

# **Adenda al Informe sobre la tramitación del Proyecto de Decreto del Gobierno de Aragón por el que se regula la gestión de estiércoles y residuos generados en las explotaciones ganaderas, y los procedimientos de acreditación y control coordinado sobre la aplicación de materia orgánica fertilizante en terrenos agrarios.**

## **1 Antecedentes**

Con fecha 16 de abril de 2015, se emitió desde esta Dirección General el informe sobre la tramitación del proyecto de Decreto del Gobierno de Aragón por el que se regula la gestión de estiércoles y residuos generados en las explotaciones ganaderas, y los procedimientos de acreditación y control coordinado sobre la aplicación de materia orgánica fertilizante en terrenos agrarios. En el mismo, tras reflejar una serie de antecedentes, se recogen los resultados de la información pública y de las consultas personalizadas a las que fue sometido el referido proyecto de Decreto, se hace un análisis de las principales cuestiones alegadas, así como de los contenidos de los informes y dictámenes solicitados al respecto, y se justifican las soluciones incorporadas al denominado "Proyecto 2".

Todo ello con el fin de recabar el informe de la Secretaría General Técnica del Departamento de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente, teniendo en cuenta que en la Orden de inicio de 18 de marzo de 2014, se encomendó la labor de elaborar este Decreto a la Dirección General de Calidad Ambiental.

El informe de 16 de abril de 2015 fue publicado en el Portal de Transparencia del Gobierno de Aragón, junto con el resto de la documentación correspondiente a la tramitación del proyecto de Decreto.

Tal y como se expuso en el apartado 2 del informe de 16 de abril de 2015 anteriormente referido, con posterioridad al trámite de información pública y una vez elaborado un nuevo proyecto de decreto (el identificado como "Proyecto 2"), resultado de la incorporación de las propuestas presentadas por los alegantes, en la misma fecha de 16 abril de 2015 se solicitó informe al Consejo Económico y Social de Aragón (CESA). El correspondiente dictamen fue aprobado por el Pleno del Consejo Económico y Social el 5 de junio de 2015, incorporándose al expediente el 11 de junio.

Mediante esta adenda al informe de 16 de abril de 2015 se analizan y justifican las modificaciones adoptadas respecto a las propuestas contenidas en el Dictamen de 5 de junio de 2015 del Consejo Económico y Social, sin perjuicio de las cuestiones de contenido jurídico que por razón de especialización deben ser objeto del correspondiente análisis jurídico por parte de la Secretaría General Técnica del Departamento de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente, y sin perjuicio del Dictamen que corresponde realizar al Consejo Consultivo de Aragón.

Como resultado de dichas modificaciones, se incorpora al expediente el "Proyecto 3" de Decreto del Gobierno de Aragón por el que se regula la gestión de estiércoles y residuos generados en las explotaciones ganaderas, y los procedimientos de acreditación y control coordinado sobre la aplicación de materia orgánica fertilizante en terrenos agrarios.

## **2 Adaptación del proyecto de decreto al Dictamen del Consejo Económico y Social de Aragón (CESA)**

### **2.1 Resumen del Dictamen**

En el Dictamen remitido por el CESA, tras mencionar una serie de antecedentes y repasar sucintamente el contenido del Reglamento que nos ocupa, se realizan una serie de observaciones generales entre las que destaca la relevancia de los residuos y sus impactos, y la importancia de su gestión dentro de las políticas ambientales. También destaca la relevancia del sector agrario, y más concretamente el peso del subsector ganadero porcino en el desarrollo económico y en el producto interior bruto de Aragón.

Por todo ello, demanda de la administración un especial esfuerzo para equilibrar los fines asociados a las políticas ambientales con los asociados a las políticas de desarrollo económico y de creación de empleo.

También destaca y valora positivamente la participación de los interesados a través del trámite de información pública y de consultas personalizadas, las respuestas a cada una de las alegaciones mediante respuesta motivada, así como la posibilidad de acceder a los principales documentos del expediente a través del Portal de Transparencia. Y considera muy adecuado someter el proyecto normativo al dictamen de dicho Consejo en esta fase del procedimiento.

Sin embargo, opina el CESA que el proceso de participación ciudadana no fue suficiente y que dicha insuficiencia puede estar en la base de algunas de las alegaciones formuladas en el trámite de información pública, por lo que esencialmente termina instando al Gobierno de Aragón a promover los instrumentos de participación necesarios para que la nueva regulación obtenga suficiente respaldo de los sectores a los que va destinado.

Además, el CESA realiza una serie de observaciones y propuestas concretas sobre el texto de la norma, que seguidamente se enumeran y analizan. Al mismo tiempo, se detallan las variaciones a que han dado lugar en el *Proyecto 3*, con la correspondiente justificación motivada:

### **2.2 Sobre los resultados del proceso de participación ciudadana**

Tanto en el taller de participación, como en las reuniones mantenidas con el sector a las que más adelante se alude, como en las alegaciones presentadas en el procedimiento, los representantes del sector han basado su postura en los 5 puntos que se detallan en el apartado 4 del Informe de tramitación de 16 de abril de 2015, cuyos títulos se citan a continuación y cuyos contenidos deben darse por reproducidos:

- 1. Los estiércoles y los purines no son residuos
- 2. En la redacción del proyecto no ha participado el sector agroganadero aragonés
- 3. La fertilización agraria con estiércoles y purines ya esta suficientemente regulada
- 4. No puede responsabilizarse a los ganaderos de la aplicación agraria de estiércoles realizada por los agricultores
- 5. Las obligaciones incluidas en la nueva normativa suponen una carga burocrática añadida, y la exigencia de utilizar aplicaciones telemáticas, cuya necesidad no se justifica)

Respecto a los puntos 3 y 4, parece claro que se han adoptado las soluciones demandadas por el sector, como parece deducirse del hecho de que el dictamen del CESA ya no abunda en tales cuestiones.

Respecto al punto primero, y a la vista de que el informe del CESA ya no trata sobre el mismo, podría concluirse que ya no condiciona el entendimiento con el sector. Pero debe

ponerse de manifiesto que con las reiteradas alusiones a la exclusión de los estiércoles de las competencias ambientales, y en particular en materia de residuos, el sector agroganadero ha demandado la inhibición de la administración ambiental autonómica en el desarrollo de esta norma, lo que ha sido el principal condicionante en la búsqueda de puntos de encuentro acerca del régimen de control. No será posible el avance en una solución de consenso mientras el sector no acepte que los riesgos ambientales y para la salud humana de la producción y la gestión de los purines son la consecuencia del desequilibrio local entre su producción y su demanda como fertilizantes. Y que dichos riesgos no dependen del régimen legal al que estén sometidos los estiércoles (Ley 22/2011, de Residuos u otras).

Respecto al punto segundo, y como ya se ha expuesto en el informe de tramitación de 16 de abril de 2015, el modelo de control que se propone mediante este proyecto normativo fue objeto de un taller específico de participación ciudadana en el marco del procedimiento de revisión del Plan Integral de Gestión de los Residuos de Aragón (Plan GIRA), al que fueron invitados los principales representantes del sector agroganadero aragonés. Además, durante el trámite formal de la nueva norma y en particular coincidiendo con su periodo de información pública, se mantuvieron reuniones con ASAJA Huesca, UAGA y las principales agrupaciones de defensa sanitaria del sector de la ganadería porcina intensiva. Estas reuniones deben ser expresamente citadas en respuesta a la afirmación del CESA de que la participación se ha limitado a un taller de participación.

Y respecto al quinto punto, se reitera lo expuesto en el apartado 4.1.5 del Informe de tramitación de 16 de abril de 2015, reafirmando que la carga burocrática añadida es mínima considerando que todas las autorizaciones otorgadas a granjas incluyen entre sus condiciones la llevanza de un cuaderno de aplicaciones agrarias. Que el modelo de declaraciones a través de SIGPAC ya lleva muchos años de uso generalizado en el sector agrario aragonés. Y que su utilidad es la máxima en un contexto en el que la prioridad es el diagnóstico como paso previo e imprescindible para planificar las soluciones técnicas que precisa el sector en todas las áreas en las que se ha superado con creces la demanda de fertilización de la tierra agraria disponible.

En ausencia de una justificación más precisa y detallada, no es posible una valoración ni una contestación más completa a los argumentos presentados por el Consejo Económico y Social de Aragón. Y tampoco es previsible que nuevas reuniones técnicas con el sector puedan aportar un valor añadido mientras no se precisen aquellas cuestiones o detalles en los que se manifieste una disconformidad que pueda ser analizada y resuelta en una mesa técnica.

### ***2.3 Observaciones en materia de técnica normativa, exposición de motivos resumida y observaciones a la parte dispositiva***

El CESA manifiesta que a pesar de la complejidad normativa de la materia, la exposición de motivos resulta demasiado extensa, y que tal y como recogen las Directrices de técnica normativa del Gobierno de Aragón, debería resumirse su contenido. Siguiendo con lo indicado en las citadas Directrices, el citado órgano consultivo propone realizar la división interna del texto en capítulos y secciones, en vez de títulos, y eliminar la referencia al número del artículo en los apartados de los distintos preceptos.

Atendiendo a la propuesta, en el denominado *Proyecto 3*, se han eliminado las referencias al número de artículo dentro de cada apartado.

Respecto a la extensión de la exposición de motivos y al modo en que deba realizarse la división interna del texto normativo, se dará cumplimiento a lo que se indique al respecto en el correspondiente informe jurídico.

## **2.4 Referencias a la derogada Ley 7/2006, de 22 de junio, de protección ambiental de Aragón.**

Indica en su informe el CESA, que tanto en el artículo 4.1 como en el 8.5 se mantienen referencias a la Ley 7/2006, hoy derogada, que deberían sustituirse por la ley vigente, la Ley 11/2014, de 4 de diciembre, de prevención y protección ambiental de Aragón.

Las referencias han sido corregidas y actualizadas en el *Proyecto 3*.

## **2.5 Problemas de interpretación en el Artículo 6.3 y 8.4**

El CESA indica que la redacción de dichos artículos podría interpretarse que se obliga a organismos como el INAGA o a las entidades locales a especificar en sus licencias, el modelo de gestión de estiércoles, lo que podría derivar en una variabilidad dentro del territorio aragonés.

El artículo 6.3 del Proyecto 2 dice lo siguiente:

*Conforme al modelo de gestión de estiércoles que figure en el correspondiente proyecto, las autorizaciones ambientales integradas, o en su caso las licencias ambientales de actividad clasificada que se otorguen a las instalaciones ganaderas, precisaran la inclusión o exclusión de los estiércoles que generen en el ámbito de aplicación de la Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados.*

La redacción transcrita es clara en cuanto a que es en el proyecto que debe presentar el promotor, en el marco del procedimiento de autorización ambiental que corresponda (bien sea licencia de actividad, bien sea autorización ambiental integrada), donde se precisa el modelo de gestión a aplicar al purín, identificando las soluciones técnicas que el promotor pretende utilizar para ese fin.

Identificado dicho modelo de gestión y en función del mismo (conforme a lo dispuesto en el artículo 2 de la Ley 22/2011), el artículo 6.3 obliga al órgano al que compete resolver (el INAGA o el Ayuntamiento, según proceda) a precisar **en la autorización** si los estiércoles quedan o no incluidos dentro del ámbito de aplicación de la Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados.

No se entiende el riesgo de que pueda interpretarse en el sentido indicado en el Dictamen puesto que el artículo 6.3 del Proyecto 2 no otorga al órgano competente la potestad de modificar la solución adoptada por el promotor (sin perjuicio de su autorización o denegación en forma motivada y reglada).

Idéntica consideración cabe realizar en relación al artículo 8.4, que sólo difiere del 6.3 en que está dirigido a las autorizaciones de los centros gestores, donde es responsabilidad del promotor precisar el modelo de gestión en el correspondiente proyecto.

## **2.6 Dudas interpretativas sobre departamentos competentes**

El CESA indica que la Disposición Adicional Primera podría generar dudas interpretativas, ya que en un párrafo se hace referencia a "los departamentos competentes en materia de agricultura, ganadería y medio ambiente", pero en el artículo 21.4 se habilita únicamente al "Consejero competente en materia de residuos".

En respuesta, debe precisarse que el Proyecto 2 no incluye Disposición Adicional Primera, entendiéndose que se refiere a la Disposición Final Primera. No obstante cabe interpretar que el CESA considera que el contenido de la misma es más propio de una Disposición Adicional, cuestión que se resolverá en función de los correspondientes informes jurídicos.

Respecto, y en concreto, a la habilitación para que los Departamentos competentes en materia de agricultura, ganadería y medio ambiente puedan ampliar el régimen de declaraciones

anuales telemáticas a las granjas sujetas a licencia ambiental de actividad clasificada, no se entienden las dudas interpretativas a que pueda dar lugar el párrafo segundo de la disposición que nos ocupa.

Dependerá del modo en que se estructure y se organice la administración autonómica, que tales competencias estén asignadas a un solo departamento (como es el caso en la actualidad) o a departamentos distintos. Y en el segundo supuesto, habrán de ser órdenes conjuntas, las que, y en su caso, amplíen ese régimen de obligaciones a otras instalaciones ganaderas.

Téngase en cuenta al respecto, que además pueden darse circunstancias que exijan tal actuación coordinada. Por ejemplo, en las zonas declaradas Vulnerables, podría ser adoptada la medida consistente en aprobar una ampliación como la prevista, con el fin de asegurar un diagnóstico preciso de la situación en la zona, base de cualquier planificación destinada a resolver esta problemática.

## **2.7 Conclusiones del Dictamen**

A modo de conclusiones, consta en el dictamen que el CESA que “comparte la conveniencia de mantener actualizada la regulación sobre la gestión de estiércoles y de residuos ganaderos, por tratarse de un ámbito (...) en el que confluyen intereses (...) de carácter medioambiental y de desarrollo económico”, a lo que debemos añadir la obligación de cumplir el mandato legal contenido en la Disposición Adicional Quinta de la Ley 11/2014, de 4 de diciembre, de prevención y protección de Aragón.

Por otra parte, realiza una serie de propuestas sobre el texto del proyecto, parte de las cuales han sido aceptadas y plasmadas en el *Proyecto 3* quedando pendiente el resto de lo que resulte de los informes jurídicos a los que aún ha de someterse el proyecto.

Además, insta al Gobierno de Aragón a “**promover instrumentos de participación** que faciliten que la regulación a aplicar obtenga un **suficiente respaldo de los sectores a que va destinada**”, pero no precisa cuáles han podido ser las cuestiones que no han quedado suficientemente analizadas a lo largo del proceso de tramitación y de participación ciudadana. En particular, y aunque consta una valoración positiva de la forma en que han sido respondidas las cuestiones planteadas por el sector, se echa de menos que el CESA no adopte posición motivada sobre el fondo de las mismas.

En resumen, el Dictamen del CESA no tiene mas contenidos técnicos que puedan ser objeto de análisis en este momento procedimental. Una vez realizado el análisis que obra en este informe sobre los aspectos de técnica normativa, la instrucción del procedimiento prácticamente ha finalizado. Y sin perjuicio de la adaptación que corresponda conforme a los informes jurídicos ya solicitados, esencialmente el proyecto 3 es una propuesta normativa lista para su valoración por el Consejo de Gobierno, y su aprobación si procede.

Al respecto, debe recordarse que el problema ambiental al que se pretende hacer frente mediante el modelo de control propuesto en este proyecto normativo es un problema real y creciente. Por ello, es necesario insistir en la obligación de cumplir el mandato legal en el plazo establecido, recordando que no es un mandato legal nuevo. El plazo dado para el mismo fin en la disposición adicional novena de la Ley 7/2006 (disposición aprobada mediante la Ley 3/2012, de 8 de marzo, de medidas fiscales y administrativas de la Comunidad Autónoma de Aragón) ya terminó el 31 de diciembre de 2012.

A todo ello hay que añadir que las posibles nuevas dilaciones, además de ir en contra de los principios de economía procedimental y del serio riesgo de segundo incumplimiento del mandato legal, prolongarán los efectos negativos de la ausencia de una norma que regule la aplicación de un modelo homogéneo y eficaz para hacer frente a la problemática de gestión de los purines en sintonía con la legislación vigente. Por lo que tales dilaciones y las decisiones a las que respondan también precisarían, tanto o más que la propia norma que se está tramitando, de una valoración

de las consecuencias del incumplimiento legal y de los consecuentes efectos negativos ambientales, sociales y de salud pública, además de los económicos.

Expuesto todo lo anterior, corresponde al informe jurídico precisar cuál debe ser la fórmula o técnica normativa más adecuada para precisar el alcance de los distintos contenidos del proyecto de decreto con la suficiente adecuación a derecho.

En Zaragoza, a 18 de junio de 2015

EL JEFE DEL SERVICIO DE PLANIFICACIÓN  
AMBIENTAL

Consta la firma

Fdo.: Juan M. Lorente Ortillés

LA DIRECTORA GENERAL DE CALIDAD  
AMBIENTAL

Consta la firma



★ Fdo.: Pilar Molinero García