**LÍMITES DE LA COMPETENCIA DE LA Comunidad Autónoma de Islas Baleares SOBRE LA actividad de alquiler náutico DE EMBARCACIONES O BUQUES DE USO PRIVADO CON AUTORIZACIÓN DE CAMBIO TEMPORAL A USO COMERCIAL**

DICTAMEN

José Luis Martínez López-Muñiz

*Abogado del Ilustre Colegio de Madrid*

*Catedrático de Derecho Administrativo*

*Profesor Emérito Honorífico de la Universidad de Valladolid*

Valladolid, 2 de abril, 2025

Sumario

[A N T E C E D E N T E S 5](#_Toc193792498)

[PRIMERO.- Decreto 21/2017, de 5 de mayo, del Gobierno de Islas Baleares, por el que se regula la actividad de alquiler de embarcaciones y buques de recreo. 5](#_Toc193792499)

[SEGUNDO.- Listas 6ª y 7ª de los Registros de Matrícula de Buques de las Jefaturas Provinciales de Marina Mercante. 7](#_Toc193792500)

[TERCERO.- Régimen del denominado “despacho” de buques. Previsiones específicas para los buques y embarcaciones de recreo y en particular en caso de “cambio temporal de uso privado a comercial”. 9](#_Toc193792501)

[CUARTO.- Regulación diferenciada del arrendamiento de buque y del arrendamiento náutico en la Ley de Navegación Marítima de 2014 y en el RONM de 2023. El contrato auxiliar de gestión naval. 10](#_Toc193792502)

[QUINTO.- Proyecto de Real Decreto para modificar varias normas en materia de marina mercante, conocido en enero de 2024. 12](#_Toc193792503)

[SEXTO.- Proyecto de Decreto de modificación del Decreto 21/2017 de Islas Baleares, por el que se regula la actividad de alquiler de embarcaciones y buques de recreo. 13](#_Toc193792504)

[SÉPTIMO.- Propuesta relativa a la prohibición contenida en el párrafo primero del art. 3.3. del Decreto 21/2017 de Islas Baleares en su proyectada nueva redacción. 14](#_Toc193792505)

[C U E S T I Ó N 16](#_Toc193792506)

[C O N S I D E R A C I O N E S 16](#_Toc193792507)

[Primera.- Concepto legal de “navegación de recreo o deportiva” en la Ley de Puertos y de la Marina Mercante, Texto Refundido de 2011. Su neta distinción respecto de la dedicada al transporte marítimo de mercancías o de viajeros, regular o no regular. 17](#_Toc193792508)

[SEGUNDa.- Distinción en el ordenamiento estatal vigente entre buques y embarcaciones de navegación de recreo de “uso comercial” y de “uso privado”. Su relevancia jurídica. 19](#_Toc193792509)

[TERCERA.- El arrendamiento de buques y embarcaciones de recreo en el ordenamiento jurídico estatal. 21](#_Toc193792510)

[CUARTA.- “Despacho” de buques y embarcaciones de recreo en arrendamiento náutico. El caso especial de los que, para ello, cambien su uso privado a un uso comercial durante un máximo de tres meses. Libertad y control administrativo. 22](#_Toc193792511)

[QUINTA.- La libertad de navegación en el mar territorial y las aguas interiores y sus límites. 24](#_Toc193792512)

[SEXTA.- Competencias reservadas al Estado ejercidas por la legislación sobre Marina Mercante y Navegación Marítima, con cuanto comporta de limitación legal del derecho a la propiedad y la libertad de empresa en la navegación marítima, y de determinación de actuaciones administrativas para su efectividad. 25](#_Toc193792513)

[SÉPTIMA.- Los reglamentos estatales sobre abanderamiento, matriculación y registro de buques y embarcaciones, y sobre el régimen de su despacho y otros aspectos de la navegación marítima, se encuentran habilitados por las leyes y se han dictado asimismo en ejercicio de las mismas competencias reservadas al Estado sobre marina mercante y comercio. 29](#_Toc193792514)

[OCTAVA.- Implicaciones de la imposición por el RONM, a los buques y embarcaciones de recreo, de un “despacho” mediante autorización expresa, en caso de cambio temporal de su uso privado a un uso comercial. 33](#_Toc193792515)

[NOVENA.- Objeto del Decreto 21/2017, de 5 de mayo, de Islas Baleares y competencias autonómicas invocadas para ser dictado. Base legislativa 36](#_Toc193792516)

[DÉCIMA.- Alcance de las competencias de Islas Baleares en el ámbito marítimo, distintas de las relativas a la pesca marítima y a los puertos. 38](#_Toc193792517)

[UNDÉCIMA.- Un Decreto autonómico no puede restringir sustantivamente la libertad de empresa y el derecho de propiedad sobre buques y embarcaciones de recreo, y menos en contra de lo dispuesto expresamente por un Real Decreto estatal. 40](#_Toc193792518)

[C O N C L U S I Ó N 42](#_Toc193792519)

Por la Asociación de PROPIETARIOS DE EMBARCACIONES DE LA LISTA Nº 7, a través de Don , se ha solicitado la opinión jurídica del Letrado Doctor en Derecho que suscribe, sobre la cuestión que se dirá, habida cuenta de los siguientes:

# A N T E C E D E N T E S

## PRIMERO.- Decreto 21/2017, de 5 de mayo, del Gobierno de Islas Baleares, por el que se regula la actividad de alquiler de embarcaciones y buques de recreo.

1. En el BOIB (Boletín Oficial de Islas Baleares), nº 54, de 6 de mayo de 2017, apareció publicado el Decreto 21/2017, de 5 de mayo, del Consejo de Gobierno de Islas Baleares, por el que se regula la actividad de alquiler de embarcaciones y buques de recreo, cuya exposición de motivos indica venir amparado en la competencia *exclusiva* que el Estatuto de Autonomía de las Islas Baleares, aprobado por Ley Orgánica 1/2007, de 28 de febrero, otorga a esta Comunidad Autónoma, en su art. 30.6, en materia de transporte marítimo exclusivamente entre puertos y puntos de ella, sin conexión con otros puertos o puntos de otros ámbitos territoriales, así como en su art. 30.22, en materia de actividades recreativas en aguas interiores. Se alude además a las competencias así mismo *exclusivas* que el mismo art. 30, en sus apartados 11 y 12, respectivamente, otorga a la Comunidad Autónoma en materia de turismo y ocio.

2. La regulación de esta actividad de alquiler o arrendamiento de embarcaciones de recreo en Baleares, había sido objeto, antes, de una Orden de la entonces Consejería de Obras Públicas, Vivienda y Transportes, de 15 de diciembre de 2004, sustituida, con algunas pocas modificaciones, por la Orden del Consejero de Movilidad y Ordenación del Territorio, de 25 de octubre de 2007, derogada por el mencionado Decreto 21/2017 de Gobierno balear.

3. La principal modificación que este Decreto hace en la anterior regulación, además de incluir en su regulación tanto el alquiler de “embarcaciones” como el de “buques”, si fueren de recreo, consistió, en aplicación de la Directiva de servicios del mercado interior europeo de finales de 2006 (la 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, conocida como Directiva Bolkestein), y de los cambios legislativos establecidos en 2009 y 2010 en el ordenamiento español y autonómico balear en su aplicación, en sustituir la exigencia de una autorización previa para ejercer esa actividad (renovable anualmente), por la de una previa declaración responsable de cumplimiento de los requisitos exigibles, cuya presentación en forma fue lo que pasó a ser el nuevo “título habilitante” de la legalidad de dicha actividad. El art. 6 requería su renovación cada dos años. Para mejor ejercer la función de supervisión y control de quienes llevasen a cabo legalmente esta actividad, el art. 10 creó el Registro Balear de Arrendamiento de Embarcaciones y Buques de Recreo, en la entonces Consejería de Territorio, Energía y Movilidad.

4. En realidad lo que las Ordenes citadas y el Decreto 21/2017 denominan regulación de la indicada actividad de alquiler de determinado tipo de naves de recreo, no constituye sino una regulación de la actividad de supervisión o control de la legalidad de esa actividad por parte de la Administración autonómica. La mayor parte de los requisitos sustantivos a satisfacer por las embarcaciones o buques de que se trata y sus titulares, cuyo cumplimiento ha de acreditarse ante dicha Administración autonómica, están establecidos en otras disposiciones legales, muy principalmente estatales, como puede apreciarse con la mera lectura del Decreto. En efecto, en cuanto a las exigencias sustantivas requeridas, el Decreto no hace en realidad sino determinar alguna implicación reglamentaria de exigencias ya establecidas legalmente, como las relativas al número de pasajeros posible (art.3.4) o a las obligaciones del arrendador de exigir al arrendatario prueba de reunir a su vez las condiciones establecidas por la legislación aplicable para utilizar embarcaciones o buques de recreo, con dotación del arrendador o propia (art.4).

5. Cabe destacar que el Decreto 21/2017, en su art. 3.3., dispone que

«Las embarcaciones y buques de recreo de bandera española dedicados al alquiler se inscribirán en la lista sexta del Registro de Buques y Empresas Navieras, o en el Registro Especial de Buques y Empresas Navieras de Canarias, así como en cualquier otro registro especial español que se habilite para el alquiler de embarcaciones y buques de recreo, de acuerdo con el Real Decreto 1027/1989, de 28 de julio, sobre abanderamiento, matriculación de buques y registro marítimo (conocido como RAMB), y la disposición adicional decimosexta del Texto Refundido de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2011, de 5 de septiembre».

Y el art.8, al determinar la documentación necesaria para el ejercicio de la actividad de que se trata, reitera que la persona arrendadora habrá de disponer, en cuanto a la embarcación o buque:

«En caso de tener bandera española, hoja de asiento o certificado de registro español, permiso de navegación en la lista sexta del Registro de Buques y Empresas Navieras o inscripción en el Registro Especial de Buques y Empresas Navieras de Canarias; (…).»

## SEGUNDO.- Listas 6ª y 7ª de los Registros de Matrícula de Buques de las Jefaturas Provinciales de Marina Mercante.

1. La necesaria matrícula de los buques, embarcaciones y artefactos flotantes amparados en la legislación marítima española, en los correspondiente Registros de Matrícula de Buques de las Provincias Marítimas -distintos del Registro de Bienes Muebles (Sección de buques) que produce los efectos jurídicos propios de la publicidad material de titularidades y gravámenes, y regula la Ley 14/2014, de Navegación Marítima-, se viene haciendo, por prescripción reglamentaria, en libros foliados de dichos Registros denominados *Listas*, que agrupan los diferentes objetos marítimos matriculables «atendiendo a su procedencia y actividad», como se decía en el art. 3º del Texto Refundido de las Disposiciones sobre Abanderamiento, Matriculación de Buques y Registro Marítimo, aprobado por Decreto1494/1968, de 20 de junio (BOE del 13 de julio). En ese texto de 1968, las Listas eran seis, y ya figuraban especificadas en esas Listas, tanto «los buques y embarcaciones de recreo que se exploten con fines comerciales» -que debían matricularse en lo que entonces era la Lista 4ª, que incluía a la vez y ante todo otras embarcaciones y artefactos de muy distinta índole-, como «las embarcaciones de construcción nacional o debidamente importadas, de cualquier tonelaje y tipo, cuyo fin exclusivo sea la práctica del deporte (lo que, por el contexto, incluiría igualmente el ocio) sin propósito lucrativo», a las que correspondía entonces la Lista 5ª.

2. La regulación del Texto Refundido de 1968, fue sustituida por la contenida en el RAMB aprobado por Real Decreto 1027/1989, de 28 de julio (BOE del 15 de agosto), en cuyo art. 4º pasaron a determinarse las Listas de los mencionados Registros de los distintos Distritos Marítimos, incrementadas hasta llegar a nueve. Las «embarcaciones deportivas o de recreo que se exploten con fines lucrativos» tienen ya una exclusiva Lista propia, que es ahora la 6ª, mientras que pasan a matricularse en la Lista 7ª las que en 1978 correspondían a la Lista 5ª y que ahora se definen como «embarcaciones de construcción nacional o debidamente importadas, de cualquier tipo y cuyo uso exclusivo sea la práctica del deporte sin propósito lucrativo o la pesca no profesional.»

3. En torno a un cuarto de siglo después, otro Real Decreto, el 804/2014, de 19 de septiembre (BOE 18 de octubre), por el que se establecen el régimen jurídico y las normas de seguridad y prevención de la contaminación de los buques de recreo que transporten hasta doce pasajeros, introdujo algunos cambios en la regulación del abanderamiento y matriculación de las embarcaciones de recreo, dando la siguiente redacción a lo que se disponía en el art.4º del Real Decreto 1027/1989 sobre lo que debería registrarse en las listas 6ª y 7ª:

«F) En la lista sexta se registrarán los buques de recreo cuya eslora de casco (Lh) sea superior a 24 metros, con un desplazamiento inferior a 3000 GT y capacidad para transportar hasta 12 pasajeros sin contar la tripulación, así como las embarcaciones de recreo cuando unos y otras se exploten con fines lucrativos para el ocio, el deporte o la pesca no profesional

G) En la lista séptima se registrarán los buques de recreo cuya eslora de casco (Lh) sea superior a 24 metros, con un desplazamiento inferior a 3000 GT y capacidad para transportar hasta 12 pasajeros sin contar la tripulación, así como las embarcaciones de recreo cuyo uso exclusivo sea la práctica del deporte sin propósito lucrativo o la pesca no profesional.»

4. Este último cambio no hizo sino ajustar lo dispuesto por el RAMB del Real Decreto 1027/1989 a la diferenciación que, en cuanto al régimen y las exigencias aplicables fueron haciéndose, al menos, desde los primeros años dos mil, a los distintos tipos de naves de recreo, de modo que quedase claro su ámbito de aplicación. Hay que tener en cuenta que, primero, el Real Decreto 544/2007, de 27 de abril (BOE de 19 de mayo), había regulado el abanderamiento y matriculación de las embarcaciones de recreo en la Lista 7ª del Registro de Matrícula de buques, pero solo específicamente cuando se tratase del tipo de embarcación que define como «embarcación civil de cualquier tipo, con independencia de su medio de propulsión, cuyo casco tenga una eslora comprendida entre 2,5 y 24 metros y esté destinada a la realización de actividades de recreo u ocio sin ánimo de lucro o para la pesca no profesional»; y que, luego, este Real Decreto de 2007 fue sustituido por el 1435/2010, de 5 de noviembre (BOE del 6), que determinó la aplicación de su regulación también a las mismas embarcaciones que correspondiese matricular en la Lista 6ª.

5. Importa, en fin, anotar que es precisamente el Real Decreto 804/2014 el que, en su art. 3 define, por un lado, el «buque de recreo», como «todo buque de cualquier tipo, con independencia de su modo de propulsión, cuya eslora de casco (Lh) sea superior a 24 metros, con un arqueo bruto inferior a 3000 GT y capacidad para transportar hasta 12 pasajeros sin contar la tripulación, destinado para la navegación de recreo, el turismo, el ocio, la práctica del deporte o la pesca no profesional, utilizado por su propietario o por cualesquiera otras personas mediante arrendamiento, contrato de pasaje, cesión o cualquier otro título», y, por otro, la «embarcación de recreo» como «toda embarcación de cualquier tipo, con independencia de su medio de propulsión, con una eslora de casco (Lh) comprendida entre 2,5 y 24 metros, medida según los criterios establecidos en la norma UNE-EN ISO 8666, utilizadas para fines deportivos, de ocio y para entrenamiento o formación para la navegación de recreo, aun cuando se exploten con ánimo de lucro».

6. Es este mismo Real Decreto el que proporciona, en el mismo citado art. 3, una definición de lo que llama «uso privado o no lucrativo»: «Es aquél que tiene por finalidad la navegación de recreo, el turismo, el ocio, la práctica del deporte o la pesca no profesional efectuada por el propietario del buque, ya sea éste una persona física o jurídica o por personas vinculadas con el propietario del buque sin que exista en ningún caso ánimo de lucro o contraprestación económica por el disfrute del buque». Mientras que se llama «Uso comercial o lucrativo» «el que conlleva la explotación y utilización del buque mediante cualquier título suficiente para ello y contraprestación económica».

## TERCERO.- Régimen del denominado “despacho” de buques. Previsiones específicas para los buques y embarcaciones de recreo y en particular en caso de “cambio temporal de uso privado a comercial”.

1. Siguiendo una muy antigua tradición, el art. 18 de la vigente Ley de Navegación Marítima 14/2014, de 24 de julio (BOE del 25), dispone que

*1. Para hacerse a la mar o, en general, para emprender la navegación, todo buque requiere la previa autorización de salida, que otorgará la Administración Marítima y se denominará «despacho», sin perjuicio de las preceptivas autorizaciones previas que corresponda conceder a otras autoridades y de los supuestos de autodespacho por el capitán y otras modalidades que se prevean reglamentariamente.*

2. El ap. 3 del citado art.18 remite al reglamento la regulación de este “despacho”, aunque, en el ap.4, precisa que esa reglamentación *establecerá un régimen simplificado para los buques y embarcaciones de recreo, para los buques dedicados exclusivamente a la navegación por aguas interiores marítimas y para todos los que realicen trayectos cortos y de elevada rotación.*

3. La reglamentación del art. 18 de la Ley de Navegación Marítima de 2014 no se haría hasta que, por Real Decreto 186/2023, de 21 de marzo, quedase aprobado el vigente RONM, Reglamento de Ordenación de la Navegación Marítima (BOE del 22), cuyas normas respecto al despacho de buques y otros aspectos que concreta su art.2.3, *no se aplicarán a: a) Las embarcaciones de recreo utilizadas para uso privado y sin tripulación profesional, que estarán exentas de despacho al igual que las propulsadas a remo, las motos náuticas y los artefactos flotantes de recreo.* Sin embargo, como termina diciendo este precepto: *Se exceptúan los supuestos previstos en el artículo 9.*

4. El art.5 del RONM dice que:

«El despacho de un buque o embarcación es la autorización o habilitación otorgada por la Administración marítima para que emprenda la navegación para la actividad a que se va a dedicar, una vez que su capitán, armador, naviero o consignatario cumpla las formalidades exigidas en este capítulo»*.*

Para ello, como indica el art. 6, ha de acreditarse «ante la Administración marítima(estatal) el cumplimiento de los requisitos de seguridad exigibles» a los buques y embarcaciones correspondientes, con todos los documentos que concreta el art. 11.Lo que se llevará a efecto en alguna de las tres modalidades procedimentales normales que el mismo precepto señala: de manera más general y común,«mediante declaración responsable previa», y, en los supuestos que el Reglamento indica, «mediante autorización expresa» (de ordinario, los supuestos de los arts. 7 y ss.), o mediante lo que se llama «despacho simplificado» o, en fin, en la cuarta y excepcional modalidad que se denomina «autodespacho»*.* Lógicamente la «declaración responsable», como precisa el art. 11, se referirá a que el buque o embarcación «cumple con los requisitos exigidos para la navegación» y a que quien la formaliza «se compromete a mantener el cumplimiento de sus obligaciones durante el período de tiempo de vigencia del despacho».

5. El art. 9 del RONM determina ciertos supuestos en los que los «buques y embarcaciones de recreo» necesitarán «autorización expresa» para su *“*despacho*”*, y el primero de todos [letra a)] se refiere a «cuando se solicite un cambio temporal de uso privado a uso comercial, por un plazo no superior a tres meses»*.* Los otros dos no tienen particular interés recogerlos aquí.

6. Cabe notar finalmente que el art. 15 del mismo RONM determina el «régimen de despacho simplificado», que su ap. 1 define como «aquel que se formaliza por los propios interesados, mediante declaración responsable» también, pero «sin hacer entrega de la documentación de salida prevista en el art. 11». Importa aquí señalar que el ap. 2 afirma que «podrán acogerse» a él, entre otros:

«a) Los buques de recreo de pabellón español.

b) Las embarcaciones de recreo cuando naveguen con tripulación profesional.

c) Las embarcaciones y buques de recreo en arrendamiento náutico, de pabellón español y aquellos de pabellón comunitario o de tercer país que cumplan lo establecido en el apartado 3».

Y esto es lo que dice ese ap. 3:

«Los buques y embarcaciones de recreo de pabellón comunitario o de tercer país que deseen operar en arrendamiento náutico en aguas jurisdiccionales españolas, podrán acogerse al régimen de despacho simplificado siempre que hayan despachado, al inicio de su actividad, mediante el procedimiento de despacho con autorización expresa contemplado en el artículo 9».

7. Ha de advertirse que la disposición final primera del Real Decreto 587/2024, de 25 de junio, sobre prescripciones específicas de estabilidad aplicables a los buques de pasaje de transbordo rodado (BOE del 26), aunque tenía por objeto una materia distinta, determinó aplazar la entrada en vigor de los capítulos II (arts.5 a 18), III (arts.19 y 20) y IV (arts. 21 a 26) del RONM sobre el régimen aplicable al despacho de buques, al rol de despacho y dotación, y al régimen de enrolamiento y desenrolamiento de los tripulantes, respectivamente, prevista, en la disposición final 6ª del Real Decreto 186/2023, para el 1º de julio de 2024, hasta el 15 de agosto de 2025.

## CUARTO.- Regulación diferenciada del arrendamiento de buque y del arrendamiento náutico en la Ley de Navegación Marítima de 2014 y en el RONM de 2023. El contrato auxiliar de gestión naval.

1. La Ley de Navegación Marítima de 2014 dedica, por su parte, el capítulo I de su Título IV, cuyo objeto son los *contratos de utilización del buque*, al contrato de arrendamiento de buque, y el capítulo V al que llama contrato de arrendamiento náutico. Uno y otro tipo contractual son distintos entre sí -aunque puedan someterse en parte a reglas comunes- y se diferencian de los llamados contratos de fletamento para portear mercancías (capítulo II), de pasaje, para portear personas con su equipaje (capítulo III) y de remolque (capítulo IV).

2. El art. 188 de esta Ley define así el contrato de arrendamiento de buque:

*Por el contrato de arrendamiento de buque el arrendador se obliga, a cambio de un precio cierto, a entregar un buque determinado al arrendatario para que éste lo use temporalmente conforme a lo pactado o, en su defecto, según su naturaleza y características.*

3. El art. 307 define el contrato de arrendamiento náutico, así:

*Por el contrato de arrendamiento náutico el arrendador cede o pone a disposición del arrendatario, a cambio de precio, un buque o embarcación por un período de tiempo y con una finalidad exclusivamente deportiva o recreativa.*

Son bien evidentes la diferencias entre los dos contratos distintos de arrendamiento de buque, ya que, en efecto, además de que el arrendamiento náutico puede tener por objeto tanto buques como embarcaciones (éstas no parecen susceptibles del arrendamiento de buque, al menos tal y como se denomina y define literalmente), el contrato habrá de ser de arrendamiento náutico cuando el fin del arrendamiento de unos u otras sea exclusivamente deportivo o recreativo.

4. Del arrendamiento náutico se contemplan dos modalidades (art. 308): sin dotación y con dotación.

5. Tiene también interés recoger que, entre los *contratos auxiliares de la navegación*, a los que la Ley 14/2014 dedica su Título V, el art. 314 con el que abre el capítulo I a él dedicado, define así el *contrato de gestión naval*:

*Por el contrato de gestión naval una persona se compromete, a cambio de una remuneración, a gestionar, por cuenta y en nombre del armador, todos o alguno de los aspectos implicados en la explotación del buque. Dichos aspectos pueden hacer referencia a la gestión comercial, náutica, laboral o aseguradora del buque.*

6. El *armador* es definido por el art. 145 de esta misma Ley, al inicio del capítulo a él dedicado, primero de los que forman el Título III de la Ley, relativo a los *sujetos de la navegación*, del siguiente modo:

*Es armador quien, siendo o no su propietario, tiene la posesión de un buque o embarcación, directamente o a través de sus dependientes, y lo dedica a la navegación en su propio nombre y bajo su responsabilidad.*

El art. 148 establece varias presunciones en favor del propietario del buque o embarcación, inscrito como tal o no en los Registros de Bienes Muebles o de Buques.

## QUINTO.- Proyecto de Real Decreto para modificar varias normas en materia de marina mercante, conocido en enero de 2024.

1. Los solicitantes del dictamen han tenido noticia de un Proyecto de Real Decreto, elaborado por la Dirección General de la Marina Mercante, del Ministerio de Transportes y Movilidad Sostenible, por el que querrían modificarse determinadas normas en materia de mercante. Lleva fecha de 14 de enero de 2024, si bien el escrito a que se hará referencia más abajo, en el ANTECEDENTE SÉPTIMO, afirma que habría sido publicado en el Portal de Transparencia del Ministerio el 14 de enero de 2025.

2. Entre las normas a modificar por dicho Proyecto, su art. 6 se propone una plural «Modificación al Real Decreto 186/2023, de 21 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de Ordenación de la Navegación Marítima» (el RONM), que incluye, en su apartado Cuatro, una nueva redacción del art. 9 de éste, para que quedase redactado, con sensible mayor extensión -por el añadido de un nuevo ap.2 bastante largo (se destaca en negrita lo que sería nuevo)-, del siguiente modo:

«Artículo 9. *Supuestos de autorización expresa para el despacho de buques y embarcaciones de recreo.*

1. Los buques y embarcaciones de recreo solicitarán una autorización expresa de despacho en los siguientes casos:

a) Cuando se solicite un cambio temporal de uso privado a comercial, por un plazo no superior a tres meses consecutivos al año.

[Las letras b) y c) no sufrirían modificaciones]

2. Para la autorización del cambio temporal del uso privado de un buque o embarcación de recreo a otro comercial se exigirá el cumplimiento de los siguientes requisitos:

a) Estar matriculado en la lista 7ª del Registro de Buques.

b) Disponer de certificados en vigor.

c) El buque o embarcación estará sometida al mismo régimen de reconocimientos aplicables a los buques y embarcaciones de recreo de lista 6ª. Los informes emitidos por la Entidad Colaboradora de Inspección tras la realización de esos reconocimientos deberán acompañar siempre al certificado de registro y navegación durante el plazo en que la embarcación esté autorizada a utilizarse para uso comercial.

d) Durante el período de tiempo en que se autorice al buque o embarcación realizar un uso comercial, dispondrá, además del seguro obligatorio de responsabilidad civil por los daños personal y materiales que pueda causar con ocasión de la navegación a terceros, de un seguro de accidentes que cubra los riesgos de muerte y accidente que puedan causar a todas las personas a bordo. Las cuantías mínimas de estos seguros respetarán lo dispuesto en la normativa que los regule.

e) Durante el período de uso comercial, el buque o embarcación de recreo estará gestionado por una empresa dedicada al arrendamiento náutico o, en su caso, con capacidad para asumir responsabilidades de este apartado. Corresponde a la empresa asumir la gestión del despacho de estos buques o embarcaciones durante el tiempo de uso comercial, así como solicitar la anotación en el registro de buques, con indicación del período que comprende.

En ningún caso se podrá utilizar el buque o embarcación para una actividad distinta del arrendamiento náutico regulado en la Ley 14/2014, de 24 de julio, de Navegación Marítima. Tampoco el propietario del buque o embarcación ni persona relacionada con él podrá llevar a cabo su gobierno durante el período de cambio temporal de uso. Salvo cuando la gestión del buque o embarcación se lleve a cabo por una empresa de arrendamiento náutico, corresponderá al arrendatario la contratación del patrón o, en su caso, la dotación.

No se autorizará el cambio temporal del uso privado a comercial a las motos náuticas».

3. El ap. seis del mismo art. 6 del Proyecto modificaría también, por una parte, el art. 15 del RONM, de modo que en la determinación de los buques o embarcaciones que podrán acogerse al régimen simplificado de despacho, que hemos transcrito en el ANTECEDENTE TERCERO, ap. 6, pasen a figurar en la letra b) «las embarcaciones y buques de recreo cuando naveguen con tripulación profesional, tanto de pabellón español como extranjero»; y, por otra parte, cambiaría asimismo algo la redacción del ap. 3 de este mismo art. 15, que quedaría así:

«Los buques y embarcaciones de pabellón comunitario o de tercer país, independientemente de su actividad, que deseen operar en aguas jurisdiccionales españolas, podrán acogerse al régimen de despacho simplificado siempre que hayan despachado, al inicio de su actividad, mediante el procedimiento de despacho con autorización expresa contemplado en el artículo 9».

## SEXTO.- Proyecto de Decreto de modificación del Decreto 21/2017 de Islas Baleares, por el que se regula la actividad de alquiler de embarcaciones y buques de recreo.

1. Los solicitantes del dictamen han tenido asimismo conocimiento de un Proyecto de Decreto de modificación del Decreto 21/2017, de 5 de mayo, de Islas Baleares, por el que se regula la actividad de alquiler de embarcaciones y buques de recreo. En efecto, por Resolución del Consejero del Mar y del Ciclo del Agua, de 10 de febrero de 2025, publicada en el BOIB nº 21, del siguiente día 15, se abrió por quince días información pública sobre el Borrador de dicho Proyecto, que se hizo público en la página web de Participación Ciudadana del Gobierno balear.

2. Entras las modificaciones que ese Proyecto comportaría, se destaca, a los efectos de la consulta efectuada, una nueva redacción del art.3.3 del Decreto 21/2017, con la que se quiere precisar expresamente, tras la afirmación del primer inciso de que «las embarcaciones y buques de recreo de bandera española dedicados al alquiler han de constar inscritos en la lista sexta del Registro de Buques y Empresas Navieras», que «no se permitirá realizar la actividad de alquiler náutico a las embarcaciones o buques que tengan autorizado un cambio temporal de uso privado a comercial».

3. No aparece en la exposición de motivos del Proyecto explicación alguna de esta prohibición que pudiera pretender justificarla.

4. La restricción de esta actividad de alquiler o arrendamiento de embarcaciones y buques de recreo a los inscritos en la Lista 6ª del Registro de Buques se reafirma en la redacción que el Proyecto propone para el art. 9.b) del Decreto 21/2017, que reitera lo ya dicho en el art. 8.b) de su texto aún en vigor, sobre que la persona arrendadora de una embarcación o buque de bandera española, ha de disponer de su «hoja de asiento o certificado de registro español-permiso de navegación en la lista sexta del Registro de Buques (…)», pero añade que: «Cuando la legislación en vigor así lo establezca, deben tener asignado un uso comercial de forma no temporal».

## SÉPTIMO.- Propuesta relativa a la prohibición contenida en el párrafo primero del art. 3.3. del Decreto 21/2017 de Islas Baleares en su proyectada nueva redacción.

1. En nombre de “Lista Séptima Baleares S.L.” se ha redactado un escrito en el que se propone a la Dirección General de Puertos y Transporte Marítimo, de la Consejería del Mar y del Ciclo del Agua, de la Administración autonómica de las Islas Baleares, que se suprima del texto definitivo del Decreto proyectado para modificar el Decreto 21/2017, «la prohibición contemplada en el párrafo primero del art. 3.3» de este Decreto, en la redacción que, con reforma, querría dársele.

2. En su Fundamento 1º -y realmente el único de carácter propiamente jurídico-, dicho escrito entiende que esa prohibición «es contraria a la distribución competencial entre Estado y Comunidades Autónomas consagrada por el Texto Constitucional de 1978». Y se afirma que «en este punto, resulta esencial tomar en consideración el cambio normativo introducido por el artículo 9 a) del Reglamento de Ordenación de la Navegación Marítima, de 21 de marzo de 2023» en cuanto que, como se ha mostrado en el ANTECEDENTE TERCERO, ap. 5, se contempla la posibilidad de «un cambio temporal de uso privado a comercial, por un plazo no superior a tres meses» para buques y embarcaciones de recreo, obviamente de la Lista 7ª, aunque, para ello, se requiera «autorización expresa de despacho». Ello sin perjuicio de que su entrada en vigor, por lo ya expuesto -y que el escrito recuerda-, no vaya a producirse hasta el 15 de agosto de 2025.

3. Arguye el escrito que el Real Decreto 186/2023, que aprobó el RONM, fue aprobado a propuesta de la entonces Ministra de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana y en virtud de la competencia exclusiva que el Estado ostenta en materia de marina mercante y abanderamiento de buques por atribución constitucional directa del art. 149.1.20ª de la Carta Magna, y que vino a dar debido cumplimiento y desarrollo a la previsiones contenidas en los arts. 263 c) y 266.4. a) y b), y disposición final segunda del TR de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante, aprobado por Real Decreto-Legislativo 2/2011, de 5 de septiembre, y en los arts. 18, 21.1, 81 y 159 y disposición final novena de la Ley 14/2014, de 24 de julio, de Navegación Marítima. Y de lo dispuesto por los arts. 2.1 y 3.2. a) del RONM entiende el escrito que «se colige que el ámbito de aplicación delimitado por este texto normativo se extiende a todo el territorio nacional, sin que a día de hoy se haya dictado ley, reglamento u orden ministerial que contradiga, limite o condicione en forma alguna tal extensión de su alcance jurídico».

4. De lo dicho resumidamente en los dos apartados anteriores resulta, para el escrito de que damos cuenta, la incompatibilidad de todo ello «con la invocación de competencias a que hace alusión el mentado Proyecto de decreto de modificación del Decreto 21/2017, de 5 de mayo, por el que se regula la actividad de alquiler de embarcaciones y buques de recreo», y que hemos mostrado en el ANTECEDENTE PRIMERO.

5. Explica el escrito que, en virtud de sus competencias estatutarias, corresponde a la Comunidad Autónoma «determinar los requisitos concretos que las embarcaciones de recreo matriculadas en Lista Séptima que hayan obtenido autorización por parte de la Capitanía Marítima competente para un uso comercial de carácter temporal con arreglo a lo señalado en el art. 9 a) del RONM, han de cumplir en el ámbito territorial de las Islas Baleares (a título enunciativo y sin ánimo exhaustivo: necesidad de presentación de declaración responsable, pago de la tasa que se establezca al efecto, suscripción de seguros de accidentes, responsabilidad civil o cualquier otro que se estipule, exigencia de acreditación de que la embarcación ostenta ITB en vigor, etc.)». Pero «lo que en ningún caso resulta jurídicamente admisible es establecer una prohibición total de la actividad de alquiler a las embarcaciones matriculadas en Lista Séptima que hayan obtenido despacho-autorización para el cambio temporal a uso comercial con arreglo a la regulación establecida en el art. 9», tantas veces citado, del RONM, aprobado por el R.D. 186/2023, «pues ello implicaría una vulneración de las competencias exclusivas que la Constitución atribuye al Estado, pudiendo generar en último término una eventual impugnación de la norma autonómica por parte del Gobierno central ante el Tribunal Constitucional con base en el art. 161 de la Constitución».

6. Completa esta motivación jurídica el escrito con un Fundamento 2º en el que se aportan razones «desde una perspectiva económico-social»: graves perjuicios en expectativas patrimoniales de miles de propietarios particulares de embarcaciones matriculadas en Lista 7ª, la mayor parte de ellos dueños de embarcaciones de pequeña eslora destinadas a un uso familiar propio, de gran tradición balear pero muy afectado hoy por una dinámica de costes creciente; el nuevo art. 9 del RONM resulta esencial para tantos pequeños propietarios que actualmente encuentran grandes dificultades para sufragar los gastos de mantenimiento de sus embarcaciones, a cuya sostenibilidad económica coadyuvaría el poder combinar el uso privado con otro comercial por un máximo de tres meses al año; no es cierto que ello genere una competencia desleal o que supondría una ventaja competitiva, pues los propietarios de embarcaciones de Lista 7ª que obtuvieran autorización para su uso comercial temporal «han de cumplir exactamente los mismos requisitos fiscales, administrativos y de seguridad marítima que las embarcaciones de empresas profesionales», sin que exista «riesgo alguno de generar asimetrías de mercado por eventuales situaciones de desigualdad en las condiciones de competencia»; «tampoco es cierto que dicha liberalización (…) vaya a causar una saturación en la explotación del litoral balear o en el uso de los caladeros propios de estas embarcaciones, puesto que es una medida que afectaría a embarcaciones ya matriculadas que disponen de puesto de amarre, y, a lo sumo, sería susceptible de originar una deseable reposición de embarcaciones antiguas por otras nuevas, menos contaminantes y más eficientes, dada la posibilidad de los propietarios particulares de destinar sus embarcaciones de Lista 7ª a un uso comercial de formal temporal». Se llega a indicar que «tampoco puede desconocerse que en la práctica existe en el archipiélago balear un elevadísimo número de embarcaciones de Lista Séptima que lleva años alquilándose de forme irregular, sin ningún control efectivo y eludiendo cualquier tipo de obligación administrativa o de seguridad en la navegación». El art. 9 del RONM «no solamente supondría un refuerzo en lo concerniente a la seguridad en la navegación marítimo-costera, sino también una indudable aportación en positivo al interés común como consecuencia de la ordenación de la actividad de arrendamiento temporal de las embarcaciones de Lista Séptima que cumplan todas las exigencias marcadas por la nueva normativa (que son exactamente las mismas a las que están sometidas las embarcaciones profesionales matriculadas en Lista Sexta)».

A la vista de cuanto queda expuesto, se formula la siguiente:

# C U E S T I Ó N

“Si la Comunidad Autónoma de Islas Baleares es competente para prohibir la actividad de alquiler náutico a las embarcaciones o buques de recreo que obtengan una autorización de cambio temporal de uso privado a comercial conforme a la legislación estatal”

Para responder a la cuestión planteada conviene proceder a las siguientes

# C O N S I D E R A C I O N E S

## Primera.- Concepto legal de “navegación de recreo o deportiva” en la Ley de Puertos y de la Marina Mercante, Texto Refundido de 2011. Su neta distinción respecto de la dedicada al transporte marítimo de mercancías o de viajeros, regular o no regular.

1. El párrafo tercero del art. 252.2 del vigente Texto Refundido de la Ley de Puertos y de la Marina Mercante, a propósito del régimen del abanderamiento de buques, define la *navegación de recreo o* deportiva en los siguientes términos:

*Por navegación de recreo o deportiva, se entiende aquella cuyo objeto exclusivo sea el recreo, la práctica del deporte sin propósito lucrativo o la pesca no profesional, por su propietario o por otras personas que puedan llevarla a cabo, mediante arrendamiento, contrato de pasaje, cesión o por cualquier otro título, siempre que en estos casos el buque o embarcación no sea utilizado por más de 12 personas, sin contar con su tripulación.*

2. Importa observar que, en este concepto legal de la *navegación de recreo* su objeto parece determinarse en lo esencial por su exclusiva dedicación al recreo de sus usuarios, que puede obviamente incluir *la práctica del deporte sin propósito lucrativo o la pesca no profesional*, ni lucrativa, por tanto. Se excluye, pues, la navegación de transporte de mercancías o personas entre dos puntos determinados o la propia de la pesca profesional o, en fin, la que tenga cualquier otro objeto distinto del definido por el citado art. 252.2. Puede afirmarse que la ausencia de *propósito lucrativo* y aún de cualquier otra ventaja, prestación o contraprestación es lo que debe caracterizar en sí mismo al uso que se haga de dicha navegación, dirigido, pues, al mero recreo, al mero disfrute de cuanto comporta la navegación en sí misma, incluidos los aspectos deportivos –también pesqueros- que ella posibilita, sin que tal uso se oriente en cuanto tal a contraprestación o beneficio adicional alguno. Sin perjuicio de lo que se expresa a continuación.

3. El recreo o el deporte sin propósito lucrativo, incluido el que también puede implicar la pesca no profesional, ha de ser la actividad de quienes usan la nave en este tipo de navegación, pero los términos empleados por la definición del art. 252.2 evidencian que tal uso no tiene por qué ser solamente el que pueda hacer su propietario, ya que expresamente se admite que puedan hacerlo otras personas con las que aquél lo acuerde, con o sin contraprestación, siempre que *el buque o embarcación no sea utilizado por más de 12 personas*, aparte la tripulación. De donde se desprende que la navegación de recreo, no lucrativa para sus usuarios (más allá del puro recreo), puede ser, sin embargo, objeto de lucro, de obtención de contraprestaciones económicas, para su propietario.

4. Ha de advertirse, pues, que el concepto proporcionado por el art. 252.2, que hemos transcrito, ha de leerse adecuadamente, habida cuenta de que se acota con algunos términos usados en otras normas de nuestro sistema jurídico histórico o actual con sentidos parcialmente distintos, como puede apreciarse a la vista simplemente de lo que queda expuesto en los ANTECEDENTES y especialmente en el SEGUNDO.

5. Conviene señalar, en todo caso, que, conforme a lo dispuesto por la mencionada Ley de Puertos y de la Marina Mercante, la noción de *navegación de recreo o deportiva*, definida en su art. 252.2, es relevante porque con ella se tipifican precisamente algunos de los posibles tipos de buques que han de inscribirse en el Registro de Buques y Empresas Navieras, definido por el art. 251 como público y administrativo, en el que se inscriben los buques para ser abanderados en España.

6. Con indudable vinculación al concepto determinado por el art. 252.2, y confirmando el sentido en que le hemos interpretado, hemos visto en el ANTECEDENTE SEGUNDO, ap. 5 que el Real Decreto 804/2014, define en su art.3 al buque y a la embarcación de recreo, diferenciando el primero y la segunda por sus dimensiones y caracteres estructurales, pero coincidiendo en la comprensión de su objeto:

- «buque de recreo»: «todo buque de cualquier tipo, con independencia de su modo de propulsión, cuya eslora de casco (Lh) sea superior a 24 metros, con un arqueo bruto inferior a 3000 GT y capacidad para transportar hasta 12 pasajeros sin contar la tripulación, destinado para la navegación de recreo, el turismo, el ocio, la práctica del deporte o la pesca no profesional, utilizado por su propietario o por cualesquiera otras personas mediante arrendamiento, contrato de pasaje, cesión o cualquier otro título»,

- «embarcación de recreo»: «toda embarcación de cualquier tipo, con independencia de su medio de propulsión, con una eslora de casco (Lh) comprendida entre 2,5 y 24 metros, medida según los criterios establecidos en la norma UNE-EN ISO 8666, utilizada para fines deportivos, de ocio y para entrenamiento o formación para la navegación de recreo, aun cuando se exploten con ánimo de lucro».

7. Importa ahora detenernos algo en lo que ya ha sido apuntado más arriba sobre la distinción entre la navegación de recreo y la dedicada al transporte o a la pesca. Puede, en efecto, afirmarse que todo lo dispuesto específicamente en nuestro sistema legal y reglamentario sobre la navegación de recreo (o deportiva) -y sobre los barcos y embarcaciones dedicados a ella- aparece como netamente contrapuesto a la navegación dedicada al transporte, propiamente dicho, tanto de mercancías como de viajeros, sea regular o no regular, así como a la pesca. Son varias las normas que contraponen claramente estos tres objetos de la navegación marítima y de los barcos y embarcaciones que la llevan a cabo: distingue así los usos *de transporte, pesca o de recreo* el art.307, de la Ley de Puertos y de la Marina Mercante, que determina las *infracciones graves* sancionables en la materia, en su ap. 2 (*infracciones sobre la seguridad y protección marítimas*), letra l), y en su ap.3 (*infracciones sobre la ordenación del tráfico marítimo*), letras o) y q). El art. 72.1 de la misma Ley distingue también en los usos portuarios -aunque no sea obviamente lo mismo el uso de los puertos que el de la navegación en buques y embarcaciones-, entre los comerciales *vinculados al transporte*, los *pesqueros* y los *náutico-deportivos*.

8. En este sentido es importante observar que, entre los contratos de utilización de buques que se regulan en el Título IV de la Ley de Navegación Marítima 14/2014, el contrato de *transporte* de mercancías se identifica específicamente como contrato de fletamento, al que se le dedica un extenso capítulo II (el más largo con diferencia de todo ese Título IV). El *transporte* de personas, y, en su caso, con su equipaje, es objeto del denominado *contrato de pasaje*, al que se dedica el capítulo III del mismo Título y cuyo artículo 288 contiene referencias que hacen pensar que se trata, en efecto, del traslado de personas entre dos puntos, algo bien distinto del objeto propio de una navegación de recreo o deportiva, aunque ciertamente también en esta el buque o la embarcación portean personas que embarcan o desembarcan en algún sitio -con frecuencia el mismo- o varios, porque lo que especifica a esa navegación no es satisfacer unas necesidades personales de traslación de un lugar a otro determinados, sino disfrutar con la navegación misma o con lo que puede hacerse en ella sin contraprestación.

Es verdad, no obstante, que el art. 252 de la Ley de Puertos y de la Marina Mercante, como se dijo, contempla la posibilidad de que la navegación de recreo o deportiva pueda efectuarse en virtud de un contrato de peaje, además de en virtud de un contrato de arrendamiento, cesión o por cualquier otro título -siempre con el límite de no más de 12 personas por buque o embarcación, sin contar la tripulación-, pero hay que entender que no se tratará entonces de un contrato de transporte propiamente dicho, sino de una puesta a disposición de la nave correspondiente por parte del propietario o responsable de ella en favor de otras personas que deseen disfrutar en ella de una navegación de recreo mediante el pago de un precio o contraprestación, como una de las formas de uso lucrativo o comercial del buque o embarcación correspondiente, sin por ello efectuar un transporte en sentido estricto, sino, en efecto, una navegación de mero recreo.

Ilustrativo, en fin, de lo que estamos diciendo sobre la distinción entre transporte marítimo y navegación de recreo, es la propia organización del Registro de Buques. El art. 4 del texto actual del RAMB aprobado por Real Decreto 1027/1989 especifica claramente que es en su Lista Segunda en la que deben registrarse «los buques de construcción nacional o importados con arreglo a la legislación vigente que se dediquen al transporte marítimo de pasajeros, de mercancías o de ambos». Y ya nos consta que los de recreo deben hacerlo en las Listas Sexta o Séptima según su uso sea comercial o privado. Pero es claro que los buques y embarcaciones de recreo no son de transporte, en sentido propio, no es ese su objeto, sin perjuicio de la evidente existencia también de transportes, propiamente tales, con fines turísticos y de recreo. Todos los buques y embarcaciones de transporte tienen que inscribirse en la Lista Segunda y seguir su régimen. Es importante retenerlo.

## SEGUNDa.- Distinción en el ordenamiento estatal vigente entre buques y embarcaciones de navegación de recreo de “uso comercial” y de “uso privado”. Su relevancia jurídica.

1. El citado art. 252.2 de la Ley de Puertos y de la Marina Mercante, en su párrafo segundo, se refiere específicamente a los buques dedicados a la *navegación de recreo o deportiva* *sin finalidad mercantil*, para determinar que, para obtener su registro y abanderamiento, bastará con que, quien acredite su posesión legítima, designe un representante en España, aunque no sea residente ni domiciliado en España ni en ningún otro Estado de la Unión Europea o del Espacio Económico Europeo. Pero lo que aquí importa es observar que, si hay naves dedicadas a este tipo de *navegación de recreo sin finalidad mercantil,* de esta misma expresión y del concepto que hemos visto expuesto en el párrafo tercero del mismo art. 252.2 y en el art. 3 del R.D. 804/2014, se desprende -ya en este nivel formalmente legislativo-que puede haber también naves que se dediquen a tal navegación de recreo *con* finalidad mercantil. Si toda navegación de recreo fuera *sin* finalidad mercantil, no tendría mucho sentido que se haya considerado necesario especificarlo en el mencionado párrafo segundo del art. 252.2. Y lo que hemos visto afirmado por el mencionado art. 3 del R.D. 804/2014 evidencia la posibilidad expresa de la explotación de las embarcaciones dedicadas a esa navegación de recreo «con ánimo de lucro», lo que asimismo resulta implícito en el mismo precepto para los buques dedicados a la misma navegación, aun en términos prácticamente iguales a los del art. 252.2 de la Ley de Puertos.

2. La posibilidad de que la dedicación a la navegación de recreo que tipifica a determinados buques y embarcaciones tenga o no tenga finalidad mercantil aparece, en efecto, en diversas previsiones de nuestro ordenamiento jurídico estatal, y, destacadamente, desde hace mucho tiempo, de una u otra manera, como hemos mostrado resumidamente en el ANTECEDENTE SEGUNDO, en la regulación de lo que, ya desde el Real Decreto 1027/1989, fueron configuradas como *Listas Sexta y Séptima*, del Registro de Buques

En su redacción actualmente vigente, el art. 4º de este R.D. 1027/1989, dispone el tipo de buques y embarcaciones que han de inscribirse respectivamente en las Listas 6ª y 7ª de los Registros de los distintos Distritos Marítimos. Lo hemos transcrito en el mencionado ANTECEDENTE SEGUNDO, ap. 3. Y es de destacar que, con independencia de las diferencias con que se definen los buques y las embarcaciones *de recreo* (esto es, dedicadas a este tipo de *navegación*), y en coherencia con lo dicho por el art. 3º antes citado del R.D. 804/2014 –que fue el que dio su actual redacción al art. 4º del R.D. 1027/1989- se evidencia que en la Lista Sexta habrán de registrarse unos y otras cuando «se exploten con fines lucrativos», y en la Séptima en los demás casos, es decir, implícitamente cuando no se exploten con tales fines lucrativos.

3. Como consecuencia de ello, podemos distinguir buques y embarcaciones de recreo de uso privado o no lucrativo y de uso comercial o lucrativo, tal y como ha quedado definido lo uno y lo otro por el art.3 del mismo citado R.D. 804/2014, como también hemos recogido en el ANTECEDENTE SEGUNDO, ap. 6. Vale la pena reproducirlo también aquí:

- «Uso privado o no lucrativo»: «Es aquél que tiene por finalidad la navegación de recreo, el turismo, el ocio, la práctica del deporte o la pesca no profesional efectuada por el propietario del buque, ya sea éste una persona física o jurídica o por personas vinculadas con el propietario del buque sin que exista en ningún caso ánimo de lucro o contraprestación económica por el disfrute del buque».

- «Uso comercial o lucrativo»: «el que conlleva la explotación y utilización del buque mediante cualquier título suficiente para ello y contraprestación económica».

Obviamente, las referencias que vimos en el art. 252.2 de la Ley de Puertos y de la Marina Mercante y que reaparecen en el mismo art. 3º del R.D. 804/2014, a una navegación de recreo o a un uso de la nave correspondiente *por otras personas que puedan llevarla a cabo, mediante arrendamiento, contrato de pasaje, cesión o por cualquier otro título*, aluden a los títulos que pueden implicar ese uso comercial o lucrativo de la nave de recreo de que se trate, siempre que, obviamente, esta última mención genérica a *cualquier otro título* lo sea a un título lucrativo, que comporte alguna contraprestación económica. Y nótese bien que el modo de obtener ese rendimiento lucrativo del buque o de la embarcación de recreo puede adoptar distintas modalidades, como resulta sin duda de la diferencia que existe destacadamente entre un contrato de arrendamiento de la nave y un contrato de peaje para su uso.

4. La distinción entre buques y embarcaciones de recreo de uso comercial o de uso privado, en los términos expuestos, tienen sus relevantes consecuencias jurídicas, pues hay exigencias legales que se aplican solo a los primeros, pero no a los segundos. No otra es la razón de que se haya establecido la distinta obligación de que únicamente los primeros se inscriban en la Lista 6ª y los segundos en la Lista 7ª. Y, como consecuencia de ello, los buques y embarcaciones de recreo de la Lista 7ª no pueden, en principio, ni alquilarse o arrendarse para su uso ni ser objeto de contratos de peaje ni de ningún otro modo de cesión ni de prestación de uso que conlleve contraprestaciones, porque ello comportaría un uso comercial de la nave. Y ello, aunque, como ya quedó indicado, el vigente Real Decreto 1435/2010 haya unificado la regulación procedimental del abanderamiento y matriculación de las *embarcaciones* de recreo de las dos Listas Sexta y Séptima del Registro de Buques.

## TERCERA.- El arrendamiento de buques y embarcaciones de recreo en el ordenamiento jurídico estatal.

1. Se ha expuesto en el ANTECEDENTE CUARTO la diferencia que se establece en el ordenamiento jurídico estatal y más en concreto en la Ley de Navegación Marítima de 2014 y en el Reglamento de Ordenación de la Navegación Marítima o RONM, entre los denominados contratos de arrendamiento de buques y de arrendamiento náutico. El art. 307 de la Ley de Navegación obliga a entender que, cuando la finalidad del uso de un buque o embarcación que se arrienda temporalmente es *exclusivamente deportiva o recreativas,* el contrato de arrendamiento ha de tomar la forma precisamente del denominado por la Ley contrato de *arrendamiento náutico*, específicamente regulado en el capítulo V del Título IV de la Ley (dedicado éste todo él a los distintos tipos de contratos de utilización del buque o de la embarcación). Al final del apartado VI del Preámbulo de la Ley se dice que este último contrato es «conocido comúnmente como chárter y que goza de particularidades propias».

2. Como hicimos notar, el art.308 distingue dos modalidades en este tipo de arrendamiento, según sea sin dotación o con dotación, con las implicaciones que ello tiene para sus parcialmente distintos regímenes jurídicos, pues, mientras que el primero *se regulará por las disposiciones del presente capítulo, por las aplicables al contrato de arrendamiento de buque* (capítulo I del mismo Título IV) *y por los pactos libremente convenidos por las partes*, el segundo lo hará solamente *por las disposiciones de este capítulo, por lo previsto en el artículo 210 y por los pactos libremente convenidos por las partes.* Cinco preceptos -los artículos 309 a 313- contienen las disposiciones, ciertamente imperativas -como precisa el art. 308.4-, del capítulo dedicado al arrendamiento náutico, entre las que cabe destacar la obligación del arrendatario de «contratar y mantener vigente, durante toda la duración del contrato, el seguro obligatorio de responsabilidad civil, en los términos previstos reglamentariamente y de conformidad con lo establecido en el artículo 464» (art.312). Y, en cuanto al citado art. 210, lo que dispone es que:

*«En los casos en que se contrate la disponibilidad de un buque para fines distintos del transporte de mercancías, se aplicarán las disposiciones reguladoras del fletamento que se refieren a la puesta a disposición y empleo del buque, así como al flete y su extinción anticipada, en tanto en cuanto sean compatibles con la finalidad del contrato celebrado»*

3. El Estado reguló probablemente por primera vez el arriendo de embarcaciones para actividades turístico-deportivas por una Orden del Ministerio de Comercio de 21 de marzo de 1968 (BOE del 15 de abril), que fue sustituida por Orden del entonces Ministerio de Transporte, Turismo y Comunicaciones, de 4 de diciembre de 1985, «de alquiler de embarcaciones de recreo» que ha sido derogada con el Real Decreto186/2023, que ha aprobado el RONM.

## CUARTA.- “Despacho” de buques y embarcaciones de recreo en arrendamiento náutico. El caso especial de los que, para ello, cambien su uso privado a un uso comercial durante un máximo de tres meses. Libertad y control administrativo.

1. A la vista de lo establecido por el art. 2.3.a) del RONM, resulta obvio que las embarcaciones de recreo en arrendamiento náutico no podrán entenderse incluidas entre las que, por ser de uso privado y sin tripulación profesional, están exentas de las normas de este Reglamento sobre despacho de buques, rol de despacho y dotación y régimen de enrolamiento y desenrolamiento de los tripulantes.

2. Pero, a tenor del art. 15.2 del RNM, «las embarcaciones y buques de recreo en arrendamiento náutico» [letra c)], si están bajo pabellón español, o, teniendo «pabellón comunitario o de tercer país», hubieran «despachado, al inicio de su actividad, mediante el procedimiento de despacho con autorización expresa contemplado en el artículo 9», no dejan de beneficiarse del régimen de despacho simplificado a que pueden acogerse de modo general los de recreo sometidos a este Reglamento. Basta pues, para entenderse producido el despacho, con que los responsables de esas naves formalicen una declaración responsable ante la Administración marítima estatal, sin entrega de la documentación de salida prevista por el art. 11.

3. Sin embargo, como hemos recogido en el ANTECEDENTE TERCERO, el mismo citado art. 9 del Reglamento ha establecido en su letra a), como excepción, que los buques y embarcaciones de recreo han de solicitar «autorización expresa de despacho» «cuando se solicite un cambio temporal de uso privado a comercial, por un plazo no superior a tres meses», así como también, en su letra b) –y es interesante señalarlo, por la analogía del supuesto- «cuando se pida una autorización puntual para un viaje o actividad distinta a la que el buque o embarcación de recreo está autorizado, siempre que la categoría de diseño lo permita», además del caso ya señalado relativo a los de pabellón no español, al que se refiere su letra c).

4. Es evidente que esa previsión especial del art. 9, a) viene a imponer un régimen de control más intenso y previo para el caso de que un buque o una embarcación de recreo deje de usarse por su propietario o personas a él vinculadas sin contraprestaciones económicas por ese uso, para pasar a ser objeto de un uso comercial o lucrativo, aunque fuere ocasionalmente, como puede ocurrir en caso de su arrendamiento náutico. Se tratará entonces de un buque o embarcación de la Lista 7ª del Registro, que, en realidad, estará solicitando un cambio temporal del uso privado que le es propio y que justifica su inclusión en dicha Lista 7ª, a un uso comercial, que, de pasar a ser permanente (en realidad superior a tres meses, por lo que dice el precepto), llevaría a que el buque o la embarcación correspondiente hubiera de inscribirse en la Lista 6ª. Es el art. 11 el que, en sus apartados 2 y 3, regula la solicitud del despacho mediante autorización expresa, especificando el ap. 4 la documentación que ha de acompañarla, lo que, además, el ap. 5 completa con concreta referencia precisamente a los buques y embarcaciones de recreo que requieran la autorización expresa y no estén sujetos al Convenio FAL-OMI (de Facilitación de la Organización Marítima Internacional). El art. 12, además, evidencia que la Administración marítima, para otorgar la autorización, puede y debe comprobar si se cumplen los requisitos exigidos por el ordenamiento jurídico en materia de seguridad de la navegación, protección y prevención de la contaminación del medio ambiente marino. Al final de su ap. 2 se dispone que el sentido del silencio ante la solicitud de la autorización –en plazo especial de 48 horas- es negativo.

5. De lo dispuesto por el art. 9. a) del RONM se desprende con toda seguridad que el ordenamiento estatal de la navegación marítima admite el arrendamiento náutico de buques o embarcaciones dedicadas habitualmente al “uso privado”, así como cualquier otra forma de “uso comercial”, aunque exija para ello previa autorización expresa de su despacho para tal “uso comercial”, a condición de que su cambio a este uso se inste para un período máximo de tres meses, de manera de que no desaparezca su tipificación como nave de recreo dedicada de manera habitual y permanente al “uso privado” y, por tanto, siga inscrita en la Lista 7ª, sin necesidad de pasar a la 6ª del Registro de Buques. Se entiende, en suma, que esa dedicación comercial o lucrativa forma parte de un derecho de libertad del propietario del buque o embarcación –o de quien haya adquirido jurídicamente el poder de decidir sobre él o ella-, vinculado, sin duda, a los derechos constitucionales de propiedad (art. 33 CE) y de empresa (art. 38), aunque limitado por la ordenación jurídica impuesta por la legislación marítima con una serie de exigencias en garantía de la seguridad del tráfico marítimo, y de las personas y bienes en él implicados, cuyo cumplimiento efectivo se somete a un control administrativo previo que permita verificarlo adecuadamente, en razón de las características concretas de la actividad de navegación de que se trate. La inscripción en la Lista 6ª del Registro de Buques ya comporta un control administrativo del cumplimiento de las condiciones legales para ejercer la navegación de recreo en cualquiera de sus posibilidades comerciales. Para practicar esta sin estar inscrito en esa Lista –sin haber pasado por los controles que ello implica- es razonable que sólo pueda permitirse hacerlo con unos límites temporales, de modo que no desaparezca la dedicación preferente al mero “uso privado” propio de la Lista 7ª, y previa acreditación de los interesados y comprobación administrativa de que se reúnen los requisitos que ya se presumen en los buques y embarcaciones de la Lista 6ª. En suma, una navegación de buques o embarcaciones de recreo en un “uso comercial” como el arrendamiento náutico, por un tiempo no superior a tres meses, por parte de ese tipo de naves de habitual “uso privado” y por tanto inscritas en la Lista 7ª, es algo claramente permitido por el ordenamiento marítimo estatal, sin perjuicio de su necesaria sumisión a un específico control administrativo previo que pueda verificar lo que de suyo se exige a ese tipo de naves para restar inscritas en la Lista 6ª.

## QUINTA.- La libertad de navegación en el mar territorial y las aguas interiores y sus límites.

1. La Constitución, en su art. 132.2 declara bien de *dominio público estatal* a toda la denominada *zona marítimo-terrestre* y en concreto *el mar territorial.*

2. El art. 3 de la Ley de Costas 22/1998, de 28 de julio (BOE de 29), pormenoriza lo que ha optado por calificar como *bienes de dominio público marítimo-terrestre, en virtud de lo dispuesto en el art. 132.2 de la Constitución*, entre los que incluye, en el apartado 2, *el mar territorial y las aguas interiores* (*con su suelo y subsuelo* -añade, aunque eso ahora no nos interese) *definidos y regulados por su legislación específica.*

3. E importa destacar que, en cuanto a la utilización de ese dominio público, el art. 31 de la misma Ley de Costas especifica que, *en todo caso*, la *del mar* (*y su ribera*)*, será libre, pública y gratuita para los usos comunes y acordes con la naturaleza de aquél, tales como (…) bañarse, navegar, embarcar y desembarcar, varar, pescar, coger plantas y mariscos y otros actos semejantes que no requieran obras e instalaciones de ningún tipo y que se realicen de acuerdo con las leyes y reglamentos o normas aprobadas conforme a esta Ley.* Si bien, como añade su ap.2, *los usos que tengan especiales circunstancias de intensidad, peligrosidad o rentabilidad (…) sólo podrán ampararse en la existencia de reserva, adscripción, autorización y concesión, con sujeción a lo previsto en esta Ley, en otras especiales, en su caso, y en las normas generales o específicas correspondientes (…).*

4. Aunque la Ley de Costas se centra sobre todo en cuanto se refiere al uso de la zona marítimo-terrestre en su sentido más estricto, remitiendo lo relativo al mar territorial y las aguas interiores (distintos en rigor en la Constitución, aunque estrechamente conexos) a otras leyes, no deja de ser importante, además de su obvia estatalidad, el principio proclamado por el citado art. 31, sobre la libertad de navegación, así como las razones que pueden justificar, no ya una regulación general que salvaguarde, como es lógico, la seguridad marítima y el buen orden o incluso la seguridad y salud de las personas, así como la buena conservación y mantenimiento de las aguas, sino la sumisión a intervenciones de supervisión y control más intensos por parte de la Administración competente, cuando, en efecto, pueda justificarlo, como dice el art. 31.2 la intensidad del uso -que podría derivarse, por ejemplo, del volumen de una embarcación, lo que explica que la legislación distinga el régimen según ciertos tamaños-, su peligrosidad o, en concreto también, su rentabilidad, lo que explicará la especial regulación concretamente de la navegación de uso comercial o lucrativo, sea de transporte o de recreo o deportiva, o en fin la pesca profesional.

5. Debe recordarse que las nociones de mar territorial y de aguas interiores (marítimas) se definen por el Derecho internacional y han pasado a la Ley 10/1977, de 4 de enero, sobre el mar territorial (BOE del 8 de enero), cuyos arts. 2 y 3 marca respectivamente su límite interior (*determinado por la línea de la bajamar escorada y, en su caso, por las líneas de base rectas que sean establecidas por el Gobierno*) y exterior (*determinado por una línea trazada de modo que los puntos que la constituyen se encuentren a una distancia de doce millas náuticas de los puntos más próximos de las líneas de base a que se refiere el artículo anterior*, con las adaptaciones que la misma Ley dispone en casos de colindancia con territorios de otros Estados). Las aguas interiores (marítimas) son las existentes desde la línea límite interior del mar territorial hasta tierra, incluidas las de las rías, ensenadas, etc., aunque ello no está explicitado en esta Ley.

6. Bueno será recordar también aquí que, si bien el Tribunal Constitucional tiene establecido que el art. 132.2 no es una norma de asignación o distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, no ha dejado de advertir que, obviamente, «sí otorga al Estado facultades encaminadas a la protección de los bienes demaniales» (STC 40/1998, FJ 56)

## SEXTA.- Competencias reservadas al Estado ejercidas por la legislación sobre Marina Mercante y Navegación Marítima, con cuanto comporta de limitación legal del derecho a la propiedad y la libertad de empresa en la navegación marítima, y de determinación de actuaciones administrativas para su efectividad.

1. La vigente Ley de Puertos y de la Marina Mercante, Texto Refundido de 2011, especifica en su art.6.1, lo que debe considerarse incluido en la materia de *marina mercante*. Es importante porque esta materia está reservada totalmente y en exclusiva al Estado por el art. 149.1. 20ª de la Constitución, y, por consiguiente, tanto en cuanto a la función legislativa, como a la ejecutiva o administrativa que puedan ejercerse sobre ella, incluida, naturalmente, la potestad reglamentaria. La propia Ley mencionada, en su disposición final primera, afirma haberse dictado *al amparo de las competencias que corresponden al Estado en materia de Marina Mercante y puertos de interés general, de conformidad con lo dispuesto en el art. 149.1.20ª*, además de invocar también, para algunas de sus disposiciones, las competencias estatales *en materia de legislación laboral* (art. 149.1.7ª) y *Hacienda del Estado* (art. 149.1.14ª), lo que tiene ahora, para este dictamen menor relevancia, por más que, en efecto, por lo que se refiere a esta última materia, la Ley de que se trata contiene una amplia regulación de las tasas sobre la navegación en la que se revelan aspectos diversos de su regulación general y de las distintas actividades que se llevan a cabo con ella.

2. Sin necesidad de reparar con exhaustividad en todo lo que ese precepto incluye en dicha materia *a los efectos de esta ley* -como dice literalmente- destacaremos que comprende *la ordenación y control de la flota española* [letra b)](con la exclusión de la pesquera que se precisa en el ap. 2 del mismo art. 6), *la seguridad de la navegación y de la vida humana en la mar* [letra c)], *la seguridad marítima* [letra d)], *la prevención de la contaminación desde buques,* etc. [letra f)], *la ordenación del tráfico y las comunicaciones marítimas* [letra h)], o *el control de situación, abanderamiento y registro de buques civiles, así como su despacho* [letra i)].

3. Es de destacar que, además, en el primer lugar del listado, en su letra a), el art. 6 comienza incluyendo en la materia *marina mercante*, ante todo, *la actividad de transporte marítimo*, si bien exceptúa *el que se lleva a cabo exclusivamente entre puertos o puntos de una misma Comunidad Autónoma, que tenga competencias en esta materia, sin conexión con puertos o puntos de otros ámbitos territoriales.*

Con independencia de lo que más adelante se dirá, llama la atención esta excepción -que, con todo, se refiere únicamente al *transporte marítimo*-, aunque pueda encontrarse alguna fundamentación analógica en el art. 149.1 de la Constitución, en el que es de notar que se reservan con exclusividad al Estado el *transporte aéreo* (en la misma materia 20ª) y los *transportes terrestres* (materia 21ª), pero estos solamente los *que transcurran por el territorio de más de una Comunidad Autónoma.* No hay una reserva explícita del transporte marítimo al Estado, salvo que, como hace el art. 6.a) de la Ley de Puertos citada, se considere, con toda lógica, que es realidad incluida en la noción de *marina mercante*. La cuestión entonces radicará en si la reserva a favor del Estado es completa o cabe interpretar que el carácter puramente intra-autonómico de un transporte, como expresamente admite la Constitución para los terrestres, lo excluiría de la reserva, pudiendo corresponder a las Comunidades Autónomas. Es lo que, con toda evidencia, ha interpretado la vigente Ley de Puertos y de la Marina Mercante, como acaba de verse, lo mismo que ya hizo esta misma Ley, en su redacción original, la aprobada como Ley 27/1992, de 24 de noviembre de 1992 (BOE del 25), en el mismo art. 6. Es probable, en fin, que también se haya tenido en cuenta que la materia 20ª del art. 149.1 especifica la reserva expresa al Estado en cuanto a los *puertos*, indudable pieza fundamental para la regulación de los transportes marítimos, con referencia solamente a los *de interés general.*

Hay que subrayar, en todo caso, que una exclusión de algo de posible alcance puramente autonómico, en todo el conjunto de lo abarcado por la materia de *marina mercante* según el art. 6 de la Ley, no se encuentra más que en esta “submateria” del transporte marítimo.

4. Pero la navegación marítima, como se viene haciendo notar en este dictamen, es objeto de regulación legislativa también por parte de otro cuerpo legal de más reciente factura, con el que se han sustituido o modificado normas dispersas en diversas leyes de carácter comercial y procesal principalmente, o también específicamente relativas a aspectos de la navegación: la Ley 14/2014, de 24 de julio, llamada precisamente así, de Navegación Marítima. En su disposición final novena se contiene una habilitación al Gobierno, aún no utilizada, para que en el plazo de tres años procediera a refundirla con la Ley de Puertos y de la Marina Mercante y diversos tratados o convenios internacionales, bajo el título de «Código de la Navegación Marítima». Toda ella, la Ley 14/2014 se dice dictada, en su disposición final sexta, *al amparo de lo dispuesto en el art. 149.1.6ª y 20ª, de la Constitución Española, que atribuye al Estado la competencia exclusiva sobre legislación mercantil, procesal y de marina mercante.* Muchos de los preceptos de esta Ley tienen en efecto un marcado carácter mercantil, a cuyo ámbito jurídico pertenece tradicionalmente el Derecho marítimo en sus contenidos jurídico-privados.

5. El conjunto formado por la Ley de Puertos y de la Marina Mercante y la Ley de Navegación Marítima contiene, en suma, un conjunto de regulaciones que delimitan o limitan los derechos a la propiedad privada y a la libertad de empresa, garantizados en los arts. 33 y 38 de la Constitución, como ya recordamos, en cuanto se proyectan sobre ingenios marítimos y actividades a desarrollar con ellos, en las condiciones de igualdad que reclaman los art. 14, 138.2 y 139 de la misma Constitución, así como su art. 149.1.1ª. Hay asimismo en ellas importantes reglas jurídico-administrativas dirigidas a determinar las funciones de la Administración marítima, en principio estatal, que se han considerado necesarias -siguiendo antiguas tradiciones- para velar por el cumplimiento de una gran parte de las regulaciones establecidas, promoverlo y garantizarlo, sin perjuicio, naturalmente, de la pertinente sumisión de toda su actuación al control judicial que impera el Estado de Derecho plasmado en nuestra Constitución, y en las leyes judiciales y procesales del Estado.

6. Cabe añadir que el Tribunal Constitucional tuvo ocasión de plantearse frontalmente la interpretación de lo que deba entenderse por *marina mercante* como materia de la reserva competencial estatal del art. 149.1.20ª, en su Sentencia 40/1998, de 19 de febrero, y dejó dicho, entre otras cosas, lo que sigue:

- en el FJ 43:

«A la marina mercante se dedican [en la Ley de Puertos y de la Marina Mercante 27/1992) tanto el Capítulo Tercero del Título preliminar de la Ley [igual que en el Texto Refundido actual de esa Ley de 2011], en el que se contienen las definiciones de los conceptos básicos sobre la materia, como su Título Tercero [ahora el Libro Segundo en el Texto de 2011], en el que tales conceptos son desarrollados. El Capítulo Tercero del Título preliminar de la L.P.M.M. se abre con el art. 6 [lo mismo ahora, en el Texto de 2011], cuyo apartado primero enumera las actividades que, a los efectos de la Ley, se consideran como "marina mercante". De este apartado se impugnan los contenidos de las letras a), c), d), e), f) y j), si bien el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña cuestiona el precepto, no sólo por su concreto contenido sino también porque considera que, a través del mismo, el legislador realiza una interpretación del orden de competencias que le está vedada y que, de hecho, supone una redefinición de las atribuciones competenciales del Estado y de las Comunidades Autónomas. Se insiste, más en concreto, en que la amplitud del concepto que se maneja lleva consigo una gran inseguridad jurídica, contraria a las exigencias del art. 9.3 C.E. y cuyos efectos son especialmente graves por el carácter exclusivo de la competencia sobre marina mercante. En esta misma dirección apuntan las alegaciones del Consejo de Gobierno balear, que insiste en la necesidad de mantener un concepto estricto de marina mercante, referido a la protección, fomento y ordenación de buques matriculados en España con finalidad mercantil.

Respecto de esta impugnación de carácter general hemos de remitirnos a lo ya expuesto en el fundamento jurídico 2.º: la atribución que el art. 149.1.20ª C.E. hace al Estado de la competencia exclusiva en materia de "marina mercante" permite -e incluso exige- al legislador estatal que intente precisar su contenido e impide que, por sí misma y más allá de cualquier otra consideración, pueda tenerse por inconstitucional la enumeración que en el art. 6 L.P.M.M. se hace de actividades que, a los efectos de la Ley, se consideran como "marina mercante". Ello no obsta, evidentemente, para que este Tribunal pueda examinar el contenido mismo del precepto y declarar, en su caso, la inconstitucionalidad de todo intento de alteración del orden constitucional de competencias mediante la reconducción a la marina mercante de sectores materiales sobre los que las Comunidades Autónomas tengan competencia. Este es, precisamente, el reproche que hacen los recurrentes a las diferentes letras en que se articula el art. 6.1 L.P.M.M., antes señaladas, que, en su opinión, suponen una definición muy amplia del concepto de marina mercante, incluyéndose en el mismo materias que tienen su correcto encaje en otros títulos competenciales»

- en el FJ 44:

«En una primera aproximación 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 27/1992, de 24 de noviembre [y sigue haciéndolo el Texto Refundido de 2011]. A tales efectos ha de atenderse tanto al tipo de buque como 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 para 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 obligadas 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 ulteriores precisiones, cabe pasar a examinar a continuación cada una de las impugnaciones formuladas».

La realidad es que la Sentencia aceptó la constitucionalidad de cuanto decía la Ley 27/1992 y hoy sigue diciendo la Ley de Puertos y de la Marina Mercante, en cuanto a los ámbitos materiales cubiertos por esta –la *materia mercante*- a los que alcanza la reserva competencial estatal establecida por el art. 149.1.20ª de la Constitución, aunque anulase por inconstitucionales algunos pocos preceptos o expresiones de dicha Ley en su regulación de los puertos.

7. En la misma Sentencia 40/1998, el Tribunal Constitucional aclaró en su FJ 46 lo que sigue:

«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 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 (…). Debe notarse por lo demás, cómo la L.P.M.M., al regular esta materia, parece haberse inspirado en buena medida en el Convenio sobre la seguridad de la vida humana en el mar, de 1 de noviembre de 1974, ratificado por instrumento de 16 de agosto de 1978, Convenio que desde entonces ha sufrido numerosas reformas».

Y que:

«la seguridad en la navegación exige, al igual que ocurre en el caso de la seguridad en la circulación por carretera (SSTC 59/1985, fundamento jurídico 3.º y 181/1992, fundamento jurídico 3.º), una serie de garantías uniformes en todo el territorio nacional, las cuales, a su vez, derivan de normas internacionales que persiguen la misma finalidad.»

## SÉPTIMA.- Los reglamentos estatales sobre abanderamiento, matriculación y registro de buques y embarcaciones, y sobre el régimen de su despacho y otros aspectos de la navegación marítima, se encuentran habilitados por las leyes y se han dictado asimismo en ejercicio de las mismas competencias reservadas al Estado sobre marina mercante y comercio.

1. Hemos visto que las normas estatales sobre el Registro de Buques y sus Listas o las relativas al “despacho” de buques y embarcaciones, más determinantes de la cuestión planteada, no se encuentran en leyes formales sino en normas reglamentarias aprobadas por Reales Decretos del Gobierno.

2. Como ya hemos indicado, el *abanderamiento y registro de buques civiles, así como su despacho* están expresamente incluidos entre lo que el art. 6, i) de la Ley de Puertos y de la Marina Mercante considera que resulta comprendido en la materia reservada al Estado sobre marina mercante. La propia Constitución incluye explícitamente en la reserva competencial exclusiva al Estado del art. 149.1. 20ª, que ya hemos dicho se refiere en primer lugar a la *marina mercante*, el *abanderamiento de buques*, lo que puede ser entendido como un énfasis particular sobre su inclusión en dicha reserva, obviamente aplicable a todo tipo de buques y embarcaciones y no solo a los mercantes en su sentido más estricto.

3. Hemos recogido en este dictamen que el art. 252 de la misma Ley de Puertos y de la Marina Mercante, en su Texto Refundido de 2011, a propósito del abanderamiento de buques civiles (que el texto originario de la Ley, en 1992, regulaba más brevemente en el art. 76), se refiere ahora de una manera específica a la posibilidad plenamente legitima de una *navegación de recreo o deportiva*, *cuyo objeto exclusivo sea el recreo, la práctica del deporte sin propósito lucrativo o la pesca no profesional*, tanto si se lleva a cabo *por su propietario* -del buque o embarcación correspondiente, se entiende-, como si se realiza *por otras personas que puedan llevarla a cabo, mediante arrendamiento, contrato de pasaje, cesión o por cualquier otro título, siempre que en estos casos el buque o embarcación no sea utilizado por más de 12 personas, sin contar con su tripulación*. Este es el límite único que la ley impone al derecho de propiedad sobre ingenios navales que se quieran dedicar como buques o embarcaciones a este tipo de navegación de recreo, y a la libertad de empresa con respecto a su uso. Aunque ello se disponga con el motivo directo de precisar en dicho artículo, como dijimos, que, para el registro y abanderamiento de tales buques -y embarcaciones, hay que entender-, las personas físicas o jurídicas que lo soliciten no tendrán que acreditar residencia en España o en algún otro Estado del Espacio Económico Europeo (que, junto a los 27 Estados de la Unión Europea, comprende también a Noruega, Islandia y Liechenstein), bastando con que designen un representante en España, si la navegación de recreo a que estuvieren dedicados lo fuera *sin finalidad mercantil* (dispensa de esa exigencia de residencia que no se aplicará, por tanto si tienen un uso comercial).

4. Por otro lado, el art. 251 de la misma Ley de Puertos que venimos citando, se ocupa expresamente del Registro de Buques y Empresas Navieras, al que define como *registro público de carácter administrativo*, que, por lo que se refiere a los buques, *tiene por objeto la inscripción de: a) Los buques abanderados en España.* En ella *se hará constar, a efectos de su identificación, todas sus circunstancias esenciales y sus modificaciones, así como los actos y contratos por los que se adquiera o transmita su propiedad, los de constitución de hipotecas o imposición de derechos reales y cualquier otro extremo que se determine legal o reglamentariamente.*

5. No estará de más advertir que la propia Ley de Puertos, en su disposición adicional 16ª, crea y regula lo que llama el Registro Especial de Buques y Empresas Navieras, en Canarias, de naturaleza similar al Registro antes mencionado, incluida su organización y gestión en la misma Administración General del Estado, como instrumento registral alternativo al general, para los buques de las empresas navieras *que* *tengan en Canarias su centro efectivo de control, o que, teniéndolo en el resto de España o en el extranjero, cuenten con un establecimiento o representación permanente en Canarias, a través del cual vayan a ejercer los derechos y a cumplir las obligaciones atribuidas a las mismas por la legislación vigente.* Lo que evidencia que, incluso esta especialidad en el ámbito territorial de una Comunidad Autónoma insular como la conformada en el archipiélago canario, está enteramente determinada por la legislación estatal y es administrada por el mismo Estado.

6. Pero importa ahora destacar que el ap. 5 del art. 252 remite expresamente a la potestad reglamentaria del Gobierno (al que viene conferida por el art. 97 de la Constitución) la concreción de *las condiciones de todo tipo que deban ser cumplimentadas con carácter previo a la concesión del abanderamiento, así como el establecimiento de otros supuestos de alta y baja* –no determinados ya por el mismo artículo en la Ley para muy pocos y especiales casos- *en tales Registros,* referencia esta que, por lo dicho en el ap. 4 del mismo art. 252, inequívocamente remite al Registro de Buques y Empresas Navieras y al Registro Especial canario antes mencionado.

Por lo demás, bueno será tener en cuenta también que el art. 308, relativo a las infracciones muy graves que pueden ser objeto de la potestad sancionadora administrativa regulada en la misma Ley de Puertos y de la Marina Mercante, en su apartado 3, incluye, en su letra b), *el incumplimiento de las normas sobre Registro de Buques y Empresas Navieras* entre las *infracciones contra la ordenación del tráfico marítimo*, lo que hace patente la razón de ser del mencionado Registro (y de su alternativo especial canario, del que no nos ocuparemos) y de su organización y regulación reglamentaria.

7. Por su parte, la Ley de Navegación Marítima 14/2014, en su art. 65, para diferenciar el objeto y función del Registro de Bienes Muebles, en el que ha de haber, conforme a su ap.1, una Sección de Buques, y que tiene por objeto la inscripción de *las titularidades y gravámenes sobre buques, embarcaciones y artefactos navales con la finalidad de proporcionar seguridad jurídica a las relaciones jurídicas* -dice textualmente- *de aquellos*, y la de los Registros de Buques y Empresas Navieras de que trata la Ley de Puertos y de la Marina Mercante, reitera en su ap.2 que *la matrícula de un buque o embarcación corresponde a la Administración Marítima a través del Registro de Buques y Empresas Navieras y va destinada a mantener la identificación y el control administrativo de los buques y embarcaciones españoles*, y que *el Registro de Buques y de Empresas Navieras y el Registro Especial de Buques y Empresas Navieras se regirán por lo establecido en esta ley y en la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante, así como en los reglamentos correspondientes*.

8. Análogas previsiones legislativas y la correspondiente remisión reglamentaria se establecen, ya en la misma Ley de Puertos y de la Marina Mercante, en punto a lo que su art.256 denominaría el *régimen de la navegación interior* y que se limita en dicho texto legal a reservar *la navegación interior con finalidad mercantil* –con la excepción que el mismo precepto establece- *a los buques mercantes españoles* y a los de otros Estados de la Unión Europea en cuanto lo disponga la normativa comunitaria, y a proclamar el importante principio de que *los buques señalados podrán realizar libremente navegación interior con sujeción a las normas de seguridad marítima, navegación y despacho que reglamentariamente se determinen* (ap.2), sin prejuicio de la posible sumisión de la *navegación de línea regular interior con finalidad mercantil* a *autorización administrativa por la Administración competente.*

9. Las normas sobre navegación marítima han sido sensiblemente complementadas, a nivel legislativo, con la Ley de Navegación Marítima de 2014, cuyo objeto es definido por su art. 1 como *la regulación de las situaciones y relaciones jurídicas nacidas con ocasión de la navegación marítima.* De ella hemos destacado anteriormente en este dictamen, por su relevancia para la cuestión planteada, lo dispuesto en su art. 18 sobre el *despacho de buques,* y hay que advertir que el art. 6.2 establece expresamente que todas las normas sobre buques (del Título I, relativo a la *ordenación administrativa de la navegación*) *salvo previsión expresa en contrario, se entenderá que se aplican también a las embarcaciones*, debiéndose tener en cuenta que los arts. 56 y 57 han definido legalmente los conceptos de buque y embarcación, recíprocamente así:

- el *buque*: *todo vehículo con estructura y capacidad para navegar por el mar y para transportar personas o cosas, que cuente con cubierta corrida y de eslora igual o superior a veinticuatro metros*;

- la *embarcación*: *vehículo que carezca de cubierta corrida y el de eslora inferior a veinticuatro metros, siempre que, en uno y otro caso, no sea calificado reglamentariamente como unidad menor en atención a sus características de propulsión o de utilización*.

También el citado art. 18, que tiene muy escasas reglas, aunque básicas, remite a los reglamentos la regulación de todo lo demás sobre el régimen de despacho de buques, aunque sin dejar de disponer en su apartado 4 y último, como ya también hicimos notar, que *el reglamento establecerá un régimen simplificado para los buques y embarcaciones de recreo*, sin distingos. Y remisión al reglamento es asimismo la establecida en el ap.3 y último del también citado art. 6, en cuya virtud, en efecto, *reglamentariamente se regularán las especialidades en esta materia aplicables a los buques y embarcaciones deportivos o de recreo*.

10. Las llamadas o remisiones a los reglamentos del Gobierno que hemos visto efectuadas en punto a la regulación del abanderamiento y el Registro de Buques, tanto en la Ley de Puertos y de la Marina Mercante como en la Ley de Navegación Marítima, así como, con respecto a las normas de seguridad marítima, navegación y despacho, en las mismas dos leyes y sobre todo en la segunda, prestan cobertura –si no bastara el art. 97 de la Constitución- a los Reales Decretos que hemos visto que se ocupan de ello: los 1027/1989, 544/2007, 1435/2010 y 804/2014, en cuanto al abanderamiento y registro; y, destacadamente, el Real Decreto 186/2023, por el que se ha aprobado el Reglamento de Ordenación de la Navegación Marítima, al que venimos refiriéndonos como RONM, así como también el Real Decreto 587/2024, que, en lo que aquí más importa ha efectuado en dicho Reglamento alguna modificación que hemos expuesto en el ANTECEDENTE TERCERO.

11. No importa que algunos de los Reales Decretos citados sean anteriores a 2011 en que se dictó el Real Decreto Legislativo que aprobó el Texto Refundido actualmente vigente de la Ley de Puertos y de la Marina Mercante, o que el 1027/1989, aprobatorio del RAMB, sea incluso anterior a la Ley 23/1992, texto originario de la Ley de Puertos y de la Marina Mercante, cuyos arts. 76.4 y 80.2 ya contenían las remisiones reglamentarias que ahora están en los citados arts. 252.5 y 256.2 de la Ley de Puertos y de la Marina Mercante actualmente en vigor. Con independencia de la legitimidad de las regulaciones reglamentarias introducidas en el ordenamiento con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley 23/1992 y de la 14/2014, o del Real Decreto Legislativo 2/2011, es indudable que esta normas con fuerza de ley, a partir de su respectiva entrada en vigor dan plena cobertura a todos los Reales Decretos mencionados que cumplimentan sus respectivas remisiones reglamentarias, salvo que pudiera acreditarse que alguna de las disposiciones de dichos Reales Decretos las contradiga o hubieran invadido la reserva de ley establecida por el art. 53.1 de la Constitución para regular *el ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en el Capítulo segundo del* Título Primero del texto constitucional, como lo son, sin duda, como ya hemos dicho, los derechos de propiedad privada y de libertad de empresa, lo que solo podrá haber ocurrido si sus determinaciones puedan considerarse no suficientemente amparadas por disposiciones contenidas en las leyes reglamentadas o en otras del conjunto del sistema legislativo estatal con el que deban armonizarse e integrarse, y puedan comportar una limitación sustantiva de los derechos o libertades de que se trata.

12. No ofrece duda alguna que las disposiciones reglamentarias mencionadas, en cuanto aplican y ejecutan la legislación en materia de marina mercante y de comercio (marítimo) plasmada en las citadas Leyes de Puertos y de la Marina Mercante, y de Navegación Marítima, contarán con la misma cobertura competencial de estas, de modo que han podido dictarse por el Estado en virtud de las mismas competencias exclusivas a él reservadas íntegramente, como dijimos, en las materias 20ª y 6ª del art. 149.1 de la Constitución, sin perjuicio de que hayan podido ejercerse a la vez, complementariamente, otras de las competencias del Estado. Los propios Reales Decretos de que se trata invocan además expresamente tales competencias: así el 1027/1989, en el penúltimo párrafo de su exposición de motivos que declara al abanderamiento –con todo cuanto implica según esa norma, en cuanto a matriculación y registro- «materia en la cual el Estado ostenta competencia exclusiva, según el artículo 149.1. 20.ª de la Constitución», y, en su disposición adicional 2ª, afirma dictarse «al amparo de los arts. 149.1.19 y 20 de la Constitución»; de modo similar, la disposición final 3ª del Real Decreto 804/2014 invoca la competencia estatal exclusiva en materia de marina mercante del art. 149.1.20 de la Constitución; lo mismo ocurre con la adicional 3ª del Real Decreto 186/2023 que aprobó el RONM o con la 2ª del Real Decreto 587/2024.

## OCTAVA.- Implicaciones de la imposición por el RONM, a los buques y embarcaciones de recreo, de un “despacho” mediante autorización expresa, en caso de cambio temporal de su uso privado a un uso comercial.

1. La regulación contenida hoy en el RAMB, aprobado por Real Decreto 1027/1989, modificado por el 804/2014, sobre la organización del Registro de Buques en varias Listas, dedicadas las Sexta y la Séptima respectivamente a la matrícula de los buques y embarcaciones de recreo con fines lucrativos -en uso, por tanto, comercial, como vimos- y a la de los que no se usen con tales fines y por ende, sean de solo uso privado, tiene una finalidad meramente ordenadora del control administrativo sobre unos y otras, aunque, ciertamente, comporte la limitación de que, al optarse por una inscripción de un buque o una embarcación como de uso privado, no pueda hacerse de él un uso comercial o lucrativo mientras no se modifique su matrícula, tras acreditar lo que se requiera para poder hacer la inscripción en la lista Sexta. No es una limitación sustantiva, sino un límite derivado de las necesidades de ordenación del indicado modo de control administrativo que es la exigencia de matrícula mediante inscripción en el mencionado Registro, para poder obtener el necesario abanderamiento.

2. El límite indicado, impuesto por vía reglamentaria, además de que debe interpretarse del modo menos restrictivo posible de los derechos y libertades ordenados, como debe hacerse con todo límite a las libertades o derechos, máxime si son constitucionales, obviamente podrá ser modificado por quien ejerce la potestad reglamentaria con el fin precisamente de hacerlo más razonable y menos gravoso, disminuyendo la restricción de la libertad de empresa del titular del buque o embarcación al mínimo que se considere necesario para una adecuada y eficaz ordenación del control administrativo de la legalidad de la navegación de recreo.

3. Es, en realidad, lo que el Gobierno ha hecho, con ocasión de la regulación reglamentaria del despacho, con cuanto comporta de control administrativo de la seguridad marítima y del respeto de las normas sobre navegación. Ya vimos que esa nueva regulación se encuentra hoy en el RONM de 2023, aunque su entrada en vigor ha sido retrasada en 2024 hasta el 15 de agosto de 2025. Y ha sido, en efecto, por esta vía por la que la potestad reglamentaria del Gobierno ha aminorado la instrumental restricción de la libertad de empresa de los titulares de buques o embarcaciones de recreo que, en ejercicio de esa misma libertad, están dedicadas al uso privado e inscritas, por ende, en la Lista 7ª del Registro de Buques.

Como ya se ha dicho, el art.9, a) de este Reglamento ha venido a exigir despacho mediante autorización expresa de la autoridad marítima a los buques y embarcaciones de recreo solo en casos muy específicos como, en concreto, *cuando se solicite un cambio temporal de uso privado a comercial, por un plazo no superior a tres meses*, lo que, sin duda, comporta aplicarles en tal supuesto la modalidad de control administrativo más incisiva en el despacho, de la que, de suyo, están exentas las embarcaciones de recreo de *uso privado y sin tripulación profesional* [a las que incluso es inaplicable la exigencia misma de despacho, conforme al art. 2.3.a)], pero que tampoco se aplica a ese mismo tipo de embarcaciones aunque tengan tripulación profesional, ni a los buques asimismo de recreo de pabellón español, aunque unas y otros sean de la Lista 6ª y naveguen en arrendamiento náutico –por tanto en uso comercial-, ya que en todos estos casos se aplica el llamado “despacho simplificado” del art.15, que se formaliza con mera *declaración responsable* sin necesidad de aportar la *documentación de salida*, que bastará con llevar en la nave.

En la exposición de motivos del Real Decreto 186/2023 (al final de su apartado V) se justifica expresamente que «la autorización expresa de despacho a buques y embarcaciones de recreo se reserva a aquellas sobre las que no se disponga de información suficiente o para situaciones específicas puntuales, como sería el cambio temporal de uso privado a comercial por un plazo determinado» (o también «el despacho puntual para un viaje o actividad distinta a la concedida», que es, en efecto, el otro de esos supuestos excepcionales de buques o embarcaciones de recreo de pabellón español en los que el art. 9 del RONM requiere tal autorización expresa de su despacho).

4. La doctrina ha expuesto con razón que el «despacho de buques, puede ser definido como el conjunto de actuaciones a través de las cuales la Administración marítima comprueba que los buques y embarcaciones civiles cumplen con todos los requisitos exigidos por el ordenamiento jurídico para poder efectuar las navegaciones y tráficos que pretender realizar» (Mª Zambonino Pulito, *Régimen jurídico de la Marina* Mercante, Tirant lo blanc, Valencia, 2009, p. 99). Al no haberse controlado lo necesario para el uso comercial de la nave de recreo de que se trate para su inscripción en la Lista 6ª, se impone, pues, un régimen de control más estricto, pero a la vez se evidencia con ello la legitimidad de que buques o embarcaciones de recreo de la Lista 7ª, sin dejar de ser tales, ni, por tanto, de estar dedicadas habitualmente al uso privado, puedan tener un uso comercial lucrativo ocasional o temporal, como ocurre cuando son objeto de arrendamiento náutico, siempre que no sea por más de tres meses (lo que cabrá entender dentro de un año). Se modula, así, en consecuencia, el régimen de las naves matriculadas en la Lista 7ª del Registro de Buques.

5. Se vio en el ANTECEDENTE QUINTO que ha podido saberse de un proyecto de nuevo Real Decreto que vendría a añadir algunas precisiones al art. 9 del RONM, sin duda dirigidas en buena medida a explicitar lo que ya ahora podría y debería considerarse implícito, aunque, desde luego, esa determinación expresa traería consigo la eliminación de posibles dudas sobre el alcance concreto de lo ahora insuficientemente determinado y el consiguiente incremento de la seguridad jurídica.

Es lo que podría decirse de la aclaración que querría introducirse de que los tres meses del plazo máximo para el cambio temporal del uso privado a comercial, deben ser «consecutivos» y computarse en cada año. Pero es lo que asimismo podría afirmarse de buena parte de lo que se trataría de exigir en concreto para autorizarse ese cambio temporal, como sería:

*a) Estar matriculado en la lista 7ª del Registro de Buques.*

*b) Disponer de certificados en vigor.*

*c) El buque o embarcación estará sometida al mismo régimen de reconocimientos aplicables a los buques y embarcaciones de recreo de lista 6ª. Los informes emitidos por la Entidad Colaboradora de Inspección tras la realización de esos reconocimientos deberán acompañar siempre al certificado de registro y navegación durante el plazo en que la embarcación esté autorizada a utilizarse para uso comercial.*

*d) Durante el período de tiempo en que se autorice al buque o embarcación realizar un uso comercial, dispondrá, además del seguro obligatorio de responsabilidad civil por los daños personal y materiales que pueda causar con ocasión de la navegación a terceros, de un seguro de accidentes que cubra los riesgos de muerte y accidente que puedan causar a todas las personas a bordo. Las cuantías mínimas de estos seguros respetarán lo dispuesto en la normativa que los regule.*

Otra cosa sería, sin embargo, lo que, además, se propondría exigir en la letra e), que más bien parece la introducción de exigencias nuevas, no tan claramente presumibles bajo el texto actual del RONM y de la legislación vigente, y que incluso pueden plantear alguna duda sobre si cuentan con suficiente clara habilitación en las leyes, aunque no nos detengamos más en este punto, por no ser objeto del presente dictamen.

## NOVENA.- Objeto del Decreto 21/2017, de 5 de mayo, de Islas Baleares y competencias autonómicas invocadas para ser dictado. Base legislativa

1. Mostramos en el ANTECEDENTE PRIMERO la existencia del Decreto 21/2017, del Consejo de Gobierno de las Islas Baleares, al que se refiere particularmente la consulta a la que se trata de dar una respuesta en Derecho. Un Decreto que, en su mismo título, se declara dirigido a regular precisamente «la actividad de alquiler de embarcaciones y buques de recreo en el archipiélago», algo que ya se había hecho, al menos diez años antes, por una Orden de 25 de octubre de 2007 de la entonces Consejería de Movilidad y Ordenación del Territorio por la que se reguló «la actividad de arrendamiento de embarcaciones de recreo», derogada por dicho Decreto.

2. En cuanto a los requisitos o exigencias sustantivas que han de cumplir tales embarcaciones y buques de recreo y su alquiler o arrendamiento, el Decreto se limita en realidad a recordar en términos generales o con alguna referencia particular más concreta, que habrán de ser los establecidos, como viene a decir su art. 3, por «la normativa española en todo lo que hace referencia a la seguridad marítima» y tengan, en consecuencia

«todos los certificados necesarios, de acuerdo con la Orden FOM/1144/2003, de 28 de abril, por la que se regulan los equipos de seguridad, salvamento, contra incendios, navegación y prevención de vertidos por aguas sucias, que deben llevar a bordo las embarcaciones de recreo; el Real Decreto 804/2014, de 19 de septiembre, por el que se establecen el régimen jurídico y las normas de seguridad y prevención de la contaminación de los buques de recreo que transporten hasta doce pasajeros, y el Real Decreto 1435/2010, de 5 de noviembre, por el que se regula el abanderamiento y matriculación de las embarcaciones de recreo en las listas sexta y séptima del registro de matrícula de buques, así como con el resto de la normativa vigente».

Solo hay que advertir que la mencionada Orden del Ministerio de Fomento de 2003 ha sido sustituida más tarde por el Real Decreto 339/2021, de 18 de mayo, por el que se regula el equipo de seguridad y de prevención de la contaminación de las embarcaciones de recreo (BOE del 19). Los otros dos Reales Decretos mencionados han sido ya aludidos en este dictamen.

3. Lo que añade este Decreto a lo regulado por el ordenamiento estatal, es la exigencia de que, para ejercer dicha actividad de alquiler de embarcaciones y buques de recreo -y es claro que solo se refiere a unas y otros en cuanto naveguen en alquiler, es decir, en lo que el ordenamiento estatal solo admite hoy como arrendamiento náutico- no bastaría con estar inscrito en la Lista Sexta del Registro de Buques y el correspondiente despacho simplificado que ya hemos visto que requiere la normativa estatal, sino que sería necesaria adicionalmente una habilitación para el ejercicio de esta actividad de alquiler (art.6) previa presentación de la declaración responsable que el Decreto regula, «de inicio de la actividad ante el Director General de Puertos y Aeropuertos» de la Comunidad de las Islas, «por cada una de las embarcaciones y/o buques del alquiler» (art.5.1), que está sometida a una específica tasa (de acuerdo con la disposición adicional única de la Ley 11/1998, de 14 de diciembre, sobre el régimen específico de las tasas de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears, en la redacción dada por la Ley 9/2009, de 21 de diciembre, de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears para el año 2010, donde se establece que todas las referencias a autorizaciones de los procedimientos administrativos afectados por la Directiva 123/2006 incluyen las declaraciones responsables a efectos de la configuración del hecho imponible). El Decreto instituye además, como parte de la instrumentación de ese control administrativo, un Registro Balear de Arrendamiento de Embarcaciones y Buques de Recreo, para inscribir las declaraciones responsables, que solo tienen validez bianual -renovable cada dos años- (art.6.1 y 2; de la disposición transitoria se desprende que, en la regulación que el Decreto sustituye, esa validez era solo anual), y, en consecuencia, las empresas que las hagan y las embarcaciones y buques a que se refieran (art.10), con las incidencias que puedan producirse (art. 6.1). Y establece el correspondiente régimen sancionador para garantizar el cumplimiento de lo que dispone.

4. El Decreto 21/2017 invoca como sus fundamentos competenciales, las competencias *exclusivas en materia de transporte marítimo exclusivamente entre puertos y puntos de la comunidad autónoma, sin conexión con otros puertos o puntos de otros ámbitos territoriales* y *en materia de actividades recreativas en aguas interiores* que le otorga a Islas Baleares su Estatuto de Autonomía, en su redacción por Ley Orgánica 1/2007, de 28 de febrero, art. 30, apartados, respectivamente, 6 y 22. Si bien alude además también a *las competencia en turismo* y *en ocio*, que asimismo le asigna a esta Comunidad el mismo citado art. 30, en sus apartados 11 y 22, respectivamente.

5. Aunque el Decreto que comentamos nada dice al respecto, cabe plantearse si su base legislativa imprescindible -en cuanto impone exigencias restrictivas al ejercicio de una libertad- puede encontrarse en la Ley 11/2010, de 2 de noviembre, de ordenación del transporte marítimo de las Islas Baleares (BOIB nº 165, de 13 de noviembre), cuyo ámbito de aplicación define su art. 1º, incluyendo *la actividad de transporte marítimo de pasajeros*, *en buques debidamente registrados y a cambio de una remuneración, sea directa o indirecta, con independencia de la finalidad que tenga,* dejando expresamente fuera solamente lo que llama *el transporte con fines de recreo que se realice sin contraprestación económica*, aunque el modo de definir en el art 2.10 lo que llama el *transporte de pasajeros de carácter turístico o recreativo* difícilmente puede comprender lo que el ordenamiento estatal entiende por navegación en buques o embarcaciones de recreo o deportivas, según hemos visto. Resulta así dudoso que lo dispuesto por el Decreto 21/2017 pueda quedar cubierto por esta Ley 11/2010, al menos en cuanto a los buques y embarcaciones propiamente de recreo, matriculadas como tales en las Listas Sexta o Séptima del Registro de Buques. Pero, en fin, ciertamente su art. 7 exige una comunicación previa como la que el Decreto 21/2017 exige.

6. Con todo, desde luego para la regulación de las posibles sanciones, pero indirectamente también para las reglas sustantivas cuyo incumplimiento se hace objeto de sanción, el Decreto 21/2017 encuentra sustento legislativo, cuando menos, en la Ley 2/2015, de 27 de febrero, de régimen sancionador en materia de actividades marítimas, náuticas y subacuáticas (deportivas y recreativas) en las Islas Baleares (BOE del 28), que si que fue mencionada explícitamente en la exposición de motivos del Decreto. Expresamente se sanciona en el art. 3.2 a) de dicha Ley *la actividad de arrendamiento de embarcaciones de recreo sin haber efectuado la declaración responsable o sin autorización* (exigida esta última por la Orden de 25 de octubre de 2007, que derogaría el Decreto 21/2017) y otras conductas relacionadas con esa sumisión a ese particular control administrativo de dicha actividad por la Administración autonómica insular. Esta norma se modificaría en 2020 por Decreto-Ley 8/2020, de 13 de mayo, al que sustituiría la Ley 2/2020, de 15 de octubre, que, por cierto, también introdujeron algunas modificaciones en el Decreto 21/2017.

## DÉCIMA.- Alcance de las competencias de Islas Baleares en el ámbito marítimo, distintas de las relativas a la pesca marítima y a los puertos.

1. Hay que detenerse, finalmente, en examinar cuál sea el alcance en realidad de las competencias invocadas por la Comunidad Autónoma de Islas Baleares para adoptar un Decreto como el 21/2017 o el que, sobre idénticas bases competenciales, se propone dictar para modificarle. Cuál sea el alcance, en suma, de sus competencias en el ámbito marítimo, excluido lo relativo a la pesca marítima y a los puertos -que tienen un tratamiento constitucional y autonómico específicos-, habida cuenta de la exclusividad competencial del Estado, en virtud de la Constitución, como ya vimos, sobre la *marina mercante* o también sobre *la legislación mercantil*, así como, en fin, sobre la *legislación laboral*, y *procesal*, aunque no hará falta que tengamos en cuenta para este dictamen sino las relativas a las dos primera materias, sin perder de vista, por lo demás, la competencia asimismo reservada al Estado, como también ya hemos apuntado en otro momento, por el art. 149.1.1ª, sobre *la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales*.

2. Ante todo, hay que tener presente, en efecto, que el Estatuto de Autonomía de Islas Baleares, tras su reforma aprobada por Ley Orgánica 1/2007, de 28 de febrero (BOE 1 de marzo), y con independencia de lo que estableciera al respecto antes, otorga, en efecto, a la Comunidad Autónoma en su art. 30 *competencia* que llama *exclusiva* sobre una larga lista de materias entre las que se encuentran, en lo que aquí importa y como mencionan el Decreto 21/2017 y el borrador del Proyecto de 2025 para su modificación:

- el *transporte marítimo, exclusivamente entre puertos o puntos de la Comunidad Autónoma, sin conexión con otros puertos o puntos de otros ámbitos territoriales* (ap. 6).

- las *actividades recreativas en aguas interiores* (ap. 22)

- el *turismo*, y, a lo que parece, en concreto: *Ordenación y planificación del sector turístico. Promoción turística. Información turística. Oficinas de promoción turística en el exterior. Regulación y clasificación de las empresas y de los establecimientos turísticos. Regulación de las líneas públicas propias de apoyo y promoción del turismo* (ap. 11).

- el *ocio* (además del *deporte*), y en particular el *fomento, planificación y coordinación de las actividades deportivas y de ocio* (ap. 12).

3. Debe anotarse de entrada que la “exclusividad” de la competencia autonómica sobre todas esas materias solo lo es, como se afirma al principio mismo del art. 30 -y como ocurre en todas las Comunidades Autónomas- *sin perjuicio de lo dispuesto en el art. 149.1 de la Constitución*, es decir en tanto no comporte funciones o actuaciones inequívocamente comprendidas en alguna competencia reservada al Estado en este artículo. Lo que obliga a hacer siempre una interpretación del alcance competencial autonómico que no implique invasión de lo reservado al Estado. Se trata, pues, de un uso más bien retórico y no preciso de la adjetivación como *exclusivas* de las competencias correspondientes.

4. Ya hemos expuesto que, por *transporte*, en sentido propio, nuestra legislación tiende a entender el traslado o porteo de mercancías o de personas, solas o con sus equipajes, entre dos o más puntos geográficos, de manera que la finalidad del movimiento del vehículo o artefacto con que el que se lleve a cabo -la finalidad de la navegación del buque o de la embarcación que lo lleve a cabo en el mar- es precisamente ese traslado y no ninguna otra. No sería, pues, transporte, el desplazamiento en una nave o vehículo por el mero placer que ello conlleve o para disfrutar del paisaje o para ejercitar un deporte o para llevar a cabo una actividad que como la pesca no profesional o de aficionado de determinadas especies, solamente puede hacerse con alguna navegación, o, en fin, para llevar a cabo, por ejemplo, una investigación, etc. No todo desplazamiento, pues, de un vehículo, ni terrestre, ni aéreo, ni naval o marítimo, entra en la materia de transporte. Por lo que es ya sumamente discutible, si no, directamente rechazable, que la navegación de recreo con buques o embarcaciones del tamaño admitido para su registro en las Listas Sexta y Séptima del Registro de Buques del RAMB del Real Decreto 1027/1989, pueda considerarse transporte y caer bajo la competencia que se ostente sobre el transporte marítimo “local” o “insular”, a que se refiere la materia 6 del art. 30 del Estatuto balear. Es verdad que los buques “turísticos” con capacidad para más de 12 pasajeros, que no constituyen en rigor buques de recreo inscribibles en las Listas Sexta y Séptima, habrán de inscribirse en la Lista Segunda, dedicados -dice el Real Decreto 1027/1989- «al transporte marítimo de pasajeros, de mercancías o de ambos», con lo que quedarían incluidos en dicho transporte, aunque el objeto de su actividad pueda parecer no coincidir exactamente con el que hemos definido para el transporte, en sentido propio, porque pueda ser precisamente el turismo, el recreo. Ocurre, sin embargo, que ese tipo de buques más grandes suelen realizar auténticos viajes -cruceros-, cubriendo lo esencial al transporte, o cubren objetivos y comportan prestaciones complementarias que alejan esa actividad de la pura navegación de recreo o deportiva propia de las embarcaciones y buques matriculables en las Listas Sexta y Séptima, y justifican su distinto tratamiento, más bien como, efectivamente, transporte.

5. En cuanto al significado de las *actividades recreativas en aguas interiores* (ap. 22), no habría inconveniente en incluir entre ellas la navegación de recreo propia de las naves de las Listas Sexta y Séptima, pero es obvio que esa competencia no podría extenderse a esas mismas actividades en el *mar territorial* por el que navegan con incluso mayor habitualidad los buques y embarcaciones de recreo. Tampoco hay inconveniente en incluir este tipo de navegación, bajo cierta perspectiva, en la materia *turismo* -particularmente cuando esa navegación se hace en uso comercial o lucrativo, poniendo la nave su propietario a disposición de terceros con una contraprestación, o en la materia *ocio*, pero ha de observarse que la competencia autonómica respecto de estas dos últimas materias 11 y 12, se especifica en el propio Estatuto de Autonomía en unas funciones determinadas (*ordenación y planificación o coordinación del sector, promoción, información*) de alcance normativo y ejecutivo limitado, que no abarcan ni pueden abarcar todas las posibles regulaciones o modos de intervenir sobre las actividades correspondientes por parte de los Poderes públicos, y muy particularmente no pueden incluir la regulación más básica, determinante y sustantiva de los derechos y libertades constitucionales de ese ámbito.

6. En cualquier caso, todas las competencias que puedan corresponder a la Comunidad Autónoma sobre la navegación marítima de recreo, puramente privada o comercial y lucrativa -como cuando se produce por alquiler o arrendamiento náutico del buque o la embarcación-, en virtud de cualquiera de los títulos competenciales mencionados, habrán de ejercerse dentro de toda la regulación contenida en el ordenamiento legislativo y reglamentario estatal sobre la marina mercante y la consiguiente navegación marítima -particularmente la comercial-, incluso en aspectos propios de la legislación mercantil marítima sobre los contratos de uso de los buques y embarcaciones y sus condiciones y requisitos de validez, pues, como hemos recordado, es el Estado quien tiene constitucionalmente reservada la integridad de la competencia sobre la *marina mercante* y la *legislación mercantil*, en cuyo ejercicio debe garantizar la igualdad a que se refiere la materia 1ª del ar. 149.1.1ª de la Constitución y otros varios preceptos de la Constitución ya recordados.

7. El único Real Decreto que ha traspasado funciones y servicios de la Administración del Estado a la Comunidad Autónoma de Islas Baleares que podría tener alguna relevancia para la cuestión que venimos tratando es el que se refiere específicamente a la materia *transporte marítimo*, esto es el 113/1995, de 27 de enero (BOE de 21 de febrero), que comienza en su exposición de motivos recordando las reservas al Estado por el art. 149.1.20ª, 6ª y 8ª de competencia exclusiva en materia de marina mercante y abanderamiento de buques, etc., legislación mercantil y legislación civil, respectivamente, y señalando que el traspaso que se efectúa por razón de la competencia sobre transporte marítimo otorgada a la Comunidad Autónoma en su Estatuto de 1983, reformado por Ley Orgánica 9/1994, de 24 de marzo, en términos similares a los que ya hemos dicho que le reconoce su Estatuto vigente. No es posible deducir, sin embargo, de este Real Decreto ningún elemento que pueda añadir mayor claridad o precisión al alcance de las funciones asumidas al respecto por Islas Baleares.

## UNDÉCIMA.- Un Decreto autonómico no puede restringir sustantivamente la libertad de empresa y el derecho de propiedad sobre buques y embarcaciones de recreo, y menos en contra de lo dispuesto expresamente por un Real Decreto estatal.

1. Como ya hemos advertido en más de un momento, un Decreto gubernativo no puede, por la vía reglamentaria que le es propia, introducir limitaciones sustantivas a los derechos constitucionales no previstas ni habilitadas en leyes formales. Los reglamentos solo pueden aplicar las limitaciones determinadas por las leyes formales, aunque la regulación reglamentaria de los procedimientos para hacerlas efectivas, mediante las oportunas actuaciones de control y supervisión de la Administración competente, puedan implicar ciertas limitaciones secundarias, instrumentales o accidentales, no sustantivas. Ningún reglamento, ni estatal ni autonómico, puede vetar a unos buques o embarcaciones de recreo que cumplan los requisitos que con carácter general se establezcan para ellos y, eventualmente de manera adicional para su uso comercial, un uso efectivamente comercial o lucrativo mediante su arrendamiento o alquiler náutico. Lo que sí puede hacer la potestad reglamentaria del Gobierno con competencia para ello -con competencia para el abanderamiento de buques y embarcaciones, en concreto, en lo que aquí importa- es establecer unos modos específicos de verificar o controlar las condiciones exigibles para navegar bajo pabellón español como buque o embarcación de recreo en uso comercial o lucrativo, de modo que el sometimiento a esas exigencias adjetivas constituya una condicionamiento para el ejercicio del derecho a la navegación con este tipo de uso. Es lo que se ha hecho, como hemos mostrado, con el Real Decreto 1027/1989 y con su modificación por el 804/2014, sobre abanderamiento, matrícula y registro. Pero es lo que se ha hecho igualmente, con el RONM de 2023, cuando, con efecto de 15 de agosto de 2025 -tras su reforma en este punto en 2024-, su art.9 ha permitido que también las naves de la Lista Séptima del Real Decreto 1027/1989 puedan ser autorizadas para tener un uso comercial temporal -por no más de tres meses, supuestamente al año- sin pasar a la Lista Sexta. Con ello se ha tratado de disminuir el efecto gravoso o limitador accesorio derivado de la necesidad de que el buque o la embarcación de recreo se encuentre matriculada en la Lista Sexta para poder emplearse en un uso comercial. Lo que implícitamente habrá de comportar el correspondiente control administrativo de que se cumplen los requisitos específicamente exigidos para todo ese tipo de naves de recreo que naveguen en uso comercial, que es lo que tratará de asegurarse al exigirse una autorización expresa para el despacho, sino que baste la mera comunicación previa que tienen que hacer para el despacho las inscritas en la Lista Sexta.

2. La Comunidad Autónoma de Islas Baleares o cualquier otra carecen de potestad legislativa y -más aún- reglamentaria para imponer limitaciones sustantivas a los derechos de propiedad y de libertad de empresa, garantizados por la Constitución, en relación con los buques y embarcaciones de recreo, que es algo reservado al Estado – a su potestad legislativa- en cuanto lo requieran proporcionadamente la necesaria garantía del orden de la navegación y de la seguridad marítimas, incluyendo la protección de la vida y la de las personas, así como la del medio ambiente, en cuanto incluye el mar territorial y las aguas interiores de España. Las competencias de la Comunidad Autónoma sobre tales naves de recreo, dejando ahora aparte las que puedan tener que ver con las que le correspondan sobre los puertos y el transporte, propiamente dicho, autonómicos, solo podrán alcanzar a las que fueren precisas para tener la suficiente información sobre la sumisión a la legalidad de la navegación de esos buques y embarcaciones en cuanto pueda repercutir en el ejercicio de otras competencias autonómicas -incluidas las aludidas sobre puertos o transporte marítimo- o, eventualmente, en orden a la sumisión efectiva de esa navegación a alguna tasa o exacción fiscal autonómica que pueda haber sido legítimamente establecida, en su caso. La Comunidad Autónoma carece de título competencial, en especial, para condicionar o impedir cualquier forma de ejercicio de la navegación de buques y embarcaciones de recreo, en uso privado o comercial, que esté expresamente considerada conforme a la legalidad por el ordenamiento jurídico estatal

3. La Comunidad Autónoma de Islas Baleares carece, desde luego, de competencia para establecer exigencia alguna a los buques y embarcaciones de recreo -a sus propietarios- contra lo dispuesto en la regulación reglamentaria estatal sobre los modos administrativos de garantizar la seguridad de la navegación marítima, limitando, para las aguas del mar territorial e interiores de Baleares, lo que está permitido con carácter general en todo el mar territorial y aguas interiores bajo la jurisdicción del Estado español.

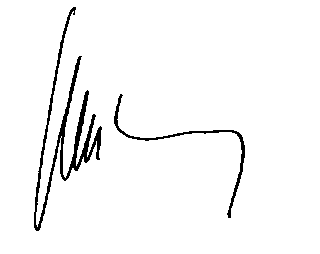
Si el RONM ha permitido, con la correspondiente autorización expresa previa, el uso comercial temporal de los buques y embarcaciones de la Lista Séptima del Registro de Buques regulado por el RAMB del Real Decreto 1027/1989, no puede la Comunidad Autónoma por un Decreto -tampoco por una ley- prohibirlo, como parece que se pretendería prohibir en la modificación proyectada del art.3.3 del Decreto balear 21/2017. Incluso la norma actualmente contenida en el art.3.3 de este Decreto debe además interpretarse de modo que resulte aplicable, desde el 15 de agosto de 2025, lo dispuesto en el art. 9, a) del RONM de 2023.

En razón de todo lo expuesto, el Letrado que suscribe entiende que pueden contestarse las cuestiones planteadas con las siguientes

# C O N C L U S I Ó N

La Comunidad Autónoma de Islas Baleares carece de competencia para prohibir la actividad de alquiler náutico a las embarcaciones o buques de recreo que, estando debidamente matriculadas en la Lista Séptima del Registro de Buques propio de la Administración General del Estado, obtengan una autorización de cambio temporal de uso privado a comercial conforme a la legislación estatal.

Este es el dictamen sobre la cuestión objeto de la consulta, que, sometiéndolo gustosamente a cualquier otro parecer mejor fundado en Derecho, da y firma el Letrado Doctor que suscribe, en Valladolid a dos de abril de dos mil veinticinco.



José Luis Martínez López-Muñiz