



## RESUMEN (26) ACTIVIDADES PROFESIONALES - Buceador

Un particular presenta reclamación en el marco del procedimiento del artículo 26 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado (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.

La resolución reclamada deniega la convalidación de un módulo formativo realizado por el interesado homologado al Título de Buceador Profesional de segunda clase por la Región de Murcia con el título de Buceador Profesional Básico de la Comunidad Valenciana y, consecuentemente, procede a denegar la expedición de la Libreta de Actividades Subacuáticas de dicha Comunidad.

El informe de la Secretaría del Consejo para la Unidad de Mercado considera que cabría cuestionar la resolución de la Dirección General de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Generalitat Valenciana denegatoria de la expedición de la Libreta de Actividades Subacuáticas, en virtud de los artículos 4, 5 y 17 de la LGUM. Asimismo, recuerda lo dispuesto en los artículos 4.2 y 7.3 de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre en relación con la validez en todo el territorio nacional de las autorizaciones otorgadas por una autoridad competente relativas al acceso y ejercicio de las actividades de servicio

[Informe SECUM](#)

[Informe Andalucía ADCA](#)



26/17078

## **I. INTRODUCCIÓN**

El 29 de noviembre de 2017, tuvo entrada en esta Secretaría del Consejo para la Unidad de Mercado reclamación de D. (...) en el marco del procedimiento del artículo 26 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado (LGUM).

El reclamante entiende que se vulneran sus derechos e intereses legítimos por la Resolución denegatoria de la expedición de la Libreta de Actividades Subacuáticas de la Dirección General de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Generalitat Valenciana de fecha 17 de septiembre de 2017.

El interesado trabaja para la empresa (...) y dispone de una Libreta de Actividades Subacuáticas profesionales expedida por la Dirección General de Transportes, Costas y Puertos de la Región de Murcia. La empresa (...) solicitó a la Generalitat Valenciana autorización para realizar actividades subacuáticas de carácter científico. La autorización otorgada por la Generalitat señala que todos los buceadores deben solicitar individualmente la Libreta de Actividades Subacuáticas profesionales de la Comunidad Valenciana.

El interesado solicita la Libreta a la Generalitat Valenciana, para lo que se le requiere la convalidación del título. La resolución reclamada deniega la convalidación del módulo formativo realizado por el interesado (el MF\_1299: "Intervención Hiperbárica a Baja Presión", homologado al Título de Buceador Profesional de segunda clase por la Región de Murcia) con el título de Buceador Profesional Básico de la Comunidad Valenciana y, consecuentemente, procede a denegar la expedición de la Libreta de Actividades Subacuáticas de dicha Comunidad.

## **II. MARCO NORMATIVO SECTORIAL DE POSIBLE APLICACIÓN**

### **a) Marco normativo estatal.**

- **Decreto de Presidencia nº 2055/1969, de 25 de septiembre, por el que se regula el ejercicio de actividades subacuáticas**

- **Orden Ministerial de 25 de abril de 1973, que regula el ejercicio de actividades subacuáticas en las aguas marítimas e interiores.**

Esta normativa establece y regula las titulaciones para el ejercicio del buceo profesional a nivel nacional, las atribuciones que confieren las mismas y las condiciones para su obtención.

- **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.**
- **Ley Orgánica 5/2002, de 19 de junio, de las Cualificaciones y de la Formación Profesional.**

Esta Ley tiene como objetivo la creación de un Sistema Nacional de Cualificaciones y de Formación Profesional sirviendo de base para la determinación de los títulos y certificados de profesionalidad incluidos en las ofertas de Formación Profesional del Catálogo Nacional de Cualificaciones Profesionales. Dichos títulos y certificados tienen validez nacional y carácter oficial.

- **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.**

Este Real Decreto incluye el módulo formativo MF\_1299: “Intervención Hiperbárica a Baja Presión”, de duración 150 horas asociado a la Unidad de Competencia UC\_1299 1: “Realizar intervenciones hiperbáricas hasta una presión máxima de 4 atmósferas” incluido en el CERTIFICADO DE PROFESIONALIDAD de: “Actividades Subacuáticas para instalaciones acuícolas y recolección de recursos”.

#### **b) Marco normativo autonómico.**

- **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.**

Este Decreto, que no se aplica al buceo científico ni militar, establece condiciones para el ejercicio del buceo en la Comunidad Valenciana. En concreto establece la obligatoriedad de contar con una Libreta de actividades subacuáticas y la regulación del título de Buceador profesional

básico (con una duración mínima de formación tal y como se establece en el Anexo I de la norma de 245 horas) así como la posibilidad de que los que hayan superado el curso de Buceador profesional de segunda clase soliciten el título de Buceador profesional básico.

### **Artículo 1**

*Para la práctica de intervenciones hiperbáricas y subacuáticas de carácter laboral o profesional en aguas del territorio de la Comunitat Valenciana, sus aguas interiores y mar territorial, en la que se someta a las personas a un medio hiperbárico, será necesario que estas estén en posesión del título de buceo profesional adecuado a su nivel de exposición hiperbárica.*

(...)

### **Artículo 2**

*Se establece el título de buceador profesional básico, para su ejercicio en la Comunidad Valenciana, sin perjuicio de las otras titulaciones existentes.*

### **Artículo 3**

- 1. La titulación de buceador profesional básico capacita para la utilización de equipos de buceo autónomo y de suministro desde superficie con aire, limitada a efectuar inmersiones hasta una profundidad de 30 metros.*
- 2. Los conocimientos mínimos necesarios para la obtención del título de buceador profesional básico se definen en el anexo I.*

(...)

### **Artículo 10**

*Para el ejercicio de su actividad profesional el buceador deberá estar en posesión de la libreta de actividades subacuáticas, que a falta de una regulación estatal será expedida por la Conselleria de Agricultura, Pesca y Alimentación.*

*La libreta de actividades subacuáticas contendrá básicamente los datos personales y fotografía del titular, las titulaciones de buceo que posee y reconocimientos médicos periódicos.*

### **Artículo 11**

- 1. Las personas que hayan superado el curso de Buceador de Segunda Clase Restringido, Buceador de Segunda Clase, u 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.*

*(...)*

*3. Una vez estudiada la documentación y verificado que se cumplen los requisitos establecidos en el artículo 3, podrá expedirse el título de Buceador Profesional Básico.*

### **III. CONSIDERACIONES DE LA SECRETARÍA DEL CONSEJO PARA LA UNIDAD DE MERCADO.**

**a) Inclusión de la actividad de buceo profesional en el ámbito de la LGUM.**

El apartado b) del Anexo de la LGUM define las actividades económicas como:

*“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.”*

La realización de actividades subacuáticas mediante buceo profesional que realiza el interesado constituye una actividad económica y como tal está incluida en el ámbito de aplicación de la LGUM, cuyo artículo 2 establece:

*“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.”*

**b) Inicio de la tramitación de la reclamación en el marco del procedimiento del artículo 26 de la LGUM**

La reclamación tiene entrada en esta SECUM el 29 de noviembre habiéndose presentado en el Registro de la Delegación de Gobierno de Murcia el 28 de noviembre. Se plantea frente a una resolución notificada al interesado con fecha 28 de octubre de 2017.

Procede el inicio de la tramitación ya que se dan los requisitos contemplados en el artículo 26.1 de la LGUM.

**c) Análisis de la reclamación a la luz de los principios de la LGUM.**

El análisis que corresponde hacer a la SECUM en este informe es en relación con las previsiones de la LGUM, y no de otra normativa, por más que alguna otra norma pudiera ser de aplicación al caso.

Así las cosas, el artículo 9<sup>1</sup> de la LGUM relativo a la garantía de las libertades de los operadores económicos recoge que 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 recogidos en dicha Ley. En particular es actuación que debe respetar los principios de la LGUM la exigencia de autorizaciones o licencias para el acceso a una actividad económica. Por autorización se entiende cualquier acto expreso o tácito de la autoridad competente que se exija a un operador económico con carácter previo al acceso a una actividad económica.

La exigencia de una “libreta” para la realización de actividades subacuáticas es una actuación administrativa asimilable a una autorización que en todo caso debe respetar los principios de la LGUM.

El artículo 4 de la LGUM relativo al principio de cooperación y confianza mutua entre las diferentes Administraciones públicas recoge la obligación de las autoridades competentes de actuar *“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”*.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> **Artículo 9.** *Garantía de las libertades de los operadores económicos.*

1. *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.*

2. *En particular, garantizarán que las siguientes disposiciones y actos cumplen los principios citados en el apartado anterior:*

a) *Las disposiciones de carácter general que regulen una determinada actividad económica o incidan en ella.*

b) *Las autorizaciones, licencias y concesiones administrativas, así como los requisitos para su otorgamiento, los exigibles para el ejercicio de las actividades económicas, para la producción o distribución de bienes o para la prestación de servicios y aquellas materias que versen sobre el ejercicio de la potestad sancionadora o autorizadora en materia económica.*

c) *La documentación relativa a los contratos públicos, incluidos los pliegos y cláusulas de los contratos públicos.*

d) *Los actos dictados en aplicación de las disposiciones, requisitos y condiciones mencionados en las letras anteriores, así como los procedimientos asociados a los mismos.*

e) *Los estándares de calidad emanados de normas o consejos reguladores, así como los actos que acrediten el cumplimiento de estos estándares de calidad.*

f) *Cualesquiera otros actos, resoluciones y procedimientos administrativos que afecten a los operadores económicos.*

<sup>2</sup> **Artículo 4.** *Principio de cooperación y confianza mutua.*

Por otra parte, el artículo 5<sup>3</sup> de la LGUM, en su apartado primero, exige que las autoridades competentes que en el ejercicio de sus respectivas competencias establezcan límites al acceso a una actividad económica o a su ejercicio, o exijan el cumplimiento de requisitos para el desarrollo de una actividad, motiven su necesidad en la salvaguarda de alguna razón imperiosa de interés general (RIIG) de entre las comprendidas en el artículo 3.11<sup>4</sup> de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio. El apartado segundo del citado artículo considera que cualquier límite o requisito establecido deberá ser proporcionado a la razón imperiosa de interés general invocada, y habrá de ser tal que no exista otro medio menos restrictivo o distorsionador para la actividad económica. El artículo 17.1 de la LGUM instrumenta la aplicación de este principio al establecer que solo podrá exigirse una autorización cuando esté justificado por razones de orden público, seguridad pública, salud pública o protección del medio ambiente en el lugar concreto donde se realiza la actividad, y estas razones no puedan salvaguardarse mediante la presentación de una declaración responsable o de una comunicación.

---

*Con el fin de garantizar la aplicación uniforme de los principios recogidos en este Capítulo y la supervisión adecuada de los operadores económicos, las autoridades competentes cooperarán en el marco de los instrumentos establecidos en el Capítulo III de esta Ley.*

*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.*

<sup>3</sup> **Artículo 5.** Principio de necesidad y proporcionalidad de las actuaciones de las autoridades competentes.

*1. Las autoridades competentes que en el ejercicio de sus respectivas competencias establezcan límites al acceso a una actividad económica o su ejercicio de conformidad con lo previsto en el artículo 17 de esta Ley o exijan el cumplimiento de requisitos para el desarrollo de una actividad, motivarán su necesidad 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.*

*2. Cualquier límite o requisito establecido conforme al apartado anterior, deberá ser proporcionado a la razón imperiosa de interés general invocada, y habrá de ser tal que no exista otro medio menos restrictivo o distorsionador para la actividad económica.*

<sup>4</sup> 3.11. «Razón imperiosa de interés general»: 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.

Así, a efectos de la LGUM, y para el caso que nos ocupa, la autoridad competente debiera tener en cuenta, a la hora de dar acceso al operador a la actividad en el territorio:

- En virtud del principio de cooperación y confianza mutua del artículo 4 de la LGUM, el hecho de que dicho operador ya cuenta con la autorización de la autoridad de otro territorio competente en la misma materia.
- En aplicación de los artículos 5 y 17 de la LGUM, la necesidad y proporcionalidad de la exigencia de la Libreta con carácter general. Específicamente debe analizar la autoridad -en este caso la de la Comunidad Valenciana- la necesidad y proporcionalidad de exigir su Libreta cuando el operador ya ha accedido a la misma actividad de acuerdo con lo exigido por la autoridad competente en otro territorio -otra Libreta en este caso-. Es decir, deberían analizarse las razones por las cuales se considera que la intervención de la autoridad competente salvaguarda una razón imperiosa de interés general, y si lo hace de forma proporcionada, teniendo en cuenta que otra autoridad competente ya ha dado acceso al operador a la actividad con carácter previo.

No obstante lo referido más arriba sobre que a la SECUM le corresponde analizar el caso a la luz de las previsiones de la LGUM y no de otra normativa, cabe recordar que el artículo 4.2<sup>5</sup> de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio relativo a la libertad de establecimiento recoge que cualquier prestador establecido en España que ejerza legalmente una actividad de servicios podrá ejercerla en todo el territorio nacional. Asimismo, el artículo 7.3<sup>6</sup> de dicha Ley establece que 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.

#### **IV. CONCLUSIONES**

Esta Secretaría considera que cabría cuestionar la resolución de la Dirección General de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Generalitat Valenciana

---

<sup>5</sup> **Artículo 4.** Libertad de establecimiento.

*(...)2. Cualquier prestador establecido en España que ejerza legalmente una actividad de servicios podrá ejercerla en todo el territorio nacional.*

<sup>6</sup> **Artículo 7.** Limitaciones territoriales y temporales

*(...)*

*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. (...)*



denegatoria de la expedición de la Libreta de Actividades Subacuáticas, en virtud de los artículos 4, 5 y 17 de la LGUM. Asimismo, recuerda lo dispuesto en los artículos 4.2 y 7.3 de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre en relación con la validez en todo el territorio nacional de las autorizaciones otorgadas por una autoridad competente relativas al acceso y ejercicio de las actividades de servicios.

Madrid, 15 de enero de 2018

LA SECRETARÍA DEL CONSEJO PARA LA UNIDAD DE MERCADO