

**INFORME DE 12 DE SEPTIEMBRE DE 2018 RELATIVO A LA RECLAMACIÓN PRESENTADA AL AMPARO DEL ARTÍCULO 28 DE LA LEY 20/2013, DE 9 DE DICIEMBRE, DE GARANTÍA DE LA UNIDAD DE MERCADO, SOBRE LOS POSIBLES OBSTÁCULOS QUE LA GENERALITAT VALENCIANA PONE A LA EMISIÓN DE CERTIFICADOS DE ALUMNOS NO RESIDENTES EN LA COMUNITAT VALENCIANA Y QUE HAYAN CURSADO LA FORMACIÓN SOBRE BIENESTAR ANIMAL PARA PERSONAS TRANSPORTISTAS DE ANIMALES Y PERSONAS RESPONSABLES DE ANIMALES DURANTE EL TRANSPORTE (UM/039/18).**

## **I. ANTECEDENTES**

Con fecha 16 de junio de 2018 ha tenido entrada en la Secretaría del Consejo para la Unidad de Mercado (SECUM), escrito formulado por una asociación de empresas que operan en el mercado agrario, ganadero, agroindustrial y medioambiental, aportando información en el marco del procedimiento del artículo 28 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado (LGUM) referida a barreras a la unidad de mercado en la Comunitat Valenciana.

En su escrito, el reclamante indica que presentó solicitud a la Direcció General d' Agricultura, Ramaderia i Pesca/Dirección General de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Generalitat, el 1 de diciembre de 2017, para la homologación del curso en Bienestar Animal para personas transportistas de animales y personas responsables de animales durante el transporte.

Dicha solicitud fue contestada mediante Resolución de la Generalitat Valenciana, por la que se acordaba homologar el citado curso para la anualidad 2018, así como realizar la correspondiente inscripción en el registro de Cursos y Actividades de Formación en Materia de Bienestar Animal, con asignación de código. Dicha Resolución fue recibida por el reclamante en fecha 12 de enero de 2018.

No obstante, posteriormente, la Generalitat Valenciana trasladó a la reclamante, en fecha 9 de mayo de 2018, un escrito mediante el cual se le requería que suspendiera la impartición de los cursos homologados hasta que no se hubiesen aclarado una serie de dudas surgidas sobre la aplicación del Decreto autonómico 51/2010, de 26 de marzo. Dichas dudas interpretativas eran las siguientes

- a) Si, de acuerdo con el Decreto autonómico, resulta obligatorio que las entidades de formación tengan domicilio social o fiscal en el ámbito territorial de la Comunidad Valenciana para poder homologarse.
- b) Si de ser así, los alumnos deberían solicitar la expedición de dichos certificados a la autoridad competente de sus correspondientes comunidades autónomas, de acuerdo con el artículo 9 del citado Decreto.
- c) Si para el caso en que las entidades formadoras o alumnos tuvieran domicilio social o fiscal en la Comunidad Valenciana, podría la autoridad competente homologar los cursos, pero sin expedir los certificados de competencia.

La SECUM dio traslado de la reclamación anterior a los efectos del art. 28 LGUM a esta Comisión.

## II. CONSIDERACIONES

### II.1 Ámbito normativo de aplicación

#### II.1.1) Normativa europea

En el ámbito de la Unión Europea, resulta de especial aplicación en la materia el vigente Reglamento (CE) nº 1/2005 del Consejo de 22 de diciembre de 2004, relativo a la protección de los animales durante el transporte y las operaciones conexas<sup>1</sup>.

El artículo 6 de la citada disposición regula la figura del transportista, establece los requisitos de obtención de autorización, certificados de competencia para conductores y cuidadores y formación del personal manipulador de los animales durante el transporte:

*1. Nadie podrá operar como transportista salvo que haya sido autorizado a tal efecto por una autoridad competente de conformidad con lo dispuesto en el apartado 1 del artículo 10 o, en caso de viajes largos, con arreglo al apartado 1 del artículo 11. Cuando se realice el transporte de los animales, se pondrá a disposición de la autoridad competente una copia de dicha autorización.*

*(...)*

*4. Los transportistas confiarán la manipulación de los animales al personal que haya seguido una formación en relación con las disposiciones pertinentes de los anexos I y II.*

*5. Únicamente podrán ser conductores o cuidadores en un vehículo de carretera destinado al transporte de équidos domésticos, de animales domésticos de las especies bovina, ovina, caprina y porcina o de aves de corral, las personas que hayan obtenido un certificado de competencia de conformidad con lo dispuesto en el apartado 2 del artículo 17. Cuando se realice el transporte de los animales, se pondrá a disposición de la autoridad competente dicho certificado de competencia.*

La misma exigencia en cuanto a formación rige para los operadores de los centros de concentración, cuya actividad se considera integrada dentro de la fase de transporte, de acuerdo con la letra a) del apartado 2 del artículo 9:

*Los operadores de los centros de concentración autorizados de acuerdo con la legislación veterinaria comunitaria deberán, además:*

---

<sup>1</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?qid=1531299151585&uri=CELEX:02005R0001-20050125>.

- a) *confiarán la manipulación de los animales únicamente al personal que haya seguido cursos de formación sobre las normas técnicas pertinentes que figuran en el anexo I;*  
(...)

En cualquier caso, es en los artículos 16 (modificado por el Reglamento (UE) 2017/625 sobre controles oficiales), 17 y el Anexo IV donde se regula expresamente la formación reconocida por autoridades competentes, que deben cursar sus propios operadores para ejercer las funciones de control y supervisión del cumplimiento, así como el personal de los transportistas y centros de concentración para la obtención del correspondiente certificado de competencia.

En estos términos aparece recogido en el artículo 17:

1. *Deben existir cursos de formación a disposición del personal de los transportistas y de los centros de concentración a efectos de lo dispuesto en el apartado 4 del artículo 6 y en la letra a) del apartado 2 del artículo 9.*
2. *El certificado de competencia para los conductores y cuidadores de vehículos de carretera que transporten équidos domésticos, animales domésticos de las especies bovina, ovina, caprina o porcina o aves de corral indicado en el apartado 5 del artículo 6 se concederá conforme al anexo IV. El certificado de competencia estará redactado en la lengua o lenguas oficiales del Estado miembro de expedición y en inglés cuando exista la posibilidad de que el transportista o el cuidador operen en otro Estado miembro. El certificado de competencia será expedido por la autoridad competente o por el organismo designado a tal efecto por los Estados miembros con arreglo al modelo que figura en el capítulo III del anexo III. El ámbito del certificado de competencia podrá limitarse a especies específicas o grupos de especies específicos.*

De acuerdo a lo anterior, se establece en el Anexo IV del Reglamento los aspectos técnicos y normativos que deben abordar los mencionados cursos de formación.

1. *Los conductores de transportes por carretera y los cuidadores indicados en el apartado 5 del artículo 6 y en el apartado 1 del artículo 17 deberán haber superado con éxito los cursos de formación previstos en el punto 2 y haber aprobado un examen que esté reconocido por la autoridad competente, lo que garantizará la independencia de los examinadores.*
2. *Los cursos de formación mencionados en el punto 1 abordarán al menos los aspectos técnicos y administrativos de la legislación comunitaria relativa a la protección de los animales durante el transporte y se centrarán, en particular, en:*
  - a. *los artículos 3 y 4 y los anexos I y II;*
  - b. *la fisiología de los animales, sobre todo sus necesidades de comida y agua, su comportamiento y el concepto de estrés;*
  - c. *los aspectos prácticos de la manipulación de los animales;*
  - d. *la repercusión de las prácticas de conducción en el bienestar de los animales transportados y en la calidad de la carne;*
  - e. *los cuidados de emergencia dispensados a animales;*
  - f. *los criterios de seguridad para el personal que trabaja con animales.*

No obstante, son muchas las referencias normativas a nivel comunitario respecto de la necesidad y contenido de esta formación, que afectan al objeto del informe por extenderse ciertas obligaciones recogidas en el Reglamento<sup>2</sup> a otras personas que realizan actividades que se integran dentro de la fase del transporte de animales y, por tanto, forman parte de las materias impartidas en los cursos que la reclamante imparte y cuya homologación solicita<sup>3</sup>.

### II.1.2) Normativa estatal

La Ley 8/2003<sup>4</sup>, de 24 de abril, de sanidad animal, en su artículo 107, recoge el deber de la Administración de promover la formación de los ganaderos y fomentar el conocimiento de la sanidad animal *“incluyendo su estudio en todos los programas de formación desarrollado por el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación.”*

Y más concretamente, el Real Decreto 542/2016<sup>5</sup>, de 25 de noviembre, sobre normas de sanidad y protección animal durante el transporte, establece disposiciones de aplicación del Reglamento (CE) n.º 1/2005. En relación a la formación de transportistas, el artículo 4 letra e) determina la obligación del transportista de *“garantizar que conductores y cuidadores dispongan de la formación o el certificado de competencia, de acuerdo con lo establecido en el Reglamento (CE) n.º 1/2005, del Consejo, de 22 de diciembre de 2004, y en el artículo 11 de este real decreto.”*

Cabe destacar que, respecto de la homologación de cursos de formación por las autoridades competentes, este Real Decreto, tanto en su Exposición de motivos, como en el artículo 11 reconocen su eficacia nacional:

---

<sup>2</sup> Considerando 16 Rto. 1/2005 « El transporte de animales no concierne únicamente a los transportistas, sino también a otras categorías de operadores, tales como ganaderos y comerciantes, así como al personal de los centros de concentración y los mataderos. Conviene por lo tanto hacer extensivas algunas obligaciones relativas al bienestar de los animales a todo operador que participe en el transporte de animales. »

<sup>3</sup> Por ejemplo, véase Anexo de la Directiva 98/58/CE, sobre protección de animales en explotaciones ganaderas, en su Anexo. También el Reglamento (CE) nº 1099/2009 del Consejo, de 24 de septiembre de 2009, relativo a la protección de los animales en el momento de la matanza, se refiere a estos cursos en su Considerando 56 y a los certificados de competencia en su artículo 21, estableciendo obligaciones de la autoridad competente de velar por una adecuada oferta de dichos cursos, expedición de certificados y aprobar programas de formación y el contenido y modalidad de los exámenes. Otras referencias sobre este ámbito están recogidas en la Directiva 2007/43/CE y en la Directiva 2008/120/CE.

<sup>4</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2003-8510&p=20150721&tn=1#a1>

<sup>5</sup> Ver artículos 4, 11 y Anexo I del Real Decreto 542/2016, de 25 de noviembre, sobre normas de sanidad y protección animal durante el transporte. <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2016-11708>

Exposición de motivos, párrafo octavo:

*De conformidad con lo previsto en la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado, las autorizaciones concedidas por la autoridad de origen, es decir, por la autoridad competente del territorio en que está establecido legalmente el transportista y en el que accede a la actividad económica del transporte de animales, y a su ejercicio, tendrán validez y eficacia en todo el territorio nacional.*

Art. 11, apartados 3 y 5:

*Los cursos de formación al objeto de la expedición del certificado de competencia, deberán cumplir los requisitos mínimos establecidos en el anexo I del presente real decreto. La impartición de los cursos o la realización del examen final podrán llevarse a cabo por la autoridad competente, o ser reconocidos, homologados o autorizados por esta a otras entidades públicas o privadas. La autoridad competente garantizará la independencia y la ausencia de conflicto de intereses de los examinadores. Las homologaciones, reconocimientos o autorizaciones a entidades privadas realizadas por la autoridad competente surtirán efectos en todo el territorio nacional.*

(...)

*El reconocimiento de la competencia por parte de una autoridad competente surtirá efecto en todo el territorio nacional.*

### **II.1.3) Normativa autonómica en la Comunitat Valenciana.**

De acuerdo con la Exposición de motivos del Decreto 51/2010<sup>6</sup>, de 26 de marzo, por el que se regulan los cursos de formación en bienestar animal, en relación con el Decreto 121/2007, de 27 de julio por el que se aprobó el Reglamento Orgánico y Funcional de la Conselleria de Agricultura, Pesca y Alimentación, dicha Conselleria es la competente en las materias de agricultura, ganadería, pesca y alimentación, teniendo a su cargo la dirección y ejecución de la política del Consell (Gobierno autonómico) en dichas materias.

A tales efectos, el artículo 1 fija como objeto de la norma el de garantizar una formación mínima en bienestar animal, legalmente requerida para transportistas, personal de las explotaciones ganaderas y mataderos. Para ello se establecen, en el artículo 2, cursos de formación para cada tipo de operario y un procedimiento para homologación de cursos y certificados.

Por otra parte, es el artículo 6 de dicho Decreto es que regula la organización de cursos:

*1. Los cursos de formación que regula este decreto pueden ser organizados e impartidos por la dirección general competente en materia de ganadería, y también por las universidades, las entidades de derecho público, las cooperativas, las*

---

<sup>6</sup> Decreto 51/2010, de 26 de marzo, del Consell, por el que se regulan los cursos de formación en bienestar animal. [http://www.dogv.gva.es/datos/2010/03/30/pdf/2010\\_3488.pdf](http://www.dogv.gva.es/datos/2010/03/30/pdf/2010_3488.pdf)

*organizaciones de productores, organizaciones profesionales agrarias, los centros docentes públicos y privados y las empresas o entidades privadas.*

*2. Los cursos que no organice ni imparta directamente la dirección general competente en materia de ganadería deben ser homologados por dicha dirección general.*

Por tanto, como ocurre en el presente caso, será necesaria la homologación por parte de la Conselleria (ahora denominada de Agricultura, Medio Ambiente, Cambio Climático y Desarrollo Rural) de los cursos impartidos y organizados por otras entidades. Este trámite se llevará a cabo de acuerdo con la normativa estatal y europea de aplicación anteriormente analizada y el procedimiento establecido en el artículo 7 del Decreto:

*1. Los promotores de los cursos de formación en bienestar animal que deseen obtener su homologación deben presentar su solicitud, preferentemente, en el Registro General de la Conselleria de Agricultura, Pesca y Alimentación, con una antelación mínima de seis meses al comienzo del curso. No obstante, también podrá ser presentada en los lugares previstos en el artículo 38.4 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.*

*2. En la solicitud, que deberá reunir los requisitos establecidos en el artículo 70 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, deberán figurar los siguientes datos:*

- a) Nombre del responsable del órgano promotor; e identificación del centro o entidad y del responsable del curso.*
- b) Denominación del curso.*

*3. Se deberá adjuntar a la solicitud la siguiente documentación:*

- a) En el caso de personas jurídicas, documento acreditativo de la representación con la que actúa el solicitante.*
- b) Memoria del curso comprensiva de contenidos y objetivos del curso.*
- c) Programa del curso.*
- d) Descripción del lugar de realización, debiendo constar que cuentan con las instalaciones adecuadas y medios apropiados.*
- e) Descripción de calendario y horario.*
- f) Profesorado, con indicación de su calificación profesional y titulación académica.*
- g) Indicación de los destinatarios del curso y del número de plazas ofrecidas.*
- h) Descripción del sistema o método que se seguirá para la evaluación de los alumnos.*

*4. La dirección general competente en materia de ganadería debe supervisar e inspeccionar el desarrollo de las actividades de cada uno de los cursos respecto a los que se haya solicitado la homologación.*

*5. La Conselleria competente en materia de ganadería deberá resolver la homologación del curso o la actividad en un plazo máximo de tres meses, y con anterioridad a su celebración, de acuerdo con el programa presentado, y proceder*

*a la inscripción del curso en el Registro de Cursos y Actividades de Formación en Materia de Bienestar Animal. En el caso de que no se dictase resolución expresa en el referido plazo, se entenderá estimada la solicitud, de acuerdo con lo establecido en el artículo 43.2 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.*

*6. Contra la resolución que deniegue la homologación del curso o actividad se podrá interponer recurso de reposición, con carácter potestativo, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 116 y 117 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.*

Como requisitos para la superación de los cursos y obtención del correspondiente certificado, deberá acreditarse por los alumnos: a) una asistencia de, al menos, el 80% de las horas lectivas; b) haber superado las correspondientes pruebas de evaluación. Las entidades que hayan homologado sus cursos de formación, deben expedir el correspondiente certificado, que comunicarán a la Conselleria por parte de la entidad promotora del curso.

De acuerdo con el apartado 2 del artículo 8 *“El mencionado certificado debe hacer referencia a la homologación de la Conselleria competente en materia de ganadería, y debe incluir el código del curso que le haya sido asignado, el programa y el número de horas lectivas.”*

## **II.2) Análisis del asunto a la luz de los principios de necesidad y proporcionalidad del artículo 5 de la Ley 20/2013, de garantía de la unidad de mercado, y del artículo 4 de la Ley 40/2015, de Régimen Jurídico del Sector Público.**

Del artículo 2 LGUM en relación con la letra b) del Anexo de la misma norma se desprende que la LGUM se aplica a *“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 planteado por la entidad reclamante estamos ante la prestación de un servicio de formación reglada de acuerdo con normativa europea, estatal y autonómica, que atiende a una razón imperiosa de interés general, que, de acuerdo con jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, han sido recogidas 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:

*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.*

Por otra parte, el artículo 2.2.a) de la Ley 17/2009 excluye de su ámbito “los servicios no económicos de interés general”, que son aquellos servicios de interés general, que como se indica en la Exposición de Motivos de la Ley, se efectúan sin contraprestación o contrapartida económica. Ello está en línea tanto con el artículo 2.2.a) y Considerando 17 de la Directiva 2006/123/CE, de 12 de diciembre, de servicios de mercado interior (en adelante, Directiva de Servicios), como con el artículo 2 del Protocolo 26 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

En Derecho de la UE no se emplea el término “servicio público” sino el de “servicios de interés general” (SIG), distinguiéndose entre “servicios de interés económico general” (en adelante SIEGs, sometidos a contraprestación económica) y “servicios no económicos de interés general” (no sometidos a contrapartida económica) estando únicamente los primeros sujetos a las normas comunitarias de competencia.

El elemento distintivo de la existencia o no de “contraprestación” se recuerda, por ejemplo, en el Manual sobre la Transposición de la Directiva de Servicios elaborado por la Dirección General de Mercado Interior y Servicios de la Comisión Europea en el que se hace referencia expresa a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la UE.

Por tanto, nos encontramos ante la prestación de un servicio de interés económico general, dado que las empresas formadoras prestan dichos servicios a cambio de una contraprestación económica que satisfacen los alumnos en concepto de precio; y que, por otra parte, atiende a intereses públicos como son la salud de los consumidores y sanidad animal, considerándose que es de plena aplicación la LGUM.

Los SIEGs estarían sujetos a la Directiva de Servicios y a la Ley 17/2009, de transposición de la misma. Así se señala expresamente en la página 11 del anteriormente citado Manual sobre la Transposición de la Directiva de Servicios<sup>7</sup>.

El artículo 5 de la LGUM señala que:

*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.*

---

<sup>7</sup> “los servicios de interés económico general, como los característicos del sector de la electricidad y el gas, se prestan a cambio de una contraprestación económica y, por tanto, en principio, se incluyen en el ámbito de aplicación de la Directiva.” <http://www.mineco.gob.es/stfls/mineco/economia/enlaces/destacados/Docu2DS.pdf>.

*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.*

Además de la LGUM, los principios de necesidad y proporcionalidad en la intervención administrativa, junto con el de no discriminación, constituyen principios generales de Derecho de la Unión Europea, desarrollados jurisprudencialmente<sup>8</sup> y posteriormente incorporados a la Directiva de Servicios, así como a las propias Ley 17/2009 y LGUM.

En el mismo sentido, el artículo 4 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público regula los principios de intervención de las Administraciones Públicas para el desarrollo de una actividad, y establece:

*1. 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.*

*2. Las Administraciones Públicas velarán por el cumplimiento de los requisitos previstos en la legislación que resulte aplicable, para lo cual podrán, en el ámbito de sus respectivas competencias y con los límites establecidos en la legislación de protección de datos de carácter personal, comprobar, verificar, investigar e inspeccionar los hechos, actos, elementos, actividades, estimaciones y demás circunstancias que fueran necesarias.*

Cabe mencionar que, del análisis de la normativa vigente que resulta de aplicación para este caso concreto, se desprende el deber y la facultad de las autoridades competentes de ofrecer y garantizar formación sobre bienestar animal, bien mediante su prestación directa por dichos organismos o bien indirectamente promovida por cualesquiera otros que hayan sido efectivamente homologados por dicha autoridad.

De la superación de estos cursos de formación depende la expedición y obtención por parte de los alumnos de los certificados de competencia, requeridos legalmente para poder ser autorizado por la autoridad competente para el ejercicio de actividades relacionadas con el bienestar animal. Dicha autoridad será, de acuerdo con la normativa de la UE (arts. 10 y 11 Reglamento 1/2005), la designada por el Estado miembro donde los solicitantes se encuentren establecidos.

Por tanto, existen tres actuaciones distintas que pueden ser objeto de análisis desde la perspectiva de la LGUM:

---

<sup>8</sup> Véase Sentencia TJUE de 20 de febrero de 2001, Analir, C-205/99

- Impartición de la formación de acuerdo con las directrices del Reglamento 1/2005.
- Expedición de certificados de competencia, una vez acreditada dicha formación
- Otorgamiento de autorización para el ejercicio de actividades relacionadas con el bienestar animal (cuidado, manipulación, transporte, sacrificio...).

En todos estos ámbitos, de acuerdo con la normativa sectorial, resulta competente la Dirección General de Agricultura, Ganadería y Pesca, adscrita a la Conselleria de Agricultura, Medio Ambiente, Cambio Climático y Desarrollo Rural de la Generalitat Valenciana. Esto es, dicha Dirección General tiene la competencia para la homologación de cursos, expedición de certificados y autorizaciones de ejercicio de actividad.

Con relación al ejercicio de dichas competencias, la entidad reclamante denuncia la existencia de cuatro requisitos o exigencias que representan obstáculos contrarios a la LGUM, que vulnerarían el derecho al libre establecimiento y circulación y, además, serían de carácter discriminatorio.

A continuación, son objeto de análisis.

**a) Exigencia de disponer de domicilio social y/o fiscal en la Comunitat Valenciana de las entidades formadoras para poder homologar sus cursos de formación.**

Por un lado, es cierto que el artículo 1 del Decreto autonómico 51/2010 limita la competencia de la Generalitat Valenciana a las entidades formativas de su ámbito territorial. Asimismo, también debe recordarse que las SSTC 79/2017 y 110/2017 declararon la nulidad, entre otros, de los artículos 6 (principio de eficacia de las actuaciones de las autoridades competentes en todo el territorio nacional), 18.2.c) (convalidación de títulos o certificados emitidos por otras Comunidades Autónomas), 19 (libre iniciativa económica en todo el territorio nacional) y 20 (eficacia en todo el territorio nacional de las actuaciones administrativas).

En el fundamento 12 de la STC 79/2017 se niega el principio de reconocimiento automático de resoluciones, certificaciones o titulaciones autonómicas, limitándolo a casos muy concretos de armonización:

*En la medida en que exista una normativa de la Unión Europea armonizada o una legislación estatal común, o exista una pluralidad de legislaciones autonómicas que, no obstante sus posibles diferencias técnicas o metodológicas, fijen un estándar que pueda ser considerado equivalente, el Estado podrá reconocer a las decisiones autonómicas efectos extraterritoriales a través de la imposición del reconocimiento de la decisión adoptada en una determinada Comunidad Autónoma en el resto. El principio de reconocimiento mutuo consiente el reconocimiento de eficacia extraterritorial de los actos y disposiciones de un determinado poder territorial; pero deja subsistente la capacidad de los poderes territoriales de poder establecer, en ausencia de armonización centralizada, un nivel de protección propio y distinto*

Por otro lado:

- Existe una normativa armonizada, concretamente, el Reglamento 1/2005, en el que se fijan los criterios formativos.
- El artículo 18.2.a) 1º prohíbe como requisito discriminatorio para el ejercicio de una actividad la exigencia de tener establecimiento o domicilio social en un territorio concreto.
- También debe recordarse que el artículo 7.3 de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio prevé 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, incluso mediante el establecimiento de sucursales”* y que el artículo 4.2 de la misma norma señala que *“cualquier prestador establecido en España que ejerza legalmente una actividad de servicios podrá ejercerla en todo el territorio nacional”*.

**b) Si los alumnos deberían solicitar la expedición de dichos certificados a la autoridad competente de sus correspondientes comunidades autónomas de domicilio o residencia, de acuerdo con el artículo 9 del citado Decreto.**

El artículo 9 del Decreto autonómico 51/2010 regula la acreditación personal de competencia para cuando una norma específica la hiciera necesaria para el ejercicio de una determinada actividad, regulando su solicitud de forma similar a la solicitud general de emisión de certificados y acreditación de superación del curso, recogida en el artículo 8, sin añadir referencia alguna hacia otras Comunidades Autónomas u otras autoridades competentes, sino que menciona la *dirección general competente en materia de ganadería*.

De hecho, la autoridad competente para expedir certificados sería la misma que tenía competencia para homologar el curso cuya superación viene a acreditar dicho certificado, por lo que no cabe que un alumno haya superado un curso homologado por una autoridad competente y reciba el certificado de otra distinta. En este sentido se pronuncia el propio Decreto autonómico, en su artículo 8.1.<sup>9</sup>

Esta Comisión entiende que las referencias territoriales en cuanto a las competencias asumidas en estas materias por comunidades autónomas han de ir referidas, únicamente, a la relación entre autoridad competente y entidad formadora homologada, y con las reservas efectuadas al respecto en el apartado anterior, respetando en todo caso la libertad de elección de centro de formación por parte del alumno, con independencia de su lugar de residencia o domiciliación.

---

<sup>9</sup> 1. Las entidades promotoras de los cursos que hayan sido homologados deben expedir el certificado correspondiente a los alumnos que hayan asistido, al menos, al 80% de las horas lectivas y hayan superado con éxito las evaluaciones correspondientes. Posteriormente los promotores del curso deben comunicar los certificados expedidos a la dirección general competente en materia de ganadería.

- c) Si para el caso en que las entidades formadoras o alumnos tuvieran domicilio social o fiscal en la Comunidad Valenciana, podría la autoridad competente homologar los cursos, pero sin expedir los certificados de competencia.**

La autoridad es competente para homologar y expedir certificados, con base en el cumplimiento de unos determinados requisitos que deben cumplir los cursos de formación, de acuerdo con la normativa vigente de aplicación.

Como se ha expuesto anteriormente, la autoridad competente lo es para garantizar, promover, organizar y gestionar la formación en bienestar animal. Dicha autoridad competente, que viene regulada por normativa comunitaria, al incorporarse al Ordenamiento jurídico español, se encaja en una estructura propia de un reparto competencial, emanado de la propia Constitución, que define a la autoridad competente española, esto es, a las autoridades competentes autonómicas, con las mismas facultades y deberes a ellas dadas por la regulación sectorial en el seno de su jurisdicción territorial.

En definitiva, la autoridad competente lo es, de acuerdo con la Constitución española y el Estatuto de autonomía valenciano, en materia de ganadería y sanidad agraria<sup>10</sup>, lo que en relación y de acuerdo con la normativa sectorial analizada en este informe, reúne tanto la homologación de cursos, acreditación de los conocimientos en ellos adquiridos, autorización a operadores para ejercitar las actividades profesionales relacionadas y otras muchas, por lo que no puede homologar cursos si luego no va a certificar las competencias adquiridas por quienes los hayan cursado y superado.

En este sentido, el Tribunal Constitucional señaló en el fundamento 13 de la STC 79/2017 que

*cuando de lo que se trata es de excepcionar el principio de territorialidad otorgando eficacia extraterritorial a actos ejecutivos autonómicos que aplican un derecho propio que no es equivalente al derecho adoptado en el territorio en el que se debe reconocer tal eficacia o directamente se trata de otorgar eficacia extraterritorial a disposiciones normativas autonómicas que establecen un estándar distinto al estándar que fija la normativa autonómica del lugar de destino, la ruptura del principio de territorialidad constitucionalmente consagrado y estatutariamente reconocido supone obligar a una Comunidad Autónoma a tener que aceptar dentro de su territorio una pluralidad de políticas ajenas. Aceptación que choca con la capacidad para elaborar sus propias políticas públicas en las materias de su competencia (STC 13/1992, de 6 de febrero, FJ 7, entre otras) y entraña la constricción de su autonomía al permitirse la aplicación en el territorio de la Comunidad Autónoma de disposiciones adoptadas por un órgano representativo en el que los ciudadanos de la Comunidad Autónoma en la que finalmente se aplica no se encuentran representados.*

---

<sup>10</sup> Ver artículo 148.1, competencia 7ª de la CE. <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1978-31229>

Ver artículo 49.3, competencia 3ª y 4ª del Estatuto de autonomía valenciano. [http://www.congreso.es/consti/estatutos/estatutos.jsp?com=79&tipo=2&ini=49&fin=58&ini\\_sub=1&fin\\_sub=1](http://www.congreso.es/consti/estatutos/estatutos.jsp?com=79&tipo=2&ini=49&fin=58&ini_sub=1&fin_sub=1)

### III. CONCLUSIONES

**Primera.** La exigencia a las entidades formadoras de disponer de domicilio social y/o fiscal en la Comunitat Valenciana para poder homologar sus cursos de formación podría resultar contraria al artículo 18.2.a) 1º LGUM, a los artículos 4.2 y 7.3 de la Ley 17/2009, dado que existe una normativa armonizada de la UE sobre la materia (Reglamento 1/2005) en el sentido exigido por el fundamento 12 de la STC 79/2017.

**Segunda.** Debe garantizarse la libertad de elección de centro formativo por parte de los alumnos, con independencia del lugar de domicilio o residencia de éstos.