapen al control i gestió de l'Administració portuària catalana. D'aquesta manera, encara que, en teoria, tots els ports i infraestructures portuàries existents en el territori de Catalunya (excepte els ports de Tarragona i Barcelona) són competència de la Generalitat, a la pràctica la situació és ben diferent.

### **I.2.3.- Incidència del nou Estatut d'Autonomia de Catalunya en el règim de les instal·lacions portuàries del tram català del riu Ebre.**

Amb el propòsit de que la Comunitat Autònoma de Catalunya pugui exercir de forma plena i efectiva les seves competències en matèria portuària respecte de les instal·lacions existents o que es puguin construir en el tram català del riu Ebre, s'haurien de portar a terme, almenys, les següents mesures:

1. En primer lloc, obtenir de l'Administració de l'Estat el traspàs de la titularitat de totes les infraestructures portuàries existents en el tram català del riu Ebre que, en aquests moments, estan controlades per l'Organisme de Conca Confederació Hidrogràfica de l'Ebre.
2. En segon lloc, reformar la Llei 5/1.998, de 17 d'abril, de Ports de Catalunya en un doble sentit; a) redefinint el seu àmbit material d'aplicació per a donar cobertura a les instal·lacions emplaçades en el domini públic hidràulic i, b) modificant els conceptes legals de port,

dàrsena, instal·lació marítima i marina interior, amb la finalitat d'oferir cobertura jurídica a les instal·lacions situades en les aigües continentals.

L'adopció d'aquestes dues mesures estaria protegida per la Llei Orgànica 6/2.006, de 19 de juliol, de Reforma de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya. En efecte, l'article 140 d'aquesta Llei descriu les competències de la Generalitat en matèria portuària. Aquest precepte, sota la rúbrica d'“Infraestructures del transport i les comunicacions”, estableix en el seu apartat 1 que:

*“Correspon a la Generalitat la competència exclusiva sobre ports (...) i altres infraestructures de transport en el territori de Catalunya que no tinguin la qualificació d'interès general. Aquesta competència inclou en tot cas:*

- a) El règim jurídic, la planificació i la gestió de tots els ports (...), instal·lacions portuàries, (...) instal·lacions marítimes menors, estacions de càrrega en recintes portuaris (...) i altres infraestructures del transport.*
- b) La gestió del domini públic necessari per a prestar el servei, especialment l'atorgament d'autoritzacions i concessions dins dels recintes portuaris (...).*
- c) El règim econòmic dels serveis portuaris (...), especialment les potestats tarifària i tributària i la percepció i la recaptació de tot tipus de tributs i gravàmens relacionats amb la utilització de la infraestructura i del servei que presta.*
- d) La delimitació de la zona de servei dels ports (...), i la determinació dels usos, equipaments i activitats complementàries dins del recinte del port (...) o d'altres infraestructures del transport, respectant les facultats del titular del domini públic”.*

Com és de veure, aquest precepte atribueix a la Generalitat competència exclusiva en matèria de ports existents en el territori de la Comunitat Autònoma de Catalunya que no estiguin classificats com a d'interès general. Això significa que, en aquest moment, tots els ports, instal·lacions portuàries, instal·lacions marítimes menors, estacions de càrrega i, en general, altres infraestructures de naturalesa portuària existents a Catalunya, llevat de els ports de Tarragona i Barcelona, són competència de la Generalitat.

Com es desprèn de la dicció literal de la norma, la competència administrativa en matèria de ports és integral, sense adjectius ni distincions. Per tant, comprèn tant les instal·lacions portuàries emplaçades en domini públic marítim-terrestre, com les situades en domini públic hidràulic i, en aquest segon cas, amb independència que els béns demaniais estiguin situats en conques hidrogràfiques inter o intracomunitàries. A aquests efectes, el que és realment

important no és ni la titularitat dels béns on s'emplacen les instal·lacions portuàries ni el lloc exacte on aquestes se situen, sinó la competència administrativa per a la gestió del servei portuari.

D'altra banda, com diu el propi article 140.1, la competència de la Generalitat en aquesta matèria és exclusiva. Això significa que la Comunitat Autònoma de Catalunya ostenta la potestat legislativa, la reglamentària i la funció executiva en matèria de ports. Així es preveu, expressament, en l'article 110 de la Llei Orgànica 6/2.006, de 19 de juliol, quan disposa que:

*“1. Correspon a la Generalitat, en l'àmbit de les seves competències exclusives, de forma íntegra la potestat legislativa, la potestat reglamentària i la funció executiva. Correspon únicament a la Generalitat l'exercici d'aquestes potestats i funcions, mitjançant les quals pot establir polítiques pròpies.*

*2. El dret català, en matèria de les competències exclusives de la Generalitat, és el dret aplicable en el seu territori amb preferència sobre qualsevol altre”.*

Des d'aquest punt de vista, la Generalitat està en condicions d'establir el règim jurídic de les instal·lacions portuàries existents en el tram català del riu Ebre, amb independència que aquestes estiguin situades en el domini públic marítim-terrestre o en el domini públic hidràulic. Aquesta competència és singularment important, en la mesura que, mitjançant el seu exercici efectiu es podria unificar el règim jurídic d'aquestes instal·lacions. D'aquesta forma, es podria posar fi a l'actual situació on, com ja s'ha dit, convergeixen tres grups de normes diferents per a regular una mateixa realitat.

Així mateix, la Generalitat té competències executives en matèria portuària, amb independència del lloc on s'emplacin les instal·lacions. Aquesta competència també és rellevant ja que, mitjançant el seu exercici efectiu, es podria concentrar en un sol òrgan administratiu la gestió integral de totes les instal·lacions portuàries existents en el tram català del riu Ebre. Amb aquesta mesura també es podria eliminar l'actual situació caracteritzada per la presència de diversos centres administratius de decisió per a gestionar una mateixa realitat. És més, com en aquest moment les competències de la Generalitat en matèria portuària s'exerceixen a través del Departament de Política Territorial i Obres Públiques de la Generalitat, en realitat, aquest seria l'òrgan administratiu on podrien estar assignades aquestes

competències sense perjudici, òbviament, que en virtut de les corresponents normes sobre organització administrativa, les mateixes es poguessin exercir de forma efectiva a través d'una Direcció General o d'un Organisme Públic determinat.

D'altra banda, encara que la Comunitat Autònoma de Catalunya té competència exclusiva sobre ports no qualificats d'interès general, la veritat és que la mateixa no és titular dels béns de domini públic sobre els que aquesta classe d'instal·lacions sol situar-se. Aquesta circumstància planteja diversos inconvenients d'ordre operatiu en la mesura que, quan la Generalitat decideix construir una nova instal·lació portuària o, si s'escau, ampliar una existent, necessita la participació de l'Administració titular dels béns.

Totes les instal·lacions a què es fa referència solen estar emplaçades sobre el domini públic marítim-terrestre o el domini públic hidràulic. Com sabem, ambdues categories de béns naturals són titularitat de l'Administració General de l'Estat. Doncs bé, en el cas dels béns de domini públic marítim-terrestre, la vigent legislació de costes regula expressament l'instrument jurídic en virtut del que l'Administració General de l'Estat pot posar a disposició de la Comunitat Autònoma de Catalunya els béns demaniais necessaris per a la construcció d'un nou port o l'ampliació d'un ja existent. En concret, es tracta d'una figura jurídica denominada adscripció, el règim de la qual es preveu en els articles 49 i 50 de la Llei 22/1.988, de 28 de juliol, de Costes. Per tant, la nova construcció d'instal·lacions portuàries o l'ampliació de les existents en el tram català del riu Ebre sotmès a la legislació de Costes, exigiria la prèvia adscripció a la Comunitat Autònoma de Catalunya dels béns demaniais necessaris per aquesta finalitat.

En el cas del domini públic hidràulic, l'actual legislació de l'Estat sobre aigües continentals no preveu una figura anàloga a l'adscripció dels béns de domini públic marítim-terrestre. En el Reial Decret Legislatiu 1/2001, de 20 de juliol, pel que s'aprova el Text Refós de la Llei d'Aigües, l'ús comú especial o privatiu del domini públic hidràulic, com a regla general, exigeix la prèvia obtenció d'una autorització o una concessió administrativa. Com a requisit especial, en el cas concret de les Comunitats Autònomes, la Llei d'Aigües preveu que poden accedir a l'ús privatiu de les aigües continentals en virtut d'una autorització especial atorgada

al seu favor, sense perjudici de tercers (article 59.5). Però, en tot cas, aquesta norma, com ja s'ha dit, no estableix una figura similar a la de l'adscripció. Aquesta realitat normativa planteja un evident problema en tots aquells casos que la Comunitat Autònoma de Catalunya decideixi construir una nova instal·lació portuària o ampliar una existent ocupant béns de domini públic hidràulic estatal. Aquest problema es podria solucionar de dues maneres<sup>8</sup>:

1. En primer lloc, mitjançant la modificació del Reial Decret Legislatiu 1/2001, de 20 de juliol, pel que s'aprova el Text Refós de la Llei d'Aigües, amb la finalitat que estableixi una figura anàloga a la de l'adscripció prevista en la legislació de costes.

2. En segon lloc, establint el mecanisme d'adscripció dels béns de domini públic hidràulic de l'Estat a la Comunitat Autònoma de Catalunya, en el propi Reial Decret de traspàs de la titularitat a la Generalitat de les instal·lacions portuàries actualment controlades per la Confederació Hidrogràfica de l'Ebre. Aquesta va ser la solució que van adoptar l'Administració de l'Estat i la Comunitat Autònoma de Catalunya quan es va produir el traspàs de funcions i serveis en matèria portuària. En efecte, quan es va produir el traspàs no estava en vigor la Llei de Costes 22/1.988, de 28 de juliol. Així mateix, tampoc existia una norma jurídica que regulés l'adscripció dels béns de domini públic marítim-terrestre a les Comunitats Autònomes. Per a resoldre aquest problema, ambdues Administracions van acordar en l'Annex B) del Reial Decret 2.876/1.980, de 12 de desembre, el següent:

*“A l'empara de l'article 9, nombre 15, del citat Estatut es traspassa a la Generalitat de Catalunya la titularitat de tots els ports estatals, subjectes o no a règim de concessió, existents en el seu territori, que no siguin d'interès general i que figurin en la llista adjunta número 1, sense perjudici de les següents competències, que en relació a la protecció i administració dels béns de domini públic estatal, a les que es refereix l'article 132.2 de la Constitució, corresponen a l'Estat:*

---

<sup>8</sup> Serà possible una tercera opció quan es produeixi el desenvolupament reglamentari de la Llei 33/2.003, de 3 de novembre, de Patrimoni de les Administracions Públiques. Aquesta opció es preveu en l'article 71.4 del citat text legal, segons el qual: “Reglamentàriament es regularan els termes i condicions que els béns i drets demanials de l'Administració General de l'Estat i els seus organismes públics podran afectar-se a altres Administracions públiques per a destinar-los a un determinat ús o servei públic de la seva competència. Aquest supòsit de mutació entre Administracions públiques no alterarà la titularitat dels béns ni el seu caràcter demanial, i serà aplicable a les Comunitats Autònomes quan aquestes preveguin en la seva legislació la possibilitat d'afectar béns demanials de la seva titularitat a l'Administració General de l'Estat o els seus organismes públics per a la seva dedicació a un ús o servei de la seva competència”.

*a) Informar amb caràcter preceptiu, a través del Ministeri d'Obres Públiques i Urbanisme, els projectes que aprovi la Generalitat relatius a la construcció de nous ports, ampliació dels existents i de les seves zones de servei o modificació de la seva configuració exterior. El projecte haurà de contenir els estudis específics sobre els possibles efectes de les obres sobre la costa, la plataforma costanera i la dinàmica litoral, aspectes aquests sobre els quals l'informe del Ministeri d'Obres Públiques i Urbanisme tindrà caràcter vinculant. L'informe del Ministeri d'Obres Públiques i Urbanisme haurà d'emetre's en el termini de sis mesos (...).*

*b) Els béns de domini públic marítim adscrits a la Generalitat, que deixin de ser necessaris per al compliment directe de les seves específiques finalitats portuàries, revertiran a l'Estat per a donar-los la destinació que en cada cas resulti més procedent”.*

Per tant, reproduint el precedent emprat en matèria de ports “marítims”, l'Administració General de l'Estat i la Comunitat Autònoma de Catalunya podrien resoldre el tema de l'adscripció del domini públic hidràulic, en el propi Reial Decret de traspàs de la titularitat de les instal·lacions portuàries “fluvials”.

Per tant, si la Generalitat ostenta la competència administrativa sobre totes les instal·lacions portuàries situades en el tram català del riu Ebre, les sotmet a la disciplina jurídica comuna dels ports i, a més, concentra aquestes competències en un sol òrgan o entitat pública, certament estarà en condicions d'implantar amb èxit les sis mesures proposades en l'informe.

### **I.3.-Les competències administratives en matèria de marina mercant: títols exigibles, certificat i registre d'embarcacions i condicions de navegació.**

#### **I.3.1.-Introducció.**

Com ja s'ha explicat en diverses ocasions, en el tram català del riu Ebre coexisteixen dos règims jurídics diferents: el del domini públic marítim-terrestre i el del domini públic hidràulic. Com en els casos anteriorment analitzats, la presència d'aquest doble règim té conseqüències immediates sobre els requisits i condicions exigides per a navegar per aquest tram.

La navegació pel tram català del riu Ebre entre el pont de La Cinta (Tortosa) i el pantà de Riba-roja transcorre sobre aigües continentals superficials classificades com a béns de

domini públic hidràulic estatal. En aquest moment, la legislació d'aigües de l'Estat considera aquesta activitat com una modalitat d'ús comú especial del domini públic que requereix d'una prèvia autorització administrativa. Com ja és sabut, el règim jurídic d'aquest tipus d'ús es troba detallat en els articles 55 a 69 del Reial Decret 849/1.986, de 11 d'abril, pel que s'aprova el reglament del domini públic hidràulic. Aquestes normes no es limiten a regular el règim jurídic de l'autorització que permet navegar per les aigües continentals, sinó que, a més, estableixen determinades prescripcions que afecten a les titulacions exigibles, la matriculació de les embarcacions i les condicions de navegació.

En aquest sentit, l'article 60 del reglament es refereix expressament a la titulació exigible per a navegar per les aigües continentals. Aquest precepte disposa que:

*“1. Per al maneig o govern de les embarcacions caldrà estar en possessió del corresponent títol expedit per l'Organisme competent, en aquells casos que sigui preceptiu d'acord amb la classe d'embarcació.*

*2. El beneficiari d'una autorització de navegació atorgada per a l'ús d'una pluralitat d'embarcacions, queda obligat a vetllar per la suficiència del títol de qui les utilitzen”.*

En aquest moment, ni l'Administració General de l'Estat ni la Comunitat Autònoma de Catalunya han aprovat una norma específica que reguli les titulacions exigibles per a navegar en les aigües continentals. En la pràctica, aquesta circumstància determina que l'Organisme de Conca de l'Estat ve exigint els títols previstos per a la navegació de caràcter marítim, expedits per l'òrgan competent de la Direcció General de la Marina Mercant.

D'altra banda, l'article 58 del reglament fa referència a la matriculació de les embarcacions emprades per a navegar per les aigües continentals. Aquest precepte disposa que:

*“1. A efectes d'aquest Reglament, tota embarcació que navegui per les aigües continentals d'una conca hidrogràfica, amb l'excepció de les previstes en l'article 56, haurà d'anar prevista de matrícula normalitzada.*

*2. S'eximiran dels requisits de matriculació a les embarcacions a les que s'autoritzi a navegar exclusivament amb motiu de descensos de rius, proves esportives o altres ocasions similars de caràcter esporàdic”.*

Com en el cas anterior, ni l'Administració General de l'Estat ni la Comunitat Autònoma de Catalunya han aprovat una norma específica que reguli la matriculació de les embarcacions que es dediquen a la navegació per les aigües continentals. Aquesta circumstància ha donat lloc a l'exigència pràctica de dos tipus de matrícula. D'una banda, l'Organisme de Conca de l'Estat exigeix que les embarcacions disposin de la matrícula expedida per l'òrgan competent de la Direcció General de la Marina Mercant, l'obtenció de la qual s'acomoda a les normes establertes per a l'abanderament dels vaixells civils que realitzen navegació marítima. D'altra banda, com l'article 58 exigeix una matrícula normalitzada, "a efectes d'aquest Reglament", i la disposició en qüestió no diu res més referent a aquest punt, l'Organisme de Conca de l'Estat, mitjançant una resolució de 15 de maig de 2.007, ve exigint que les embarcacions disposin d'una matrícula amb fons blanc, vermell o groc, en funció del tipus d'embassament pel que naveguin.

Finalment, els articles 61, 62.1, 64 i 66 del reglament estableixen prescripcions específiques que afecten a les condicions de la navegació per les aigües continentals. De manera concreta, aquests preceptes disposen que:

*"Les autoritzacions per a la navegació recreativa en embassaments es condicionaran (...), atenent als usos previstos per a les aigües emmagatzemades, protegint la seva qualitat i limitant l'accés a les zones de derivació o desguàs, de la manera que es prescriu en els articles següents d'aquest Reglament".*

*"En aquells llacs, llacunes o embassaments o rius en els quals els usos recreatius de navegació i banys arribin a un grau suficient de desenvolupament, l'Organisme de conca corresponent podrà fixar zones destinades a navegació, ancoratge i accés a embarcadors, que s'abalisaran adequadament, així com aquelles en les quals es prohibeixi la navegació per perill per als banyistes, perillositat de les aigües o proximitat de preses o òrgans de desguàs de les mateixes".*

*"Els Organismes de conca classificaran els llacs, llacunes i embassaments compresos dins dels seus respectius àmbits geogràfics d'acord amb les possibilitats que presentin per a la navegació a rem, vela i motor, així com per a l'ús de banys. Per als embassaments es tindran en compte, a més de les seves característiques naturals i d'accés, les limitacions que es dedueixin de la compatibilitat d'aquests usos amb la destinació de les aigües, el règim d'explotació, la variabilitat dels nivells i altres circumstàncies que puguin condicionar-los".*

*"Els Organismes de conca podran establir un sistema de classificació, similar al de llacs, llacunes i embassaments, per a aquells trams de rius que resulti convenient a la vista de les*

*seves condicions de navegació. La classificació podrà ser revisada, així com ampliada o reduïda en el seu àmbit, tenint en compte les estadístiques de navegació en els anys precedents”.*

Com, fins ara, ni l'Administració General de l'Estat ni la Comunitat Autònoma de Catalunya han aprovat una norma general sobre navegació interior o fluvial, l'Organisme de Conca de l'Estat, amb fonament en els articles citats, va adoptar en data 15 de maig de 2.007, una resolució que incideix directament sobre les zones susceptibles de navegació i les seves condicions. Aquesta disposició, d'una banda, classifica les embarcacions en a motor, a rem i a vela i, per una altra, ordena la navegació en dos grups: a) la navegació en embassaments i, b) la navegació en els rius.

En el cas dels embassaments, aquests són classificats en cinc categories segons les seves condicions d'aptitud per a la navegació. En aquest sentit, es distingeixen sis categories: a) tipus 0: no apte per a la navegació, b) tipus 1: amb limitació per a la navegació, c) tipus C: amb presència de musclo zebra, d) tipus P: amb protecció especial, e) tipus 2: amb condicions poc favorables i, f) tipus 3: sense restriccions. Tot seguit, la disposició identifica cadascun dels embassaments existents en la Demarcació i els assigna una categoria concreta en funció de la classe d'embarcació.

En el cas dels rius, la disposició estableix directrius específiques segons es tracti de navegació a motor o a rem. La navegació a motor està autoritzada des de la descàrrega de la C. elèctrica de Flix fins al pont de la Cinta a Tortosa. La navegació a rem, per la seva banda, es permet sense més limitació que l'observança del “protocol de desinfecció d'embarcacions”.

D'altra banda, la navegació pel tram català del riu Ebre des del pont de La Cinta (Tortosa) fins a la desembocadura transcorre sobre aigües continentals superficials classificades com béns de domini públic marítim-terrestre. En aquest moment, la legislació de costes de l'Estat considera aquesta activitat com una modalitat d'ús comú general del domini públic que no requereix de prèvia autorització administrativa. Ara bé, com aquest espai està qualificat de domini públic marítim-terrestre, la Capitania Marítima de Tarragona ve exigint a les embarcacions i els seus tripulants el compliment de la normativa estatal sobre marina

mercant. De manera concreta, mitjançant una resolució de 28 de gener de 2.008, publicada en el BOP número 36 de Tarragona, de 12 de febrer de 2.008, el Capità Marítim va establir les “Normes de navegació en el tram baix del riu Ebre”, normes clarament inspirades en la navegació marítima.

Així, en primer lloc, pel que fa a les titulacions exigibles, la norma número 5 assenyala que:

*“Per a patronejar embarcacions en la zona assenyalada seran obligatoris i vàlids els títols i llicències que habiliten per a la navegació marítima, tant professional com d'esbarjo, establerts mitjançant Reials Decrets i en l'O.M. Fom. de 17 de juny de 1997 art. 89.6 i Llei 27/92”.*

En segon lloc, pel que fa a la matriculació de les embarcacions, la norma número 6 disposa que:

*“Tota embarcació haurà de complir amb les normes registrals i d'inspecció d'aplicació, corresponents a la Direcció General de la Marina Mercant. L'embarcació o artefacte haurà de disposar dels certificats obligatoris corresponents (Art. 86.3 Registres, art. 86.5 Inspecció)”.*

Pel que fa a les condicions de la navegació, la resolució estableix un conjunt de prescripcions basades en les directrius del Conveni Internacional pel que s'aprova el Reglament Internacional per a Prevenir els Abordatges, de 20 d'octubre de 1.972, prescripcions aquestes que s'adopten a l'empara de l'article 88.g) de la Llei 27/1.992, de 24 de novembre, de Ports de l'Estat i de la Marina Mercant.

Com assenyala l'informe, aquesta situació jurídic-administrativa ha contribuït notablement a desincentivar la navegació professional i d'esbarjo en el tram català del riu Ebre, en la mesura que, ni les titulacions exigibles, ni els requisits de registre i certificat d'embarcacions, ni les normes sobre navegació, estan dissenyades en funció de les característiques i necessitats pròpies de la navegació fluvial. Al contrari, les titulacions exigides i els requisits sobre registre i certificat d'embarcacions són les estrictament marítimes. Quant a les normes de navegació, les adoptades per l'Organisme de Conca de l'Estat tenen per missió essencial protegir la qualitat de les aigües continentals i les imposades per la Capitania Marítima de Tarragona són exclusivament d'índole marítima.

Amb la finalitat de defugir aquest problema, l'informe proposa l'adopció de tres mesures diferents; a) aprovar una norma general per a la navegació interior a Catalunya, inspirada en el Codi Europeu de Vies de Navegació Interior (CEVNI), b) crear un títol de patró d'aigües continentals i fluvials i un altre de patró d'esbarjo d'aigües continentals i, c) adequar la normativa sobre registre i certificació de vaixells, a la navegació fluvial.

Per a verificar la procedència de les mesures previstes en l'informe, resulta necessari analitzar, en primer lloc, la distribució de competències entre l'Estat i les Comunitat Autònoma de Catalunya en matèria de marina mercant i, en segon lloc, si les noves competències administratives assumides per la Comunitat Autònoma de Catalunya en virtut de la Llei Orgànica 6/2.006, de 19 de juliol, li oferixen cobertura jurídica.

### **I.3.2.-El concepte constitucional de marina mercant i les competències de l'Administració General de l'Estat i la Comunitat Autònoma de Catalunya.**

L'article 149.1.20 de la Constitució Espanyola, de 27 de desembre de 1.978, estableix que l'Estat té competència exclusiva en matèria de “marina mercant” i “abanderament de vaixells”. A dia d'avui, el règim jurídic de la marina mercant es preveu en la Llei 27/1.992, de 24 de novembre, de Ports de l'Estat i de la Marina Mercant.

L'article 6 de la Llei 27/1.992, de 24 de novembre, estableix el concepte legal de marina mercant. Segons aquest precepte:

*“1.A efectes d'aquesta Llei es considera marina mercant:*

- a) L'activitat de transport marítim, exceptuant el que es porta a terme exclusivament entre ports o punts d'una mateixa Comunitat Autònoma, que tingui competències en aquesta matèria, sense connexió amb ports o punts d'altres àmbits territorials.*
- b) L'ordenació i el control de la flota civil espanyola.*
- c) La seguretat de la navegació i de la vida humana en el mar.*
- d) La seguretat marítima, incloent l'habilitació per a l'exercici del servei de pràctica i la determinació dels serveis necessaris de remolc portuari, així com la disponibilitat d'ambdós en cas d'emergència.*
- e) El salvament marítim, en els termes de l'article 87 .*

- f) *La prevenció de la contaminació produïda des de vaixells, plataformes fixes i altres instal·lacions que es trobin en aigües situades en zones en les que Espanya exerceix sobirania, drets sobirans o jurisdicció i la protecció del medi ambient marí.*
- g) *La inspecció tècnica i operativa de vaixells, tripulacions i mercaderies.*
- h) *L'ordenació del tràfic i les comunicacions marítimes.*
- i) *El control de situació, abanderament i registre de vaixells civils, així com el seu despatx, sense perjudici de les preceptives autoritzacions prèvies que corresponguin a altres Autoritats.*
- j) *La garantia del compliment de les obligacions en matèria de defensa nacional i protecció civil en la mar.*
- k) *Qualsevol altre servei marítim atribuït per la Llei a l'Administració regulada en el Capítol III del Títol III d'aquesta Llei.*

*2. No es considera marina mercant l'ordenació de la flota pesquera, en els àmbits propis de la pesca i de l'ordenació del sector pesquer, ni l'activitat inspectora en aquests mateixos àmbits”.*

Els articles 7 i 8 de la Llei 27/1.992, de 24 de novembre, defineixen, per la seva banda, les zones, tipus de navegació i la flota civil espanyola. En aquest sentit, les zones en les que Espanya exerceix sobirania, drets sobirans o jurisdicció es classifiquen en: les aigües interiors, el mar territorial, la zona contigua i la zona econòmica exclusiva. En particular, les aigües interiors espanyoles, a efectes de la marina mercant, es defineixen com les situades en l'interior de les línies de base del mar territorial, incloent-se en elles els rius, llacs i les aigües continentals. D'altra banda, la navegació s'ordena en quatre categories: la interior, la de cabotatge, l'exterior i l'extranacional. A aquests efectes, es considera navegació interior la que transcorre íntegrament dins de l'àmbit d'un determinat port o d'altres aigües interiors espanyoles. Finalment, la flota civil espanyola es declara integrada per la flota mercant nacional, la flota pesquera, els vaixells d'esbarjo o esportius nacionals i els altres vaixells civils espanyols no referits anteriorment.

A dia d'avui, les competències de l'Administració General de l'Estat en matèria de marina mercant estan centralitzades en el Ministeri de Foment i s'exerceixen de forma efectiva a través de la Direcció General de la Marina Mercant. Aquestes competències s'enumeren a l'article 86 de la Llei 27/1.992, de 24 de novembre.

Mitjançant la Llei Orgànica 4/1.979, de 18 de desembre, es va aprovar l'Estatut d'Autonomia de Catalunya. En aquesta norma, la Comunitat Autònoma de Catalunya no va assumir

literalment competències en matèria de “marina mercant”. Ara bé, considerant el concepte legal de marina mercant contingut en l'article 6 de la Llei 27/1.992, de 24 de novembre, és evident que la Generalitat, sota altres denominacions, va assumir múltiples competències que incideixen sobre el contingut material del que es coneix per “marina mercant”.

Així, en primer lloc, la Generalitat de Catalunya va assumir competència exclusiva sobre les següents matèries que guarden relació amb el concepte legal de marina mercant:

- Transport marítim i fluvial, sense perjudici del que disposa els números 20 i 21 de l'apartat 1 de l'article 149 de la Constitució (article 9.15).
- Aprofitaments hidràulics, quan les aigües discorrin íntegrament dins de Catalunya (article 9.16).
- Exercici de professions titulades, sense perjudici del que es disposa en els articles 36 i 139 de la Constitució (article 9.23).
- Esport i oci (article 9.25).

Així mateix, en el marc de la legislació bàsica de l'Estat, la Comunitat Autònoma de Catalunya va assumir competències per al desenvolupament legislatiu i execució en matèria de protecció del medi ambient, sense perjudici de la seva facultat per a establir normes addicionals de protecció (article 10.1.6).

I, d'igual manera, la Generalitat va assumir competències d'execució de la legislació de l'Estat en matèria de:

- Ordenació del transport de mercaderies i viatgers que tinguin el seu origen i destinació dins del territori de la Comunitat Autònoma (article 11.9).
- Salvament marítim i abocaments industrials i contaminants en les aigües territorials de l'Estat corresponents al litoral català (article 11.10).

Com és de veure, encara que la Constitució Espanyola de 27 de desembre de 1.978 va atribuir a l'Estat competència exclusiva en matèria de marina mercant i l'Estatut d'Autonomia

de Catalunya no va reconèixer a aquesta Comunitat, literalment, competències sobre aquesta matèria, la veritat és que quan l'Estat va determinar el contingut substantiu de la “marina mercant”, es va poder comprovar que ni aquesta competència era absolutament “exclusiva” de l'Estat ni, menys encara, aliena a les competències pròpies de la Generalitat.

De fet, a la pràctica, la Comunitat Autònoma de Catalunya ha adoptat disposicions normatives clarament relacionades amb la marina mercant. Aquest és el cas, per exemple, de la Llei 10/2.000, de 7 de juliol, d'Ordenació del Transport en Aigües Marítimes i Continentals. D'igual manera, ha rebut el traspàs de funcions i serveis de l'Estat en aspectes clarament relacionats amb aquesta matèria. Així ha succeït, almenys, amb les següents normes:

1. Reial Decret 901/1.995, de 21 de juliol, de traspàs de funcions i serveis de l'Administració de l'Estat en matèria d'ensenyaments nàutic-pesquers i subaquàtics.
2. Reial Decret 1.945/2.004, de 27 de setembre, de traspàs de mitjans econòmics de l'Administració de l'Estat a la Generalitat de Catalunya per a l'exercici de les funcions en matèria de transport marítim.

Aquest plantejament ha estat, posteriorment, confirmat pel Tribunal Constitucional en la seva Sentència 40/1.998, de 19 de febrer, que va resoldre els recursos d'inconstitucionalitat números 522/1.993, 525/1.993, 548/1.993 i 551/1.993, acumulats, presentats per diverses Comunitats Autònomes contra la Llei 27/1.992, de 24 de novembre, de Ports de l'Estat i de la Marina Mercant.

Aquesta Sentència és singularment important a efectes d'aquest dictamen, en la mesura que, d'una banda, fixa el concepte constitucional de marina mercant i, d'una altra, reconeix sense embuts que, encara que la Comunitat Autònoma de Catalunya no va assumir en el seu Estatut d'Autonomia competències en matèria de “marina mercant”, és titular d'altres títols competències que incideixen, directa i indirectament, sobre aquesta matèria.

En aquest sentit, la Sentència 40/1.998, de 19 de febrer, descriu el concepte constitucional de marina mercant en el seu fonament jurídic 44º:

*“...cabe observar que tanto en nuestro Derecho como en otros europeos la marina mercante ha estado tradicionalmente referida a un cierto tipo de buques, los que el art. 573 del Código de Comercio califica como mercantes, así como a una específica actividad mercantil el comercio marítimo. De manera que, en cuanto a lo primero, la marina mercante se contrapone con el conjunto de buques del estado, incluidos los buques de guerra; y en cuanto a lo segundo, con actividades estatales, relacionadas con los servicios públicos (vigilancia fiscal y aduanera y defensa, por ejemplo). Esta distinción, se encuentra inspirada en las normas internacionales que regulan la navegación por los espacios marítimos, como es el caso, entre otros, del Convenio de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, hecho en Montego Bay el 10 de diciembre de 1982, en el que es parte España. Por tanto, en una primera aproximación a la marina mercante se ha caracterizado tradicionalmente por constituir la navegación entre dos o más puertos, para el transporte marítimo de personas o mercancías; diferenciándose así claramente de otras actividades de navegación que también se realizan en dicho medio, como las puramente recreativas, o las relacionadas con la pesca. Resulta preciso, sin embargo, delimitar un concepto de marina mercante de contornos más precisos, como se ha pretendido hacer mediante la Ley 27/1.992, de 24 de noviembre. A tales efectos ha de atenderse tanto al tipo de buque con al concreto contenido de la actividad que se lleva a cabo en el medio marino, según se acaba de indicar, y así, en una aproximación inicial, cabe entender que se integran en dicho concepto aquellas actividades con finalidad comercial relacionadas con la navegación de buques mercantes y, más concretamente, con el transporte marítimo de personas o mercancías; incluyendo asimismo las prescripciones necesarias para que la navegación marítima se desarrolle en condiciones de seguridad para los tripulantes y las personas a bordo, así como las mercancías transportadas. Lo que se traduce en ciertas condiciones técnicas que debe reunir el buque y en una ordenación del tráfico marítimo, tanto con carácter general como en determinados espacios (por ejemplo, el establecimiento de rutas obligatorias y esquemas de separación de tráfico), para prevenir abordajes u otros accidentes.”*

*Esto advertido, si la Ley califica como pertenecientes al ámbito de la marina mercante otras actividades distintas de las indicadas, ello no supone, por sí mismo, infracción de la Constitución: por el contrario, la declaración de inconstitucionalidad sólo será procedente si con tal denominación se produce una lesión de las competencias de las Comunidades Autónomas recurrentes. De manera que, partiendo de esta aproximación inicial, que requiere evidentemente de ulteriores precisiones, cabe pasar a examinar a continuación cada una de las impugnaciones efectuadas”.*

A efectes d'aquest dictamen, la declaració del Tribunal Constitucional continguda en el paràgraf transcrit, permet extreure cinc importants conclusions:

1. En primer lloc, el concepte constitucional de marina mercant es refereix, essencialment, a la navegació comercial o de caràcter mercantil. Per tant, la navegació esportiva i d'esbarjo no forma part d'aquest concepte.

2. En segon lloc, el concepte constitucional de marina mercant es refereix, essencialment, als vaixells mercants destinats al comerç. Per tant, les embarcacions esportives i d'esbarjo no estan compreses en aquest concepte.

3. En tercer lloc, el concepte constitucional de marina mercant es refereix, essencialment, a la navegació marítima. Per tant, la navegació fluvial o lacustre no s'inclou en aquest concepte.

4. En quart lloc, el concepte constitucional de marina mercant es refereix, essencialment, al transport marítim de persones i mercaderies. Per tant, el transport fluvial o lacustre no s'inclou en aquest concepte.

5. Finalment, el simple fet que la navegació esportiva i d'esbarjo, les embarcacions d'aquesta classe, la navegació fluvial o lacustre i el transport de persones i mercaderies per rius i llacs no formin part del concepte constitucional de la marina mercant, no significa automàticament que les normes de la Llei 27/1.992, de 24 de novembre, que regulen aquestes matèries siguin inconstitucionals. Al contrari, aquestes normes seran procedents i correctes en la mesura que no infringeixin competències específiques assumides per la Comunitat Autònoma de Catalunya. Per això, si en el seu nou Estatut d'Autonomia la Generalitat ha assumit competències en aquestes matèries, estarà en condicions d'exercir-les de manera efectiva, encara que la Llei de Ports de l'Estat i la Marina Mercant hagi regulat aspectes que incideixin sobre les mateixes.

Posteriorment, en el fonament jurídic 46º, afegeix la Sentència que:

*“El Consejo Ejecutivo de la Generalitat de Cataluña impugna también la letra c) del art. 6.1 LPMM que incluye en la materia marina mercante la seguridad de la navegación y de la vida humana en el mar (...). Para el órgano recurrente esta materia tiene su encaje más adecuado en el art. 149.1.29ª CE y sobre la misma tiene reconocidas competencias la Generalitat en los arts. 13 y 14 Estatuto de Autonomía (...). No puede compartirse sin matices la argumentación del órgano recurrente, pues no cabe duda de que, al menos determinados aspectos de la seguridad de la navegación y de la vida humana en el mar son incardinables preferentemente en la marina mercante. Así la determinación de las condiciones técnicas y de seguridad que deban reunir los buques, el establecimiento de sus normas de navegación, la concreción del número de miembros de la dotación de los buques.*

*y sus condiciones de capacitación profesional (...) son aspectos que afectan a la seguridad en el mar, que no pueden considerarse ajenos al título de marina mercante y que sólo forzosamente pueden englobarse en la materia de seguridad pública.*

*(...) Debe, a todo ello, agregarse que la seguridad en la navegación exige, al igual que ocurre en el caso de la seguridad en la circulación por carretera (...) una serie de garantías en todo el territorio nacional, las cuales, a su vez derivan de normas internacionales que persiguen la misma finalidad”.*

D'aquest pronunciament es desprèn que el concepte constitucional de marina mercant comprèn la competència estatal per a establir tant els requisits de capacitació professional dels tripulants dels vaixells mercants, com les normes jurídiques dirigides a garantir la seguretat de la navegació marítima. El concepte, no obstant, no s'estén a aquests mateixos aspectes quan es tracta de la simple navegació fluvial o lacustre. No obstant, com en el cas anterior, el simple fet que l'Administració de l'Estat hagi aprovat normes sobre aquestes matèries no comporta que les mateixes siguin contràries a dret. Tampoc significa que la Generalitat no pugui aprovar en el futur normes relacionades amb les mateixes. Si la Comunitat Autònoma de Catalunya ha assumit competències en aquestes matèries, en el seu nou Estatut d'Autonomia, estarà en condicions d'exercir-les de manera efectiva, encara que l'Estat les hagi regulat fins a la data.

Finalment, en els fonaments jurídics 51º i 56º de la Sentència, el Tribunal Constitucional reconeix que la Comunitat Autònoma de Catalunya té competències efectives en matèria de salvament marítim i protecció del mitjà marí, matèries aquestes que, segons l'article 6 de la Llei 27/1.992, de 24 de novembre, formen part de la marina mercant.

En aquest sentit, el fonament jurídic 51º de la Sentència diu:

*“...Es cierto que tanto el art. 11.10 EAC como el art. 29.3 EAG atribuyen a las respectivas Comunidades Autónomas competencias exclusivas de ejecución en materia de salvamento marítimo, y normas similares se encuentran en otros Estatutos de las Comunidades Autónomas costeras (...). Esta regulación impediría que, efectivamente, pueda el Estado asumir competencias ejecutivas sobre la materia y parece vedar, en principio, la clasificación como marina mercante que hace el art. 6.1.e) LPMM, pues, a través de la misma, el Estado vendría a atribuirse una competencia exclusiva de la que carece.*

*Sin embargo, tampoco puede ignorarse que, de un lado, el salvamento marítimo ha estado históricamente vinculado con la noción de marina mercante (...) y que, en todo caso, las Comunidades Autónomas carecen de competencias legislativas sobre la materia.*

*Del conjunto de estas circunstancias se desprende que el hecho de que a los efectos de la Ley se califique al salvamento marítimo como marina mercante no supone, por sí solo y sin más, la exclusión de las competencias autonómicas sobre la materia, siendo lo verdaderamente relevante las concretas facultades que el Estado ha pretendido asumir a través de tal calificación y, más en concreto, por medio de la remisión que en el artículo 6.1.e) se hace al art. 87 LPMM. Así parece entenderlo el propio legislador estatal que, al realizar la reforma de la LPMM, ha establecido (...) que corresponderá a las Comunidades Autónomas que así lo hubieran asumido en sus respectivos Estatutos de Autonomía la ejecución de la legislación del Estado en materia de salvamento marítimo en las aguas territoriales correspondientes a su litoral (...).*

*Es perfectamente posible, por tanto, un entendimiento del art. 6.1.e) LPMM conforme con el orden constitucional de competencias, en el sentido de que la inclusión de la materia de salvamento marítimo entre las facultades del Estado sobre marina mercante no implica la asunción por parte del éste de las competencias ejecutivas que, en la primera de dichas materias, han asumido los señalados Estatutos de Autonomía”.*

Per la seva banda, el fonament jurídic 56º estableix:

*“El apartado f) del artículo 6.1 LPMM, que incluye entre la marina mercante –siempre a los efectos de esta Ley- la prevención de la contaminación producida desde buques, plataformas fijas y otras instalaciones situadas en el agua y la protección del medio ambiente marino, es impugnado tanto por el Consejo de Gobierno de las Islas Baleares como por el Consejo Ejecutivo de la Generalitat de Cataluña. En ambos casos los argumentos son similares: puesto que los respectivos Estatutos de Autonomía atribuyen a las Comunidades Autónomas competencia para dictar normas adicionales de protección y para ejecutar la legislación del Estado en materia de medio ambiente (...), así como competencias ejecutivas sobre vertidos en las aguas territoriales del Estado correspondientes al litoral de la Comunidad Autónoma (...), el Estado no puede atribuirse una competencia exclusiva sobre protección del medio ambiente marino mediante su calificación como marina mercante.*

*No les falta la razón a los ejecutivos autonómicos cuando denuncia el exceso que supone denominar marina mercante –sobre la que el Estado tiene competencia exclusiva- a la protección del medio ambiente marino, de tal modo que si la consecuencia de tal denominación fuera la inmediata asunción por parte del Estado de todas las competencias legislativas y ejecutivas sobre medio ambiente, el precepto habría de ser declarado contrario al orden constitucional de competencias. No puede, en efecto, aceptarse que el hecho de que estemos ante el medio ambiente del mar cambie la naturaleza de la competencia controvertida ni que la apelación por parte del Estado a su competencia sobre marina mercante pueda servir para asumir competencias que, sobre medio ambiente, corresponden a las Comunidades Autónomas. Ocurre, sin embargo, que, (...) el Estado, a*

*efectos de la distribución interna del ejercicio de las facultades que le corresponden sobre el medio ambiente marino las califique como marina mercante no supone, por sí mismo, invasión de las competencias que puedan corresponder a las Comunidades Autónomas, aunque tampoco autoriza al Estado, según ya hemos dicho, a realizar una alteración artificial del orden constitucional de las mismas. En todo caso, eventuales conflictos de este tipo habrán de resolverse caso por caso, no procediendo ahora realizar ningún pronunciamiento de carácter preventivo, ajeno a la naturaleza del presente proceso constitucional...”.*

### **I.3.3.-Incidència del nou Estatut d'Autonomia de Catalunya en matèria de titulacions exigibles per a la navegació professional i d'esbarjo.**

#### **I.3.3.1.- Titulació exigible per a la navegació professional.**

Com anteriorment s'ha avançat, una de les mesures proposades en l'informe per a pal·liar els problemes detectats, consisteix a crear un títol específic “de patró d'aigües continentals i fluvials”. L'adopció d'aquesta mesura duria aparellada l'aprovació d'una norma jurídica en la que s'establiria un nou títol professional destinat a habilitar al seu titular per a dirigir vaixells dedicats al transport de persones i mercaderies per les aigües continentals situades en el territori de la Comunitat Autònoma de Catalunya.

Per analitzar la procedència d'aquesta mesura resulta indispensable resoldre dues qüestions: a) en primer lloc, si la creació d'aquest títol professional forma part o no de les competències que ostenta l'Administració General de l'Estat en matèria de marina mercant i, b) en segon lloc, si la Comunitat Autònoma de Catalunya disposa d'un títol competencial específic que li habiliti per aquesta finalitat.

En relació a la primera qüestió, s'ha de començar indicant que, segons l'article 6.1.b) de la Llei 27/1.992, de 24 de novembre, es considera “marina mercant” l'ordenació i control de la flota civil espanyola. La flota civil espanyola, per la seva banda, es troba definida en l'article 8 del mateix text legal i, amb caràcter general, comprèn tots els vaixells civils espanyols (mercants, pesquers i esportius). D'acord amb aquestes premisses, l'article 86.9 de la Llei de Ports de l'Estat i de la Marina Mercant preveu que és competència del Ministeri de Foment la

determinació de les condicions generals d'idoneïtat, professionalitat i titulació per a formar part de les dotacions de tots els vaixells civils espanyols.

Els títols referits en l'article 86.9 tenen per objecte, entre d'altres coses, habilitar professionalment en vaixells mercants. En l'actualitat, aquests títols són els següents:

- a) Capità de la Marina Mercant.
- b) Pilot de Primera de la Marina Mercant.
- c) Pilot de Segona de la Marina Mercant.
- d) Cap de Màquines de la Marina Mercant.
- e) Oficial de Màquines de Primera de la Marina Mercant.
- f) Oficial de Màquines de Segona de la Marina Mercant.
- g) Oficial Radioelèctric de Primera de la Marina Mercant.
- h) Oficial Radioelèctric de Segona de la Marina Mercant.
- i) Patró d'Altura de la Marina Mercant.
- j) Patró de Litoral de la Marina Mercant.
- k) Patró Major de Cabotatge de la Marina Mercant<sup>9</sup>.
- l) Patró de Cabotatge de la Marina Mercant<sup>10</sup>.
- m) Mecànic Major Naval de la Marina Mercant<sup>11</sup>.
- n) Mecànic Naval de la Marina Mercant.
- o) Mecànic Naval de Primera de la Marina Mercant<sup>12</sup>.
- p) Mecànic Naval de Segona de la Marina Mercant<sup>13</sup>.
- q) Mecànic Naval Major de la Marina Mercant.
- r) Mariner de Pont de la Marina Mercant.
- s) Mariner de Màquina de la Marina Mercant.
- t) Patró Portuari de la Marina Mercant.

La regulació d'aquests títols es conté, bàsicament, en les següents normes jurídiques:

---

<sup>9</sup> Aquest títol es va extingir a l'entrada en vigor del Reial Decret 2.062/1.999, de 30 de desembre.

<sup>10</sup> Aquest títol es va extingir a l'entrada en vigor del Reial Decret 2.062/1.999, de 30 de desembre.

<sup>11</sup> Aquest títol es va extingir a l'entrada en vigor del Reial Decret 2.062/1.999, de 30 de desembre.

<sup>12</sup> Aquest títol es va extingir a l'entrada en vigor del Reial Decret 2.062/1.999, de 30 de desembre.

<sup>13</sup> Aquest títol es va extingir a l'entrada en vigor del Reial Decret 2.062/1.999, de 30 de desembre.

- a) Reial Decret 2.061/1.981, de 4 de setembre, sobre títols professionals de la marina mercant.
- b) Reial Decret 930/1.998, de 14 de maig, sobre condicions generals d'idoneïtat i titulació de determinades professions de la marina mercant i del sector pesquer.
- c) Reial Decret 2.062/1.999, de 30 de desembre, pel que es regula el nivell mínim de formació en professions marítimes.

L'article 3 del Reial Decret 2.062/1.999, de 30 de desembre, disposa que:

*“1. Per a exercir professionalment a bord de vaixells mercants espanyols com a capità, patró, oficial, o mariner que formi part de les guàrdies de navegació o de la cambra de màquines, s'haurà de posseir la targeta professional de marina mercant en vigor, sense perjudici del que estableix la disposició transitòria primera d'aquest Reial Decret.*

*2. A més, els membres de la tripulació dels vaixells mercants hauran d'estar en possessió del corresponent certificat d'especialitat que sigui preceptiu, segons el tipus de vaixell o la funció realitzada a bord, d'acord amb el que determinen els Capítols IV, V i VI de l'annex del Conveni STCW o altres disposicions internacionals, així com les disposicions nacionals en vigor.*

*3. Tots els membres de la tripulació dels vaixells mercants espanyols, capità, patró, oficial o mariners, així com aquells altres que exerceixin altres funcions que requereixin capacitacions diferents o addicionals a les marítimes, hauran d'estar en possessió del certificat bàsic establert en la regla VI/1 del Conveni STCW i, en el seu cas, del títol o habilitació que requereixin per al corresponent exercici professional o professió regulada”.*

Les normes que s'acaben de referir detallen els requisits d'obtenció i les atribucions que confereixen cadascun dels títols professionals. Com a regla general, les atribucions de cada títol són descrites per referència als vaixells mercants i a la navegació, sense establir distincions basades en si aquesta transcorre pel mitjà marí o fluvial.

Doncs bé, encara que l'Administració General de l'Estat té competència en matèria de marina mercant i aquesta atribució duu aparellada la facultat d'establir les corresponents titulacions professionals, des del nostre punt de vista aquesta competència no s'estén a la determinació

dels títols professionals necessaris per a l'exercici de la navegació mercantil fluvial o lacustre. Aquesta opinió se sustenta en dos arguments:

1. En primer lloc, perquè el concepte constitucional de marina mercant es refereix, essencialment, a la navegació marítima. Per tant, la navegació fluvial o lacustre no s'inclou en aquest concepte.

2. En segon lloc, perquè la regulació estatal sobre títols professionals de la marina mercant es fonamenta en el Conveni Internacional sobre Normes de Formació, Titulació i Guàrdia per a la Gent del Mar de 1.978 i, precisament, aquest Tractat només és d'aplicació a la navegació marítima. En efecte, l'article 3 del Conveni, sota la rúbrica d'“àmbit d'aplicació”, disposa que les seves normes són aplicables a la gent del mar que presti servei en vaixells de navegació marítima. En aquest sentit, l'article 2.g) del mateix Conveni defineix vaixell de navegació marítima com un vaixell diferent dels destinats a navegar exclusivament en aigües interiors o incloses en aigües abrigades o en els voltants d'aquesta o en zones en les que regeixen reglamentacions portuàries. És a dir, el Conveni referit no estableix normes de formació, titulació i guàrdia per a la gent que es dedica a la navegació fluvial o lacustre. Les seves disposicions només tenen per destinataris a les dotacions dels vaixells que fan navegació marítima.

Comprovat, doncs, que l'Administració General de l'Estat no té competència exclusiva per a determinar els títols professionals que habiliten per a l'exercici de la navegació mercantil en les aigües continentals, resulta precís analitzar si, en aquests moments, l'Estatut d'Autonomia de Catalunya atribueix competències a la Generalitat en aquesta matèria.

Doncs bé, en la nostra opinió, la Llei Orgànica 6/2.006, de 19 de juliol, recull tres previsions normatives que faculden a la Generalitat per a crear un títol professional específic “de patró d'aigües continentals i fluvials”, limitat a la navegació d'aquest tipus que transcorre íntegrament pel territori de la Comunitat Autònoma de Catalunya.

La primera es troba a l'article 125.4 de l'Estatut, segons el qual:

*“Correspon a la Generalitat, respectant les normes generals sobre titulacions acadèmiques i professionals i el que disposen els articles 36 i 139 de la Constitució, la competència exclusiva sobre l'exercici de professionals titulades, que inclou en tot cas:*

- a) La determinació dels requisits i les condicions d'exercici de les professions titulades així com els drets i les obligacions dels professionals titulats i del règim d'incompatibilitats.*
- b) La regulació de les garanties administratives davant l'intrusisme i les actuacions irregulars, així com la regulació de les prestacions professionals de caràcter obligatori.*
- c) El règim disciplinari de l'exercici de les professions titulades”.*

La segona es preveu a l'article 131.1 de l'Estatut, segons el qual:

*“Correspon a la Generalitat, en matèria d'ensenyament no universitari, la competència exclusiva sobre els ensenyaments postobligatoris que no condueixin a l'obtenció de títol o certificació acadèmica o professional amb validesa en tot l'Estat i sobre els centres docents on s'imparteixin aquests ensenyaments”.*

La tercera, per la seva banda, està prevista a l'article 169.6.c) de l'Estatut, segons el qual:

*“Correspon a la Generalitat la competència exclusiva en matèria de transport marítim i fluvial que transcorri íntegrament per Catalunya que, respectant les competències de l'Estat en marina mercant i ports, inclou:*

- d) Els requisits per a l'exercici de l'activitat”.*

En la nostra opinió, aquestes tres competències faculden a la Generalitat per adoptar la mesura prevista.

Les tres competències referides tenen el caràcter d'exclusives. Això significa que, de conformitat amb l'article 110.1 de la Llei Orgànica 6/2.006, de 19 de juliol, la Generalitat disposa de potestat legislativa, reglamentària i executiva en relació amb aquestes.

Des del punt de vista del transport fluvial de persones i mercaderies que transcorre íntegrament pel territori de la Comunitat, la Generalitat té competència exclusiva per a determinar els requisits que condicionen l'exercici d'aquesta activitat. Per tant, la Generalitat està en condicions de disposar, mitjançant una norma legal o reglamentària, que un d'aquests

requisits consisteixi en que els vaixells destinats a tal fi només puguin ser dirigits per qui estigui en possessió del títol professional de “patró d'aigües continentals i fluvials”.

D'altra banda, respecte a la competència per a determinar els requisits d'obtenció del títol i les seves atribucions, entenem que la Generalitat estaria facultada per a establir-los a l'empara de que disposen els articles 125.4 i 131.1 de l'Estatut. Ara bé, i com es desprèn d'ambdós preceptes, el títol només podria facultar al seu titular per a exercir la professió en el territori de la Comunitat Autònoma de Catalunya.

En aquestes condicions, la Generalitat podria crear el títol professional denominat “patró d'aigües continentals i fluvials” i, en conseqüència, dur a la pràctica una de les mesures previstes en l'informe.

### **I.3.3.2.-La titulació exigible per a la navegació d'esbarjo.**

Com ja hem indicat, una altra de les mesures proposades en l'informe per a pal·liar els problemes detectats, consisteix a crear un títol específic de “patró d'esbarjo d'aigües continentals”. L'adopció d'aquesta mesura duria aparellada l'aprovació d'una norma jurídica en la qual s'establiria un nou títol no professional, dirigit a habilitar al seu titular per al govern de les embarcacions d'esbarjo destinades a navegar per les aigües continentals situades en el territori de la Comunitat Autònoma de Catalunya.

Com en el cas anterior, la procedència d'aquesta mesura exigeix analitzar dues qüestions: a) en primer lloc, si la creació d'aquest títol forma part o no de les competències que ostenta l'Administració General de l'Estat en matèria de marina mercant i, b) en segon lloc, si la Comunitat Autònoma de Catalunya disposa d'un títol competencial específic que li habiliti per aquesta finalitat.

En relació a la primera qüestió, s'ha de començar indicant que, segons l'article 6.1.b) de la Llei 27/1.992, de 24 de novembre, es considera “marina mercant” l'ordenació i control de la flota civil espanyola. La flota civil espanyola, per la seva banda, es troba definida en l'article

8 del mateix text legal i, amb caràcter general, comprèn tots els vaixells civils espanyols (mercants, pesquers i esportius). D'acord amb aquestes premisses, l'article 86.9 de la Llei de Ports de l'Estat i de la Marina Mercant estableix que és competència del Ministeri de Foment la determinació de les condicions generals d'idoneïtat, professionalitat i titulació per a formar part de les dotacions de tots els vaixells civils espanyols.

Els títols indicats en l'article 86.9 tenen per objecte, entre d'altres coses, habilitar per al govern de les embarcacions d'esbarjo i les motos nàutiques. A dia d'avui, aquests títols són els següents:

1. Capità de iot.
2. Patró de iot.
3. Patró d'embarcacions d'esbarjo.
4. Patró de navegació bàsica.
5. Patró de moto nàutica A .
6. Patró de moto nàutica B.
7. Patró de moto nàutica C
8. Llicència federativa.

La regulació d'aquests títols es recull, bàsicament, en les següents normes jurídiques:

1. Reial Decret 259/2.002, de 8 de març, pel que s'actualitzen les mesures de seguretat en la utilització de les motos nàutiques.
2. Resolució de 23 de maig de 2.002, de la Direcció General de la Marina Mercant, sobre expedició de les autoritzacions federatives de patró de moto nàutica C .
3. Ordre FOM/3.200/2.007, de 26 d'octubre, per la que es regulen les condicions per al govern d'embarcacions d'esbarjo.

Aquestes normes detallen els requisits per a l'obtenció de cada títol i les atribucions que confereixen al seu titular. Com a regla general, les atribucions dels títols són descrites en referència a la classe i dimensió de l'embarcació i la distància de la costa respecte de la que

autoritzen per a navegar. En canvi, no estableixen distinció alguna basada en el fet de si la navegació és de tipus marítima o fluvial.

Doncs bé, encara que l'Administració General de l'Estat té competència en matèria de marina mercant i aquesta atribució duu aparellada la facultat d'establir les titulacions necessàries per al govern de les embarcacions d'esbarjo, segons la nostra opinió aquesta competència no s'estén a la determinació dels títols necessaris per a l'exercici de la navegació recreativa fluvial o lacustre. Aquesta opinió se sustenta en diversos arguments:

1. En primer lloc, perquè el concepte constitucional de marina mercant es refereix, essencialment, a la navegació comercial o de caràcter mercantil. Per tant, la navegació esportiva i d'esbarjo no forma part d'aquest concepte.
2. En segon lloc, perquè el concepte constitucional de marina mercant es refereix, essencialment, als vaixells mercants destinats al comerç. Per tant, les embarcacions esportives i d'esbarjo no estan compreses en aquest concepte.
3. En tercer lloc, perquè el concepte constitucional de marina mercant es refereix, essencialment, a la navegació marítima. Per tant, la navegació fluvial o lacustre no s'inclou en aquest concepte.
4. Finalment, perquè la pròpia Administració General de l'Estat, en l'Ordre FOM/3.200/2.007, de 26 d'octubre, ha reconegut que les Comunitats Autònomes que hagin assumit competència en la matèria estan facultades per a crear títols que habilitin per al govern de les embarcacions d'esbarjo. De manera concreta, els articles 3 i 6 de l'Ordre diuen ben clar que:

*“El disposat en aquesta ordre serà d'aplicació amb caràcter general a totes les activitats relacionades amb la impartició d'ensenyaments i obtenció i expedició dels títols nàutic-esportius, sense perjudici del que estableixi la normativa pròpia de les Comunitats Autònomes que hagin assumit competències en aquestes matèries”.*

*“Els títols que, a continuació, s'estableixen són els únics que habiliten per al govern d'embarcacions d'esbarjo de bandera espanyola, excepte el que preveu l'article 3...”.*

Verificat, doncs, que l'Administració General de l'Estat no té competència exclusiva per a determinar els títols que habiliten per al govern de les embarcacions esportives en les aigües continentals, resulta precís analitzar si, a dia d'avui, l'Estatut d'Autonomia de Catalunya atribueix competències a la Generalitat en aquesta matèria.

Doncs bé, des del nostre punt de vista, la Llei Orgànica 6/2.006, de 19 de juliol, recull tres previsions normatives que faculden a la Generalitat per a crear un títol específic de “patró d'esbarjo d'aigües continentals”, limitat a la navegació d'aquest tipus que transcorri íntegrament pel territori de la Comunitat Autònoma de Catalunya.

La primera es preveu a l'article 119.3.d) de l'Estatut, segons el qual:

*“Correspon a la Generalitat la competència exclusiva en matèria d'activitats marítimes, que inclou en tot cas:*

*d) La formació i les titulacions en matèria d'activitats d'esbarjo”.*

La segona es recull a l'article 134.1.a) de l'Estatut, segons el qual:

*“Correspon a la Generalitat la competència exclusiva en matèria d'esport, que inclou en tot cas:*

*a) El foment, la divulgació, la planificació i la coordinació, l'execució, l'assessorament, la implantació i la projecció de la pràctica de l'activitat física i de l'esport arreu de Catalunya, en tots els nivells socials”.*

La tercera, per la seva banda, està prevista a l'article 134.3 de l'Estatut, segons el qual:

*“Correspon a la Generalitat la competència exclusiva en matèria de temps lliure, que inclou en tot cas el foment i la regulació de les activitats que es portin a terme en el territori de Catalunya i el règim jurídic de les entitats que tinguin per finalitat l'exercici d'activitats de temps lliure”.*

En la nostra opinió, aquestes tres competències faculden a la Generalitat per adoptar la mesura prevista.

Les tres competències referides tenen el caràcter d'exclusives. Això significa que, de conformitat amb el que disposa l'article 110.1 de la Llei Orgànica 6/2.006, de 19 de juliol, la Generalitat disposa de potestat legislativa, reglamentària i executiva en relació amb aquestes.

Ha de tenir-se present que la navegació no professional a les aigües continentals és una activitat clarament relacionada amb l'oci i l'esport. Generalment, els ciutadans realitzen aquesta activitat, bé com a instrument d'oci (passeig, temps lliure, pesca no professional, etc.), bé com a mitjà per a l'exercici d'un esport (pesca esportiva, descensos, competicions, etc.). En ambdues matèries (esport i temps lliure) la Generalitat té competència exclusiva. D'altra banda, sembla del tot raonable que les Administracions Públiques estableixin sistemes per a controlar la capacitat i formació de les persones que governen embarcacions d'esbarjo, en la mesura que, d'un costat, les mateixes són un instrument susceptible de provocar danys en les persones i els béns i, d'un altre, solen emprar-se en béns de titularitat pública d'alt valor ambiental. Com en el cas de l'oci i el temps lliure, la Generalitat de Catalunya també té competència exclusiva sobre titulacions en matèria d'activitats d'esbarjo. El concurs d'aquests tres títols competencials és, al nostre judici, suficient per a adoptar la mesura prevista en l'informe.

Ha d'advertir-se, no obstant, que la competència exclusiva de la Generalitat sobre titulacions d'activitats d'esbarjo, la refereix l'article 119 de l'Estatut a les “activitats marítimes”, sense incloure les que poden tenir lloc en aigües continentals. Aquesta limitació, en principi, podria ser un impediment per adoptar la mesura referida. No obstant, considerant, d'una banda, que l'Administració General de l'Estat no té competència exclusiva per a regular aquesta matèria i, d'una altra, que aquesta activitat està essencialment relacionada amb l'esport i el temps lliure (que són competència exclusiva de la Generalitat), entenem que aquesta circumstància no hauria de ser un obstacle insalvable per dur a la pràctica la mesura prevista. És més, al tenir la Generalitat competència exclusiva sobre les titulacions d'activitats “marítimes” d'esbarjo, considerem que estaria en disposició, no només de regular el títol de “patró d'esbarjo d'aigües continentals”, sinó també altres títols lligats a la navegació marítima d'esbarjo. I, fins i tot, si calgués o es considerés convenient, la Generalitat també estaria en

condicions de regular un únic títol amb eficàcia suficient per habilitar a una persona, simultàniament, l'exercici de la navegació recreativa marítima i fluvial. Un títol d'aquest tipus seria singularment idoni per a defugir la problemàtica situació jurídic-administrativa que presenta el tram català del riu Ebre, doncs, facultaria al seu titular plenament per a navegar des de la desembocadura fins al pantà de Riba-roja.

#### **I.3.4.-Incidència del nou Estatut d'Autonomia de Catalunya en matèria de certificació i registre d'embarcacions.**

Com anteriorment s'ha avançat, una altra de les mesures proposades en l'informe per a pal·liar els problemes detectats, consisteix a adequar la normativa sobre registre i certificació de vaixells a la navegació fluvial. L'adopció d'aquesta mesura duria aparellada l'aprovació d'una norma jurídica en la que s'establirien determinades regles especials en matèria de registre i certificació dels vaixells destinats a navegar per les aigües continentals situades en el territori de la Comunitat Autònoma de Catalunya.

Com en els casos precedents, la viabilitat d'aquesta mesura exigeix analitzar dues qüestions: a) en primer lloc, si el registre i certificació de vaixells forma part o no de les competències que ostenta l'Administració General de l'Estat i, b) en segon lloc, si la Comunitat Autònoma de Catalunya disposa d'un títol competencial específic que li habiliti per aquesta finalitat.

En relació a la primera qüestió, s'ha de començar indicant que, segons l'article 149.1.20 de la Constitució Espanyola, de 27 de desembre de 1.978, l'Administració de l'Estat té competència exclusiva en matèria d'“abanderament de vaixells”. A dia d'avui, el règim jurídic de l'abanderament de vaixells es preveu, bàsicament, en les següents disposicions normatives:

1. Llei 27/1.992, de 24 de novembre, de Ports de l'Estat i de la Marina Mercant.
2. Reial Decret 1.027/1.989, de 28 de juliol, sobre abanderament, matrículació i registre marítim.

3. Ordre de 16 de desembre de 1.998, per la que es regula el procediment abreujat de registre i matriculació de motos nàutiques.
4. Reial Decret 544/2.007, de 27 d'abril, pel que es regula l'abanderament i matriculació de les embarcacions d'esbarjo de la llista setena del registre de matrícula de vaixells.

En aquest sentit, s'ha d'aclarir que els termes abanderament, matrícula i registre emprats per aquestes normes es refereixen a tres qüestions diferents, encara que estretament relacionades.

L'abanderament és l'acte administratiu pel que, després de la corresponent tramitació administrativa, s'autoritza que una embarcació enarbori pavelló espanyol i s'inscrigui en el Registre de matrícula de vaixells de la capitania marítima corresponent a la seva matrícula.

El port de matrícula o, simplement, matrícula, és el port on es troba la capitania marítima en la que es pretén registrar o es troba registrada l'embarcació.

El registre de vaixells i empreses navilieres és un registre públic de caràcter administratiu que té per objecte, entre altres coses, la inscripció dels vaixells abanderats a Espanya.

Segons l'article 86.3 de la Llei de Ports de l'Estat i de la Marina Mercant, la competència administrativa sobre registre i abanderament de “tots” els vaixells civils espanyols correspon al Ministeri de Foment. Aquesta competència s'exerceix de manera efectiva a través de la Direcció General de la Marina Mercant.

El registre i abanderament del vaixell tenen caràcter preceptiu, en la mesura que constitueix un requisit necessari perquè l'Administració marítima concedeixi el permís o llicència que autoritza al vaixell a navegar sota pavelló espanyol. Al mateix temps, aquests actes són els que legitimen al capità o patró del vaixell per exercir les seves funcions a bord del mateix.

En aquest sentit, el Reial Decret 1.027/1.989, de 28 de juliol, preveu que per estar coberts per la legislació espanyola, acollits als drets que aquesta concedeix i onejar la bandera espanyola, els vaixells, embarcacions i artefactes navals, “qualsevol que sigui la seva procedència,

tonatge o activitat”, han d'estar matriculats en un dels registres de vaixells establerts amb aquesta finalitat.

Tal com es dedueix d'aquesta norma, la mateixa és d'aplicació a tot tipus de vaixells civils (mercants, pesquers i d'esbarjo) i, a més, sense distinció alguna per raó del caràcter marítim o fluvial de la navegació a què es dediquen.

Per tant, a la llum de la normativa actualment vigent, es pot afirmar que l'Administració General de l'Estat té competència exclusiva en matèria d'abanderament de vaixells. Aquesta matèria, tal com està regulada a dia d'avui, comprèn l'abanderament, matrícula i registre de tot tipus de vaixells civils, amb independència que es dediquin a la navegació marítima o fluvial o a ambdues alhora.

Dit això, s'ha d'advertir que la normativa vigent sobre abanderament, matriculació i registre de vaixells (Reial Decret 1.027/1.989, de 28 de juliol), organitza el registre en diversos llibres foliats denominats llistes, en els quals s'inscriuen els vaixells, embarcacions i artefactes navals atenent a la seva procedència i activitat. De manera concreta, es preveu l'existència de nou llibres, denominats, respectivament, llista primera, llista segona, llista tercera, llista quarta, llista cinquena, llista sisena, llista setena, llista vuitena i llista novena o registre provisional.

Doncs bé, encara que el Reial Decret 1.027/1.989, de 28 de juliol, afirma sense embuts la seva aplicació a tot tipus de vaixells civils, qualsevol que sigui l'activitat a la que es dediquin, la veritat és que, a dia d'avui, aquest norma no regula un llibre concret en el qual es puguin inscriure els vaixells destinats exclusivament al transport fluvial de passatgers, mercaderies o d'ambdós.

Des d'aquest punt de vista, l'Administració General de l'Estat té competència exclusiva en la matèria que s'analitza. No obstant, la normativa que ha aprovat per a la seva regulació presenta una omissió evident en el cas concret dels vaixells destinats exclusivament al transport fluvial de passatgers, mercaderies o d'ambdós.

Vist, doncs, que l'Administració General de l'Estat té competència exclusiva en aquesta matèria però no l'ha regulat plenament, resulta precís analitzar si, en aquests moments, l'Estatut d'Autonomia de Catalunya atribueix competències a la Generalitat per a incidir en aquest aspecte.

Segons la nostra opinió, la Llei Orgànica 6/2.006, de 19 de juliol, de Reforma de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya, no atribueix a la Generalitat competència en aquesta matèria. Per tant, encara que certament la legislació estatal no regula amb plenitud el registre i certificació dels vaixells destinats a la navegació fluvial, la Generalitat no es troba en disposició d'aprovar una norma que permeti adequar aquesta normativa a aquest tipus de vaixells.

Per tant, per adoptar la mesura proposada en l'informe s'haurien de cercar altres alternatives, diferents del simple desenvolupament del nou Estatut d'Autonomia de Catalunya. Entre d'altres, aquestes podrien ser les següents:

1. Sol·licitar a l'Administració General de l'Estat que modifiqui el Reial Decret 1.027/1.989, de 28 de juliol, perquè ofereixi cobertura específica als vaixells destinats exclusivament al transport fluvial de passatgers, mercaderies o d'ambdós.
2. Promoure davant l'Administració General de l'Estat l'aprovació d'una Llei Orgànica de transferència o delegació (article 150.2 de la Constitució Espanyola), amb la finalitat de facultar a la Generalitat per aprovar una norma que li permeti establir determinades regles especials en matèria de registre i certificació dels vaixells destinats a navegar per les aigües continentals situades en el territori de la Comunitat Autònoma de Catalunya.
3. Promoure la reforma del Títol IV de la Llei Orgànica 6/2.006, de 19 de juliol, amb la finalitat que la Generalitat pugui assumir competències sobre registre i certificació dels vaixells destinats a navegar per les aigües continentals situades en el territori de la Comunitat Autònoma de Catalunya.

Fins que no s'adopti alguna d'aquestes solucions, no és possible implantar la mesura prevista en l'informe.

### **I.3.5.-Incidència del nou Estatut d'Autonomia de Catalunya en matèria de condicions de navegació.**

L'última de les mesures proposades a l'informe per a pal·liar els problemes detectats, consisteix a aprovar una norma general per a la navegació interior a Catalunya, inspirada en el Codi Europeu de Vies de Navegació Interior (CEVNI). L'adopció d'aquesta mesura duria aparellada l'aprovació d'una norma jurídica destinada a regular les condicions de seguretat (policia) de la navegació per les aigües continentals situades en el territori de la Comunitat Autònoma de Catalunya.

Com en els casos anteriors, la procedència d'aquesta mesura exigeix analitzar dues qüestions: a) en primer lloc, si la determinació de les condicions de seguretat en la navegació fluvial forma part o no de les competències que ostenta l'Administració General de l'Estat en matèria de marina mercant i, b) en segon lloc, si la Comunitat Autònoma de Catalunya disposa d'un títol competencial específic que li habiliti per aquesta finalitat.

En relació a la primera qüestió, s'ha de començar indicant que, segons l'article 6.1.c) de la Llei 27/1.992, de 24 de novembre, es considera “marina mercant” la seguretat de la navegació. En aquest sentit, la pròpia Llei classifica la navegació, en funció del seu àmbit, en interior, de cabotatge, exterior i extranacional. La navegació interior es defineix com aquella que transcorre íntegrament dins de l'àmbit d'un determinat port o d'altres aigües interiors espanyoles. I, per la seva banda, les aigües interiors són definides com les situades a l'interior de les línies de base del mar territorial, incloent-se en elles els rius, llacs i les aigües continentals<sup>14</sup>.

---

<sup>14</sup> Aquesta previsió legal no té precedents en el dret espanyol. Segons expliquen els professors Gabaldón García i Ruiz Soroa “Hasta la LPMM existía una neta separación de las disposiciones reguladoras, respectivamente, del régimen de policía de la navegación marítima y de la navegación por aguas continentales. En efecto, esta última era objeto de regulación la llamada legislación de aguas, o del dominio público hidráulico (...). Por su parte, el RD 1027/1989, sobre abanderamiento, matrícula y registro, no incluía ni incluye a las embarcaciones fluviales en ninguna de sus Listas de matrícula. Sin embargo, la situación cambia con la llegada de la LPMM, pues cuando ésta define buque civil y buque mercante lo hace refiriéndose, entre otras cosas, a su aptitud para la navegación, sin precisar si esa navegación es por el mar o, en general, por el agua. Y lo que es mucho más

A la llum de la regulació continguda en la Llei 27/1.992, de 24 de novembre, sembla clar que per a l'Administració de l'Estat la seguretat de la navegació fluvial o lacustre forma part de la marina mercant i, en conseqüència, té competències sobre aquesta matèria.

Fins a dia d'avui, l'Administració de l'Estat ha adoptat múltiples normes relatives a les condicions de seguretat en la navegació i, de manera particular, ha prestat el consentiment per a obligar-se per mitjà de tractats o convenis internacionals sobre aquesta matèria, que han estat publicats oficialment a Espanya. Un cas especialment significatiu, a efectes d'aquest dictamen, és el Conveni pel que s'aprova el Reglament Internacional per a Prevenir els Abordatges, fet a Londres el dia 20 d'octubre de 1.972. En concret, la Regla 1<sup>a</sup>.a) d'aquest Conveni, dedicada al seu àmbit d'aplicació, declara que el Reglament és d'aplicació a tots els vaixells en alta mar i “en totes les aigües” que tinguin comunicació amb ella i siguin navegables pels vaixells de navegació marítima.

Doncs bé, encara que l'Administració General de l'Estat té competència en matèria de marina mercant i aquesta atribució duu aparellada la facultat d'establir normes de seguretat en la navegació per aigües interiors, des del nostre punt de vista aquesta competència no s'estén a la determinació de les condicions (policia) de la navegació fluvial o lacustre. Aquesta opinió se sustenta en diversos arguments:

1. En primer lloc, perquè el concepte constitucional de marina mercant es refereix, essencialment, a la navegació marítima. Per tant, la navegació fluvial o lacustre no s'inclou en aquest concepte.

---

*importante, extiende explícitamente su ámbito de aplicación también a la navegación por las que denomina aguas interiores españolas, que incluyen, a tenor de la propia Ley, las de los ríos, lagos y demás continentales. De este modo, la LPMM, que es posterior y especial a los efectos de la navegación, ha creado un concepto tan extenso de navegación por aguas interiores que llega a comprender todo tipo de navegación que se realiza por el agua. Sucede así que, en principio, es la navegación acuática y no sólo la marítima la que queda sujeta al régimen de policía que la Ley contempla. Sin embargo, la LPMM no ha derogado, al menos expresamente, la ordenación de policía de la navegación contenida en la legislación de aguas. Se da así una superposición de regímenes de policía y de autoridades administrativas competentes (Capitanías Marítimas y Confederaciones Hidrográficas), de cuya clarificación debería ocuparse el correspondiente desarrollo reglamentario”.Manual de Dret de la Navegació Marítima, Marcial Pons, Barcelona, 1.999, pàgines 28 i 29.*

2. En segon lloc, perquè encara que la Llei 27/1.992, de 24 de novembre, defineix les aigües interiors incloent en elles els rius, llacs i les aigües continentals, després de la seva entrada en vigor l'Estat espanyol ha ratificat i publicat el Conveni de les Nacions Unides sobre el Dret del Mar, signat a Montego Bay el dia 10 de desembre de 1.982 (BOE nombre 39, de 14 de febrer de 1.997) en el qual es preveu una definició diferent de les aigües interiors, d'acord amb la tradició legislativa existent en aquesta matèria. En concret, el Conveni citat estableix les definicions d'aigües interiors, mar territorial, zona contigua i zona econòmica exclusiva. Totes les definicions contingudes en el Conveni coincideixen amb les utilitzades en l'article 7.1 de la Llei 27/1.992, de 24 de novembre, llevat de la relativa a les aigües interiors. Segons l'article 8 del Conveni les aigües interiors de l'Estat són les aigües situades a l'interior de la línia de base del mar territorial. Aquesta definició, a diferència de la continguda en la Llei de Ports de l'Estat i de la Marina Mercant, no comprèn els rius, llacs i les aigües continentals. Considerant, d'un costat, que el Conveni Internacional citat no comprèn dins de les aigües interiors als rius, llacs i les aigües continentals i, d'un altre, que en el nostre sistema de fonts normatives, els Convenis Internacionals tenen una jerarquia superior que les simples lleis ordinàries, es pot afirmar que, en a dia d'avui, la definició d'aigües interiors recollida en l'article 7.1 de la Llei 27/1.992, de 24 de novembre, ha quedat superada, en el sentit de no donar cobertura als rius, llacs i les aigües continentals.

3. En tercer lloc, perquè després de l'entrada en vigor del Conveni de les Nacions Unides sobre el Dret del Mar, la pròpia Administració marítima ha aprovat normes i resolucions que exclouen del seu àmbit de competències als rius, llacs i les aigües continentals, limitant aquest àmbit, no obstant, a la desembocadura dels rius i els llocs que, o bé són sensibles els efectes de les marees, o bé existeixen ports d'interès general. Així ha succeït, entre d'altres, amb les següents normes i resolucions:

a) L'Ordre de 18 de gener de 2.000, per la que s'aprova el Reglament sobre despatx de vaixells. En l'article 1 d'aquesta Ordre s'estableix que:

*“Aquest Reglament té per objecte determinar els requisits que han d'emplenar les empreses navilieres, consignataris i capitans, davant les Autoritats Marítimes per al control, tant des del punt de vista administratiu com des del de la seguretat marítima, de l'entrada o sortida de port dels vaixells, o l'estada en les aigües interiors marítimes i mar territorial, sense*

*perjudici de les preceptives autoritzacions prèvies que correspongui atorgar a altres Autoritats. Els vaixells que operin en aigües interiors no marítimes seguiran regint-se per la normativa establerta en la Llei 29/1.985, de 2 d'agost, d'Aigües, i les seves normes de desenvolupament”.*

b) El Reial Decret 638/2.007, de 18 de maig, pel que es regulen les Capitanies Marítimes i els Districtes Marítims. En l'article 4.c) d'aquesta norma es preveu el següent:

*“L'àmbit geogràfic de competències de les Capitanies Marítimes comprendrà:*

*b) Les desembocadures dels rius i les seves aigües fins a on es faci sensible l'efecte de les mareas, així com els trams navegables dels rius on existeixin ports d'interès general”.*

c) La resolució de la Capitania Marítima de Tarragona, de 28 de gener de 2.008, mitjançant la que s'estableixen les normes de navegació en el tram baix del riu Ebre. Aquesta resolució estableix en la seva norma 1ª que:

*“La zona a la que s'apliquen aquestes normes és la compresa entre la desembocadura del riu Ebre i el límit marítim-terrestre de la població de Tortosa, límit d'influència de la marea”.*

Per tant, encara que la Llei 27/1.992, de 24 de novembre, va incloure en el concepte d'aigües interiors, als rius, llacs i aigües continentals, la veritat és que, després de la publicació del Conveni de les Nacions Unides sobre el Dret del Mar, la pròpia Administració Marítima ha limitat el seu àmbit de competències a la desembocadura dels rius i, en general, als trams dels rius navegables en comunicació amb el mar, bé fins a on són sensibles els efectes de les mareas, bé fins a on es troben emplaçats ports d'interès general.

Vist, doncs, que l'Administració General de l'Estat no té competència exclusiva per a determinar les condicions (policia) de la navegació simplement fluvial o lacustre, resulta precís analitzar si, en aquests moments, l'Estatut d'Autonomia de Catalunya atribueix competències a la Generalitat en aquesta matèria. Doncs bé, des del nostre punt de vista, la Llei Orgànica 6/2.006, de 19 de juliol, recull diverses previsions normatives que faculden a la Generalitat per regular les condicions (policia) de la navegació simplement fluvial o lacustre que transcorri íntegrament pel territori de la Comunitat Autònoma de Catalunya, si bé amb

un diferent grau d'intensitat, segons es tracti d'aigües continentals superficials intra o intercomunitàries.

Com és sabut, la navegació fluvial o lacustre pot tenir caràcter comercial o simplement d'esbarjo. En un i altre cas, la Llei Orgànica 6/2.006, de 19 de juliol, com ja hem vist, atribueix competències exclusives a la Generalitat. Així, en els seus articles 134, apartats 1 i 3, i 169.6, l'Estatut d'Autonomia atribueix a la Comunitat Autònoma de Catalunya competència exclusiva en matèria d'esport, temps lliure i transport fluvial que transcorri íntegrament per Catalunya. Al tenir competència exclusiva sobre aquestes matèries, això significa que, de conformitat amb el que preveu l'article 110.1 de la Llei Orgànica 6/2.006, de 19 de juliol, la Generalitat disposa de potestat legislativa, reglamentària i executiva en relació amb aquestes matèries. Simultàniament, a l'ostentar la Generalitat competència exclusiva sobre aquests àmbits materials, també disposa de la potestat de control, inspecció i sanció sobre les mateixes, de conformitat amb que disposa l'article 159.b) de la Llei Orgànica 6/2.006, de 19 de juliol.

D'altra banda, la determinació de les condicions de seguretat en la navegació fluvial o lacustre que transcorre íntegrament per Catalunya, també és una qüestió estretament relacionada amb les facultats de policia que la Generalitat ostenta sobre el domini públic hidràulic estatal. En efecte, quan l'Administració General de l'Estat va adoptar el Reial Decret 849/1.986, de 11 d'abril, pel que s'aprova el reglament del domini públic hidràulic i, en el mateix, va establir determinades directrius clarament relacionades amb la navegació fluvial, va actuar a l'empara de la competència exclusiva que li confereix l'article 149.1.22 de la Constitució, en matèria d'aigües. Aquesta circumstància corrobora que quan l'Estat ha decidit establir normes sobre les condicions de la navegació fluvial, ho ha fet basant la seva actuació en les competències administratives que disposa en matèria d'aigües continentals.

En aquest sentit, la Generalitat de Catalunya té competències sobre aigües continentals superficials. Per tant, disposa d'un títol que li habilita per establir normes sobre les condicions de la navegació fluvial. Ara bé, l'àmbit i la intensitat d'aquestes competències és diferent, segons es tracti d'aigües intra o intercomunitàries.

En el cas dels béns de domini públic hidràulic situats en conques intracomunitàries, la Generalitat té competència exclusiva, a la llum del que preveu l'article 117.1 de la Llei Orgànica 6/2.006, de 19 de juliol. Aquesta competència comprèn la facultat de la Generalitat d'aprovar normes legals i reglamentàries sobre la matèria. Doncs bé, dins de les atribucions que disposa la Generalitat sobre les aigües continentals superficials que discorren per conques intracomunitàries, es troba la tradicionalment coneguda com “policia de les aigües”, potestat aquesta que, en paraules del Tribunal Constitucional, duu aparellada la regulació i vigilància del bon ús i aprofitament del recurs.

Per tant, considerant que la Generalitat té competència exclusiva en matèria d'esport, temps lliure, transport fluvial que transcorre íntegrament per Catalunya i aigües continentals superficials en conques intracomunitàries, sembla clar que disposa d'instruments jurídics suficients per aprovar una norma, legal o reglamentària, sobre les condicions (policia) de la navegació simplement fluvial o lacustre que transcorre íntegrament pel territori de la Comunitat Autònoma de Catalunya en aigües intracomunitàries. Aquesta norma, com assenyala l'informe, podria inspirar-se en la regulació establerta en el Codi Europeu de Vies de Navegació Interior (CEVNI).

D'altra banda, en el cas de les aigües continentals superficials que discorren per conques intercomunitàries, els articles 117.2 i 117.3.c) atribueixen a la Generalitat de Catalunya determinades competències de caràcter executiu.

El primer dels preceptes referits assenyala que:

*“La Generalitat, en els termes establerts en la legislació estatal, assumeix competències executives sobre el domini públic hidràulic...”*

El segon, per la seva banda, preveu que:

*“Correspon a la Generalitat, dins del seu àmbit territorial, la competència executiva sobre:*

*c) Les facultats de policia del domini públic atribuïdes per la legislació estatal”*

Les competències de la Generalitat que s'acaben de fer referència només tenen caràcter executiu. Això significa que, de conformitat amb el que estableix l'article 112 de la Llei Orgànica 6/2.006, de 19 de juliol, la Generalitat disposa, com a màxim, de potestat reglamentària per desenvolupar la legislació estatal.

D'altra banda, en ambdós casos, l'abast de la competència executiva està condicionat a l'establert en la legislació de l'Estat. Aquesta limitació, com ja s'ha explicat en un altre moment, es pot interpretar en el sentit que aquestes competències haurien de ser delimitades mitjançant un simple Reial Decret de traspàs de funcions i serveis en la matèria. En aquesta norma es podria, doncs, concretar en quina mesura la Generalitat pot aprovar normes reglamentàries que incideixin sobre les condicions de la navegació fluvial o lacustre en aigües continentals superficials intercomunitàries.

Per tant, perquè la Generalitat pogués aprovar la norma pretesa seria necessari que, prèviament, l'Administració de l'Estat aprovés el corresponent Reial Decret de traspàs de funcions i serveis en la forma indicada. Produïda aquesta transferència, i considerant les competències exclusives que la Generalitat ostenta en matèria d'esport, temps lliure i transport fluvial que transcorre íntegrament per Catalunya, entenem que disposaria d'instruments jurídics suficients per aprovar una norma reglamentària sobre les condicions (policia) de la navegació simplement fluvial o lacustre que transcorre íntegrament pel territori de la Comunitat Autònoma de Catalunya en aigües intercomunitàries. Aquesta norma, com assenyala l'informe, podria inspirar-se en la regulació establerta en el Codi Europeu de Vies de Navegació Interior (CEVNI).

En definitiva, i enfocant la situació des del punt de vista de totes les competències implicades, després del referit traspàs de funcions i serveis, la Generalitat podria aprovar una única norma legal inspirada o basada en les prescripcions contingudes en el Codi Europeu de Vies de Navegació Interior (CEVNI), sobre les condicions (policia) de la navegació fluvial o lacustre que transcorre íntegrament pel territori de la Comunitat Autònoma de Catalunya, en conques intracomunitàries, decretant en aquesta norma que, reglamentàriament, es determinarien les especialitats aplicables en el tram català del riu Ebre. Posteriorment, es

podria aprovar un reglament d'execució de la Llei, en el qual, seguint les directrius establertes en la Llei per a les conques intracomunitàries, es detallarien les especialitats aplicables al riu Ebre.

Finalment, a l'anterior no s'oposa el fet que, en el present moment, el Conveni pel qual s'aprova el Reglament Internacional per a Prevenir els Abordatges, fet a Londres el 20 d'octubre de 1.972, formi part de l'ordenament jurídic espanyol. Més que res, perquè el Conveni només és d'aplicació en el cas de les aigües continentals comunicades amb el mar que siguin navegables per vaixells de navegació marítima. Això significa que el mateix no és d'aplicació als rius, llacs i altres aigües continentals que no desemboquen directament en el mar. I, d'altra banda, perquè fins i tot en el cas de les aigües continentals comunicades amb el mar i que són navegables per vaixells de navegació marítima, el propi Conveni autoritza que es puguin aprovar regles especials per les autoritats competents. En concret, la Regla 1<sup>a</sup>.b) del Conveni disposa que:

*“Cap disposició del present Reglament impedirà l'aplicació de regles especials, establertes per l'autoritat competent, per als ports, rius, llacs o aigües interiors que tinguin comunicació amb alta mar i siguin navegables pels vaixells de navegació marítima. Aquestes regles especials hauran de coincidir en tot el que sigui possible amb el que disposa el present reglament”.*

## **II.-Alternatives jurídiques per a simplificar i homogeneïtzar els requisits administratius de la navegació pel tram català del riu Ebre.-**

### **II.1.-Introducció.**

Com s'ha explicat al llarg d'aquest dictamen, la situació jurídica administrativa del tram català del riu Ebre està caracteritzada per la concurrència de dos règims diferents: el del domini públic marítim-terrestre i el del domini públic hidràulic. Aquesta circumstància ha condicionat negativament el foment de la navegació comercial i d'esbarjo en aquest espai.

En l'informe elaborat per la comissió interdepartamental constituïda a instàncies del Consell Rector de l'Institut per al Desenvolupament de les Comarques de l'Ebre, s'enumeren els

principals problemes jurídics que obstaculitzen aquesta activitat i, al mateix temps, es proposen un conjunt de mesures destinades a la seva remoció.

En el present dictamen s'ha analitzat la procedència jurídica de les mesures referides, a la llum de les noves competències assumides per la Comunitat Autònoma de Catalunya, mitjançant la Llei Orgànica 6/2.006, de 19 de juliol. En general, totes les mesures proposades s'han considerat susceptibles d'adopció, llevat de la consistent a aprovar una norma que permeti adequar el règim del registre i certificació d'embarcacions als vaixells destinats exclusivament a la navegació fluvial en el territori de la Comunitat Autònoma de Catalunya.

Al mateix temps, en relació amb algunes de les mesures proposades, el dictamen explica cadascuna de les actuacions que s'han de portar a terme per aconseguir la seva implantació. De forma resumida, aquestes actuacions són les següents:

1. En primer lloc, respecte a l'autorització per a navegar pel tram català del riu Ebre, en el dictamen es conclou que a l'empara de l'article 117.2 de la Llei Orgànica 6/2.006, de 19 de juliol, la Comunitat Autònoma de Catalunya ha assumit competències executives sobre el domini públic hidràulic estatal. Aquesta competència comprèn la funció d'atorgar l'autorització per a navegar pel tram català del riu Ebre. Ara bé, perquè l'exercici d'aquesta competència pugui fer-se efectiu, és necessari que l'Administració General de l'Estat aprovi un Reial Decret de traspàs de funcions i serveis, atribuint a la Generalitat l'actuació d'aquesta competència.

2. En segon lloc, respecte a les mesures relatives a les instal·lacions, activitats i serveis portuaris, en el dictamen es conclou que la seva adopció ha d'anar precedida d'una reforma normativa en matèria portuària. Aquesta reforma presenta dos aspectes diferents: a) d'una banda, requereix que l'Administració de l'Estat traspassi a la Generalitat la titularitat de totes les instal·lacions portuàries existents en el tram català del riu Ebre que, en el present moment, estan controlades per la Confederació Hidrogràfica de l'Ebre i, b) per una altra, és necessari que la Generalitat modifiqui la Llei 5/1.998, de 17 d'abril, de Ports de Catalunya, per a donar cabuda en el seu àmbit d'aplicació a les instal·lacions portuàries emplaçades sobre el domini

públic hidràulic estatal. Així mateix, i com a mesura complementària, es proposa que el Reial Decret de traspàs de funcions i serveis en la matèria prevegi expressament el mecanisme d'adscripció a la Generalitat dels béns de domini públic hidràulic estatal que calgui utilitzar en la construcció de noves instal·lacions d'aquest tipus o en l'ampliació de les ja existents.

3. En tercer lloc, respecte a la mesura consistent a aprovar una norma general sobre la navegació fluvial o interior a Catalunya, el dictamen conclou que la mateixa és procedent. Ara bé, en el cas de les aigües continentals superficials que discorren per conques intercomunitàries, s'adverteix que la seva adopció exigeix la prèvia aprovació per l'Administració General de l'Estat d'un Reial Decret de traspàs de funcions i serveis en el que es determinin les condicions en les que la Generalitat pot aprovar una norma reglamentària en la matèria.

Finalment, pel que fa a la creació dels títols de “patró d'aigües continentals i fluvials” i de “patró d'esbarjo d'aigües continentals”, el dictamen sosté la procedència d'aquestes mesures. Les mateixes, a diferència de les anteriors, poden ser adoptades directament per la Generalitat en l'exercici de les competències que ja té assumides, sense necessitat d'altres actuacions prèvies.

## **II.2.-Mesures legislatives necessàries per a facilitar administrativament la navegació pel tram català del riu Ebre.**

Analitzada la procedència de les mesures previstes en l'informe i exposades les actuacions que han de dur-se a terme per a procurar la seva implantació, a continuació s'exposen diverses consideracions dirigides, d'una banda, a simplificar la seva posada en pràctica i, d'una altra, a facilitar administrativament la navegació comercial i d'esbarjo pel tram català del riu Ebre.

En primer lloc, com ja s'ha vist, la posada en pràctica d'algunes de les mesures proposades en l'informe exigeix que, prèviament, l'Administració General de l'Estat aprovi els corresponents Reials Decrets de traspàs de funcions i serveis en les matèries afectades. En el present cas,

per a simplificar el procés d'assumpció de les competències implicades, el procedent seria acordar amb l'Administració General de l'Estat l'aprovació d'un sol Reial Decret en el que s'incloguessin totes les qüestions referides. En conseqüència, aquest Reial Decret hauria de tractar les següents qüestions:

1. L'atribució a la Generalitat de la competència per atorgar l'autorització que permet navegar pel tram català del riu Ebre, comprès entre el pont de La Cinta (Tortosa) i el pantà de Riba-roja.

2. La transferència a la Generalitat de la titularitat de tots els embarcadors existents en el tram català del riu Ebre en els que es desenvolupen materialment serveis i activitats portuàries i que, en aquest moment, estan controlats per la Confederació Hidrogràfica de l'Ebre.

3. La determinació del sistema d'adscripció a la Generalitat dels béns de domini públic hidràulic estatal necessaris per a la construcció de noves instal·lacions portuàries o, en el seu cas, l'ampliació de les actualment existents.

4. L'atribució a la Generalitat de les facultats de policia sobre el domini públic comprès entre el pont de La Cinta (Tortosa) i el pantà de Riba-roja, en el sentit de concretar l'abast de la potestat reglamentària per determinar les condicions de seguretat en la navegació fluvial.

En segon lloc, i com també s'ha vist, la correcta implantació de les mesures previstes en l'informe exigeix modificar l'actual Llei 5/1.998, de 17 d'abril, de Ports de Catalunya. Amb el propòsit de no dilatar aquesta reforma en el temps i, sobretot, d'optimitzar esforços, seria convenient proposar a les autoritats competents que aquesta reforma s'inclogués en el projecte de Llei de Ports que, en aquests moments, s'està elaborant en el Departament de Política Territorial i Obres Públiques de la Generalitat.

En tercer lloc, amb la finalitat d'evitar la dispersió normativa i d'optimitzar esforços, seria recomanable aprovar una norma amb rang de Llei, en la que es regulessin els següents aspectes:

1. Els nous títols de “patró d'aigües continentals i fluvials” i de “patró d'esbarjo d'aigües continentals”.
2. La normes sobre seguretat en la navegació fluvial que transcorri íntegrament pel territori de la Comunitat Autònoma de Catalunya, en conques intracomunitàries, amb expressa previsió que, reglamentàriament, es determinaran les especialitats de la navegació en el tram català del riu Ebre.
3. El règim de control, inspecció i sanció en les matèries anteriors.
4. La determinació de les entitats i òrgans a qui correspon l'exercici de les competències administratives.
5. Règim econòmic-financer de la navegació fluvial en el territori de la Comunitat Autònoma de Catalunya.

Aquesta norma amb rang de llei podria ser, bé un text autònom, o bé articular-se com una reforma de la Llei 10/2.000, de 7 de juliol, d'Ordenació del Transport en Aigües Marítimes i Continentals. En tot cas, amb la finalitat d'aglutinar en un únic cos legal tota la regulació relativa a la navegació en aigües continentals, es podria valorar l'oportunitat d'elaborar un text refós entre la nova llei que s'aprovés i la de 7 de juliol de 2.000. En desenvolupament d'aquest text refós es podria aprovar un reglament en el que es tractarien les especialitats de la navegació pel tram català del riu Ebre.

D'altra banda, amb la finalitat de facilitar administrativament la navegació pel tram català del riu Ebre, s'hauria de valorar la conveniència de centralitzar en un sol òrgan o entitat, el més proper possible del riu i implicat en el projecte, la gestió de les principals actuacions

administratives que condicionen el seu desenvolupament. En aquest sentit, aquesta mesura podria revestir alguna de les següents formes:

a) Atribuir a l'Institut per al Desenvolupament de les Comarques de l'Ebre, les següents competències:

- a) Tramitar i atorgar l'autorització administrativa per a navegar pel tram català del riu Ebre.
- b) La gestió i control de les instal·lacions portuàries existents en el tram català del riu Ebre.
- c) L'ordenació i control del tràfic fluvial en les aigües continentals del tram català del riu Ebre.
- d) L'expedició, renovació i extinció dels títols de “patró d'aigües continentals i fluvials” i de “patró d'esbarjo d'aigües continentals”, en el tram català del riu Ebre.
- e) L'exercici de les potestats de control, inspecció i sanció relacionades amb les anteriors matèries.
- f) La gestió, recaptació i revisió dels tributs legalment exigibles.

Aquestes competències podrien ser atribuïdes a l'Institut pura i simplement o, si s'escau, condicionades a la prèvia obtenció d'informe preceptiu i no vinculant dels òrgans de la Generalitat que, d'ordinari, són competents en la matèria. Així, per exemple, l'atorgament de l'autorització per a navegar correspondria a l'Institut, previ informe de l'Agència Catalana de l'Aigua. D'igual manera, l'atorgament de la concessió per a la construcció d'una nova instal·lació portuària correspondria a l'Institut, previ informe de l'Entitat de Dret Públic Ports de la Generalitat, etc. És a dir, es tractaria de conjugar l'atribució de les competències de gestió a un òrgan el més proper possible de l'usuari, però, al mateix temps, garantint la intervenció de les organitzacions administratives especialitzades en la matèria.

b) Constituir un Consorci, amb seu a les terres de l'Ebre, entre l'Institut per al Desenvolupament de les Comarques de l'Ebre, l'Entitat de Dret Públic Ports de la Generalitat, l'Agència Catalana de l'Aigua, la Direcció General de Pesca i Acció Marítima i la Direcció

General competent en matèria de transport fluvial, al que s'atribuïssin expressament les competències administratives per a:

- a) Tramitar i atorgar l'autorització administrativa que permet navegar pel tram català del riu Ebre.
- b) Gestionar i controlar les instal·lacions portuàries existents en el tram català del riu Ebre.
- c) Ordenar i controlar el tràfic fluvial en les aigües continentals del tram català del riu Ebre.
- d) Expedir, renovar i extingir els títols de “patró d'aigües continentals i fluvials” i de “patró d'esbarjo d'aigües continentals”, en el tram català del riu Ebre.
- e) Exercir les potestats de control, inspecció i sanció relacionades amb les anteriors matèries.
- f) Gestionar, recaptar i revisar els tributs legalment exigibles.

Com en el cas anterior, aquestes competències podrien ser atribuïdes al Consorci pura i simplement o, si s'escau, condicionades a la prèvia obtenció d'informe preceptiu i no vinculant dels òrgans de la Generalitat que, d'ordinari, són competents en la matèria.

A més, també s'hauria de valorar l'oportunitat de permetre l'adhesió o integració en el Consorci de les principals entitats locals implicades en el projecte de navegació pel tram català del riu Ebre, en la mesura que, a dia d'avui, l'article 84.2.n) de la Llei Orgànica 6/2.006, de 19 de juliol, de Reforma de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya, els reconeix competències directament relacionades amb aquesta qüestió.

Finalment, amb la finalitat de simplificar els tràmits necessaris per obtenir les autoritzacions o títols legalment exigibles, al regular els corresponents procediments administratius, s'hauria de valorar l'oportunitat d'implantar les següents mesures:

- a) Que els procediments es puguin iniciar, tramitar i resoldre per mitjans informàtics.
- b) Reduir, en la mesura que sigui possible, els terminis per a la tramitació dels procediments.

c) Instaurar en tots els casos que sigui factible la tècnica del silenci administratiu positiu.

## **V.-CONCLUSIONS**

A la llum de les consideracions jurídiques contingudes en el present dictamen, procedeix emetre les següents conclusions:

**1.-** En el mes de gener de 2.008, una comissió interdepartamental constituïda a instàncies de l'Institut per al Desenvolupament de les Comarques l'Ebre, va presentar un document titulat "Informe sobre l'aprofitament turístic i d'ordenació del tram català del riu Ebre". Aquest

informe estudia la situació de la navegació en la part del riu Ebre que transcorre pel territori de la Comunitat Autònoma de Catalunya.

Segons aquest informe, l'estat de la navegació comercial i d'esbarjo en el riu Ebre és insatisfactori, en la mesura que no ha arribat a complir les expectatives generades arran de l'execució de determinats projectes públics destinats a promoure aquesta activitat. En aquest sentit, l'informe explica que la complexitat normativa en la que es troba immers el tram català del riu, és una de les circumstàncies que ha contribuït de manera decisiva a l'estancament d'aquesta iniciativa. Concretament, l'informe identifica cinc qüestions jurídiques que han operat en detriment de la navegació fluvial. Aquestes circumstàncies són, resumidament, les següents:

1. L'exigència d'una autorització administrativa per a navegar en la part fluvial del riu, l'atorgament de la qual correspon a la Confederació Hidrogràfica de l'Ebre.
2. L'existència d'unes instal·lacions portuàries insuficientment equipades i la manca d'espai necessari per a l'amarrament i encallament de les embarcacions.
3. L'absència de títols professionals i d'esbarjo específics per a la navegació fluvial.
4. La falta d'adequació de la normativa sobre registre i certificació d'embarcacions als vaixells destinats a la navegació fluvial.
5. La inexistència d'una norma general sobre la navegació fluvial a Catalunya.

Amb la finalitat de pal·liar aquests inconvenients, l'informe proposa l'adopció de les següents mesures:

1. Atribuir a un sol òrgan administratiu la resolució de les autoritzacions per a navegar en el domini públic hidràulic estatal, amb la màxima proximitat i implicació possible en la navegació del riu.

2. Millorar la situació de les instal·lacions portuàries: a) creant nous punts d'amarrament en petits ports fluvials o marines seques; b) afegint serveis als embarcadors; c) generant punts d'amarrament per a embarcacions comercials; d) potenciant la implantació d'activitats complementàries en els embassaments; i) adaptant els embarcadors al model de navegació pel tram i; f) reforçant les infraestructures actualment existents.

3. Crear els títols específics de patró d'aigües continentals i fluvials i de patró d'esbarjo d'aigües continentals.

4. Adequar la normativa sobre registre i certificació d'embarcacions a les característiques dels vaixells destinats a la navegació fluvial.

5. Aprovar una norma general per a la navegació interior a Catalunya, inspirada en les directrius del Codi Europeu de Vies de Navegació Interior (CEVNI).

**2.-** En el present dictamen s'ha analitzat la procedència jurídica de les mesures proposades en l'informe, a la llum de les noves competències administratives assumides per la Comunitat Autònoma de Catalunya, mitjançant la Llei Orgànica 6/2.006, de 19 de juliol. En general, totes les mesures proposades s'han considerat susceptibles d'adopció, llevat de la consistent a adequar la normativa sobre registre i certificació d'embarcacions a les característiques dels vaixells destinats a la navegació fluvial.

**3.-** En relació a la primera mesura (autorització per a navegar), el dictamen conclou que, a l'empara de l'article 117.2 de la Llei Orgànica 6/2.006, de 19 de juliol, la Comunitat Autònoma de Catalunya ha assumit competències executives sobre el domini públic hidràulic estatal. Aquesta competència comprèn la funció d'atorgar l'autorització per a navegar pel tram català del riu Ebre. Ara bé, perquè l'exercici d'aquesta competència pugui ser efectiu, és necessari que l'Administració General de l'Estat aprovi un Reial Decret de traspàs de funcions i serveis, atribuint a la Generalitat l'actuació d'aquesta competència.

**4.-** En relació a la segona mesura (millora de les instal·lacions portuàries), el dictamen conclou que la seva adopció ha d'anar precedida d'una reforma normativa en matèria portuària. Aquesta reforma presenta dos aspectes diferents: a) d'una banda, requereix que l'Administració de l'Estat traspassi a la Generalitat la titularitat de totes les instal·lacions portuàries existents en el tram català del riu Ebre que, a dia d'avui, estan controlades per la Confederació Hidrogràfica de l'Ebre i, b) d'altra banda, és necessari que la Generalitat modifiqui la Llei 5/1.998, de 17 d'abril, de Ports de Catalunya, per a donar cabuda en el seu àmbit d'aplicació a les instal·lacions portuàries emplaçades sobre el domini públic hidràulic estatal. Així mateix, i com a mesura complementària, es proposa que el Reial Decret de traspàs de funcions i serveis en la matèria prevegui expressament el mecanisme d'adscripció a la Generalitat dels béns de domini públic hidràulic estatal que calgui utilitzar en la construcció de noves instal·lacions d'aquest tipus o en l'ampliació de les ja existents.

**5.-** En relació a la tercera mesura (titulacions professional i esportiva), el dictamen conclou que la Generalitat està legitimada per crear els títols de patró d'aigües continentals i fluvials i de patró d'esbarjo d'aigües continentals, a l'empara de les competències de que disposa sobre formació i titulació en matèria d'activitats esportives (article 119.3.d), exercici de professions titulades (article 125.4), ensenyament no universitari postobligatori (article 131.1), esport (article 134.1.a), temps lliure (article 134.3) i transport fluvial que transcorri íntegrament pel territori de la Comunitat Autònoma de Catalunya (article 169.6), competències aquestes previstes i reconegudes en la Llei Orgànica 6/2.006, de 19 de juliol.

**6.-** En relació a la quarta mesura (certificació i registre d'embarcacions), el dictamen conclou que la mateixa no és procedent, doncs, d'un costat, afecta a una matèria que és competència exclusiva de l'Estat (abanderament de vaixells) i, de l'altre, l'Estatut d'Autonomia de Catalunya no atribueix a la Generalitat competència alguna referent a aquesta matèria. Per aquesta raó, el dictamen recomana cercar altres alternatives diferents del simple desenvolupament de l'Estatut d'Autonomia, proposant, en concret, tres possibles solucions: a) la modificació del Reial Decret 1.027/1.989, de 28 de juliol, sobre abanderament, matriculació i registre marítim, per a donar cabuda en el seu àmbit als vaixells destinats al transport fluvial de mercaderies, passatgers, o d'ambdós, b) l'aprovació d'una Llei Orgànica

de transferència o delegació a favor de la Generalitat en la matèria i, c) la reforma del títol IV de la Llei Orgànica 6/2.006, de 19 de juliol, per a atribuir a la Generalitat competències sobre aquesta matèria.

7.- En relació a la cinquena mesura (norma general sobre navegació), el dictamen conclou que la mateixa és procedent, encara que amb certs matisos en funció de si la mateixa es pretén aplicar en aigües continentals superficials intra o intercomunitàries. En el primer cas, considerant les competències que ostenta la Generalitat en matèria d'aigües continentals (article 117.1), esport (134.1.a), temps lliure (134.3) i transport fluvial que transcorri íntegrament pel territori de la Comunitat Autònoma de Catalunya (article 169.6), el dictamen sosté que la Generalitat disposa d'instruments jurídics suficients per aprovar una norma legal sobre les condicions (policia) de la navegació simplement fluvial o lacustre que transcorri íntegrament pel territori de la Comunitat Autònoma de Catalunya en aigües intracomunitàries. En el segon cas, el dictamen adverteix que l'aprovació d'una norma amb aquest propòsit exigeix la prèvia promulgació, per l'Administració General de l'Estat, d'un Reial Decret de traspàs de funcions i serveis en el que es determinin les condicions en què la Generalitat pot adoptar-la, en la mesura que les competències que disposa en la matèria, a la llum dels articles 117.2 i 117.3.c) de la Llei Orgànica 6/2.006, de 19 de juliol, són merament executives. Per aquest motiu, el dictamen proposa que la Generalitat aprovi una única norma legal inspirada o basada en les prescripcions contingudes en el Codi Europeu de Vies de Navegació Interior (CEVNI), sobre les condicions (policia) de la navegació fluvial o lacustre que transcorri íntegrament pel territori de la Comunitat Autònoma de Catalunya, en conques intracomunitàries, decretant en aquesta norma que, reglamentàriament, es determinaran les especialitats aplicables al tram català del riu Ebre. Posteriorment, es podria aprovar un reglament d'execució de la Llei, en el que, seguint les directrius establertes en aquesta Llei per a les conques intracomunitàries, es detallarien les especialitats aplicables al riu Ebre.

8.- Finalment, el dictamen recull diverses reflexions dirigides, d'una banda, a simplificar l'execució de les actuacions necessàries per a implantar les mesures i, d'una altra, a facilitar administrativament la navegació comercial i d'esbarjo pel tram català del riu Ebre.

En relació a la primera qüestió, el dictamen proposa tres qüestions:

1. Que s'aprovi un únic Reial Decret en el que s'efectuïn tots els traspassos necessaris per a la implantació de les mesures.
2. Que s'aprofiti l'actual tramitació administrativa de la nova Llei de Ports de Catalunya, per a donar cabuda en el seu àmbit d'aplicació a les instal·lacions portuàries situades en domini públic hidràulic estatal.
3. Que s'aprovi una única norma amb rang de Llei en la que es regulin, simultàniament, les següents matèries: a) els títols de patró d'aigües continentals i fluvials i de patró d'esbarjo d'aigües continentals; b) les normes sobre seguretat en la navegació fluvial que transcorri íntegrament per Catalunya; c) el règim de control, inspecció i sanció en les anteriors matèries; d) els òrgans administratius competents i; i) el règim econòmic-financer.

En relació a la segona qüestió, el dictamen proposa valorar dues qüestions:

1. Concentrar en una sola entitat pública la gestió de les principals actuacions administratives que condicionen la navegació pel tram català del riu Ebre.
2. Simplificar i modernitzar els procediments administratius que són de necessària tramitació per obtenir els títols o autoritzacions que habiliten la navegació pel tram català del riu Ebre.

Barcelona, 5 de desembre de 2.008.

Pablo F. Navarro Fernández.

Director del Departament de Dret Administratiu de Landwell-PricewaterhouseCoopers a  
Barcelona.

