



## Dictamen nº 143/2022

El Consejo Jurídico de la Región de Murcia, en sesión celebrada el día 16 de junio 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 oficio registrado el día 27 de abril de 2022 (COMINTER 121729 2022 04 27-01 50), sobre Proyecto de Decreto por el que se aprueba el reglamento que regula las entidades colaboradoras de la Administración Agraria de la Región de Murcia (exp. 2022\_144), aprobando el siguiente Dictamen.

### **ANTECEDENTES**

**PRIMERO.-** Con fecha 29 de octubre de 2021, la Dirección General del Agua, dependiente de la Consejería de Agua, Agricultura, Ganadería, Pesca y Medio Ambiente, somete a consulta pública previa su intención de elaborar un proyecto de Decreto por el que se apruebe el Reglamento que regule las Entidades Colaboradoras de la Administración Agraria de la Región de Murcia (ECARM).

Tras el período activo de la consulta, entre el 2 y el 23 de noviembre de 2021, la Oficina de la Transparencia y la Participación ciudadana evacua informe de resultados, según el cual se han recibido ocho aportaciones, que detalla.

**SEGUNDO.-** El 20 de diciembre se evacua el preceptivo informe del Consejo Asesor Regional de las Organizaciones Profesionales Agrarias, que conoció del Proyecto en su sesión de 10 de diciembre de 2021. Se acordó que se tramitara con agilidad el Proyecto, constanding la reserva de UPA (Unión de Pequeños Agricultores) a la necesidad de acreditación de las ECARM por parte de la ENAC (Entidad Nacional de Acreditación).

**TERCERO.-** El 21 de diciembre, el Servicio de Formación y Transferencia Tecnológica de la Dirección General de Agricultura, Industria Alimentaria y Cooperativismo Agrario informa que el coste durante el año 2022 de la formación a los trabajadores de las ECARM para que puedan realizar las labores que les asigna el Proyecto asciende a un total de 12.876,50 euros, para lo que existe dotación presupuestaria.

**CUARTO.-** El 21 de diciembre de 2021, por Orden de la Consejería impulsora del Proyecto y a propuesta de la Dirección General del Agua, se dispone el inicio del procedimiento de elaboración del Proyecto.

**QUINTO.-** También el 21 de diciembre se dispone la publicación en el Portal de Transparencia de anuncio por el que se pretende dar cumplimiento al trámite de audiencia e información pública del citado proyecto normativo dirigido a los interesados en general.

Es objeto de publicación tanto un borrador del texto normativo, que como versión número 1 se incorpora al expediente, como una Memoria de Análisis de Impacto Normativo (MAIN), fechada el 23 de diciembre, que justifica el dictado de la norma en el desarrollo de la Ley 3/2020, de 27 de julio, de recuperación y protección del Mar

Menor (LPMm), cuya Disposición adicional décima (en adelante, DA 10ª) impone a los titulares de explotaciones agrícolas y ganaderas situadas en el ámbito territorial de las Zonas 1 y 2 reguladas en dicha Ley, la obligación de contratar los servicios de una Entidad Colaboradora de la Administración Agraria de la Región de Murcia (ECARM) para el control de la explotación, con la periodicidad y el alcance que se establezcan reglamentariamente.

Según la MAIN, el Reglamento que se aprueba tiene una doble finalidad. Por un lado, establecer el régimen jurídico de las ECARM -que deberán ser entidades acreditadas en materia de inspección por la Entidad Nacional de Acreditación (ENAC)-, sus funciones y el procedimiento de concesión del título de entidad colaboradora, así como el de su revocación y extinción. Por otro lado, se crea un Registro público de Entidades Colaboradoras de la Administración Agraria de la Región de Murcia bajo la dependencia del centro directivo con competencias para el control de la contaminación por nitratos (en la actualidad, la Dirección General del Agua, centro directivo que asume la iniciativa normativa), en el que se reflejarán todos los datos relativos al otorgamiento, revocación o extinción del título de entidad colaboradora.

Analiza la MAIN el impacto presupuestario de la futura norma, con base en el coste de la formación a impartir al personal de las ECARM y a la creación y llevanza del Registro; el impacto económico, con efectos beneficiosos sobre el empleo, la innovación y los consumidores; y el de por razón género, que considera nulo. Se informa, asimismo que *“no se considera que produzca impactos en otros ámbitos”*.

**SEXTO.-** Como resultado del trámite de información pública y audiencia, se presentan alegaciones por parte de “UPA-Murcia”, “Fundación Ingenio”, Comunidad de Regantes del Campo de Cartagena; Colegio Oficial de Ingenieros Técnicos Agrícolas y Graduados en Ingeniería Agrícola de la Región de Murcia; “Asociación de Productores-Exportadores de Frutas y Hortalizas de la Región de Murcia (Proexport)” y “FECOAM”.

**SÉPTIMO.-** El 27 de enero de 2022 el Proyecto es objeto de deliberación por el Consejo Asesor Regional de Medio Ambiente (CARMA), que lo informa favorablemente el 1 de febrero siguiente.

**OCTAVO.-** Tras la oportuna valoración de las alegaciones presentadas, lo que se lleva a efecto en la nueva versión de la MAIN incorporada al expediente el 11 de febrero de 2022, se introducen en el borrador las modificaciones correspondientes a las que han sido objeto de aceptación, dando lugar a una segunda versión del borrador que también se incorpora al expediente como “Texto de febrero 2022”.

**NOVENO.-** Con fecha 7 de marzo de 2022 el Servicio Jurídico de la Consejería que asume la iniciativa normativa informa el Proyecto al que formula diversas observaciones al procedimiento (conveniencia de dar traslado a la ENAC) y al contenido, para la mejora técnica del texto.

**DÉCIMO.-** Consta que se dio traslado del Proyecto a la Entidad Nacional de Acreditación (ENAC), con la que se mantuvieron diversas reuniones, en el curso de las cuales se efectuaron observaciones, algunas de las cuales fueron asumidas e incorporadas al texto.

**UNDÉCIMO.-** Tras el estudio y valoración de las sugerencias y observaciones formuladas por ENAC y por el Servicio Jurídico, se incorporan al texto las que han sido aceptadas y asumidas por los redactores del Proyecto y se une al expediente una nueva versión de la MAIN en la que se contienen las consideraciones justificativas del rechazo o asunción de aquellas. Se trata de la tercera versión tanto del Proyecto como de la Memoria.

**DUODÉCIMO.-** En fecha indeterminada, se une al expediente la propuesta que eleva el titular de la Consejería impulsora del Proyecto al Consejo de Gobierno para su aprobación como Decreto.

**DECIMOTERCERO.-** Solicitado el preceptivo informe de la Dirección de los Servicios Jurídicos, se evacua el 5 de abril de 2022 con el número 40/2022. Tras efectuar una observación a la parte expositiva de la norma, se considera que *“el texto normativo informado cumple, en términos generales, con la normativa aplicable y, por consiguiente, con la legalidad vigente”*.

El informe se completa con diversas sugerencias de mejora de redacción.

**DECIMOCUARTO.-** Valoradas e incorporadas al texto las observaciones de la Dirección de los Servicios Jurídicos, según se detalla en la nueva versión de la MAIN de 13 de abril de 2022, que consta en el expediente, se elabora una cuarta versión del Proyecto.

**DECIMOQUINTO.-** El 26 de abril evacua informe la Vicesecretaría de la Consejería impulsora del Proyecto normativo y, con esa misma fecha, el Secretario General de la Consejería de Agua, Agricultura, Ganadería, Pesca y Medio Ambiente, por delegación del Consejero, autoriza el texto definitivo del Proyecto de Decreto por el que se aprueba el Reglamento que regula las Entidades Colaboradoras de la Administración Agraria de la Región de Murcia, a efectos de su remisión al Consejo Jurídico en solicitud de dictamen.

Consta el Proyecto de una parte expositiva innominada, un artículo único aprobatorio del Reglamento y una parte final con dos disposiciones adicionales, una transitoria y una final. El Reglamento, a su vez, contiene veinte artículos divididos en cuatro capítulos:

I. Disposiciones Generales (artículos 1 a 5).

II. Título de Entidad Colaboradora (artículos 6 a 12).

III. El Registro de Entidades Colaboradoras de la Administración Agraria de la Región de Murcia (artículos 13 a 17).

IV. Régimen Jurídico de las Entidades Colaboradoras (artículos 18 a 20).

En tal estado de tramitación y una vez incorporados los preceptivos extracto de secretaría e índice de documentos, se remite el expediente al Consejo Jurídico en solicitud de dictamen, mediante comunicación interior de fecha 27 de abril de 2022.

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.

En efecto concurren en el texto objeto de Dictamen 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 de la Entidad Colaboradora de la Administración Agraria de la Región de Murcia (ECARM), en cumplimiento del mandato establecido por la DA 10ª LPMm. Nos encontramos, pues, con un reglamento fruto de un expreso mandato de regulación contenido en la ley.

### **SEGUNDA.- Marco normativo y competencial. Habilitación normativa.**

I. La competencia de la Administración regional para regular la figura de las ECARM se ha incardinado en el título competencial contenido en el artículo 10.Uno.6 del Estatuto de Autonomía para la Región de Murcia (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".

El último inciso transcrito entronca necesariamente la competencia autonómica con aquella que el artículo 149.1.13ª reserva al Estado, sobre las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica. Atendidos los términos en que se expresa el Estatuto de Autonomía, que atribuye competencia 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 y ganadería 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).

Se dibuja así un escenario competencial presidido por los principios de complementariedad y no contradicción en el que junto a la competencia estatal para establecer las directrices globales de ordenación y regulación del sector agropecuario, corresponde 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" (STC 14/1989, de 26 de enero). En el mismo sentido, la STC 95/2001, de 5 de abril.

De igual modo, la STC 112/2021, de 13 de mayo, recaída sobre diversos preceptos de la propia LPMm con ocasión de un recurso de inconstitucionalidad interpuesto frente a la misma por un grupo de Diputados -recurso que no alcanzaba a la DA 10ª de la Ley-, señala que "puede admitirse con carácter general que la agricultura es un valioso recurso nacional, lo que puede legitimar actuaciones del Estado sobre ese recurso al amparo de su competencia del art. 149.1.13 CE que, según doctrina constitucional reiterada, permite al Estado fijar las líneas directrices y los criterios globales de ordenación de sectores económicos concretos para alcanzar objetivos de política económica (...)

La Ley 3/2020 ahora impugnada (...) se mantiene igualmente dentro del espacio que el Estatuto de Autonomía y la legislación básica otorgan a la Región de Murcia para la gestión de sus intereses (arts. 2 y 137 CE). La finalidad de protección medioambiental de la Ley 3/2020, que no quiere regular solamente los usos del suelo sino muy especialmente hacerlo para recuperar la riqueza biológica y conservar el ecosistema del Mar Menor (cfr. art. 3, sobre las finalidades de la ley), ampara las medidas impugnadas en la competencia autonómica sobre «protección del medio ambiente» y «normas adicionales de protección» del art. 11.3 EARM (análogamente, STC 65/2018, de 7 de junio, sobre el plan estratégico de la utilización de la fractura hidráulica de Castilla-La Mancha, FJ 8), sin que los recurrentes hayan denunciado la vulneración de las normas básicas en la materia aprobadas por el Estado (art. 149.1.23 CE). Y el contenido de los concretos preceptos impugnados, transcritos en los antecedentes, que se dirigen principalmente a limitar la explotación agrícola del suelo ubicado en el ámbito de aplicación de la ley, ubica a estos bajo la materia agricultura, de competencia exclusiva autonómica conforme a los arts. 148.1.7 CE y 10.6 EARM".

En consecuencia, no se advierte interferencia, sino complementariedad con la competencia estatal, cuando la LPMm establece medidas de intervención en la agricultura y la ganadería a desarrollar en un territorio particularmente degradado por la combinación de diversos y múltiples factores, uno de los cuales es, precisamente, la actividad intensiva del sector primario. No parece necesario insistir en la naturaleza y finalidad de conservación y protección ambiental de buena parte de las obligaciones que la LPMm, en especial en su Capítulo V, impone a los titulares de las explotaciones agrícolas y ganaderas ubicadas en las zonas de protección delimitadas por la Ley, y cuyo control de cumplimiento constituye la principal misión de las ECARM, según se sigue de la Disposición adicional décima LPMm, apartado 1, en cuya virtud, "para un adecuado control del cumplimiento de las medidas de ordenación agrícola y ganadera previstas en esta ley y su normativa de desarrollo, la Administración Regional, sin perjuicio de sus funciones inspectoras y sancionadoras, contará con el apoyo de las Entidades Colaboradoras de la Administración Agraria de la Región de Murcia (ECARM)".

Pueden hacerse extensivas a las ECARM las consideraciones efectuadas por este Consejo Jurídico en el reciente Dictamen 71/2022, evacuado en respuesta a la consulta efectuada por la misma Consejería y en relación con la figura del operador agroambiental, también recogida en la misma LPMm (art. 46), pues al igual que se señalaba allí en relación con el operador agroambiental la previsión de tales entidades colaboradoras cabe entenderla 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 apartado 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”.*

Así, las figuras de operador agroambiental y ECARM, ambas de contratación obligatoria para los titulares de las explotaciones agrícolas y ganaderas ubicadas en el área geográfica delimitada por la LPMm (zonas 1 y 2) contribuyen a la consecución del objeto de la indicada Ley, es decir, la recuperación, desarrollo y revalorización del Mar Menor y a la de algunos de los fines que la justifican como los de conseguir un buen estado ambiental de la laguna, promover una gestión integral del Mar Menor con enfoque múltiple e integrado, orientada a la conservación del ecosistema y que asegure la viabilidad ambiental de las actividades que se desarrollen en el mismo, garantizar la sostenibilidad de los aprovechamientos agrícolas y ganaderos que se desarrollen en el Mar Menor y en su cuenca hidrográfica, o prevenir y revertir la contaminación de aguas continentales superficiales, subterráneas y costeras, y de los suelos, que pueda afectar al Mar Menor (art. 3, letras a, c, d y e , LPMm).

Ambas figuras son, por otra parte, complementarias, pues mientras que el operador agroambiental será el responsable de asesorar al titular de la explotación para el adecuado cumplimiento de las obligaciones que para él se derivan de las medidas de protección previstas en la Ley y en los programas de actuación que se establezcan, a las ECARM les corresponde el control periódico (anual o bianual, según los casos) de que la explotación cumple dichas obligaciones (las que se enumeran en el Capítulo V y en la Sección primera del Capítulo VI de la Ley,), así como una labor de apoyo a las tareas inspectoras a desarrollar por la Administración.

Entre las obligaciones que se imponen a los titulares de las explotaciones, comunes para las zonas 1 y 2, y que, en consecuencia serán el objeto de la labor de control a realizar por las ECARM, se encuentran las siguientes: la progresiva transformación de la actividad agrícola en una agricultura sostenible (art. 27 LPMm) y además obligaciones específicas para los propietarios o usuarios del suelo, como la prohibición de transformaciones de terrenos de secano a regadío salvo que estén amparadas por un derecho de aprovechamiento de aguas anterior a la ley (art. 28.1), el sometimiento a autorización administrativa de nuevas superficies de cultivo de secano, con el objeto de controlar la contaminación por nitratos (art. 28.2), la obligación de establecer estructuras vegetales de conservación y fajas de vegetación para la retención y regulación de aguas y escorrentías (art. 36), la obligación de destinar el 5 por 100 de la superficie a sistemas de retención de nutrientes (art. 37), la obligación de seguir, en las operaciones de cultivo, las curvas de nivel según la orografía del terreno (art. 38), la limitación de los ciclos de cultivo, con dos anuales como máximo con la excepción de cultivos hortícolas de hojas de ciclo inferior a cuarenta y cinco días, para los que se permiten tres ciclos anuales (art. 39), limitaciones de uso de determinados fertilizantes (art. 40) y la obligación de adoptar medidas de protección en los casos en que el terreno deje de cultivarse (art. 44), obligatoriedad de aplicación de mejoras técnicas disponibles en explotaciones ganaderas (art. 55), obligaciones de impermeabilización de los sistemas de almacenamiento de deyecciones en las explotaciones ganaderas (art. 56) y de gestión de los purines y el estiércol (art. 57) y relativos al movimiento de las deyecciones ganaderas (art. 58).

En la zona 1 el estándar de protección es más elevado: solo se permite agricultura sostenible y de precisión (art. 50) y se establecen limitaciones adicionales relativas al ciclo de cultivo (art. 51), al uso de fertilizantes (art. 52) y al riego (art. 53), así como otras que puedan adoptarse en el programa de actuación aplicable a la zona vulnerable a la contaminación por nitratos del Campo de Cartagena (art. 54). Se prohíbe la implantación de nuevas instalaciones ganaderas y la ampliación de las explotaciones existentes (art. 55).

II. La DA 10ª LPMm prevé que las ECARM serán reguladas mediante reglamento aprobado por Decreto del Consejo de Gobierno en el plazo de un año desde la entrada en vigor de la presente ley (lo que ocurrió el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial de la Región de Murcia el 1 de agosto de 2020).

Además, como remisiones específicas a dicho reglamento, la propia DA 10ª deja al Consejo de Gobierno la determinación de aspectos concretos del régimen de estas entidades colaboradoras, como extender todas o parte de sus funciones al resto de la Región de Murcia, es decir, más allá del limitado ámbito territorial de la Ley a las zonas limítrofes del Mar Menor (esta previsión, contenida en el apartado 2 de la disposición no se ha materializado con el Proyecto sometido a consulta); determinar el alcance y periodicidad del control a efectuar sobre la explotación (DA 10ª apartado 3 de la Ley y artículo 20 del Proyecto); y las previsiones necesarias para garantizar la independencia e imparcialidad de las ECARM respecto de las personas físicas o jurídicas a las que presten sus servicios (DA 10ª, apartado 4 de la Ley y artículo 19 del Proyecto).

De conformidad con lo expuesto, la Comunidad Autónoma cuenta con competencia material suficiente para el dictado de la futura norma, que encuentra una habilitación específica en la DA 10ª LPMm. El ejercicio de dicha potestad normativa corresponde al Consejo de Gobierno, en virtud de lo establecido en los artículos 32.1 EAMU y 21.1, 22.12 y 52.1 de la Ley 6/2004, de 28 de diciembre, del Estatuto del Presidente del Consejo de Gobierno de la Región de Murcia.

### **TERCERA.- Procedimiento de elaboración reglamentaria.**

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 de la Ley 6/2004, de 28 de diciembre, del Estatuto del Presidente y del Consejo de Gobierno de la Región de Murcia, 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 de la ECARM, que producirá no sólo 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, que sí han sido objeto de exposición en la MAIN, sino también y fundamentalmente en el sector privado, pues los titulares de las explotaciones se ven obligados a la contratación de una de estas entidades para que ejerzan las labores de control del cumplimiento de las obligaciones impuestas por la LPMm, conforme establece de forma explícita en su DA 10ª, apartado 3.

Una estimación del coste que para los titulares de las explotaciones puede suponer esta obligación legal 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 y del registro, debería haberse unido al Proyecto un estudio del coste de ejecución de la medida para los particulares.

3. Carece la MAIN de una valoración de determinados impactos que resulta preceptiva. Así, junto a los impactos presupuestario, económico y de género, que son los únicos que merecen una cierta atención en la Memoria, respecto de los restantes se afirma que *“la publicación de dicha norma en sí misma, no se considera que produzca impactos en otros ámbitos”*.

Omite la MAIN los informes de impacto en la infancia y en la adolescencia (art. 22 quinquies de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, de modificación parcial del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil); por razón de identidad sexual, identidad o expresión de género (art. 42.2 de la Ley 8/2016, de 27 de mayo, de igualdad social de lesbianas, gais, bisexuales, transexuales, transgénero e intersexuales, y de políticas públicas contra la discriminación por orientación sexual e identidad de género en la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia); y sobre la familia (DA décima, Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección a las Familias Numerosas).

El Consejo Jurídico comparte la apreciación de que los referidos ámbitos difícilmente pueden verse concernidos en términos de impacto de la nueva norma, pero, dada la preceptividad de su consideración durante el procedimiento de elaboración reglamentaria, debería contenerse una mención expresa a los mismos en la MAIN.

Por otra parte, ya hemos señalado que las ECARM desarrollarán sus cometidos de control en relación con la efectiva implantación por los titulares de las explotaciones de las medidas que establece la LPMm tendentes a la conservación y recuperación ambiental de la laguna y su entorno, por lo que se echa de menos en la MAIN una valoración del impacto medioambiental del desarrollo e implantación de las ECARM, al que de forma expresa se refiere la Guía Metodológica para la elaboración de la MAIN aprobada por Acuerdo del Consejo de Gobierno de 6 de febrero de 2015, en su apartado "B8. Otros impactos".

4. Se advierte un cierto desorden en la tramitación del procedimiento de elaboración reglamentaria cuando determinadas actuaciones se anticipan incluso a la redacción de la MAIN inicial, al primer borrador de texto normativo que se incorpora al expediente e, incluso a la Orden de inicio del procedimiento de elaboración reglamentaria. Es el caso de la consulta al Consejo Asesor Regional de Organizaciones Profesionales Agrarias, que conoce de la iniciativa normativa el 10 de diciembre de 2021 (se desconoce qué texto se sometió a su consideración), a pesar de que la Orden de inicio del procedimiento es de 21 de diciembre y que la MAIN inicial, o al menos la primera MAIN de la que hay constancia en el expediente remitido al Consejo Jurídico, data del 23 de diciembre.

En consecuencia, del expediente se advierte que la tramitación comenzó directamente con la elaboración de un borrador y su remisión al Consejo Asesor Regional de Organizaciones Profesionales Agrarias, siendo sólo después cuando se procede a elaborar la MAIN. Como hemos señalado en anteriores Dictámenes (por todos, los nº 47/2016, 112 y 209/2019), tal proceder no resulta correcto, pues el procedimiento debe comenzar con la elaboración de la MAIN, que es el documento justificativo y motivador de la iniciativa normativa, en general, y del texto de borrador que se adjunte, en particular, a fin de que la Secretaría General competente autorice su tramitación.

**CUARTA.- De ciertos requisitos exigidos para el ejercicio de la actividad como ECARM no previstos en la LPMm: autorización administrativa previa y ser persona jurídica.**

De conformidad con el artículo 2 del reglamento proyectado sometido a consulta, tendrán la consideración de ECARM las personas jurídicas debidamente acreditadas por la ENAC, que adquieran dicha condición de entidad colaboradora mediante la obtención del título correspondiente y su inscripción en el Registro de Entidades Colaboradoras de la Administración Agraria de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, conforme a los requisitos que recoge el artículo 7 del mismo reglamento.

Según dispone el artículo 8, las empresas interesadas en obtener el título de ECARM deberán presentar la oportuna solicitud, acompañada de la documentación que se detalla en el indicado precepto y que se dirige a acreditar que la entidad cumple con los requisitos que a tal efecto establece el ya citado artículo 7.

Una vez comprobado que la entidad solicitante cumple los requisitos exigidos, el órgano competente otorgará el título de ECARM mediante el dictado de la correspondiente resolución en la que se determinará el alcance de las labores de control que puede realizar la entidad.

Concedido el título, se procederá a inscribir a la entidad en el Registro de Entidades Colaboradoras. Sobre esta inscripción, el artículo 15.1 del futuro reglamento prevé expresamente que "*habilitará a las entidades colaboradoras en las condiciones establecidas en la acreditación que sirve de base para la inscripción, para actuar conforme a la atribución de funciones del artículo 4 del reglamento*".

Del régimen descrito se desprende la exigencia de los siguientes dos requisitos que han de ser objeto de consideración:

1. Sometimiento del ejercicio de la actividad como ECARM a previa autorización administrativa.

Sólo las entidades que hayan obtenido el título concedido por resolución administrativa tras una comprobación a

*priori* efectuada por el órgano administrativo competente de la concurrencia de los requisitos exigidos por la norma y sólo tras la inscripción de la entidad en un registro administrativo que aparece aquí como habilitante, podrá actuar como entidad colaboradora de la Administración regional.

A juicio de este Consejo Jurídico lo hasta aquí descrito configura un régimen autorizador clásico en el que el ejercicio de una determinada actividad se supedita a la previa autorización administrativa, de forma que, en tanto ésta no se conceda, no se podrá ejercer la indicada actividad.

Esta exigencia de autorización previa ha de ser analizada a la luz de las previsiones que, en relación con la libertad de acceso a las actividades de servicios establece la normativa dictada a raíz de la denominada como Directiva de Servicios (Directiva 2006/123/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006), la cual ha sido transpuesta al ordenamiento jurídico español por las Leyes 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, y 25/2009, de 22 de diciembre, por la que se reforman diversas leyes para su adaptación a la anterior. También habrá de considerarse lo establecido en la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado (LGUM).

De conformidad con el marco normativo reseñado, relativo a la libre prestación de servicios y a la garantía de la unidad de mercado, el establecimiento de regímenes autorizatorios para el acceso por los operadores económicos a actividades de prestación de servicios queda limitado a aquellos supuestos en los que una norma con rango legal así lo disponga (arts. 5 Ley 17/2009, de 23 de noviembre, y 17.1 LGUM), de modo que los reglamentos sólo podrán prever la existencia de autorizaciones previas cuando así venga establecido en la Ley o en una norma comunitaria o tratado internacional. Además, en atención a los principios de necesidad y proporcionalidad, tal y como los recogen los preceptos citados, la exigencia de autorización previa a los operadores económicos sólo podrá venir justificada por razones de orden público, seguridad pública, salud pública o protección del medio ambiente, y siempre que estas razones no puedan salvaguardarse mediante la presentación de una declaración responsable o de una comunicación.

Que las actuaciones de las ECARM cabe calificarlas como actividad de servicios se deriva no sólo de la consideración de las funciones que están llamadas a desarrollar y que inciden en el ámbito del control externo de cumplimiento normativo, sino también de la exigencia legal que se impone a los titulares de las explotaciones de “contratar los servicios de una ECARM para el control de la explotación” (DA 10ª, 3 LPMm).

La DA 10ª LPMm únicamente prevé la existencia de las ECARM como entidades que apoyarán a la Administración en el control de cumplimiento de las medidas impuestas a las explotaciones y remite la regulación de su régimen a un reglamento, con indicaciones expresas sobre algunos de los extremos que habrán de ser objeto de desarrollo normativo, pero que no alcanzan a fijar en la Ley el sistema que permita a las entidades el ejercicio de la actividad ni predetermina la intensidad de la intervención administrativa en el acceso a la condición de ECARM, estableciendo el sometimiento del inicio de su actividad al previo otorgamiento de una autorización administrativa, requisito éste que se establece *ex novo* en el Proyecto.

En ausencia de una previsión legal expresa que posibilite el sometimiento del ejercicio de la actividad de las ECARM a una previa autorización administrativa, no puede establecerse esta exigencia en una norma reglamentaria, en cuyo procedimiento de elaboración, por otra parte, tampoco se ha intentado justificar siquiera la necesidad de que tales entidades sean previamente autorizadas (art. 10.1 del Proyecto) por la Dirección General competente sobre el control, prevención y seguimiento de zonas vulnerables a la contaminación por nitratos de origen agrario (hoy, la Dirección General del Agua) y que el control que este órgano directivo pretende ejercer sobre dicha labor no pueda realizarse por otras técnicas menos restrictivas, como una declaración responsable o una comunicación previa, previstas en el artículo 69 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP).

Esta consideración tiene carácter esencial.

2. Sólo las personas jurídicas pueden obtener la condición de ECARM.

Del mismo modo, ha de considerarse la restricción que incorpora el reglamento proyectado consistente en que sólo las personas jurídicas pueden adquirir el título y, en consecuencia, la condición de ECARM.

En efecto, el artículo 2 del Reglamento proyectado dispone que tendrán la consideración de ECARM “las personas

*jurídicas, públicas o privadas, debidamente acreditadas*” por la ENAC. Una vez más, esta restricción no está prevista en la Ley ni ha merecido una mínima justificación durante el procedimiento de elaboración.

Cabe recordar aquí lo señalado por la STSJ del País Vasco, núm. 554/2013, de 17 octubre, que acoge la pretensión deducida en la demanda relativa a la declaración de nulidad de la previsión del Decreto vasco núm. 212/2012, de 16 octubre, por el que se regulan las Entidades de Colaboración Ambiental y se crea el Registro de Entidades de Colaboración Ambiental, que excluía de la posibilidad de adquirir la condición de Entidad de Colaboración Ambiental a las personas físicas. Dice la Sala que *“debemos coincidir con la demanda que no se acredita que exista razón válida que excluya el desarrollo de la actividad, en la que incide el Decreto recurrido, respecto a las personas físicas, en concreto para establecer una reserva a las personas jurídicas, lo que enlaza con lo que se ha debatido sobre la Directiva 2006/123/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior”*.

Cita esta sentencia, además, la STS de 27 de febrero de 2012, en los siguientes términos: *“las exigencias que estaban en cuestión no podían considerarse contrarias a derecho tal como venían configuradas, porque la potestad de configuración normativa del Gobierno comprendía la de imponer a los organismos de control determinados requisitos organizativos, materiales y de personal con formación, así como aportar la documentación correspondiente en cuanto a expresión de la aptitud necesaria para ejercer sus funciones, para, tras ello, concluir que las mismas razones, sin embargo, justificaban acoger la pretensión subsidiaria del Consejo General de Colegios Oficiales de Peritos e Ingenieros Técnicos Industriales y declarar que los requisitos comprendidos en aquel caso, en las letras b ) y c) de los apartados 2 y 4 del art. 42 del Reglamento de la Infraestructura para la calidez (sic) y seguridad industrial, no eran aplicables a las personas físicas que preten dan actuar como organismos de control, por resultar incompatibles con la naturaleza individual, debiéndose preservar, en todo caso, el derecho de las personas físicas a ejercer tal actividad”*.

En el supuesto ahora sometido a consulta ya hemos señalado que la Ley no impone la exigencia de ser persona jurídica para poder acceder a la condición de ECARM, sino que aquélla se establece *ex novo* en el desarrollo reglamentario que es objeto de este Dictamen. Entiende el Consejo Jurídico que el reglamento no puede introducir restricciones que, sin una previsión expresa en la Ley objeto de desarrollo, no se deriven de las exigencias legales que persiguen garantizar, en términos de aptitud y de capacidad, el adecuado desarrollo de las funciones que las ECARM están llamadas a desarrollar. De ahí que, para el establecimiento en sede reglamentaria de restricciones no previstas en la Ley para el acceso al ejercicio de una actividad, haya de efectuarse un amplio esfuerzo justificativo que, de una parte, vincule dicha restricción con los fines y funciones que justifican la figura de las ECARM y con las determinaciones legales que la diseñan, para evitar que el reglamento ejecutivo se exceda de los límites legales que marcan su ámbito de regulación; y, de otra, que salvaguarde los principios de no discriminación, necesidad y proporcionalidad de la medida, impuestos por la Directiva de Servicios, sus leyes de trasposición y la normativa sobre garantía de la unidad de mercado.

En consecuencia y dado que no consta en el expediente que se haya efectuado una justificación en los términos indicados de la restricción que supone exigir que las ECARM sean personas jurídicas, con la consiguiente exclusión de la posibilidad de adquirir dicha condición a las personas físicas, debe justificarse esta restricción en el expediente en los términos ya expuestos, o bien eliminarse esta exigencia del Proyecto, con las correspondientes adaptaciones de aquellos preceptos que establezcan provisiones únicamente aplicables a las ECARM personas jurídicas, como, por ejemplo, la exigencia de aportación de escritura pública de constitución del artículo 8.2, a) del reglamento proyectado y que, lógicamente, no sería exigible a una ECARM persona física.

Esta consideración reviste carácter esencial.

#### **QUINTA.- El deber de colaboración de los particulares con las ECARM.**

Dispone el artículo 18.1 LPACAP que las personas colaborarán con la Administración en los términos previstos en la Ley que en cada caso resulte aplicable, y a falta de previsión expresa, facilitarán a la Administración los informes, inspecciones y otros actos de investigación que requieran para el ejercicio de sus competencias.

El deber de colaboración en relación con las medidas de protección y recuperación impuestas por la LPMm se regula con carácter general en su artículo 80, en cuya virtud y tras señalar que los funcionarios que desempeñen funciones de control tienen la condición de autoridad y están facultados para acceder, previa identificación, a cualquier lugar o instalación donde se desarrollen las actividades sujetas a la misma; examinar la documentación

relativa a la actividad objeto de control; y efectuar mediciones y tomas de muestras de suelos, aguas, material para análisis foliar o sustancias, con vistas a su posterior examen y análisis, se impone a los titulares de las explotaciones, el personal a su servicio, los propietarios y demás personas con las que se entiendan las actuaciones el deber de colaborar con ellas.

La concreción de ese deber de colaborar cuando las actuaciones se desarrollan por una ECARM la encontramos en la tantas veces citada DA 10ª LPMm, en cuya virtud, cuando las ECARM actúen auxiliando a la Administración en su actividad inspectora, los titulares de las explotaciones deberán posibilitar el acceso a las explotaciones, presentar la información relevante que se le solicite, y facilitar la realización de toma de muestras y mediciones necesarias para la inspección, así como prestar la asistencia y colaboración necesarias.

En consecuencia, de conformidad con el artículo 18.1 LPACAP, el alcance del deber de colaboración de las personas con la Administración en el cumplimiento de las medidas de protección y recuperación establecidas en la LPMm vendrá dado por esta misma Ley, sin que un reglamento de desarrollo como el ahora sometido a consulta pueda efectuar una ampliación de esa obligación de colaboración, imponiendo nuevos deberes o exigencias de actuación a quien no se los establece la Ley.

Así, la LPMm dispone el deber de colaboración con las ECARM sólo cuando éstas actúen "*auxiliando a la Administración en su actividad inspectora*". Para delimitar qué es esta labor de auxilio a la labor inspectora de la Administración, ha de atenderse al artículo 4.3 del reglamento proyectado, cuando señala que las ECARM "*podrán actuar auxiliando a la Administración en su actividad inspectora, prestando la asistencia y colaboración necesarias a las actuaciones inspectoras del personal funcionario*". Es decir, prestarán la asistencia técnica a los inspectores de la Administración y actuarán en este tipo de labor bajo su dirección, auxiliando en el desarrollo de una función pública y actuando en suma como agentes de la Administración. De ahí que la DA 10ª LPMm extienda a la labor de las ECARM en el desarrollo de este tipo de cometidos auxiliares de la inspección el deber de colaboración que se impone a los ciudadanos respecto del ejercicio de la labor inspectora (art. 80), con independencia de que las actuaciones de comprobación y control que son presupuesto de aquélla las realice un funcionario público o una ECARM que, en estos supuestos, actúa siguiendo las instrucciones y directrices de aquél.

Ahora bien, ya hemos señalado que no es ésta la única misión de las ECARM, ni siquiera la principal. De conformidad con la caracterización legal de estas entidades y con lo que se desprende del artículo 4 del Reglamento proyectado, las ECARM actúan no sólo para la Administración, sino también para los particulares, que vienen obligados a contratar sus servicios para poder cumplir con las obligaciones que en materia de evaluación periódica de ajuste a la Ley impone ésta a los titulares de las explotaciones.

En esta faceta, las ECARM actúan como una empresa o entidad prestadora de servicios, en la que ejerce labores de verificación o control para el titular de la explotación, sin perjuicio de que como consecuencia de los hallazgos y conclusiones que se plasmen en el informe que habrá de evacuar la ECARM, la Administración pueda incoar un procedimiento de inspección o adoptar las medidas de intervención precisas para que la explotación se adecúe a la legalidad; pero ello no significa que la ECARM actúe en estos supuestos en auxilio de la labor inspectora de la Administración, sino que el sujeto principal al que sirve la ECARM es al titular de la explotación.

Corolario de lo expuesto es que, cuando las ECARM actúan por encargo del titular de la explotación, la LPMm no establece el deber de colaboración con ellas, por lo que de conformidad con el artículo 18.1 LPACAP no puede el reglamento proyectado imponérselo.

Procede, en consecuencia, restringir el deber de colaboración establecido en el proyectado artículo 5.2 del reglamento a aquellos supuestos en los que las ECARM actúen auxiliando a la labor inspectora de la Administración.

Esta consideración reviste carácter esencial.

#### **SEXTA.- Observaciones particulares al texto.**

I. A la parte expositiva.

- Debería incorporarse una referencia al precepto del Estatuto de Autonomía que confiere a la Comunidad

Autónoma la competencia que se ejercita con ocasión de la aprobación del futuro Decreto.

- En el párrafo séptimo, *in fine*, se afirma que el Reglamento de las ECARM “*se adscribe al centro directivo con competencias sobre el control, prevención y seguimiento de zonas vulnerables a la contaminación por nitratos de origen agrario*”.

No es correcta esta afirmación, pues el futuro Decreto, en tanto que disposición de carácter general, no se “*adscribe*” a ningún órgano. Por el contexto cabe interpretar que lo que se quiere expresar es que las actuaciones y facultades que ejercerá la Administración regional en relación con las ECARM y que se prevén en el Proyecto se atribuyen al referido órgano directivo, sin perjuicio de las competencias que en materia de inspección ostentan otros órganos de la Consejería impulsora del Proyecto. Procede, en consecuencia, modificar la redacción del inciso reseñado.

- En el párrafo décimo, al justificar el ajuste de la norma a los principios de buena regulación se establece que “*el principio de proporcionalidad se justifica por el rango de la norma a desarrollar*”. Esta manifestación no se ajusta al significado de este principio, legalmente determinado por el artículo 129.3 LPACAP, en cuya virtud, para ajustarse a dicho principio, la iniciativa que se proponga deberá contener la regulación imprescindible para atender la necesidad a cubrir con la norma, tras constatar que no existen otras medidas menos restrictivas de derechos, o que impongan menos obligaciones a los destinatarios.

Como es fácil advertir, el principio de proporcionalidad ha de referirse al contenido de la norma, no a su rango, y así debería intentar justificarse en la parte expositiva.

- De conformidad con la DA 10ª, apartado 1 LPMm, el reglamento de las ECARM debió haberse aprobado antes del 2 de agosto de 2021, un año desde la entrada en vigor de la Ley, que se produjo el 2 de agosto de 2020 conforme a lo establecido en su Disposición final novena.

Es evidente que dicho plazo, que ya expiró, no se podrá cumplir. Aunque esta circunstancia no impide el ejercicio de la potestad reglamentaria por parte del Consejo de Gobierno, sí que al menos debería dar lugar a una mínima justificación en la parte expositiva de las razones que han originado la demora en abordar el desarrollo normativo de la Ley.

- Del mismo modo, parece necesario incorporar a la parte expositiva del Proyecto la justificación del régimen transitorio del Proyecto, que sitúa en el 31 de diciembre de 2023 la fecha límite para que las explotaciones agrícolas contraten a una ECARM y comiencen éstas a realizar sus funciones de control, en una nueva demora en la efectiva implementación de las medidas contempladas en la LPMm, que se suma al injustificado retraso en la aprobación del Reglamento y que contrasta abiertamente con la manifestación con que se abre la Exposición de Motivos de la referida Ley, cuyo primer párrafo, tras señalar el grave desequilibrio ecológico del estado del Mar Menor declara que “*es necesario emprender -con carácter extraordinario y urgente- acciones normativas y no normativas encaminadas a su protección y recuperación*”; urgencia que se plasma asimismo en las previsiones del artículo 76 LPMm, que impone la preferencia en la tramitación de los procedimientos que tengan por objeto, contribuyan o incorporen medidas dirigidas a alcanzar los fines de dicha Ley, muchas de las cuales resultan exigibles desde el momento de entrada en vigor de aquélla y algunas, incluso, desde antes de esa fecha, por venir previstas en normas anteriores, tal y como explica la propia Exposición de Motivos de la Ley:

*“La necesidad extraordinaria y urgente de actuar para reducir el aporte de nutrientes al Mar Menor, obliga a minorar los plazos transitorios de aplicación de las medidas agrícolas. La Ley 1/2018, de 7 de febrero, si bien resultó más exigente que el Decreto-ley 1/2017, de 4 de abril (de cuya convalidación nace), tuvo el efecto de demorar por unos diez meses la aplicación de los plazos de exigencia. De hecho, actualmente, el grueso de medidas de la Ley 1/2018, de 7 de febrero, solo es aplicable a la Zona 1; el próximo 14 de febrero de 2020 pasaría a exigirse en la Zona 2; y solo a partir del 14 de febrero de 2021 comenzaría la exigencia para la Zona 3. Con la nueva zonificación, sin embargo, la integración de la antigua Zona 3 dentro de la nueva Zona 2 supone anticipar la aplicación de las medidas, que desde el 14 de febrero de 2020 ya serán exigibles para todas las zonas”.*

Las llamadas de la Ley a una actuación perentoria y urgente para adoptar las medidas agrícolas y ganaderas que en ella se prevén con la finalidad de limitar los efectos perniciosos de estas actividades sobre el Mar Menor, se cohonestan mal con la demora en la implantación efectiva de los sistemas de control de cumplimiento de las mismas, en los que el papel de las ECARM se adivina crucial, en su doble dimensión de control privado de la

explotación en funciones de supervisión de la aplicación de las exigencias legales, de una parte, y como auxilio de la labor inspectora que en el ejercicio de sus competencias ha de llevar a efecto la Administración agraria (art. 80 LPMm).

## II. Al Decreto aprobatorio.

- Disposición adicional primera. Personal al servicio de las ECARM.

Una norma como la proyectada, que establece que el personal de las ECARM estará sometido al poder de dirección y organización de éstas, que tendrán todos los derechos y deberes inherentes a la calidad de empresario y que serán las únicas responsables, estando obligadas al cumplimiento de cuantas disposiciones legales resulten aplicables, podría calificarse sin dificultad como una norma laboral en la medida en que regula, si bien de forma genérica, la relación de empleo existente entre empresario y trabajador.

Cabe recordar que, para la doctrina constitucional, *“Dentro del concepto de “legislación laboral” al que el art. 149.1.7 CE hace referencia, “tienen encaje todas las normas que, con independencia de su rango, regulan —tanto en su aspecto individual como colectivo— la relación laboral, esto es, la relación jurídica existente entre el trabajador asalariado y la empresa para la que presta sus servicios, cuyo estatuto jurídico deriva de la existencia de un contrato de trabajo. Conforme al citado precepto constitucional, el Estado tiene atribuida la competencia exclusiva sobre esa materia, por lo que a las comunidades autónomas les resta únicamente el papel de ejecutar la legislación laboral estatal dictada al respecto”* (STC 228/2012, de 29 de noviembre).

Y si bien es cierto que dicha regulación no afecta a la estructura básica y general de la normativa social ni a sus categorías nucleares, ni tiene por objeto fijar condiciones de trabajo que alteren los mínimos indisponibles establecidos por la legislación estatal, por lo que conforme a la doctrina establecida en diversos Autos del Tribunal Constitucional no podría considerarse legislación laboral en sentido estricto a los efectos del art. 149.1.7 CE (por todos, ATC 55/2016, de 1 de marzo), también lo es que, en la medida en que regula las relaciones internas de las ECARM con su personal en términos genéricos y en línea con lo establecido en la legislación social, poco valor regulador añade esta disposición.

Contiene, eso sí, una cláusula de exención de responsabilidad de la Administración regional respecto de las obligaciones laborales que surjan de la relación de empleo que ligue a las ECARM con el personal a su servicio.

No obstante, ha de advertirse que la eficacia de este tipo de previsiones es relativa, pues, como se ha dicho, la Comunidad Autónoma carece de competencias normativas en materia de legislación laboral, que corresponde en exclusiva al Estado (artículo 149.1.7 CE), siendo la competencia autonómica en la materia de mera ejecución (artículo 12.Uno,10 EAMU). De ahí que, ante un eventual conflicto, la cuestión relativa a si existen o no responsabilidades de orden social o laboral de la Administración para con el personal de las ECARM se ventilaría mediante la aplicación del ordenamiento laboral, siendo indiferente a tal efecto una previsión como la contenida en el precepto, que cedería ante la aplicación de las normas laborales que determinan las responsabilidades del empresario derivadas de la relación de empleo.

De ahí que se sugiera suprimir la disposición, en atención a lo limitado de sus efectos.

- Disposición transitoria única. Régimen transitorio de actuaciones de las ECARM.

En el apartado 2, la referencia al artículo 21.3 del Reglamento proyectado ha de sustituirse por la del artículo 20.3.

- Disposición final única. Entrada en vigor.

En atención al régimen transitorio establecido en el Proyecto no se aprecian razones de urgencia que justifiquen la inmediata entrada en vigor de la norma, con sacrificio del período ordinario de *vacatio legis* de 20 días, establecido por el artículo 2.1 del Código Civil y por el 52.5 de la Ley 6/2004, de 28 de diciembre.

## III. Observaciones al Reglamento.

- Artículo 2. Concepto de Entidades Colaboradoras de la Administración Agraria.

La denominación de este tipo de entidades ha de ajustarse a la legal, es decir, “Entidades Colaboradoras de la Administración Agraria de la Región de Murcia (ECARM)” (DA 10ª, apartado 1 LPMm), no “Entidades Colaboradoras de la Administración Agraria de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia”, como se las llama en el precepto proyectado.

- Artículo 4. Funciones de las ECARM.

a) En la medida en que el apartado 1 reproduce la obligación de contratar los servicios de una ECARM que la DA 10ª LPMm impone a las explotaciones, así debería señalarse en el precepto, adicionando al inicio del mismo la expresión “De conformidad con lo establecido en la Disposición adicional ...” o similar.

b) Dado que las ECARM han de ser contratadas por los titulares de las explotaciones, parece que su función principal será la de prestar los servicios de control precisamente a quien los haya contratado, como garantía para el titular de que la actividad que se desarrolla en la explotación se ajusta a los requisitos y exigencias establecidos por el ordenamiento. Si ello es así, el apartado 6 del artículo proyectado debería anteponerse a aquellos apartados que, como el 2 y el 3, recogen las funciones que desarrollarán las ECARM a instancias de la Administración agraria regional.

Desde un punto de vista sistemático, además, ello evitaría generar dudas interpretativas acerca de si las funciones que se desarrollan a instancias y para el titular de la explotación se verían afectadas por las previsiones contenidas en los actuales apartados 4 y 5 del artículo, relativas a la limitación de las funciones de las ECARM únicamente a los ámbitos de actuación para los que estén acreditadas y a las facultades de verificación de la labor de estas entidades por parte de la Administración, respectivamente. Aspectos ambos que, a juicio de este Órgano Consultivo deberían extenderse a todas las funciones de las ECARM, y ya sean realizadas a instancias del titular de la actividad, ya de la propia Administración.

c) En el apartado 2 se establece que “las ECARM desarrollarán todos aquellos cometidos que se les encarguen por el centro directivo [competente en la materia] ... o que se encuentren recogidos en la normativa vigente sobre la materia”. La absoluta indefinición de este precepto coloca a las ECARM bajo la plena dependencia de la Dirección General del Agua, que ostentaría sobre aquéllas un control análogo al que tiene sobre las estructuras administrativas puestas a su disposición y que contaría con la facultad de imponer, de forma obligatoria para las ECARM, la realización de cualesquiera actuaciones o cometidos, que quedan indeterminados en el precepto, determinando, además, (artículo 18 del reglamento proyectado), las normas, prescripciones y metodología a las que habrán de ajustarse las entidades en el ejercicio de sus funciones. Se otorga, en definitiva, a la referida Dirección General un poder cuasi omnímodo de dirección y organización sobre las ECARM.

Es cierto que esta primera impresión que produce la lectura del apartado objeto de consideración se ve modulada por el artículo 5.3 del Reglamento proyectado, en el que ahora en términos de mera posibilidad y no de imposición, se prevé que las entidades colaboradoras “podrán prestar servicios específicos a la Consejería... en aquellos ámbitos de actuación que no impliquen ejercicio de autoridad”, y que “las actuaciones a instancia de la Administración se efectuarán de conformidad con lo previsto en la normativa vigente en materia de contratos del sector público”, así como que estas funciones se desarrollarán siempre en los ámbitos de actuación en los que estén acreditadas las ECARM.

De este segundo precepto se desprende que, para que las ECARM presten servicios a la Administración regional distintos de aquellas actuaciones puntuales que quepa integrar en el concepto de auxilio a la labor inspectora, habrá de instrumentarse a través del oportuno contrato administrativo de servicios. En cuyo caso, serán las cláusulas de éste las que determinarán el alcance de las obligaciones de la ECARM hacia la Administración contratante, de modo que los encargos y órdenes de actuación que dirija la Dirección General del Agua a las ECARM habrán de venir referidas en todo caso al objeto del contrato que, por mandato del artículo 99 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014, “deberá ser determinado”, exigiendo el artículo 28 de la misma Ley que en la preparación de los contratos habrá de determinarse con precisión “la naturaleza y extensión de las necesidades que pretenden cubrirse mediante el contrato proyectado, así como la idoneidad de su objeto y contenido para satisfacerlas”.

Estima el Consejo Jurídico que la indefinición de que adolece el artículo 4.2 acerca de las cuasi ilimitadas obligaciones que vendrían compelidas a asumir las ECARM en cumplimiento de las órdenes o encargos de

actuación que recibieran de la Administración agraria, junto a su aparente contradicción con lo establecido en el artículo 5.3 del mismo reglamento proyectado, que reorienta la actuación de las entidades a instancia de la Administración al ámbito de los contratos administrativos, deberían mover a suprimir el indicado artículo 4.2 o, al menos, a modificar su redacción para hacerla compatible con lo establecido en el artículo 5.3. A tal efecto, podría precisarse el elenco de funciones que la Administración podrá encargar a las ECARM, delimitando así los contornos del objeto de los concretos contratos administrativos que habrán de suscribirse para su realización efectiva.

d) El apartado 4 precisa que las funciones que realicen las ECARM se desarrollarán siempre en los ámbitos de actuación que resulten del alcance de la acreditación expedida por ENAC. Cabría completar esta norma con una salvaguardia relativa a que no podrán realizar aquellas funciones que, por implicar el ejercicio de autoridad, estén reservadas a los funcionarios públicos (el art. 9.2 del texto refundido del Estatuto Básico del Empleado Público, aprobado por Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, precisa que sólo los funcionarios de carrera podrán desempeñar las funciones que impliquen la participación directa o indirecta en el ejercicio de las potestades públicas o en la salvaguardia de los intereses generales del Estado y de las Administraciones Públicas), reserva que ha de operar respecto de cada función concreta y no respecto del “ámbito de actuación” a que se refiere el artículo 5.3 del futuro reglamento.

- Artículo 5. Actuaciones de las ECARM en el ejercicio de sus funciones.

a) En el apartado 1, letra d) se establece un plazo de un mes para que la ECARM evacue el informe correspondiente a la visita de comprobación y lo remita a la Administración y se prevé que la entidad pueda “establecer tiempos mayores, previa autorización de la Administración”, en atención a las circunstancias concurrentes.

En la medida en que se trata de un plazo establecido por una norma administrativa para la realización de una actuación por parte de las entidades colaboradoras, nos encontramos ante un plazo administrativo, que podrá ser ampliado a solicitud de la ECARM o de oficio por la propia Administración, conforme a lo establecido en el artículo 32 LPACAP, y así debería preverse en el Proyecto, sustituyendo la inapropiada referencia al establecimiento de tiempos mayores.

b) Las actuaciones comprobadoras y de control que realicen las ECARM respecto de una determinada explotación se plasman en un informe y un certificado que determinarán el cumplimiento o incumplimiento de las medidas establecidas en materia de control, prevención y seguimiento de las zonas vulnerables (apartado 1, letra d), que serán trasladados a la Administración. Sin embargo, no se prevé que de ambos documentos se facilite un ejemplar al titular de la explotación, aun cuando de haberse realizado las actuaciones de comprobación a su instancia, lo que ha de considerarse como el supuesto ordinario, es él quien habrá de sufragar el coste de aquellas.

Entiende el Consejo Jurídico que debe establecerse de forma expresa en el reglamento proyectado la obligación de la ECARM de facilitar un ejemplar de informe y certificado al titular de la explotación, no sólo en atención a las consecuencias que para sus propios intereses pueden desprenderse de dichos documentos, sino también para posibilitar la autocorrección de las posibles deficiencias o incumplimientos advertidos, sin esperar a su intimación por parte de la Administración, lo que a su vez redundaría en una mayor satisfacción del interés público concernido al permitir anticipar la aplicación de medidas correctoras.

- Artículo 7. Requisitos para la obtención del título de ECARM.

a) Se exige contar con un mínimo de un titulado universitario en Máster en Ingeniería Agronómica o en Ingeniería Agrónoma, Graduado en Ingeniería Agrícola o Ingeniería Técnica Agrícola. En versiones anteriores del Proyecto se incluían entre tales titulaciones el Grado en Biología y en Ciencias Ambientales. Sin embargo, en atención al ámbito de actuación en el que las ECARM habían de realizar sus funciones, se consideró que los contenidos de los planes de estudios de estos dos últimos títulos universitarios no garantizaban la formación específica que demanda la actuación de las ECARM, singularmente en materia de gestión de cultivos, uso de fertilizantes y balances de nutrientes (la MAIN acepta de plano en este punto las alegaciones de la Fundación Ingenio).

Sin embargo, ha de señalarse que, además de las Ingenierías expresamente mencionadas en el precepto existen otras titulaciones oficiales en cuyos planes de estudio se incluyen materias cuyos contenidos pueden ser similares o muy próximos a aquéllas que se consideran necesarias para el desempeño de las labores propias de las

ECARM. Sería el caso de los títulos de Grado en Ingeniería Agroambiental o en Ciencias Agrarias y Bioeconomía.

Además, ha de considerarse que la oferta de titulaciones universitarias es cambiante, tanto por la aprobación de nuevos títulos como por la modificación de planes de estudio de los ya implantados, lo que hace que no se pueda descartar que en un futuro surjan estudios conducentes a la obtención de grados universitarios en los que se incorporen contenidos que permitan a los egresados de dichas titulaciones obtener una capacitación suficiente para asumir la dirección técnica de los trabajos a desarrollar por las ECARM.

En atención a lo expuesto, se sugiere completar la determinación del titulado universitario con el que habrán de contar las ECARM con una previsión más genérica, que alcanzaría a cualesquiera profesionales con titulación universitaria que incluya en sus planes de estudio las materias que se consideren necesarias para el adecuado desarrollo de los trabajos de las ECARM y que habrían de ser objeto de determinación reglamentaria, pudiendo incluso establecer el estudio mínimo de tales materias, en términos de horas de formación o de haber académico medido en créditos, que se considere necesario para dotar a los correspondientes profesionales de los conocimientos suficientes a los efectos indicados.

b) El apartado 5 exige tener suscrita una póliza de seguro de responsabilidad civil profesional con una cobertura mínima de 300.000 euros.

No se ha justificado en el expediente por qué se exige este concreto importe y no otro ni los criterios utilizados para su determinación, lo que debería subsanarse.

- Artículo 8. Procedimiento para la obtención del título de ECARM.

En el apartado 2 se exige la presentación de una “declaración responsable” en la que se manifieste que se cumplen con los requisitos exigidos para la inscripción en el registro, así como las obligaciones establecidas en el mismo.

Se configura esta “declaración responsable” como una mera manifestación del representante de la entidad interesada en obtener el título de ECARM, que no se ajusta a la significación que le otorga el artículo 69 LPACAP, como técnica que permite acceder al ejercicio de un derecho o actividad desde el momento en que se presenta dicha declaración, sin esperar a que la Administración autorice el ejercicio de aquélla previa comprobación de los requisitos establecidos. Así se establece en el artículo 69.3 LPACAP que la mera presentación de la declaración responsable permitirá, con carácter general, el reconocimiento o ejercicio de un derecho o bien el inicio de una actividad, desde el día de su presentación, sin perjuicio de las facultades de comprobación, control e inspección que tengan atribuidas las Administraciones Públicas. Es decir, la declaración responsable no sólo exime al interesado de aportar la documentación acreditativa en un momento anterior al ejercicio de la actividad, sino que produce un efecto habilitante que emana directamente de la norma, siendo la declaración responsable una carga necesaria para el despliegue de ese efecto.

Sin embargo, la declaración a que se refiere el precepto proyectado es una mera manifestación de cumplimiento de requisitos que no enerva la obligación del interesado de acreditar documentalmente y de forma previa a la expedición del título dicho cumplimiento, como se desprende del resto de documentación que se le exige presentar junto a la solicitud (escritura de constitución, evidencia de la acreditación por la ENAC, documentación justificativa de la disponibilidad de las instalaciones y equipos, acreditación de la titulación y colegiación del personal técnico de la entidad y copia de la póliza de seguro y justificación del pago del período vigente, según se desprende el artículo 8.2, letras a, c, d, e, f y g del reglamento proyectado).

Entiende el Consejo Jurídico que debería evitarse el uso del término “declaración responsable” para referirse a esta mera manifestación del interesado, que carece de efectos acreditativos o justificativos, por lo que podría suprimirse.

- Artículo 9. Subsanación.

El precepto nada añade al régimen general de la subsanación de defectos u omisiones en las solicitudes formuladas a instancia del interesado y que se recoge en el artículo 68.1 LPACAP. Antes al contrario, lo cercena, pues nada dice acerca del efecto de no atender el interesado el requerimiento de subsanación.

Se sugiere, en consecuencia, suprimir el precepto proyectado en aras de un elemental principio de economía normativa.

De no atenderse esta sugerencia, ha de completarse la cita de la LPACAP que cierra el precepto, con indicación de su fecha e incorporando a su denominación el inciso “de las Administraciones Públicas”.

- Artículo 10. Concesión del título de ECARM.

Se sugiere completar las previsiones del precepto con la inscripción de oficio de la ECARM en el registro de entidades colaboradoras. Adviértase que en los preceptos sucesivos se prevé la anotación en dicho registro de las diversas incidencias o vicisitudes del título, como la suspensión de la acreditación de la ENAC (art. 11) y la revocación y extinción del título (art. 12), pero nada se prevé acerca de la primera inscripción de la entidad en el registro, trámite necesario en tanto que habilitante para que la ECARM pueda actuar como tal.

- Artículo 11. Suspensión temporal de la acreditación de la ENAC.

En el apartado 1 debe suprimirse la referencia a la Norma UNE-EN ISO/IEC 17065, que de conformidad con la propia ENAC no es de aplicación en el ámbito regulado por el futuro Reglamento. De hecho, tras formular esta observación la Entidad Nacional de Acreditación se suprimieron en el resto del texto proyectado todas las referencias a la indicada norma de calidad, salvo ésta, lo que cabe entender como una omisión involuntaria.

- Artículo 12. Revocación y extinción del título de ECARM.

a) Algunos de los supuestos que pueden dar lugar a la revocación o a la extinción del título de ECARM habrían de ser objeto de modulación pues de lo contrario podría incurrirse en una cierta desproporción de efectos.

a') Así, de conformidad con el apartado 1, será causa de revocación del título “*el incumplimiento de cualquiera de los requisitos y obligaciones establecidos en el presente reglamento*”. Si bien ante el incumplimiento de los requisitos la pérdida de efectos de la autorización del ejercicio de la actividad en que consiste el título sí puede considerarse como una consecuencia proporcionada, respecto de la desatención de las obligaciones que el reglamento proyectado impone a las ECARM, una medida tan radical como la revocación del título debería reservarse para aquéllas que gocen de mayor relevancia e importancia y que puedan afectar de forma sustancial al cumplimiento de las funciones que tienen asignadas.

A modo de ejemplo, no parece que pueda anudarse el drástico efecto de la revocación del título, con la consiguiente prohibición de ejercicio de la actividad como ECARM, al hecho de incumplir de forma leve el plazo de un mes con que cuenta la entidad para la remisión del informe que recoja los resultados de la actuación cuando dicho informe no advierte incumplimiento de las medidas exigibles a la explotación. Por el contrario, sería mucho más relevante el incumplimiento o la violación de los deberes de imparcialidad o de confidencialidad y sigilo que se le imponen.

En aras del principio de seguridad jurídica entiende el Consejo Jurídico que habría de establecerse una enumeración precisa de las obligaciones que incumben a las ECARM y cuya inobservancia dará lugar a la revocación del título. A tal efecto, se sugiere trasladar a este artículo 12, como causas de revocación del título por el incumplimiento de obligaciones de carácter sustancial, las contenidas en el artículo 17, letra c), números 1º al 6º como causa de cancelación de la inscripción.

De aceptarse esta sugerencia, el indicado artículo 17 podría simplificarse enormemente, pues la cancelación de la inscripción debería seguir de forma automática a la revocación o extinción del título, sin necesidad de instruir un nuevo procedimiento como allí se prevé, pues éste ya se habría seguido con ocasión de la resolución que, de forma sustantiva, priva de efectos al título, declarando su revocación o extinción.

b') De conformidad con el apartado 2, letra a), la modificación del objeto social de la entidad dará lugar a la extinción del título.

La trascendencia que el objeto social tiene tanto para los socios y administradores de la sociedad como para los terceros que entren en relación con la sociedad justifica que legalmente se exija una precisa determinación del ámbito de actividad en el que debe desenvolverse la actuación del ente, si bien la diversa composición cualitativa

que puede adoptar el patrimonio social posibilita la dedicación de la sociedad a una multitud de actividades económicas dispares, siempre que estén debidamente delimitadas.

Su necesaria descripción en los estatutos societarios no supone su inamovilidad durante toda la vida de la empresa, sino que es posible abordar su modificación, con diferentes consecuencias en atención a la trascendencia de dichos cambios. Así, pueden darse modificaciones del objeto social de mera adición de actividades o incluso de concreción de las previstas en los estatutos para su mejor identificación. Pero, tales cambios en el objeto social no conllevan su sustitución o modificación sustancial, que en términos de las SSTs, Civil, de 11 de marzo y 30 de junio de 2011, cabe identificar con la *“transformación sustancial del objeto de la misma que lo convierta en una realidad jurídica o económica distinta: caso de la eliminación de las actividades esenciales, con mantenimiento de las secundarias; o de la adición de otras que, por su importancia económica, vayan a dar lugar a que una parte importante del patrimonio social tenga un destino distinto del previsto en los estatutos”*.

De ahí que se sugiera modular la regla de que todo cambio en el objeto social de la entidad colaboradora deba llevar a la extinción del título, pues tal efecto parece desproporcionado para aquellos supuestos de modificación no sustancial cuando dichas alteraciones no supongan cambios en los ámbitos de actuación y las actividades de control definidas originariamente en los estatutos societarios.

b) En el apartado 5 para el supuesto de fusión de empresas, prevé que la empresa resultante en la que se integre la ECARM, mantendrá el título mientras “demuestre las condiciones que motivaron la concesión el título”. Se sugiere precisar que lo que ha de demostrar es el mantenimiento o pervivencia de los requisitos que justificaron el otorgamiento del título.

- Artículo 14. Contenido del registro (de entidades colaboradoras de la Administración Agraria de la Región de Murcia).

En el apartado 6, debería adecuarse la denominación del *“Registro General de Producción Agraria”* a la establecida por su norma de creación, el artículo 5 del Real Decreto 9/2015, de 16 de enero, por el que se regulan las condiciones de aplicación de la normativa comunitaria en materia de higiene en la producción primaria agrícola, esto es, *“Registro General de la Producción Agrícola”*.

- Artículo 16. Mantenimiento y actualización del Registro.

a) Los apartados 2 y 3 establecen una regulación parcialmente coincidente, por lo que deberían ser objeto de refundición en un único apartado.

Por otra parte, dada la relevancia que el reglamento proyectado otorga a la acreditación de la ENAC, que constituye un requisito necesario para la actuación de las ECARM (art. 7.1), debería precisarse más el supuesto en el que será preceptiva la aportación de certificación de la ENAC, que según cabe deducir, habrá de acompañarse cuando se produzca alguna variación en la acreditación expedida por dicha entidad de calificación.

b) El apartado 4 enumera las que considera variaciones o modificaciones sustanciales. Si bien no determina a qué efectos se efectúa esta calificación como sustancial, dada su ubicación sistemática en el artículo destinado al mantenimiento y actualización del Registro de ECARM, cabría deducir que su finalidad es detallar qué variaciones en las condiciones o datos inscritos en el registro han de ser comunicadas para que éste pueda dar una imagen fiel y actual de las ECARM en él inscritas. Y así parece confirmarse en el artículo 18.2, letra h) del reglamento.

No obstante, ya el apartado 2 del mismo artículo 16 obliga a comunicar al órgano gestor del registro, *“cualquier variación en los datos inscritos”*, es decir tanto las sustanciales como las no sustanciales, de donde se sigue que no se alcanza a conocer qué efecto se liga a la calificación como “sustancial” de las variaciones o modificaciones, pues toda variación, sea o no sustancial, ha de ser comunicada.

De ahí que, o se precisa a qué efecto se establece la calificación como sustancial o se suprime la misma.

c) La autorización o título habilitante para actuar como ECARM se configura como indefinida en el tiempo, de forma que se mantendrá mientras la entidad siga ostentando la acreditación de la ENAC y conserve los requisitos que posibilitaron el otorgamiento del título.

Sin embargo, no se prevé un control periódico por parte de la Administración de que tales condiciones se mantienen, de forma que sólo mediante la oportuna comunicación de la entidad tendrá conocimiento aquélla de la variación de las condiciones y requisitos para el ejercicio de la actividad, posibilitando las correspondientes actuaciones de suspensión, revocación o extinción del título.

Entiende el Consejo Jurídico que debería preverse que, con la periodicidad que se considere oportuna, las ECARM acrediten ante la Administración que continúan cumpliendo con los requisitos necesarios para el ejercicio de su actividad.

- Artículo 18. Obligaciones.

a) En el apartado 2, letra a) se establece la obligación de las ECARM de entregar a la Administración agraria los informes “*que se le soliciten*” sobre sus actuaciones de control, cuando lo cierto es que el artículo 5.1, letra d) del reglamento proyectado establece la obligación de la ECARM de remitir a la Administración todos los informes que evacúe con los resultados de su actuación de control sobre las explotaciones. Entiende el Consejo Jurídico que deben coordinarse ambas previsiones, quizás mediante una salvaguardia de dicha obligación del tipo “sin perjuicio de lo establecido en el artículo 5.1, letra d) de este reglamento, ...”.

b) Los apartados 2, letra d) y 2, letra i) contienen una regulación parcialmente coincidente en cuanto al deber de confidencialidad que aconsejaría su refundición en un único apartado.

Los términos tan generales en que se establece el deber de confidencialidad y respeto del secreto profesional para las ECARM hace innecesario reiterarlo en el apartado 4, de forma específica para cuando aquéllas actúen como asistentes de la Administración en su labor inspectora. La obligación de reserva acerca de los datos e informaciones conocidos como consecuencia del ejercicio de sus funciones se extiende a todas ellas, con independencia de si se realizan a instancia del particular, como encargo específico de la Administración o en auxilio de los inspectores de ésta.

c) El apartado 3, en relación con la responsabilidad de las ECARM respecto de la veracidad y exactitud de los datos contenidos en informes y certificaciones, repite lo ya dicho en el artículo 5.4 del reglamento proyectado, por lo que no parece necesaria su reiteración.

- Artículo 19. Independencia e imparcialidad.

El precepto pretende garantizar la imparcialidad e independencia de las ECARM en el ejercicio de sus funciones impidiendo su realización respecto de explotaciones en las que “*tenga algún tipo de participación o por las que estén participadas*”. Quizás fuera más preciso añadir una referencia a las participaciones en o de las empresas titulares de las explotaciones, toda vez que esa participación parece apuntar a una presencia en el capital social correspondiente.

Del mismo modo, en la medida en que la titularidad de diversas explotaciones puede estar concentrada en una única persona, las garantías de imparcialidad serían más amplias si las limitaciones que se establecen en las dos letras de este apartado se refirieran no sólo a las explotaciones sino también a la titularidad de éstas.

- Artículo 20. Control de las ECARM y periodicidad.

a) En el apartado 5 se establece que la Administración comprobará anualmente la veracidad y exactitud de los informes y certificaciones expedidos por las ECARM, si bien, esa preceptividad sólo alcanza al 1% de los evacuados. No parece necesario insistir en que lo exiguo de este porcentaje convierte esa supervisión en prácticamente inexistente y, por ende, en absolutamente ineficaz en orden a la consecución de los objetivos que este tipo de supervisión *a posteriori* debería perseguir, no sólo en orden a evitar eventuales actuaciones desviadas por parte de las ECARM, sino también como fuente de información para la evaluación del funcionamiento del sistema y la posible introducción de correcciones en el mismo a través de unos agentes, las citadas entidades, que asumen un papel central y primordial en la consecución de las finalidades y objetivos que inspiran la LPMm.

En cualquier caso, entiende el Consejo Jurídico que la relevancia de esta labor de control administrativo sobre unas entidades que asumen unas funciones muy próximas al servicio público y lo limitado de la supervisión que se prevé realizar habría exigido una adecuada justificación en el expediente acerca de su suficiencia que, sin

embargo, no se ha plasmado en la MAIN.

b) En el apartado 2, donde dice, "A esta memoria se acompañarán los informes y certificaciones en el ejercicio anual anterior", debería incorporarse el término "evacuados" entre "certificaciones" y "en el ejercicio anual".

#### **SEXTA.- Observaciones de técnica normativa.**

1. Título de la disposición. Considera el Consejo Jurídico que cabría denominar al reglamento proyectado como "Reglamento de las Entidades Colaboradoras de la Administración Agraria de la Región de Murcia", eliminando la redundancia existente en la expresión "*Reglamento que regula*" y dado que el objeto del Proyecto es establecer el régimen jurídico completo de dichas entidades.

De aceptarse esta sugerencia, debería modificarse la denominación del reglamento en todos aquellos casos en que se utiliza, como en el artículo único del Decreto aprobatorio, por ejemplo.

2. Cita de normas. En los párrafos tercero, octavo, noveno y décimo de la parte expositiva se alude a la "*Ley 3/2020*" por referencia a la LPMm. Una vez que ya se ha citado de forma completa esta norma en un párrafo anterior con mención de su tipo, número y año, fecha de aprobación y denominación oficial, pueden abreviarse las citas sucesivas, mas en tal caso la cita corta debe ser expresiva del tipo de disposición, número y año y fecha, extremo este último que se ha omitido (Directriz 80 de las Directrices de Técnica Normativa aprobadas por Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005, de aplicación supletoria en el ámbito de nuestra Comunidad Autónoma por carecer de normativa propia).

3. En presencia de un Proyecto de Decreto aprobatorio de un reglamento, la Directriz 93 establece el modelo al que habrá de ajustarse el contenido del artículo único de aprobación. Para adecuar el artículo proyectado a dicha directriz de técnica normativa, el artículo aprobatorio debe completarse al final con la siguiente frase: "*...cuyo texto se incluye a continuación*".

4. En el artículo 20 del Reglamento se abordan dos extremos regulatorios totalmente diferentes y cuyo tratamiento conjunto en un único precepto puede derivar en una cierta confusión.

En efecto, dos son los objetos de regulación. De un lado el control que la Administración agraria ejerce sobre las ECARM y sobre su actuación; de otro, la periodicidad con que estas entidades han de realizar sus labores de control sobre las explotaciones.

Procede separar ambas regulaciones, en dos artículos diferenciados, ya que su objeto son dos realidades asimismo diversas y con sustantividad propia. Tanto es así que la DA 10ª LPMm efectúa una previsión expresa sobre la determinación reglamentaria de la periodicidad de los controles a ejercer sobre las explotaciones.

De ahí que se sugiera extraer los apartados 3 y 4 del artículo 20 para configurar con su contenido un nuevo artículo 21.

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

### **CONCLUSIONES**

**PRIMERA.-** La Comunidad Autónoma cuenta con competencia material para aprobar la norma, que habrá de adoptar la forma de Decreto del Consejo de Gobierno.

**SEGUNDA.-** El procedimiento de elaboración reglamentaria se ajusta a lo establecido en las normas que lo disciplinan, sin que se adviertan carencias esenciales ni la omisión de trámites preceptivos, sin perjuicio de advertir acerca del insuficiente tratamiento dado en la MAIN a algunos impactos de la futura norma.

**TERCERA.-** Revisten carácter esencial las observaciones formuladas en las Consideraciones cuarta y quinta relativas al sometimiento a las ECARM a una autorización previa al ejercicio de su actividad, a la exigencia de contar con personalidad jurídica para acceder a la condición de ECARM con exclusión de las personas físicas, y

sobre el alcance del deber de colaboración de los particulares con estas entidades.

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

No obstante, V.E. resolverá.

