



INFORME LGUM 16/2025, 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 (28/25021 Formación agraria fitosanitarios. Andalucía)

Ref. LGUM/28/16/25

1. ANTECEDENTES

Con fecha 20 de octubre de 2025 tuvo entrada en la Secretaría para la Unidad de Mercado (en adelante, SECUM) un escrito presentado por la representación de un operador económico, mediante el cual se aportaba información relativa a la posible existencia de obstáculos o barreras a la libertad de ejercicio, en el marco del procedimiento previsto en el artículo 28 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado (en adelante, LGUM), en el ámbito de la formación agraria sobre productos fitosanitarios en Andalucía.

Con fecha 21 de octubre de 2025, la SECUM dio traslado a la Agencia de la Competencia y de la Regulación Económica de Andalucía (en adelante, ACREA o Agencia) de la información y documentación presentada, en su condición de punto de contacto de la Comunidad Autónoma de Andalucía, a fin de que, en su caso, emitiera las observaciones oportunas conforme a lo previsto en el artículo 28.4 de la LGUM.

Del análisis efectuado por este Punto de Contacto (PUC) de la documentación del expediente se desprende que la entidad informante está homologada para impartir el curso oficial “Piloto aplicador de productos fitosanitarios”, regulado por Real Decreto 1311/2012, de 14 de septiembre, sobre el uso sostenible de productos sanitarios.

En su escrito, la informante pone de manifiesto que, en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Andalucía, la Orden de 17 de junio de 2020, por la que se desarrolla el Decreto 96/2016, de 3 de mayo, exige que dicho curso se imparta íntegramente en modalidad presencial. Sostiene que esta exigencia de presencialidad total genera una situación de desigualdad competitiva para las entidades andaluzas que imparten el citado curso, dado que en otras comunidades autónomas —como Madrid, Murcia, Castilla-La Mancha, Galicia o Aragón— se permite su impartición en modalidad semipresencial o de teleformación parcial.

A juicio de la interesada, esta circunstancia provoca que el alumnado opte por realizar el curso en otras comunidades autónomas, lo que conlleva una pérdida de competitividad para las entidades andaluzas y supone, además, una limitación al desarrollo tecnológico y a la innovación en el ámbito formativo de Andalucía.

La interesada ha contactado con distintas instituciones, de las que ha obtenido obtener información:

- Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación: mediante correo electrónico de fecha 4 de abril de 2025, confirmó que el artículo 19 del Real Decreto 1311/2012 no prohíbe la formación en línea, correspondiendo la competencia de autorización a las comunidades autónomas.
- Instituto de Investigación y Formación Agraria y Pesquera (IFAPA): en respuesta de 10 de abril de 2025, reconoció que la Orden de 17 de junio de 2020 solo permite la formación no presencial en los niveles básico y cualificado, excluyendo el nivel de piloto aplicador.

FIRMADO POR	JOAQUIN PEREZ MUÑOZ	11/11/2025	
		PÁG. 1/10	



- Defensor del Pueblo: mediante Resolución de 28 de agosto de 2025, consideró que la Junta de Andalucía actuaba dentro de su ámbito organizativo, si bien reconoció expresamente que el Real Decreto 1311/2012 permite la formación no presencial.
- SECUM: mediante Resolución de 16 de octubre de 2025, inadmitió la reclamación presentada al amparo del artículo 26 de la LGUM, al no concurrir los requisitos procedimentales exigidos, e invitó a la apertura de un procedimiento de información previsto en el artículo 28 de la misma ley

La entidad informante solicita que se promueva la revisión o adaptación de la Orden de 17 de junio de 2020, por la que se desarrolla el Decreto 96/2016, de 3 de mayo, regulador de la formación en materia de aplicación de productos fitosanitarios, con el fin de permitir la impartición de los cursos en modalidades mixtas o de teleformación parcial.

La interesada considera que la situación normativa vigente en Andalucía constituye una limitación a la libre competencia entre los operadores establecidos en distintas comunidades autónomas, así como una restricción al derecho de los profesionales a acceder a la formación en igualdad de condiciones en todo el territorio nacional.

2. CONTEXTO NORMATIVO SECTORIAL

Atendiendo a la materia particular sobre la que versa el presente procedimiento de información, se cita a continuación, sin ánimo de exclusividad, la siguiente normativa aplicable:

2.1. Normativa europea

A nivel de normativa europea se ha de citar la [Directiva 2009/2008/CE](#) del Parlamento Europeo y del Consejo de 21 de octubre de 2009 por la que se establece el marco de la actuación comunitaria para conseguir un uso sostenible de los plaguicidas. Concretamente, su artículo 5 regula la formación en los siguientes términos:

“1. Los Estados miembros velarán por que todos los usuarios profesionales, distribuidores y asesores tengan acceso a una formación apropiada impartida por entidades designadas por las autoridades competentes. Englobará tanto la formación inicial como la complementaria, a fin de adquirir y actualizar conocimientos, según proceda. La formación estará destinada a garantizar que los usuarios profesionales, distribuidores y asesores adquieran un conocimiento suficiente de las materias indicadas en el anexo I, teniendo en cuenta sus distintos cometidos y responsabilidades.

2. A más tardar el 14 de diciembre de 2013, los Estados miembros establecerán sistemas de certificación y designarán a las autoridades competentes responsables de su aplicación. Tales certificados acreditarán, como mínimo, que los usuarios profesionales, distribuidores y asesores poseen un conocimiento suficiente de las materias indicadas en el anexo I, adquirido bien mediante formación o por otros medios”.

2.2. Normativa estatal

En primer lugar, se ha de tener en cuenta el [Real Decreto 1311/2012, de 14 de septiembre, por el que se establece el marco de actuación para conseguir un uso sostenible de los productos fitosanitarios](#).

El artículo 17.1 regula los requisitos de formación de usuarios profesionales y vendedores, estableciendo que:

FIRMADO POR	JOAQUIN PEREZ MUÑOZ	11/11/2025	
		PÁG. 2/10	



“A partir del 26 de noviembre de 2015, los usuarios profesionales y vendedores de productos fitosanitarios deberán estar en posesión de un carné que acredite conocimientos apropiados para ejercer su actividad, según los niveles de capacitación establecidos en el artículo 18 y las materias especificadas para cada nivel en el anexo IV”.

El artículo 18.1 concreta los niveles de capacitación para los que se expedirán dichos carnés:

“a) Básico: para el personal auxiliar de tratamientos terrestres y aéreos, incluyendo los no agrícolas, y los agricultores que los realizan en la propia explotación sin emplear persona auxiliar y utilizando productos fitosanitarios que no sean ni generen gases tóxicos, muy tóxicos o mortales. También se expedirán para el personal auxiliar de la distribución que manipule productos fitosanitarios.

b) Cualificado: para los usuarios profesionales responsables de los tratamientos terrestres, incluidos los no agrícolas, y para los agricultores que realicen tratamientos empleando personal auxiliar. También se expedirán para el personal que intervenga directamente en la venta de productos fitosanitarios de uso profesional, capacitando para proporcionar la información adecuada sobre su uso, sus riesgos para la salud y el medio ambiente y las instrucciones para mitigar dichos riesgos. El nivel cualificado no otorga capacitación para realizar tratamientos que requieran los niveles de fumigador o de piloto aplicador, especificados en las letras c) y d).

c) Fumigador: para aplicadores que realicen tratamientos con productos fitosanitarios que sean gases clasificados como tóxicos, muy tóxicos, o mortales, o que generen gases de esta naturaleza. Para obtener este carné de fumigador será condición necesaria haber adquirido previamente la capacitación correspondiente a los niveles básico o cualificado, según lo establecido en las letras a) y b).

d) Piloto aplicador: para el personal que realice tratamientos fitosanitarios desde o mediante aeronaves, sin perjuicio del cumplimiento de la normativa específica que regula la concesión de licencias en el ámbito de la navegación aérea”.

El artículo 19 regula el acceso a la formación y, en su apartado primero, atribuye a las comunidades autónomas la competencia para adoptar las medidas necesarias que garanticen la formación adecuada de los usuarios profesionales. En particular, les permite designar las entidades encargadas de impartir las enseñanzas; supervisar sus actividades formativas y *“habilitar un sistema de formación no presencial vía internet, que permita adquirir los conocimientos requeridos, especialmente para la formación de nivel básico, y asimismo para la actualización de los conocimientos sobre normativa para todos los niveles y tipos de formación establecidos en el artículo 18. El sistema deberá incluir los formularios, en soporte electrónico, utilizables para justificar la asimilación de los respectivos conocimientos”.*

Asimismo, el artículo 20 regula la expedición, renovación y retirada de los carnés de capacitación, en los siguientes términos:

“1. El cumplimiento de los requisitos de formación a que se refiere el artículo 17 se acreditará por la posesión de un carné expedido por el órgano competente de la comunidad autónoma. La petición, que deberá realizar el interesado en la comunidad autónoma donde resida, incluirá sus datos personales y el nivel de capacitación que solicita, y deberá acompañarse de los certificados o títulos requeridos en cada caso. A estos efectos se reconocerán los certificados expedidos por otros Estados miembros aunque atendiendo al nivel de capacitación equivalente a que puedan corresponder.

Salvo que la normativa de la comunidad autónoma disponga otra cosa, el plazo máximo para resolver y notificar al interesado será de tres meses, transcurrido el cual, sin haberse dictado y notificado resolución alguna, el interesado podrá entender estimada su solicitud.

La petición de renovación del carné también deberá realizarse por parte del interesado en la comunidad autónoma donde resida.

FIRMADO POR	JOAQUIN PEREZ MUÑOZ	11/11/2025	
		PÁG. 3/10	



2. Los carnés serán válidos a efectos de ejercer la actividad para la que habilitan en todo el ámbito nacional y tendrán una validez de 10 años, excepto que sea retirado por el órgano competente antes de finalizar este plazo, por incumplimiento de requisitos o por infracción.

3. El Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, a propuesta del comité, establecerá un sistema armonizado que garantice la actualización y el carácter continuo de la formación de los usuarios”.

En aplicación de lo dispuesto en el artículo 20.3, el Ministerio de Agricultura y Pesca, Alimentación y Medio Ambiente aprobó el [Documento para la armonización de los sistemas de formación de los usuarios profesionales de productos fitosanitarios](#), cuyo objeto es:

“[...] armonizar los distintos sistemas de formación establecidos por las Comunidades Autónomas [...] mediante la determinación de unas directrices básicas que permitan garantizar la actualización y el carácter continuo de la formación de los usuarios relacionados con la utilización de productos fitosanitarios.

Se trata por tanto de fijar una serie de pautas para la implantación, por parte del MAPAMA y de las Comunidades Autónomas, de un sistema coordinado que garantice la formación adecuada y el carácter continuo de la misma, a través de la adopción de criterios comunes para la tramitación y el control del sistema de formación para la utilización de productos fitosanitarios, con el fin de garantizar la eficacia de las medidas y el cumplimiento de la normativa vigente”.

El apartado 5.1.1 del citado documento contempla el régimen administrativo de autorización aplicable a las entidades de formación, disponiendo que:

“5.1.1. Régimen administrativo

El régimen de autorización administrativo de las entidades de formación es el propio de cualquier autorización administrativa, de tal forma que el procedimiento a seguir se rige por la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJAPyPAC), así como por la reciente Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado, por la que una Comunidad Autónoma no puede impedir ni limitar la actividad, en su ámbito territorial, a una entidad de formación autorizada por otra Comunidad Autónoma.

Por ello, la autorización de las entidades de formación por parte del órgano competente de la Comunidad Autónoma del territorio donde estén radicadas y donde ejerzan su actividad, tendrá validez en todo el territorio nacional y su duración será indefinida. El MAPAMA mantendrá actualizado en la web un listado de entidades autorizadas para impartir la formación”.

Por su parte, el apartado 5.2 detalla los requisitos aplicables a las entidades de formación, destacando que éstas pueden ofrecer sistemas de formación no presencial vía internet para los niveles básico y cualificado, así como para la actualización normativa de todos los niveles:

“5.2. Requisitos de las entidades de formación

La formación presencial para usuarios profesionales y vendedores será impartida por aquellas entidades, que estando autorizadas al efecto, reúnen los requisitos establecidos en la normativa vigente de la comunidad autónoma donde se pretenda impartir dicha formación.

Estas entidades también podrán ofrecer un sistema de formación no presencial vía internet, que permita adquirir los conocimientos requeridos para el nivel básico y cualificado, así como para la actualización o complementación de los conocimientos sobre normativa para todos los niveles y tipos de formación establecidos en el artículo 18 del Real Decreto 1311/2012, de 14 de septiembre”.

FIRMADO POR	JOAQUIN PEREZ MUÑOZ	11/11/2025	
		PÁG. 4/10	



No obstante, el apartado 5.2.3 limita esta posibilidad al recoger:

“5.2.3. Requisitos específicos de las entidades de formación para el sistema no presencial “vía internet”

Por la complicación que tiene la realización de prácticas, este tipo de sistema será válido únicamente para el nivel de capacitación básica, cualificada y los cursos de formación complementaria”.

2.3. Normativa autonómica

En cuanto a la normativa andaluza de posible aplicación, se ha de citar el [Decreto 96/2016, de 3 de mayo](#), por el que regula la prevención y lucha contra plagas, el uso sostenible de productos fitosanitarios, la inspección de equipos para su aplicación y se crea el censo de equipos de aplicación de productos fitosanitarios. Su artículo 1.1 establece que tiene por objeto: “regular la prevención, la lucha contra plagas, el uso sostenible de productos fitosanitarios, las inspecciones de los equipos para su aplicación en la Comunidad Autónoma de Andalucía, así como la creación del Censo de Equipos de Aplicación de Productos Fitosanitarios”.

De acuerdo con su artículo 16.1, “Las personas usuarias profesionales y vendedoras de productos fitosanitarios deberán estar en posesión de un carné que acredite conocimientos apropiados para ejercer su actividad en función de los productos fitosanitarios a utilizar y del grado de responsabilidad que ostenten”.

Las competencias en materia de formación se regulan en el artículo 17, que dispone:

“1. Los cursos de formación se impartirán por el Instituto Andaluz de Investigación y Formación Agraria, Pesquera, Alimentaria y de la Producción Ecológica (en adelante, IFAPA), o por entidades de formación, tanto públicas como privadas, no adscritas a la Consejería competente en materia de agricultura, previamente acreditadas por dicho Instituto.

2. El IFAPA adoptará las medidas necesarias para que las personas usuarias profesionales y vendedoras de productos fitosanitarios puedan tener acceso a la formación adecuada exigida en la normativa en vigor, así como la actualización periódica de los conocimientos, pudiendo habilitar un sistema formación no presencial vía Internet en los términos del artículo 19.1.c) del Real Decreto 1311/2012, de 14 de septiembre.

3. El IFAPA se encargará de la supervisión y control de la actividad docente, tanto de las entidades como del profesorado acreditado, pudiendo retirar la acreditación en aquellos casos en que se detecten incumplimientos de los requisitos exigidos y de las obligaciones asumidas”.

En materia de acreditación de entidades, el artículo 18.1 del Decreto establece que:

“El procedimiento de acreditación de entidades de formación se establecerá mediante Orden de la persona titular de la Consejería competente en materia de agricultura, iniciándose mediante declaración responsable de la entidad interesada. Los requisitos que deberán reunir las entidades interesadas, así como las obligaciones que asumen como entidades acreditadas, se establecerán en dicha Orden”.

Igualmente, debe tenerse en cuenta la [Instrucción de 15 de septiembre de 2010](#), del IFAPA, que regula los cursos necesarios para la obtención del carné de manipulador/a de productos fitosanitarios y del carné de aplicador/a de biocidas para la higiene veterinaria. Esta instrucción resulta aplicable a los siguientes cursos:

- Cursos de aplicador de productos fitosanitarios. Nivel básico.
- Cursos de aplicador de productos fitosanitarios. Nivel cualificado.
- Cursos de aplicador de productos fitosanitarios. Nivel piloto profesional.

FIRMADO POR	JOAQUIN PEREZ MUÑOZ	11/11/2025	
		PÁG. 5/10	



En su punto 5, se desarrollan los requisitos de las entidades y de los cursos, entre los que destacan:

- Capacidad docente y acreditación del personal responsable.
- Medios técnicos y materiales adecuados.
- Condiciones de los locales, que deben garantizar iluminación, temperatura y ergonomía adecuadas, con un mínimo de 2 m² por alumno, y disponer de dotaciones que eviten barreras o exclusiones.

En cumplimiento de lo , se aprobó la [Orden de 17 de junio de 2020](#), por la que se desarrolla el Decreto 96/2016, por el que se regula la formación en materia de aplicación de productos fitosanitarios y por la que se modifica la Orden de 12 de junio de 2015, por la que se regula la formación en bienestar animal.

El artículo 1 establece como objeto:

“[...] la regulación de los cursos de formación para la aplicación y usos sostenible de los productos fitosanitarios, obligatorios para las personas usuarios profesionales y vendedores cuyas actividades de manejo de estos productos requiera una formación mínima y específica, así como el procedimiento y los requisitos que deben cumplir los centros docentes o entidades de formación, tanto privadas como públicas, no pertenecientes a la Consejería competente en materia de agricultura, y el profesorado que desee acreditarse para impartir los cursos de formación en aplicación y uso sostenible de los productos fitosanitarios, en desarrollo del Decreto 96/2016, de 3 de mayo [...]”.

La información relativa a los procedimientos se encuentra disponible en el Registro de Procedimientos y Servicios de la Junta de Andalucía, en el procedimiento RPA núm. 1773, en el siguiente enlace del Catálogo de Procedimientos y Servicios de la página web de la Junta de Andalucía: <https://juntadeandalucia.es/servicios/procedimientos/detalle/1773/datos-basicos.html>¹.

La información asociada al procedimiento de acreditación de centros docentes o entidades de formación, está disponible en el Registro de Procedimientos y Servicios, en el procedimiento RPA núm. 19560, en el siguiente enlace del Catálogo de Procedimientos y Servicios de la página web de la Junta de Andalucía: <https://juntadeandalucia.es/servicios/procedimientos/detalle/19560/datos-basicos.html>².

En su artículo 2.1.d), la Orden incluye, entre los cursos , el de Piloto Aplicador, *“para el personal que realice tratamientos fitosanitarios aéreos desde o mediante aeronaves, sin perjuicio de la normativa específica que regula la concesión de licencias en el ámbito de la navegación aérea. Este curso tendrá una duración mínima de 90 horas”.*

Respecto a la modalidad de impartición de los cursos, el artículo 6.1 establece que:

“Los cursos impartidos por las entidades podrán ser presenciales para cualquier nivel o a través de Internet en la modalidad «on line» para los niveles básico y cualificado. La formación no presencial, realizada telemáticamente, será únicamente aplicable a los contenidos teóricos de los cursos reseñados”.

¹ Enlace real: <https://juntadeandalucia.es/servicios/sede/tramites/procedimientos/detalle/19773.html>. Hace referencia al alumnado.

² Enlace real: <https://juntadeandalucia.es/servicios/sede/tramites/procedimientos/detalle/19560.html>. Hace referencia a las entidades y al personal docente. Con respecto a los requisitos de las entidades docentes, el punto f) establece lo siguiente: *“Para los cursos de piloto aplicador, se deberá acreditar la disponibilidad de medios aéreos que permitan la docencia de los contenidos de carácter práctico en los tratamientos fitosanitarios desde aeronaves, tanto con tripulación como pilotadas por control remoto (RPAS o drones)”.*

FIRMADO POR	JOAQUIN PEREZ MUÑOZ	11/11/2025	
		PÁG. 6/10	



El artículo 10.4 añade que:

“Las entidades que deseen impartir la formación «on line» autorizada deberán disponer de una plataforma de teleformación o virtual de aprendizaje que asegure la gestión y el seguimiento de los participantes, de acuerdo con las especializaciones técnicas del Anexo III”.

Por su parte, el artículo 14.3.f) reitera que:

“Solo se podrán desarrollar de forma ‘on line’ los contenidos teóricos de los niveles de capacitación básico y cualificado. Los contenidos prácticos deberán impartirse de forma presencial.”

3. ANÁLISIS DE LA CUESTIÓN DESDE LA ÓPTICA DE LA UNIDAD DE MERCADO

El presente informe tiene por objeto analizar, a la luz de los principios establecidos en la LGUM, la imposición de la exigencia de que el curso de “Piloto aplicador de productos fitosanitarios”, regulado por Real Decreto 1311/2012, se imparta íntegramente en modalidad presencial, sin admitir cualquier modalidad mixta o telemática, ni siquiera para la parte teórica, de conformidad con lo previsto en la Orden de 17 de junio de 2020.

La LGUM³ 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.

El artículo 2 de la LGUM⁴ 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.

Por su parte, el anexo de esta misma Ley, en el apartado b), define el término de «actividad económica» como:

«[...] 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. No se incluyen dentro de este concepto las actividades relativas a la reserva o al ejercicio de potestades públicas, jurisdiccionales o administrativas ni la regulación de las relaciones laborales por cuenta ajena o asalariadas».

En consecuencia, la actividad de prestación de servicios de formación para la utilización de productos fitosanitarios constituye una actividad económica incluida dentro del ámbito de aplicación de la LGUM, que implica la organización y desarrollo de cursos dirigidos a la obtención de certificaciones o carnés oficiales.

Sobre este particular, tanto la SECUM como la CNMC y este punto de contacto, en el marco de diversos expedientes tramitados con anterioridad, han tenido ocasión, de analizar múltiples sectores de actividad

³ Modificada por la Ley 18/2022, de 28 de septiembre, de creación y crecimiento de empresas.

⁴ «Artículo 2. Ámbito de aplicación.

1. Esta ley será de aplicación al acceso a actividades económicas que se prestan en condiciones de mercado y su ejercicio por parte de operadores legalmente establecidos en cualquier lugar del territorio nacional.

2. Quedan excluidas del ámbito de aplicación de esta ley las materias del ámbito tributario».

FIRMADO POR	JOAQUIN PEREZ MUÑOZ	11/11/2025	
		PÁG. 7/10	



económica, y en particular, de pronunciarse sobre la aplicación de los principios de la LGUM a los servicios formativos en materia fitosanitaria⁶.

En este sentido, resulta de especial relevancia el [expediente 28-0114 “EDUCACIÓN – Formación agraria productos fitosanitarios Andalucía”](#), en el que la SECUM analizó la prestación de servicios de formación dirigidos a usuarios profesionales y vendedores de productos fitosanitarios. En dicho expediente, concluyó que la imposición de la modalidad exclusivamente presencial constituía un requisito innecesario y desproporcionado y, por tanto, contrario al artículo 5 de la LGUM.

Conforme al citado artículo 5 de la LGUM⁷, los límites al acceso a una actividad económica o su ejercicio o la exigencia de requisitos para el desarrollo de una actividad habrán de estar motivados en la necesaria 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 ejercicio⁸. Además, deberá existir un nexo causal y coherencia entre el referido límite o requisito con las razones que motivan su exigencia, y habrá de ser proporcionado, de modo que no exista otro medio menos restrictivo o distorsionador para la actividad económica.

A su vez, el artículo 9.1 de la LGUM, impone a todas las Administraciones públicas la obligación de observar en sus actuaciones administrativas, disposiciones y medios de intervención adoptados en su ámbito de actuación, los principios de no discriminación, cooperación y confianza mutua, necesidad y proporcionalidad de sus actuaciones, simplificación de cargas y transparencia. Entre otros, deben garantizar que los requisitos exigibles para el ejercicio de las actividades económicas, para la producción o distribución de bienes o para la prestación de servicios cumplan dichos principios (ex art.9.2 b) LGUM).

⁶Sobre esta materia concreta cabría citar el expediente de la SECUM:

[28-0114 EDUCACIÓN – Formación agraria productos fitosanitarios Andalucía](#).

Sobre estos mismos asuntos se pueden consultar también los informes de la [CNMC](#) y de la [ACREA](#), en su caso.

Para una mayor información, pueden consultarse otros expedientes relacionados con la problemática de las reservas de en el buscador de casos resueltos de que figura en la página web del Ministerio de Economía, Comercio y Empresa, en los sectores de la CNAE [P-Educación](#).

⁷ «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, 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 guardar relación con la razón imperiosa de interés general invocada, y habrá de ser proporcionado de modo tal que no exista otro medio menos restrictivo o distorsionador para la actividad económica.

3. La necesidad y proporcionalidad de los límites o requisitos relacionados con el acceso y el ejercicio de las profesiones reguladas se evaluará de conformidad con el Real Decreto 472/2021, de 29 de junio, por el que se incorpora al ordenamiento jurídico español la Directiva (UE) 2018/958, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 28 de junio de 2018, relativa al test de proporcionalidad antes de adoptar nuevas regulaciones de profesiones».

⁸ «Artículo 3.11. «Razón imperiosa de interés general»: razón definida e interpretada por 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».

FIRMADO POR	JOAQUIN PEREZ MUÑOZ	11/11/2025	
		PÁG. 8/10	



En consecuencia, toda limitación o restricción al acceso o ejercicio de una actividad económica deberá motivarse sobre la base de una razón imperiosa de interés general y, además, deberá acreditarse su proporcionalidad.

En el caso que nos ocupa, procede analizar si la exigencia prevista en el artículo 6.1 de la Orden de 17 de junio de 2020, se ajusta a los principios de necesidad y proporcionalidad establecidos en la LGUM.

Dicho precepto dispone:

“Los cursos impartidos por las entidades podrán ser presenciales para cualquier nivel o a través de Internet en la modalidad «on line» para los niveles básico y cualificado. La formación no presencial, realizada telemáticamente, será únicamente aplicable a los contenidos teóricos de los cursos reseñados”.

Del contenido de esta previsión se infiere que los cursos de “Piloto aplicador de productos fitosanitarios” — identificados como “Nivel piloto profesional” en la Instrucción de 15 de septiembre de 2010 del IFAPA— quedarían excluidos de la posibilidad de formación no presencial, incluso para los contenidos teóricos.

Al analizar la necesidad y proporcionalidad de esta restricción, debe tenerse en cuenta lo dispuesto en el artículo 19.1.c) del Real Decreto 1311/2012, que establece expresamente que:

“Podrá habilitar un sistema de formación no presencial vía internet, que permita adquirir los conocimientos requeridos, especialmente para la formación de nivel básico, y asimismo para la actualización de los conocimientos sobre normativa para todos los niveles y tipos de formación establecidos en el artículo 18 [...]”.

Entre los niveles de capacitación a los que se refiere dicho precepto, el artículo 18.d) incluye el nivel de piloto aplicador, lo que implica que la normativa estatal no excluye la posibilidad de teleformación, al menos para la parte teórica o de actualización normativa de dicha capacitación.

Además, en otras comunidades autónomas, como Madrid o Castilla y León, entre otras, permiten modalidades mixtas o de teleformación parcial para este tipo de cursos, sin que ello haya afectado negativamente a la calidad, seguridad o eficacia de la formación impartida.

A la luz de todo lo expuesto, la exigencia de impartición exclusivamente presencial establecida en la normativa andaluza, en ausencia de una justificación basada en una razón imperiosa de interés general y sin haberse acreditado de forma expresa su proporcionalidad, podría suponer una limitación no acorde con el principio de necesidad y proporcionalidad recogido en el artículo 5 de la LGUM.

4. CONCLUSIONES

Teniendo en cuenta lo anteriormente expuesto, este Punto de Contacto considera que:

- Cualquier actuación de una Administración pública que afecte al acceso o al ejercicio de una actividad económica debe ajustarse a los principios y previsiones de la LGUM, especialmente a los de necesidad y proporcionalidad.
- En el presente caso, con el fin de evitar que la regulación de los cursos de formación de “Aplicador de productos fitosanitarios”, en la especialidad de “Piloto profesional”, en modalidad exclusivamente presencial, pueda suponer una limitación al desarrollo de la actividad económica, la medida ha de someterse al test de necesidad y proporcionalidad previsto en el artículo 5 de la LGUM, en los términos analizados *ut supra*.

FIRMADO POR	JOAQUIN PEREZ MUÑOZ	11/11/2025	
		PÁG. 9/10	



Ello resulta especialmente relevante si se tiene en cuenta que la normativa sectorial de carácter estatal prevé expresamente la posibilidad de modalidades formativas no presenciales —al menos respecto a los contenidos teóricos o de actualización normativa— y que dicha opción ya se admite en otras comunidades autónomas.

Es todo cuanto esta Agencia, en su condición de punto de contacto por parte de la Comunidad Autónoma de Andalucía, tiene a bien informar y someter a consideración de esa Secretaría para la Unidad de Mercado.

En Sevilla, a la fecha de la firma digital
PUNTO DE CONTACTO PARA LA UNIDAD DE MERCADO EN ANDALUCÍA
AGENCIA DE LA COMPETENCIA Y DE LA REGULACIÓN ECONÓMICA DE ANDALUCÍA
El director de la Agencia

Joaquín Pérez Muñoz

FIRMADO POR	JOAQUIN PEREZ MUÑOZ	11/11/2025	
		PÁG. 10/10	