



Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 1 0 / 2 0 0 6

(Pleno)

La Laguna, a 11 de enero de 2006.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno de Canarias en relación con el *Proyecto de Decreto por el que se regulan los Centros de buceo y las enseñanzas subacuáticas deportivas-recreativas en la Comunidad Autónoma de Canarias (EXP. 334/2005 PD)**.

F U N D A M E N T O S

I

1. Mediante escrito de 1 de diciembre de 2005, la Presidencia del Gobierno solicita preceptivamente por el procedimiento ordinario, al amparo de lo dispuesto en los arts. 11.1.B.b), 12.1 y 20.1 de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo, la emisión de Dictamen sobre el Proyecto de Decreto (PD) por el que se regulan los centros de buceo y las enseñanzas subacuáticas deportivas-recreativas en la Comunidad Autónoma de Canarias. Estamos, pues, ante una propuesta normativa de índole reglamentaria, mediante la que se pretende desarrollar y ejecutar una Ley de cobertura, que en este caso es la Ley 8/1997, de 9 de julio, del Deporte (LD). La disposición final primera de tal Ley contiene una cláusula de habilitación general de la potestad reglamentaria que, por lo que a este Proyecto concierne, debe ponerse en relación con los arts. 8.1.d) LD, que atribuye a la Comunidad Autónoma "la regulación de la formación y titulación de técnicos deportivos que no corresponda a profesiones con titulación académica", y 8.1.m) LD, que efectúa idéntica atribución pero respecto de la "regulación de los requisitos de las instalaciones y establecimientos destinados a la enseñanza o práctica de cualquier clase de actividad físico-deportiva". Estamos, pues, en presencia de un reglamento ejecutivo, en el que predominan sus contenidos de desarrollo y por ello de preceptivo Dictamen de este

* **PONENTE:** Sr. Fajardo Spínola.

Consejo, que deberá, primariamente, analizar si la ejecución y desarrollo propuestos se atemperan a los términos de la Ley de habilitación.

2. La legitimación del Excmo. Sr. Presidente del Gobierno para solicitar el Dictamen resulta del art. 12.1 de la Ley del Consejo Consultivo. La competencia de éste para emitir el Dictamen con carácter preceptivo resulta del art. 11.1.B.b) de la misma ya que, atendiendo al contenido del PD, éste se dirige a la aprobación de un reglamento de desarrollo de la citada Ley 8/1997, de 9 de julio.

3. Acompañan la solicitud de Dictamen, que viene cursada por el procedimiento ordinario, el preceptivo certificado de Acuerdo gubernativo de solicitud de Dictamen respecto del Proyecto de Decreto que el Gobierno tomó en consideración en su sesión de 24 de noviembre de 2005 (art. 50 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo, aprobado por Decreto 181/2005, de 26 de julio). En el procedimiento de elaboración del Proyecto de Decreto, se han observado los trámites establecidos por la legislación autonómica al respecto.

II

1. La Comunidad Autónoma posee competencia exclusiva en materia de deporte, ocio, esparcimiento y espectáculos (art. 30.20 del Estatuto), materias todas ellas concernidas por el Proyecto de Decreto. En virtud de este precepto estatutario, la legislación vigente ha regulado tales materias ahora objeto de desarrollo reglamentario en el Proyecto que se dictamina. Por un lado, y principalmente, la Ley 8/1997, de 9 de julio; pero también para la regulación de los espectáculos públicos, la Ley 1/1998, de 8 de enero, que igualmente afecta a las "actividades recreativas, de ocio y esparcimiento, incluidos los deportes". El presente Proyecto de Decreto, en desarrollo de estos precedentes legales y en lo relativo a los centros de buceo, persigue principalmente la regulación de un marco de seguridad para las personas, al practicar las actividades deportivas que en ellos se dispensan.

2. La Ley 8/1997 regula el aspecto de la seguridad de las personas tanto en lo relativo a las competiciones como a las instalaciones deportivas; y, en relación con estas últimas, distingue la llamada infraestructura deportiva básica o pública (arts. 30 y 31 LD), de aquella otra cuyo establecimiento sujeta a licencia previa y de titularidad privada (art. 32 LD). Además, en buena lógica, dentro de esta última cabe incluir tanto aquellos establecimientos de buceo cuya actividad obedece a un fin de

lucro, como aquellos otros también privados de titularidad colectiva pero con finalidad puramente recreativa de sus socios (clubs náuticos, etc.).

Pero de la relación del art. 1 PD con los arts. 2 y 3 PD resulta que el proyecto normativo sometido a nuestra consulta será de aplicación exclusivamente a las personas que persiguen una finalidad de lucro, ya se trate de empresas mercantiles cuyo objeto fuera la organización de actividades de buceo, y como actividad complementaria el alquiler de material de inmersión y la carga de equipos autónomos, ya las orientadas a la enseñanza del buceo, o ambos tipos de actividades simultáneamente. Por tanto, no será de aplicación a las entidades deportivas cuyo objeto sea la práctica o la enseñanza del buceo deportivo-recreativo.

Aquí nos encontramos con que dos tipos diferentes de personas, por un lado los empresarios individuales o societarios y por otro las entidades deportivas, pueden realizar la misma actividad: La práctica y la enseñanza del buceo deportivo-recreativo; y, sin embargo, el reglamento técnico que regula esa actividad sólo se aplicará al primer tipo de personas, y no al segundo, aunque los dos se encuentran en el mismo supuesto de hecho, la mencionada práctica y enseñanza del buceo.

En principio no resulta objetable la decisión de optar por una regulación reglamentaria parcial, referida sólo a aquellos centros de buceo con ánimo de lucro. No obstante, al menos en el preámbulo del Proyecto de Decreto debería explicarse la razón de tal desarrollo parcial, pues -en principio- si de hacer frente a los riesgos para las personas se trata, éstos no resultan diferentes en atención a la naturaleza jurídica, objeto social o finalidad económica de sus promotores. Pudiera incluso interpretarse que, sin perjuicio de otra normativa ya vigente que les resulta de aplicación, el desarrollo reglamentario autonómico de los centros de buceo que actúan sin perseguir tal finalidad lucrativa se regulará en norma distinta y posterior; pero ello debería aclararse en este Proyecto de Decreto, para evitar entender que el presente proyecto normativo agota toda la normación en relación a este tipo de centros.

Además, el Proyecto vincula la expedición de los títulos que en él se regulan a una previa certificación de estos centros de buceo con fin de lucro (art. 14.1 PD), así como la llevanza y control del cuaderno del buceador (art. 14.3 PD). Con ello, se establece una discriminación negativa para cualesquiera otros establecimientos públicos o privados sin fines de lucro, que con igual capacidad podrían asumir estas

tareas de colaboración con la Administración autonómica en la expedición de tales títulos.

III

Por lo demás, y en particular en relación al articulado, al proyecto normativo remitido se le pueden formular las siguientes observaciones puntuales:

Arts. 4 y 9 PD.

El art. 4 PD atribuye a “la Consejería competente en materia subacuática deportiva-recreativa” (*sic*) la expedición de la autorización administrativa de los centros de actividades de buceo, lo cual habrá de armonizarse con el art. 9.2.f) LD, que atribuye a los Cabildos Insulares la competencia para el otorgamiento de la licencia para la instalación y explotación de establecimientos destinados a la enseñanza o práctica de cualquier clase o modalidad de actividad deportiva. La titularidad para otorgar tales autorizaciones pertenece, pues, a los Cabildos Insulares, sin perjuicio que su efectiva asunción se mantenga de momento condicionada a lo previsto en la disposición adicional primera de la Ley 8/1997 y a la disposición transitoria tercera de la Ley 14/1990, de 26 de julio, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas de Canarias.

Por lo demás, en varios apartados de este precepto, donde dice “materia subacuática deportiva-recreativa” debiera decir *materia deportiva-recreativa subacuática*, pues aquélla es el género y ésta la especie.

Art. 4.e) PD.

Su contenido -dotación técnica de las embarcaciones de apoyo- viene a ser parcialmente una reiteración, y no de forma exacta, del art. 5.1.j) PD, dedicado al Plan de emergencias y evacuación. Para evitar solapamientos, duplicaciones y situaciones de interpretación conflictiva, el primer precepto debiera hacer mención a todo el material técnico que debiera llevar la embarcación; y el segundo hacer una referencia o reenvío a aquel precepto. Así, por ejemplo, el primero distingue entre “equipo respiratorio de reserva” y “equipo de suministro de oxígeno normobárico”; el segundo, sin embargo, habla de “botellas de oxígeno normobárico de reserva”.

Art. 4.f) PD.

El art. 4 PD, entre los requisitos para obtener la autorización de los centros de actividades de buceo, incluye en su párrafo f) el de disponer de la licencia municipal de apertura del local, lo cual, en coherencia con el art. 5.4 PD, debe cohonestarse con lo previsto en el art. 32.3 LD, que establece que la autorización es previa a la licencia municipal de apertura, que no pueden conceder los Ayuntamientos si el solicitante no ha obtenido la primera.

Art. 5.6 PD.

El art. 5.6 PD establece que los Centros deben llevar un libro de control de equipos en el que registrarán sus instalaciones y equipos y los controles realizados para garantizar su correcto funcionamiento.

El Libro de Registro/Control de Equipos ya está regulado con precisión: reconocimientos periódicos anuales, anotación de la fecha y material reconocido, certificación por la entidad responsable de los cambios de material, revisiones efectuadas y estado de las instalaciones, imposibilidad de utilizar el material que presente irregularidades hasta que hayan sido subsanadas, envío de copia de la certificación de la Capitanía Marítima, etc. Esa regulación se contiene en el art. 26 y Anexo II de la citada Orden Ministerial, de 14 de octubre de 1997, dictada con la cobertura legal del art. 86.1 de la Ley 27/1992, de 24 de noviembre, de Puertos del Estado y de la Marina Mercante, y en ejercicio de la competencia estatal sobre marina mercante que comprende la regulación de la seguridad de la vida humana en la mar.

La normativa autonómica en ejercicio de su competencia sobre deporte puede establecer que en el Libro Registro/Control de Equipo establecido por la normativa estatal se efectúen otras anotaciones complementarias; pero, además, debería indicar con claridad que se refiere al mismo Libro regulado por aquella legislación, y no otro más.

Art. 6.1 PD.

El art. 6.1 PD establece la responsabilidad solidaria del titular del centro y de su Director Técnico por los incumplimientos de las normas de seguridad.

Si el art. 6.1 PD se refiere a la responsabilidad civil, es decir por los daños causados a los usuarios o a terceros, es obvio que su regulación pertenece al Derecho

Civil y, en su caso, al Derecho Penal (véanse arts. 1.903, párrafo cuarto y 1.904 del Código Civil, arts. 117 y 120.3º y 4º de la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal), materias ambas de competencia exclusiva estatal según el art. 149.1.6ª y 8ª de la Constitución. Por esta razón, el art. 6.1 PD estaría viciado de incompetencia. En consecuencia, el referido artículo del PD deberá aclarar que la responsabilidad a la que se refiere es meramente la administrativa.

Art. 7.1 PD.

El art. 7.1 PD habrá de armonizarse con lo previsto en el art. 9.2.d) LD, que atribuye a los Cabildos Insulares la inspección de las condiciones de seguridad de las instalaciones de ámbito insular, y con el art. 10.2.d) PD, que se la atribuye a los Ayuntamientos cuando se trata de instalaciones de ámbito local. Tal como se observó en relación con el art. 4 PD, también a esta competencia insular le resulta de aplicación lo establecido en la disposición adicional primera LD y en la disposición transitoria tercera de la citada Ley 14/1990.

Art. 7.2.c) PD.

También en este supuesto, como sí se indica para el apartado anterior, deberá instruirse previamente el correspondiente expediente, que acredite el efectivo cese, y dé ocasión al interesado a formular alegaciones eventualmente contradictorias.

C O N C L U S I Ó N

El Proyecto de Decreto resulta conforme a la Constitución y al Estatuto de Autonomía, y se ajusta a la legislación que desarrolla y al resto del Ordenamiento jurídico, sin perjuicio de las observaciones que se formulan en los Fundamentos II y III de este Dictamen.