

**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 BARRERAS PARA IMPARTIR CURSOS DE FORMACIÓN NO PRESENCIAL VÍA INTERNET A USUARIOS Y VENDEDORES DE PRODUCTOS FITOSANITARIOS, DESARROLADOS POR ENTIDADES DOCENTES COLABORADORAS DEL INSTITUTO ANDALUZ DE INVESTIGACIÓN Y FORMACIÓN AGRARIA Y PESQUERA –IFAPA- (UM/037/18).**

## **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 comunidad autónoma de Andalucía.

En fecha 15 de diciembre de 2017, la entidad reclamante dirigió una solicitud al Instituto Andaluz de Investigación y Formación Agraria y Pesquera (IFAPA) para acreditarse como entidad docente colaboradora para impartir cursos, en sus diferentes niveles, de aplicador de productos fitosanitarios en modalidad online.

El 8 de enero de 2018, IFAPA le contestó informándole que, para los cursos impartidos por entidades acreditadas, sólo está permitida la modalidad de formación presencial.

La interesada considera que esta limitación supone una vulneración de los principios de la LGUM, toda vez que se le impide impartir cursos de formación online en Andalucía, atribuyéndose en exclusiva al IFAPA esta modalidad de formación en esta comunidad autónoma.

La SECUM dio traslado de la reclamación anterior a los efectos del art. 28.2 LGUM a esta Comisión.

## **II. CONSIDERACIONES**

### **II.1 Ámbito normativo de aplicación**

#### **II.1.1) Normativa europea**

En el ámbito normativo europeo fueron adoptados el 21 de octubre de 2009 el Reglamento (CE) 1107/2009 y la Directiva 2009/128/CE, que introdujeron profundas modificaciones en materia de comercialización y utilización de productos fitosanitarios con el objetivo de promover un uso sostenible de plaguicidas para reducir sus riesgos y efectos en la salud humana y contribuir a una mejora del medioambiente.

Concretamente, en el artículo 5.1 de la Directiva 2009/128/CE, se establece el deber de los Estados miembros de garantizar el acceso a formación, determinando las características, objetivos y destinatarios de la misma:

*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.*

Y en el anexo I de la Directiva se enumeran todas aquellas materias<sup>1</sup> respecto de las cuales debe garantizarse un conocimiento suficiente a los usuarios profesionales, distribuidores y asesores mediante la impartición de cursos adecuados de formación.

### **II.1.2) Normativa estatal**

La formación de usuarios profesionales y vendedores se regula en el Capítulo IV del 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, determinando los requisitos de formación y sus diferentes niveles de capacitación en sus artículos 17 y 18, cuyos términos más relevantes en relación al contenido de la reclamación son:

*Artículo 17. Requisitos de formación de usuarios profesionales y vendedores.*

*1. 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.*

(...)

---

<sup>1</sup> Se enumeran trece aspectos básicos de formación: la legislación pertinente relativa a los plaguicidas y su uso, riesgos de los productos fitosanitarios ilegales (falsificados), riesgos y peligros asociados a los plaguicidas, estrategias y técnicas de gestión integrada de plagas, evaluación comparativa de plaguicidas, medidas para reducir al mínimo los riesgos asociados al uso de plaguicidas, enfoques basados en los riesgos que tengan en cuenta las variables locales, preparación, uso y mantenimiento de los equipos de aplicación de plaguicidas, medidas de emergencia de protección de salud humana y medio ambiente, especial consideración de las zonas protegidas, estructuras de vigilancia sanitaria y disponibilidad de acceso para informar sobre cualquier incidente o sospecha de incidente, y mantenimiento de registros sobre cualquier utilización de plaguicidas.

*Artículo 18. Niveles de capacitación.*

*1. Los carnés a los que se refiere el artículo 17.1 se expedirán para los siguientes niveles de capacitación:*

- a) Básico (...)*
- b) Cualificado (...)*
- c) Fumigador (...)*
- d) Piloto aplicador (...)*

Sigue el Real Decreto, en el artículo 19, estableciendo las condiciones de acceso a la formación, en los siguientes términos:

*1. El órgano competente de la comunidad autónoma adoptará las medidas necesarias para que, no más tarde del 26 de noviembre de 2013, los usuarios profesionales puedan tener acceso a la formación adecuada para adquirir el respectivo tipo de capacitación requerido por el presente real decreto, así como para su actualización periódica. A tal efecto:*

*a) Designará los organismos, instituciones o entidades encargadas de impartir las enseñanzas necesarias para adquirir los conocimientos exigidos conforme al artículo 18 para los distintos tipos de formación o capacitación de usuarios profesionales.*

*b) Supervisará las actividades de formación desarrolladas por los organismos o entidades referidos en el apartado a), haciéndoles las recomendaciones pertinentes para subsanar sus defectos y, en caso de que no impartan el nivel de formación requerido, retirándoles la designación.*

*c) 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. El sistema deberá incluir los formularios, en soporte electrónico, utilizables para justificar la asimilación de los respectivos conocimientos.*

*A tales efectos mantendrá en su sede electrónica, a disposición de todos los interesados, una guía del usuario de productos fitosanitarios conteniendo un compendio de las diferentes materias relacionadas en el anexo IV, incluida la información relativa a los procedimientos para el acceso a la actividad, así como las declaraciones, notificaciones o solicitudes necesarias para conseguir una certificación. Dicha guía deberá actualizarse periódicamente, como máximo cada dos años, y en todo caso cuando se adopten nuevas disposiciones sobre la materia.*

*2. Los organismos, instituciones o entidades referidos en la letra a) del apartado 1, que impartan dichas enseñanzas, están obligados a:*

- a) *Disponer de personal docente cualificado para impartir las enseñanzas requeridas conforme al artículo 18.*
- b) *Comunicar al órgano competente el contenido, horas lectivas y titulación del profesorado, de los cursos que impartan.*
- c) *Entregar a cada alumno que haya cursado con aprovechamiento dichas enseñanzas, un certificado acreditativo de esta circunstancia.*

Del análisis de su contenido se desprende el carácter potestativo para la autoridad autonómica de la habilitación de un sistema de formación no presencial vía internet, pensado especialmente por el legislador para los niveles básicos de formación y actualización de contenidos de todos los niveles, así como el resto de obligaciones que se imponen a las entidades colaboradoras de formación.

Se prevé, además, en el artículo 20.3<sup>2</sup>, el establecimiento de un sistema armonizado, que se concreta en el Documento para la armonización de los sistemas de formación de los usuarios profesionales de productos fitosanitarios, emitido por el Ministerio de Agricultura y Pesca, Alimentación y Medio Ambiente, en el que se efectúan diversas puntualizaciones relevantes sobre la impartición de cursos online<sup>3</sup>.

Concretamente, en el apartado 5.2 del dictado Documento de armonización, se dice que:

*La formación presencial para usuarios profesionales y vendedores 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.*

*Este sistema constituye una herramienta que utiliza las tecnologías de la información y comunicación posibilitando la interactividad de alumnos, tutores, formadores y recursos situados en distinto lugar.*

Y los requisitos específicos para la impartición de cursos por internet se regulan en el apartado 5.2.3 del mismo documento: disponer de plan de formación online detallado, uso de herramientas online interactivas y en formato multimedia

---

<sup>2</sup> « 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. »

<sup>3</sup> [http://www.mapama.gob.es/es/agricultura/temas/sanidad-vegetal/sistema\\_de\\_formacion\\_armonizado\\_usuarios\\_profesionales\\_tcm30-57928.pdf](http://www.mapama.gob.es/es/agricultura/temas/sanidad-vegetal/sistema_de_formacion_armonizado_usuarios_profesionales_tcm30-57928.pdf)

(gráficos, audios, etc..), disponer de plataforma que incluirá una herramienta obligatoria para creación de foros y chats al objeto de promover la interacción y discusión con y entre los alumnos junto con un registro de contactos para analizar el grado y forma de participación de los alumnos.

Asimismo, en el punto 5.1.1 del documento, se efectúa una referencia expresa a la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado, en los términos siguientes:

*...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.*

Dicha referencia, sin embargo, está sujeta a la doctrina del Tribunal Constitucional tras la anulación del principio de eficacia nacional en los términos recogidos en la LGUM (véanse Sentencias números 79/2017, 110/2017, 111/2017 y 119/2017).

### **II.1.3) Normativa autonómica en Andalucía.**

La Consejería de Agricultura, Pesca y Desarrollo Rural de la Junta de Andalucía, en virtud de sus competencias exclusivas asumidas estatutariamente en materia de agricultura, ganadería y desarrollo rural (art. 48.1 Estatuto de autonomía<sup>4</sup>), así como en la inspección y control de sanidad vegetal (art. 48.3.c Estatuto de autonomía<sup>5</sup>), dictó el Decreto 96/2016, de 3 de mayo, por el que se 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. Concretamente el artículo 17 del citado Decreto 96/2016 se dice que:

*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*

---

<sup>4</sup> 1. Corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva en materia de agricultura, ganadería y desarrollo rural, sin perjuicio de lo que se establece en los apartados siguientes. <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2007-5825&tn=1&p=20110411#a48>

<sup>5</sup> c) La vigilancia, inspección y control de las competencias reguladas en los apartados anteriores del presente artículo. <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2007-5825&tn=1&p=20110411#a48>

*periódica de los conocimientos, pudiendo habilitar un sistema de 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.*

*4. El IFAPA será el órgano competente para resolver las solicitudes de exención de formación contempladas en el artículo 18.2 del Real Decreto 1311/2012, en relación con aquellas titulaciones universitarias, de formación profesional y certificados de profesionalidad que no aparezcan indicadas como exentas de forma expresa en el Anexo III del presente Decreto.*

*5. Para facilitar la actualización de los conocimientos a los profesionales del sector, el IFAPA pondrá a disposición de todos los interesados, a través de su página web, los materiales docentes actualizados y una guía del usuario de productos fitosanitarios conteniendo un compendio de las diferentes materias relacionadas en el Anexo IV del Real Decreto 1311/2012, de 14 de septiembre, incluida la información relativa a los procedimientos para el acceso a la actividad, y las declaraciones, notificaciones o solicitudes necesarias para conseguir una certificación. Dicha guía deberá actualizarse periódicamente, como mínimo cada dos años, y en todo caso cuando se adopten nuevas disposiciones sobre la materia.*

Asimismo, el artículo 18 versa sobre las condiciones y obligaciones que asumen las entidades y personal docente acreditado, así como el propio procedimiento de acreditación de entidades de formación colaboradoras, remitiendo a tales efectos a lo que venga establecido en la correspondiente Orden del titular de la Consejería de Agricultura y Pesca de la Junta de Andalucía.

Dado que dicha Orden no ha sido dictada a día de hoy, las entidades y docentes que deseen acreditarse para los niveles básico, cualificado y piloto aplicador, en tanto en cuanto se publique en el BOJA la nueva norma, deberán ajustarse al procedimiento establecido a tal efecto en la Instrucción de 15 de septiembre de 2010<sup>6</sup>, de la Presidencia del IFAPA.

Del mismo modo, las entidades que deseen acreditarse para impartir cursos de nivel fumigador estarán a lo dispuesto en la Instrucción de 9 de mayo de 2017<sup>7</sup>, de la Presidencia del IFAPA.

---

<sup>6</sup>Instrucción de 15 de septiembre de 2010 del IFAPA que regula la expedición del carné para las actividades relacionadas con la utilización de productos fitosanitarios y biocidas. (BOJA nº 122/2010) [https://www.juntadeandalucia.es/agriculturaypesca/ifapa/export/sites/ifapa/contenidos/textos/formacion/webv5\\_formacion/adjuntos/101125\\_INSTRUCCION\\_biocidas.pdf](https://www.juntadeandalucia.es/agriculturaypesca/ifapa/export/sites/ifapa/contenidos/textos/formacion/webv5_formacion/adjuntos/101125_INSTRUCCION_biocidas.pdf)

<sup>7</sup>Instrucción, de 9 de mayo de 2017, del IFAPA por la que se regula, con carácter provisional, la formación en materia de cursos de usuarios profesionales de productos fitosanitarios, nivel fumigador, realizados por entidades acreditativas. (BOJA nº 86 9/05/2016)

En este último texto normativo encontramos una referencia en el punto 5.6 relativo a los requisitos de los cursos, en el subapartado 6, en el que se concreta lo siguiente en relación a la modalidad de impartición de los cursos de formación:

*6. Del horario.*

*Las clases deberán ser impartidas en días laborables, entre las 8:00 y las 22:00 de lunes a viernes y sábados de 8:00 a 14:00, sin que puedan realizarse jornadas docentes de más de 8 horas de actividad formativa por jornada, debiendo realizarse pausas de 10 minutos cada 2 horas, computándose dicha pausa como jornada lectiva. En todo caso, deberá hacerse un descanso de al menos una hora, por cada cinco horas de clase. **Los cursos serán presenciales.***

En cambio, la Instrucción de 2010 no establece expresamente la modalidad presencial de la formación, posibilitando ofrecer vía internet la formación en el resto de niveles (básico, cualificado y piloto aplicador) a discrecionalidad del IFAPA, de acuerdo con los artículos 17.2 Decreto 96/2016 y 19.1.c) Real Decreto 1311/2012.

**II.2) Clasificación de la actividad analizada como “servicio de interés económico general” (SIEG) a los efectos de la Directiva de Servicios y de la Ley 17/2009, de 23 noviembre, de libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio.**

En el caso planteado por la entidad reclamante estamos ante la prestación de un servicio de interés general, toda vez que afecta a la salud pública y protección del medio ambiente, y que debe ser supervisado y controlado por la autoridad competente, de acuerdo con la normativa aplicable analizada previamente.

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 el ámbito de Derecho de la Unión Europea 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.

En el caso de los servicios de formación para usuarios profesionales de productos fitosanitarios impartidos por entidades colaboradoras objeto del presente informe existe claramente “contraprestación económica”<sup>8</sup>, a diferencia de los cursos de formación ofrecidos por el propio IFAPA, que son gratuitos. Por tanto, se trata de un SIEG, que constituye una actividad económica para entidades colaboradoras y que, además, está sujeta a una contraprestación económica.

Por tanto, y con carácter general, 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>9</sup>.

No obstante lo anterior, en los apartados 2 y 3 del artículo 1 de la propia Directiva de Servicios se prevé expresamente que los Estados miembros tengan reservada la prestación de determinados SIEGs al sector público (mediante gestión directa o indirecta):

*La presente Directiva no trata la liberalización de servicios de interés económico general reservados a las entidades públicas o privadas ni la privatización de entidades públicas prestadoras de servicios. La presente Directiva no trata la abolición de monopolios prestadores de servicios ni las ayudas concedidas por los Estados miembros amparadas por normas comunitarias sobre competencia. La presente Directiva no afecta a la libertad de los Estados miembros de definir, de conformidad con la legislación comunitaria, lo que consideran servicios de interés económico general, cómo deben organizarse y financiarse dichos servicios con arreglo a las normas sobre las ayudas públicas y a qué obligaciones específicas deben supeditarse.*

Precisamente el ordenamiento interno español prevé la reserva legal a favor del sector público de determinadas actividades económicas. Sin embargo, la previsión de esta reserva estatal no implica, en opinión de esta Comisión, que no puedan resultarle de aplicación al servicio formación acreditativa, en cuanto “SIEG”, los principios de necesidad y proporcionalidad del derecho general de competencia de

---

<sup>8</sup> Cursos para usuarios profesionales y vendedores de productos fitosanitarios (Apdo. « ¿Dónde se pueden hacer estos cursos ? » : <https://www.juntadeandalucia.es/agriculturaypesca/ifapa/web/ifapa/servicios/formacion/proyectosformativos/texto/200380c5-11b8-11e0-a773-c5d9efb4b7b6>

<sup>9</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>.



la UE y especialmente en materia de intervenciones administrativas que puedan afectar a la libre prestación de servicios, que la propia LGUM viene a desarrollar. Así se indicó también en el anterior Informe UM/026/14 de 5 de agosto de 2014<sup>10</sup>.

### **II.3) Análisis de la cuestión bajo la perspectiva de los principios de necesidad y proporcionalidad del artículo 5 LGUM.**

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”*.

Por tanto, y siendo la actividad formativa consistente en impartir cursos de capacitación para manipular y comercializar productos fitosanitarios una actividad profesional, le resulta de aplicación la LGUM. Ello también se deriva de la lectura de la exposición de motivos de la propia LGUM<sup>11</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.*

*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 UE, desarrollados jurisprudencialmente<sup>12</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 prevé que:

---

<sup>10</sup> [https://www.cnmc.es/sites/default/files/491042\\_6.pdf](https://www.cnmc.es/sites/default/files/491042_6.pdf).

<sup>11</sup> *“La Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sienta un precedente en materia de unidad de mercado para el sector servicios que se considera debe extenderse a todas las actividades económicas. Así, esta Ley se aplicará también a los sectores expresamente excluidos de la Directiva de Servicios (como por ejemplo las comunicaciones electrónicas; el transporte, las empresas de trabajo temporal, la seguridad privada, etc.) y a la circulación de productos.”*

<sup>12</sup> Véase Sentencia TJUE de 20 de febrero de 2001, Analir, C-205/99

*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.*

Por una parte, como ha sido expuesto anteriormente, queda a discrecionalidad del organismo competente autonómico (el IFAPA) la habilitación de medios electrónicos (vía internet) para impartir dichos cursos.

En este sentido, el IFAPA ha rechazado expresamente implantar un sistema de formación no presencial para cursos de fumigador, lo cual no puede entenderse contrario a los principios garantistas en los que se fundamenta la LGUM, en primer lugar, porque queda normativamente habilitado a ello, de acuerdo con lo establecido en el artículo 19 del Real Decreto 1311/2012, además de la limitación expresa contenida en el Documento de armonización; y en segundo lugar, por el propio fin perseguido, que es el de acreditar unos conocimientos suficientes para el desarrollo de la actividad de fumigador, y que no podrán ser adquiridos vía online, sino que requerirán de una formación presencial y, presumiblemente, práctica en su mayoría, estando justificado por la propia naturaleza del objeto en su necesidad y proporcionalidad con el interés público protegido en materia de seguridad pública<sup>13</sup>, salud pública<sup>14</sup> y protección del medio ambiente<sup>15</sup>.

No obstante, sí se aprecia que el IFAPA, en el ejercicio de su competencia para gestionar y adoptar medidas necesarias para el acceso a formación, se ha reservado *de facto* la modalidad online para el resto de niveles de capacitación regulados y analizados anteriormente, habilitando a las entidades acreditadas únicamente la modalidad presencial.

En este caso, sí se ha ejercido la posibilidad de habilitar modalidades de formación no presenciales. Sin embargo, a diferencia de los cursos de nivel fumigador, no se encuentra justificación alguna para limitar al resto de entidades formadoras el

---

<sup>13</sup> Véanse asuntos 72/83 y C-266/96.

<sup>14</sup> Véase asunto C-372/04.

<sup>15</sup> Véase asunto C-560/08.

ejercicio de su actividad, habiendo prescindido del deber de motivar la necesidad y proporcionalidad de dicha limitación, sin concretar qué objetivo se persigue y produciendo una situación de discriminación que, en todo caso, afecta a la diversidad y calidad de la oferta académica y perjudica a los usuarios, que ven mermada su capacidad de elección, dado que no se permite a las entidades formadoras privadas ofertar sus cursos en condiciones de igualdad con las propias del IFAPA.

En este sentido otras comunidades autónomas, como Extremadura, han introducido medios de formación no presenciales sin diferenciar entre entidades públicas o privadas acreditadas de formación<sup>16</sup>, así como un sistema de homologación de dichas entidades a nivel nacional. Esto pone de manifiesto la desproporción y discriminación que se ha estado llevando a cabo por el IFAPA a este respecto en Andalucía, generando un régimen que crea una barrera al acceso a dichas actividades, que queda controlado por la Administración Pública, y que limita de forma injustificada, desproporcionada e ineficaz el acceso al ejercicio de la actividad formadora vía internet. Esta situación, además, causa perjuicios y genera una situación discriminatoria de las entidades colaboradoras respecto del organismo competente (el IFAPA) que se reserva para sí mismo la formación no presencial en régimen de monopolio y exclusividad dentro del territorio andaluz, descartando a otros operadores para la prestación de dicho servicio.

### III. CONCLUSIONES

**Primeroa.** No se ha acreditado, tal y como exige el artículo 5 LGUM, una razón imperiosa alguna de interés general que justifique que los cursos de niveles básico y cualificado y de actualización de conocimientos en materia de productos fitosanitarios sólo puedan ser impartidos en su modalidad *online* por el IFAPA, excluyéndose de dicha modalidad a las entidades privadas de formación debidamente acreditadas.

Dicha razón imperiosa sí concurriría, en cambio, en los cursos de fumigador, que exigen una formación presencial y práctica al objeto de asegurar la protección de la seguridad pública<sup>17</sup>, la salud pública<sup>18</sup> y el medio ambiente.

**Segunda.** Tampoco concurre en dicha exclusión el elemento de proporcionalidad, puesto que el IFAPA podría haber sometido a su control e inspección todos y cada uno de los elementos de impartición de la modalidad de formación *online* (plan de

---

<sup>16</sup>DECRETO 79/2015, de 28 de abril, por el que se establece la normativa reguladora de las actividades de formación dirigidas a la obtención de la capacitación suficiente para la manipulación y aplicación de plaguicidas de uso agrícola, así como la regulación del procedimiento de homologación de los programas formativos correspondientes y la expedición del carné procedente en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Extremadura.  
<http://doe.gobex.es/pdfs/doe/2015/840o/15040088.pdf>

<sup>17</sup> Véanse asuntos 72/83 y C-266/96.

<sup>18</sup> Véase asunto C-372/04.

formación online, herramientas o aplicaciones utilizadas, foros y chats...) <sup>19</sup>, en vez de excluir dicha modalidad de las posibles modalidades atribuidas a las entidades privadas de formación.

**Tercera.** Por ello, se recomienda a la Junta de Andalucía y, concretamente, al IFAPA, que permita que las entidades formativas privadas presten formación en la modalidad *online* en los niveles básico y cualificado y de actualización de conocimientos.

---

<sup>19</sup> Véase el apartado 5.2.3 del Documento del Ministerio Agricultura y Pesca, Alimentación y Medio Ambiente, en el que se efectúan diversas puntualizaciones relevantes sobre la impartición de cursos online [http://www.mapama.gob.es/es/agricultura/temas/sanidad-vegetal/sistema\\_de\\_formacion\\_armonizado\\_usuarios\\_profesionales\\_tcm30-57928.pdf](http://www.mapama.gob.es/es/agricultura/temas/sanidad-vegetal/sistema_de_formacion_armonizado_usuarios_profesionales_tcm30-57928.pdf).