



**Consejo Jurídico
de la Región de Murcia**

Dictamen nº **97/2014**

El Consejo Jurídico de la Región de Murcia, en sesión celebrada el día 9 de abril de 2014, con la asistencia de los señores que al margen se expresa, ha examinado el expediente remitido en petición de consulta por el Ilmo. Sr. Secretario General de la Consejería de Agricultura y Agua (por delegación del Excmo. Sr. Consejero), mediante oficio registrado el día 15 de enero de 2014, sobre Proyecto de Decreto por el que se establece la regulación para el uso sostenible de productos fitosanitarios en la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia (expte. **07/14**), aprobando el siguiente Dictamen.

ANTECEDENTES

PRIMERO.- El 12 de abril de 2013, la entonces Dirección General de Industria Agroalimentaria y Capacitación Agraria (hoy de Modernización de Explotaciones y Capacitación Agraria) elabora un Anteproyecto de Decreto por el que se establece la regulación para el uso sostenible de productos fitosanitarios en la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia.

El texto se acompaña de la propuesta que eleva el titular de la indicada Dirección General al Consejero de Agricultura y Agua para su tramitación como Proyecto de Decreto y de una memoria económica, según la cual el futuro Decreto no supone ningún compromiso económico adicional para la Administración, pues las actuaciones derivadas del mismo serán desempeñadas por el personal y los medios de que ya dispone la Consejería, siendo su impacto económico en el sector "casi nulo".

Además, en esta fase inicial de la tramitación reglamentaria, se incorpora al expediente un informe sobre el impacto por razón de género y una memoria justificativa de la necesidad y oportunidad de la norma, que se fundamenta en la necesidad de desarrollo 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. La disposición estatal hace un llamamiento a la actividad normativa de las Comunidades Autónomas para la regulación de materias como la acreditación de asesores en gestión integrada de plagas, la formación de usuarios profesionales y vendedores, la aplicación aérea de productos fitosanitarios y la gestión, en su respectivo ámbito territorial, del Registro Oficial de Productores y Operadores de Medios de Defensa Fitosanitarios. Se hace necesario, asimismo, derogar la Orden conjunta de las Consejerías de Medio Ambiente, Agricultura y Agua y de Sanidad y Política Social, de 20 de mayo de 1996, por la que se regula la homologación de cursos de capacitación para realizar tratamientos con plaguicidas, *"al haberse desglosado la regulación de los plaguicidas, por un lado, en los productos biocidas, regulados por el Real Decreto 830/2010, de 25 de junio, por el que se establece la normativa reguladora de la capacitación para realizar los tratamientos con biocidas y, por otro lado, los productos fitosanitarios que contempla el Real Decreto 1311/2012, de 14 de septiembre"*.

SEGUNDO.- En mayo de 2013 se procede a dar traslado del Anteproyecto a las siguientes organizaciones agrarias, empresariales y colegios profesionales:

- Unión de Pequeños Agricultores de la Región de Murcia (UPA).
- Federación de Sociedades Agrarias Cooperativas de Murcia (FECAMUR).
- Coordinadora de Organizaciones de Agricultores y Ganaderos- Iniciativa Rural (COAG-IR).
- Federación de Cooperativas Agrarias (FECOAM).
- Asociación Regional de Empresas Agrícolas y Ganaderas de la Comunidad Autónoma de Murcia (ADEA-ASAJA).
- Asociación de Productores-Exportadores de Frutas, Uva de Mesa y otros Productos Agrarios (APOEXPA).
- Asociación de Productores y Exportadores de Frutas y Hortalizas (PROEXPORT).
- Colegios Oficiales de Ingenieros Agrónomos y de Ingenieros Técnicos Agrícolas.
- Asociación Interprofesional de Distribuidores de Agroquímicos (AIDA).

Además, se comunicó el Anteproyecto a la Dirección General de Formación Profesional y Educación de Personas Adultas de la Consejería de Educación, Formación y Empleo.

Con fecha 23 de mayo se elabora informe por el Jefe de Servicio de Sanidad Vegetal sobre la selección de las entidades a las que se ha remitido el Anteproyecto para la formulación de observaciones.

TERCERO.- Consta en el expediente que presentan sugerencias y observaciones al texto la Dirección General de Formación Profesional y Educación de Personas Adultas, el Colegio Oficial de Ingenieros Agrónomos, y COAG-IR.

Dichas alegaciones y sugerencias son objeto de valoración por el Servicio de Sanidad Vegetal en informe de 24 de septiembre de 2013, que rechaza con una sucinta motivación las presentadas por el indicado Colegio Oficial y acepta las formuladas por COAG-IR y por la Dirección General de Formación Profesional y Educación de Personas Adultas. Informa, asimismo, de la incorporación de una sugerencia efectuada por el Servicio de Formación y Capacitación Agraria de la Consejería impulsora del Proyecto.

Como consecuencia de la incorporación de las alegaciones asumidas, se elabora un nuevo borrador del Proyecto, el segundo.

CUARTO.- Sometido el Proyecto a la consideración del Consejo Asesor Regional de las Organizaciones Profesionales Agrarias (CAROPA), dicho órgano acuerda no efectuar alegaciones al mismo, conforme consta en el expediente mediante informe de su Secretario.

QUINTO.- El 18 de octubre de 2013, se evacua informe por el Servicio Jurídico de la Consejería impulsora del Proyecto, en sentido favorable al mismo.

SEXTO.- Recabado el preceptivo informe de la Dirección de los Servicios Jurídicos, se emite el 28 de noviembre para señalar la conveniencia de dar traslado del Proyecto a la Consejería de Sanidad y la necesidad de incorporar al expediente la propuesta que habrá de formular el Consejero del Departamento que ejerce la iniciativa reglamentaria al Consejo de Gobierno para la aprobación del texto como Decreto. Se realizan, asimismo, observaciones de técnica normativa y sugerencias de redacción en orden a aclarar determinados conceptos y a obtener una mayor comprensión de lo regulado, sin perjuicio de las cuales, el Proyecto se informa favorablemente.

SÉPTIMO.- El 5 de diciembre la Dirección General de Salud Pública de la Consejería de Sanidad y Política Social efectúa alegaciones a la disposición derogatoria del Proyecto, para delimitar materialmente la derogación de la Orden conjunta de 20 de mayo de 1996, sólo en el ámbito de aplicación de los plaguicidas biosanitarios.

OCTAVO.- Con fecha 13 de diciembre se evacua nuevo informe económico en el que se detalla el impacto de la implantación de las medidas contempladas en el Proyecto, tanto para la Administración, que se cuantifica en 22.700 euros anuales, asumibles con los medios y recursos ya disponibles en la Consejería, como para el sector.

NOVENO.- El 13 de diciembre, se efectúa informe valorativo de las observaciones formuladas por la Dirección de los Servicios Jurídicos y la Dirección General de Salud Pública, asumiendo las primeras y rechazando la efectuada por la segunda, acerca del mantenimiento parcial de la vigencia de la Orden conjunta de 20 de mayo de 1996.

Como consecuencia de la asunción de dichas observaciones, se redacta una versión definitiva del texto que, como copia autorizada por el Secretario General de la Consejería impulsora del Proyecto, es la que se somete a la consideración de este Consejo Jurídico.

En tal estado de tramitación y una vez incorporado el preceptivo índice de documentos, se remite el expediente en

solicitud de dictamen, mediante escrito recibido en el Consejo Jurídico el pasado 15 de enero de 2014.

A la vista de los referidos antecedentes procede realizar las siguientes

CONSIDERACIONES

PRIMERA.- Carácter del Dictamen.

El presente Dictamen se emite con carácter preceptivo, en virtud de lo establecido en el artículo 12.5 de la Ley 2/1997, de 19 de mayo, del Consejo Jurídico de la Región de Murcia (LCJ).

Debe recordarse que, como ya se indicaba en la Memoria de este Órgano Consultivo del año 2000, la inclusión de los proyectos de reglamentos en el citado artículo viene condicionada, esencialmente, a que vayan dirigidos a desarrollar una Ley de la Asamblea Regional o la legislación básica del Estado, situándonos así en la categoría de los reglamentos ejecutivos, o de desarrollo o aplicación de ley. El Tribunal Supremo ha indicado respecto de estos reglamentos que son complemento indispensable de la norma que desarrollan, caracterizándose por el hecho de que la posibilidad de ejercer la potestad reglamentaria de la Administración viene concedida por la ley formal, dirigiéndose la intervención del órgano consultivo a velar por la observancia del principio de legalidad y del ordenamiento jurídico, revistiendo por tanto un carácter esencial que aconseja tender a una interpretación no restrictiva del término ejecución de ley, máxime cuando la omisión de la consulta, caso de ser preceptiva, determina la nulidad de pleno derecho de la disposición.

En el Proyecto sometido a consulta concurren las notas que lo caracterizan como reglamento ejecutivo de la legislación básica estatal, dado que el objeto de la norma proyectada es la regulación de diversos extremos del marco de actuación para el uso sostenible de productos fitosanitarios, más concretamente de la solicitud y reconocimiento de la condición de asesor en gestión integrada de plagas y las obligaciones anudadas a tal condición; el carné acreditativo y la formación como usuario profesional o vendedor de productos fitosanitarios; las aplicaciones aéreas de estos productos; el Registro Oficial de Productores y Operadores de Medios de Defensa Fitosanitarios; y los controles oficiales en ámbitos no agrarios. Con ello se persigue establecer el basamento normativo que permita a la Administración regional cumplir con las previsiones que, en materia de uso racional de medios de defensa fitosanitaria establece la Ley 43/2002, de 20 de noviembre, de Sanidad Vegetal (LSV) -norma básica según su Disposición final primera-, y, en especial, el RD 1311/2012, reglamento ejecutivo de la indicada Ley y que invoca como elenco competencial que ampara su aprobación los títulos consignados en el artículo 149.1, 13ª, 16ª y 23ª de la Constitución (Disposición final segunda), que atribuyen al Estado la competencia exclusiva en materia de, respectivamente, bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica, bases y coordinación general de la sanidad, y legislación básica sobre protección del medio ambiente.

De conformidad con la normativa estatal citada, la ejecución de las previsiones legales básicas depende del desarrollo que las Comunidades Autónomas, en ejercicio de sus competencias estatutarias, realicen de ellas, complementándolas mediante el dictado de normas (Dictamen núm. 137/2007).

El Proyecto, por tanto, constituye un desarrollo tanto de la LSV como del RD 1311/2012, posibilitando el

cumplimiento de sus prescripciones, lo que permite concluir la preceptividad del presente Dictamen, atendido el carácter básico de los preceptos desarrollados.

SEGUNDA.- Texto sometido a consulta.

La copia autorizada del texto que se somete a consulta consta de una parte expositiva innominada, 16 artículos estructurados en seis capítulos (I, Disposiciones Generales; II, Solicitud y reconocimiento de la condición de asesor en gestión integrada de plagas y obligaciones; III, Expedición de carné y formación de usuarios profesionales y vendedores de productos fitosanitarios; IV, Aplicaciones aéreas de productos fitosanitarios; V, Registro Oficial de Productores y Operadores de Medios de Defensa Fitosanitarios; y VI, Controles oficiales en ámbitos no agrarios), una disposición adicional, dos transitorias, una derogatoria y una final.

TERCERA.- Procedimiento de elaboración reglamentaria.

El artículo 53 de la Ley 6/2004, de 28 de diciembre, del Estatuto del Presidente y del Consejo de Gobierno de la Región de Murcia (en adelante Ley 6/2004), establece los trámites a seguir para el ejercicio de la potestad reglamentaria. De acuerdo con dicha regulación, se advierten en el expediente las siguientes deficiencias:

a) No existe una verdadera memoria justificativa de la oportunidad del Proyecto normativo, que incluya la motivación técnica y jurídica, con el grado de detalle suficiente que requiera el caso, de las concretas determinaciones normativas propuestas. El documento que obra al folio 4 del expediente se limita a establecer una mera justificación genérica de la futura disposición, pero sin entrar en el detalle de las previsiones que en ella se contienen.

No obstante, el informe del Servicio de Sanidad Vegetal en el que se valoran las observaciones y sugerencias formuladas con ocasión del trámite de audiencia, ofrece ya una cierta motivación técnica de algunas de las opciones normativas recogidas en el Proyecto.

b) Ha de llamarse la atención, asimismo, acerca de la concepción meramente formal que refleja el informe del Servicio Jurídico de la Consejería impulsora del procedimiento (folio 64 del expediente), cuyo análisis de legalidad del contenido del Proyecto se limita a afirmar que "se considera ajustado a la legislación que desarrolla y a las directrices de técnica normativa", sin ulteriores consideraciones o justificaciones, y en el que se presta más atención al procedimiento de elaboración de la norma que al aspecto sustantivo de la misma.

Al margen de que la mera lectura del informe de la Dirección de los Servicios Jurídicos y de las consideraciones que siguen de este Dictamen ponen de manifiesto lo gratuito y erróneo de tal afirmación, no puede el Consejo Jurídico dejar de efectuar una advertencia acerca de lo pernicioso de esta práctica, que hurta al informe su valor material como mecanismo de control interno, que persigue la garantía *a priori* de la legalidad de la futura norma, verdadera razón de ser y finalidad de su previsión en el procedimiento de elaboración reglamentaria, y que se pervierte para convertir tan importante instrumento en un mero trámite sin apenas valor sustantivo.

c) La conformación del expediente no se ajusta a lo establecido en el artículo 46.2 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Jurídico de la Región de Murcia, que exige que a la consulta se acompañe un extracto de secretaría, documento omitido en el presente caso. Del mismo modo, debe cuidarse por el órgano consultante que el expediente que se envíe esté completo (falta una página del informe de la Dirección de los Servicios Jurídicos) y ordenado (la página 64 del expediente figura entre la 74 y la 75).

CUARTA.- Competencia material que ejerce la Comunidad Autónoma y marco normativo en el que se inserta el Proyecto.

I. La primera delimitación competencial ha de centrarse en el encuadramiento de la sanidad vegetal, en la que se incardina el contenido del futuro Decreto, dentro de las materias más generales utilizadas por la Constitución y el Estatuto de Autonomía para la distribución competencial entre el Estado y la Comunidad Autónoma. Y ello aunque *"esta operación de subsunción conceptual no sea siempre fácil, puesto que, inevitablemente, las muchas actuaciones de los entes públicos concernidos inciden al mismo tiempo en dos o más ámbitos categoriales diversos, es preciso determinar siempre, en efecto, la categoría genérica, de entre las referidas en la Constitución y en los Estatutos, a la que primordialmente se reconducen las competencias controvertidas, puesto que es ésta la que fundamentalmente proporciona el criterio para la delimitación competencial"* (STC 80/1985). Esta inicial consideración es necesaria toda vez que la utilización de los medios de defensa sanitaria, puede incidir en títulos competenciales tan variados como los de agricultura, sanidad y protección del medio ambiente, en la medida en que, de forma coherente con los fines de la LSV (artículo 1.2, letras d y e), el Proyecto persigue garantizar una utilización racional y eficaz de los productos fitosanitarios, minimizando los riesgos para la salud de las personas y el medio ambiente. De hecho, tales son los títulos competenciales esgrimidos por el Estado para aprobar el RD 1311/2012, conforme se indica en su Disposición final segunda (149.1, 16ª y 23ª de la Constitución, es decir, bases y coordinación general de la sanidad y legislación básica sobre protección del medio ambiente, a los que se añade, además, el de la circunstancia 13ª, esto es, las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica).

Asimismo, esta subsunción de la sanidad vegetal en una materia más genérica no debe ser obstáculo para, en su caso, corregir la conclusión inicial y tomar en consideración títulos competenciales distintos, en atención a la incidencia de la actividad considerada en otros ámbitos, singularmente, la sanidad y la protección del medio ambiente.

II. Hechas estas precisiones iniciales, la sanidad vegetal ha sido incardinada por la doctrina del Tribunal Constitucional en la materia de agricultura. En efecto, la STC 80/1985, dirá que *"debe encuadrarse en las previsiones constitucionales y estatutarias sobre la agricultura. En primer lugar, porque las medidas de protección y prevención de la sanidad vegetal y, muy en concreto, la lucha contra las plagas vegetales tienen como fin primordial, cuando no exclusivo, la defensa y fomento de la producción agrícola. A ello se suma el resultado de una interpretación de la norma en conflicto de acuerdo con su contexto y con los antecedentes legislativos"*. Entre éstos, el Real Decreto 3536/1981, de 29 diciembre, por el que se traspasan al Ente Preautonómico Consejo Regional de Murcia las funciones y servicios en materia de agricultura y ganadería, incluye las relativas a la sanidad vegetal.

El artículo 10. Uno, 6 del Estatuto de Autonomía para la Región de Murcia atribuye a la Comunidad Autónoma competencia exclusiva en materia de *"agricultura, ganadería e industrias agroalimentarias, de acuerdo con la ordenación general de la economía"*. El último inciso transcrito entronca necesariamente la competencia autonómica con aquella que el artículo 149.1.13ª CE reserva al Estado, sobre las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica y que, como se dijo, ampara la aprobación del RD 1311/2012 que ahora se pretende desarrollar.

Atendidos los términos en que se expresa el Estatuto de Autonomía, que atribuye competencia en materia de agricultura de forma exclusiva a la Comunidad Autónoma, aunque limita su ejercicio por referencia a una concreta función estatal, la determinación del alcance de ésta servirá para delimitar, siquiera sea de forma negativa o por exclusión, el contenido de la competencia que, en materia de agricultura, corresponde a la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia.

A tal efecto, la jurisprudencia constitucional ha ido perfilando en sucesivos pronunciamientos el contenido y los límites de dicha competencia del Estado, que puede abarcar *"tanto las normas estatales que fijen las líneas directrices y los criterios globales de ordenación de un sector concreto como las previsiones de acciones o medidas singulares que sean necesarias para alcanzar los fines propuestos dentro de la ordenación de cada sector"* (SSTC 95/1986, 213/1994 y 21/1999, entre otras), sin que alcance, sin embargo, a *"incluir cualquier acción de naturaleza económica, si no posee una incidencia directa y significativa sobre la actividad económica general"* (STC 133/1997), pues de no ser así *"se vaciaría de contenido una materia y un título competencial más específico"* (STC 112/1995).

En relación con el sector agrícola, al que pertenece el Proyecto de Decreto, la STC 14/1989, de 26 de enero, afirma que corresponde al Estado *"establecer las directrices globales de ordenación y regulación del mercado agropecuario nacional y, entre ellas, las que definan la política general de precios y abastecimientos, así como las que dispongan la orientación que debe presidir las medidas de intervención dirigidas a lograr la estabilización de dicho mercado, quedando reservada a la Comunidad Autónoma la competencia para adoptar, dentro del marco de esas directrices generales, todas aquellas medidas que no resulten contrarias a las mismas, sino complementarias, concurrentes o neutras de tal forma que, estando encaminadas a mejorar las estructuras de la agricultura y ganadería propias, no supongan interferencia negativa o distorsión de la ordenación general establecida por el Estado, sino más bien que sean coadyuvantes o inocuas para esta ordenación estatal"*. En el mismo sentido, la STC 95/2001, de 5 de abril.

En este escenario, presidido por los principios de complementariedad y no contradicción, cobra especial relevancia la función, también de titularidad estatal en virtud del artículo 149.1.13ª CE, de *"coordinación de ámbitos competenciales ajenos que inciden en la ordenación general de la economía"* (STC 227/1988). Para el Alto Tribunal esta competencia estatal de coordinación persigue la integración de la diversidad de las partes en el sistema, evitando contradicciones o disfunciones que, de subsistir, impedirían o dificultarían la realidad misma del sistema. Para ello, el Estado puede fijar medios y formas de relación que hagan posible la información recíproca, la homogeneidad técnica en determinados aspectos y la acción conjunta de las autoridades, estatales y comunitarias, en el ejercicio de sus respectivas competencias, de tal modo que se logre la integración de actos parciales en la globalidad del sistema (STC 45/1991, de 28 de febrero).

Así pues, *"el marco de competencias asignadas a cada una de las Administraciones por la Constitución, y en su día concretadas respecto a la sanidad vegetal mediante los correspondientes Reales Decretos de transferencias de competencias, asigna competencia plena a las Comunidades Autónomas en esta materia en su ámbito territorial, quedando para el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación el establecimiento de las bases y la coordinación general de la sanidad vegetal, y organizando a través de los cauces adecuados la necesaria colaboración cuando se producen concurrencia de funciones en casos tales como la planificación de las campañas fitosanitarias de interés estatal, declaración de la existencia de una plaga, o el intercambio mutuo de información"* (Libro Blanco de la Agricultura y el Desarrollo Rural, Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación).

III. En el marco competencial descrito y por lo que afecta al concreto extremo que se pretende regular, la LSV fijó

las bases jurídicas de la racionalización y sostenibilidad en el uso de productos fitosanitarios, recogiendo los aspectos fundamentales de la normativa europea en la materia y estableciendo un marco uniforme en materia de sanidad vegetal. Entre sus preceptos, el artículo 25 regula la racionalización en el uso de los medios de defensa sanitaria y prevé que las Administraciones Públicas puedan promover *"Programas de formación y especialización en el uso de productos fitosanitarios de usuarios y distribuidores que les capaciten para una aplicación segura y racional de dichos productos"*. Del mismo modo, los artículos 40 y 41 imponen determinadas exigencias de capacitación en la comercialización y uso de los productos fitosanitarios, así como de cumplimiento de obligaciones de lucha integrada contra las plagas y de asesoramiento sobre todos los aspectos relativos a la custodia, adecuada manipulación y correcta utilización de estos productos.

Además, han de tomarse en consideración las líneas maestras de la actuación comunitaria en la utilización de productos fitosanitarios y que se desprenden de la Comunicación de la Comisión Europea, de 12 de julio de 2006, titulada "Estrategia temática sobre el uso sostenible de los plaguicidas", que sentó las bases para reducir el impacto de éstos en la salud humana y en el medioambiente. En el marco de dicha estrategia se dicta la Directiva 2009/128/CE, de 21 de octubre, del Parlamento Europeo y del Consejo, por la que se establece un marco de actuación comunitaria para lograr una utilización sostenible de los plaguicidas, que contiene disposiciones relativas a la racionalización de su uso para reducir los riesgos y efectos del uso de los plaguicidas en la salud humana y el medio ambiente.

La trasposición de esta Directiva al ordenamiento jurídico español se hizo por una doble vía. En primer lugar, a través del Real Decreto 1702/2011, de 18 de noviembre, de inspecciones periódicas de los equipos de aplicación de productos fitosanitarios, en cuyo desarrollo se dictó el Decreto 31/2013, de 12 de abril, por el que se regulan las inspecciones periódicas de los equipos de aplicación de productos fitosanitarios, se crea el censo de equipos a inspeccionar y el registro de estaciones de inspecciones técnicas en la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia.

En segundo lugar, por medio del RD 1311/2012, que viene a incorporar a nuestro ordenamiento jurídico la parte no traspuesta mediante aquella primera norma y que tiene por objeto establecer el marco de acción para conseguir un uso sostenible de los productos fitosanitarios mediante la reducción de sus riesgos y efectos sobre la salud humana y el medio ambiente, y el fomento de la gestión integrada de plagas y de planteamientos o técnicas alternativos. Asimismo, persigue el desarrollo reglamentario de ciertos preceptos de la LSV relativos a la comercialización, la utilización y el uso racional y sostenible de los productos fitosanitarios (RD 1311/2012, art. 1).

Este reglamento estatal efectúa llamadas concretas a la actuación de las Comunidades Autónomas. Así, prevé su colaboración en la elaboración, cumplimiento y seguimiento del Plan de Acción Nacional (PAN) para conseguir un uso sostenible de los productos fitosanitarios (arts. 5 y ss); en materia de asesoramiento en gestión integrada de plagas, atribuyéndole las funciones relativas a la acreditación de la condición de asesor (art. 12) y al seguimiento o control de que la realización del asesoramiento se ajusta a la normativa básica (art. 14); en materia de formación para la capacitación exigida para actuar como usuario profesional o vendedor, se le atribuyen las siguientes funciones: designar los organismos, instituciones o entidades encargadas de impartir las enseñanzas, supervisar las actividades de formación, dictar instrucciones para corregir posibles desviaciones, retirar la designación, habilitar un sistema de formación *on line* (art. 19), expedir, renovar y retirar los carnés acreditativos de dicha capacitación (art. 20); autorización y seguimiento de aplicaciones aéreas de productos fitosanitarios (arts. 27 a 29); adopción de medidas para mitigar el riesgo de contaminación de las aguas por el uso de productos fitosanitarios en la agricultura y autorización de tratamientos en las bandas de seguridad próximas a cauces y masas de agua, determinando las condiciones para ello (art. 31); gestión del Registro Oficial de Productores y Operadores (arts. 42 y ss), debiendo velar la Comunidad Autónoma por la actualización y accesibilidad de los interesados a la información y enviar un informe anual al Ministerio; controles oficiales en ámbitos distintos a los de la producción agraria (art. 52); y la posibilidad de exigir la obligatoriedad de inscripción de otros equipos de tratamientos fitosanitarios, distintos de los arrastrados y suspendidos, que se utilicen exclusivamente para el uso profesional de

productos fitosanitarios, en ámbitos distintos de la producción primaria agraria (Disposición adicional segunda, apartado3).

La competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma en materia de agricultura le permite, con los límites ya indicados, dictar normas que reglamenten los indicados extremos, complementando las previsiones estatales y con el límite esencial de su no contradicción.

IV. Como conclusión de todo lo expuesto, cabe afirmar que la Comunidad Autónoma cuenta con competencia suficiente para dictar la norma proyectada, correspondiendo su aprobación al Consejo de Gobierno en virtud de sus funciones estatutarias (artículo 32 EAMU) y legales (artículos 21.1, 22.12 y 52.1 de la Ley 6/2004).

QUINTA.- Observaciones generales.

I. De la denominación y objeto del futuro Decreto.

1. Tanto el título del Proyecto como su artículo 1, afirman que en él se establece la regulación para el uso sostenible de productos fitosanitarios en la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, expresión que excede el ámbito de lo realmente reglamentado. En efecto, como se ha indicado *supra* el uso sostenible de los productos fitosanitarios no sólo depende de las concretas actuaciones o medidas contempladas en el texto sometido a consulta, sino que las supera ampliamente, englobando otras como la implementación en el ámbito autonómico de las contempladas en el Plan de Actuación Nacional, la inspección de los medios y equipos de aplicación de productos fitosanitarios, la vertiente de comercialización y venta de estos productos, etc., que no son objeto de desarrollo en el Proyecto. Por ello, su denominación debería autolimitarse, para señalar que lo que se regula no es el uso sostenible de productos fitosanitarios en su globalidad, sino diversas medidas en la materia, las cuales, a su vez, deberían enumerarse en el artículo 1 del Proyecto.

2. Como se ha indicado en la Consideración Cuarta de este Dictamen, el Real Decreto objeto de desarrollo efectúa una llamada a la actuación de las Comunidades Autónomas que va más allá de los concretos extremos cuya regulación pretende abordar el Proyecto, sin que se exprese en el expediente las razones por las que no se contemplan en el Proyecto normas relativas a la designación, acreditación u homologación de las entidades encargadas de la formación de usuarios profesionales y vendedores, a la formación no presencial, a las actuaciones previstas en el artículo 31 RD 1311/2012, etc. Adviértase que la omisión de su reglamentación en este momento podría obligar a redactar en el futuro una nueva norma, contribuyendo así a una excesiva y, a priori, injustificada fragmentación y dispersión de la materia.

II. De los procedimientos objeto de regulación.

1. En la configuración de los procedimientos que aborda el Proyecto se incorporan normas de tramitación que reproducen las previsiones del procedimiento administrativo común, por lo que deberían ser suprimidas en orden a un elemental principio de economía normativa.

Es el caso de los lugares de presentación, la subsanación de defectos de la solicitud (arts. 5.3, 7.4, 12.5 y 14.3), o la previsión de que la resolución dictada por la Dirección General competente en materia de Sanidad Vegetal no pondrá fin a la vía administrativa, pudiendo interponer contra ella recurso de alzada en el plazo de un mes, contado a partir del día siguiente a la notificación de la resolución, que reproducen reglas procedimentales establecidas con carácter básico en los artículos 38.4, 71, 114 y 115 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LPAC).

Por otra parte, la inclusión de estas normas puede dar lugar a confusiones interpretativas. Así ocurre en los artículos 5, apartados 4 y 5, 7, apartados 5 y 6, y 14, apartados 4 y 5 del Proyecto, cuando se establece el plazo de resolución del procedimiento (tres meses), se señala que frente a esta resolución puede interponerse el recurso de alzada en el plazo de un mes y que, ante la falta de resolución expresa, "*transcurrido dicho plazo*" se entenderá estimada la condición de asesor o la solicitud de expedición del carné, respectivamente. De la regulación proyectada podría interpretarse, erróneamente, que la estimación de la solicitud por silencio se produce sólo cuando transcurre, además de los tres meses establecidos para la resolución, el plazo de un mes para la interposición del recurso de alzada, lo que sería contrario al régimen del silencio administrativo establecido en el artículo 43 LPAC.

Del mismo modo, puede resultar perturbadora la previsión relativa a cualesquiera otros recursos que se estimen oportunos, y ello porque la resolución a recurrir no pone fin a la vía administrativa, de modo que contra ella sólo cabría el recurso de alzada a interponer en el plazo de un mes, transcurrido el cual sin haberlo presentado, el acto devendría firme e inatacable -salvo las vías extraordinarias de revisión- no pudiendo ya ser impugnado en la vía contenciosa.

2. Ha de advertirse que la regla de cómputo de plazos prevista en los artículos 5.4, 7.5 y 14.4, en relación al tiempo máximo de duración de los respectivos procedimientos, es contraria a la norma de cómputo fijada por el artículo 42.3 LPAC, en cuya virtud, en los procedimientos iniciados por el interesado, el plazo máximo en que ha de dictarse y notificarse la resolución expresa del procedimiento se computará desde la fecha en que la solicitud haya tenido entrada en el registro del órgano competente para su tramitación.

Esta observación tiene carácter esencial.

3. El procedimiento para suspender, modificar o extinguir el otorgamiento de la condición de asesor (art. 5.7 del Proyecto), así como para retirar el carné de usuario profesional de productos fitosanitarios (art. 10 del Proyecto) debería prever expresamente un trámite de audiencia al interesado.

III. Del carné de usuario profesional de productos fitosanitarios.

De conformidad con el artículo 17 del Real Decreto 1311/2012, los usuarios profesionales habrán de contar con un carné acreditativo de los conocimientos apropiados para el ejercicio de dicha actividad, según cuatro niveles de capacitación establecidos en el artículo 18 (básico, cualificado, fumigador y piloto aplicador). Para la obtención de dicho carné, será preciso superar la formación de capacitación que se determine, si bien se establece la convalidación de aquella respecto de quienes estén en posesión de determinados títulos académicos o certificados de profesionalidad.

El carné expedido por una Comunidad Autónoma será válido para todo el territorio nacional durante un período de diez años, si bien podrá ser retirado antes de finalizar dicho plazo en caso de infracción o incumplimiento de requisitos.

La configuración que de dicho carné establece el Proyecto se ajusta en términos generales al sistema dibujado por la normativa básica, si bien procede formular las siguientes observaciones:

1. En relación con las convalidaciones del curso específico de formación para usuarios profesionales por la posesión de títulos de formación profesional, que se prevé en el artículo 7.3 del Proyecto, ha de señalarse que se formula en términos excesivamente genéricos -"FP II Agraria o ciclo formativo en la rama agraria"- frente a lo establecido en el artículo 18.2 RD 1311/2012, que exime de realizar el indicado curso a quienes estén en posesión de títulos de formación profesional y certificados de profesionalidad, *"que permita acreditar una formación equivalente a la que recoge la parte B del Anexo IV, actualmente las de Técnico en Producción Agropecuaria y Técnico en Jardinería y Floristería"*, identificando los dos únicos títulos de formación profesional que en la actualidad considera el legislador básico que habilitan para el uso profesional de productos fitosanitarios sin necesidad de efectuar un curso específico previo de capacitación.

Debe recordarse que dicha identificación se realiza por el Estado, al que conforme a la distribución de competencias establecida por el artículo 149.1,30ª CE, le corresponde la regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales y, de forma más específica, la configuración de los títulos de formación profesional, con la definición de los elementos básicos de su currículum (art. 6 bis, apartado 4, de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (LOE), introducido por la Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la mejora de la calidad educativa (LOMCE)), entre los cuales se encuentran los objetivos, competencias, contenidos, resultados de aprendizaje y criterios de evaluación de cada título.

La determinación que el Proyecto pretende hacer, convalidando la posesión de unos determinados títulos de formación profesional con un determinado curso de capacitación, no supondría el ejercicio de esas competencias reservadas al Estado (sí lo sería en sentido inverso, es decir, si se pretendiera establecer que la superación del curso de capacitación sería convalidable con un determinado módulo profesional, por ejemplo). Pero ha de considerarse que la acreditación de la capacitación profesional que el carné de usuario profesional conlleva tiene efectos en todo el territorio nacional (art. 20.2 RD 1311/2012), por lo que el establecimiento de las condiciones en que caben tales eventuales convalidaciones también ha de hacerse a nivel nacional y no meramente autonómico. Y así lo establece el art. 18.2, letra b) RD 1311/2012, al señalar únicamente aquellos dos títulos de formación profesional que, en la actualidad, cabe considerar que permiten acreditar en quienes los poseen una formación equivalente a la que recoge la parte B del Anexo IV del indicado Real Decreto, eximiéndoles de la realización del curso de capacitación.

Por ello no procede que el Proyecto generalice a cualesquiera enseñanzas de formación profesional de grado medio (mejor que FP II) de la rama agraria la convalidación del curso específico de capacitación como usuario profesional de productos fitosanitarios, en la medida en que podría resultar contraria a la norma básica, máxime cuando carece el expediente de justificación alguna acerca de la equivalencia entre los módulos profesionales que conforman los títulos de Técnico en Formación Profesional agraria que se imparten por los CIFEAs de la Región, con las materias establecidas en el Anexo IV RD 1311/2012, y que, en definitiva, habría de ser el criterio esencial que justificara la pretendida convalidación.

Esta consideración tiene carácter esencial.

2. El artículo 8.3 del Proyecto establece de forma expresa la obligación que incumbe al usuario profesional de productos fitosanitarios de mantenerse permanentemente actualizado en su formación, previendo la posibilidad de efectuar requerimientos en tal sentido a los usuarios e, incluso, la retirada del carné en caso de negativa a efectuar dicha actualización (art. 10.1 del Proyecto).

La preocupación por la actualización de la formación en materia de uso profesional de fitosanitarios se advierte en diversos preceptos del RD 1311/2012, singularmente en los artículos 19.1, en el que se insta a las Comunidades Autónomas a que antes del 26 de noviembre de 2013, los usuarios profesionales puedan tener acceso a la formación, tanto de capacitación inicial, como "para su actualización periódica", y 20.3, que asigna al Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, a propuesta del Comité Fitosanitario Nacional, el establecimiento de un sistema armonizado que garantice la actualización y el carácter continuo de la formación de los usuarios.

No se justifica en el expediente si este sistema ha sido ya definido por la Administración estatal y si se ha puesto en marcha o no, así como los extremos que habrían de ser contemplados en el mismo, singularmente y por lo que afecta al texto sometido a consulta, en qué casos o con qué periodicidad se efectuarán requerimientos de actualización a los usuarios profesionales, medio para hacerlo, plazo para atender tales requerimientos, efectos de no atenderlos, etc. Cuestiones todas ellas de evidente trascendencia y que, en la medida en que la previsión básica es que se trate de un sistema armonizado a nivel nacional, no deberían desarrollarse hasta tanto no se contara con dicha referencia estatal, sobre todo, porque la concepción que trasluce la regulación básica es que la actualización de conocimientos se configura más como una garantía o derecho del usuario profesional -lo que determina la imposición a la Administración de las correspondientes obligaciones de actuación que permitan hacer efectiva esa garantía-, antes que como un deber del usuario profesional de productos fitosanitarios, cuya inobservancia pueda derivar en efectos jurídicos tan trascendentales como la retirada del carné y la consiguiente inhabilitación para el uso profesional de fitosanitarios. Efectos éstos que no están previstos en la norma básica y que únicamente serían asimilables a los de la pérdida de vigencia del carné, la cual, no ha de olvidarse, ya conlleva una necesidad de actualización de conocimientos cada diez años, si el usuario pretende obtener la renovación de aquél.

En suma, en la actualidad la única actualización de conocimientos que hoy prevé la norma básica como obligatoria para el usuario, en orden a mantener los efectos de la habilitación para el ejercicio profesional en el uso de productos fitosanitarios, es la que ha de producirse cada 10 años con ocasión de la renovación del carné. Se propone en consecuencia la supresión en el Proyecto de las prescripciones relativas a la intimación para la modernización de conocimientos y a la causa de retirada del carné consistente en la negativa a dicha actualización, de los artículos 8.3 y 10.1, salvo que el sistema armonizado previsto en el artículo 20.3 RD 1311/2012, sobre cuya vigencia y desarrollo nada se contiene en el expediente, contemplara dicha actualización formativa como obligatoria.

Esta consideración tiene carácter esencial.

IV. Designación vs homologación.

1. El artículo 19.1 RD 1311/2012 asigna a la Comunidad Autónoma la función de designar los organismos, instituciones y entidades encargadas de impartir las enseñanzas de capacitación para el uso profesional de productos fitosanitarios, así como la supervisión de las actividades de formación desarrolladas por aquéllos.

Los artículos 11 y 12 del Proyecto, por su parte, regulan de una forma un tanto confusa lo que se denomina como homologación. Ésta, de conformidad con el artículo 12 y el Anexo III tendría por objeto las concretas acciones formativas (el art. 12, apartados 6 y 8, llega a utilizar la expresión "*la homologación del curso*"). Sin embargo, en otros preceptos, el Proyecto parece referir la homologación no a las concretas acciones formativas, sino a las entidades u organismos que las ofrecen e imparten (el art. 13.1 se refiere a "*los organismos, instituciones o entidades homologadas*"), actuación administrativa asimilable a la designación contemplada en el reglamento básico estatal. Así, los artículos 11.2 y 12.4 del Proyecto.

Pues bien, si lo que se pretende es reglamentar el ejercicio por la Administración regional de ambas funciones (designación de entidades de formación, de un lado, y homologación de actividades formativas, de otro), la disposición proyectada ganaría en claridad si se estableciera una regulación diferenciada de cada una de ellas, aun cuando compartieran elementos comunes, como determinadas normas de procedimiento.

De asumirse dicha observación, habrían de complementarse las escasas previsiones sobre la designación de entidades que contiene el texto sometido a consulta, con el establecimiento de requisitos materiales, criterios de designación, normas específicas de procedimiento, etc., pues el Proyecto, que parece orientarse de forma sustancial hacia la homologación de actividades concretas de formación, dista mucho de contener una regulación, no ya completa, sino ni tan siquiera suficiente, sobre la designación de los organismos de formación a los que se habilita para impartir los cursos de capacitación en el manejo profesional de fitosanitarios. A tal efecto, resulta claramente deficiente la regulación contenida en el artículo 13.1 y 2 del Proyecto, que remite a lo "*que determine la Autoridad Competente*".

Las alusiones contenidas en el precepto, como también en el artículo 12 del Proyecto, a los requerimientos de la "*autoridad competente*" en cuanto a locales, medios materiales, disponibilidad, guía didáctica del curso, etc., deberían ser sustituidas por la determinación precisa de tales extremos en esta norma, para evitar la dispersión normativa que de otra forma se produciría, al ser necesario dictar una futura disposición reglamentaria que los fije.

Adviértase, además, que tales determinaciones normativas habrían de adoptar la forma de Decreto, dada la limitación material de la potestad reglamentaria de los Consejeros, que queda restringida al ámbito organizativo doméstico de su Departamento y al desarrollo de las específicas habilitaciones que una norma con rango de Ley les confiera (arts. 38 y 52.1 de la Ley 6/2004), lo que hace que la norma proyectada sea especialmente idónea para incorporarlas.

2. De conformidad con el artículo 11.2 del Proyecto, la homologación o, mejor y como se ha señalado supra, la designación de las entidades y organismos encargados de la formación ha de ser previa a la impartición de las actividades formativas, sin embargo, el Proyecto guarda silencio acerca de si la homologación de cada curso ha de ser previa a su realización o si, por el contrario, cabría admitirla respecto de actividades formativas ya realizadas con anterioridad, de forma que la homologación se realice *a posteriori*.

SEXTA.- Observaciones particulares al texto.

I. A la parte expositiva.

1. Debería incorporarse una mención a la LSV en su cualidad de norma cabecera de la materia en la que se incardina el Proyecto y que fundamenta el RD 1311/2012, reglamento ejecutivo de aquélla.

2. Además del sometimiento del Proyecto al Consejo Asesor Regional de Organizaciones Profesionales Agrarias, convendría introducir una alusión a la amplia audiencia que se ha dado a los sectores afectados por la futura reglamentación.

II. Al articulado.

- Artículo 2. Definiciones.

El precepto reproduce de forma literal el artículo 3 del RD 1311/2012, por lo que podría ser suprimido, bastando con una remisión general al mismo.

No obstante, si se opta por mantenerlo, habrán de realizarse las siguientes modificaciones:

a) Cuando se dispone que se estará a las definiciones establecidas en el artículo 3 del RD 1311/2012, "*y especialmente las siguientes*", parece indicar que se escogen sólo algunas de las allí contenidas o que se incluyen algunas novedosas. Sin embargo, como se ha dicho, el precepto es una copia literal del precepto estatal, por lo que debe suprimirse el inciso entrecomillado.

b) Cuando en la letra c) se define el concepto de "asesor", se indica que el asesoramiento en la venta de productos fitosanitarios no requiere la formación de los asesores regulados en el Capítulo III, sino sólo la de los usuarios profesionales cualificados.

Debería indicarse expresamente que la referencia al Capítulo III se hace al del Real Decreto, no al del Proyecto, pues de lo contrario la norma sería contradictoria, al regular el Capítulo III del futuro Decreto, precisamente, la formación de los usuarios profesionales, no la de los asesores en gestión integrada de plagas que en el Proyecto se contiene en el Capítulo II.

c) Del mismo modo, la remisión aparentemente interna que se contiene en la letra h) al Anexo I, punto 1, debe precisarse que se refiere al del Real Decreto.

d) Hay determinadas definiciones de conceptos que no tienen su reflejo en el articulado del Proyecto, por lo que resultan absolutamente innecesarias, como "*indicador de riesgo*" o "*aguas superficiales y aguas subterráneas*".

- Artículo 3. Ámbito de aplicación.

Cuando se indica que la futura disposición se aplicará "en usos no profesionales", sin mayor matización, se extiende indebidamente el ámbito material del Decreto, mucho más allá de las actuaciones y usos que quedan sometidos a la normativa básica. En efecto, el artículo 2.1 RD 1311/2012, precisa que a los usos no profesionales les será de aplicación exclusivamente lo establecido para esos usos en los capítulos I, II, V, IX y XII del indicado reglamento, lo que *a contrario sensu* significa que el conjunto del Real Decreto no será de aplicación a tales usos no profesionales, salvo lo que expresamente se señale para ellos.

Sin embargo, el Proyecto establece una regla general de aplicación sin matices ni condiciones tanto a usos profesionales como no profesionales, lo que, además de contrariar el ámbito material de la norma básica, resulta paradójico, pues la inmensa mayoría de los extremos regulados en la futura disposición tienen como destinatarios a los usuarios profesionales de productos fitosanitarios, pues tales son los asesores en gestión integrada de plagas del Capítulo II y los usuarios profesionales del Capítulo III. Del mismo modo las aplicaciones aéreas de productos fitosanitarios del Capítulo IV, evidentemente, por sus propias características y naturaleza especial (art. 27 RD 1311/2012), constituyen un uso profesional de productos fitosanitarios. Finalmente, en el Registro de Productores y Operadores se integran usuarios profesionales de productos fitosanitarios (art. 42.2 RD 1311/2012).

Procede, en consecuencia, suprimir la mención a los usos no profesionales, salvo que se considere que ha de aplicarse algún extremo del Proyecto a tales usos, en cuyo caso debería preverse de forma expresa en el articulado, estableciendo en el artículo 3 que el futuro Decreto será de aplicación a tales usos en lo que exclusivamente se disponga para ellos, bien en el propio Decreto bien en la normativa básica aplicable.

- Artículo 5. Solicitud y reconocimiento de la condición de asesor.

En el apartado 5, debería precisarse que la solicitud lo es de "otorgamiento" de la condición de asesor.

- Artículo 7. Expedición del carné acreditativo (de la formación de usuarios profesionales y vendedores de productos fitosanitarios).

En el apartado 1, debería incluirse la palabra "ambos" entre "artículo 18," y "del Real Decreto...", para aclarar que la referencia al artículo 17.1, se hace al precepto del indicado reglamento estatal.

No obstante, considera el Consejo Jurídico que podría mejorarse la redacción del texto, con dos oraciones diferenciadas, de forma similar a la siguiente:

"De conformidad con el artículo 17.1 del Real Decreto..., los usuarios profesionales y vendedores de productos fitosanitarios deberán estar en posesión de un carné que acredite conocimientos apropiados para ejercer su actividad. El carné se expedirá por la Dirección General competente en materia de sanidad vegetal para los niveles de capacitación enumerados en el artículo 18 del indicado Real Decreto, previa acreditación de conocimientos en las materias especificadas en su Anexo IV".

- Artículo 8. De la validez del carné.

En el apartado 4, debería advertirse expresamente de la excepción temporal que a la regla allí contenida se establece en la Disposición transitoria primera del Proyecto, con una redacción similar a la siguiente: "Sin perjuicio de lo establecido en la Disposición transitoria primera, los carnés expedidos o renovados...".

- Artículo 11. Acciones formativas.

a) De conformidad con el artículo 19.1, letra c) RD 1311/2012, las Comunidades Autónomas podrán habilitar un sistema de formación no presencial vía Internet que permita obtener los conocimientos requeridos para el nivel básico y la actualización de los conocimientos sobre normativa para todos los niveles y tipos de formación y señala diversos requerimientos que habrá de cumplir el sistema. Por ello no es correcto que el artículo 11.3 del Proyecto se limite a señalar que la formación no presencial se ajustará a los requerimientos técnicos y peculiaridades que se determinen por *"la Administración competente"*, pues tal Administración, una vez fijados los requisitos mínimos por el indicado artículo 19.1, c) RD1311/2012, es la regional, a la que con observancia de aquellos requerimientos, corresponde la implementación y puesta en marcha del sistema.

b) La homologación de las actividades formativas que habilitan para el uso profesional de productos fitosanitarios, regulada en el apartado 4, más que el "sometimiento" a las normas y requisitos fijados por la Administración, exige su cumplimiento. El sometimiento sí sería predicable respecto de los sistemas de control y vigilancia de la Administración a que se refiere el último inciso del apartado.

c) El apartado 5 resulta en parte coincidente con el 12.3 del Proyecto, por lo que podría procederse a su refundición en un único precepto.

- Artículo 13. Supervisión de las actividades formativas.

a) Según los apartados 1 y 2, los organismos, instituciones o entidades homologadas se inscribirán en el registro, lo que les habilitará a impartir las acciones formativas. Otorga, así, carácter constitutivo a la inscripción en el registro, pero omite señalar en qué registro ha de producirse la inscripción, pues no parece que sea el Oficial de Productores y Operadores de Medios de Defensa Fitosanitarios, a que se refiere el artículo 15 del Proyecto, toda vez que en la estructura de dicho Registro definida por la normativa básica no existe una sección propia para las entidades de formación ni se las incluye en ninguna de las cuatro secciones en las que se divide (sector suministrador, sector de tratamientos fitosanitarios, sector de asesoramiento fitosanitario, y sector de uso profesional), conforme a los artículos 42 y 43 RD 1311/2012. Estructura ésta que, lógicamente, asume la Comunidad Autónoma, pues sólo le concierne la gestión del mismo en su ámbito territorial.

Ha de advertirse, no obstante, que nada impediría que la Comunidad Autónoma creara un registro específico de entidades designadas para la formación de usuarios profesionales de productos fitosanitarios, pero, de ser ésta la intención del redactor de la norma, habría de crearlo de forma expresa y dotarlo de la regulación oportuna, aspectos ambos ausentes en el Proyecto sometido a consulta.

b) De conformidad con el apartado 3 y entre las medidas de supervisión de las actividades formativas, se prevé la posibilidad de que sea la propia Administración la que efectúe la evaluación final del alumnado. Dicha evaluación, que puede considerarse una medida idónea de control en orden a determinar si el nivel de formación impartido se adecua al requerido, debería superponerse a la evaluación que cada entidad ha de realizar de sus propios alumnos, sin llegar a sustituirla, pues no ha de olvidarse que es precisamente la institución encargada de impartir las enseñanzas la que viene obligada a entregar a cada alumno un certificado acreditativo de haberlas cursado con aprovechamiento (art. 19.2, letra c) RD 1311/2012).

- Artículo 14. Solicitud de autorización de aplicación aérea de productos fitosanitarios.

a) Cuando en el apartado 2 se establece que la documentación a presentar junto a la solicitud habrá de ajustarse en su contenido y requisitos a lo dispuesto en los anexos VI y VII RD 1311/2012, debería añadirse una mención al artículo 28 del mismo reglamento básico, toda vez que allí es donde se establece un requisito esencial del Plan de aplicación, cual es que venga firmado por persona con titulación universitaria habilitante, en el sentido en que la define el artículo 13 del Real Decreto, exigencia ésta no contenida en los indicados Anexos.

b) El apartado 4 fija el contenido de la resolución que pone fin al procedimiento iniciado con la presentación de la solicitud de aplicación aérea, como una dicotomía, al disponer que aprobará el plan de aplicación y autorizará ésta o bien denegará la solicitud. Podría indicarse que el órgano competente para resolver también puede aprobar la aplicación, pero exigiendo medidas adicionales específicas de gestión del riesgo sobre la salud humana en los supuestos previstos en el artículo 27.1 RD 1311/2012, es decir, cuando la zona sobre la que se vaya a pulverizar esté próxima a zonas habitadas o transitadas.

III. A la parte final.

- Disposición transitoria segunda. Remisión.

Se efectúa en esta disposición una remisión en bloque al derecho transitorio establecido por el RD 1311/2012, que en rigor no sería necesaria, dada la aplicabilidad directa y la fuerza de obligar propia de la norma básica para los órganos de la Comunidad Autónoma competentes en la materialización y ejecución de las funciones y actuaciones que allí se prevén, y que no necesita de recordatorios en las normas reglamentarias regionales, máxime cuando en las indicadas normas transitorias del reglamento estatal se contienen mandatos de actuación expresamente dirigidos a las Comunidades Autónomas.

- Disposición final primera. Entrada en vigor.

a) Como quiera que sólo existe una disposición final, no es correcto designarla como primera, sino que debería serlo como única. Esta observación se hace extensible a la disposición adicional primera del Proyecto.

b) No se aprecian en el expediente razones de especial urgencia que justifiquen una excepción al régimen general de *vacatio* de las normas, establecido en veinte días desde su publicación, de conformidad con el artículo 52.5 de la Ley 6/2004.

IV. A los anexos.

- Anexo I. Solicitud de inscripción en el Registro Oficial de Productores y Operadores de Medios de Defensa Fitosanitarios.

En la última hoja del modelo normalizado que aprueba el Anexo, debe corregirse la expresión "Declaración responsablemente" por la de "Declaración responsable".

- Anexo II. Solicitud de carné de manipulador de productos fitosanitarios.

a) De conformidad con el Anexo V RD 1311/2012, la denominación del carné debería ser de "usuario profesional de productos fitosanitarios" y no de manipulador de los mismos.

b) El modelo únicamente contempla una de las dos vías de obtener el carné, que es la superación del correspondiente curso de capacitación. Sin embargo, no sería aplicable para la vía alternativa de convalidación de títulos académicos o certificados de profesionalidad.

c) Debería valorarse la necesidad de exigir de aportación de la copia del NIF, de conformidad con lo establecido en la normativa sobre simplificación administrativa de la Comunidad Autónoma, singularmente el Decreto 286/2010, de 5 de noviembre, sobre medidas de simplificación documental en los procedimientos administrativos de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, y dado que tampoco se exige su aportación en el artículo 7.3 del Proyecto, que, por el contrario, sí alude a las dos fotografías y a la documentación acreditativa de la formación.

- Anexo IV. Solicitud de autorización de aplicación aérea con productos fitosanitarios.

La documentación que ha de adjuntarse al modelo normalizado en el momento de presentar la solicitud no coincide con la exigida en el artículo 14.2. Así, a modo de ejemplo, no se prevé en el modelo la aportación de las pólizas de seguro de la empresa aplicadora, la documentación de la aeronave, la relativa al asesor en gestión

integrada de plagas, etc.

En atención a todo lo expuesto, el Consejo Jurídico formula las siguientes

CONCLUSIONES

PRIMERA.- La Comunidad Autónoma cuenta con competencia material para aprobar el texto sometido a consulta, siendo adecuada la forma de Decreto del Consejo de Gobierno.

SEGUNDA.- El procedimiento de elaboración reglamentaria se ha ajustado, en lo esencial, a las normas que lo disciplinan, sin perjuicio de las deficiencias puestas de manifiesto en la Consideración Tercera de este Dictamen.

TERCERA.- Tienen carácter esencial a los efectos previstos en el artículo 63.1 RCJ las observaciones efectuadas en la Consideración Quinta de este Dictamen relativas a los siguientes extremos: a) la regla de cómputo de plazos prevista en los artículos 5.4, 7.5 y 14.4; b) la convalidación del curso específico de capacitación como usuario profesional de productos fitosanitarios por la posesión de un título de FP II, rama agraria, que realiza el artículo 7.3; y c) la intimación para la modernización de conocimientos y la configuración de la negativa a dicha actualización como causa de retirada del carné, de los artículos 8.3 y 10.1, en los términos referidos en la Consideración Quinta, III, 2.

CUARTA.- El resto de observaciones y sugerencias, de incorporarse al texto, contribuirían a su mayor perfección técnica y mejor inserción en el ordenamiento.

No obstante, V.E. resolverá.