



SECRETARÍA DEL CONSEJO PARA LA UNIDAD DE MERCADO  
MINISTERIO DE ECONOMÍA, INDUSTRIA Y COMPETITIVIDAD  
Pº CASTELLANA, 162-Planta 20  
28071-MADRID

**OBSERVACIONES EN RELACIÓN A LA RECLAMACIÓN PLANTEADA EN EL MARCO DEL PROCEDIMIENTO DEL ARTÍCULO 26.1 DE LA LEY 20/2013, DE 9 DE DICIEMBRE, DE GARANTÍA DE LA UNIDAD DE MERCADO, ANTE LA DENEGACIÓN DE CONVALIDACIÓN DE LA LIBRETA DE ACTIVIDADES SUBACUÁTICAS RECLAMADA POR EL DEMANDANTE ANTE LA DIRECCIÓN GENERAL DE AGRICULTURA, GANADERÍA Y PESCA DE LA GENERALITAT VALENCIANA (Expte. (...)) Buceador)**

Con fecha 29 de noviembre de 2017 tuvo entrada en la Secretaría del Consejo para la Unidad del Mercado (en adelante, SECUM) un escrito formulado por D. (...), en virtud de lo previsto en el artículo 26 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado (en adelante, LGUM), relativo a posibles disposiciones incompatibles con la libertad de establecimiento o circulación contenidas en una Resolución denegatoria de la Generalitat Valenciana (de fecha 17 de septiembre de 2017, emitida por la Dirección General de Agricultura, Ganadería y Pesca) de convalidación del módulo formativo realizado por el demandante en la comunidad de Murcia y que le permitió la obtención del título de Buceador Profesional de 2ª clase obtenido en dicha Comunidad Autónoma.

El interesado solicitaba la expedición de la libreta de Actividades subacuáticas y convalidación con el Título de Buceador Profesional Básico que le permite la habilitación profesional en el territorio de la Comunidad Valenciana, aportando para ello certificación de haber superado el módulo formativo MF1299, dentro del certificado de profesionalidad denominado “Actividades subacuáticas para instalaciones acuícolas y recolección de recursos”, regulado por el Real Decreto 988/2013, de 13 de diciembre (BOE número 32 de fecha 06/02/2014), que fue expedido por el Servicio Regional de Empleo y Formación de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia.

No obstante, mediante dicha Resolución, la Dirección General de Agricultura y Pesca de la Generalitat Valenciana deniega la misma, resolviendo “*denegar la convalidación del módulo formativo MF 1299\_1 Intervención hiperbárica a baja presión, impartido por el Centro de Formación San Nicolás S.L., entidad acreditada por el Servicio Regional de Empleo y Formación de la Comunidad Autónoma de Murcia, por el título de Buceador Profesional Básico, solicitada por D. (...), con DNI (...), y, por tanto, no procede expedir la Libreta de Actividades Profesionales Subacuáticas*”.

Con fecha 21 de diciembre de 2017, la SECUM remite a esta Agencia el citado escrito de reclamación, junto con la documentación adicional presentada por el interesado, acordando la ampliación del plazo de resolución hasta el 24 de enero de 2018.

El reclamante destaca (punto 11 del escrito de reclamación ante la Secretaria del Consejo de la Unidad de Mercado) que lo que pretende no es la convalidación del título de buceador profesional



(que ya tiene otorgado por otra Comunidad Autónoma, en este caso, Murcia), sino la expedición de la Libreta para poder ejercer la profesión “*en aguas de la Comunidad Valenciana, profesión que vengo ejerciendo dentro de mi empresa sin ningún tipo de cortapisas en el resto del país*”, considerando que la resolución sería contraria a la LGUM, por lo que presenta esta reclamación.

## **1. CONTEXTO NORMATIVO**

### **1.1. Normativa Estatal**

La legislación más destacable al respecto sería, por tanto, la siguiente:

- Real Decreto 988/2013, de 13 de diciembre, por el que se establecen nueve certificados de profesionalidad de la familia profesional Marítimo-Pesquera que se incluyen en el Repertorio Nacional de certificados de profesionalidad y se actualizan los certificados de profesionalidad establecidos como anexo IV del Real Decreto 1774/2011, de 2 de diciembre y como anexo III del Real Decreto 1533/2011 de 31 de octubre.

Según establece la disposición final primera de dicho Real Decreto éste se dicta “*en virtud de las competencias que se atribuyen al Estado en el artículo 149.1.1.ª, 7.ª y 30.ª de la Constitución Española, que atribuye al Estado la competencia exclusiva para la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales; la legislación laboral; y la regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales y normas básicas para el desarrollo del artículo 27 de la Constitución, a fin de garantizar el cumplimiento de las obligaciones de los poderes públicos en esta materia*” (subrayado propio).

Así, concretamente el Anexo I establece el certificado de profesionalidad para “Actividades subacuáticas para instalaciones acuícolas y recolección de recursos”, objeto de la presente reclamación estableciendo que los requisitos necesarios para el ejercicio profesional serán los “*establecidos según la legislación vigente publicados en las normativas y decretos de cada una de las Comunidades Autónomas de España*”.

Junto a ello, se añade que la duración de la formación asociada es de 410 horas, siendo los módulos formativos y las unidades formativas las siguientes:

MF1299\_1: Intervención hiperbárica a baja presión. (150 horas)

- UF2729: Logística y preparación y mantenimiento de equipos y materiales en intervenciones hiperbáricas hasta 4 atmósferas. (60 horas)
- UF2730: Técnicas de buceo y aplicación de primeros auxilios hasta 4 atmósferas de profundidad. (90 horas)

MF1300\_1: Mantenimiento de instalaciones acuícolas sumergidas. (90 horas)

MF1301\_1: Recolección de recursos subacuáticos. (90 horas)

MP0566: Módulo de prácticas profesionales no laborales de Actividades subacuáticas para instalaciones acuícolas y recolección de recursos. (80 horas).



- Orden de 14 de Octubre de 1997, del Ministerio de Fomento, (BOE nº 280, de 22 de noviembre de 1997) por las que se definen las normas de seguridad que deben aplicarse para la práctica de las actividades subacuáticas, tanto profesionales como deportivo-recreativas, así como la Orden del Ministerio de Fomento de 20 de julio de 2000 (BOE 188).

Ésta última es especialmente interesante para el caso que nos ocupa ya que encuadra el “buceo científico”, (que es el objeto de esta reclamación) a efectos de seguridad dentro del buceo deportivo-recreativo<sup>1</sup>.

Por último, destacar que los antecedentes del marco normativo actual para actividades subacuáticas en nuestro país se remontan al Decreto 2055/1969, de 25 de septiembre, de la Presidencia del Gobierno, por el que se regula el ejercicio de actividades subacuáticas (BOE nº 232, de 27/09/1969), que establece una competencia repartida entre varias Administraciones del Estado (Marina Mercante, Pesca y Consejo Superior de Deportes), reglamentación aún vigente excepto en la contenida en referencia a los títulos de buceo deportivo de buceador monitor y buceador instructor, (que desde 1 de septiembre de 2011, se rigen según lo establecido en la disposición derogatoria primera del Real Decreto 932/2010, de 23 julio).

No obstante, con la aprobación de la Orden del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación de 22 de diciembre de 1995, por la que se derogan determinadas normas reguladoras de actividades subacuáticas, se inicio el traspaso de competencias a favor de distintas Comunidades Autónomas. Este ha sido un proceso asumido por la mayoría de las CC.AA en España, siendo en este caso concreto de especial interés realizar un recorrido por la legislación establecida en la Región de Murcia y Comunidad Valenciana:

## **1.2. Normativa Autonómica:**

### Región de Murcia

- Real Decreto 511/2001, de 11 de mayo, sobre traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia en materia de buceo profesional (BOE nº 125, de 25/05/2001)

En virtud de la misma, se establece que *“La Comunidad Autónomas de Murcia, para el ámbito de su territorio, asume las funciones y servicios de la Administración del Estado correspondientes a la autorización y apertura de centros de enseñanza de buceo profesional, la realización y control de exámenes para el acceso a titulaciones de buceo profesional, así como la expedición e títulos, tarjetas e identidad profesional que habiliten el ejercicio de este tipo de buceo profesional”*.

Se añade, junto a ello, que el ejercicio de estas funciones se realizará *“de conformidad con los criterios de la normativa que, en su caso, establezca el Estado en el ámbito de sus competencias”*.

---

<sup>1</sup> Siempre que las inmersiones que se realicen no sean a profundidades superiores a 40 mts, con aire o 55 mts.en inmersiones excepcionales o con nitrox, caso en que estarán encuadradas dentro del buceo profesional.



- Decreto 69/2001, de 28 de diciembre de 2001, por el que se regulan las actividades subacuáticas deportivas en la Región de Murcia.

En el artículo 1 define que el Decreto citado tiene como objeto regular los requisitos necesarios para la autorización y apertura de los centros de buceo en el territorio de la Región de Murcia, y para la obtención de los títulos de buceo recreativo, cuyo otorgamiento “es competencia de esta Comunidad Autónoma”.

Así, los artículos 10 y 11 determinan, respectivamente, las pruebas teóricas y prácticas que terminan los conocimientos necesarios para la obtención de los títulos de buceo ( y que se exponen en los Anexos III y IV del Decreto ) y que se acreditan mediante la superación del examen correspondiente.

#### Región de la Comunidad Valenciana

- Real Decreto 1758/1998, de 31 de julio, sobre traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Comunidad Valenciana, en materia de buceo profesional

En ella se establece, en sintonía con la Región de Murcia que *“La Comunidad Valenciana, para el ámbito de su territorio, asume las funciones y servicios de la Administración del Estado correspondientes a la autorización y apertura de centros de enseñanzas de buceo profesional, la realización y control de exámenes para el acceso a titulaciones de buceo profesional, así como la expedición de títulos y tarjetas de identidad profesional que habiliten para el ejercicio de ese tipo de buceo.*

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

- Decreto 162/1999, de 17 de septiembre, del Gobierno Valenciano, por el que se establecen las condiciones para el ejercicio del buceo profesional en la Comunidad Valenciana

En el artículo 2 se menciona que se establece el título de buceador profesional básico, para su ejercicio en la Comunidad Valenciana, sin perjuicio de las otras titulaciones existentes, estableciendo en el artículo 3.2 que los conocimientos mínimos necesarios para su obtención se encuentran definidos en el Anexo I (Éste a su vez establece un programa de una duración mínima de 245 horas, divididas en una parte teórica de 95 horas y una parte práctica de 150 horas).

Especialmente interesante para el caso que nos ocupa es el artículo 11. 1 donde se establece que *“las personas que hayan superado el curso de Buceador de Segunda Clase Restringido, Buceador de Segunda Clase, y otro que cumpla los requisitos establecidos en el artículo 3, en un centro oficialmente reconocido de una comunidad autónoma o de la Administración General del Estado, con competencias en la materia, podrá solicitar la expedición del título de Buceador Profesional Básico”*.

Finalmente, habría que considerar lo establecido en el artículo 12 del mencionado Decreto en el que se indica lo siguiente: *“Las normas y titulaciones del presente decreto no son de aplicación al buceo militar ni al buceo científico”*.



## 2. ANÁLISIS DE LA CUESTIÓN DESDE LA ÓPTICA DE LA UNIDAD DE MERCADO

La LGUM tiene por objeto establecer las disposiciones necesarias para hacer efectivo el principio de unidad de mercado en el territorio nacional. La unidad de mercado se fundamenta en la libre circulación y establecimiento de los operadores económicos, en la libre circulación de bienes y servicios por todo el territorio español, sin que ninguna autoridad pueda obstaculizarla directa o indirectamente, y en la igualdad de las condiciones básicas de ejercicio de la actividad económica.

A este respecto, el artículo 2 de la LGUM determina el ámbito de aplicación de esta Ley, que incluye el acceso y ejercicio de las actividades económicas en condiciones de mercado y, en consecuencia, a todos los actos y disposiciones de las diferentes Administraciones Públicas que afecten al acceso y ejercicio de las mencionadas actividades económicas. En particular, dice que:

*“Esta Ley será de aplicación al acceso a actividades económicas en condiciones de mercado y su ejercicio por parte de operadores legalmente establecidos en cualquier lugar del territorio nacional”.*

Por su parte, el apartado b) del Anexo de la LGUM define las actividades económicas en los siguientes términos:

*“b) Actividad económica: cualquier actividad de carácter empresarial o profesional que suponga la ordenación por cuenta propia de los medios de producción, de los recursos humanos, o ambos, con la finalidad de intervenir en la producción o distribución de bienes o en la prestación de servicios.”*

En el caso que nos ocupa, la actividad profesional desarrollada por la empresa a la que pertenece el interesado (Taxón Estudios Ambientales, S.L.), dedicada a las labores de consultoría y asistencia técnica en materia de medio ambiente, y el propio trabajo realizado por el interesado en la citada empresa, como buceador científico, constituye una actividad económica a la que le resulta de aplicación la LGUM. Además, en este caso en concreto, habría que significar que la prestación de servicios de buceo científico, igualmente, entraría en el ámbito de aplicación de la propia Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, (Ley de transposición de la Directiva de Servicios), en la medida de que se trata de la prestación de servicios de buceo profesional científico.

Por su parte, la LGUM, en su artículo 9, establece la obligación de todas las autoridades competentes (Estado, Comunidades Autónomas y Entidades Locales) de velar por el cumplimiento de los principios inspiradores de la unidad de mercado (no discriminación, cooperación y confianza mutua, necesidad y proporcionalidad de sus actuaciones, simplificación de cargas y transparencia) en todas sus actuaciones administrativas, disposiciones y medios de intervención adoptados en su ámbito de actuación. En particular, su apartado 2 impone de forma explícita el deber de garantizar el cumplimiento de estos principios en las disposiciones de carácter general que regulen una determinada actividad económica o incidan en ella, en las autorizaciones, licencias y concesiones administrativas y en los requisitos para su otorgamiento; en los actos dictados en aplicación de las



disposiciones, requisitos y condiciones y procedimientos asociados a los mismos; así como en cualesquiera otros actos, resoluciones y procedimientos administrativos que afecten a los operadores económicos, entre otros.

Asimismo, el artículo 5 de la LGUM requiere 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, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio<sup>2</sup>. Además, deberán ser proporcionados a la razón imperiosa de interés general invocada, de tal manera que no exista otro medio menos restrictivo o distorsionador para la actividad económica.

El objeto de la reclamación que nos ocupa es la posible existencia de obstáculos para el ejercicio de la actividad profesional en una Comunidad Autónoma (en este caso la valenciana), cuando la misma la viene realizando de forma habitual en otra, en este caso, la Región de Murcia.

El enfoque a realizar en el presente asunto deberá estar centrado en la necesidad y proporcionalidad de la negativa a la expedición de la correspondiente Libreta de actividades subacuáticas profesionales que permite el ejercicio de su profesión al interesado en la Comunidad de Valencia. Todo ello, considerando en un primer momento que, según el artículo 16 de la LGUM “*El acceso a las actividades económicas y su ejercicio será libre en todo el territorio nacional y sólo 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 este sentido, habría que considerar lo señalado en el artículo 4 de la ya mencionada Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, cuyo tenor es el siguiente:

*“Artículo 4. Libertad de establecimiento.*

- 1. Los prestadores podrán establecerse libremente en territorio español para ejercer una actividad de servicios, sin más limitaciones que las establecidas de acuerdo con lo previsto en esta Ley.*
- 2. Cualquier prestador establecido en España que ejerza legalmente una actividad de servicios podrá ejercerla en todo el territorio nacional (...).”*

Adicionalmente, el apartado 3 del artículo 7 de la citada Ley 17/2009, de 23 de noviembre, que supuso la transposición de la Directiva de Servicios al ordenamiento, señala:

---

<sup>2</sup> Según el cual, se entiende como “Razón imperiosa de interés general” la razón definida e interpretada la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, limitadas las siguientes: 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.



*“3. La realización de una comunicación o una declaración responsable o el otorgamiento de una autorización permitirá al prestador acceder a la actividad de servicios y ejercerla en la totalidad del territorio español, incluso mediante el establecimiento de sucursales”.*

Atendiendo a lo mencionado, el otorgamiento de una autorización que habilitaría para el ejercicio de la actividad de buceo profesional y científico por parte de una autoridad competente, como sería la Comunidad de Murcia ya permitiría el ejercicio de la misma en todo el territorio español.

Asimismo, 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”* (subrayado propio).

Por ello, en el caso de que la Autoridad Competente encuentre razones de interés general que permitan avalar la negativa para que el interesado pueda ejercer su actividad económica en la Comunidad valenciana, deberá identificarse claramente la misma en la resolución denegatoria argumentando su proporcionalidad, de manera que se pueda garantizar que no existe otro mecanismo menos restrictivo, todo ello calibrando el caso concreto y el recorrido profesional del interesado y de los servicios concretos a realizar. En definitiva, identificando las razones por las que la habilitación ya concedida por la Autoridad Competente de la Comunidad de Murcia no serían suficientes en el marco de los trabajos concretos a realizar por esa empresa y por el propio profesional en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma valenciana.

La respuesta facilitada por la Administración valenciana consiste en una mera denegación, sin una argumentación detallada en su escrito de respuesta, limitándose exponer que *“...el Instituto Politécnico Marítimo Pesquero del Mediterráneo emite informe indicando que no es posible la convalidación de dicho módulo por el título de Buceador Profesional Básico al no corresponderse ni los contenidos ni la duración del mismo”*.

En consecuencia, y en aplicación de los principios establecidos, tanto en la normativa de garantía de la unidad de mercado, como en la normativa de transposición de la Directiva de Servicios, sería necesario aportar una justificación suficiente y proporcionada a las razones de interés general perseguidas.

Finalmente, pudiera ser de interés trasladar la información de este caso a la correspondiente conferencia sectorial, así como en el marco del Comité para la Mejora de la Regulación y en virtud de lo establecido en el artículo 12 de la LGUM propiciar una aplicación coherente del marco regulatorio en vigor de manera que se evite el establecimiento de este tipo de resoluciones que podrían vulnerar tanto la LGUM como la propia Directiva de Servicios.



### **3. CONCLUSIONES**

1. La denegación de la libreta de actividades subacuáticas profesionales que permite el ejercicio de la profesión de buceo científico al interesado, pudiera constituir una restricción de ejercicio de la actividad económica en el sentido de lo establecido en los artículos 5 y 16 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado, así como de los artículos 4 y 7.3 de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio.
2. Dicha restricción deberá estar motivada en la salvaguarda de alguna razón imperiosa de interés general (de entre las comprendidas en el artículo 3.11 de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio), y estar vinculada al principio de proporcionalidad, debiendo razonarse la misma, basándola en la inexistencia de otro medio menos restrictivo o distorsionador para la actividad afectada.
3. Por último, pudiera ser de interés trasladar este tipo de problemática a la correspondiente conferencia sectorial, en virtud de lo establecido en el artículo 12 de la LGUM, así como al Comité para la Mejora de la Regulación y propiciar una aplicación coherente del marco regulatorio entre las distintas Comunidades Autónomas de manera que se evite el establecimiento de este tipo de resoluciones que podrían vulnerar tanto la LGUM como la propia Directiva de Servicios.

Sevilla, 12 de enero de 2018

**Agencia de Defensa de la Competencia de Andalucía**