



INFORME N 10/2019, SOBRE EL PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE ESTABLECEN LOS REQUISITOS QUE HABILITAN PARA EL EJERCICIO DEL BUCEO PROFESIONAL EN LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ANDALUCÍA

Pleno

Presidente

D. José Luis de Alcaraz Sánchez-Cañaveral.

Vocales

D. Luis Palma Martos, Vocal Primero.

D^a. María Cruz Inmaculada Arcos Vargas, Vocal Segundo.

Secretaria del Consejo

D^a. M^a Ángeles Gómez Barea.

El Consejo de Defensa de la Competencia de Andalucía, en su sesión de fecha 16 de diciembre de 2019, con la composición expresada y siendo ponente D^a. María Cruz Inmaculada Arcos Vargas, en relación con el asunto señalado en el encabezamiento, aprueba el siguiente Informe:

I. ANTECEDENTES

1. Con fecha 18 de julio de 2019, tuvo entrada en el Registro de la Agencia de Defensa de la Competencia de Andalucía (en adelante, ADCA) un oficio remitido por el Presidente del Instituto de Investigación y Formación Agraria y Pesquera de Andalucía (en adelante, IFAPA), entidad adscrita a la Consejería de Agricultura, Ganadería, Pesca y Desarrollo Sostenible, solicitando el informe preceptivo regulado en el artículo 3, letra i) de la Ley 6/2007, de 26 de junio, de Promoción y Defensa de la Competencia de Andalucía, en relación al proyecto de Decreto por el que se establecen los requisitos que habilitan para el ejercicio del buceo profesional en la Comunidad Autónoma de Andalucía.

Junto a dicha petición, el órgano proponente de la iniciativa normativa acompañaba exclusivamente el texto del proyecto de Decreto.

2. Con fecha 7 de agosto de 2019, tras un análisis preliminar de la norma, y de conformidad con lo establecido en la Resolución de 19 de abril de 2016 del Consejo de Defensa de la Competencia de Andalucía, por la que se aprueban los criterios para determinar la incidencia de un proyecto normativo en la competencia efectiva, unidad de mercado y actividades económicas, se requirió la cumplimentación y remisión de los Anexos I y II de la citada Resolución, así como la remisión de cualquier tipo de documentación o estudio que pudiese ayudar a la caracterización del mercado objeto de regulación.
3. Con fecha de 27 de septiembre de 2019, se recibió en el registro de la ADCA la documentación requerida.
4. Con fecha de 15 de noviembre de 2019, la Secretaría General y el Departamento de Estudios, Análisis de Mercados y Promoción de la Competencia de la ADCA elevaron a este Consejo la propuesta conjunta de Informe, teniendo entrada en esta sede en esa misma fecha.

II. FUNDAMENTOS DE DERECHO

La elaboración del presente Informe se realiza sobre la base de las competencias atribuidas a la ADCA en el artículo 3, letra i) de la Ley 6/2007, de 26 de junio, de Promoción y Defensa de la Competencia de Andalucía. Su emisión corresponde a este Consejo, a propuesta del Departamento de Estudios, Análisis de Mercados y Promoción de la Competencia y de la Secretaría General, de conformidad con lo establecido en el artículo 8.4 de los Estatutos de la ADCA, aprobados por Decreto 289/2007, de 11 de diciembre¹.

El procedimiento de control *ex ante* de los Proyectos Normativos se detalló en la Resolución de 19 de abril de 2016, del Consejo de Defensa de la Competencia de Andalucía, cuya entrada en vigor se produjo el 14 de mayo de 2016. Dicha Resolución recoge los criterios para determinar los supuestos en los que un proyecto normativo puede incidir en la competencia, unidad de mercado, actividades económicas y principios de buena regulación.

¹ Conforme a la redacción vigente, en virtud de lo dispuesto en el Decreto 290/2015, de 21 de julio, por el que se modifican los Estatutos de la Agencia de Defensa de la Competencia de Andalucía, aprobados por Decreto 289/2007, de 11 de diciembre.



III. OBJETO Y CONTENIDO DEL PROYECTO NORMATIVO

El proyecto de Decreto sometido a informe tiene por objeto la regulación de los requisitos que habilitan para la práctica de intervenciones hiperbáricas y subacuáticas de carácter profesional y científico en la Comunidad Autónoma de Andalucía.

El texto en cuestión consta de un preámbulo, diez artículos, una Disposición adicional, dos Disposiciones transitorias, una Disposición derogatoria única y tres Disposiciones finales.

El proyecto normativo presenta la siguiente estructura:

- El **artículo 1** recoge el objeto y ámbito de aplicación de la norma. En tal sentido, su aplicación se extiende al ejercicio del buceo profesional y científico en cualquier tipo de aguas pertenecientes al ámbito territorial de la Comunidad Autónoma de Andalucía.
- El **artículo 2** establece como requisito para el ejercicio de la actividad la posesión de la Libreta de Actividades Subacuáticas, e introduce la denominada Tarjeta Profesional de buceo profesional. Ambos documentos expedidos por el IFAPA, a solicitud del interesado.
- El **artículo 3** permite el sometimiento de la actividad a las limitaciones que las administraciones competentes, por razón del lugar donde se vaya a desarrollar la actividad o de la finalidad de éstas, puedan establecer.
- Los **artículos 4 y 5** establecen, por un lado, las titulaciones administrativas de carácter profesional y las especialidades asociadas a estas, y por otro, las habilitaciones correspondientes a cada una de las titulaciones.
- El **artículo 6** establece una autorización administrativa para poder ejercer el buceo científico asociado a proyectos promovidos por centros de investigación. La vigencia de estas autorizaciones se limita a la duración de los proyectos.
- El **artículo 7** contempla los requisitos que los interesados deben cumplir para acceder a cada uno de las titulaciones administrativas de buceo profesional, tales como: tener 18 años, certificado médico de aptitud para la práctica del buceo profesional, haber superado un test psicotécnico de aptitud para la práctica del buceo profesional, haber superado un curso impartido por un centro autorizado por el IFAPA, entre otras.
- El **artículo 8** contiene los requisitos para poder obtener la autorización administrativa de buceo científico.
- El **artículo 9** dispone la autorización para aquellos centros de formación que pretendan impartir cursos conducentes a la obtención de los títulos que habilitan para el ejercicio del buceo profesional, así como la obligación de estos de

comunicar, con carácter previo, la celebración de los cursos, relegando esta materia a un desarrollo normativo posterior.

- El **artículo 10** habilita al IFAPA para efectuar, en cualquier momento, los controles sobre los cursos y la acreditación de las entidades docentes.

Se completa el proyecto normativo con una Disposición adicional única relativa a los centros de formación profesional reglada, autorizados por la Consejería de Educación para impartir el Título de Técnico de grado medio en operaciones subacuáticas e hiperbáricas.

Por su parte, la Disposición transitoria primera regula el régimen jurídico de renovación y convalidación de los títulos, certificados o tarjetas que habilitan para el ejercicio profesional de buceo que hayan sido obtenidos con anterioridad a la Orden de 22 de diciembre de 1995. La Disposición transitoria segunda declara en situación a extinguir, la especialidad de Buceador Instructor Profesional obtenida conforme al Decreto 28/2002.

La Disposición derogatoria única declara, entre otras, la derogación expresa del Decreto 28/2002, así como la de aquellas normas que se opongan a lo establecido en el presente Decreto.²

Por último, la Disposición final primera se encarga de sustituir la autorización anual de las empresas de buceo profesional regulada en el artículo 11.2 de la Orden de 14 de octubre de 1997, por una declaración responsable. Y las Disposiciones finales segunda y tercera regulan, respectivamente, el desarrollo y ejecución de la norma y la entrada en vigor.

IV. MARCO NORMATIVO

En el ámbito estatal, el ejercicio de las actividades subacuáticas se encuentra regulado en el Decreto de Presidencia 2.055/1969, de 25 de septiembre por el que se regula el ejercicio de actividades subacuáticas (en adelante, Decreto 2.055/1969), constituido como normativa básica a nivel nacional, habiéndose desarrollado por 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. Asimismo, las normas de seguridad para el ejercicio de actividades subacuáticas se establecen en la Orden del Ministerio de Fomento de 14 de octubre de 1997.

Por otra parte, mediante el Real Decreto 2075/1999, de 30 de diciembre, sobre traspaso de funciones y servicios a la Comunidad Autónoma de Andalucía en materia de buceo

² A través de esta Disposición, el IFAPA proyecta la derogación de otras normas no relacionadas con la materia.



profesional, esta Comunidad Autónoma asumió 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 las titulaciones que habiliten para el ejercicio de buceo profesional, así como la expedición de certificados, títulos y tarjetas de identidad profesional que habiliten para el ejercicio de ese tipo de buceo. El ejercicio de dichas funciones se realizará de conformidad con los criterios de la normativa que, en su caso, establezca el Estado en el ámbito de sus competencias.

El citado Real Decreto, vino a complementar los traspasos ya efectuados a la Comunidad Autónoma de Andalucía en materia de enseñanzas náuticas–deportivas y subacuáticas–deportivas, aprobados por el Real Decreto 1405/1995, de 4 de agosto.

En el ámbito autonómico, el artículo 48.2 de la Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía otorga a esta Comunidad competencias exclusivas, entre otras, en materia de buceo profesional y la formación y las titulaciones en actividades de recreo.

Por su parte, fue el Decreto 116/2000, de 3 de abril, el que asignó a la Consejería de Agricultura y Pesca las funciones y servicios traspasados por la Administración del Estado a la Comunidad Autónoma de Andalucía, por el Real Decreto 2.075/1999, de 30 de diciembre, en materia de buceo profesional.

En desarrollo de tales competencias, se aprobó el Decreto 28/2002, de 29 de enero, por el que se establecen los requisitos que habilitan para el ejercicio del buceo profesional en la Comunidad Autónoma de Andalucía (en adelante, Decreto 28/2002). Norma cuya derogación persigue el proyecto normativo objeto de Informe.

Por último, también cabe aludir a la Orden de 18 de julio de 2002, por la que se regula los procedimientos y condiciones para la obtención de las titulaciones administrativas que habilitan para el ejercicio del buceo profesional en la Comunidad Autónoma de Andalucía en desarrollo del Decreto 28/2002.

V. CARACTERIZACIÓN DEL MERCADO EN ANDALUCÍA E INCIDENCIA SOBRE LA ACTIVIDAD ECONÓMICA

Como ya se ha señalado, el proyecto de Decreto que aquí se analiza tiene por objeto regular los requisitos que habilitan para la práctica de intervenciones hiperbáricas y subacuáticas de carácter profesional o científico del buceo profesional en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Andalucía, quedando excluido el buceo de carácter militar.

Se trata, por tanto, de adaptar la normativa vigente a la realidad actual de una actividad económica y/o empresarial como es el buceo profesional, que ha evolucionado de manera destacada y creciente en los últimos años.

No existen cifras oficiales que permitan caracterizar el sector, ni siquiera un censo que agrupe al conjunto de profesionales que ejercen esta actividad. No obstante, cabe destacar la heterogeneidad de los ámbitos en los que operan, ya que esta profesión está presente en multitud de sectores que van desde la ingeniería subacuática, estando presente en todas las fases de la vida de las obras públicas subacuáticas, marítimas e hidráulicas, hasta el naval y la construcción, con la realización de obras marítimas. Desarrollan así un número muy variado de actividades que comprenden la limpieza de fondos marinos, trabajos subacuáticos en presas, la extracción de recursos marinos, rescates y salvamento en el mar y aguas fluviales, junto a facetas más recreativas relacionadas con trabajos audiovisuales o gestión de puertos deportivos, destacando igualmente la formación y la realización de cursos relacionados con el buceo profesional.

En consecuencia, las empresas dedicadas a esta actividad pueden venir encuadradas en muy distintos epígrafes y códigos de actividad (CNAE 2009), no siendo posible realizar una cuantificación de su número de una manera precisa y aislada del resto de actividades. Pueden considerarse desde Actividades deportivas (código 931); Otras actividades profesionales, científicas y técnicas (código 749); Perforaciones y sondeos (código 431.3); Otra educación (código 855), hasta Actividades anexas al transporte (código 522), como mera aproximación a la realidad de este colectivo.

Pese a ello, cabe señalar lo declarado por el órgano proponente de la norma en el punto 5.1 del Anexo II de la Resolución de 19 de abril de 2016 del Consejo de Defensa de la Competencia de Andalucía (en adelante, CDCA) que, en cuanto a las características generales del sector y los mercados afectados por la regulación, destaca lo siguiente:

“Desde el punto de vista de los operadores podemos decir que el sector se encuentra relativamente atomizado pues, en general, alrededor de los principales puertos del Estado han ido surgiendo pequeñas empresas de trabajos subacuáticos, algunas de las cuales ha ido tomando más importancia.

No obstante la citada atomización, existe la Asociación Nacional de Empresas de Buceo Profesional, que actualmente registra inscritas a 46 pequeñas empresas, la mayor parte de ellas. A nivel autonómico no existe una asociación semejante, aunque es alrededor de los puertos más importantes de la comunidad andaluza (Algeciras, Cádiz, Málaga y Huelva) donde se localizan la mayoría de estas empresas”.

En efecto, la Asociación Nacional de Empresas de Buceo Profesional³ es la única asociación nacional de empresas españolas dedicadas al buceo profesional, que reúne a la mayoría de las principales empresas del sector, y que las representa en calidad de patronal frente a todas las Administraciones Públicas, aunque no tiene un listado de miembros adheridos.

³ Vid: <http://anebp.org/>



Por su parte, y a nivel de la Comunidad Autónoma de Andalucía, cabe mencionar que existe la Federación Andaluza de Actividades Subacuáticas⁴, que es una de las principales Federaciones autonómicas dentro de la Federación Española de Actividades Subacuáticas y que agrupa a casi 4.000 federados y más de 60 clubes aunque circunscribe su actividad al ámbito competitivo y deportivo, con actividades de índole formativa en actividades subacuáticas.

En consecuencia, puede concluirse que se trata de un sector profesional en auge, con un abanico creciente de ámbitos de actuación que exige por tanto una regulación acorde, creando un marco normativo que permita y favorezca el desarrollo futuro de esta actividad económica, y la capacitación adecuada de los profesionales en un entorno competitivo.

VI. ANÁLISIS DE COMPETENCIA, UNIDAD DE MERCADO Y MEJORA DE LA REGULACIÓN

VI.1. Consideraciones previas sobre la mejora de la regulación económica

La mejora de la regulación económica constituye el conjunto de actuaciones e instrumentos, mediante los cuales los poderes públicos, al elaborar o aplicar las normas con impacto en las actividades económicas, promueven un entorno más eficaz para el desarrollo de la actividad empresarial y profesional, y evitan la imposición de restricciones injustificadas o desproporcionadas.

En tal sentido, merece la pena recordar que la imposición de cargas afecta al comportamiento de los agentes económicos ralentizando sus operaciones, detrayendo recursos de otras actividades productivas, condicionando sus decisiones de inversión y generando obstáculos a la libre entrada y salida del mercado. De ahí, la importancia de incentivar la producción de normas más transparentes, más fácilmente aplicables y sujetas a un proceso de revisión que optimice sus resultados, coadyuve a la dinamización económica, simplifique procesos y reduzca cargas innecesarias.

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 2.2 de la Ley 6/2007, de 26 de junio, de Promoción y Defensa de la Competencia de Andalucía, al evaluar las distintas iniciativas normativas, la ADCA aplica los principios de eficiencia, necesidad, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia, accesibilidad, simplicidad y eficacia. Ello, en aras de que el marco normativo propuesto contribuya a alcanzar un modelo productivo acorde con los principios y objetivos básicos previstos en el artículo 157 del Estatuto de Autonomía para Andalucía.

Asimismo, tras la entrada en vigor de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado (en adelante, LGUM), todas las Administraciones Públicas españolas están obligadas a observar en sus disposiciones los principios

⁴ Vid: <https://faas.com.es/>

establecidos para proteger las libertades de acceso y ejercicio de los operadores económicos. El artículo 9.1 de la LGUM, bajo el título “Garantía de las libertades de los operadores económicos”, preceptúa:

“Todas las autoridades competentes velarán, en las actuaciones administrativas, disposiciones y medios de intervención adoptados en su ámbito de actuación, por la observancia de los principios de no discriminación, cooperación y confianza mutua, necesidad y proporcionalidad de sus actuaciones, eficacia en todo el territorio nacional de las mismas, simplificación de cargas y transparencia”.

Para toda actuación de las Administraciones Públicas que pueda limitar el ejercicio de derechos individuales o colectivos, el artículo 4.1 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (en adelante, Ley 40/2015), regulador de los “Principios de intervención de las Administraciones Públicas para el desarrollo de una actividad” dispone lo siguiente:

“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”.

En lo que se refiere estrictamente a iniciativas normativas, el artículo 129.1 de la Ley 39/2015, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, Ley 39/2015) enuncia los “Principios de buena regulación”, y determina que:

“En el ejercicio de la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria, las Administraciones Públicas actuarán de acuerdo con los principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia, y eficiencia. En la exposición de motivos o en el preámbulo, según se trate, respectivamente, de anteproyectos de ley o de proyectos de reglamento, quedará suficientemente justificada su adecuación a dichos principios”.

Los esfuerzos por incorporar al ordenamiento jurídico los principios de la *better and smart regulation* no se agotan con el análisis *ex ante* de los proyectos normativos por las instituciones que tienen encomendadas esa función consultiva.

Por ello, también interesa señalar aquí que el artículo 130 de la Ley 39/2015, referido a la “Evaluación normativa y adaptación de la normativa vigente a los principios de buena regulación”, dispone lo siguiente:

“1. Las Administraciones Públicas revisarán periódicamente su normativa vigente para adaptarla a los principios de buena regulación y para comprobar la medida en que las normas en vigor han conseguido los objetivos previstos y si estaba justificado y correctamente cuantificado el coste y las cargas impuestas en ellas.



El resultado de la evaluación se plasmará en un informe que se hará público, con el detalle, periodicidad y por el órgano que determine la normativa reguladora de la Administración correspondiente.

2. Las Administraciones Públicas promoverán la aplicación de los principios de buena regulación y cooperarán para promocionar el análisis económico en la elaboración de las normas y, en particular, para evitar la introducción de restricciones injustificadas o desproporcionadas a la actividad económica”.

Sentado lo anterior, este Consejo realizará el análisis del proyecto normativo remitido, de acuerdo con los principios enunciados *ut supra*, y de conformidad con lo establecido en la Resolución de 19 de abril de 2016 del CDCA por la que se aprueban los criterios para determinar la incidencia de un proyecto normativo en la competencia efectiva, unidad de mercado y actividades económicas.

VI.2. Consideraciones particulares sobre el proyecto normativo

Desde la óptica de la buena regulación que debe presidir la iniciativa legislativa y potestad reglamentaria de las Administraciones Públicas, debemos recordar los principios reconocidos en el artículo 129 de la Ley 39/2015.

Con base en los principios de necesidad y eficacia toda norma debe estar justificada por una razón de interés general y, además, habrá de concretar claramente la finalidad que pretende conseguir y ser el instrumento más adecuado para garantizar su consecución (artículo 129.2 de la Ley 39/2015).

Así pues, la elaboración de toda norma debe recoger de forma precisa una definición clara de sus objetivos, y que tales objetivos se expliciten y sean coherentes con las medidas reguladoras que se detallan en el cuerpo de la misma. Esta definición va a permitir entender el porqué de la intervención, su oportunidad y su consistencia.

Cabe destacar que el artículo 5 de la LGUM también trata la aplicación del principio de necesidad a la regulación de la actividad económica. De acuerdo con la LGUM, el principio de necesidad es el primer presupuesto para regular el acceso o ejercicio de cualquier actividad. En consecuencia, el establecimiento de límites a la libre iniciativa económica solo quedará justificado cuando concorra alguna “razón imperiosa de interés general” de las previstas en la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio (en adelante, Ley 17/2009). Es decir, la LGUM solo admite como razones imperiosas de interés general las contempladas, con carácter cerrado, en el artículo 3.11 de la Ley 17/2009.

Asimismo, en virtud del principio de proporcionalidad, la iniciativa que se proponga deberá contener la regulación imprescindible para atender el objetivo de interés público que se persiga. Todo ello, tras constatar que no existen otras medidas menos restrictivas o que impongan menos obligaciones a los destinatarios, teniendo en cuenta



que, generalmente, a mayor grado de intervención, mayor distorsión a la actividad económica se estará produciendo.

Por otra parte, las medidas que se establezcan deberán ser las adecuadas para alcanzar el objetivo de interés general propuesto o para hacer frente al fallo de mercado. Debe darse una relación de causalidad entre la intervención reguladora y la finalidad perseguida.

Y a fin de garantizar el principio de seguridad jurídica, la iniciativa normativa se ejercerá de manera coherente con el resto del ordenamiento jurídico, nacional y de la Unión Europea, para generar un marco normativo estable, predecible, integrado, claro y de certidumbre, que facilite su conocimiento y comprensión y, en consecuencia, la actuación y toma de decisiones de las personas y empresas.

Además, toda iniciativa normativa debe atender a la consecución de un marco normativo sencillo, claro y poco disperso, que facilite el conocimiento y la comprensión del mismo.

En el caso que nos ocupa, el IFAPA afirma en el Anexo I de la Resolución de 19 de abril de 2016 del CDCA, que la propuesta de norma tiene por objeto la regulación de una actividad económica, un sector económico o mercado, y que incide en la competencia efectiva, en la unidad de mercado, o en las actividades económicas.

En tal sentido, se señala en el Anexo II de la Resolución del CDCA, que el objetivo principal de la norma es la actualización de una normativa en vigor desde 2002 para ir en consonancia con los medios, técnicas, equipos y especialidades que la industria subacuática requiere tras 17 años de avances tecnológicos. Al mismo tiempo, busca introducir la tarjeta de identidad profesional marítimo pesquera; la creación y desarrollo de nuevas titulaciones y especialidades administrativas de carácter profesional para el ejercicio del buceo en Andalucía, así como sus habilitaciones; y la reducción de plazos a las empresas en la obtención de la autorización anual para poder realizar trabajos habituales de buceo profesional, mediante la sustitución de esta por la presentación de una declaración responsable.

En lo referente al impacto de la norma sobre la competencia efectiva, el órgano proponente niega que esta tenga efecto alguno al respecto. No obstante lo anterior, un análisis detallado del articulado refleja que el proyecto de Decreto mantiene afectaciones, como pueda ser la obligatoriedad de estar en posesión de la Libreta de Actividades Subacuáticas para poder ejercer el buceo, la necesaria autorización para el ejercicio del buceo científico, o la nueva exigencia de la Tarjeta Profesional.

En relación con los efectos sobre la unidad de mercado, el centro directivo declara que el proyecto normativo regula o afecta al acceso de la actividad económica así como a su ejercicio reconociendo, entre otras cuestiones, que se impone un régimen de intervención administrativa como pueda ser la exigencia de una declaración responsable para las empresas que prestan servicios de trabajos subacuáticos, y ello justificado sobre la base de la protección de los destinatarios de los servicios y los trabajadores,



del medio ambiente y del entorno urbano. También, se precisa la obtención de una autorización administrativa para que los centros de formación puedan impartir cursos de formación de buceo profesional, siguiendo lo previsto en la normativa básica estatal, y más concretamente en el Decreto 2055/1969.

Respecto a la incidencia de la norma en las actividades económicas, la IFAPA niega su impacto sobre las empresas y PYMES, el empleo, las personas consumidoras y usuarias, o sobre los precios de los productos y servicios.

Sobre la base de todo cuanto antecede, así como sobre la información y documentación remitida por la IFAPA, se efectúan las siguientes consideraciones.

VI.2.1. Adecuación del proyecto a los principios de buena regulación

La primera objeción que cabría efectuar al proyecto de Decreto analizado sería que, si bien es cierto que el cumplimiento de los principios de una buena regulación establecidos en el artículo 129 de la Ley 39/2015, tienen cierto reflejo en el Anexo II cumplimentado por el IFAPA, sin embargo, y en contra de lo que exige el apartado primero de este artículo, no puede considerarse que en el preámbulo de la norma se justifique suficientemente su adecuación a todos y cada uno de ellos.

Entre otros aspectos, se advierte que el preámbulo de la norma no refleja la razón imperiosa de interés general que justificaría la tramitación de la misma, como pueda ser la necesidad de garantizar bienes jurídicos tan relevantes como la vida y la seguridad de las personas que desarrollan esta actividad económica o la protección del medio ambiente.

En tal sentido, y por su parecido con el buceo profesional, cabe aludir a la actividad de buceo deportivo-recreativo regulado por el Decreto 216/2003, de 22 de julio, según el cual, *“Se trata de una actividad en la que el ser humano se expone a unos riesgos de especial intensidad por llevarse a cabo en un medio no natural para él, que puede ser especialmente hostil en función de la profundidad alcanzada. A esto ha de añadirse que las continuas innovaciones técnicas conceden al buceador un grado de autonomía y libertad de movimientos cada vez mayores, y con ello una generación de riesgos superiores que cuando la inmersión era más limitada. En efecto, la permanencia bajo el agua durante cierto tiempo y a determinada profundidad, supone exponer al ser humano a un riesgo cierto, que se puede disminuir siempre y cuando se posean los conocimientos y aptitudes adecuadas en función de la profundidad alcanzada y las circunstancias concurrentes, así como cuando cuente con los medios materiales y técnicos precisos para ello.*

Además, se ha de preservar el medio subacuático en general, y el submarino en particular, que poseen un valor o riqueza medioambiental, garantizando su conservación y continuidad para generaciones futuras.”



Conviene recordar que según el artículo 5 de la LGUM, las razones imperiosas de interés general que justificarían el establecimiento de algún límite al acceso a una actividad económica o su ejercicio, o la exigencia del cumplimiento de requisitos para el desarrollo de una actividad, son las tasadas en el artículo 3.11 de la Ley 17/2009. Esto es: el orden público, la seguridad pública, la protección civil, la salud pública, la preservación del equilibrio financiero del régimen de seguridad social, la protección de los derechos, la seguridad y la salud de los consumidores, de los destinatarios de servicios y de los trabajadores, las exigencias de la buena fe en las transacciones comerciales, la lucha contra el fraude, la protección del medio ambiente y del entorno urbano, la sanidad animal, la propiedad intelectual e industrial, la conservación del patrimonio histórico y artístico nacional y los objetivos de la política social y cultural.

Por todo cuanto antecede, se recomienda la revisión del preámbulo normativo, a los efectos de motivar suficientemente que la norma proyectada se adecua a todos y cada uno de los principios de buena regulación, cumpliendo así con lo exigido por el artículo 129.1 de la Ley 39/2015.

VI.2.2. Sobre la libreta de actividades subacuáticas y la tarjeta de identificación.

El artículo 2 del Decreto 28/2002 regula la Libreta de Actividades Subacuáticas en los siguientes términos:

“1. Para el ejercicio profesional de actividades subacuáticas, el buceador deberá estar en posesión de la Libreta de Actividades Subacuáticas, como documento de identificación profesional y acreditación de las titulaciones administrativas y especialidades del buceador profesional, reconocimientos médicos y psicológicos periódicos, así como las actuaciones de inmersión que el buceador realice y de cualquiera otros datos o anotaciones que en desarrollo de este Decreto se determinen.

2. Su expedición y renovación se efectuará, a solicitud del interesado, por la Dirección General de Investigación y Formación Agraria y Pesquera, en la forma que en desarrollo de este Decreto se determine.”

La obtención de la mencionada Libreta por los interesados en desarrollar la actividad de buceo profesional es, por tanto, un requisito de acceso a la actividad. Con ello, se establece un régimen de intervención administrativa que, según la Orden de 18 de julio de 2002 por la que se regulan los procedimientos y condiciones para la obtención de las titulaciones administrativas que habilitan para el ejercicio del buceo profesional en la Comunidad Autónoma de Andalucía en desarrollo del Decreto 28/2002, se configura como una autorización administrativa⁵.

⁵ En el caso que nos ocupa, el Artículo 17 de la Orden de 18 de julio de 2002, establece que la Administración de la Comunidad Autónoma de Andalucía dispone del plazo máximo de seis meses para dictar y notificar la Resolución de expedición y renovación de la libreta de Actividades subacuáticas.



Ha de tenerse en cuenta que la licencia o autorización es el medio de intervención que más limita el acceso a una actividad económica y su ejercicio, dado que exige un acto expreso o tácito de la autoridad competente que debe realizarse con carácter previo, por lo que su exigencia debe respetar los principios de necesidad, proporcionalidad y mínima distorsión de la competencia.

La nueva regulación propuesta para el artículo 2 establece que:

“1. Para el ejercicio profesional de actividades subacuáticas, se deberá estar en posesión de la Libreta de Actividades Subacuáticas, como documento de identificación profesional y acreditación de las especialidades del buceador profesional, de aptitud en los reconocimientos médicos y psicológicos periódicos, así como las actuaciones de inmersión que el buceador realice y de cualquiera otros datos o anotaciones que en desarrollo de este Decreto se determinen.

2. Se crea la Tarjeta Profesional de buceo profesional que acredita el título administrativo de carácter profesional de buceo.

3. La expedición de la Libreta de Actividades Subacuáticas y la Tarjeta Profesional se efectuará, a solicitud de la persona interesada, por el Instituto Andaluz de Investigación y Formación Agraria, Pesquera, Alimentaria y de la Producción Ecológica (en adelante IFAPA). El procedimiento para la obtención, tanto de la Libreta como de la Tarjeta, se establecerá mediante Orden de la Consejería Competente en materia de Agricultura y Pesca.”

Esto es, el proyecto normativo, mantiene como requisito para poder iniciar el ejercicio de la actividad profesional de buceo estar en posesión de la libreta, y añade un nuevo documento, la Tarjeta Profesional, cuya expedición también será a petición del interesado.

Al igual que la Libreta, la Tarjeta Profesional se encuentra recogida en la normativa básica estatal. Nos referimos, en particular, a la Orden de la Presidencia del Gobierno de 28 de abril de 1973, por la que se aprueba el Reglamento para el ejercicio de Actividades Subacuáticas en las Aguas Marítimas e Interiores. Asimismo, en el ámbito autonómico, la exigencia de estar en posesión de este documento para el desarrollo de la actividad de buceo profesional, también se contempla en diversas normas⁶.

⁶ A título de ejemplo, se puede citar el artículo 6 del Decreto 88/2008, de 29 de abril, por el que se establecen las condiciones que habilitan para la práctica del buceo profesional en la Comunidad Autónoma de Canarias y la autorización a los centros que deseen impartir cursos para la obtención de los títulos de buceo profesional; el artículo 19 del Decreto 54/2012, de 22 de mayo, por el que se establecen las condiciones para el ejercicio del buceo profesional en Cataluña; el artículo 9 del Decreto 73/2002, de 6 de junio, por el que se establecen las condiciones para el ejercicio del buceo profesional en el Principado de Asturias; el Artículo 7 del Decreto 152/1998, de 15 mayo, por el que se establecen las Condiciones para el ejercicio del buceo profesional en la Comunidad Autónoma de Galicia; y el artículo 4 del Decreto 10/2011, de 25 de febrero, por el que se regulan las actividades subacuáticas y los requisitos que habilitan para el ejercicio profesional del buceo profesional y deportivo en la Comunidad Autónoma de La Rioja.



Desde la óptica de la aplicación los principios de buena regulación económica, la necesidad de este nuevo requisito bien pudiera encontrar también su justificación en las mismas razones de interés general a las que se ha aludido en el apartado anterior de este Informe. Esto es, la protección de la vida y la seguridad de las personas que desarrollan esta actividad económica, así como la protección del medio ambiente.

No obstante lo anterior, y dado que el proyecto de Decreto demora el desarrollo del procedimiento de obtención de la Tarjeta Profesional a la futura aprobación de una Orden, se considera oportuno efectuar alguna consideración al respecto.

Como se ha expuesto, actualmente la Libreta de Actividades Subacuáticas es la autorización administrativa exigida por la Comunidad Autónoma para poder practicar el buceo profesional en Andalucía. Con ella se acredita, entre otros aspectos, *“las titulaciones administrativas”* del operador económico. A partir de la entrada en vigor del proyecto normativo, dicha titulación se acreditará con la nueva Tarjeta Profesional.

Debe recordarse que, según el artículo 17.4 de la LGUM, *“las autoridades competentes velarán por minimizar las cargas administrativas soportadas por los operadores económicos, de manera que una vez aplicado el principio de necesidad y proporcionalidad de acuerdo con los apartados anteriores, elegirán un único medio de intervención, bien sea la presentación de una comunicación, de una declaración responsable o la solicitud de una autorización”*.

La incompatibilidad de más de un medio de intervención administrativa, para iniciar una actividad también encuentra reflejo en la Ley 39/2015, en cuyo artículo 69.6 se establece que *“Únicamente será exigible, bien una declaración responsable, bien una comunicación para iniciar una misma actividad u obtener el reconocimiento de un mismo derecho o facultad para su ejercicio, sin que sea posible la exigencia de ambas acumulativamente”*.

Derivado de lo anterior, el órgano tramitador de la norma deberá tener en cuenta que el futuro procedimiento que se desarrolle para la obtención de requisito, así como de la Libreta de Actividades Subacuáticas (ambos, requisitos de acceso y ejercicio a la actividad) deberá configurarse de tal forma que no suponga una mayor traba administrativa para los operadores económicos, evitando la instauración de más de un medio de intervención administrativa. Esto es, una doble autorización, o una autorización junto con la presentación de una declaración responsable o comunicación.

VI.2.3. Sobre las titulaciones profesionales

El proyecto normativo objeto de informe dispone en el artículo 4 los títulos administrativos y especialidades de carácter profesional que habilitan para el ejercicio del buceo profesional en Andalucía⁷. Como novedad, cabe destacar la creación de una

⁷ La norma desglosa el nuevo catálogo de titulaciones profesionales en los siguientes términos:

“1. Se establecen las siguientes titulaciones administrativas de carácter profesional para el ejercicio del buceo en Andalucía:

nueva titulación. En particular, nos referimos al título administrativo de “Jefe de complejo hiperbárico”. Así mismo, se recoge una nueva especialidad dentro del título de buceo profesional de media profundidad, la de Operador/a de ROV. La posesión del título administrativo es un requisito imprescindible para la expedición de la Tarjeta de Profesional y de la Libreta de Actividades subacuáticas, documentos ambos, que acreditan la autorización de la administración de la Comunidad Autónoma de Andalucía para poder acceder y desarrollar la actividad.

Por su parte, el artículo 5 establece las tareas concretas para las que habilita cada uno de los títulos administrativos reconocidos en el artículo anterior. Por último, el artículo 7 enumera los requisitos que han de cumplirse para poder obtener cada una de las titulaciones establecidas en la norma, entre los que cabe destacar estar en posesión de titulaciones administrativas inferiores para acceder a las superiores, o la necesidad de superar ciertos cursos de formación impartidos en centros autorizados por el IFAPA.

Con carácter preliminar, cabría hacer una primera consideración en el sentido de que la norma se centra sustancialmente en la creación y regulación de los títulos profesionales de buceo, lo cual podría suponer una invasión de las competencias estatales previstas en el artículo 149.1.30ª de la Constitución, tal como se desprende del Dictamen de Consejo de Estado, de 30 de marzo de 2017, sobre el proyecto de Reglamento por el que se regula la práctica del buceo profesional en la Ciudad de Ceuta⁸. Aun cuando no corresponde a entrar a valorar si se produce exceso competencial con la norma proyectada, debe manifestarse que, de ser así, se estaría quebrantando el principio de seguridad jurídica recogido en el artículo 129 de la Ley 39/2015, según el cual, “...la iniciativa normativa se ejercerá de manera coherente con el resto del ordenamiento jurídico, nacional y de la Unión Europea, para generar un marco normativo estable, predecible, integrado, claro y de certidumbre, que facilite su conocimiento y comprensión y, en consecuencia, la actuación y toma de decisiones de las personas y empresas.”

-
- a) Buceo profesional de pequeña profundidad.
 - b) Buceo profesional de media profundidad.
 - c) Buceo profesional de gran profundidad a intervención.
 - d) Buceo profesional de gran profundidad a saturación.
 - e) Jefe de complejo hiperbárico.
 - f) Instructor/a de buceo profesional.
 - 2. Se establecen las siguientes especialidades asociadas al título administrativo de Buceo profesional de media profundidad.
 - a) Corte y soldadura.
 - b) Obras hidráulicas y trabajos subacuáticos con explosivos.
 - c) Reparaciones a flote y salvamento de barcos.
 - d) Instalaciones y sistemas de buceo.
 - e) Inspecciones subacuáticas.
 - f) Salvamento y rescate subacuático.
 - g) Operaciones de mantenimiento subacuáticos de instalaciones de cultivos acuícolas.
 - h) Operaciones de cámara hiperbárica.
 - i) Operador/a de ROV.”

⁸ Vid: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=CE-D-2016-1010>



Por otra parte, también cabría realizar alguna consideración respecto a la incidencia que el establecimiento de titulaciones administrativas de carácter profesional para el acceso y ejercicio de una actividad económica, pudiera tener sobre la unidad de mercado. A este respecto, cabe traer a colación el informe 26/17078, de 15 de enero de 2018, emitido por la Secretaría del Consejo para la Unidad de Mercado (SECUM) en el marco del procedimiento del artículo 26 de la LGUM contra una Resolución denegatoria de la expedición de la Libreta de Actividades Subacuáticas de la Dirección General de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Generalitat Valenciana, así como las observaciones de la ADCA emitidas en el ámbito del citado procedimiento.⁹

En consonancia con lo puesto de manifiesto en ambos documentos, ha de recordarse la obligación establecida en el artículo 9 de la LGUM por la que todas las autoridades competentes han de velar por el cumplimiento de los principios inspiradores de la unidad de mercado (no discriminación, cooperación, confianza mutua, necesidad y proporcionalidad de sus actuaciones, simplificación de cargas y transparencia).

También, el anteriormente citado artículo 5 de la LGUM, exige que los límites al acceso o al ejercicio de una actividad económica o la exigencia del cumplimiento de requisitos para su desarrollo deberán estar motivados en la salvaguarda de alguna razón imperiosa de interés general de entre las comprendidas en el artículo 3.11 de la Ley 17/2009.

Por su parte, según lo establecido en el artículo 16 de la LGUM el acceso a las actividades económicas y su ejercicio será libre en todo el territorio nacional y solo podrá limitarse conforme a lo establecido en esta Ley y a lo dispuesto en la normativa de la Unión Europea o en tratados y convenios internacionales.

En línea con lo anterior, el artículo 4 de la LGUM establece el principio de cooperación y confianza mutua, en virtud del cual: *“Las autoridades competentes, en sus relaciones, actuarán de acuerdo con el principio de confianza mutua, respetando el ejercicio legítimo por otras autoridades de sus competencias, reconociendo sus actuaciones y ponderando en el ejercicio de competencias propias la totalidad de intereses públicos implicados y el respeto a la libre circulación y establecimiento de los operadores económicos y a la libre circulación de bienes y servicios por todo el territorio nacional”* .

Para el caso que nos ocupa, la posesión de las titulaciones administrativas de carácter profesional constituye un requisito imprescindible para obtener la autorización de buceo profesional. Teniendo en cuenta que el proyecto normativo regula los requisitos para obtener dichas titulaciones, y que estos pueden diferir respecto de los establecidos en otras Comunidades Autónomas, ha de considerarse que la regulación propuesta pudiera incidir en el acceso a la actividad de buceo profesional en Andalucía.

9

http://www.mineco.gob.es/stfls/mineco/economia/gum/casos_gum/26.162ActividadesProfesionalesBuceador.pdf

Vid:



A título de ejemplo, según la propuesta normativa, los buzos profesionales habilitados por las autoridades competentes de otras Comunidades Autónomas, podrían encontrar barreras para el acceso a la actividad en el territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía si los cursos recibidos para su habilitación en la Comunidad Autónoma de origen, no hubieran sido impartidos por un centro de formación autorizado por el IFAPA.

Sobre la base de lo anterior, sería preciso que el centro directivo justificara las razones por las que la habilitación concedida por autoridades competentes de otras comunidades autónomas pudieran no ser suficiente para el desarrollo de la actividad de buceo profesional en Andalucía. Esto es, deberá justificar dicha medida en la salvaguarda de una razón imperiosa de interés general, así como evaluar la proporcionalidad de la misma, garantizando que no existe otro mecanismo menos restrictivo.

VI.2.4. Sobre la autorización de los centros de formación.

Con arreglo a la normativa básica estatal (Decreto de Presidencia 2.055/1969), el artículo 9.1 del proyecto normativo establece la preceptiva autorización de los centros de formación que deseen impartir cursos para la obtención de las titulaciones administrativas de buceo profesional.

Así mismo, el artículo 9.2 dispone la necesidad de comunicar los datos referentes a cada uno de los cursos con carácter previo a su celebración, tales como: fecha de inicio, calendario, número de plazas, lugar de celebración, entre otros. Y el artículo 9.3 relega el desarrollo de esta materia a una orden posterior. Entre los aspectos a desarrollar, se encuentra el procedimiento para la autorización de los centros y los requisitos que deben cumplir los cursos.

La propuesta reguladora mantiene, en definitiva, el régimen jurídico actualmente en vigor y que se plasma en el artículo 8 del Decreto 28/2002. Es decir, ambas normas parecen imponer dos regímenes de intervención administrativa, de diversa intensidad¹⁰,

¹⁰ Debe recordarse que La *Guía para la aplicación de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de Garantía de la Unidad de Mercado*, establece que cuando se determine que existe una razón imperiosa de interés general que justifique la intervención de la administración, las autoridades competentes elegirán entre una comunicación, una declaración responsable o una autorización, en función del interés general a proteger y de los requisitos que, en su caso, sean necesarios para la salvaguarda de dicho interés general. Se instaura así una graduación en la intervención administrativa, entendiendo que la autorización es el medio de intervención que más limita el acceso a una actividad económica y su ejercicio, y la comunicación el que menos.

Así mismo, en la citada guía se explica que la declaración responsable y la comunicación constituyen regímenes de control *ex post*, por lo que, a diferencia de la autorización, en sendos casos, no existe un acto expreso o tácito de la autoridad competente que deba realizarse con carácter previo para el acceso a una actividad económica.

En línea con lo dispuesto en el artículo 69.2 de la Ley 39/2015, dicha guía conceptúa la comunicación como aquel documento mediante el que los interesados ponen en conocimiento de la Administración Pública competente determinados datos identificativos o cualquier otro dato relevante para el ejercicio de un



referidos a los centros de formación: una autorización previa para la apertura de los centros; y una comunicación para la impartición de cada uno de los cursos que habilitan para la obtención de alguna de las titulaciones de buceo de carácter profesional.

Sin embargo, la Orden de 18 de julio de 2002, dictada en desarrollo del citado Decreto 28/2002, regula en su artículo 14, exclusivamente, un procedimiento de autorización previa y definitiva, relativa a la celebración de cada uno de los cursos, o para la programación anual de formación. Con ello, la comunicación previa a la celebración de los cursos establecida en el Decreto 28/2002, se convierte en un auténtico régimen autorizador, sin que, por otra parte, se encuentre regulado el procedimiento de autorización para la apertura de centros de formación. Exigencia esta última, amparada en la normativa estatal básica, y refrendada en el Real Decreto 2075/1999, de 30 de diciembre, sobre traspaso de funciones y servicios a la Comunidad Autónoma de Andalucía en materia de buceo profesional.

Con arreglo a lo anterior puede concluirse que, adicionalmente a la autorización de apertura de los centros de formación, la norma propone un segundo régimen de intervención, utilizando el término “comunicación”.

Varias son las consideraciones que pueden efectuarse en relación con este aspecto de la norma. En primer lugar, y desde la óptica de LGUM, el artículo 17.1 de esta, dispone que *“Se podrá establecer la exigencia de una autorización siempre que concurren los principios de necesidad y proporcionalidad, que habrán de motivarse suficientemente en la Ley que establezca dicho régimen. Cuando el régimen de autorización se exija por norma comunitaria o tratado internacional las autorizaciones podrán estar previstas en una norma de rango inferior a la Ley (...)”*. Según lo anterior, toda autorización habría de contar con un respaldo legal. Aspecto este que no puede inferirse de la denominada “comunicación previa”, del artículo 8 del Decreto 28/2002, y que habrá de ser tenido en cuenta por el centro directivo en el futuro desarrollo del artículo 9 del proyecto de Decreto objeto de este informe.

Por otra parte, y como se ha expuesto anteriormente, el artículo 17.4 de la LGUM, establece que *“las autoridades competentes velarán por minimizar las cargas administrativas soportadas por los operadores económicos, de manera que una vez aplicado el principio de necesidad y proporcionalidad de acuerdo con los apartados anteriores, elegirán un único medio de intervención, bien sea la presentación de una comunicación, de una declaración responsable o la solicitud de una autorización”*.

Sobre la base de lo anterior, el centro directivo deberá justificar la necesidad y proporcionalidad de la comunicación previa prevista en el artículo 9 del proyecto de Decreto, como medida adicional a la autorización para la apertura de los centros de formación.

derecho o el inicio de una actividad, argumentando su utilización cuando la Administración necesita conocer determinados datos.



Para finalizar, y en relación con la competencia atribuida al IFAPA, en el artículo 7 de la norma proyectada, para autorizar los centros que pueden impartir los cursos para obtener las diferentes titulaciones administrativas de buceo profesional¹¹, cabría efectuar una última consideración a tener en cuenta por el centro promotor de la norma, por su posible incidencia en la competencia efectiva en los mercados.

Si bien no parece desprenderse del proyecto normativo que estos cursos pudieran impartirse directamente por centros adscritos al IFAPA, dicha posibilidad, unida a la potestad de autorización de los centros de formación, le conferiría a esta Agencia administrativa una ventaja significativa frente al resto de operadores económicos que podrían ofertar esta formación.

En este sentido, debería evitarse la atribución de tales actividades al IFAPA, delimitando de forma clara que no puede ser al mismo tiempo entidad que autoriza centros, y que puede impartir esta concreta formación.

VI.2.5. Sobre la autorización administrativa de buceo científico

El Decreto 28/2002, regula actualmente el título de buceador científico como una especialidad de las titulaciones administrativas de buceo profesional, que habilita para realizar trabajos subacuáticos, de carácter científico, hasta el nivel de competencia que se posea y por el tiempo que dure el proyecto o la vinculación a éste.

A simple vista, el artículo 6 del proyecto de Decreto modifica sustancialmente este régimen jurídico al sustituir su consideración como una especialidad de las titulaciones administrativas de buceo, por la autorización administrativa para la práctica del buceo científico. Como en la norma actual, esta autorización habilita para la actividad ligada a proyectos promovidos por centros de investigación, limitada a la duración de éstos, y al nivel de competencia de las personas que practican el buceo.

Si bien es cierto que esta regulación encuentra amparo en el artículo 27 de la Orden de 14 de octubre de 1997, por la que se establecen las normas de seguridad para el ejercicio de actividades subacuáticas¹², bajo el nuevo prisma de la LGUM, pudiera

¹¹ A tal respecto, el artículo 7.1 d) del proyecto dispone, para la titulación de buceo profesional de pequeña profundidad, "*haber superado un curso impartido por un centro de buceo profesional autorizado por el IFAPA*"; Así mismo, para la titulación de buceo profesional de media profundidad, el artículo 7.2.d), establece "*...o bien superar un curso de buceo de media profundidad, impartido por un centro de buceo profesional autorizado por el IFAPA*"; y para la titulación de buceo profesional de gran profundidad, el artículo 7.4.d), exige "*...superar un curso de buceo profesional...impartido por un centro de buceo profesional autorizado por el IFAPA*" (subrayado propio).

¹² El artículo 27 de la citada Orden estipula, sobre la práctica del buceo científico, lo siguiente:
"1. Al equipo científico participante en proyectos de investigación científica desarrollados por organismos públicos o privados de investigación, le serán aplicables las normas de seguridad del buceo deportivo-recreativo. Los componentes del equipo científico podrán ser autorizados para la realización de inmersiones superiores a 55 metros, siempre que se sometan voluntariamente a las normas establecidas para el buceo profesional.
2. Al personal auxiliar no perteneciente al equipo científico le serán aplicables las normas de seguridad del buceo profesional."



considerarse que con la regulación propuesta nos encontramos ante una actividad, que siguiendo la tónica del Decreto 28/2002, pudiera considerarse sujeta a un doble régimen de autorización administrativa.

En sus dos primeros apartados, el artículo 27 de la Orden de 24 de octubre de 1997, hace referencia al régimen de seguridad aplicable al equipo científico y al personal auxiliar ajeno a éste, que participen en proyectos de investigación científica, sometiéndolos a las normas de seguridad del buceo deportivo-recreativo o del buceo profesional, respectivamente. El apartado tercero de dicho artículo es el que establece la autorización para llevar a cabo actividades de buceo científico.

De todo lo anterior puede concluirse, que el buceo científico no es más que una especialidad de la actividad de buceo que se desarrolla en el contexto de un concreto proyecto de investigación científica. Proyecto en el que, sin lugar a dudas, participarán personas buceadoras que habrán de contar con la habilitación correspondiente y necesaria para poder desarrollar los distintos trabajos de buceo que exija la investigación de que se trate.

Como se ha expuesto, para ejercer de buceador profesional en cada una de sus categorías o niveles, el interesado ha tenido que someterse previamente a un procedimiento de autorización (la obtención de la libreta de actividades subacuáticas, y en adelante, la Tarjeta de identidad), acreditando, entre otros aspectos, estar en posesión de un determinado título administrativo que le habilita para realizar unas tareas concretas. Nada sugiere el Decreto 28/2002, ni el proyecto normativo objeto de informe, respecto al hecho de que los trabajos para los que ya se encuentran autorizados como profesionales, presenten alguna diferencia por el solo hecho de desarrollarse bajo un proyecto de investigación científica.

Por ello, una vez obtenida la autorización, esta debería permitir a su titular poder desarrollar la actividad de buceo, ligada o no a un proyecto de investigación científica, sin necesidad de tener que cumplir con algún otro trámite adicional, como tener que someterse a una nueva autorización administrativa.

Cuestión distinta es que la Administración considere que el propio proyecto de investigación científica, deba someterse a un régimen de intervención administrativa a fin de comprobar otros aspectos de la actividad científica, al margen de los estrictamente referidos a la capacidad de los buceadores que van a participar en el referido proyecto, en cuyo caso, habría de justificar la necesidad y proporcionalidad de esta medida, velando por minimizar las cargas administrativas soportadas por los operadores económicos, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 17.4 de la LGUM, anteriormente comentado en este informe.

3. Las solicitudes para la realización de actividades de buceo científico se presentarán ante el organismo competente de la Comunidad Autónoma donde se realice el trabajo, que procederá a su autorización."



Sobre la base de cuanto antecede, es preciso que el órgano tramitador de la norma evalúe, desde la óptica de la LGUM, la autorización recogida en el artículo 6 del proyecto normativo.

Teniendo en cuenta las consideraciones anteriormente expuestas, y visto el Informe propuesta de la Secretaría General y del Departamento de Estudios, Análisis de Mercados y Promoción de la Competencia de la ADCA, este Consejo emite el siguiente

DICTAMEN

PRIMERO.- Se recomienda la revisión del preámbulo normativo, a los efectos de justificar suficientemente que la norma proyectada se adecua a todos y cada uno de los principios de buena regulación, cumpliendo así con lo exigido por el artículo 129.1 de la Ley 39/2015.

SEGUNDO.- A tenor de los argumentos recogidos en el apartado VI.2.2. del cuerpo del Informe, el órgano tramitador de la norma deberá tener en cuenta que el futuro procedimiento que se desarrolle para la obtención de la Tarjeta de identificación, así como de la Libreta de Actividades Subacuáticas (ambos, requisitos de acceso y ejercicio a la actividad), deberá configurarse de tal forma que no suponga una mayor traba administrativa para los operadores económicos. Se trata de evitar la instauración de más de un medio de intervención administrativa, que supone una doble autorización que implica una barrera administrativa de entrada. Este Consejo entiende que sería suficiente una autorización para la Libreta de Actividades Subacuáticas, conforme a la normativa nacional, bastando una declaración responsable o comunicación previa para la obtención de la Tarjeta de identificación. En consecuencia, recomendamos que se modifique en este sentido.

TERCERO.- Resulta preciso que el centro directivo justificara las razones por las que la habilitación concedida por autoridades competentes de otras comunidades autónomas pudieran no ser suficiente para el desarrollo de la actividad de buceo profesional en Andalucía. Esto es, deberá justificar dicha medida en la salvaguarda de una razón imperiosa de interés general, así como evaluar la proporcionalidad de la misma, garantizando que no existe otro mecanismo menos restrictivo.

CUARTO.- En relación con la autorización de los centros de formación, es necesario que se evite la atribución de tales actividades de formación al IFAPA, delimitando de forma clara que no puede ser al mismo tiempo entidad que autoriza centros, y que



imparte esta concreta formación. Un mismo organismo no puede ser regulador del sector e intervenir en él, como un operador económico más. Supondría distorsionar el sector, siendo juez y parte, con efectos claramente anticompetitivos y muy perjudiciales para todos los operadores económicos.

QUINTO.- Respecto al régimen de intervención administrativa que se establece en el artículo 6 de la norma, esto es, la autorización administrativa de buceo científico es preciso que el órgano tramitador de la norma evalúe dicha autorización desde la óptica de la GUM.



José Luis de Alcaraz Sánchez-Cañaveral
PRESIDENTE



Luis Palma Martos
VOCAL PRIMERO



M^a Angeles Gómez Barea
SECRETARIA



María Cruz Inmaculada Arcos Vargas
VOCAL SEGUNDO