



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

INFORME Nº 11/2018, EN EL MARCO DEL PROCEDIMIENTO DE INFORMACIÓN DE OBSTÁCULOS O BARRERAS A LA UNIDAD DE MERCADO DEL ARTÍCULO 28 DE LA LEY 20/2013, DE 9 DE DICIEMBRE, DE GARANTÍA DE LA UNIDAD DE MERCADO, (EXPEDIENTE (...)) “P-FORMACIÓN GANADERA VALENCIA”

I. ANTECEDENTES

Con fecha 16 de junio de 2018 ha tenido entrada en la Secretaría del Consejo para la Unidad de Mercado (en adelante, la SECUM) escrito en representación de (...) 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 en lo sucesivo).

El 18 de junio, la SECUM ha dado traslado a la Agencia de Defensa de la Competencia de Andalucía de la solicitud y de toda la información que obra en el expediente, en su condición de punto de contacto por parte de la Comunidad Autónoma de Andalucía, y a fin de que formule las observaciones previstas en el artículo 28 de la LGUM.

Dicha solicitud de información se expone lo siguiente: *“Que la Generalitat Valenciana no emite los certificados a los alumnos que hayan estudiado los cursos de bienestar animal si no son residentes en la Comunidad a pesar de hacer el curso on line de los convocados por la Comunidad”*. Por lo que el informante considera que la autoridad competente estaría limitando el libre establecimiento y la libre circulación aplicando requisitos discriminatorios.

II MARCO REGULATORIO EN MATERIA DE SANIDAD Y PROTECCIÓN DE ANIMALES

El Reglamento (CE) n.º 1/2005, del Consejo, de 22 de diciembre de 2004, relativo a la protección de los animales durante el transporte y las operaciones conexas y por el que se modifican las Directivas 64/432/CEE y 93/119/CE y el Reglamento (CE) n.º 1255/97, constituye la norma básica que regula en la Unión Europea los requisitos de bienestar animal que se han de cumplir cuando se transportan animales vertebrados vivos en relación con una actividad económica.

La Ley 32/2007, de 7 de noviembre, para el cuidado de los animales en su explotación, transporte, experimentación y sacrificio, ha supuesto un cambio jurídico sustancial que, entre otras cosas, ha establecido un régimen sancionador propio en la materia. Además, el artículo 8 de dicha ley dispone que los transportistas de animales, sus vehículos, contenedores o medios de



transporte, deben disponer de la correspondiente autorización y estar registrados, en los términos que reglamentariamente se determinen. Esta obligación coexiste con la establecida en la Ley 8/2003, de 24 de abril, de sanidad animal, que establece, en su artículo 47, que los medios de transporte de animales (salvo de animales domésticos) y las empresas propietarias deben estar autorizados como requisito previo para el ejercicio de su actividad.

En materia de sanidad animal, la Directiva 2006/88/CE del Consejo, de 24 de octubre de 2006 relativa a los requisitos zoonosológicos de los animales y de los productos de la acuicultura y a la prevención y el control de determinadas enfermedades de los animales acuáticos, fue transpuesta por medio del Real Decreto 1614/2008, de 3 de octubre, relativo a los requisitos zoonosológicos de los animales y de los productos de la acuicultura, así como a la prevención y el control de determinadas enfermedades de los animales acuáticos.

La Ley de Sanidad animal Ley 8/2003, e 24 de abril, que establece en su artículo 47, que los medios de transportes de animales (salvo animales domésticos) y las empresas propietarias deben estar autorizados con carácter previo para el ejercicio de su actividad.

El Real decreto 751/2006, de 16 de junio, sobre autorización y registro de transportistas y medios de transportes de animales y por el que se crea el Comité español de bienestar y protección de los animales de producción.

Por su parte, el Real Decreto 542/2016, de 25 de noviembre, sobre normas de sanidad y protección animal durante el transporte y, que en su artículo 11 regula *“la formación en materia de protección a los animales durante el transporte”*

“Artículo 2. Ámbito de aplicación.

1 Este Real decreto será de aplicación a los transportistas de animales vivos y a los demás operadores, sean personas físicas o jurídicas, que intervengan directamente directa o indirectamente en el transporte de animales en relación con una actividad económica. También se aplicará a los medios de transporte, contenedores y, para lo establecido en el artículo 15, a sus instalaciones y establecimientos.

Artículo 11. Formación en materia de protección de los animales durante el transporte.

1 Las personas que manejan animales vertebrados vivos durante el transporte y operaciones conexas en relación con una actividad económica, incluyendo el personal de los centros de concentración autorizados de acuerdo con la normativa veterinaria de la Unión Europea, deberán haber recibido una formación que incluya las disposiciones de los anexos I y II del reglamento, conforme al artículo 6.4 del Reglamento (CE) n° 1/2005 del Consejo, de 22 de diciembre de 2004. Dicha formación se acreditará documentalmente de acuerdo con lo que determine la autoridad competente.

2 Los conductores o cuidadores de un vehículo de carretera destinado al transporte de équidos, bovinos, caprinos, porcinos o de aves de corral dispondrán de un certificado de competencia expedido por la autoridad competente, de acuerdo con el modelo establecido en el anexo III, capítulo III del Reglamento (CE) n° 1/2005, del Consejo, de 22 de diciembre de 2004, en el que



se incluirá el número de identificación fiscal, pasaporte o número de identificación e extranjero de la persona a la que se concede.

3.- 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.

4.- Las autoridades competentes podrán reconocer, como equivalentes para la obtención del certificado de competencia, las cualificaciones obtenidas con otros fines, siempre que por su contenido se reúnan los requisitos mínimos establecidos en el Reglamento (CE) n° 1/2005, del Consejo de 22 de diciembre de 2004.

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

En el anexo I de la Ley, "se recoge los requisitos mínimos de los cursos de formación, de acuerdo con el artículo 11

A) Contenido mínimo de los cursos de formación para la obtención o renovación del certificado de competencia como conductor o cuidados.

1.- Normativa de la Unión Europea en materia de protección de los animales durante el transporte, en particular los artículos 3 y 4 y los anexos I y II del Reglamento (CE) n° 1/2005, del Consejo, de 22 de diciembre de 2004.

2.- Normativa de ámbito nacional y de ámbito autonómico sobre protección de los animales durante el transporte. Documentación administrativa.

3.-Fisiología de los animales, necesidades de comida y agua, comportamiento animal y concepto de estrés.

4.-Aspectos prácticos del cuidado y manejo de animales

5.-Efectos y repercusiones de modo y práctica de conducción sobre el bienestar de los animales.

6.-Aptitud para el transporte de los animales.

7.-Cuidados de emergencia a los animales

8.-Criterios de seguridad para el personal que trabaja con animales

9.-Aspecto de seguridad vial relacionados con el transportes de animales, y actuación en caso de accidente.

10. Limpieza y desinfección de los medios de transportes y contenedores.

B) Duración mínima de 20 horas



En cuanto a la regulación autonómica, la Comunidad de Valencia, tiene atribuidas sus competencias exclusivas en materia ganadera conforme a lo previsto en el artículo 49.3.3º de su Estatuto de Autonomía.

Por su parte dispone de la siguiente regulación en este ámbito:

- Ley 6/2003, de 4 de marzo, de la Comunidad, de Ganadería de la Comunidad Valenciana
- Decreto 119/2010, de 27 de agosto del Consejo sobre la ordenación de las explotaciones equinas no comerciales de pequeña cantidad.
- Decreto 5/2009, de 9 de enero del Consejo, de creación del Consejo Asesor de ganadería de la Comunidad Valenciana
- Decreto 62/2009 de 8 de mayo del Consejo sobre autorización y registro de laboratorios en el ámbito de producción y sanidad animal en la Comunidad Valenciana.
- Decreto 77/2010, de 30 de abril sobre regulación de la comunicación a la Comunidad para la celebración de mercados, ferias, concursos, subastas y exposiciones temporales de animales procedentes de explotaciones ganaderas en la Comunidad Valenciana.
- Decreto 51/2010 de 26 de marzo por el que se regulan los cursos de formación en bienestar animal, tiene por objeto garantizar que el personal de las explotaciones ganaderas, los transportistas y responsable de su transporte y personal de matadero en el ámbito de la Comunidad Valenciana, tengan una formación mínima en bienestar animal, requerida por la normativa vigente, a cuyo fin se establece dicha formación y el procedimiento para homologar los cursos para su obtención.

El artículo 6 del citado Decreto 51/2010 de 26 de marzo, dispone:

“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 organizaciones de productores, organizadores 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 su parte, el artículo 8 “Certificados y Acreditación de la realización del curso”:

“1.- Las entidades promotoras de los cursos que hayan sido homologados deben expedir el certificado correspondiente a los alumnos que hayan asistido al menos en un 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.

2.- El mencionado certificado debe hacer referencia a la homologación de la Consejería competente en materia de ganadería y debe incluir el código del curso que le haya asignado, el programa y el número de horas.”



Finalmente en su artículo 9. Acreditación personal de la competencia:

“1.- Cuando en razón del cumplimiento de la normativa específica, sea necesaria la posesión de una acreditación personal, las personas interesadas deben solicitarla a la dirección general competente en materia de ganadería. A la solicitud debe adjuntarse las certificaciones que acredite la realización del curso con aprovechamiento y cumplimiento de la asistencia, al menos el 80% de horas lectivas, y la superación de las evaluaciones de los módulos correspondientes, expedida de acuerdo con lo que establece el apartado 1 del artículo 8 de este Decreto

2.- La dirección general competente en materia de ganadería debe resolver motivadamente sobre la procedencia de expedir la acreditación personal en materia de bienestar animal en el plazo máximo de tres meses. 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.”

III. 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.”

En este sentido, la prestación de servicios a través de la impartición de formación sobre bienestar animal a los profesionales transportistas de animales vivos y a los demás operadores económicos que intervengan directamente directa o indirectamente en el transporte de animales constituye una actividad económica por lo que entra dentro del ámbito de aplicación de la LGUM.

Por su parte, el artículo 9 de la LGUM establece en su apartado 1 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 de no discriminación, cooperación y confianza mutua, necesidad y proporcionalidad de sus actuaciones, eficacia en todo el territorio nacional de la misma, simplificación de cargas y transparencia”*. En particular, señala el apartado 2 de este precepto, que garantizarán el cumplimiento de tales principios en las siguientes disposiciones y actos:



“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.”

Asimismo, de conformidad con lo previsto en el artículo 5 de la LGUM:

“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.”

Por otro lado, el artículo 18. Actuaciones que limitan la libertad de establecimiento y la libertad de circulación establece lo siguiente:

“1. Cada autoridad competente se asegurará de que cualquier medida, límite o requisito que adopte o mantenga en vigor no tenga como efecto la creación o el mantenimiento de un obstáculo o barrera a la unidad de mercado.

2. Serán consideradas actuaciones que limitan el libre establecimiento y la libre circulación por no cumplir los principios recogidos en el Capítulo II de esta Ley los actos, disposiciones y medios de intervención de las autoridades competentes que contengan o apliquen:

a) Requisitos discriminatorios para el acceso a una actividad económica o su ejercicio, para la obtención de ventajas económicas o para la adjudicación de contratos públicos, basados directa



o indirectamente en el lugar de residencia o establecimiento del operador. Entre estos requisitos se incluyen, en particular:

- 1.º que el establecimiento o el domicilio social se encuentre en el territorio de la autoridad competente, o que disponga de un establecimiento físico dentro de su territorio.*
- 2.º que el operador haya residido u operado durante un determinado periodo de tiempo en dicho territorio.*
- 3.º que el operador haya estado inscrito en registros de dicho territorio.*
- 4.º que su personal, los que ostenten la propiedad o los miembros de los órganos de administración, control o gobierno residan en dicho territorio o reúnan condiciones que directa o indirectamente discriminen a las personas procedentes de otros lugares del territorio.*
- 5.º que el operador deba realizar un curso de formación dentro del territorio de la autoridad competente. (...)*

El objeto de la reclamación, de acuerdo con la documentación aportada por el interesado, es la exigencia establecida por la Comunidad Valenciana de ser residente en la citada Comunidad Autónoma para emitir las acreditaciones personales de competencia en relación con los cursos sobre bienestar animal impartidos *on line* y que han sido homologados previamente por la Autoridad Competente.

La exigencia de ser residente en esa Comunidad Autónoma o la necesidad de que el domicilio fiscal de las empresas que impartan los citados cursos se encuentre ser dentro del territorio de la misma, para poder expedir titulaciones o certificados en general sobre cursos ya homologados por esa Comunidad, debe ser considerada como una restricción de acceso y ejercicio a la actividad económica tanto de impartir cursos de formación como para las empresas y profesionales transportistas de animales vivos y a los demás operadores económicos que intervienen directa o indirectamente en esta actividad económica en el sentido del artículo 18.2 de la LGUM.

En este sentido, difícilmente sería justificable en razones de interés general la citada restricción territorial, no encontrando acomodo ni en la normativa básica estatal ni en la correspondiente de la comunidad autónoma de Valencia, además de no resultar necesaria ni proporcionada al objetivo que persigue el establecimiento de estas obligaciones de formación en el ámbito del transporte de animales, y por lo tanto, contraria al artículo 5 de la LGUM.

Por todo lo anterior, se sugiere la revisión de este requisito territorial al objeto de evitar la incorporación de trabas innecesarias y desproporcionadas al acceso y ejercicio de esta actividad económica.

IV. CONCLUSIONES

1. La exigencia de residir/o disponer de un domicilio fiscal en la Comunidad de Valencia para los profesionales transportistas de animales vivos y a los demás operadores económicos que intervienen directa o indirectamente en esta actividad económica, así como para las empresas que imparten formación en esta materia de bienestar animal, constituye una restricción de acceso y ejercicio a la actividad económica en el sentido del artículo 5, así como restricción



territorial contraria a lo señalado en el artículo 18.2 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre de Garantía de la Unidad de Mercado (LGUM).

2. Dicha restricción territorial difícilmente podría encontrarse justificada en razones imperiosas 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). Asimismo, no encontraría acomodo en la normativa tanto nacional como autonómica establecida al respecto por lo que se sugiere la revisión de este requisito territorial que supone una traba al acceso y ejercicio de esta actividad económica.

Sevilla, 9 de julio de 2018

Agencia de Defensa de la Competencia de Andalucía