



Consell Consultiu de les Illes Balears

DICTAMEN núm. 51/2022,

relativo al proyecto de decreto por el que se regula el buceo en las modalidades profesional, extractivo, científico y para fines de servicio público en aguas marítimas y continentales de las Illes Balears

En la sesión de día 13 de julio de 2022 el Consejo Consultivo, formado por el Sr. Antonio José Diéguez Seguí, presidente, la Sra. Maria Ballester Cardell, consejera-secretaria, y los consejeros Sr. Joan Oliver Araujo, Sr. Octavi Josep Pons Castejón, Sr. Felio José Bauzá Martorell, Sra. Catalina Pons-Estel Tugores, Sra. María de los Ángeles Berrocal Vela, Sr. José Argüelles Pintos, Sra. Antonia María Perelló Jorquera y Sr. Bartolomé Jesús Vidal Pons, con la asistencia de la letrada jefe —con voz pero sin voto—, ha acordado por unanimidad emitir el siguiente

DICTAMEN

I. ANTECEDENTES

1. El 9 de mayo de 2022 se registra de entrada en nuestra sede una consulta formulada mediante escrito de día 4 de la Presidenta de las Illes Balears, a instancias de la Consejera de Agricultura, Pesca y Alimentación, relativa al Proyecto de decreto por el que se regula el buceo en las modalidades profesional, extractivo, científico y para fines de servicio público en aguas marítimas y continentales de las Illes Balears; se adjunta el índice y la copia del expediente de elaboración del Proyecto.

2. *Fase inicial.* Del expediente aportado con la consulta (presentado en papel), debidamente indexado, sobre el procedimiento seguido en la fase inicial de elaboración de este proyecto normativo, debemos destacar los siguientes trámites:

a) El 7 de enero de 2020, el director general de Pesca y Medio Marino formula la consulta previa, cuya publicidad ordena la consejera del ramo al día siguiente.

b) Hasta el 22 de junio de 2021, no se ordena el inicio del procedimiento de elaboración, a propuesta del Servicio de Ordenación Pesquera y del director general de Pesca y Medio Marino.

c) El 12 de julio de 2021, el jefe del Servicio indicado suscribe el estudio económico concluyendo que «no implica la creació de nous serveis o de modificacions dels existents per la qual cosa no és necessari fer un estudi de cost i del finançament» y en cuanto al sector afectado «s'estima que l'impacte d'ela norma és, per a tots els bussos professional que la gran majoria es veuran beneficiats atesa la inclusió d'les noves modalitats i l'actualització de la normativa».

d) El mismo jefe de servicio y en igual fecha elabora el estudio de cargas administrativas resultando un total de 2484,8 eur en función de una estimación de diferentes volúmenes de expedientes anuales. El informe mantiene que no hay diferencia con las cargas actuales o con la actual normativa vigente.

3. Fase de audiencia y participación.

a) Después de elaborar el primer texto del Anteproyecto, que no lleva fecha ni firma, se abre el período de información pública mediante edicto de 28 de julio de 2021, que se publica en el BOIB núm. 102, de 31 de julio.

b) Para recabar su opinión, a partir del 28 de julio de 2021, el secretario general de la Consejería remite el anteproyecto a los siguientes órganos y entes: Capitanía Marítima de Palma, Dirección General de la Marina Mercante, Consejos Insulares de Mallorca, de Menorca, de Ibiza y de Formentera; secretarías generales; Federación de Entitats Locals de les Illes Balears.

c) Para el trámite de audiencia se remite a las entidades siguientes: Asociación Patronal de Empresarios de Actividades Marítimas (APEAM), Confederación de Asociaciones Empresariales de Baleares (CAEB).

d) Consta haberse publicado, entre el 2 y el 20 de agosto de 2021, la iniciativa reglamentaria mediante la página de *Participació Ciutadana* recibiendo 51 visitas.

e) Han revisado el Proyecto sin presentar sugerencia alguna los servicios jurídicos de: Fondos Europeos, Universidad y Cultura; Medio Ambiente y Territorio; Hacienda y Relaciones Exteriores; Salud y Consumo; Movilidad y Vivienda. Así mismo no presentan observaciones el Consejo Insular de Eivissa.

f) El Servicio Jurídico de Presidencia, Función Pública e Igualdad, el 18 de agosto de 2021, aporta las sugerencias relativas al proyecto considerando básicamente la simplificación administrativa. Así mismo el departamento jurídico de Asuntos Sociales y Cooperación y el de Modelo Económico, Turismo y Trabajo emiten sus informes con sugerencias de técnica normativa.

g) La Dirección General de la Marina Mercante, el 27 de agosto de 2021, remite un extenso escrito de sugerencias tanto de tipo formal como de fondo sobre el Proyecto.

h) La Asociación de Buceo Recreativo de España presenta vía telemática un escrito de alegaciones dirigidas principalmente a las relaciones del buceo profesional con el buceo recreativo poniendo en duda principalmente algunas cuestiones relativas al buceo científico y a las cualificaciones.

i) El centro *Tramuntana Diving & Adventure*, empresa Dragut Marine SLU, de Pollença presenta telemáticamente también un escrito de alegaciones también dirigido a depurar algunas cuestiones del buceo científico, añadir una mención al buceo llama audiovisual, simplificar el procedimiento de autorización de trabajos subacuáticos, entre otras.

j) Sin fecha, de forma telemática también, el representante de Scuba Ibiza presenta un escrito de alegaciones similares en el fondo de las anteriores, poniendo el acento en algunos preceptos en exceso gravosos para la actividad del buceo científico, para el reconocimiento médico, las cualificaciones profesionales y las inscripciones de médicos, entre otras cuestiones.

4. Fase conclusiva del procedimiento de elaboración.

- a) El 12 de abril de 2022, el Servicio de Ordenación Pesquera emite un informe técnico de valoración de todas y cada una de las alegaciones, dándoles respuesta pormenorizada.
- b) El 13 de abril siguiente, emite su informe el Institut Balear de la Dona considerando que el proyecto no incide en la desigualdad y efectuando unas recomendaciones lingüísticas.
- c) El 21 de abril de 2022, el Servicio Jurídico emite informe favorable.
- d) El 25 de abril siguiente, el director general responsable suscribe la Memoria de análisis de impacto normativo en la que se desgranar todos los apartados exigidos en el artículo 60 de la Ley balear 1/2019, en parte ya avanzados en la documentación previa, y particularmente, se analizan con carácter pormenorizado las alegaciones y sugerencias presentadas a lo largo del procedimiento, indicándose las que se aceptan. Dicha Memoria valora el Proyecto considerándolo neutro respecto de la familia, adolescencia e infancia, la discapacidad, la igualdad, el cambio climático y la garantía de la unidad de mercado.
- e) La jefa del Servicio Jurídico certifica, al día siguiente, haberse cumplido la publicidad del Proyecto de conformidad con la legislación de transparencia expresando la documentación publicada.

5. Finalmente, se han incorporado al expediente, el Proyecto de decreto, en las dos lenguas oficiales, suscrito por el secretario general de la Consejería el 25 de abril de 2021. Formulado un índice de documentos, la consejera solicita a Presidencia que formule la consulta el siguiente día 27.

II. CONSIDERACIONES JURÍDICAS

Primera

Legitimación y naturaleza del dictamen

La presidenta de las Illes Balears está legitimada para solicitar el presente dictamen y el Consejo Consultivo es competente para emitirlo, con carácter preceptivo, de conformidad con los artículos 21.a y 18.7 de la Ley 5/2010, de 16 de junio, reguladora del Consejo Consultivo de las Illes Balears.

En efecto, en el presente caso el objeto de esta consulta es un Proyecto normativo por el que se regulan las condiciones de ejercicio del buceo profesional, extractivo, científico y para fines de servicio público en aguas marítimas y continentales de las Illes Balears. No ofrece dudas pues su carácter ad extra al regular la actividad, las condiciones y cualificaciones profesionales, así como los centros de formación y diversos documentos que se expiden por la Administración para su ejercicio del buceo.

Segunda

Análisis del procedimiento

Por lo que respecta al procedimiento de elaboración de este Proyecto de decreto, del expediente se desprende que este se ha iniciado mediante resolución de la Consejera de

Agricultura, Pesca y Alimentación el 22 de junio de 2021. En consecuencia, los requisitos procedimentales son los exigidos en la Ley 1/2019, de 31 de enero, del Gobierno de las Illes Balears y, en algunos aspectos básicos, en la Ley 39/2015, de 1 de octubre y en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

El procedimiento de elaboración de proyectos reglamentarios se ha analizado por el Consejo Consultivo extensamente en anteriores dictámenes (70/2019, 147/2019, 21/2020 y 50/2020, 13/2021, entre otros) a los que nos remitimos.

El Consejo Consultivo considera acreditados los trámites esenciales del procedimiento, aunque no puede compartir el análisis formal que sobre el mismo efectúa la Consejería en lo que se refiere a la cuestión del trámite preceptivo establecido en la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado (LGUM) que reputamos exigible para el Proyecto examinado.

La citada LGUM en su artículo 14 exige:

Artículo 14. Cooperación en la elaboración de proyectos normativos.

1. Las autoridades competentes intercambiarán información relativa a los proyectos normativos que puedan tener incidencia en la unidad de mercado, valorando especialmente la coherencia de dichos proyectos normativos con esta Ley.
2. En los procedimientos de elaboración de normas que afecten de manera relevante a la unidad de mercado, la autoridad competente proponente de la norma pondrá a disposición del resto de autoridades a través del sistema de intercambio electrónico de información previsto en el artículo 23 de esta Ley, con la antelación suficiente, el texto del proyecto de norma, acompañado de los informes o documentos que permitan su adecuada valoración, incluyendo en su caso la memoria del análisis de impacto normativo.
3. Las leyes o disposiciones de carácter general que regulen las funciones o la actuación de varias autoridades competentes en relación con las previsiones contenidas en esta Ley garantizarán el principio de simplificación de cargas.
4. Si el proyecto de norma establece o modifica medios de intervención, se analizará la existencia de otras medidas que afecten a la misma actividad ya establecidas por otras autoridades competentes. Asimismo, se asegurará que los medios de intervención no recaen sobre los mismos aspectos en caso de concurrencia de varias administraciones y preverá un sistema por el cual el procedimiento no genere costes adicionales para el operador en comparación con la intervención de una única administración.
5. Si el proyecto de norma establece o modifica requisitos de acceso o ejercicio a una actividad económica se analizará la consistencia de éstos con el resto de la normativa de las demás autoridades competentes.
6. En los procedimientos de audiencia pública de las leyes y disposiciones normativas de carácter general, los operadores económicos o sus asociaciones representativas podrán pronunciarse sobre el impacto de la normativa en la unidad de mercado.

No está de más recordar que este precepto es considerado por el Tribunal Constitucional en la STC 79/2017, de 22 de junio y la STC 110/2017 plenamente constitucional, validando pues el trámite.

La MAIN ha abordado la justificación de la ausencia de la «puesta a disposición del resto de autoridades a través del sistema de intercambio electrónico de información previsto». Ello no obstante, el Consejo Consultivo no puede tener por innecesario el trámite. Al contrario, en este Proyecto se incide en las condiciones de ejercicio de la actividad económica del buceo profesional (respecto del buceo deportivo nuestro parecer podría matizarse) al establecer las cualificaciones profesionales, de hecho, de modo distinto a la situación actual regulatoria.

Otra cuestión es el tiempo o plazo del trámite que reputamos ineludible. El transcrito apartado 2 señala la puesta a disposición del Proyecto «con la antelación suficiente» que debe incluir la MAIN. Entonces, el trámite tiene que realizarse necesariamente antes de la aprobación de la norma y, ciertamente, lo lógico es que se realice en la fase de elaboración del texto final que se pretende someter a dictamen. Ello no impide, que posteriormente a este dictamen, con los condicionantes lógicos, se efectúe el trámite y según su resultado se redacte con modificaciones la norma proyectada y dependiendo de si estas modificaciones son sustanciales o no, se formule de nuevo la consulta, de conformidad con el artículo 26 de la Ley balear 5/2010, de 15 de junio, reguladora del Consejo Consultivo, el cual, precisamente, atiende al supuesto de la modificaciones sustanciales posteriores a la emisión del dictamen.

En cambio, puede admitirse que se ha cumplimentado el informe requerido en el artículo 59.1.d de la Ley balear 1/2019, de 31 de enero, del Gobierno de las Illes Balears. Dicho precepto exige

d) Quan s'estableixin limitacions per a l'accés a activitats econòmiques i serveis o mesures que restringeixin la llibertat d'establiment, un informe que motivi que hi concorren raons d'interès general i que es respecten els principis de necessitat i proporcionalitat, en el marc del que disposa la legislació bàsica estatal en matèria de lliure accés a les activitats de serveis i de garantia de la unitat de mercat.

En la justificación de la MAIN y de los informes del expediente, hallamos una justificación expresa de cumplirse los principios de necesidad y proporcionalidad, aunque sea muy sintética y, desde luego, discutible cuando se entra en el contenido material del Proyecto. Lo cierto es que la justificación aunque no sea un documento independiente (lo que no exige la Ley) puede hallarse en el expediente y, por ello mismo, discutirse o ponerse en tela de juicio.

Cumple pues exigir que, antes de la aprobación del Proyecto, se efectúen el trámite de consulta exigido por el ordenamiento jurídico (art. 14.2 de la LGUM) y, en función de su resultado, será o no viable mantener el texto resultante o, por el contrario, será exigible una modificación sustancial, en cuyo caso (art. 26 de la Ley balear 5/2010) deberá formularse nuevamente la consulta preceptiva para su aprobación.

Tercera Marco normativo

En síntesis, el marco normativo en el que se inserta el Proyecto es el siguiente.

A) En el ámbito estatal:

— Los artículos 149.1.20 de la Constitución Española establece como competencia exclusiva del Estado la materia de «marina mercante» término sintético que resume entre otras las submaterias de seguridad de la vida humana en el mar y de las actividades subacuáticas. Por su parte, hay que recordar que la regulación de profesiones y la libertad de empresa tienen su amparo en los artículos 36 y 38 de la Constitución, sin olvidar que deben respetarse también las libertades de circulación y establecimiento de personas, trabajadores y profesionales en la Unión Europea de acuerdo con los Tratados y el sistema IMI (información del mercado interior).

— El Texto Refundido de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante (RD Legislativo 2/2011, de 5 de septiembre) dispone las normas sobre seguridad de la vida humana en el mar, también de las actividades subacuáticas (arts. 6 y 7).

— Real Decreto 550/2020, de 2 de junio, por el que se determinan las condiciones de seguridad de las actividades de buceo, es la norma básica estatal de referencia, pese a que se ha centrada en la seguridad de la práctica del buceo y sus diferentes modalidades y ha postergado la normativa, también básica estatal, sobre titulaciones académicas y profesionales, extremos que quedan regulados, a la práctica, por normativa antigua que el propio Estado reconoce que necesita actualización.

Dicho reglamento, que mantiene parcialmente en vigor, por lo que respecta a las titulaciones el Decreto 2055/1969, de 25 de septiembre, por el que se regula el ejercicio de actividades subacuáticas. Particularmente tienen interés los artículos 13 y 15 que regulan dichas cualificaciones:

Artículo decimotercero.

Los títulos de buceo que se pueden conceder, a tenor de las posibles modalidades, son los siguientes:

Uno. Títulos deportivos:

Buceador Instructor.

Buceador Monitor.

Buceador de primera clase.

Buceador de segunda clase.

Dos. Títulos profesionales:

Buzo Instructor.

Buzo de gran profundidad.

Buzo de pequeña profundidad.

Buceador Instructor.

Buceador de primera clase.

Buceador de segunda clase.

Tres. Títulos militares:

Serán definidos por el Alto Estado Mayor en su misión coordinadora entre los Ministerios militares, señalando su equivalencia con los deportivos y profesionales, regulados en este Decreto.

[...]

Artículo decimoquinto.

Las actividades permitidas a los poseedores de los títulos señalados en el artículo decimotercero son las siguientes:

Uno. Títulos deportivos.—Actividades deportivas, exclusivamente, sean o no en competición, dentro de las limitaciones que especifiquen las autoridades civiles o de Marina.

Dos. Títulos profesionales.—Las actividades deportivas citadas en el apartado anterior, con arreglo a las normas que regulan aquéllas y las laborales que puedan desarrollar de acuerdo con las titulaciones de carácter profesional de que sean poseedores.

Tres. Títulos militares.—Dentro del ámbito civil, las actividades deportivas concedidas a los títulos profesionales; dentro del ámbito militar, las correspondientes a la titulación que posean.

No podrá autorizarse actividades de buceo distintas a las señaladas en el presente artículo.

Por su lado también quedan vigentes los otros títulos ya vigentes los títulos deportivos y profesionales de buceo, por la disposición derogatoria única 1.b del RD 550/2020, en particular, la Orden Ministerial de 25 de abril de 1973, por la que se aprueba el Reglamento para el Ejercicio de Actividades Subacuáticas en las Aguas Marítimas e Interiores (y sus complementarias la Orden de 29 de julio de 1974, sobre Especialidades Subacuáticas Profesionales, la Orden de 14 de octubre de 1977 y la Orden de 18 de diciembre de 1992).

— Real Decreto 1002/1999, de 11 de junio, de traspaso de competencias, funciones y servicios del Estado en materia de buceo. Dicha norma de traspaso sirve, de hecho, de elemento interpretativo muy importante para el abordaje competencial de la materia.

— Real Decreto 1696/2007, de 14 de diciembre, por el que se regulan los reconocimientos médicos de embarque marítimo. En los artículos 4.6, 6.3, 7.3, 8.1 el Reglamento mencionado dispone reglas específicas para los buceadores profesionales que necesitan el embarque marítimo y los controles o reconocimientos médicos.

— Real Decreto 581/2017, de 9 de junio, por el que se incorpora al ordenamiento jurídico español la Directiva 2013/55/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de noviembre de 2013, por la que se modifica la Directiva 2005/36/CE relativa al reconocimiento de cualificaciones profesionales y el Reglamento (UE) n.º 1024/2012 relativo a la cooperación administrativa a través del Sistema de Información del Mercado Interior (Reglamento IMI).

B) En el ámbito autonómico:

— El Estatuto de Autonomía (artículos 30.6, 30.8, 30.22, 30.25; 31.8, 31.17; 36).

— La Ley 6/2013, de 7 de noviembre, de pesca marítima, marisqueo y acuicultura en las Illes Balears, dispone:

Buceo profesional

Artículo 91. Concepto.

1. El buceo profesional consiste en mantenerse dentro de un medio hiperbárico con el auxilio de aparatos o técnicas que permitan el intercambio de aire con el exterior, o bien con el auxilio de cualquier sistema que facilite la respiración, con el objetivo de conseguir la permanencia prolongada dentro de un medio líquido y con una finalidad laboral.

2. Para practicar intervenciones de buceo profesional de cualquier tipo en aguas que pertenecen al ámbito territorial de las Illes Balears es necesario que la persona interesada posea la acreditación que lo habilita para desarrollar las tareas profesionales dentro de los parámetros de exposición hiperbárica autorizados.

3. Los centros formadores tienen que estar autorizados por la consejería competente en materia de buceo y debidamente inscritos en el Registro general de la actividad subacuática profesional.

Artículo 92. Acreditación de la identidad profesional.

1. Los buceadores profesionales deberán disponer de la tarjeta que acredita la identidad profesional expedida por la consejería competente en materia de buceo profesional o por la de otra comunidad autónoma, en la forma y con el contenido que se determinen reglamentariamente.

2. La tarjeta que acredita la identidad profesional tiene un plazo de validez de cinco años y se puede renovar una vez transcurrido este plazo.

3. En el caso de pérdida, robo o destrucción de la tarjeta, la persona titular puede solicitar que se le expida un duplicado, en la forma y el procedimiento que se determinen reglamentariamente, el cual tiene que mantener la fecha de caducidad de la tarjeta original.

Artículo 93. Libreta de actividades subacuáticas.

1. Para ejercer la actividad profesional hay que disponer de la libreta de actividades subacuáticas, en la que, como mínimo, se tienen que hacer constar el certificado médico que acredite la aptitud para la práctica de actividades subacuáticas profesionales y la autorización correspondiente expedida por la consejería de la Administración de la comunidad autónoma de las Illes Balears competente en la materia, en la forma y con el contenido que se determinen reglamentariamente.

2. La libreta de actividades subacuáticas es personal e intransferible, y la responsabilidad de su uso y custodia corresponde a la persona titular.

Artículo 94. Registro general de la actividad subacuática.

1. Se crea el Registro general de la actividad subacuática profesional de la comunidad autónoma de las Illes Balears, adscrito a la dirección general competente en materia de buceo profesional de la consejería que corresponda. Se tienen que inscribir en él los buceadores profesionales, los médicos, los trabajadores autónomos, las empresas de buceo profesional y los centros de formación en buceo profesional que lleven a cabo la actividad en las Illes Balears.

2. El régimen y el funcionamiento del Registro se establecerán reglamentariamente.

— Decreto 226/1999, de 8 de octubre, de asunción y distribución de competencias transferidas en materia de buceo profesional que, en aquella fecha, se materializó en la Consejería de Economía, Agricultura, Comercio e Industria.

— Decreto 11/2021, de 15 de febrero, de la presidenta de las Illes Balears, por el cual se establecen las competencias y la estructura orgánica básica de las consejerías de la

Administración de la Comunidad Autónoma de les Illes Balears (art. 2.10, que prevé que la materia de «buceo» corresponde a la Dirección General de Pesca i Medio Marino.

C) Normativa que resultará afectada por el proyecto normativo:

— Orden de 21 de junio de 2000, por la cual se establecen las condiciones para el ejercicio del buceo profesional en las Illes Balears.

Resulta necesario, siquiera para claridad conceptual, tener en cuenta que el buceo recreativo tiene ya una norma reglamentaria propia de carácter autonómico, el Decreto 14/2014, de 14 de marzo por el cual se establece los principios generales en materia de buceo recreativo en la comunidad autónoma de les Illes Balears, modificado por el Decreto 35/2017, de 7 de julio.

Ni la Orden autonómica de 2000 ni el último Decreto citado de 2017 han sido sometidos a dictamen de este Consejo Consultivo.

Cuarta Marco competencial

Desde el punto de vista competencial, es importante recordar ahora los conceptos o definiciones de base sobre los que la normativa debe operar. Así el art. 2 del RD 550/2020 dispone las siguientes definiciones con carácter reglamentario, básicas a los efectos del buceo profesional que ahora la normativa autonómica debe abordar:

a) Buceo: aquella actividad subacuática consistente en que una persona se mantenga bajo el agua sometida al medio hiperbárico, ya sea con el auxilio de aparatos o medios que permitan el intercambio de una mezcla gaseosa respirable con el exterior, o bien de cualquier sistema que facilite la respiración, o ya sea sin el auxilio de dichos aparatos, medios o sistemas.

b) Buceador: persona que se somete a un medio hiperbárico para realizar la actividad de buceo.

c) Medio hiperbárico: aquel cuya presión ambiente es superior a la atmosférica.

[...]

Y la tipología en el Reglamento citado es:

artículo 3. Modalidades de buceo.

Las modalidades de buceo serán:

a) Buceo recreativo: es aquella que puede tener por finalidad el deporte no competitivo, la diversión, el recreo, el pasatiempo o el ejercicio físico.

b) Buceo deportivo: es aquella cuya finalidad es el ejercicio de una actividad deportiva de ámbito competitivo o preparatoria de esta.

c) Buceo profesional: es aquella que se lleva a cabo para el ejercicio de una actividad de tipo económico o empresarial y que no podrá desarrollarse al amparo de las demás modalidades de buceo.

d) Buceo científico: es aquel que tiene como fin la realización de estudios o proyectos vinculados a una actividad de investigación científica y se lleve a cabo exclusivamente con ese carácter mediante un permiso de la Administración Pública competente para la investigación de que se trate.

e) Buceo para la extracción de recursos marinos vivos o buceo extractivo: es aquel que se lleva a cabo para la recolección o captura de recursos subacuáticos vivos, con fines comerciales en el marco de un plan de gestión otorgado por una Administración Pública.

f) Buceo militar: es aquel que realizan miembros de las Fuerzas Armadas, o personal bajo su dirección, para el cumplimiento de fines militares o las tareas que se les encomienden.

g) Buceo para fines de servicio público: el que se lleva a cabo por personal de la Administración Pública, salvo lo referido al buceo militar, para el cumplimiento de esos fines. En este tipo se incluye el realizado por las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y organismos dependientes de los Ministerios y de las Administraciones autonómicas y locales.

Cabe recordar que la regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales está atribuida con carácter exclusivo al Estado (art. 149.1.30 CE). Por consiguiente, en dicha materia es la regulación estatal la que resulta competente.

Así mismo, en lo que se refiere a la autorización y establecimiento de servicios o actividades (como por ejemplo el caso del centro de buceo profesional, centro de formación de buceo o servicios de buceadores profesionales) la Comunidad Autónoma deberá respetar tanto las libertades de los Tratados Europeos (en particular, la libertad de circulación y de establecimiento de trabajadores y empresas) como la regulación del llamado sistema de información del mercado interior (IMI, tal como ha traspuesto el Estado, en la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado, y el RD 581/2017, de 9 de junio, sistema que también afecta naturalmente al reconocimiento de cualificaciones profesionales, por señalar dos normas cruciales en esta materia).

El buceo profesional, objeto de este decreto, dentro de la normativa básica estatal de «marina mercante» y de seguridad de la vida humana en el mar, tiene conexiones competenciales muy distintas que merecen un mínimo de detenimiento. Hay que señalar que no basta fijarnos en la ley reguladora o en la distribución competencial atribuida a la organización administrativa, más fácilmente cambiante. Debemos fijarnos en los títulos materiales que se muestran conexos con la norma proyectada, esto es, con la finalidad de la norma.

Por un lado, el buceo deportivo y recreativo se conecta con facilidad con la materia de deporte y turismo, y desde antiguo, cuenta con titulaciones deportivas propias. La normativa autonómica de 2014 (y su modificación) como queda dicho es de principios generales puesto que en tales materias el papel de los consejos insulares no puede desconocerse.

Por otro lado, el buceo profesional, el buceo extractivo y el buceo científico tienen conexión entre sí por resaltarse con naturalidad su carácter de actividad económica y con un nivel de profesionalidad (titulaciones y cualificaciones) distinto. Es cierto que podría dudarse de si el buceo científico requiere de cualificaciones profesionales o deportivas puesto que como han apuntado algunos alegantes es lo normal que el buceo científico se relacione más con el buceo deportivo y con las actividades de investigación universitaria o similar. De hecho, el art. 50 del RD 550/2020 señala como normas de seguridad

aplicables al buceo científico las del buceo recreativo «siempre que las inmersiones no superen los 40 metros de profundidad».

Este es el tipo de buceo que se pretende regular ahora, excluyendo, además, el buceo militar y el buceo con fines de servicio público afecto a la Administración General del Estado.

En este contexto, las materias afectadas son la regulación de las condiciones de la actividad de buceo profesional por sus evidentes peligros y exigencias de seguridad, la regulación de las cualificaciones profesionales, la de los centros de formación para dichas cualificaciones. Entendemos pues que las competencias autonómicas conexas son: la ordenación pesquera y actividades subacuáticas, la enseñanza (titulaciones y cualificaciones) y las actividades sometidas a control. Estos títulos deben compatibilizarse con las competencias estatales básicas en materia de seguridad de la vida humana en el mar, condiciones expedición de títulos y reconocimiento general de cualificaciones profesionales de acuerdo con la normativa europea (Estatuto de Autonomía, artículos 30.6, 30.8, 30.22, 30.25; 31.8, 31.17; 36).

No es un dato menor que en el RD 1002/1999 de traspaso se señala:

La Comunidad Autónoma de las Illes Balears, para el ámbito de su territorio, asume las funciones y servicios de la Administración del Estado correspondientes a la autorización y apertura de centros de enseñanzas de buceo profesional, la realización y control de exámenes para el acceso a titulaciones de buceo profesionales, así como, la expedición de títulos y tarjetas de identidad profesional que habiliten para el ejercicio de ese tipo de buceo.

El ejercicio de estas funciones se realizará de conformidad con los criterios de la normativa que, en su caso, establezca el Estado en el ámbito de sus competencias.

Y en tal medida, así se refleja también en el informe emitido por la Dirección General de la Marina Mercante la cual acepta plenamente la competencia autonómica.

Por su parte, el Consejo de Estado en su Dictamen 740/2019, de 21 de noviembre de 2019, al examinar el vigente RD 550/2020, ha efectuado algunas precisiones que debemos señalar:

II. Reparto competencial, habilitación y rango

El proyecto de real decreto sometido a consulta se dicta al amparo del artículo 149.1.20.^a de la Constitución española, que atribuye al Estado competencia exclusiva en materia de marina mercante. El concepto de marina mercante, tal y como dispone el artículo 6.1.c) y d) 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 (en adelante, TRLPE), comprende la seguridad de la navegación y de la vida humana en el mar, así como la seguridad marítima, habiendo sido reconocida la constitucionalidad de este precepto por la Sentencia del Tribunal Constitucional 40/1998, de 19 de febrero. El real decreto en proyecto señala que se limita a regular las condiciones de seguridad para la práctica de las actividades de buceo, con la finalidad de garantizar de forma efectiva la seguridad de la vida humana en el mar, sin entrar a conocer cuestiones de otra naturaleza relacionadas con la práctica del buceo que podrían ser competencia de las comunidades autónomas.

En efecto, debe recordarse que son muchas las comunidades autónomas, tal y como ha quedado puesto de manifiesto en el trámite de audiencia, que han asumido competencias relativas al buceo deportivo y profesional, las actividades subacuáticas, el marisqueo y

la acuicultura. Algunas de esas comunidades autónomas han considerado en sus observaciones que el proyecto de real decreto invade cuestiones de su competencia exclusiva, en especial, por lo que respecta a la regulación de las diferentes modalidades de buceo, la prohibición de la práctica del buceo extractivo mediante la técnica de la apnea y la exigencia de comunicación previa a la Dirección General de la Marina Mercante.

[...]

(ii) Coordinación con la normativa autonómica en materia de buceo y otras actividades relacionadas

Como ya se ha señalado anteriormente, algunas comunidades autónomas han asumido competencias en materia de buceo profesional y deportivo, así como en otras actividades relacionadas, como puede ser el marisqueo o la acuicultura. En ejercicio de estas competencias han aprobado normas que pueden entrar en colisión con la regulación contenida en el real decreto proyectado. En particular, las comunidades autónomas han hecho especial hincapié en varias cuestiones:

En primer lugar, la regulación de las modalidades de buceo contenida en el artículo 3 del proyecto no se corresponde exactamente con la contenida en las normas autonómicas, lo que puede dar lugar a problemas interpretativos. Para evitarlos, se sugiere indicar expresamente en dicho precepto que las modalidades de buceo en él reguladas se establecen a los solos efectos de lo previsto en el real decreto.

Por otro lado, algunas comunidades autónomas (Cataluña y Galicia) se han opuesto a la prohibición del buceo extractivo mediante la técnica de la apnea, ya que en sus normas se prevé que determinadas actividades de marisqueo profesional puedan realizarse precisamente mediante dicha técnica (por ejemplo, Orden AAR/436/2008, de 8 de octubre, por la que se regula la recogida de erizos de mar en el litoral catalán, o Decreto 15/2011, de 28 de enero, por el que se regulan las artes, aparejos, útiles, equipos y técnicas permitidos para la extracción profesional de los recursos marinos vivos en aguas de competencia de la Comunidad Autónoma de Galicia). Además, dichas comunidades autónomas han argumentado que son muy pocos los accidentes ocurridos por la utilización de la técnica de la apnea en el buceo de extracción de recursos marinos, por lo que no ven justificación alguna para dicha prohibición. Este Consejo de Estado considera que el Estado puede válidamente, en ejercicio de sus competencias relativas a la seguridad de la vida humana en el mar, establecer la mencionada prohibición, pero le parece que tal prohibición resulta excesiva y carece de suficiente justificación, por lo que sugiere que se pondere la conveniencia de mantenerla, dada, además, la oposición manifestada por algunas comunidades autónomas. En caso de que finalmente se mantenga la prohibición, sería necesario justificarla debidamente en la memoria del análisis de impacto normativo y valorar los impactos que produciría.

También han señalado las comunidades autónomas que la comunicación previa a la Dirección General de la Marina Mercante produciría en ocasiones una duplicidad innecesaria, ya que en sus territorios ya existen registros en los que deben inscribirse las empresas que se dediquen a determinadas actividades relacionadas con el buceo. Sin perjuicio de lo que más adelante se diga sobre la legalidad del sometimiento de ciertas actividades a una comunicación previa, deberá evitarse en todo caso la existencia de dichas duplicidades, en aplicación del principio de simplificación de cargas establecido en el artículo 7 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado, pudiendo disponer que sean los registros autonómicos los que periódicamente transmitan la información en ellos contenida a la Dirección General de la Marina Mercante a efectos de que ésta pueda tener conocimiento de las personas que realizan con carácter profesional determinadas actividades vinculadas con la práctica del buceo.

Desde luego no ofrece dudas que las materias señaladas no se hallan en el artículo 70 del Estatuto (a diferencia del buceo deportivo y recreativo) y la reglamentación autonómica es de aplicación general y plena en todo el territorio balear.

En atención a lo expuesto, ninguna duda cabe sobre la competencia del Gobierno balear para aprobar este Decreto y regular, por tanto, esta materia.

En cuanto a la competencia material para iniciar, tramitar y proponer la norma reglamentaria le corresponde a la consejera de Agricultura, Pesca y Alimentación, al amparo del Decreto 11/2021, de 15 de febrero, de la presidenta de las Illes Balears, por el cual se establecen las competencias y la estructura orgánica básica de las consejerías de la Administración de la Comunidad Autónoma de les Illes Balears (art. 2.10), al disponer que la materia de «buceo» corresponde a la Dirección General de Pesca i Medio Marino.

Quinta **Estructura y contenido del proyecto. Observaciones generales**

Con respecto a su estructura, el Proyecto está compuesto esencialmente de un Preámbulo, aunque se llame erróneamente como «exposición de motivos» —donde en cinco apartados, se justifican los motivos de la regulación propuesta y se expone de modo sucinto el marco normativo y competencial en el que esta se inserta, y se justifica el cumplimiento de los principios de buena regulación—, y 19 artículos, estructurados como sigue:

Capítulo I. Disposiciones Generales (arts. 1-3)

Capítulo II. Condiciones para ejercer el buceo (4-5)

Capítulo III: Acreditación (6-8)

Capítulo IV: Expediciones, renovaciones, duplicados (9-11)

Capítulo V. Autorizaciones para llevar a cabo trabajos subacuáticos (12)

Capítulo VI. Centros de formación (13)

Capítulo VII. Registros (14-18)

Capítulo VIII. Régimen sancionador (19)

Disposiciones: derogatoria con el contenido de la derogación genérica y además la derogación expresa de la Orden del consejero de Agricultura y Pesca de 21 de junio de 2000; final primera, habilitando al titular de la Consejería para «dictar las disposiciones necesarias», para en la disposición final segunda establecer una *vacatio legis* de 30 días naturales.

El texto suscita en el Consejo Consultivo las siguientes reflexiones de carácter general.

En primer lugar, como ya hemos anticipado, la elección de regular el buceo científico junto con el buceo profesional, extractivo y para fines de servicio público no es una opción que pueda tildarse de ilegal. Ahora bien, debe tenerse en cuenta la norma ya citada del artículo 50 del RD 550/2020 el cual en cuanto a «normas de seguridad aplicables al buceo

científico» señala las del buceo recreativo en determinadas condiciones. El Proyecto distingue en diversos preceptos el buceo científico del buceo profesional. Tanto es así que el art. 6 regula distintos tipos de titulación que se admiten en el buceo científico.

En segundo lugar, y ello se conecta con la deficiencia procedimental que se ha apuntado, respecto de la LGUM, es importante que la Consejería tenga en cuenta la incidencia de la regulación sobre «las condiciones para ejercer la actividad de buceo en las modalidades profesional, extractiva, científica y para fines de servicio público». El horizonte del decreto debe ser partir de la normativa de titulación académica o profesional, la de cualificación profesional y la de regulación de la actividad (de competencia estatal y europea). Por su parte, en materia de seguridad de la vida humana en el mar, debe cumplirse lo preceptuado en el RD 550/2020, en el cual el Estado regula de acuerdo con sus competencias, cualquier actividad de buceo.

El Consejo Consultivo sugiere que la normativa proyectada se coordine mejor con la normativa del buceo deportivo autonómica (Decreto 14/2014, de 14 de marzo, por el que se establecen los principios generales en materia de buceo recreativo en la comunidad autónoma de las Illes Balears). Para ello sería suficiente excluir expresamente el buceo deportivo y recreativo, cuyos aspectos autonómicos serían regulados en otro decreto, como ya sucede, siendo además que en este ámbito se regula mediante principios generales, entendiéndose, que es posible la participación normativa de los consejos insulares, al tratarse de materia deportiva. Por otro lado en el Decreto 14/2014, es necesaria alguna modificación de urgencia (como puede ser la remisión correcta de las normas de seguridad al RD 550/2020 y no a una norma de 1997). Aunque está pendiente una nueva reforma del Decreto 14/2014, nada impide (es más, sería lo deseable) que se advierta la nueva normativa de seguridad para el buceo deportivo y recreativo.

En tercer lugar, la mención en el ámbito de aplicación del «ámbito de las aguas marítimas y continentales de las Illes Balears» es admisible puesto que en relación con el término «marítimas» no se trata de extender competencias sobre el mar territorial, más allá de las aguas interiores, sino realmente de ejercer las funciones de control y vigilancia sobre la actividad de buceo que tiene su punto de conexión con las Islas Baleares; esta redacción, además, ha sido sugerida incluso por la Dirección General de la Marina Mercante.

Sexta **Observaciones esenciales**

Una vez examinado el contenido del Proyecto este órgano de consulta efectúa las siguientes observaciones.

1. En relación con el artículo 4, condiciones generales para ejercer el buceo.

El reconocimiento médico es un requisito básico para la actividad de buceo profesional que viene regulado en el RD 550/2020 y también en el Real Decreto 1696/2007, de 14 de diciembre, por el que se regulan los reconocimientos médicos de embarque marítimo. El primer reglamento remite para el buceo profesional a la «normativa vigente de reconocimientos médicos de aptitud». El segundo reglamento citado se dicta al amparo de la normativa de riesgos laborales y de seguridad de la vida humana en el mar.

El Proyecto debe partir pues de estos elementos que forman parte de la legalidad e introducir los siguientes cambios:

— No se trata de superar un reconocimiento sino de resultar apto o apto con restricciones para la actividad (ver el art. 6 del RD 1696/2007).

— En lo que se refiere al profesional capacitado para los reconocimientos y las condiciones y características de dicho reconocimiento es necesario remitirse a la normativa estatal e internacional que por competencia resulta aplicable, hoy, el RD 1696/2007 sin perjuicio de sus actualizaciones claro está.

2. En relación con artículo 5, condiciones para ejercer el buceo en función de la modalidad.

Se pretende regular aquí unas características propias de cada modalidad de buceo, aunque no se justifican claramente. Por un lado, se remite a la tarjeta de identidad subacuática (que se regula en siguiente artículo) etiquetándola según la finalidad de buceo. No parece que tenga justificación una tarjeta distinta para cada modalidad que es lo que resulta de la literalidad del Proyecto, máxime porque las profesiones reguladas actualmente, que figuran en el Sistema de Información del Mercado Interior (IMI) en España solamente son dos: buzo de gran profundidad [«trabajos de buceo profesionales realizados hasta una profundidad máxima de 75 metros, utilizando equipos de aire en dependencia de medios auxiliares situados en superficie»] y buzo de pequeña profundidad (hasta 25 mts). No sería lógica la previsión que un buceador profesional no pueda realizar una actividad extractiva o científica (cumpliendo las características de la modalidad), puesto que, en realidad, la actividad en esencia es la misma y la pericia o cualificación para la actividad son idénticas. Otra cuestión es que la norma estipule unas características añadidas para la actividad concreta o para el trabajo subacuático concreto (sin que se necesite cambiar de tarjeta de identidad o de cualificación profesional).

La Consejería debe reformular la norma adecuándose a la normativa europea de reconocimiento de las cualificaciones profesionales (RD 581/2017).

Si pretende regular de modo distinto el buceo científico del buceo profesional tendrá que expresamente justificarlo.

Los títulos de formación profesional de Técnico en Operaciones Subacuáticas e Hiperbáricas (antes Técnico en Buceo de Media profundidad) (RD 1073/2012, de 13 de julio) son títulos académicos, no directamente cualificaciones profesionales, y debe mencionarse en el artículo como norma de referencia a la que remitirse para la formación profesional reglada.

En definitiva, lo que parece razonable es que exista una cualificación profesional única para los buceadores profesionales (incluyendo las modalidades de extractivo, científico y para fines públicos) sin perjuicio de exigir algún requisito para cada modalidad que no se relacionará tanto con la profesionalidad sino con la modalidad de ejercicio.

3. Sobre el artículo 6, tarjetas de acreditación de identidad subacuática.

El precepto en realidad se dedica a enumerar las posibles titulaciones académicas o profesionales que integrarán (como requisito previo e inmodificable) la cualificación profesional (la tarjeta de identidad profesional).

En primer lugar, sin carácter esencial, se sugiere un cambio de denominación que se ajuste a la Ley autonómica [«tarjeta de identidad profesional»]).

Es cierto, como advierte la Consejería, que la normativa de titulaciones radica todavía en la norma reglamentaria básica de 1969 y 1973 ya que los títulos de formación profesional reglada (los regulados por el RD 1073/2012 ya citado) no sustituyen ni se equiparan con absoluta correspondencia con los anteriores. Además, existen todavía equivalencias de los títulos militares y los deportivos hasta cierta fecha con los actuales profesionales.

Y es al Estado a quien le compete regular las condiciones para la obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales (art. 149.1.30 CE).

En este contexto, la posición del poder reglamentario autonómico debe reconocerse difícil y es suficiente con referirse a los títulos profesionales válidos para el Estado, por lo que el apartado 2 del artículo debe fijar con la mayor claridad posible los títulos profesionales aceptados para reconocer el ejercicio de la actividad, es decir, para las cualificaciones profesionales. Junto con el título va a exigirse también la edad y el reconocimiento médico apto.

La primera cuestión de técnica normativa más con evidentes efectos de fondo es que al apartado 2 deberá corregirse en los sintagmas «podrá emitir» porque no se trata de una potestad sino que ante la solicitud del profesional y ante «una cualquiera de las titulaciones señaladas» deberá emitir la tarjeta profesional.

En cuanto a las titulaciones admitidas, con buen criterio, la Administración autonómica no quiere dejar fuera del paraguas normativo a ningún profesional que esté capacitado para el ejercicio del buceo. Tal finalidad es plausible y plenamente coherente con la legislación de libre prestación de servicios y garantía de unidad de mercado.

El subapartado *f* no tiene sentido en el contexto del artículo. Cualquier profesional con tarjeta de identidad española (y cualquier autonómica) tendrá cualificación profesional suficiente y no necesita ni siquiera otra tarjeta de identidad profesional o carnet profesional.

La letra *b* debe referirse a la regulación actual del título de Técnico en Operaciones Subacuáticas e Hiperbáricas (antes Técnico en Buceo de Media profundidad) del RD 1073/2012, citado. Puede añadirse y «los que resulten equivalentes u homologados a dicho título».

Por otro lado, la pluralidad de títulos que se mencionan (letras a y b, por ejemplo) pueden ser de categorías distintas y el Proyecto debería tenerlo en cuenta, respetando pues la normativa básica estatal sobre esta materia.

4. Sobre el artículo 7, titulaciones equivalentes en otros países para la obtención de la tarjeta de acreditación profesional.

Con carácter preliminar, debe distinguirse los países de la Unión Europea y Espacio Económico Europeo de los terceros países.

En el primero de los casos, son de aplicación la Directiva 2005/36/CE relativa al reconocimiento de cualificaciones profesionales, el Reglamento UE 1024/2012, relativo al sistema de Información de Mercado Interior y el RD 581/2017, de 9 de junio.

Por tanto, los requisitos que se exigen deben cumplir con la normativa precedente y justificarse expresamente.

El RD 581/2017 establece

Artículo 2. Ámbito de aplicación.

1. Este real decreto se aplicará a los nacionales de Estados miembros de la Unión Europea, que pretendan ejercer, por cuenta propia o ajena, una profesión regulada en España a través del reconocimiento de sus cualificaciones profesionales obtenidas en otro u otros Estados miembros.

Asimismo, se aplicará a todos los nacionales de un Estado miembro de la Unión Europea que hayan realizado un período de prácticas profesionales fuera de su Estado miembro de origen.

[...]

Artículo 3. Efectos del reconocimiento.

1. El reconocimiento de las cualificaciones profesionales por la autoridad competente española permitirá a la persona beneficiaria acceder en España a la misma profesión que aquella para la que está cualificada en el Estado miembro de origen y ejercerla con los mismos derechos que los nacionales españoles.

2. A los efectos de este real decreto, se entenderá que la profesión que se propone ejercer la persona solicitante en España es la misma que aquella para la que está cualificada en su Estado miembro de origen, cuando las actividades cubiertas por dicha cualificación sean similares.

3. No obstante lo dispuesto en el apartado 1, se concederá acceso parcial a una profesión en España en las condiciones establecidas en el capítulo IV de este título.

No cabe duda que la de buceador es una profesión regulada en España y cuya formación y cualificación profesional (por muy antigua que sea la regulación) tiene razón de ser en la seguridad humana, la prevención de accidentes en el mar y la evitación de las actividades que puedan ser perjudiciales (ya sea la contaminación marina, la extracción incontrolada, la expoliación arqueológica, entre otras razones que se encuadran sin dificultad en las razones imperiosas de interés general para regular la profesión y por ende, la actividad y el establecimiento del profesional en España).

Ello no obstante, no significa que la regulación de la actividad y del establecimiento esté exenta de límites, los propios que establece la ley (de hecho la Ley 6/2013 es parca en la regulación del buceo).

Por ello mismo, es de aplicación la normativa de transposición del derecho europeo en esta materia, el repetido RD 581/2017, el cual regula una tarjeta profesional europea del modo siguiente (arts. 4 a 10 del reglamento citado):

12. Tarjeta profesional europea: Certificado electrónico que acredita el cumplimiento por parte de un profesional de todas las condiciones necesarias para el ejercicio de una profesión regulada en un Estado miembro de acogida, bien sea en la modalidad de

prestación temporal y ocasional de servicios o bien para el ejercicio efectivo del derecho de establecimiento.

El Proyecto debería introducir esta tarjeta profesional tanto para la expedición como para el reconocimiento de las que se puedan presentar ya que la Consejería resulta autoridad competente española para aplicar el sistema de reconocimiento de la cualificación profesional de buceador que pretenda prestar servicios o establecerse en las Islas Baleares.

Ello no significa que la Consejería no pueda adoptar las medidas de control y vigilancia sobre las tarjetas a través del llamado sistema IMI (Información del Mercado Interior).

Por ello, los documentos solicitados en el artículo 7.1 letras *a, b c y d* deben ser revisados y solamente exigidos cuando no se disponga de dicha tarjeta profesional europea (que es documento electrónico) o bien cuando se pueda razonablemente dudar de alguno de los extremos, o bien, naturalmente, cuando provenga de un Estado en el que no exista profesión regulada equiparable a las mencionadas en España.

El apartado 2 del art. 7 resulta inocuo puesto que se remite a un procedimiento y a una autoridad distintas, para la homologación del título académico o profesional por las autoridades correspondientes al sistema de títulos, no siendo lógico que se regule o se mencione en este proyecto.

En idéntico sentido debemos observar la improcedencia de la redacción de los apartados 3 y 4.

La reformulación de este artículo, por coherencia, obligará a reformular algunos apartados o incisos de otros artículos (por ejemplo, el artículo 9).

5. Sobre el artículo 12, autorizaciones para llevar a cabo trabajos subacuáticos (y la disposición transitoria).

El Proyecto pretende una autorización para «llevar a cabo trabajos subacuáticos», distinguiendo además diferentes modalidades y una lista de documentación a presentar. Parte el Proyecto de la notificación de la actividad del artículo 61 del RD 550/2020. En realidad, el reglamento estatal solamente exige una «puesta en conocimiento» de la Dirección General de la Marina Mercante de actividades de formación o guiado de buceo recreativo y las actividades en las modalidades de profesional, extractivo y científico, sin especificar, ninguna solicitud ni lista de documentación.

El artículo de 91 la Ley 6/2013 (que, por cierto, solamente se refiere al buceo profesional y no a las demás modalidades) dispone:

2. Para practicar intervenciones de buceo profesional de cualquier tipo en aguas que pertenecen al ámbito territorial de las Illes Balears es necesario que la persona interesada posea la acreditación que lo habilita para desarrollar las tareas profesionales dentro de los parámetros de exposición hiperbárica autorizados.

3. Los centros formadores tienen que estar autorizados por la consejería competente en materia de buceo y debidamente inscritos en el Registro general de la actividad subacuática profesional.

Es decir, la ley prevé, o sea exige, cualificación profesional para los buceadores ya autorización para los centros formadores. En cambio, no prevé autorización para los trabajos subacuáticos.

El Proyecto exige tanto la copia de la comunicación a la Dirección General de la Marina Mercante como obliga a presentar una solicitud de autorización de «cualquier trabajo subacuático».

El texto utiliza una redacción equívoca, puesto que habla de «autorización» y «solicitud» aunque no prevé ningún acto autorizador ni permiso efectivo.

La lectura que debemos hacer, amén de la mejorable técnica normativa, es que lo único que permite la Ley es exigir una comunicación de la copia de la comunicación efectuada ante la Administración estatal, lo que tiene justificación tanto en la seguridad marítima como en las competencias autonómicas que pueden estar afectadas, por ejemplo, la de pesca, la de medio ambiente, la de arqueología o la de aguas interiores.

La comunicación previa tiene un régimen jurídico previsto en el artículo 69.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, al que sencillamente puede remitirse el art. 12.1 proyectado, sin exigencias documentales que, a todas luces, parecen excesivas y sin fundamento legal. Debemos recordar el artículo 4 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de régimen jurídico del sector público, así como el conexo principio de proporcionalidad del artículo 129 de la LPCAP. El primer precepto dispone:

Artículo 4. Principios de intervención de las Administraciones Públicas para el desarrollo de una actividad.

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

2. Las Administraciones Públicas velarán por el cumplimiento de los requisitos previstos en la legislación que resulte aplicable, para lo cual podrán, en el ámbito de sus respectivas competencias y con los límites establecidos en la legislación de protección de datos de carácter personal, comprobar, verificar, investigar e inspeccionar los hechos, actos, elementos, actividades, estimaciones y demás circunstancias que fueran necesarias.

La comunicación previa facilita la inspección y control de la Administración y quizá sea lógico advertir de ello en el propio texto del decreto en ciernes.

En el Expediente no halla este Consejo Consultivo motivación alguna que justifique las exigencias del artículo 12, apartados 2, 3 y 4, los cuales deberán ser suprimidos, salvo que se justifique la necesidad de dichos requisitos documentales o formales.

6. En relación con el artículo 13, centros de formación.

El Proyecto se limita a recordar la necesidad que el centro de enseñanza esté «autorizado» por las Administraciones pertinentes, lo que se puede dar por supuesto, aunque tiene un sentido que figure en este decreto como «referencia» sistemática.

Ahora bien, en el apartado 2 se obliga a una «declaración responsable» lo que es excesivo y en cierto modo incoherente con el párrafo anterior. Si el centro de enseñanza está debidamente autorizado será más que suficiente que efectúe una comunicación previa al inicio de actividades.

7. La disposición transitoria única, en cuanto a la validez de tarjetas de identidad profesional y las autorizaciones de trabajos subacuáticos.

Vuelve aquí el texto a hablar de «tarjetas de identidad profesional» cuando ahora el decreto en ciernes propone una denominación diferente. Deberá plantearse una redacción coherente y en todo caso las tarjetas anteriores se equiparan ahora a las «tarjetas de acreditación de identidad subacuática» aunque este Consejo Consultivo ya ha mantenido que tal denominación no es muy expresiva de la realidad.

El último inciso referido a las autorizaciones de trabajos subacuáticos pierde su valor puesto que consideramos que dichas autorizaciones son en realidad comunicaciones previas y estas no tienen una validez limitada. La Orden de 21 de junio de 2000 establece una autorización para inmersiones por trabajos submarinos que tiene una validez hasta «el día 31 de diciembre del año en curso». Dicha Orden no fue sometida a nuestro dictamen y por lo demás la legislación ha cambiado y debe respetarse el principio de legalidad. En definitiva, estas «autorizaciones» tendrán ahora el valor de «comunicaciones previas» sin ninguna condición de validez, sin perjuicio de la potestad inspectora de la Administración.

Séptima Observaciones no esenciales

En el artículo 5 apartado 3, buceo científico, cuando se prescribe que «hay que demostrar actividad de investigación científica debidamente acreditada» surgen dudas más que razonables sobre cual sea esta acreditación. Es lógico que cualquier buceador no pueda etiquetarse o considerarse «científico». Ahora bien, el proyecto podría mejorar su redacción expresando con algún desarrollo cual es esa actividad y como se podría acreditar, de modo que no sea discriminatorio, por supuesto, y que recoja las características fundadas de esta modalidad.

Sería útil que la Consejería promotora prevea expresamente la tramitación electrónica de los procedimientos regulados, ya que esta es una exigencia que ya se halla en la legislación administrativa y cada vez es más extendido su uso. Se señala ello porque algunos requisitos procedimentales deben pensarse ya en formato electrónico y facilitar así la simplificación administrativa y evitar cargas al ciudadano que desea ejercer la actividad regulada o establecer alguna de las empresas previstas. Se deduce que algunos preceptos están previendo una presentación documental en formato papel, por ejemplo, la fotografía del titular (art. 8); las fotocopias compulsadas (art. 9) entre otros ejemplos. Aunque no es un defecto de legalidad, en los reglamentos actuales debe proyectarse ya la presentación de toda la documentación o acreditación por medios telemáticos, con las repercusiones

lógicas que ello implica; baste recordar la plena vigencia del Real Decreto 203/2021, de 30 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de actuación y funcionamiento del sector público por medios electrónicos, siendo útil su relectura antes de proyectar cualquier norma jurídica sobre procedimiento administrativo o funcionamiento del sector público, para cumplir con la plena adaptación a los requisitos de la administración electrónica.

Por último, por coherencia sistemática y relación con la materia, sería útil apuntar ya algunas modificaciones parciales convenientes (para la consulta de la norma) del Decreto 14/2014, de 14 de marzo. Por ejemplo y de modo muy singular, el artículo 6, respecto de las condiciones de seguridad del buceo recreativo, no puede seguir refiriéndose a la Orden del Ministerio de Fomento de 14 de octubre de 1997, cuando rige ya el Real Decreto 550/2020, citado, al que ya podría remitirse, en virtud, de una disposición final en este Proyecto que cambiara de modo adecuado el artículo 6 del Decreto 14/2014.

Una vez introducidos los cambios considerados por la Consejería, a tenor de la especialidad del decreto, sería conveniente la revisión lingüística completa del texto en ambas lenguas oficiales para asegurar la correcta terminología i la coherencia de ambos textos.

III. CONCLUSIONES

- 1.ª La Presidenta de las Illes Balears está legitimada para solicitar el presente dictamen y el Consejo Consultivo es competente para emitirlo con carácter preceptivo.
- 2.ª El procedimiento seguido para la elaboración del Proyecto de decreto es conforme a derecho, si bien deberán tenerse en cuenta las observaciones esenciales de la consideración jurídica segunda antes de la aprobación del Decreto.
- 3.ª El Gobierno de las Illes Balears tiene competencia para la aprobación de la norma proyectada, una vez subsanada la deficiencia procedimental recogida en la consideración jurídica segunda.
- 4.ª Deben atenderse las observaciones realizadas en la consideración jurídica quinta calificadas de sustanciales, a los efectos de la utilización de la fórmula «de acuerdo con el Consejo Consultivo» prevista en el artículo 4.3 de la Ley 5/2010, de 16 de junio, reguladora del Consejo Consultivo de las Illes Balears.

Palma, 13 de julio de 2022

El presidente

DIEGUEZ SEGUI
ANTONIO JOSE
Firmado digitalmente
por DIEGUEZ SEGUI
ANTONIO JOSE
15
2022/07/25
15:03

Antonio José Diéguez Seguí

La consejera-secretaria

BALLESTER
CARDELL
MARIA - DNI
Firmado digitalmente
por BALLESTER
CARDELL MARIA - DNI
11:04

Maria Ballester Cardell

