Consejo Jurídico
de la Región de Murcia

Dictamen nº **71/2022**

El Consejo Jurídico de la Región de Murcia, en sesión celebrada el día 4 de abril de 2022, 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 Agua, Agricultura, Ganadería, Pesca y Medio Ambiente (por delegación del Excmo. Sr. Consejero), mediante oficios registrados los días 23 de diciembre de 2021 y 18 de febrero de 2022 (COMINTER 381843 2021 12 23 08 45 y COMINTER 46836 2022 02 18 14 41), sobre Proyecto de Orden por la que se regulan los operadores agroambientales (exp. 2021_351), aprobando el siguiente Dictamen.

ANTECEDENTES

PRIMERO.- La Dirección General de Producción Agrícola, Ganadera y del Medio Marino elaboró para su tramitación un primer borrador de Proyecto de Orden de la Consejería de Agua, Agricultura, Ganadería, Pesca y Medio Ambiente reguladora de los operadores agroambientales, así como de las explotaciones agrícolas exentas de la obligación de disponer de operador agroambiental, en el marco del Decreto-Ley n.º 2/2019, de 26 de diciembre, de Protección Integral del Mar Menor, (en lo sucesivo “el Proyecto”).

El Proyecto se acompañaba de una Memoria de Impacto Normativo (MAIN) suscrita por el titular de la Dirección General de Producción Agrícola, Ganadera y del Medio Marino el 20 de julio de 2020. Constaba de once artículos, una disposición final única y tres anexos. Según consta en la MAIN, en ese momento ya se había iniciado el trámite de audiencia solicitando el parecer del Colegio Oficial de Ingenieros Agrónomos de la Región de Murcia y al Colegio Oficial de Ingenieros Técnicos Agrícolas y Graduados en Ingeniería Agrícola de la Región de Murcia (COITARM), y habían sido consultados el Consejo Asesor Regional de las Organizaciones Profesionales Agrarias (CAROPA) y el Consejo Asesor Regional de Medio Ambiente (CARMA), siendo intención de la Dirección General de la Producción Agrícola, Ganadera y del Medio Marino publicarlo en el portal de transparencia.

El inicio de la instrucción del procedimiento de elaboración del Proyecto obedecía al mandato de la disposición adicional sexta del Decreto Ley 2/2019 de protección integral del Mar Menor, según el cual debería estar aprobada en el plazo de un año desde su entrada en vigor, que se produjo el 28 de diciembre de 2019.

El Proyecto desarrollaba la figura del “operador agroambiental” creada por el artículo 46 del Decreto ley, y se dictaba al amparo de la competencia reconocida a la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia en el artículo 10.1.6 del Estatuto de Autonomía para la Región de Murcia (EAMU).

En la MAIN se preveía la generación de unas cargas administrativas que se evaluaban en 800.000 euros. A esa cifra se llegaba mediante un cálculo de 10 solicitudes por cada ciudadano interesado, estimando un total de 1.000 solicitudes con un coste de 80 euros cada una. Su impacto presupuestario se admitía y solo se cuantificaba el relativo a los gastos de nuevo personal en 77.774,58 euros, por la contratación de un Técnico de Gestión y un auxiliar administrativo. Para los gastos de formación se afirmaba disponer de financiación a través del Fondo

Europeo de Desarrollo Agrario (FEADER). De otro punto, se admitía que la entrada en vigor de la orden no generaría ningún ingreso al no existir tasa creada al efecto. Se afirmaba que la aprobación de la orden no producía impacto de género. Se indicaba que se había contado con la colaboración del COITARM y de la Universidad Politécnica de Cartagena en la redacción del borrador inicial pero que, en ese momento, no se habí a solicitado dictamen externo alguno, y se hacía una previsión de entrada en vigor al siguiente mes de octubre, tras el que se lanzaría la oferta formativa de la Consejería para que los interesados pudieran obtener la cualificación de operador agroambiental. Por último, cabe destacar que se afirmaba que la aprobación de la orden tendría efectos positivos sobre la creación de empleo y en materia de innovación, sobre los consumidores y sobre las PYMES.

SEGUNDO.- Obra en el expediente una carta del presidente del Colegio oficial de Geólogos dirigida al titular de la Consejería promotora proponiendo la inclusión entre las titulaciones necesarias para acceder a la condición de operador agroambiental de la correspondiente a graduados en geología e ingeniería geológica.

Figura también el informe del secretario del CARMA, con el visto bueno de su presidente, de 24 de julio de 2020 en el que se deja constancia de que el Proyecto fue objeto de deliberación en su seno en la reunión del día 21 anterior. En el apartado cuarto del informe se indica que *"Se acuerda que se estudie por el órgano tramitador las observaciones realizadas por los miembros e invitados a la reunión, para incluir las que procedan, y se continúe con la tramitación de la Orden".*

TERCERO.- El BORM publicó en su edición del día 1 de agosto un anuncio por el que se sometía a información pública el Proyecto, concediendo un plazo de 15 días hábiles para que, cualquier persona física o jurídica, interesada o afectada pudiera presentar las alegaciones y observaciones que considerase oportunas, por vía telemática, a través de la Sede Electrónica de la CARM.

CUARTO.- Concluido el periodo de información previa el expediente fue remitido desde la Dirección General del Agua al Servicio Jurídico de la Secretaría General de la Consejería promotora para que informara sobre las alegaciones recibidas y determinados aspectos de la tramitación del procedimiento. El cambio operado en la estructura de la Consejería había determinado que el centro directivo competente en la materia pasara a ser la Dirección General de Agua.

A la petición se acompañaba un segundo borrador de la orden y una nueva versión de la MAIN. En esta última se daba cuenta de los cambios habidos en el Proyecto que se actualizada con determinadas modificaciones que afectaban a la estructura ya que ahora contaría con once artículos, una disposición transitoria única, dos adicionales, una final y tres anexos.

Se advertía en la MAIN del cambio habido respecto a las personas que podrían acceder a la condición de operador agroambiental, al atender las observaciones formuladas por los comparecientes en el período de información pública, de modo que el nuevo borrador incluía a los titulados de formación profesional de la familia agraria de grado superior del ciclo de paisajismo y medio y rural, o titulados en formación profesional de segundo grado de las especialidades explotación hortofrutícola, explotación agropecuaria, hortofruticultura, instalaciones agropecuarias o equivalentes, los titulados universitarios de ramas técnicas agrarias tales como ingenieros agrónomos, ingenieros técnicos agrícolas o graduados en ingeniería agrícola y los titulados universitarios de ramas técnicas ambientales: licenciado en ciencias ambientales o graduado en ciencias ambientales.

Igualmente se indicaba que habían sido atendidas las observaciones hechas por el COITARM y la UPCT respecto al diseño de la formación definida en los artículos 7, 8, y 9 de la Orden. Asimismo, se había atendido la observación hecha por el COITARM sobre la creación de un registro de operadores agroambientales, y se dejaba señalada la aceptación de las observaciones formuladas por varios de los comparecientes en el período de información pública, entre ellas la referida a la duración de los cursos de formación o la modificación de las responsabilidades de los operadores agroambientales. También se modificaba la previsión de entrada en vigor trasladándola a enero de 2021.

QUINTO.- El 23 de diciembre de 2020 se evacuó el informe del Servicio Jurídico de la Secretaría General de la Consejería promotora.

Entre las observaciones al procedimiento seguido se incluye una sobre la necesidad de que la documentación remitida fuera asumida con su firma por el titular de la Dirección General del Agua. Otra sobre la procedencia de incluir en la MAIN revisada la valoración de las alegaciones formuladas; una tercera sobre la no acreditación de la

audiencia del Colegio Oficial de Ingenieros Técnicos Agrícolas, y otras relativas a la necesidad de incorporar las actas de las reuniones de los consejos asesores que no obraban en el expediente.

A continuación, se hacían diversas consideraciones sobre el contenido del articulado (artículo 1, 2, 3, 5, 11, disposición adicional primera y anexos).

SEXTO.- Se incorporaron al expediente las observaciones formuladas el 19 de enero de 2021 por el Colegio Oficial de Ingenieros Técnicos Agrícolas, y el informe del Secretario del CAROPA, de 13 de abril de 2021, dando cuenta de que en la reunión celebrada el día anterior se había acordado informar favorablemente el Proyecto.

SÉPTIMO.- Se incorpora al expediente como documento número 20 la memoria justificativa de la consulta pública realizada entre el 28 de septiembre y el 18 de octubre de 2021, a través del portal de transparencia, en la que constan 12 participaciones individuales y 1 del Colegio Oficial de Ingenieros de Montes, que formularon un total de 31 aportaciones.

OCTAVO.- La Dirección General de Universidades remitió su informe sobre el Proyecto mediante comunicación interior del día 30 de noviembre de 2021. No hacía observaciones salvo la referente a la necesidad de que se remitiera al Colegio Oficial de Biólogos de la Región de Murcia.

NOVENO. Consta en el expediente (folios número 123 y 124) el informe el Servicio de Formación y Transferencia tecnológica de la Dirección General de Producción Agrícola, Ganadera y del Medio Marino, de 13 de diciembre de 2021, con el que se remite la estimación del presupuesto necesario para la oferta de formación de la figura del operador agroalimentario para el año 2022. Según ella, el gasto total ascendería a 51.506 euros, a financiar con los fondos disponibles en el proyecto 41574 del programa 542A del presupuesto de dicha Dirección.

DÉCIMO.- A la vista de la MAIN y del Proyecto tramitados hasta ese momento, por Orden de 14 de diciembre de 2021 se dispuso el inicio del procedimiento de elaboración de la Orden de la Consejería de Agua, Agricultura y Medio Ambiente por la que se regulan los operadores agroambientales, cuyo borrador se acompañaba, que constaba de once artículos, una disposición transitoria, una adicional y una disposición final.

En el borrador, que toma como base el artículo 46 de la Ley 3/2020, de 27 de julio, de recuperación y protección del Mar Menor (LPMm) que había derogado el Decreto Ley 2/2019 de 26 de diciembre, de Protección Integral del Mar Menor, destaca la supresión de la referencia explícita de determinadas titulaciones sustituida por la relativa a las que incluyan entre sus estudios determinadas materias relacionadas directamente con la producción vegetal y, en particular, con los contenidos recogidos en las letras a) y b) del número 1 del artículo 5, exigiendo la colegiación obligatoria. Se considera obligatoria la asistencia de los operadores agroambientales a los programas de formación que se aprobasen, con la consecuencia de la pérdida de dicha condición en caso de no hacerlo. El plazo máximo para resolver las solicitudes de reconocimiento de tal condición se fija en tres meses, siendo el sentido del silencio negativo. En su disposición transitoria única se fija el plazo de un año para que los titulares de las explotaciones dispongan del asesoramiento de un operador agroambiental.

Al borrador se acompañaba una nueva versión de la MAIN en la que se considera que el sistema diseñado no conculca el principio de libre concurrencia y de libertad de establecimiento proclamado por la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, por ser encuadrable en la excepción permitida por dicha norma cuando se aprecie la existencia de una razón imperiosa de interés general identificado como la gravedad del impacto en la salud pública, medioambiental, social y económica que conlleva la fertilización no responsable de cultivos. Se concreta en 51.506 euros el impacto presupuestario de los gastos por formación de la futura norma, manteniendo su financiación con cargo a los recursos del proyecto 41574 del programa 542A de la Sección 17, Servicio 02, que cuentan con la financiación de fondos FEADER. Los gastos de personal que se generarían se estiman en 16.199 euros, como coste de la parte de actividad a desarrollar por personal propio.

UNDÉCIMO.- El Servicio Jurídico de la Secretaría General de la Consejería proponente emitió un segundo informe sobre el Proyecto el día 21 de diciembre de 2021, considerándolo ajustado a las directrices de técnica normativa emitiendo una opinión favorable al mismo.

El día siguiente fue evacuado el informe de la Vicesecretaria exigido por 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 (LPCGMU), en el mismo sentido favorable. Al mismo se acompañó un extracto del expediente, una copia autorizada del Proyecto y el índice

reglamentario.

DUODÉCIMO.- Con comunicación interior de 23 de diciembre de 2021 se solicitó el Dictamen de este Órgano consultivo.

DECIMOTERCERO.- Recibida la petición se dictó el Acuerdo 27/2021, de 23 de diciembre de 2021, por el que se solicitó la subsanación de las deficiencias observadas.

DECIMOCUARTO.- El Director General del Agua, el 14 de enero de 2022, envió una comunicación a la Dirección General de Agricultura, Industria alimentarias y Cooperativismo Agrario (DGAIACA) para que informara sobre las diferencias existentes entre la última versión del Proyecto, que remitía, y los primeros borradores redactados por este última, sobre todo en lo relativo a la titulación habilitante para el desarrollo de las funciones de operador agroambiental.

La petición fue atendida mediante la evacuación del informe de 11 de febrero de 2022 del Servicio de Formación y Transferencia Tecnológica de la DGAIACA. En él se aborda la posibilidad de incorporar a los técnicos superiores de formación profesional a la figura de los operadores agroambientales, estimando adecuada la inclusión como título habilitante del de Técnico Superior de Formación Profesional, considerando que cuentan con la cualificación suficiente para realizar las actuaciones propias de tal condición. Termina proponiendo un cambio en la redacción del artículo 5 del Proyecto que lo posibilite. Junto con ello propone un cambio en la redacción del apartado 4 del artículo 6 para adecuar su mandato a la necesidad de que la formación previa del operador se ajuste en función de su experiencia laboral.

DECIMOQUINTO.- Redactada una nueva versión del Proyecto que recoge los cambios propuestos en los artículos 5 y 6.4, y de la MAIN (la cuarta) se remitió a informe del Servicio Jurídico de la Secretaría General, que lo evacuó el 18 de febrero de 2022 en sentido favorable a su continuación. A continuación, con fecha 18 de febrero de 2022 se elaboró la versión definitiva del Proyecto y el extracto de secretaría.

DECIMOSEXTO.- En la fecha y por el órgano indicado en el encabezamiento del presente se solicitó el Dictamen preceptivo de este Consejo Jurídico, remitiendo una copia del expediente y el extracto e índice reglamentarios.

A la vista de los referidos antecedentes procede realizar las siguientes

CONSIDERACIONES

PRIMERA.- Carácter del Dictamen.

El Dictamen se solicita con carácter preceptivo, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 12.5 de la Ley 2/1997, de 19 de mayo, del Consejo Jurídico de la Región de Murcia (LCJ), al estimar que el Proyecto sometido a consulta es una disposición de carácter general que constituye desarrollo de una ley de la Asamblea Regional.

Como ya indicaba este Órgano Consultivo en la Memoria 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 todos aquellos que se convierten en 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 ley formal, dirigiéndose la intervención del órgano consultivo a velar por la observancia del principio de legalidad y, en general, 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 omisi? ?n 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 autonómica, dado que el objeto de la norma proyectada es la regulación en el ámbito de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia de la figura del operador agroambiental, cumpliendo con ello el mandato establecido por el artículo 46.2 de la LPMm. Nos encontramos, pues, con un reglamento fruto de un expreso mandato de regulación contenido en la ley.

El reglamento proyectado se configura como instrumento regulador del régimen jurídico aplicable, de su ámbito de actuación y responsabilidad, titulación exigible y formación mínima, así como de determinación de las áreas exentas de la obligación de contar con un operador agroambiental por su reducida dimensión.

SEGUNDA.- Marco normativo y competencial. Habilitación reglamentaria.

I. La competencia de la Administración regional para regular la figura del operador agroambiental se ha incardinado en el título competencial contenido en el artículo 10.1.6 del EAMU según el cual le corresponde con carácter exclusivo la competencia en materia de “Agricultura, ganadería e industrias agroalimentarias, de acuerdo con la ordenación general de la economía”.

II. Es la LPMm la que en su artículo 46 prevé la creación y regulación por orden de la Consejería competente en el control de la contaminación por nitratos de dicha figura como medio de luchar contra el deterioro advertido en el estado del Mar Menor, como puso de manifiesto el Informe integral sobre el estado ecológico del Mar Menor, elaborado por el Comité de Asesoramiento Científico del Mar Menor, que se hizo público por el Pleno del Comité en su reunión del día 13 de febrero de 2017. Para la protección de este espacio se han aprobado diversos instrumentos, entre los que merece una especial consideración el Plan de gestión integral de los espacios protegidos del Mar Menor y la franja litoral mediterránea de la Región de Murcia, aprobado por Decreto n.º 259/2019, de 10 de octubre, de declaración de Zonas Especiales de Conservación (ZEC), y de aprobación del referido plan. La medida ahora desarrollada puede específicamente entenderse enmarcada dentro del apar tado 13.1.4. “Directrices y regulaciones relativas a las actividades agrícolas y ganaderas”, en la DAG.2ª que dispone: “Se adoptarán las medidas necesarias para evitar la entrada de vertidos al Mar Menor, en especial las que se derivan del Plan Hidrológico de Cuenca y del Programa de Actuación sobre la Zona Vulnerable”.

III. El ejercicio de la potestad reglamentaria en el caso presente, en aplicación de la previsión de los artículos 38 y 52.1 de la LPCGMU le está expresamente atribuido a la consejería competente en materia de control de contaminación por nitratos, según el artículo 46 LPMm, en la actualidad la Consejería de Agua, Agricultura, Ganadería, Pesca y Medio Ambiente, a través de la Dirección General del Agua según el artículo 4 del Decreto 118/2020, de 22 de octubre, por el que se establecen los órganos directivos de dicha consejería.

Conclusión de lo expuesto es que la Consejería de Agua, Agricultura, Ganadería, Pesca y Medio Ambiente cuenta con competencia material suficiente para regular la figura del operador agroambiental objeto de la consulta.

TERCERA.- Procedimiento de elaboración y conformación del expediente.

1. Cabe afirmar que la tramitación del procedimiento se ha ajustado, en términos generales, a las normas que reglamentan la elaboración de disposiciones de carácter general, singularmente al artículo 53 LPCGMU, sin que se observen carencias esenciales ni la omisión de trámites preceptivos.

2. No obstante, ha de observarse que son contenidos preceptivos de la MAIN tanto la incorporación de un informe de impacto presupuestario, que evalúe la repercusión de la futura disposición en los recursos personales y materiales y en los presupuestos de la Administración, como un informe de impacto económico, que evalúe los costes y los beneficios que la aprobación de la futura disposición implicará para sus destinatarios y para la realidad social y económica.

La Memoria incorporada al expediente formalmente contempla ambos informes.

El Consejo Jurídico es consciente de la dificultad que la elaboración de estos informes presupuestario y de impacto económico puede tener en proyectos normativos como el presente, en que sus efectos se manifestarán de forma diferida en el tiempo, en tanto que precisa de actos concretos de aplicación que serán los que, en puridad, conlleven la aplicación de recursos económicos; pero son precisamente tales características las que hacen mucho más aconsejable la emisión de los citados estudios económicos, dado que su finalidad es ilustrar sobre algunas de las consecuencias de la norma, permitiendo deducir el alcance del Proyecto con relación al principio de eficacia que informa con carácter esencial toda la actuación administrativa (artículo 103.3 CE), además de ser pauta de referencia para contrastar la eficiente asignación del gasto público que el artículo 31 de la Constitución establece.

Desde esta perspectiva, si bien el Proyecto en sí mismo no genera un coste de forma inmediata, lo cierto es que

su aprobación se orienta a la implantación de la figura del operador agroambiental que producirá no solo los gastos que para la Administración deriven de la aprobación y ejecución de los planes de formación previstos y la puesta en funcionamiento del registro, sino también y, fundamentalmente en el sector privado, la contratación de los titulados que ejerzan sus funciones. Una estimación del coste que para los titulares de las explotaciones puede suponer hubiera enriquecido el expediente y permitido formar mejor juicio sobre la medida a implantar. Siendo ello así, junto al coste de la puesta en marcha de las enseñanzas debería haberse unido al Proyecto un estudio del coste de ejecución de la medida.

CUARTA.- Observaciones al texto.

El Proyecto a analizar toma como base el artículo 46 LPMm cuyo texto es el siguiente:

"Artículo 46. Operadores agroambientales.

1. Las explotaciones agrícolas deberán disponer de un operador agroambiental que, en virtud de relación laboral, mercantil o profesional, sea responsable del asesoramiento para que el titular de la explotación cumpla adecuadamente las obligaciones establecidas en esta ley o en el programa de actuación aplicable, y en su caso de elaborar la información o documentación que deba aportarse o presentarse ante la consejería competente para el control de la contaminación por nitratos.

2. Mediante orden de la Consejería competente para el control de la contaminación por nitratos, se establecerá el régimen aplicable, el ámbito de actuación y responsabilidad, la titulación exigible y formación mínima de los operadores agroambientales, así como aquellas explotaciones que, por su reducida dimensión, quedan exentas de la obligación establecida en este artículo, o pueden cumplirla mediante la presentación de la información o documentación que a tal efecto se establezca.

En la elaboración de esta orden se dará audiencia al Colegio Oficial de Ingenieros Agrónomos de la Región de Murcia y al Colegio Oficial de Ingenieros Técnicos Agrícolas y Graduados en Ingeniería Agrícola de la Región de Murcia.

3. La consejería adoptará medidas de apoyo y asesoramiento para la formación y actualización de los operadores agroambientales".

Las observaciones que cabe hacer procedemos a efectuarlas siguiendo el mismo orden y estructura del Proyecto.

1. Preámbulo.

La dilatada tramitación del Proyecto ha propiciado el cambio del título de la orden que inicialmente se refería a que la norma se dictaba en el marco del Decreto Ley 2/2019, de 26 de diciembre, habiendo suprimido dicha referencia en el texto autorizado toda vez que fue derogado por la LPMm. Ha sido ese cambio normativo el que justifica, solo en parte, la tardanza en su publicación, desoyendo así el mandato de su disposición final sexta de que la orden estuviese publicada antes de 31 de diciembre de 2020, lo que enlaza directamente con la previsión de su disposición final única de que entre en vigor el mismo día de su publicación en el Boletín Oficial de la Región de Murcia, como forma de minorar el efecto negativo de tal tardanza.

En el párrafo segundo del preámbulo se ha incurrido en un error al citar el capítulo IV de la Ley, pues es el capítulo VI el que tiene como título "Ordenación y gestión ganadera y pesquera".

Se invoca el contenido del artículo 46 LPMm para delimitar el contenido de la orden, haciendo mención expresa a la determinación de las explotaciones que han de quedar exentas de la obligación de disponer de un operador agroambiental por su reducida dimensión o bien puedan cumplir sus obligaciones de información del modo que reglamentariamente se establezca. En el Proyecto se ha incluido una previsión respecto de lo que se considera explotación agrícola de reducida dimensión y nada se dice sobre la posibilidad de que cumplimentaran sus obligaciones de un modo menos gravoso, simplificado. Con ello se ha optado por renunciar a esa información,

renuncia cuyo alcance puede tener cierta importancia dada la especial estructura de las explotaciones existente en la región.

2. Régimen aplicable.

Poco o nada aporta el contenido del precepto al decir que el operador agroambiental deberá tener en cuenta la totalidad del marco normativo que le sea de aplicación. El principio de legalidad así lo consagra constitucionalmente el artículo 103. Ahora bien, esta es la opción elegida finalmente frente a la más insegura utilizada en el primer borrador, consistente en una enumeración de las disposiciones que en ese momento se estimaban debían regir el ejercicio de sus funciones, solución que podía quedar superada en cuanto una norma posterior derogase cualquiera de las citadas.

3. Artículo 3. Ámbito de actuación y responsabilidad.

Se establece en su número 1 un doble deber de asesoramiento: uno para que el titular de la explotación cumpla con sus obligaciones relativas a las medidas de ordenación y gestión agrícola y de gestión de purines, y otro para que él, el titular, elabore la documentación o información que tenga que aportar o presentar ante la consejería. Esta redacción deja al operador agroambiental al margen de la confección de tal documentación y, sin embargo, en el artículo 4, entre las funciones se le reconoce la posibilidad de que no sólo asesore, sino que la elabore. Para evitar discordancias entre ambos preceptos, estimando más adecuada la formulación del artículo 4, sería conveniente unificar el tratamiento añadiendo en el número 1 del artículo 3 el inciso “por sí mismo”. De esta manera la redacción debía ser esta u otra análoga “[…] y, en su caso para elaborar por sí mismo la documentación o información que deba aportar […]”.

En su número 2 se impone al operador agroambiental el deber de comunicar de manera fehaciente al titular de la explotación agrícola los incumplimientos que detecte en relación a las medidas que “les” son exigibles de acuerdo con la LPMm. Con dicha fórmula, que cabe pensar en que pretende limitar el alcance de su responsabilidad, sin embargo, no se consigue tal efecto puesto que el empleo del pronombre, en plural, “les”, incluye tanto las que afectan directamente al titular de la explotación como también las propias del operador, lo que parece de difícil aplicación. El operador no va a comunicar, y menos, de forma fehaciente al titular de la explotación sus propios incumplimientos. Si lo que se ha querido es restringirlo a las obligaciones del titular debe suprimirse el plural.

4. Artículo 4. Funciones.

Lo que la norma pretende en su número 1 es aclarar el contenido del deber de asesoramiento que pesa sobre el operador, lo que se complementa con un deber que pretender ir más allá pues se extiende a una función distinta, de comprobación de la implementación de las medidas. Es claro que, si ha de asesorar y, en su caso, elaborar la documentación, el operador tendrá que hacer una labor no puramente teórica sino, sobre el terreno, comprobar que las medidas a adoptar lo han sido y, si no, advirtiendo que han de serlo. Sin la previa comprobación de la realidad no puede estimarse correctamente efectuado el asesoramiento. Por tal motivo se considera que nada aporta el inciso “y comprobación en su caso”, por lo que podría suprimirse.

5. Artículo 5. Titulaciones habilitantes de operador agroambiental.

Decir titulaciones habilitantes de operador agroambiental es una expresión mejorable si lo que se quiere decir es que habilitan para ser operador agroambiental. Sería más correcto titular el artículo de otra manera, como, por ejemplo, “Títulos que habilitan para ser operador agroambiental”, o “Titulación necesaria para acceder a la condición de operador agroambiental”.

Es este un artículo que ha experimentado un notable cambio desde su primera redacción hasta la actual. Se partió de una enumeración taxativa de las titulaciones exigibles, para experimentar sucesivas ampliaciones como consecuencia de las observaciones formuladas en los trámites de información pública y audiencia. Finalmente se optó por utilizar una fórmula ligada a la enseñanza obligatoria cursada, siempre que tuviera un determinado contenido, el concretado en el informe del Servicio de Formación y Transferencia Tecnológica. La solución alcanzada se estima acertada si bien tiene el inconveniente de que los solicitantes se vean obligados a acreditar que en su etapa formativa cursaron las materias exigidas, pero eso sí, deja abierta la puerta a futuras titulaciones que pudieran configurarse y que, de otro modo, no podrían acceder a tal condición sin una previa modificación de la orden.

6. Artículo 7. Programa de formación de los operadores agroambientales.

El artículo 6 fija las notas características de la formación mínima precisa para acceder a la condición de operador agroambiental, y configura su duración en función de la experiencia laboral previa acreditada con la vida laboral del interesado, de tal modo que, si es superior a tres años, la formación no excederá de 20 horas, y si no es así, el mínimo será de 60 horas. Esta formación es distinta a la prevista en el artículo 7 que parece dirigirse a quienes ya ostentan la condición de operadores como forma de mantener actualizados sus conocimientos. Si así fuera sería más clarificador incluir en el título del artículo 7 la palabra “continua” a continuación de formación.

De otro lado se observa que las acciones formativas para el acceso a la condición de operador agroambiental serán las acordadas por resolución de la consejería competente en materia agroalimentaria, en coordinación con la competente en prevención, control y seguimiento de zonas vulnerables. A partir de ahí, la elaboración del programa de formación, su impartición o la homologación de la impartida por otros centros, queda reservada a la primera, sin intervención alguna de los órganos con competencia en prevención y control de zonas vulnerables, lo que no se considera acorde con la intención última de la creación de la figura, por lo que sería más conforme con ella dar mayor participación en todo el proceso a estos órganos, no limitándola sólo a lo dicho y a la expedición de la autorización para actuar como operador prevista en el artículo 9.

7. Artículo 9. Procedimiento para la autorización de operador agroambiental.

En el número 1 se regula la forma de presentación de la solicitud en la sede electrónica de la CARM por referencia al procedimiento número 3694 que, en el momento presente, no está disponible en el catálogo de procedimientos habilitados. Deberá citarse el correcto o asegurarse su disponibilidad en el momento de entrada en vigor de la norma.

En el número 2 se prevé que la resolución por la que se otorgue la autorización “habilitará” un “carné electrónico” que acredite la condición de operador agroambiental. Sería más correcto decir *“2. Dictada la resolución que habilite para el ejercicio de la función se expedirá un carnet electrónico que lo acredite”*.

En el número 3 se establece un plazo de tres meses para la resolución de la solicitud, otorgando sentido desestimatorio al silencio, sin apoyo directo en la LPMm. Esta previsión contradice la norma general establecida en el artículo 24.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP), que prevé el sentido positivo para los procedimientos iniciados a solicitud del interesado. No sería subsumible en el párrafo segundo de dicho artículo que dispone que el silencio tendrá efecto desestimatorio en los procedimientos relativos al ejercicio del derecho de petición, a que se refiere el artículo 29 de la Constitución, aquellos cuya estimación tuviera como consecuencia que se transfirieran al solicitante o a terceros facultades relativas al dominio público o al servicio público, impliquen el ejercicio de actividades que puedan dañar el medio ambiente y en los procedimientos de responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas. El ejercicio de las actividades de asesoramiento o elaboración de documentación que se atribuye a los operadores agroambientales no puede ser encuadrable en ninguna de las previsiones, especialmente en la relativa a ejercicio de actividades que puedan dañar el medio ambiente pues son precisamente concebidas como garantía de cumplimiento de obligaciones para su protección, lo contrario al supuesto contemplado en la norma. Como consecuencia, no puede aceptarse la solución propuesta, debiendo modificarse el sentido del silencio, teniendo esta observación carácter esencial a los efectos previstos en el artículo 61.3 del Decreto 15/1998, de 2 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Jurídico de La Región de Murcia.

Como causa de la posible “retirada” de la autorización se prevén dos en las letras b) y c) del número 3 (debe corregirse en el texto del Proyecto, y poner 5) de este artículo, acompañando a la de la propia solicitud del interesado. A la vista del efecto que se pretende podemos señalar que lo que se califica como “retirada” constituye una verdadera revocación de la autorización, lo que propicia la sustitución del término. Además de la conveniencia de ese cambio y de la necesidad de rectificar el error existente en la palabra “realizas”, que debe ser “realizan”, este apartado merece una consideración especial dada su naturaleza limitadora de derechos que la hace acreedora de una previa habilitación legal, que no existe en la LPMm. La revocación de estas autorizaciones no está prevista en dicha ley, ni como técnica de defensa de la legalidad administrativa, ni como sanción aplicable a conductas tipificadas en la ley como infracción por respeto de los principios regulados en el capítulo III de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP), en especial el principio de tipicidad del artículo 27. No existe habilitación legal para el uso de la revocación, ni en el artículo 81 LPMm, que tipifica las

infracciones se ha incluido una a la que responda el supuesto de hecho que tiene en su base la orden ni, por último, la revocación está contemplada entre las posibles sanciones a imponer, lo que deja sin soporte la previsión.

Pero es que, desde una perspectiva práctica, se pueden hacer otras consideraciones que desaconsejan su inclusión en el Proyecto. De los dos supuestos previstos, el primero relativo a la inasistencia a la formación periódica establecida, ya de suyo provoca la pérdida de la condición de operador según prevé el artículo 7.2, por lo que hace innecesaria la previsión del Proyecto.

En cuanto a la segunda, son dos las situaciones previstas. La primera, la falsedad documental, toma como base la comisión de un ilícito penal, sólo imputable al operador si ha sido él quien elaboró la documentación en que se cometió la infracción. Si la falsedad no le es imputable ningún reproche merece su conducta. En el caso de que él fuera el autor entrarán en juego las previsiones del Capítulo II "De las falsedades documentales" del Título XVIII de la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal, y habrá que estar a resultas de su enjuiciamiento. En el segundo caso, la no realización de manera reiterada de las funciones que le hayan sido encomendadas, será una situación que se resolverá en el seno de la relación existente entre el operador agroambiental y el titular de la explotación, pues será a él a quien afectarán sus incumplimientos.

En consecuencia, no se estiman necesarias, ni cuentan con amparo legal, las previsiones contenidas en las letras b) y c) del número 3 de este artículo (que debe corregirse, y poner 5), procediendo su eliminación. Esta consideración tiene carácter esencial.

9. Disposición adicional única. Formación simplificada.

Se prevé una vía de acceso más ágil a la condición de operador mediante el diseño de una única acción formativa aglutinadora de las diferentes acciones necesarias a tal fin. *Se dice que es "con el objeto de simplificación administrativa"* cuando, lo que realmente posibilita, no es eso dado que, a la vez, se dice que ello será *"sin perjuicio de la realización paralela de dichas acciones formativas de forma individualizada"*. Es decir, las acciones exigibles se van a desarrollar íntegramente, sin merma de contenidos, lo que se compadece mal con el uso del término *"simplificación"*. Si lo que se quiere decir es que para permitir la rápida habilitación de la primera promoción de operadores agroambientales se autoriza una convocatoria única en la que los módulos se puedan impartir sin solución de continuidad, para mayor claridad de la norma debería cambiarse su redacción en tal sentido.

Por otro lado, el número 2 de esta disposición es propio de una de carácter transitorio por lo que su ubicación más correcta sería en una de tal naturaleza.

10. Disposición transitoria única. Plazo para disponer de operador agroambiental.

Se establece el plazo de un año para "disponer" de operador agroambiental. Teniendo en cuenta que la situación del Mar Menor requiere de actuaciones prontas, que la previsión de la LPMm era que esta orden estuviera publicada antes de 31 de diciembre de 2020, y que en el Proyecto se ha tenido en cuenta la posibilidad de acometer un procedimiento especial y único para acceder a la condición de operador agroambiental, se considera excesivo el plazo establecido, que debería reducirse a otro menor si fuera posible.

11. Disposición final única. Entrada en vigor.

Las mismas razones que se apuntan en el anterior comentario sirven ahora para considerar adecuado que la entrada en vigor de la orden no cuente con periodo de *vacatio legis*. Ha transcurrido ya suficiente tiempo desde la publicación de la LPMm para que los titulares de las explotaciones agrícolas afectados por la necesidad de contar con un operador agroambiental no se puedan entender sorprendidos por la aprobación de la orden.

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

CONCLUSIONES

PRIMERA.- Se dictamina favorablemente el Proyecto de orden de la Consejería de Agua, Agricultura, Ganadería, Pesca y Medio Ambiente, por la que se regulan los operadores agroambientales.

SEGUNDA.- Para que la aprobación del Proyecto sea de acuerdo con el criterio de este órgano deberán ser atendidas las observaciones esenciales formuladas al artículo 9.

No obstante, V.E. resolverá.