

INFORME. ARTÍCULO 28 DE LA LEY DE GARANTÍA DE UNIDAD DE MERCADO

UM/046/25 FORMACIÓN AGRARIA PRODUCTOS FITOSANITARIOS - ANDALUCÍA

CONSEJO. PLENO

Presidenta

D^a. Cani Fernández Vicién

Vicepresidente

D. Ángel García Castillejo

Consejeros

D^a. Pilar Sánchez Núñez

D. Carlos Aguilar Paredes

D. Josep Maria Salas Prat

D^a. María Jesús Martín Martínez

D. Rafael Iturriaga Nieva

D. Pere Soler Campins

D. Enrique Monasterio Beñaran

D^a María Vidales Picazo

Secretario

D. Miguel Bordiu García-Ovies

En Madrid, a 11 de noviembre de 2025

1. ANTECEDENTES

1. El 20 de octubre de 2025, se informó a la Secretaría para la Unidad de Mercado (SECUM) sobre la posible existencia de obstáculos o barreras relacionadas con la aplicación de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado (LGUM).
2. El 21 de octubre de 2025 la SECUM solicitó a la Comisión Nacional de los Mercados y de la Competencia (CNMC) un informe al amparo del artículo 28.4 de la LGUM.
3. El día 11 de noviembre de 2025 el Pleno del Consejo de la CNMC aprobó el presente informe.

2. RESUMEN DE LA INFORMACIÓN PRESENTADA

4. La Informante detalla en su escrito la contrariedad con la LGUM de la exigencia del Instituto de Investigación y Formación Agraria y Pesquera (IFAPA) dependiente de la Consejería de Agricultura, Pesca, Agua y Desarrollo Rural de la Junta de Andalucía, de que el curso oficial de “*piloto aplicador de productos fitosanitarios*” se imparta íntegramente de forma presencial sin admitir modalidad mixta ni tele formación parcial.
5. En el escrito de reclamación se indica que el artículo 19.1.c) del Real Decreto 1311/2012, de 14 de septiembre, sobre el uso sostenible de productos fitosanitarios, permite expresamente que las comunidades autónomas establezcan modalidades no presenciales para la parte teórica de los cursos de formación de aplicadores y asesores. En este sentido, se señala que en otras comunidades autónomas como Madrid, Murcia, Castilla-La Mancha o Aragón se permite la modalidad mixta (teoría online más prácticas y evaluación presencial) del mismo curso de “*piloto aplicador*”.
6. Por ello, a juicio de la informante, la mencionada exigencia constituye una restricción desproporcionada en los términos de los artículos 5, 17 y 18 de la LGUM, al limitar el ejercicio de una actividad económica (formación homologada) que en el resto del territorio español se desarrolla con menos cargas y con idénticas garantías formativas.

3. ANÁLISIS DE LA EXISTENCIA DE OBSTÁCULOS O BARRERAS RELACIONADAS CON LA APLICACIÓN DE LA LGUM

3.1. Inclusión de la actividad en el ámbito de la LGUM

7. Por un lado, la actividad económica consistente en la prestación de servicios de formación técnica está incluida en el ámbito del artículo 2 LGUM pues supone la ordenación de medios por cuenta propia con la finalidad de prestar un servicio en condiciones de mercado.
8. Por otro lado, en materia de productos fitosanitarios se ha pronunciado esta Comisión en los anteriores informes UM/052/15 de 09 de septiembre de 2015¹ y UM/037/18 de 12 de septiembre de 2018². En este último informe se abordó, específicamente, la formación para la manipulación de este tipo de productos.

¹ <https://www.cnmc.es/index.php/expedientes/um05215>.

² <https://www.cnmc.es/expedientes/um03718>.

3.2. Valoración sobre la existencia de obstáculos o barreras

9. El art. 5 de la LGUM establece que cuando las autoridades “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”, manifestándose también que “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”.
10. En la página 8 de nuestro anterior informe UM/052/15 de 09 de septiembre de 2015³ se menciona la existencia de una razón imperiosa de interés general consistente en la protección de la salud humana y del medio ambiente que justificaría la imposición de controles en la manipulación de este tipo de productos⁴. Concretamente en el artículo 1.2.d) de la Ley 43/2002, de 20 de noviembre, de sanidad vegetal, se menciona expresamente, como uno de los objetivos de esta norma es “prevenir los riesgos que para la salud de las personas y animales y contra el medio ambiente puedan derivarse del uso de los productos fitosanitarios”⁵.

³ <https://www.cnmc.es/index.php/expedientes/um05215>.

⁴ 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, en relación con el artículo 5 LGUM, prevé como razones imperiosas de interés general la tutela de la salud pública, la seguridad y salud de los consumidores, destinatarios de servicios y trabajadores, la sanidad animal así como la protección del medio ambiente.

⁵ Así, por ejemplo, en el Fundamento Segundo del Auto 76-A/2001 de la Audiencia Provincial de Castelló de la Plana número 76-A/2001 de 20 de marzo de 2001 (recurso 250/2000) se reconoció la posible responsabilidad penal de un piloto aplicador de productos fitosanitarios: *del El piloto encargado de la fumigación se halla en posesión del carnet profesional de aplicador de productos fitosanitarios así como del título de piloto profesional, en atención a lo cual se supone que antes de emprender la tarea que le fue encomendada debería haberse cerciorado del producto que iba a emplear, así como de los cultivos de las fincas colindantes, ya que iba a realizar las tareas de fumigación desde el aire razón por la cual fácilmente podía proveer que se pudieran producir daños en los cultivos de hortalizas, sensibles al producto utilizado, sobre todo si tenemos en cuenta que es persona profesional para llevar a cabo dicho tipo de trabajo. En consecuencia considera la Sala que cuanto menos el hecho puede ser constitutivo de una falta de imprudencia razón por la cual procede la estimación del recurso, y revocación de la resolución recurrida para que se proceda por el juzgado a incoar el correspondiente juicio de faltas, y depurar en su caso el resto de responsabilidades que pudieran derivarse de los hechos objeto de investigación, **habida cuenta de la naturaleza del producto, forma de realización de las tareas de fumigación y personas que puedan resultar implicadas.***

11. No obstante, de la misma página 8 del propio informe UM/052/15 de 09 de septiembre de 2015⁶, se desprendía la necesidad de justificar, en cada caso, que la razón imperiosa de interés general concurrente únicamente pueda tutelarse a través de la restricción impuesta. Ello no sucedía en ese supuesto, puesto que no se acreditaba de ninguna forma que un sistema de exclusividad o monopolio basado en una sola empresa pública de inspección técnica de equipos de aplicación de productos fitosanitarios pudiera ser capaz de garantizar una mayor protección de la salud humana y del medio ambiente frente a un sistema de autorización abierto a otras empresas encargadas de dicha inspección técnica.
12. En este **caso concreto**, el artículo 19.1.c) 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 (en adelante RD 1311/2012) prevé que:
- “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:*
- 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.*”
13. Por su parte, en el artículo 18 se prevé la expedición de carnés para 4 niveles distintos de capacitación: básico, cualificado, fumigador y piloto aplicador. Este último nivel, objeto del presente informe, está destinado al 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.
14. De la transcripción literal del artículo 19.1.c) del RD 1311/2012 y de su relación con el artículo 18 de la misma disposición se desprende que el curso de formación NO presencial vía internet:
- Es de implantación facultativa pero no obligatoria por parte de cada una de las Comunidades Autónomas.
 - Se destina especialmente para la impartir la formación o capacitación de nivel básico (pero NO para los tres niveles restantes, entre ellos el de

⁶ <https://www.cnmc.es/index.php/expedientes/um05215>.

piloto aplicador), así como para actualizar las restantes capacitaciones técnicas (inclusive la de piloto aplicador) pero no para impartirlas por vez primera como parece suceder en el caso planteado por la entidad informante.

15. Asimismo, en el artículo 6.1 de la Orden de 17 de junio de 2020 de la Junta de Andalucía por la que se desarrolla el Decreto 96/2016⁷ se prevé la formación en modalidad online para los contenidos teóricos de los dos niveles más bajos de formación (básico y cualificado), pero no así para los dos niveles de formación superiores (esto es, fumigador y, como es el caso del presente informe, piloto aplicador).
16. En el nuestro anterior informe UM/037/18 de 12 de septiembre de 2018⁸ se concluía que la prohibición a las entidades privadas de impartir formación online para vendedores y usuarios de productos fitosanitarios podía resultar contraria a los principios de necesidad y proporcionalidad del artículo 5 LGUM. En cambio, la infracción de estos principios no concurría en la prohibición que afectaba los cursos de *fumigador* (como sucede **en este supuesto**, al tratarse de un piloto “*aplicador*” de productos fitosanitarios), que “*exigen una formación presencial y práctica al objeto de asegurar la protección de a seguridad pública, la salud pública y el medio ambiente*”.
17. En todo caso, aunque la restricción denunciada pudiera estar justificada por razones imperiosas de protección de la salud humana y del medio ambiente especialmente para la parte práctica de la formación, sería conveniente que la Administración reclamada aportara una justificación en términos de proporcionalidad para no aceptar formación online para la parte más teórica de la formación.

7

https://ws040.juntadeandalucia.es/sedeboja/web/textos-consolidados/resumen-ficha?p_p_id=resumenrecursolegal_WAR_sedebojatextoconsolidadoportlet&p_p_lifecycle=0&_resumenrecursolegal_WAR_sedebojatextoconsolidadoportlet_recursoLegalAbstractold=31384

8 <https://www.cnmc.es/expedientes/um03718>.