



1 de febrero de 2018

**MEMORIA DEL ANÁLISIS DE IMPACTO NORMATIVO DEL PROYECTO DE REAL
DECRETO POR EL QUE SE DETERMINAN LAS CONDICIONES DE SEGURIDAD
DE LAS ACTIVIDADES DE BUCEO EN AGUAS MARÍTIMAS ESPAÑOLAS**

Ministerio/Órgano proponente	MINISTERIO DE FOMENTO	Fecha	1.01.2018
Título de la norma	Proyecto de real decreto por el que se determinan las condiciones de seguridad de las actividades de buceo en aguas marítimas españolas.		
Tipo de Memoria	Normal <input checked="" type="checkbox"/> Abreviada <input type="checkbox"/>		
OPORTUNIDAD DE LA PROPUESTA			
Situación que se regula	Las condiciones de seguridad de las actividades de buceo.		
Objetivos que se persiguen	Reforzar la seguridad del buceo, al tiempo que se adapta una normativa hoy por hoy dispersa y desfasada.		
Principales alternativas consideradas	La existencia de normas de distinto rango reglamentario (decretos y órdenes ministeriales) obliga a actuar mediante la aprobación de una nueva regulación en esta materia.		
CONTENIDO Y ANÁLISIS JURÍDICO			
Tipo de norma	Real Decreto		



Estructura de la Norma	El proyecto de real decreto consta de 66 artículos agrupados en cuatro capítulos y una parte final que incluye dos disposiciones adicionales, una transitoria, otra derogatoria y cuatro disposiciones finales. A ello se añaden dos anexos.
Informes recabados	<p>La norma se someterá a informe de los Ministerios de Defensa; de Empleo y Seguridad Social; de Interior; de Agricultura, Pesca, Alimentación y Medio Ambiente; de Energía, Turismo y Agenda Digital; de Presidencia y Administraciones Territoriales y de Hacienda y Función Pública, conforme al artículo 26.5 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno.</p> <p>También se recabará el informe de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Fomento y, posteriormente, el dictamen del Consejo de Estado.</p>
Trámite de audiencia	En el trámite de audiencia se dará traslado a las distintas asociaciones de buceo y las Comunidades Autónomas al objeto de que hagan cuantas observaciones estimen oportunas.
Principios de buena regulación	En cuanto a su contenido y tramitación este proyecto observa los principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia y eficiencia, exigidos como principios de buena regulación por el artículo 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.
ANALISIS DE IMPACTOS	



ADECUACIÓN AL ORDEN DE COMPETENCIAS	El título competencial prevalente se encuentra en el artículo 149.1ª.20 CE, que reconoce al Estado la competencia exclusiva sobre tránsito y transporte aéreo y marina mercante, en los que se apoya la seguridad de la navegación y de la vida humana en el mar.	
IMPACTO ECONÓMICO Y PRESUPUESTARIO	Efectos sobre la economía en general.	En la medida que confiere seguridad jurídica y compagina las necesidades de la seguridad marítima y la evolución de las actividades del buceo, se espera que tenga un impacto positivo en este sector económico.
	En relación con la competencia	<input type="checkbox"/> la norma no tiene efectos significativos sobre la competencia. <input checked="" type="checkbox"/> la norma tiene efectos positivos sobre la competencia. <input type="checkbox"/> la norma tiene efectos negativos sobre la competencia.
	Desde el punto de vista de las cargas administrativas	<input checked="" type="checkbox"/> supone una reducción de cargas administrativas. Cuantificación estimada: _____ <input type="checkbox"/> incorpora nuevas cargas administrativas. <input type="checkbox"/> no afecta a las cargas administrativas.



	Desde el punto de vista de los presupuestos, la norma <input type="checkbox"/> Afecta a los presupuestos de la Administración del Estado. <input type="checkbox"/> Afecta a los presupuestos de otras Administraciones Territoriales.	<input type="checkbox"/> implica un gasto. <input type="checkbox"/> implica un ingreso.
IMPACTO DE GÉNERO	La norma tiene un impacto de género	Negativo <input type="checkbox"/> Nulo <input checked="" type="checkbox"/> Positivo <input type="checkbox"/>
OTROS IMPACTOS CONSIDERADOS		
OTRAS CONSIDERACIONES		

1. Oportunidad de la propuesta.

La regulación hoy vigente de la actividad del buceo se podría caracterizar por su dispersión, al encontrarse en distintas normas, alguna de las cuales se remonta al año 1969, y su desfase respecto a la realidad actual de esta actividad, tanto en lo que se refiere a las modalidades de buceo que hoy existen, como a las técnicas empleadas y los equipos o dispositivos empleados.



Esta situación normativa no se corresponde con el auge que está cobrando esta actividad a todos los niveles: profesional, turístico y recreativo, deportivo. Una evolución que por lo general conlleva más autonomía para los buceadores no exentas de riesgos, por lo que es necesario poner al día las normas de seguridad marítima en este importante ámbito. En consecuencia, esta norma obedece de manera principal a la necesidad de poner al día las normas que regulan la seguridad tanto de la vida humana en el mar como de la navegación en relación con la actividad de buceo.

Y con ese objeto la finalidad que se persigue con este real decreto es la de actualizar y unificar esa normativa hoy dispersa, sustituyéndola por una regulación adecuada de las normas de seguridad que se deben observar en la práctica de la actividad de buceo. Esta norma se ocupa solo de las cuestiones de seguridad marítima, teniendo en cuenta las competencias que corresponden tanto a otros Ministerios como a las Comunidades Autónomas en materia de buceo.

La regulación que ahora se propone responde a una óptica dinámica, en el que las cuestiones más técnicas se abordan con la menor extensión posible para permitir la normal aplicación de este real decreto con independencia de la evolución hoy imparable de la tecnología empleada en el buceo. Ello no impide que siempre sea necesario respetar los estándares de seguridad establecidos para la industria a nivel europeo e internacional, evidentemente siempre que existan. Se prevé que las innovaciones en las técnicas y dispositivos sea comunicada siempre a la Dirección General de la Marina Mercante, no con la finalidad de evitar su evolución, sino que la misma sea respetuosa con las exigencias de la seguridad marítima.

La derogación normativa, que se verá más adelante, impide que esta nueva política de seguridad marítima en el ámbito de las actividades del buceo tenga otra salida que la elaboración de una norma que afronte los retos apuntados.



2. Contenido y análisis jurídico.

La nueva regulación se aprueba al amparo de la competencia atribuida al Estado en materia de marina mercante en el artículo 149.1.20 de la Constitución. Junto a ello, el texto refundido de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2001, de 5 de septiembre, incluye dentro de la Marina Mercante, en su artículo 6, la seguridad de la navegación y de la vida humana en la mar, así como la seguridad marítima. El artículo 7 de la misma ley incluye la tutela de estos aspectos dentro de los objetivos de la política de Marina Mercante.

El futuro real decreto constará de 66 artículos, que se agrupan en cuatro capítulos, así como una parte final que incluye dos disposiciones adicionales, una transitoria, otra derogatoria y cuatro disposiciones finales. A lo anterior hay que añadir tres anexos.

Los cuatro capítulos en los que se estructura el articulado del real decreto son los siguientes:

- I. Disposiciones Generales.
- II. Condiciones generales de seguridad de las actividades de buceo.
- III. Condiciones de seguridad para determinadas modalidad de buceo.
- IV. Intervención de la Administración Marítima.

Dentro de los seis primeros artículos que componen el capítulo I, sobre disposiciones generales, destaca la determinación del ámbito de aplicación de los



preceptos del real decreto, del que solo se excluye el buceo militar –todo un referente en la historia del buceo en España-, y las definiciones de buceo y medio hiperbárico.

Asimismo, se actualizan y se enumeran de manera completa las modalidades de buceo, que serían el recreativo, el deportivo, el profesional, el científico, el extractivo o para la extracción de recursos marinos vivos, el militar y de fines de servicio público. De estas modalidades, el militar ya se ha dicho que se regula por sus propias normas y el practicado para fines de servicio público, que sí se rige por este real decreto salvo que las particularidades de esos servicios públicos desaconsejen o impidas respetar las normas de seguridad previstas, como dispone la disposición adicional primera de este real decreto.

Las técnicas de buceo, que se vienen en llamar básicas, después de eliminar el llamado buceo clásico, que se práctica con el tradicional casco rígido, se reducen a dos: el buceo autónomo y el buceo semiautónomo, sin perjuicio de que las técnicas más complejas que después se encuentran en el buceo profesional y el extractivo.

Este capítulo se cierra con la previsión de una serie de limitaciones que siempre se deben respetar en el ejercicio de actividades de buceo y que obedecen a motivos de seguridad nacional o por el interés histórico o arqueológico, el valor medioambiental o la protección del lugar en que se practique. Y junto a lo anterior se incluye la obligación de informar a la Administración competente en caso de que los buceadores se encuentren objetos sumergidos que pudieran tener valor artístico, arqueológico, científico o económico.

El capítulo II se dedica a regular las condiciones generales de seguridad de las actividades de buceo, aplicables a todas las modalidades de la misma, con independencia de las especificidades que después se establecen. Estas normas generales afectan, en primer término, a la edad mínima para la actividad de buceo, la cual no obsta para reconocer, como han hecho algunas Comunidades Autónomas,



para prever que menores de 18 ó 16 años pueden participar del buceo recreativo pero con limitaciones más estrictas en relación con la profundidad que pueden alcanzar, que se fija en ocho metros.

Se dedica un precepto a regular el estado de salud de los buceadores, sin que se pueda autorizar la inmersión de quienes no estén en condiciones físicas o psíquicas de hacerlo. En relación con los buceadores profesionales y extractivos se remite a lo que ya dispone el Real Decreto 1696/2007, de 14 de diciembre, por el que se regulan los reconocimientos médicos de embarque marítimo.

La exigencia de formación o capacitación es también un requisito dirigido a proporcionar al buceador el conocimiento del medio donde desarrollará esa actividad y las precauciones, riesgos y peligros que siempre deberá respetar.

Para empresas de buceo profesional, escuelas, centros turísticos y clubes de buceo se establecen unas obligaciones dirigidas a asegurar igualmente la seguridad en esta práctica y las responsabilidades que de todo ello se podrán derivar.

Se regula a continuación la exposición al medio hiperbárico y la gestión de la descompresión. El precepto establece dos obligaciones estrechamente relacionadas para todos los buceadores, que son la de planificar todas las inmersiones y que ello se haga “de forma conservadora”. Se trata de previsiones dirigidas a controlar los riesgos de someterse a un medio hiperbárico y sus consecuencias sobre el cuerpo humano. La generalización del uso de computadoras por los buceadores hace obsoleta la inclusión de tablas de descompresión en el futuro real decreto (cuando se ha constatado que todas ellas son válidas). De esta forma, las tablas es hoy habitual que estén incorporados en los computadores de los buceadores. Además, esas tablas de descompresión no se configuran en el real decreto como el único factor que tomar en consideración para preparar la inmersión, sino que se valorarán de manera conjunta



con los factores fisiológicos de los buceadores, los perfiles de buceo y las condiciones ambientales.

La regulación de los gases respirados consiste en exigir su adecuación al tipo de inmersión, a enumerar las mezclas utilizadas y la exigencia de que cumplan los requisitos que se exigen por la normativa técnica de los mismos, y a incluir por su importancia los umbilicales. Con alguna leve actualización se mantienen las previsiones que ya contenía la Orden de 14 de octubre de 1997, por la que se aprueban las normas de seguridad para el ejercicio de actividades subacuáticas, en relación tanto niveles de presión como contenidos de las mezclas y relaciones entre oxígeno y tiempos de exposición, si bien se llevan al anexo I del futuro real decreto. Finalmente, se prescriben las obligaciones que incumben tanto al fabricante de las mezclas y responsabilidades del propietario de la fuente de carga de aire y de la empresa o entidad que efectúe una exposición a medio hiperbárico.

De manera complementaria a lo anterior, se exige que los elementos que integran el equipamiento del buceador cumplan con los estándares de seguridad que rijan en el mercado en cada momento, lógicamente siempre que los mismos existan.

Se incluye en el capítulo II la regulación de las exigencias de señalización de las operaciones de buceo, la distancia de seguridad que deberán guardar las demás embarcaciones cuando se encuentre con esas señales que indican la presencia de buceadores y la embarcación de apoyo a los buceadores, exigible con carácter general salvo algunas excepciones bien justificadas, así como las obligaciones que recaen sobre su patrón.

Y, finalmente, se prevé en relación con el buceo libre o en apnea que no estará sujeto a las disposiciones de este real decreto, con tres salvedades: el respeto a las reglas establecidas o que puedan establecerse por razón del lugar en el que se practique, su señalización cuando se realice fuera de la zona de baño y, en tanto que



causa de accidentes de acuerdo con la experiencia acumulada estos años, su prohibición para las modalidades de buceo profesional y extractivo.

El capítulo III de dedica a las “condiciones de seguridad para determinadas modalidad de buceo”, que son el buceo recreativo, el buceo deportivo, el buceo profesional, el buceo científico y el buceo extractivo. Esta regulación se sistematiza estableciendo para cada modalidad de buceo las técnicas que se permiten, las profundidades máximas para su práctica, las limitaciones de tiempos de exposición, el personal mínimo y el equipamiento, que al consistir en enumeraciones un tanto farragosas se remite al anexo III.

En el buceo recreativo las técnicas permitidas son el buceo autónomo y el semiautónomo. Y dentro de la primera técnica se establecen unos límites generales, cuya superación (ya sea porque haya no descompresión o se supere la profundidad de 40 metros), requiriendo este último algunas medidas de seguridad adicionales. Esta es la única técnica a la que dentro del buceo deportivo se permiten inmersiones en barcos hundidos, grutas o cuevas, lo que se prohíbe para los demás.

Las especialidades del buceo deportivo se derivan de su remisión a las normas del propio real decreto y, sobre la base de las mismas, las que establezcan las Federaciones y Administraciones competentes que las organicen. Además, a estas se establecen unos condicionantes a la hora de establecer esas reglas, pues se les obliga a prever la presencia de buceadores de socorro, de vigilantes de superficie, así como la responsabilidad de la supervisión de los equipos de los buceadores, y tomar en consideración la formación y la experiencia de los buceadores que participen en la competición. En cambio, cuando la actividad de buceo se practique fuera del ámbito organizativo de una competición oficial se regirá por lo dispuesto en este real decreto y, en particular, por los preceptos del buceo recreativo.



El buceo profesional, junto con el extractivo, es el de mayor complejidad y también mayor riesgo. Por lo pronto, las técnicas empleadas obligan a los buceadores a realizar descompresiones, por lo que se exige contar con la correspondiente cámara hiperbárica y asegurar su acceso en determinadas circunstancias del buceo. También se exige que haya un jefe de equipo de buceo profesional, al que corresponde la evaluación, planificación, supervisión y control de la operación de buceo.

En el buceo profesional se contemplan las técnicas de autónomo, de suministro en superficie, de campana húmeda, de campana seca a intervención y de saturación, previéndose una subsección por cada una de ellas que concreta las cuestiones ya señaladas de tiempos máximos de exposición, personal mínimo, limitaciones y equipamiento mínimo.

Por lo que se refiere a las reglas de seguridad aplicables al buceo científico se sigue en esencia lo que ya previó la Orden de 20 julio 2000 por la que se modifican las normas de seguridad para el ejercicio de actividades subacuáticas, aprobadas por Orden de 14 de octubre de 1997. Se mantiene pues la consideración de que las características que concurren en el buceo científico, en cuanto no se trata de inmersiones en tiempo ni en profundidad, o de inmersiones sucesivas que puedan exigir los requisitos de seguridad aplicables al buceo profesional, asimilándose en la práctica a las características del apartado de "buceo deportivo-recreativo", hacen necesario dotar de una definición propia a este tipo de buceo en el exclusivo campo de la seguridad marítima, ya que su objeto no son de una parte las inmersiones deportivas, pero tampoco las inmersiones profesionales de tipo industrial o comercial. Una regulación que distinga los requisitos que deberá cumplir el equipo científico y el llamado auxiliar, que no pertenece al equipo científico y a cuya intervención le será aplicable, en todo caso, las reglas de buceo profesional.

Por último, en el buceo extractivo o para buceo de extracción de recursos marinos vivos se permiten la técnica de autónomo y la de suministro en superficie y



tiene también reglas propias para la utilización de la cámara hiperbárica. También para esta modalidad se exige la presencia de un jefe de equipo.

Es importante destacar que la profundidad máxima que se prevé para esta técnica es de 15 metros, y que si se desarrollara esa actividad a profundidades superiores o se requirieran paradas de descompresión le serán aplicables las reglas del buceo profesional. Con carácter general, las limitaciones para la práctica del buceo para la extracción de recurso marinos vivos son las mismas que las del buceo profesional en técnica de autónomo. Por lo demás, para cada una de las técnicas del buceo extractivo se exige un personal y un equipamiento mínimos.

El capítulo IV con el que se cierra este real decreto se centra en articular la intervención de la Administración Marítima para asegurar la seguridad marítima en la realización de la actividad de buceo y el cumplimiento de las prescripciones de este real decreto.

Para hacer posible esta intervención, en primer término, se le ha de comunicar previamente por las personas físicas o jurídicas que lleven a cabo las actividades de buceo: el guiado, en la modalidad de buceo recreativo, las actividades realizadas en la modalidad de buceo profesional y en la de buceo extractivo, así como los sistemas o dispositivos de buceo novedosos empleados en cualquiera de las modalidades, incluyendo un análisis de los riesgos que comporte su utilización.

En segundo lugar, se faculta a la Administración Marítima para realizar las inspecciones necesarias al objeto de comprobar el cumplimiento de las prescripciones de este real decreto. Y si se constatasen incumplimientos se suspenderá de modo cautelar la actividad o se la someterá a determinados requisitos o condiciones, por razones de seguridad marítima, instruyéndose cuando proceda el correspondiente procedimiento sancionador.



Y, en tercer lugar, para permitir la evolución tecnológica en el ámbito del buceo se podrá solicitar de la Dirección General de la Marina Mercante la autorización para no cumplir las reglas de seguridad de este real decreto, cuando así lo permitieran los nuevos dispositivos o sistemas de buceo que puedan ir apareciendo.

Para cumplir estas funciones la Dirección General de la Marina Mercante contará, como prevé ya la disposición adicional primera, con la Sociedad de Salvamento y Seguridad Marítima (SASEMAR) como centro asesor técnico para las cuestiones de dicha índole que pudieran suscitarse como consecuencia de la aplicación de este real decreto. Una función en la que sustituye a la Escuela de Buceo de la Armada.

La segunda disposición adicional aclara que los títulos deportivos y recreativos carecen de condición profesional.

Por su parte, la disposición transitoria única, contiene el régimen provisional para los títulos deportivos y profesionales de buceo, que todavía está en determinados artículos el Decreto 2055/1969, de 25 de septiembre, por el que se regula el ejercicio de actividades subacuáticas, y de la Orden 1973 por la que se aprueba el Reglamento para el Ejercicio de Actividades Subacuáticas en las Aguas Marítimas e Interiores. Unos preceptos que posiblemente hoy se hayan visto sustituidos por normas de las Comunidades Autónomas con competencia en esa materia y cuya revisión se abordará a medio plazo.

La derogación normativa que efectúa el real decreto alcanza de manera expresa a:



a) El Decreto 2055/1969, de 25 de septiembre, por el que se regula el ejercicio de actividades subacuáticas.

b) La Orden 1973 por la que se aprueba el Reglamento para el Ejercicio de Actividades Subacuáticas en las Aguas Marítimas e Interiores.

c) Orden de 29 de julio de 1974 sobre especialidades subacuáticas profesionales.

d) La Orden de 2 de octubre de 1980 por la que se crea la especialidad de Actividades subacuáticas para personal titulado superior de la Marina Mercante.

e) La Orden de 14 de octubre de 1997 por la que se aprueban las normas de seguridad para el ejercicio de actividades subacuáticas.

f) La Orden de 20 julio 2000 por la que se modifican las normas de seguridad para el ejercicio de actividades subacuáticas, aprobadas por Orden de 14 de octubre de 1997.

Por lo demás, las cuatro disposiciones finales contienen habilitaciones a favor del Ministro del Fomento, y del Director General de la Marina Mercante para actualizar los anexos I y II de este real decreto a las innovaciones tecnológicas. Se recoge también el título competencial del Estado en esta materia y la entrada en vigor del real decreto a los dos meses de su publicación en el «Boletín Oficial del Estado».



3. Tramitación de la norma.

El texto que sirvió de base para la elaboración del proyecto de real decreto que se sometió a consulta se elaboró por un grupo de trabajo en el que participaron distintos representantes del sector de buceo en sus distintas modalidades. Además, el texto pasó primero por el trámite de consulta pública y después se somete al trámite de audiencia pública.

El proyecto de Real Decreto se someterá asimismo a informe de todos los Ministerios que pueden verse afectados y cuyas observaciones también serán tomadas en consideración. Finalmente, el texto, con el informe de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Fomento se enviará al Consejo de Estado para pedir su informe.

4. Impacto económico y presupuestario.

A la hora de valorar el impacto económico del futuro real decreto cabe esperar que estos sean positivos. Y ello, primero, por el reconocimiento que se hace de modalidades que hoy o bien no se reconocen o bien cuentan con normas desfasadas. Segundo, porque la nueva norma no incorpora nuevas cargas, antes al contrario, supondría una reducción de las mismas, en la medida que muchas cuestiones dejan de regularse para remitirlas al estado de la técnica que en cada momento siga la industria. Y tercero, por la sistematización y aclaración de las obligaciones que por razones de seguridad de la navegación marítima y de la vida humana en el mar, eliminando ambigüedades que se han arrastrado hasta hoy (como era la exigencia de un reconocimiento médico “especializado” que no existía, o las remisiones a señales o avisos que se establecieran reglamentariamente y cuya identificación es prácticamente imposible.



De esta forma, tanto los productores de los bienes y servicios asociados a la práctica del buceo, como los practicantes de estas actividades y la propia Administración Marítima se beneficiarán de un marco jurídica más claro que potenciará el desarrollo de las actividades del buceo y los beneficios económicos asociados a ello, aunque su medición no sea sencilla.

Desde el punto de vista presupuestario, la aplicación de la norma no significará ni nuevos ni menores ingresos ligados a la creación o supresión, respectivamente, de alguna figura tributaria, ni tampoco conllevará un mayor gasto puesto que la Administración Marítima desarrollará las funciones que le corresponde con los medios con los que cuenta actualmente.

4. Impacto por razón de género y otros impactos.

Por lo demás, el futuro real decreto no tiene ningún impacto por razón de género, ni sobre las familias ni afecta, en principio, a las personas con discapacidad.