



REAL FEDERACIÓN ESPAÑOLA DE PIRAGÜISMO

c/ Antracita 7, 3º 28045-Madrid

☎ 91 506 43 00- Fax: 91 506 43 04

e-mail: correorfep@rfep.es

LA PROBLEMÁTICA DEL PIRAGÜISMO RECREATIVO Y DEPORTIVO EN LAS AGUAS INTERIORES ESPAÑOLAS (II) PROPUESTAS



Borrador mayo de 2009

Vocalía de Navegación y Confederaciones Hidrográficas

Real Federación Española de Piragüismo



REAL FEDERACIÓN ESPAÑOLA DE PIRAGÜISMO

c/ Antracita 7, 3º 28045-Madrid

☎ 91 506 43 00- Fax: 91 506 43 04

e-mail: correorfep@rfep.es

RESUMEN

En este documento se presenta una serie de propuestas basada en lo expuesto en la primera parte del trabajo **"La problemática del piragüismo recreativo y deportivo en las aguas interiores españolas: Análisis de la situación"**, elaborado desde la vocalía de Navegación de la RFEP, y son relativas a: (a) las autorizaciones o permisos de navegación, (b) la minimización del riesgo de dispersión de especies exóticas invasoras por el piragüismo y (c) la regulación de interacciones entre usuarios recreativos.

La propuesta de regulación de la navegación recreativa sin motor que realizamos tiene las siguientes características principales:

- 1) La regulación se realizaría a través de **Órdenes anuales** en el ámbito de cada organismo de cuenca, en lugar de autorizaciones singulares por tramos, como se hace hasta la fecha.
- 2) Se complementa aportando requisitos significativos para la práctica de la actividad: **acreditar saber nadar, seguro de accidentes, seguro de RRCC y uso de material homologado**. Opcionalmente se plantea exigir un **certificado de aptitud técnica**.
- 3) Todos estos requisitos se podrán acreditar directamente y **con mayor facilidad a través de la licencia federativa** en vigor, pero cualquier persona no federada (tanto español como extranjero) podrá acreditarlos individualmente.
- 4) Con un **ajuste de las tasas**, pasando a una cantidad del orden de 30-40 euros/año por piragüista -con independencia del número de barcos utilizados- para todo el territorio nacional, más acorde a la cifra del 5% sobre el valor del bien que figura en la Ley de Aguas, que la exorbitante cantidad aproximada de 1800 euros por año y piragua que cuesta actualmente.
- 5) Respecto a **minimizar los riesgos de dispersión de mejillón cebra** y otras EEI por la práctica del piragüismo, se propone que se articule principalmente¹ a través de la prevención y la formación, que entendemos acorde al riesgo de transmisión evaluado científicamente que suponen las pequeñas embarcaciones sin motor en relación a otros vectores de mayor riesgo (embarcaciones a motor, trasvases, etc.) y análogo al control que se pretende establecer sobre otros vectores de riesgo similar (artes y material de pesca), en lugar de basarlo en un sistema de matrículas que consideramos inviable. Se presentan dos medidas opcionales, a discutir: (a) Toda persona autorizada a navegar sin motor habrá de haber pasado una fase formativa previa (1-2 horas), (b) El control de movimiento del material de particulares, clubes y empresas mediante un **cuaderno de desplazamientos y desinfección**.
- 6) Finalmente se proponen vías para la regulación de **interacciones entre grupos de usuarios recreativos**.

¹ Localmente pueden establecerse prohibiciones temporales para frenar la dispersión.



REAL FEDERACIÓN ESPAÑOLA DE PIRAGÜISMO

c/ Antracita 7, 3º 28045-Madrid

☎ 91 506 43 00- Fax: 91 506 43 04

e-mail: correorfep@rfep.es

Para ello entendemos que no son necesarias reformas de textos de rango legal, pero sí de rango reglamentario, pero no desechamos la realización de las primeras si fuera necesario para asegurar la viabilidad jurídica de las propuestas.

PROPUESTAS

En función de lo expuesto en el documento de "**Análisis de la situación**", y en el marco de los procesos de participación pública abiertos actualmente y de reformas normativas, como usuarios y parte interesada, y teniendo en cuenta la formación de una comisión ministerial para elaborar una nueva reglamentación de la navegación en aguas interiores, a raíz de la problemática surgida con la dispersión del mejillón cebra, presentamos una serie de propuestas a los responsables de gestionar la navegación recreativa sin motor dentro del Ministerio y las Demarcaciones Hidrográficas.

Estas propuestas se plantean en principio para el horizonte temporal 2015, dentro de los calendarios de implantación de la DMA y los procesos de revisión de los planes hidrológicos de cada una de las cuencas.

A) RESPECTO A LAS AUTORIZACIONES ("PERMISOS") DE NAVEGACIÓN.

Nuestro objetivo final respecto al piragüismo (y también al remo) **es conseguir una situación comparable a la del resto de la Unión Europea**. Esto es, que salvo en una relación discreta y nominal de tramos fluviales y embalses donde estas actividades estén prohibidas espacial o temporalmente por razones de seguridad, ecológicas, etc., específicas y razonadas en cada caso, en el resto de las aguas públicas estén **autorizadas sin necesidad previa de obtener un permiso de navegación**, en el sentido en que tal término se entiende a día de hoy en España². La situación en España no puede seguir siendo una excepción tan llamativa a cómo se gestiona este uso en Europa. Esto no quiere decir en absoluto que la actividad no esté regulada adecuadamente para proteger otros derechos al uso público y privativo del DPH, y la integridad del mismo.

La propuesta de la Real Federación Española de Piragüismo ³a los Organismos de Cuenca y al Ministerio competente tiene los siguientes componentes:

a) Que en lugar de a través de autorizaciones específicas, la práctica del piragüismo y del remo **se regule a través de normativa revisable** anualmente al estilo, por ejemplo, de las normas existentes para la pesca en aguas continentales. Dicha normativa (Órdenes Anuales de regulación de usos recreativos del agua) se redactaría en el ámbito territorial de cada Organismo de Cuenca, cumpliendo así con la competencia otorgada a éstos en la Ley de Aguas, y podría ser sometida a los informes necesarios para garantizar los trámites de información pública. En aquellos tramos determinados (que ahora mismo son contados) donde la afluencia de piraguas lo hiciera necesario,

² Entendemos que la Instrucción 2656/2008 ARM ya deja entender claramente que el legislador empieza a considerar como cosas diferentes la "navegación" (en la acepción que proviene de tiempos en que no existía navegación recreativa, y sí solo un uso comercial, del que entendemos que deriva toda la complejidad administrativa asociada existente hoy en día en la Ley de Aguas) y el piragüismo o el remo, que se consideran usos recreativos, fuera del concepto de navegación tradicional.

³ Pendiente de pasar por los mecanismos necesarios dentro de la RFEP para su adopción.



REAL FEDERACIÓN ESPAÑOLA DE PIRAGÜISMO

c/ Antracita 7, 3º 28045-Madrid

☎ 91 506 43 00- Fax: 91 506 43 04

e-mail: correorfep@rfep.es

se podrían reglamentar medidas específicas (horarios de acceso al río, puntos de acceso, número máximo de embarcaciones al día, o incluso otras nuevas, como tickets de acceso, etc.) para no lesionar otros usos comunes y privativos. Seguiría siendo por tanto cada Organismo de Cuenca quien regulara la intensidad de práctica de la actividad. Por facilidad de redacción, entendemos que es **más fácil que se articule en una relación de tramos prohibidos o con intensidad regulada**, por razones justificadas, y que por defecto, en el resto de los tramos el piragüismo y el remo estén autorizados. No podemos entender una situación en la que esté prohibido remar en más del 5-10% de la red fluvial (por poner una cifra análoga al caso de la pesca recreativa).

b) Entendemos que se pueda exigir de los practicantes acreditar una serie de **requisitos** que garanticen tanto a los gestores como a los demás usuarios que la práctica de la actividad no daña el DPH, u otros derechos comunes o privativos, y todo ello de la forma más fiable y simple posible. En nuestra opinión, más que el calado o la manga de la piragua, o el número de chumaceras, los requisitos que se enumeran a continuación (algunos de los cuáles ni siquiera se exigen ahora) son los esenciales. Por ejemplo, a fecha de hoy, una persona que no sepa nadar, pero que pague su permiso de navegación, está autorizada por el Organismo competente a navegar por cualquier tipo de masa de agua, en muchos casos sin seguro de accidentes, con independencia de su dificultad técnica (con el riesgo que ello supone). Para nosotros son los requisitos son los siguientes:

ESENCIALES

1. Acreditar **saber nadar**.
2. Disponer de un **seguro de accidentes y rescate** de cobertura adecuada, a definir reglamentariamente.
3. Disponer de un **seguro de responsabilidad civil** de cobertura adecuada, a definir reglamentariamente.
4. Utilizar un **equipo homologado y adecuado a las circunstancias (variables) del entorno**⁴.

COMPLEMENTARIO (a debatir su inclusión entre los anteriores)

5. Acreditar un dominio de la embarcación adecuado, o estar acompañado por personas tituladas que garanticen la seguridad del practicante (guías de empresas, técnicos de clubes). En el caso de menores de una cierta edad, estar obligatoriamente acompañados por personas mayores de edad (se recomienda no navegar nunca en solitario)⁵.

⁴ En la actualidad no existe normativa oficial alguna sobre el equipo a emplear. Se puede aprovechar la modificación normativa para ello. En este sentido se considera muy completo el citado *Arrêté du 4 mai 1995, relatif aux garanties de technique et de securite dans les établissements organisant la pratique ou l'enseignement de la nage en eau vive, du canoe, du kayak, du raft ainsi que de la navigation a l'aide de toute autre embarcation propulsee a la pagaie*, que es fácilmente ampliable a aguas tranquilas y se podría añadir como Anexo a la modificación reglamentaria oportuna. Por otro lado, describir a meses vista la forma de desarrollar descensos, medidas concretas de seguridad, etc.. como piden algunas CH's, carece de sentido.

⁵ Recordemos que hoy en día no es necesario ningún título oficial para navegar en piragua o a remo. También se podría aprovechar la modificación normativa para incluir este requisito, si se considera oportuno, aunque al no figurar en la Ley de Aguas nos caben dudas sobre la legalidad de exigirlo. Una opción es adoptar un sistema homologable dentro del Euro-Paddle Pass (pasaporte europeo de piragüismo) iniciativa europea para homologar el nivel técnico que funciona ya en varios países (Francia, Alemania, Inglaterra, Suecia, Eslovenia,...) Estas certificaciones se expondrían bien por las federaciones, como las empresas con técnicos titulados federados.



REAL FEDERACIÓN ESPAÑOLA DE PIRAGÜISMO

c/ Antracita 7, 3º 28045-Madrid

☎ 91 506 43 00- Fax: 91 506 43 04

e-mail: correorfep@rfep.es

De estos, los requisitos marcados con (1), (2) y (3) -y si se adopta, el (5)- serían los que habría que estar en condiciones de justificar documentalmente en las aguas en las que la navegación no estuviera prohibida. El (4) se acreditaría con los oportunos sellos de material homologado.

c) Nuestra propuesta contempla, además, **que la licencia federativa de ámbito nacional de piragüismo o de remo sea garante directa de la condición (1)⁶** (pues es necesaria para obtenerla) y que, una vez homologadas por convenios con cada Organismo de Cuenca o directamente con el Ministerio, **también lo sea de las restantes (2,3 y 5)**, pero que cualquier persona las pueda acreditar independientemente, garantizando así el derecho de todos a disfrutar de un bien público.

De esta forma se simplificarían mucho los trámites (y costes) para la Administración y se ajustaría a la realidad del piragüismo **como motor del desarrollo rural en zonas deprimidas** y, sobre todo, a su carácter **de uso común de muy bajo impacto, con gran proyección de futuro, sostenible y no extractivo del DPH**. También el control por los agentes de la autoridad sería más sencillo y ajustado a los medios disponibles.

Por supuesto, entendemos que existen limitaciones de índole legal y administrativa a esta propuesta en la actualidad, pero también creemos que la legislación de aguas española habrá de ir en la misma dirección que en el resto de Europa, sin perjuicio de que se mantengan ciertas singularidades propias del derecho administrativo de aguas español.

Las modificaciones más complejas serían aquellas que requieren una modificación de norma con rango de Ley.

La Ley de Aguas es explícita⁷ al exigir una autorización administrativa previa a la navegación, que entendemos puede quedar garantizada sin modificar la Ley por las Órdenes Anuales de regulación de usos recreativos del agua. Otra alternativa simple sería la modificación legal para que la navegación sin motor pase a ser un uso común⁸.

Tras esto, y salvo por las tasas, que trataremos a continuación, nuestra propuesta no contiene más modificaciones que pudieran afectar a normas de rango de Ley, ya que el Art. 79 LA deja a los Reglamentos el contenido y trámite de las autorizaciones. En todo caso la modificación reglamentaria debería definir claramente el piragüismo y remo recreativos como "usos recreativos", y no como "navegación", a los efectos previstos en la Ley de Aguas.

d) Por último, queda **el problema de las tasas aplicadas como canon de navegación**. Éstas están definidas en el Artículo 112 de la LA, y su problemática actual ha sido ampliamente tratada en el documento de síntesis, así como las circunstancias que han llevado a que, en la actualidad, se llegue a la inadmisibles situación -entendemos que contraria al espíritu y el texto de la Ley- en la que un piragüista tenga que pagar en tasas al menos **MIL OCHOCIENTOS EUROS/AÑO** para remar

Recordemos también que, por ejemplo, para practicar la pesca recreativa -uso - no es obligatorio acreditar dicho dominio técnico, tras la derogación de determinados artículos de la Ley 4/1989 de conservación que así lo exigía.

⁷ Con la posibilidad de excepción por tamaños ya mencionada, en cuyo caso se asimila al baño.

⁸ Esto es más difícil de conciliar con la definición de uso común y uso común especial en nuestro derecho.



REAL FEDERACIÓN ESPAÑOLA DE PIRAGÜISMO

c/ Antracita 7, 3º 28045-Madrid

☎ 91 506 43 00- Fax: 91 506 43 04

e-mail: correorfep@rfep.es

legalmente con una piragua de 3 m en nuestras aguas.

Nuestra propuesta es que, en primer lugar, se aclare reglamentariamente este aspecto, de forma que, **para TODO el territorio nacional** (ver nota al pie 9) se aplique una tasa del orden de 30-40 euros (que es lo que viene a suponer actualmente el 5% del coste medio de una piragua de cualquier dimensión, sin que su utilización en varias demarcaciones hidrográficas sea un lastre económico injustificado para el ciudadano) por **piragüista** (y no por piragua, ya que insistimos en que la tasa que prevé la Ley se refiere a la utilización del DPH, no a la tenencia o matriculación de embarcaciones, y un mismo titular no puede "usar" simultáneamente el DPH con varias piraguas de su propiedad). Esto, solo en el caso de que se siguiera considerando el piragüismo como uso común especial.

En segundo lugar, la propuesta contempla que en virtud de convenio la Federación Española satisfaga, por cada piragüista al que se expida licencia nacional, dicha cantidad a la Administración Tributaria, y que ésta traslade la parte alícuota de lo recaudado (-en función, por ejemplo- de la longitud de tramos navegables, la superficie de cada cuenca o cualquier otro criterio que se determine) a cada Organismo de Cuenca, mediante el mismo mecanismo previsto en el Art 112.6 de la Ley de Aguas para las tasas satisfechas en cuencas intercomunitarias. En el caso de personas particulares, la satisfacción de la tasa se realizaría por el interesado directamente ante la Administración Tributaria del Estado.

Entendemos que esta medida (definir claramente las tasas en la nueva normativa) **es independiente de que se aborden el resto de reformas que proponemos**, e imprescindible para acabar con una situación de abuso manifiesto, que deriva de repercutir sobre el ciudadano los costes burocráticos de la fragmentación administrativa.

El resumen de los requisitos y forma de acreditarlos ante la autoridad sería el siguiente:

	REQUISITO	ACREDITACIÓN	
		FEDERADOS	RESTO
	Saber nadar	Mediante la licencia	Certificado convalidado
	Seguro accidentes	Mediante la licencia	Póliza del seguro
	Seguro RRCC	Mediante la licencia	Póliza del seguro
	Tasas ⁹	Sello anual en licencia (RFEP paga a Admon. Tributaria)	Resguardo Ingreso Tasa en Admon. Tributaria
	Dominio embarcación	PENDIENTE ¹⁰	PENDIENTE

⁹ Al menos será válido para todas aquellas cuencas hidrográficas no transferidas, probablemente para todas aquellas sin Ley de Aguas propia (Galicia, País Vasco). Se articula a través de licencia nacional y ámbito nacional porque, como se explica en el Documento de base, hacerlo a través de la combinación autonómicas/confederaciones nos daría cerca de cien combinaciones diferentes (!)

¹⁰ Pendiente de concretar, si se propone un "título" para palear/remar, la forma de acreditarlo sería igualmente a través de la licencia federativa (federados) o con el título en cuestión (resto).



REAL FEDERACIÓN ESPAÑOLA DE PIRAGÜISMO

c/ Antracita 7, 3º 28045-Madrid

☎ 91 506 43 00- Fax: 91 506 43 04

e-mail: correorfep@rfep.es

En cuanto al requisito (3), y a otros que habitualmente fijan para la navegación recreativa las Confederaciones Hidrográficas en los condicionados de los permisos, vendrían impuestos en las Órdenes Anuales de regulación de usos recreativos del agua, o bien con carácter más general en la modificación reglamentaria.

TASA	CUOTA FEDERATIVA	CUOTA NAVEGACION (SELLO ANUAL)	MEJILLÓN CEBRA y OTRAS EEII
Licencia nacional	NACIONAL	NACIONAL	CURSO
Licencia autonómica	AUTONÓMICA	NACIONAL	CURSO

b) Respecto a frenar la dispersión de especies exóticas invasoras, en particular del mejillón cebra, pero también de otras como el jacinto de agua, la almeja asiática, u otras que no han sido detectadas aún en España.

Consideramos que, siguiendo la experiencia de otros países (como se recogió en las Jornadas Internacionales de Zaragoza, y posteriormente en el curso sobre control de la especie organizado por la CHE en Alcañiz), los intentos de control no debe basarse fundamentalmente en estrategias de restricción de permisos de navegación o prohibición indiscriminada de la navegación sin motor, sino en la información y la colaboración de los distintos usuarios que pudieran actuar como vehículos de difusión de la especie invasora.

También ha quedado claro en los distintos foros celebrados hasta la fecha que, por sus características y su forma de utilización, las piraguas -al igual que los pescadores- constituyen un mecanismo transmisor secundario si se comparan con el uso de embarcaciones a motor, los trasvases de agua entre cuencas, y que la razón última del potencial invasor del mejillón cebra en nuestras aguas es la existencia de más de 1000 grandes presas (e innumerables menores).

En un país con nuestras características geográficas y sociales, y con la burocracia territorial y plazos existentes, **pretender articular la prevención de la dispersión de estas especies en base a un sistema de matrículas y certificados de desinfección está abocado al desastre** (basta con ver la situación a la que se ha llegado con la expedición de permisos de navegación). No sería además congruente con el grado de control que se propone aplicar al material utilizado en otras actividades recreativas (por ejemplo, pesca recreativa), de similar grado de riesgo. Tampoco son medidas que se estén aplicando en países en los que el mejillón cebra está presente, incluso en dispersión (Irlanda, EEUU, etc.)

Estamos completamente de acuerdo en fomentar la norma de **LIMPIO y SECO** que para pequeñas embarcaciones sin motor se recoge en las normas de navegación de la Confederación Hidrográfica del Ebro (CHE, 2007) como mejor opción para prevenir la dispersión de EEI's. Nos comprometemos a que las personas y entidades a quienes representamos cumplan, difundan y enseñen el **protocolo de desinfección** elaborado por la CHE. Dicho protocolo está basado en la limpieza y desinfección o la cuarentena de las embarcaciones utilizadas.

Nuestra propuesta es que dicha formación se concrete en un cursillo práctico, de 1-1'5 horas de duración, que capacite a los piragüistas a adoptar los protocolos de prevención concretos para cada caso.



REAL FEDERACIÓN ESPAÑOLA DE PIRAGÜISMO

c/ Antracita 7, 3º 28045-Madrid

☎ 91 506 43 00- Fax: 91 506 43 04

e-mail: correorfep@rfep.es

Otra alternativa a estudiar es la adopción de un **cuaderno de bitácora**, donde se anoten obligatoriamente los desplazamientos de la piragua y los tratamientos preventivos o de desinfección que se hayan realizado.

Durante 2007 hemos desarrollado un programa de difusión entre los clubes de piragüismo de Castilla-la Mancha sobre prevención de la dispersión del mejillón cebra, nuestro objetivo es conseguir llegar a la totalidad de los clubes y a una parte sustancial de los deportistas (actividad financiada por la Consejería de Medio Ambiente de Castilla-La Mancha). En esta línea creemos que es importante que las CH's faciliten medios para preparar, mejorar lo existente, y distribuir **material divulgativo específico** para los piragüistas, para cuya distribución se puede contar tanto con clubes y federaciones de piragüismo como con empresas de turismo activo.

c) Respecto a la interacción de la navegación sin motor y otros usuarios recreativos del DPH (básicamente piragüismo/pesca)

Estimamos que se hace necesario crear **mecanismos de participación** en la toma conjunta de decisiones que afecten a la navegación por motivos de la pesca, en las que los piragüistas podamos exponer los argumentos científicos, técnicos y económicos que correspondan. Esto debería tener lugar a nivel de demarcación/CCAA y es especialmente necesario en una serie de territorios donde entendemos que, equivocadamente, se está **marginando al piragüismo** por la presión del colectivo de pescadores: Asturias, Cantabria, Castilla y León son quizás los más representativos de esta situación, que localmente se da también en otros territorios.

En ningún caso nos consta que la pesca recreativa esté prohibida a resultas de resoluciones emanadas de las CH por su "impacto" sobre la navegación recreativa, mientras que, como se explica en el documento de síntesis, la situación contraria es desgraciadamente muy frecuente. No podemos admitir esto teniendo en cuenta que no hay base legal alguna para discriminar a unos usuarios recreativos frente a otros, y que las sobre la percepción del disfrute de uno de los colectivos (y no sobre las poblaciones de peces, en cuyo caso la jurisprudencia del STC mencionada sí sería aplicable).

d) Respecto a la utilización de la zona de servidumbre del DPH.

Respecto al acceso a la zona de servidumbre, nuestro objetivo final a medio plazo era la reforma del Art. 7.1 del RDPH, para conseguir que los piragüistas (y porqué no, los paseantes en general) tuviéramos derecho de paso por la zona de servidumbre, en igualdad con algunos otros usuarios del DPH que lo tenían reconocido en su antigua redacción. Entendemos que afortunadamente esta modificación ha tenido lugar¹¹ tras la publicación del Real Decreto 9/2008, por lo que la incluimos en este documento no como tema pendiente, sino como prueba de que las otras reformas que proponemos **son igualmente razonables y se pueden conseguir**¹².

¹¹ No entendemos cómo concuerda lo dispuesto en el nuevo Reglamento del DPH con la prohibición absoluta (e injustificada) de "descender de las canoas (sic) durante el recorrido" impuesta en los condicionados de los permisos de navegación de la CH Norte (ahora Cantábrico + Miño/Sil)