



Consejo Jurídico
de la Región de Murcia

Dictamen n.º **38/2026**

El Consejo Jurídico de la Región de Murcia, en sesión celebrada el día 10 de febrero de 2026, 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 y Pesca (por delegación de la Excm. Sra. Consejera), mediante oficio registrado el día 29 de julio de 2025 (COMINTER 249610), sobre Proyecto de Decreto por el que se establece el Registro de Explotaciones Agrícolas y el Cuaderno Digital de Explotación Agrícola de la CARM (exp. 2025_246), aprobando el siguiente Dictamen.

ANTECEDENTES

PRIMERO.- En fecha 21 de junio de 2023, el Jefe de la Unidad de Coordinación del Sistema Integrado de Ayudas de la Consejería de Agua, Agricultura, Ganadería y Pesca, propone: *“Iniciar el procedimiento correspondiente para la elaboración de un nuevo Decreto de Explotaciones de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia y la derogación del actual”*.

A dicha propuesta presta su conformidad el Consejero de la citada Consejería, firmando la misma, por sustitución, la Vicesecretaria.

A la propuesta no se acompaña ningún texto.

SEGUNDO.- En fecha 29 de junio de 2023, se elabora una memoria justificativa sobre el proyecto normativo que se pretende elaborar, para la realización de la “Consulta Previa”.

TERCERO.- En el Boletín Oficial de la Región de Murcia (BORM) de 21 de septiembre de 2023 se publica el anuncio de información pública del *“Proyecto de Decreto, por el que se modifica el Decreto n.º 154/2014, de 30 de mayo regula el registro de explotaciones agrarias en la Comunidad Autónoma de Murcia”*.

CUARTO.- Consta Memoria de Análisis de Impacto Normativo (MAIN) de 15 de septiembre de 2023 y un primer borrador de *“Decreto por el que se crea el nuevo Registro de Explotaciones Agrarias y el Cuaderno Digital de Explotaciones de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia”*.

QUINTO.- En fecha 20 de diciembre de 2023, se emite informe por el Secretario del Consejo Asesor Regional de las Organizaciones Profesionales Agrarias (CAROPA), en el que se indica que en la sesión del día 19 de diciembre de 2023 el citado proyecto de Decreto fue objeto de deliberación, acordándose

“informar favorablemente el mismo y continuar con su tramitación”.

SEXTO.- En fecha 27 de diciembre de 2023, se elabora una nueva MAIN y un segundo borrador del proyecto de Decreto.

SÉPTIMO.- En fecha 26 de marzo de 2024, se elabora una nueva MAIN y un tercer borrador del proyecto de Decreto.

OCTAVO.- En fecha 5 de abril de 2024, se emite informe por la Vicesecretaría de la Consejería proponente, favorable al proyecto de Decreto referido.

NOVENO.- En fecha 9 de abril de 2024, se autoriza por la Consejera proponente un texto definitivo del proyecto de Decreto objeto de informe, junto con su propuesta (sin fecha ni firma) al Consejo de Gobierno para la aprobación del mismo.

DÉCIMO.- En fecha 5 de septiembre de 2024, se emite informe por el Servicio Jurídico por el que se considera que *“el presente proyecto de Decreto se ajusta a la normativa básica que desarrolla, por lo que se informa de forma favorable”.*

UNDÉCIMO.- En fecha 13 de noviembre de 2024, se emite informe por la Dirección de los Servicios Jurídicos en el que se realizan observaciones de carácter esencial como:

- Omitir los análisis de impactos.
- Imponer obligaciones a los titulares de explotaciones agrarias que quedan al margen de la gestión de las ayudas agrarias y en la medida en que pretendan acceder a ellas.
- La necesidad de dar audiencia a los titulares registrales de la actualización o modificación de oficio de los datos registrales.
- Contradicción con la normativa básica en cuanto a la necesidad o no de cargar de oficio los datos a los que se refiere la Disposición Transitoria.

Finalmente, *“se condiciona el carácter favorable del informe a que sean atendidas las observaciones esenciales expuestas en el cuerpo del presente dictamen y consideradas las demás observaciones y sugerencias”.*

DUODÉCIMO.- En fecha 27 de julio de 2025, se elabora nueva MAIN, esta vez abreviada, en el que se explica que, a la vista del informe de la Dirección de los Servicios Jurídicos, se procede a realizar las modificaciones propuestas por aquél y se elabora un nuevo proyecto de Decreto (de 24 de julio de 2025), autorizado por el Consejero proponente, incluyendo dichas modificaciones y que es objeto de Dictamen.

DECIMOTERCERO. – Con esa misma fecha de 24 de julio de 2025, se emite nuevo informe de la Vicesecretaría que, junto con el índice y extracto del expediente, se remite en solicitud de Dictamen a este Consejo Jurídico en la fecha y por el órgano indicados.

A la vista de los referidos antecedentes procede realizar las siguientes

CONSIDERACIONES

PRIMERA.- Carácter del Dictamen.

En virtud de lo establecido en el artículo 12.5 de la Ley 2/1997, de 19 de mayo, del Consejo Jurídico de la Región de Murcia (LCJ), el Consejo deberá ser consultado sobre los proyectos de reglamentos o disposiciones de carácter general que se dicten en desarrollo o ejecución de leyes de la Asamblea Regional o que constituyan desarrollo legislativo de legislación básica del Estado.

En el presente caso, el proyecto de Decreto que se examina constituye desarrollo de legislación básica del Estado, en concreto, del Real Decreto 1054/2022, de 27 de diciembre, por el que se establece y regula el Sistema de información de explotaciones agrícolas y ganaderas y de la producción agraria, así como el Registro autonómico de explotaciones agrícolas y el Cuaderno digital de explotación agrícola, tal como establece la Disposición final quinta del mismo y la Orden APA/204/2023, de 28 de febrero, por la que se establece y regula el contenido mínimo del Registro autonómico de explotaciones agrícolas y del Cuaderno digital de explotación agrícola y la cronología de incorporación de fuentes de información en el Sistema de información de explotaciones agrícolas, ganaderas y de la producción agraria (Disposición final primera).

SEGUNDA.- Procedimiento de elaboración reglamentaria.

I. Se considera que, con carácter general, el procedimiento seguido para la elaboración del futuro reglamento se ha ajustado a las previsiones establecidas en los artículos 133 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC) y 53 de la Ley 6/2004, de 28 de diciembre, del Estatuto del Presidente y del Consejo de Gobierno de la Región de Murcia (LPCG), conforme a las actuaciones obrantes en el expediente, que seguidamente se relacionan:

a) Consta la propuesta de inicio del expediente por parte del órgano competente por razón de la materia, la Unidad de Coordinación del Sistema Integrado de Ayudas, al titular de la Consejería correspondiente a la que se refiere el artículo 53.1 LPCG.

No obstante, dicho artículo exige que a dicha propuesta se acompañe el *“correspondiente anteproyecto, al que se acompañarán la exposición de motivos y una memoria de análisis de impacto normativo que incluirá en un único documento el contenido establecido en el apartado tercero del artículo 46”*. En el presente caso, la propuesta es de fecha 20 de junio de 2023 y la primera MAIN y borrador del proyecto de Decreto es de fecha 15 de septiembre de 2023.

En el presente caso, no consta, pues, que a la propuesta se acompañara el correspondiente anteproyecto, exposición de motivos y MAIN.

Esta observación no tiene carácter esencial, si bien ésta debe ser cumplimentada en futuros proyectos de decreto.

Consta, también, una propuesta (sin fecha ni firma) de la Consejera de Agua, Agricultura, Ganadería y

Pesca al Consejo de Gobierno, para *“Aprobar el Decreto, por el que se crea el Registro de Explotaciones Agrícolas y el Cuaderno Digital de Explotaciones de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia”*.

b) Antes de que se redactase el Proyecto de Decreto, se sustanció una “consulta previa sobre normativa”, acerca de la iniciativa reglamentaria, de conformidad con lo que se impone en el artículo 133.1 LPAC, si bien se desconoce si dicha consulta se realizó a través del portal web de la Comunidad Autónoma, como exige la LPAC y cuál fue el resultado de dicha consulta. No obstante, la MAIN de 27 de diciembre de 2023 indica que dicha consulta se realizó a través de la Oficina de Transparencia y Participación Ciudadana y *“no habiendo ninguna aportación por parte de los ciudadanos implicados”*.

c) De igual modo, el Proyecto de Decreto se sometió a información pública, de acuerdo con lo que se dispone en los artículos 53.4 LPCG, si bien se advierte que en dicho anuncio se hace referencia a un “Proyecto de Decreto, por el que se modifica el Decreto n.º 154/2014, de 30 de mayo regula el Registro de Explotaciones Agrarias en la Comunidad Autónoma de Murcia”, lo que no es correcto. Tampoco consta el resultado de este trámite aunque, como en el caso anterior se indica en la MAIN que no ha habido ninguna alegación al mismo.

d) En cuanto al trámite de audiencia, el apartado 3 del artículo 53 LPCG establece:

“Elaborado el texto de un proyecto de disposición general que afecte a los derechos e intereses legítimos de los ciudadanos, el órgano directivo impulsor lo someterá al trámite de audiencia, bien directamente o a través de las organizaciones y asociaciones reconocidas por la ley, que los agrupen o los representen y cuyos fines guarden relación directa con el objeto de la disposición, en los términos que a continuación se exponen:...

d) Podrá también prescindirse del trámite anterior, si las organizaciones o asociaciones que agrupen o representen a los ciudadanos, hubieran participado por medio de informes o consultas en el proceso de elaboración indicado en el apartado 2 de este artículo”.

En el presente caso, se prescinde del trámite de audiencia porque en el procedimiento ha emitido informe favorable el Consejo Asesor Regional de las Organizaciones Profesionales Agrarias, en cuya composición participan nueve vocales, en representación de las Organizaciones Profesionales Agrarias más representativas en el ámbito de la Región de Murcia (Decreto n.º 331/2009, de 9 de octubre, por el que se crea y regula el Consejo Asesor Regional de las Organizaciones Profesionales Agrarias), aunque nada de ello se justifica en la MAIN.

e) Se sometió dicho texto del proyecto de Decreto a informe de la Vicesecretaría de la Consejería de Agua, Agricultura, Ganadería y Pesca y también ha emitido informe el Servicio Jurídico de dicha Vicesecretaría.

f) Se han recabado el informe preceptivo favorable del el Consejo Asesor Regional de las Organizaciones Profesionales Agrarias.

g) De igual forma, el proyecto de decreto ha sido informado favorablemente por la Dirección de los Servicios Jurídicos, condicionado a que sean atendidas las observaciones esenciales impuestas, al amparo de lo establecido en el artículo 7.1, f) de la Ley 4/2004, de 22 de octubre, de asistencia jurídica

de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia.

h) Finalmente, ha sido sometido a Dictamen preceptivo de este Consejo Jurídico, de conformidad con lo establecido en el artículo 12.5 de la LCJ.

II. La nueva Guía metodológica para la elaboración de una memoria de análisis de impacto normativo en la Región de Murcia, fue aprobada por el Consejo de Gobierno el 28 de julio de 2022, y fue publicada en el BORM en fecha 12 de agosto de 2022, mediante Resolución de 29 de julio de 2022 de la Secretaria General de la Consejería de Mujer, Igualdad, LGTBI, Familias, Política Social y Transparencia; no entró en vigor hasta el 13 de agosto de 2022, por lo que las MAIN's contenidas en el expediente deben regirse por lo establecido en esta nueva Guía metodológica.

Antes del informe de la Dirección de los Servicios Jurídicos, constan en el expediente tres MAIN's, de las que cabe decir, como hace el citado informe que *“se limitan a rellenar la Ficha resumen para hacer constar los trámites que se han ido siguiendo”* y por ello realiza una observación esencial sobre el contenido de la MAIN y recomienda que se realice una MAIN abreviada siempre que pueda justificarse la misma.

El último párrafo del apartado 1.4 de la citada Guía metodológica se establece que: *“En aquellos casos en los que se estime que de la propuesta normativa no se derivan impactos apreciables en ninguno de los ámbitos establecidos en esta guía, o estos no son significativos de tal forma que no corresponda la elaboración de una MAIN completa, se elaborará una MAIN abreviada con el contenido mínimo que se recoge en el apartado 3 de esta Guía”*.

Como consecuencia de dicha observación, se elabora una MAIN abreviada de fecha 27 de julio de 2025, que se justifica de la siguiente manera:

“Se entiende que al sustituir a un Registro ya existente para adaptarse a unas normas estatales, esto es al Real Decreto 1054/2022, de 27 de diciembre, por el que se establece y regula el Sistema de información de explotaciones agrícolas y ganaderas y de la producción agraria, el Registro autonómico de explotaciones agrícolas y el Cuaderno digital de explotación agrícola, modificado por el Real Decreto 34/2025, de 21 de enero, por el que se modifican el Real Decreto 1054/2022, de 27 de diciembre, por el que se establece y regula el Sistema de información de explotaciones agrícolas y ganaderas y de la producción agraria, así como el Registro autonómico de explotaciones agrícolas y el Cuaderno digital de explotación agrícola, así como los Reales Decretos 1311/2012, de 14 de septiembre, y 9/2015, de 16 de enero, y desarrollado mediante la Orden APA/204/2023, de 28 de febrero, por la que se establece y regula el contenido mínimo del Registro autonómico de explotaciones agrícolas y del Cuaderno digital de explotación agrícola y la cronología de incorporación de fuentes de información en el sistema de información de explotaciones agrícolas, ganaderas y de la producción agraria, no produce efectos sobre los ámbitos señalados en la Guía, antes indicada y, por consiguiente, procede la elaboración de una memoria abreviada con el contenido dispuesto en la misma.

Es decir, se justifica la MAIN abreviada porque al tratarse de un registro que sustituye a otro registro ya existente, no produce efectos sobre los ámbitos señalados en la Guía, conclusión que este Consejo no comparte.

Así, a modo de ejemplo, en cuanto a las cargas administrativas, nada dice la MAIN sobre las mismas.

Según la Guía metodológica, se consideran cargas administrativas: *“aquellas actividades de naturaleza administrativa que deben llevar a cabo las empresas y ciudadanos para cumplir con las obligaciones derivadas de la propuesta normativa. Dentro de esta definición se entienden incluidas aquellas actividades voluntarias de naturaleza administrativa derivadas de una diligente gestión empresarial (solicitud de subvenciones, inscripción en registros voluntarios, solicitudes de claves de servicio...).*

El Proyecto de Decreto sometido a Dictamen establece una serie de cargas administrativas a los titulares de las explotaciones agrícolas: la inscripción de la explotación en el Registro, la actualización de la información contenida en el Registro, la baja de la explotación en este, la obligación de llevanza de un Cuaderno Digital, etc.

Todas estas cargas deben ser cuantificadas económicamente conforme se dispone en la Guía metodológica.

En cuanto al informe de impacto económico, la MAIN se limita a indicar que: *“Este Decreto debe tener un impacto positivo sobre el sector agrícola al facilitar la gestión para el cobro de subvenciones”*, sin ajustarse a ninguna de las premisas e indicaciones que al respecto contiene la Guía metodológica.

Por lo expuesto, consideramos que la MAIN estudiada no justifica debidamente las razones por lo que se puede realizar de forma abreviada.

Esta observación tiene carácter esencial.

III. El artículo 53.1 LPCG, establece: *“La iniciación del procedimiento se llevará a cabo, a través de la oportuna propuesta dirigida al consejero, por el órgano directivo de su departamento competente por razón de la materia ...”*.

De conformidad con el artículo 3 del Decreto n.º 8/2023, de 23 de enero, por el que se establecen los Órganos Directivos de la Consejería de Agua, Agricultura, Ganadería y Pesca, corresponde a la Secretaría General: *“...el control y modernización de los procedimientos y las funciones y competencias en el Registro de Explotaciones, gestión y mantenimiento de la base cartográfica SIGPAC en la Región de Murcia, coordinación del Sistema Integrado de Ayudas las funciones de coordinación y control de la condicionalidad, las funciones de controles de superficies de ayudas directas, coordinación y realización de los controles de crisis en el régimen de ayudas a las frutas y hortalizas, controles de medidas agroambientales y controles de superficies de ayudas de desarrollo rural SIGC”*.

En el expediente tramitado, la iniciativa para el inicio del procedimiento de elaboración del proyecto de Decreto que nos ocupa viene firmada por el “Jefe de la Unidad de Coordinación del Sistema Integrado de Ayudas”, sin especificar si dicha Unidad corresponde o no a la Secretaría General. No obstante, dado que a dicha propuesta le presta su conformidad el Consejero de Agua, Agricultura, Ganadería y Pesca, no se realiza ninguna observación al respecto.

Ahora bien, el apartado 1 del artículo 53 LPCG sigue diciendo: *“...mediante la elaboración del correspondiente anteproyecto, al que se acompañarán la exposición de motivos y una memoria de análisis de impacto normativo que incluirá en un único documento el contenido establecido en el apartado tercero del artículo 46”*.

IV. Por último, en relación con la documentación remitida a consulta, se ha dejado constancia en el expediente de la evolución del Proyecto de Decreto, así como de la valoración de las observaciones realizadas durante el procedimiento de elaboración, por lo que debe destacarse el aspecto de su integración, en cuanto figuran todos los trámites seguidos para la propuesta normativa, que han quedado bien reflejados y se presentan como un conjunto ordenado de documentos y actuaciones.

TERCERA.- Texto sometido a consulta.

El proyecto normativo que se somete a consulta consta de una parte expositiva que, de manera adecuada, carece de título, y de catorce artículos estructurados en tres capítulos, el primero de ellos referente a las *Disposiciones Generales*, el segundo que trata del *Registro de Explotaciones Agrícolas* y un tercero relativo al *Cuaderno Digital de Explotación Agrícola*.

Asimismo, contiene una Disposición transitoria única, referida a la forma de nutrirse el Registro, una Disposición derogatoria única por la que se deroga el Decreto Nº 154/2014, de 30 de mayo, por el que se regula el Registro de Explotaciones Agrarias de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia y una Disposición final única que se refiere al momento de *Entrada en Vigor* del futuro decreto.

CUARTA.- Competencia material, habilitación para el desarrollo reglamentario y forma de la disposición reglamentaria en proyecto.

I. El proyecto de Decreto sometido a dictamen tiene por objeto, como declara su artículo 1, la regulación del Registro de Explotaciones Agrícolas (REA) y del Cuaderno Digital de Explotación Agrícola (CUE) de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, como instrumentos para garantizar el conocimiento pleno de la estructura agraria y conseguir la máxima eficacia en la gestión y el control de la política agraria en nuestro ámbito territorial, de conformidad con el Real Decreto 1054/2022.

De conformidad con el artículo 10.Uno.6 de la Ley Orgánica 4/1982, de 9 de junio, del Estatuto de Autonomía para la Región de Murcia, corresponde a la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia la competencia exclusiva en materia de “*Agricultura, ganadería e industrias agroalimentarias, de acuerdo con la ordenación general de la economía*”.

La Constitución reserva al Estado competencia exclusiva, de acuerdo con el artículo 149.1., en materia de:

- 13.^a Bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica,
- 16.^a Sanidad exterior. Bases y coordinación general de la sanidad. Legislación sobre productos farmacéuticos y,
- 23.^a Legislación básica sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas de establecer normas adicionales de protección. La legislación básica sobre montes, aprovechamientos forestales y vías pecuarias.

En virtud de dichas competencias exclusivas del Estado, se aprueba el Real Decreto 1054/2022, de 27 de diciembre, por el que se establece y regula el Sistema de información de explotaciones agrícolas y ganaderas y de la producción agraria, así como el Registro autonómico de explotaciones agrícolas y el

Cuaderno digital de explotación agrícola, que tiene como objeto: *“establecer y regular el sistema de información de explotaciones agrícolas, ganaderas y de la producción agraria (SIEX) conforme al artículo 5 de la Ley 30/2022, de 23 de diciembre, por la que se regulan el sistema de gestión de la Política Agrícola Común y otras materias conexas, el Registro Autonómico de Explotaciones Agrícolas (REA) y el Cuaderno Digital de Explotación Agrícola (CUE), así como facilitar un seguimiento de las prácticas de agricultores y ganaderos, todo ello sin perjuicio del empleo que las administraciones competentes puedan hacer de los datos obrantes para fines estadísticos o de cumplimiento de otras obligaciones normativas.*

Igualmente, se aprueba la Orden APA/204/2023, de 28 de febrero, por la que se establece y regula el contenido mínimo del Registro autonómico de explotaciones agrícolas y del Cuaderno digital de explotación agrícola y la cronología de incorporación de fuentes de información en el Sistema de información de explotaciones agrícolas, ganaderas y de la producción agraria.

El artículo 6.1 *-El Registro Autonómico de Explotaciones Agrícolas-* del Real Decreto 1054/2022, de 27 de diciembre, establece que: *“Las comunidades autónomas establecerán y gestionarán un Registro Autonómico de Explotaciones Agrícolas en formato electrónico, con el contenido mínimo definido en el anexo I, que contendrá toda la información general de la explotación agraria y la relativa a las unidades de producción agrícola”.*

Por su parte, el artículo 9.1 *-El Cuaderno Digital de Explotación Agrícola-*, de dicho Real Decreto, establece: *“Los titulares de explotaciones agrarias con unidades de producción agrícolas gestionarán electrónicamente, sean personas físicas o jurídicas o entes sin personalidad jurídica, por aplicación del artículo 14 apartados 2 y 3 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, un Cuaderno Digital de Explotación Agrícola, con el contenido mínimo del anexo II cuya información se consignará, de manera electrónica, según los procedimientos establecidos en la normativa citada en dicho anexo por los titulares de explotaciones agrarias o sus representantes”.*

En cumplimiento de dicha previsión legal, el Proyecto de Decreto objeto de Dictamen tiene por objeto la regulación del Registro de Explotaciones Agrícolas (REA) y del Cuaderno Digital de Explotación Agrícola (CUE) de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, como instrumentos para garantizar el conocimiento pleno de la estructura agraria y conseguir la máxima eficacia en la gestión y el control de la política agraria en nuestro ámbito territorial, de conformidad con el Real decreto 1054/2022.

La lectura del proyecto de decreto permite concluir que su contenido es acorde con la competencia que ostenta la Comunidad Autónoma en la materia y respeta el marco normativo establecido en la citada normativa básica.

II. En cuanto a la habilitación legal para la creación del registro objeto del Proyecto de Decreto estudiado, nos remitimos a lo referido sobre la normativa básica estatal, que constituyen, junto con la competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma en materia de agricultura, ganadería e industrias alimentarias, el fundamento legal del ejercicio de la potestad reglamentaria del Consejo de Gobierno para la aprobación del proyecto de Decreto objeto de Dictamen.

No obstante, dicho órgano ostenta la titularidad originaria de la potestad reglamentaria de conformidad con el artículo 32.1 del Estatuto de Autonomía, así como los artículos 21.1 y 52.1 de la LPCG. Refuerza esta atribución el artículo 128.1 LPAC que establece que el ejercicio de la potestad reglamentaria

corresponde al Gobierno de la Nación, a los órganos de gobierno de las Comunidades Autónomas y a los órganos de gobierno locales.

III. El Proyecto reviste forma de Decreto, según exige el artículo 25.2 de la Ley 7/2004, de 28 de diciembre, de Organización y Régimen Jurídico de la administración pública de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia para las disposiciones de carácter general.

Por tanto, el Proyecto se ajusta al orden constitucional de distribución de competencias y tiene suficiente habilitación legal.

QUINTA.- Observaciones al texto.

Sentada la competencia de la Comunidad Autónoma y la que específicamente ostenta el Consejo de Gobierno para aprobar el proyecto de Decreto que ha sido sometido a Dictamen, así como la regularidad del procedimiento seguido para su elaboración, hay que señalar que el contenido de dicha disposición se ajusta a Derecho y, en particular, a las prescripciones contenidas en Real Decreto 1054/2022, de 27 de diciembre, por el que se establece y regula el Sistema de información de explotaciones agrícolas y ganaderas y de la producción agraria, así como el Registro autonómico de explotaciones agrícolas y el Cuaderno digital de explotación agrícola, cuyo Capítulo III es objeto de desarrollo reglamentario mediante el presente Decreto.

Sin perjuicio de lo anterior, este Órgano Consultivo considera que debe hacer las siguientes observaciones:

I. A la parte expositiva.

1. El procedimiento en materia de elaboración de disposiciones generales, que no tenía carácter básico bajo la vigencia de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJPAC) (STC 15/1989, de 26 de enero), en la LPAC se regula en el Título VI. Dicho Título resulta parcialmente aplicable al procedimiento de elaboración del proyecto de Decreto que nos ocupa por razones temporales, si bien, como hemos dicho anteriormente, con el alcance que le atribuye la STC nº 55/2018, de 24 de mayo.

Pues bien, el artículo 129.1 LPAC establece: *“En el ejercicio de la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria, las Administraciones Públicas actuarán de acuerdo con los principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia, y eficiencia. En la exposición de motivos o en el preámbulo, según se trate, respectivamente, de anteproyectos de ley o de proyectos de reglamento, quedará suficientemente justificada su adecuación a dichos principios”* (según la STC referida, este precepto únicamente sería aplicable en el ámbito de la potestad reglamentaria, no de la iniciativa legislativa).

El preámbulo de la disposición que nos ocupa no contiene ninguna referencia a los citados principios, por lo que deberá incluirse en el mismo la justificación suficiente de la adecuación de la disposición a dichos principios.

Esta observación tiene carácter esencial.

2. De conformidad con la Directriz 80 -Primera cita y citas posteriores-: *“La primera cita, tanto en la parte expositiva como en la parte dispositiva, deberá realizarse completa y podrá abreviarse en las demás ocasiones señalando únicamente tipo, número y año, en su caso, y fecha”*.

Pues bien, comienza el preámbulo de la disposición haciendo referencia al Decreto nº 154/2014, de 30 de mayo, sin indicar su título, por lo que deberá realizarse la cita completa de este Decreto.

3. También debe actualizarse la referencia que se realiza al Decreto 4/2014 de reorganización de la Administración Regional, pues dicha reorganización se realizó, en la actualidad, por el Decreto del Presidente n.º 19/2024, de 15 de julio, de Reorganización de la Administración Regional.

II. Al articulado.

1. Artículo 1. Objeto.

De conformidad con la Directriz 80, anteriormente transcrita, esta primera cita en la parte dispositiva del Real Decreto 1054/2022 debe hacerse completa.

Además, dado que el artículo 6.1 del Real decreto 1054/2022 ordena a las comunidades autónomas el establecimiento y gestión de un Registro Autonómico de Explotaciones Agrícolas en formato electrónico, debe añadirse al *objeto* que el registro es en formato electrónico.

2. Artículo 2. Definiciones.

Por el contrario de lo indicado para el artículo 1, la cita en el artículo 2 del Real Decreto 1054/2022 puede hacerse abreviada.

3. Artículo 4. Ámbito de aplicación.

A) Como ya se indicó en el informe de la Dirección de los Servicios Jurídicos: *“La delimitación que de su ámbito de aplicación hace el artículo 4 resulta contradictorio con otras previsiones del articulado que se refieren al sujeto de la inscripción. Como por ejemplo el artículo 3 cuyo apartado 1º se refiere a la “totalidad de las explotaciones agrícolas de la Región de Murcia” y su apartado 2º a las “totalidad de las parcelas y recintos que forman parte de cada una de las explotaciones en la Región de Murcia referenciadas por la nomenclatura SIGPAC”. En varios preceptos se utilizan fórmulas de plenitud que resultan incompatibles con las excepciones y exclusiones que establecen otros preceptos. A resultas, no queda claro qué explotaciones quedan sujetas a este régimen y cuáles quedan excluidas”*.

En efecto, el artículo 6, apartado 1, del Real Decreto 1054/2022, de 27 de diciembre, no establece ningún límite mínimo de superficie a las explotaciones agrícolas y a las unidades de producción agrícola que deben estar inscritas en el REA, ya que indica que éste contendrá *“toda la información general de la explotación agraria y la relativa a las unidades de producción agrícola”*. Añade el apartado 3 que *“a efectos de cumplimentar el contenido del anexo I en el REA se integrará, de oficio, si procede, la información ya en poder de la administración establecida en los siguientes reales decretos”* que enumera.

Examinados los reales decretos que se citan en dicho precepto, salvo error u omisión, solo se han

encontrado dos limitaciones a la superficie mínima necesaria:

1ª. El artículo 3.1 del Real Decreto 739/2015, de 31 de julio, sobre declaraciones obligatorias en el sector vitivinícola, que establece:

“1. Todos los cosecheros deberán presentar anualmente una declaración de cosecha que deberá cumplimentarse en los soportes informáticos que dispongan al efecto las respectivas comunidades autónomas, los cuales contendrán, al menos, los datos que figuran en el anexo I, partes a y b.

Quedan exentos en la presentación de la declaración de cosecha aquellos cosecheros que cumplan alguna de las siguientes condiciones: ...

b) La explotación tenga menos de 0,1 hectáreas de viña en producción, siempre que no comercialicen parte alguna de su cosecha o que entregue la totalidad de su cosecha a una bodega cooperativa o a una agrupación de la que sean socios o miembros”.

2ª. El artículo 5.5 del Real Decreto 1338/2018, de 29 de octubre, por el que se regula el potencial de producción vitícola, que establece:

“En virtud de lo establecido en el artículo 3.3 del Reglamento Delegado (UE) 2018/273, de la Comisión, de 11 de diciembre de 2017, la plantación o replantación de superficies cuyo vino o cuyos productos vitícolas estén destinados exclusivamente al autoconsumo de la explotación de la persona física o grupo de personas físicas estará sujeta a las siguientes condiciones:

a) Esa superficie no exceda de 0,1 ha;”.

Es por ello que sorprende que, sin justificación aparente alguna, el artículo 4.1 establezca una superficie mínima de 0,5 Has para las explotaciones agrícolas que tienen obligación de estar inscritas en el REA; de 0,2 Has para las explotaciones que contengan hortalizas al aire libre, uva de mesa o ambas; y de 0,1 Has para las explotaciones que contengan invernaderos, lo que supone una extralimitación de lo dispuesto en el Real Decreto 1054/2022, al ser esta normativa básica.

Igual observación cabe hacer respecto del apartado 2 del artículo respecto al Cuaderno Digital de Explotación Agrícola (CUE).

La MAIN tras la observación de la Dirección de Los Servicios Jurídicos, se limita a decir que “Se ha revisado y dado nueva redacción al art. 4. Se recoge la propuesta efectuada en el Dictamen”, lo que, como hemos visto, no resulta ser cierto.

Esta observación tiene carácter esencial.

B) El artículo 6.1 del Real Decreto 1054/2022, relativo al REA, establece: “Las comunidades autónomas establecerán y gestionarán un Registro Autonómico de Explotaciones Agrícolas en formato electrónico, con el contenido mínimo definido en el anexo I, que contendrá toda la información general de la explotación agraria y la relativa a las unidades de producción agrícola”.

Todo ello es coherente con las definiciones que realiza en su artículo 2, en el que define la “explotación

agraria” como “el conjunto de unidades de producción administradas por un mismo titular de explotación agraria, que se encuentren dentro del territorio español” y dentro de ella distingue entre:

“1.º Unidad de producción agrícola: aquella orientada a la producción, el cultivo y la obtención de productos agrarios de origen vegetal, con inclusión de la cosecha o el mantenimiento de una superficie agraria en un estado adecuado para el pasto o el cultivo, sin ninguna acción preparatoria que vaya más allá de los métodos y maquinaria agrícolas empleados de forma habitual.

2.º Unidad de producción ganadera: aquella orientada a la producción, cría u obtención de productos agrarios de origen animal, con inclusión del ordeño, la cría de animales y el mantenimiento de animales a efectos agrícolas. Podrá estar compuesta por una o varias explotaciones ganaderas según se regulan en el Real Decreto 479/2004, de 26 de marzo”.

Conforme a ello, la “explotación” siempre será “agraria” ya que puede contener unidades de producción “agrícola” y/o “ganadera”. Sin embargo, en el artículo 4 analizado, se habla siempre de “explotaciones agrícolas” y no de “explotaciones agrarias”, lo que induce a confusión y redundancia en perjuicio de la seguridad jurídica.

Bien es cierto que la confusión la crea el propio Real Decreto 1054/2022, el cual denomina al Registro y al Cuaderno “de Explotaciones Agrícolas” y de “Explotación Agrícola”, respectivamente, pero ello no obsta a que en la redacción del contenido de los preceptos del proyecto examinado se utilice la terminología correcta conforme al artículo 2 del citado Real Decreto, haciendo alusión a las “explotaciones agrarias” y dentro de ellas a las unidades de producción “agrícola”.

Esta observación tiene carácter esencial.

C) El apartado 2 del artículo 4 establece: “El Cuaderno Digital de Explotación Agrícola será de obligado cumplimiento para el siguiente periodo de programación de la PAC, ...”.

En primer lugar, esta prescripción del precepto, aun siendo correcta no está completa.

Así, hay que tener en cuenta que el artículo 9.1 del Real Decreto 1054/2022, establece:

“Los titulares de explotaciones agrarias con unidades de producción agrícolas deberán contar con un cuaderno de explotación cuando así lo determine la normativa sectorial correspondiente, en particular, en materia de nutrición sostenible de los suelos agrarios, productos fitosanitarios e intervenciones PAC”.

Por ello, con independencia de que la Disposición final octava -Entrada en vigor- del reiterado Real Decreto establezca que el CUE será de obligado cumplimiento para el siguiente periodo de programación de la PAC, para determinadas explotaciones agrícolas que cumplan alguna de las condiciones que en dicha Disposición se establecen, no es menos cierto que dicha obligación se establece ya en determinadas normas sectoriales, como por ejemplo el Real Decreto 1311/2012, de 14 de septiembre, por el que se establece el marco de actuación para conseguir un uso sostenible de los productos fitosanitarios, al que se refiere el citado artículo 9.1 anteriormente transcrito.

Por tanto, lo correcto sería dividir en dos párrafos este apartado 2, estableciendo en el párrafo primero

la obligación general para todas las explotaciones agrarias con unidades de producción agrícola, cuando así lo establezca la normativa sectorial correspondiente y un segundo párrafo con la previsión diferida a la entrada en vigor del siguiente periodo de programación de la PAC (que al ser la primera cita en la parte dispositiva deberá realizarse completa), tal cual se refleja en el apartado 2 del artículo 4 que analizamos.

Esta observación tiene carácter esencial.

Igualmente, dado que el proyecto de Decreto objeto de Dictamen entrará en vigor ya iniciado el año 2026, carece de sentido incluir la previsión contenida en el segundo párrafo del artículo 4.2, c).

4. Artículo 5. Naturaleza del Registro.

El apartado 1 del precepto comienza indicando que: *“El Registro de Explotaciones Agrícolas de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia adscrito a la Consejería de Agua, Agricultura, Ganadería y Pesca, ...”*. Para evitar que futuras modificaciones de la denominación de la Consejería dejen obsoleto el precepto, debe sustituirse el nombre de la Consejería por el de *“consejería competente en materia de agricultura”*.

5. Artículo 6. Compatibilidad con el Sistema de Información Geográfica de Parcelas Agrícolas (SIGPAC).

Dicho precepto establece lo siguiente:

“1. Los datos incluidos en las DGCs (Delimitaciones Gráficas de Cultivo) del Registro de Explotaciones Agrícolas deben estar ajustados a la realidad de la explotación en el momento de la presentación de la solicitud. En caso de existir incompatibilidades con la información que conste en el SIGPAC, deberá presentarse la correspondiente alegación al mismo.

2. A estos efectos, antes del 1 de febrero de cada año se actualizará la caché del SIGPAC en la aplicación informática que da soporte al Registro de Explotaciones”.

En primer lugar, en el apartado 1, debe aclararse a que solicitud se refiere (de inscripción en el REA, de solicitud de ayudas de la PAC, etc.). En segundo lugar, también debe aclararse si las alegaciones deben dirigirse al REA o al SIGPAC y en tercer lugar, debe indicarse quien resuelve la discrepancia y los efectos de su resolución; es decir, debe establecerse un procedimiento para el caso de discrepancia entre los datos que consten en ambos sistemas.

Respecto del apartado 2 debería indicarse que es la Administración la que debe actualizar la “caché” del SIGPAC.

6. Artículo 7. Datos de la inscripción y actualización.

La Directriz 31 -*División del artículo*-, establece:

“El artículo se divide en apartados, que se numerarán con cardinales arábigos, en cifra, salvo que solo haya uno; en tal caso, no se numerará. Los distintos párrafos de un apartado no se considerarán subdivisiones de este, por lo que no irán numerados.

Cuando deba subdividirse un apartado, se hará en párrafos señalados con letras minúsculas, ordenadas alfabéticamente: a), b), c). Cuando el párrafo o bloque de texto deba, a su vez, subdividirse, circunstancia que ha de ser excepcional, se numerarán las divisiones con ordinales arábigos (1.º, 2.º, 3.º ó 1.ª, 2.ª, 3.ª, según proceda).

El apartado 1 de este artículo 7 hace referencia a la normativa en la que se recoge el contenido mínimo del REA para, a continuación, recoger cuales ese contenido mínimo que también numera con cardinales arábigos, lo que no es correcto.

Por tanto, consideramos que este apartado 1 no debe llevar numeración alguna. Después, cada apartado en el que se subdivide el contenido mínimo (Información de cada explotación e información de cada unidad de producción agrícola) se numerarán con cardinales arábigos (1 y 2) y, los subapartados dentro de cada uno de estos 2 apartados (Datos generales de la explotación, datos del titular, et.), se señalarán con letras minúsculas.

La última frase del precepto *“La inscripción o actualización del REA deberá contener todos los datos que el Sistema de Información de Explotaciones (SIEX) necesite en cada momento”*, resulta demasiado imprecisa, como ya advirtió la Dirección de Los Servicios Jurídicos en su informe respecto del artículo 3.1 y atentatoria del principio de seguridad jurídica.

El artículo segundo párrafo del apartado 1 del artículo 4 del Real Decreto 1054/2022, establece: *“La cronología para la integración de los conjuntos de datos previstos en los registros de la disposición adicional tercera en el SIEX, así como el detalle de la información que de manera concreta se haya de integrar para cumplir con los objetivos del artículo 3, se establecerá orden del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, que se publicará en el «Boletín Oficial del Estado»”*.

Por tanto, habrá, al menos, que añadir a la frase indicada del artículo 7 *“... conforme a la normativa básica que en cada momento dicte la Administración General del Estado”*.

7. Artículo 8. Disposición de parcelas.

Este artículo se refiere al control anual a realizar por el servicio competente del 1% de los solicitantes que presenten directamente altas o modificaciones al REA.

Dicho control viene establecido en el artículo 40 del Real Decreto 1047/2022, de 27 de diciembre, por el que se regula el sistema de gestión y control de las intervenciones del Plan Estratégico y otras ayudas de la Política Agrícola Común.

El Proyecto de Decreto objeto de Dictamen, según su artículo 1, tiene por objeto *“la regulación del Registro de Explotaciones Agrícolas (REA) y del Cuaderno Digital de Explotación Agrícola (CUE) de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, como instrumentos para garantizar el conocimiento pleno de la estructura agraria y conseguir la máxima eficacia en la gestión y el control de la política agraria en nuestro ámbito territorial, de conformidad con el Real decreto 1054/2022”*. Además, su artículo 2 establece que, a los efectos del Decreto, serán de aplicación las definiciones del artículo 2 del Real Decreto 1054/2022, de 27 de diciembre.

Por tanto, si el Proyecto de Decreto examinado es desarrollo del Real Decreto 1054/2022, que es

normativa básica estatal, no parece oportuno introducir un precepto que es copia de otro precepto de un Real decreto (1047/2022, de 27 de diciembre) que, a su vez, es normativa básica estatal pero que no constituye el objeto de desarrollo del proyecto de Decreto cuya aprobación se pretende, por lo que deberá suprimirse dicho artículo en aras de la seguridad jurídica.

Esta observación tiene carácter esencial.

8. Artículo 9. Alta y Actualización del Registro.

La terminología utilizada en el precepto (no sólo en este sino en todos los artículos) debe ajustarse a la terminología utilizada en el Real Decreto 1054/2022. Así, no puede utilizarse el término “explotación” sin más, sino que debe utilizarse el término “explotación agraria”.

El apartado 5 establece: *“El órgano directivo competente en materia de agricultura podrá realizar en todo momento las labores técnicas necesarias para el mantenimiento actualizado del Registro de Explotaciones en aras de un correcto funcionamiento del mismo”*. Imaginamos que esas labores técnicas necesarias para el mantenimiento actualizado del REA se refieren a actualizaciones informáticas y no a actualizaciones de los datos contenidos en el REA ya que, si fuera este el caso, debería darse audiencia a los titulares registrales ya que no olvidemos que el siguiente artículo 10, en su apartado 1, establece que *“La inscripción o actualización en el REA se realizará a petición de la persona titular de la explotación agraria o su representante”*.

9. Artículo 10. Procedimiento de Alta o modificación de la información en el REA.

El apartado 5 establece:

“La resolución de las solicitudes se dictará y notificará en el plazo de 6 meses desde su presentación y registro ante el órgano competente para resolver, conforme el artículo 21.3.b de la Ley de 39/2015, de 1 de octubre, de procedimiento administrativo común de las administraciones públicas. Transcurrido este plazo sin que se haya dictado y notificado la resolución, se entenderá estimada la solicitud”.

Para una mayor seguridad jurídica del precepto no debe indicarse que el plazo de resolución de seis meses comienza a contarse desde “su presentación y registro”, sino, tal y como indica el artículo 21.3, b) LPAC, *“desde la fecha en que la solicitud haya tenido entrada en el registro electrónico de la Administración”*.

10. Artículo 12. Procedimiento de baja del REA.

Al apartado 4 de dicho precepto cabe hacer las mismas consideraciones que las realizadas al apartado 5 del artículo 10.

11. Artículo 14. Cuaderno Digital de la Comunidad Autónoma de Región de Murcia.

Cabe hacer aquí las mismas observaciones que las realizadas al artículo 7.

III. A la parte final.

1. Disposición transitoria única.

De conformidad con la Directriz 40 -Disposiciones transitorias-: *“El objetivo de estas disposiciones es facilitar el tránsito al régimen jurídico previsto por la nueva regulación.*

Deberán utilizarse con carácter restrictivo y delimitar de forma precisa la aplicación temporal y material de la disposición transitoria correspondiente

Incluirán exclusivamente, y por este orden, los preceptos siguientes:

a) Los que establezcan una regulación autónoma y diferente de la establecida por las normas nueva y antigua para regular situaciones jurídicas iniciadas con anterioridad a la entrada en vigor de la nueva disposición.

b) Los que declaren la pervivencia o ultraactividad de la norma antigua para regular las situaciones jurídicas iniciadas con anterioridad a la entrada en vigor de la nueva disposición.

c) Los que declaren la aplicación retroactiva o inmediata de la norma nueva para regular situaciones jurídicas iniciadas con anterioridad a su entrada en vigor.

d) Los que, para facilitar la aplicación definitiva de la nueva norma, declaren la pervivencia o ultraactividad de la antigua para regular situaciones jurídicas que se produzcan después de la entrada en vigor de la nueva disposición.

e) Los que, para facilitar la aplicación definitiva de la nueva norma, regulen de modo autónomo y provisional situaciones jurídicas que se produzcan después de su entrada en vigor.

No pueden considerarse disposiciones transitorias las siguientes: las que se limiten a diferir la aplicación de determinados preceptos de la norma sin que esto implique la pervivencia de un régimen jurídico previo y las que dejan de tener eficacia cuando se aplican una sola vez”.

La Disposición transitoria que nos ocupa, se limita a indicar que: *“El REA se nutre de información contenida en registros administrativos ya existentes de conformidad con lo dispuesto en el artículo 6 del Real Decreto 1054/2022, de 27 de diciembre, por el que se establece y regula el Sistema de información de explotaciones agrícolas y ganaderas y de la producción agraria, así como el Registro autonómico de explotaciones agrícolas y el Cuaderno digital de explotación agrícola”.*

Esta previsión de la Disposición transitoria no tiene ningún contenido transitorio sino sustantivo, porque se limita a indicar de que datos se nutre el REA, tal y como se establece en el artículo 6 del Real Decreto 1054/2022, pero no implica la desaparición de los registros a los que se refiere dicho artículo 6 ya que éstos seguirán existiendo conforme a su normativa específica como así lo indica el citado artículo 6 cuando establece: *“A estos efectos, los agricultores realizarán los trámites relacionados con los registros anteriores enunciados de la comunidad autónoma competente como hasta ahora, conforme a su normativa reguladora.*

Estos registros mantienen sus funciones y sus autoridades competentes correspondientes y se constituyen como fuente primaria de información para los datos complementarios del REA”.

Por ello, debe suprimirse la Disposición transitoria única y su contenido deberá introducirse, preferiblemente, en el articulado destinado a la regulación del REA, en concreto, en el artículo 5.1.

Esta observación tiene carácter esencial.

1.Disposición final única. Entrada en vigor.

Puesto que a la entrada en vigor de este proyecto de Decreto se habrá producido ya, el día 1 de enero de 2026, el nacimiento de la obligación de registro electrónico de los tratamientos fitosanitarios, carece de sentido el segundo párrafo de esta Disposición final.

Se sugiere una revisión general del texto prestando especial atención a las tildes y al uso de los signos de puntuación, así como a los márgenes de los párrafos y la coordinación entre plural y singular entre el verbo y el sustantivo.

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

CONCLUSIONES

PRIMERA.- La Comunidad Autónoma de la Región de Murcia tiene competencia para regular el Registro de Explotaciones Agrícolas y el Cuaderno Digital de Explotación Agrícola de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, en desarrollo del Real Decreto 1054/2022, de 27 de diciembre, por el que se establece y regula el Sistema de información de explotaciones agrícolas y ganaderas y de la producción agraria, el Registro autonómico de explotaciones agrícolas y el Cuaderno digital de explotación agrícola y de la Orden APA/204/2023, de 28 de febrero, por la que se establece y regula el contenido mínimo del Registro autonómico de explotaciones agrícolas y del Cuaderno digital de explotación agrícola y la cronología de incorporación de fuentes de información en el sistema de información de explotaciones agrícolas, ganaderas y de la producción agraria, así como la Ley 30/2022 de 23 de diciembre, por la que se regulan el sistema de gestión de la Política Agrícola Común y otras materias conexas, que constituyen normativa básica estatal.

SEGUNDA.- Se consideran observaciones esenciales al Proyecto de Decreto que han de ser subsanadas antes de su elevación al Consejo de Gobierno, las señaladas con este carácter a lo largo de este Dictamen.

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

No obstante, V.E. resolverá.