



Informe nº registro DG-SSJJ: 221/2020

Vista la solicitud realizada por la Dirección General de Cambio Climático y Educación Ambiental, que ha tenido entrada con fecha 29 de mayo de 2020, sobre el proyecto de “*Decreto del Gobierno de Aragón por el que se regula la valorización de residuos orgánicos mediante operaciones de tratamiento de suelos que produzcan un beneficio a la agricultura o una mejora ecológica de los mismos*”, la Dirección General de Servicios Jurídicos informa lo siguiente:

I.- Los artículos 2 y 5.2.a) del Decreto 169/2018, de 9 de octubre, del Gobierno de Aragón, por el que se organiza la asistencia, defensa y representación jurídica a la Comunidad Autónoma de Aragón, determinan la competencia objetiva de la Dirección General de Servicios Jurídicos del Departamento de Presidencia y Relaciones Institucionales para emitir informe en el ejercicio de su función de asesoramiento en Derecho a la Administración Pública Autonómica.

El artículo 50.1.b) de la Ley 2/2009, de 11 de mayo, del Presidente y del Gobierno de Aragón (en adelante, Ley 2/2009), determina el carácter preceptivo del informe de la Dirección General de Servicios Jurídicos.

II.- Competencia de la Comunidad Autónoma de Aragón para intervenir en la materia que es objeto del proyecto de Decreto – competencia material :-

El Estatuto de Autonomía atribuye a la Comunidad Autónoma, en su artículo 71.22ª, la competencia exclusiva en materia de: “*Normas adicionales de la legislación básica sobre protección del medio ambiente y del paisaje, que incluye la planificación de la prevención y eliminación de las distintas fuentes de contaminación, así como el desarrollo de políticas que contribuyan a mitigar el cambio climático*”. El artículo 75.3ª atribuye la competencia compartida en materia de “*protección del medio ambiente, que incluye la prevención y corrección de la generación de los residuos*”.

Tienen también especial implicación el artículo 71.7ª EAAr, en cuanto a la competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma en materia de: “*el procedimiento administrativo derivado de las especialidades de la organización propia*”,



### III.- Competencia para la elaboración y aprobación del proyecto de Decreto – competencia formal- :

La titularidad de la potestad reglamentaria de la Comunidad Autónoma de Aragón corresponde al Gobierno de Aragón, al amparo del artículo 53.1 EAAr y del artículo 43 Ley 2/2009.

El objeto del presente proyecto se enmarca entre las competencias atribuidas al actual Departamento de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente, detalladas en el artículo 1 del Decreto 25/2020, de 26 de febrero, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba la estructura orgánica del Departamento de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente (en adelante, Decreto 25/2020), de las que podemos destacar el **inciso 1.2.u)**: “*La planificación de residuos y la vigilancia, inspección y sanción de las actividades de producción y gestión de residuos*”.

En consecuencia, corresponde la elaboración de este proyecto de Decreto al actual Departamento de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente – anteriormente Departamento de Desarrollo Rural y Sostenibilidad-; mientras que su aprobación deberá tener lugar por el Gobierno de Aragón.

### IV.- PROCEDIMIENTO de elaboración:

Inicialmente, debemos poner de manifiesto que la elaboración del proyecto de Decreto objeto de informe comenzó en 2014, planteándose en aquel momento la regulación conjunta de la gestión de estiércoles y residuos generados en las explotaciones ganaderas, así como los procedimientos de acreditación y control sobre la aplicación de materia orgánica fertilizante en terrenos agrarios.

Tras las alegaciones recibidas en el segundo proceso de información pública – **documento 37** del expediente remitido a esta Dirección General- se decidió la división del Decreto en dos diferentes: uno sobre los estiércoles y otro sobre el resto de residuos orgánicos. El primer proyecto culminó en la aprobación del Decreto 53/2019, de 26 de marzo, del Gobierno de Aragón, por el que se regula la gestión de estiércoles y los procedimientos de acreditación y control.

La división está basada en razones de oportunidad, debidamente justificadas en el informe sobre las alegaciones de 13 de junio de 2018 firmado por la persona titular de la Dirección General de Sostenibilidad – que se nos ha remitido vía e-mail para completar el expediente-:



Por otra parte, la división del decreto sometido a información pública en dos decretos diferentes: el primero acerca de la regulación en materia de utilización de estiércoles como fertilizantes o enmiendas y el segundo en materia de valorización agrícola de otros residuos orgánicos. Si bien el sistema de control previo y posterior que el decreto sometido a información pública despliega debe ser análogo para los estiércoles que tienen un uso agrícola que para los residuos orgánicos regulados por la Ley 22/2011 de residuos y suelos contaminados, su tratamiento en el mismo texto normativo complicaba en exceso la redacción de los preceptos, puesto que las constantes referencias a una u otra tipología de residuos (estiércoles y residuos orgánicos) propiciaban una expresión escrita ciertamente enmarañada.

IV.A.).- Dado que el procedimiento de elaboración del proyecto de Decreto comenzó en marzo de 2014, no resultan de aplicación las previsiones del Título VI de la LPAC “*De la iniciativa legislativa y de la potestad para dictar reglamentos y otras disposiciones*”, conforme a su Disposición Transitoria Primera, letra a).

IV.B.).- El proyecto de Decreto ha de adecuarse asimismo a lo dispuesto en la Sección 2ª del Capítulo III del Título VIII del la Ley 2/2009, “*Procedimiento de elaboración de los reglamentos*”, artículos 47 a 50, en su versión originaria.

1.- La iniciativa para la elaboración de esta Orden, en aplicación del artículo 47 Ley 2/2009, correspondió al Consejero de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente, por ser titular del Departamento competente por razón de la materia como se ha analizado anteriormente (ver apartado III de este informe).

Consta en el expediente administrativo, como documento 1, la “*Orden de inicio de 18 de marzo de 2014 del Consejero de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente, por la que se acuerda iniciar el procedimiento para la elaboración de un Decreto por el que se regule el procedimiento de control sobre la aplicación de material fertilizante de naturaleza orgánica a los terrenos agrarios*”. Dicha Orden determina la iniciación de oficio del procedimiento, artículos 68 y 69.1 Ley 30/1992.



2.- En relación al artículo 48 Ley 2/2009:

- La redacción del proyecto fue encomendada a la Dirección General de Calidad Ambiental en la antecitada Orden de 18 de marzo de 2014. En concreto, la Dirección General de Calidad Ambiental era, en la dicción literal del artículo 48.1 Ley 2/2009, centro directivo competente para su elaboración, dadas las competencias en materia de residuos que ostentaba conforme al artículo 27.1 Decreto 333/2011, de 6 de octubre, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba la estructura orgánica del Departamento de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente. Actualmente, dicha competencia corresponde a la Dirección General de Cambio Climático y Educación Ambiental, ex artículo 20.2 Decreto 25/2020, de 20 de febrero.
- La adecuación a las Directrices de Técnica Normativa que exige el artículo 48.2 Ley 2/2009, se valorará en el apartado V.A de este informe.
- Consta como documento 13 del expediente, Memoria del proyecto de Decreto suscrita el 16 de abril de 2015 por la persona titular de la Dirección General de Calidad Ambiental. Dicha Memoria analiza: “*la necesidad de promulgación de la norma, su inserción en el ordenamiento jurídico, el impacto social de las medidas y la estimación del coste a que dará lugar y su forma de financiación*”. Y lo hace respectivamente en cuatro apartados distintos.
  - Respecto del impacto social de las medidas, dado el tiempo transcurrido desde su elaboración y que los datos analizados en este apartado son del año 2013, convendría su actualización.
  - En cuanto a la estimación del coste, consta como documento 47 del expediente, Memoria Económica sobre las repercusiones presupuestarias de 17 de mayo de 2019 elaborado por la jefatura de Servicio de Planificación Ambiental. No obstante, debemos reseñar lo manifestado por la Dirección General de Presupuestos, Financiación y Tesorería de 2 de diciembre de 2019 – documento 49-:

No obstante lo anterior, la memoria no realiza ningún tipo de valoración económica del coste derivado de la norma y del consiguiente impacto presupuestario, ni del coste que actualmente está suponiendo la misma, ya que según la documentación aportada, la norma solo concreta competencias y obligaciones ya existentes, ni de aspectos tales como los recursos con los que se financian dichas actuaciones o el escenario plurianual de gasto estimado, por lo que no se puede realizar por esta Dirección General ningún tipo de análisis en tanto en cuanto la memoria económica no contiene la información necesaria para ello.



Con lo anterior, resulta necesario realizar una actualización o adenda a la Memoria que justifique el coste económico del proyecto de reglamento sobre la valorización de residuos orgánicos distintos del estiércol (o que no existe este coste económico).

3.- En consideración al artículo 49 Ley 2/2009, debemos analizar los trámites seguidos de audiencia e información pública.

Por razón de la materia objeto de regulación, dichos trámites cobran especial importancia conforme a las previsiones de la Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente. La gestión de residuos y la protección de los suelos se incluyen respectivamente en las letras h) y c) del artículo 18.1 “normas relacionadas con el medio ambiente”.

- A juicio de la que suscribe, la participación del público en la elaboración de disposiciones de carácter general relacionadas con el medio ambiente, artículo 16 Ley 27/2006, se ha completado adecuadamente en su finalidad con los trámites de audiencia e información pública que analizaremos a continuación.
- Parece discrepar el Consejo Económico y Social en su dictamen de 5 de junio de 2015, documento 24 del expediente:

Sin embargo, el mismo Informe pone de manifiesto que el proceso de participación ciudadana fue insuficiente, ya que durante el periodo de redacción del proyecto la intervención de los ciudadanos e interesados quedó limitada a un taller de participación celebrado en junio de 2013 dentro del procedimiento de revisión de plan GIRA. Como se indica en el siguiente apartado de este dictamen, esta insuficiencia puede estar en la base de algunas de las alegaciones formuladas en el trámite de información pública.

- A las consideraciones efectuadas por el Consejo Económico y Social, se da contestación en el apartado 2.2 de la adenda de la Dirección General de Calidad Ambiental de junio de 2015, obrante como documento 26 del expediente.



En primer lugar, respecto del trámite de audiencia, constan como **documentos 7 y 36** del expediente las consultas remitidas a los órganos administrativos y organizaciones más representativas cuyos fines guardan relación directa con el objeto de la disposición. En cuanto al trámite de información pública, obran como **documentos 6 y 35** los dos anuncios publicados en el BOA. Las alegaciones recibidas en ambos trámites obran como **documentos 9 y 37**.

Las sugerencias y comentarios realizados han sido valorados pormenorizadamente en: informe de la Dirección General de Calidad Ambiental de 16 de abril de 2015 – **documento 14** -, informe de la misma Dirección General de 13 de junio de 2018 – remitido por correo electrónico -, contestación a alegantes de 7 de febrero de 2019 – **documentos 41 y 42**- e informe de la titular de la Jefatura de Servicio de Planificación Ambiental de 8 de febrero de 2019 – **documento 43**-. De éste último cabe reseñar:

**El número de alegaciones que en ese informe se señalaba como escasas, es en realidad una, la procedente de UAGA COAG al Art. 35. Régimen de autorización y registro, además de todas aquellas que proponían la división del decreto en dos textos normativos.**

**Por ello, se procede a dar contestación singularizadamente a esta alegación, y a cursar un escrito a todas las entidades que presentaron alegaciones en el que se les informa de la elaboración de este nuevo texto relativo a los residuos orgánicos.**

4.-En cuanto a los informes y dictámenes necesarios, resulta de aplicación el artículo 50 Ley 2/2009:

- La Secretaría General Técnica del Departamento ha emitido dos informes que analizan satisfactoriamente el procedimiento de elaboración y el contenido de la modificación introducida. El primero, de 13 de junio de 2018 – remitido por e-mail y respecto del cual se sugiere su incorporación al presente expediente- el segundo, de fecha 27 de marzo de 2019 consta como **documento 45**. Del segundo informe, cabe destacar su apartado IV, que analiza la protección de datos de carácter personal y el catálogo de procedimientos.
- El presente informe de la Dirección General de Servicios Jurídicos resulta preceptivo conforme a lo establecido en el artículo 50.1.b).



- Conforme al inciso 50.1.c) Ley 2/2009 y el artículo 15.3 de la Ley 1/2009, de 30 de marzo, consideramos que es preceptivo el Dictamen del Consejo Consultivo de Aragón, ya que nos encontramos ante un proyecto de reglamento ejecutivo.

En este punto, cabe traer a colación la Jurisprudencia que distingue los distintos tipos de reglamento, valiendo por todas la Sentencia del Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4ª, de 9 de mayo de 2006:

*“Ya la sentencia de 15 de julio de 1996 (RJ 1996, 6394) , nuestra doctrina califica como reglamentos ejecutivos los que la doctrina tradicional denominaba «Reglamentos de Ley». Se caracterizan, en primer lugar, por dictarse como ejecución o consecuencia de una norma de rango legal que, sin abandonar el terreno a una norma inferior, mediante la técnica deslegalizadora, lo acota al sentar los criterios, principios o elementos esenciales de la regulación pormenorizada que posteriormente ha de establecer el Reglamento en colaboración con la Ley. En segundo lugar, es preciso que el Reglamento que se expida en ejecución de una norma legal innove, en su desarrollo, el ordenamiento jurídico.*

*Por ello no son considerados ejecutivos, a efectos del referido artículo 22.3 LOCE (RCL 1980, 921) , los Reglamentos «secundum legem» o meramente interpretativos, entendiéndose por tales los que se limitan a aclarar la Ley según su tenor literal, sin innovar lo que la misma dice. Tampoco los Reglamentos que se limitan a seguir o desarrollar en forma inmediata otros Reglamentos ( sentencia de esta Sala de 25 de octubre de 1991 [RJ 1991, 8178] ) y los Reglamentos independientes que –«extra legem»– establecen normas organizativas en el ámbito interno o doméstico de la propia Administración.*

Aplicando la anterior doctrina al proyecto de Decreto que nos ocupa, no podemos compartir la conclusión alcanzada en el apartado V del informe de la Secretaría General Técnica del Departamento de 27 de marzo de 2019:

- El Decreto impone nuevas obligaciones para la valorización de residuos orgánicos mediante la operación R10, desarrollando lo previsto en el artículo 41 Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados. El presente proyecto de reglamento innova el ordenamiento en cuanto establece introduce nuevas condiciones técnicas y valores límite del material – Anexos I y II – y la obligación de cumplimentar la declaración anual –Anexo III–.





- En relación con lo anterior, no nos encontramos ante un reglamento organizativo, que es aquél que establece normas en el ámbito interno o doméstico de la administración, entre órganos o estructuras de la misma. El presente proyecto regula las relaciones “ad extra” de la Administración con los titulares de las instalaciones y actividades de valorización.
- En cuanto a los demás órganos de consulta y asesoramiento, conforme a la legislación que los regula:
  - Se han emitido dictámenes del Consejo de Protección de la Naturaleza el 8 de abril de 2015, **documento II** y el 14 de febrero de 2018, **documento 38**, de carácter facultativo conforme a los artículos 2.1.a) y 2.2 del Decreto Legislativo 2/2013, de 3 de diciembre, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de creación del Consejo de Protección de la Naturaleza.
  - Consta como **documento 24** del expediente el dictamen de 5 de junio de 2015 del Consejo Económico y Social, de carácter facultativo conforme a los artículos 3.1.1 y 3.2 Ley 9/1990, de 9 de noviembre, del Consejo Económico y Social de Aragón.
  - Merece especial mención el **documento 49**, informe de la Dirección General de Presupuestos, Financiación y Tesorería del Departamento de Hacienda y Administración Pública, de 2 de diciembre de 2019.

El Consejo Consultivo, en su **Dictamen 46/2019**, sobre el “*Proyecto de Decreto por el que se regula la gestión de estiércoles y los procedimientos de acreditación y control*” atendiendo al artículo 13.1 Ley 2/2018, de 28 de febrero, de Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Aragón, determinó que la falta de informe del Departamento de Hacienda y Administración Pública constituía un vicio de legalidad.

Debe reseñarse que en el reglamento objeto del Dictamen 46/2019, se proyectó la creación de una aplicación informática “Sistema de Información de Calidad Ambiental” (SICA), cuya inversión se valoró en 50.000 euros, lo que implicaba la existencia de gasto público y su preceptivo análisis.





En el proyecto que ahora nos ocupa, la Memoria Económica de 17 de mayo de 2019, documento 47 del expediente, justifica que no existe un incremento del gasto público. Por ello, cabe concluir que el informe del Departamento de Hacienda y Administración Pública ha tenido en el presente procedimiento un carácter meramente facultativo.

IV.C.- Deben tenerse en cuenta en el procedimiento de elaboración las disposiciones de la Ley 8/2015, de 25 de marzo, de Transparencia de la Actividad Pública y Participación Ciudadana de Aragón (en adelante, Ley 8/2015). Conforme a lo previsto en el artículo 15.1.c), relativo a la información de relevancia jurídica, se ha de publicar en el Portal de Transparencia la documentación previa a la solicitud de informe de los órganos consultivos:

- Se ha constatado la publicación de: orden de inicio, memoria justificativa, informe sobre las alegaciones, informe sobre la tramitación, proyecto de decreto, informe de la Secretaría General Técnica, memoria económica y segunda versión del proyecto.
- Para cumplir con la exigencia material de publicación del artículo 15.2 Ley 8/2015, deberá completarse la publicación de documentación, al menos, por su relevancia, con los dictámenes del Consejo de Protección de la Naturaleza, dictamen del Consejo Económico y Social de Aragón, adenda de la Dirección General de Calidad Ambiental de 18 de junio de 2015 e informe de la Dirección General de Presupuestos, Financiación y Tesorería.

V.- En cuanto al CONTENIDO del proyecto de Decreto, deben realizarse las siguientes observaciones:

A) Desde el punto de vista FORMAL:

El presente proyecto de Decreto ha de adecuarse a las Directrices de Técnica Normativa, aprobadas mediante Orden de 31 de mayo de 2013, del Consejero de Presidencia y Justicia y modificadas por Orden de 30 de diciembre de 2015, del Consejero de Presidencia. Las Directrices, a pesar de ser meras recomendaciones e instrucciones, elevan la calidad técnica de las normas en beneficio de la seguridad jurídica,



principio consagrado en el artículo 9.3 CE. Se trata de una herramienta que permite elaborar las disposiciones con una sistemática semejante y ayuda a utilizar un lenguaje correcto facilitando su mejor comprensión por los ciudadanos. En atención a:

- La **directriz 5**, se sugiere una simplificación del título, que permita su mejor identificación a los destinatarios de la norma. Por ejemplo: “Decreto por el que se regula la valorización mediante operaciones de tratamiento R10 de residuos orgánicos distintos de los estiércoles”
- La **directriz 13**, se sugiere incorporar que el informe de la Dirección General de Servicios Jurídicos se ha emitido con posterioridad al segundo trámite de información pública.
- La **directriz 14**, se propone la adaptar la fórmula aprobatoria proyectada, en cuanto la palabra “DISPONGO” debe aparecer sin negritas.
- La **directriz 30**, se observan errores tipográficos. Sobra la letra a) del artículo 3.3, el número 1 del único apartado del artículo 5 y el número 1 del único apartado del artículo 7.
- La **directriz 41**, la identificación “ANEXO I”, “ANEXO II” y “ANEXO III”, debe aparecer también sin negrita.
- El proyecto, que tiene la naturaleza de Decreto aprobatorio, ha de ajustarse especialmente a las especificidades previstas en el Capítulo IV. Conforme a las **directrices 73 y 74**, el proyecto ha de contener un artículo único que se denomine “*Aprobación del Decreto por el que se regula la valorización de residuos orgánicos...*” y la parte final debe figurar antes del reglamento objeto de aprobación.

#### **B) Desde el punto de vista MATERIAL:**

Como apreciación de carácter general, cabe poner de manifiesto la simplificación que ha tenido lugar en el presente proyecto, tras la división del proyecto inicial, en aras de evitar la reiteración de preceptos legales, que se transcribían anteriormente. Véanse los Títulos III “Residuos Orgánicos” y V “Gestión de residuos y aguas residuales en explotaciones ganaderas” del borrador obrante como **documento 32** del expediente.



En síntesis, el proyecto de Decreto impone a los titulares de las instalaciones y actividades de gestión de residuos orgánicos distintos de los estiércoles nuevas condiciones técnicas – Anexo I – valores límite en el material bioestabilizado – Anexo II- y la obligación de cumplimentar una declaración anual de valorización -Anexo III-, además de la Memoria exigida por el artículo 41 Ley 22/2001. Todo ello, para mejorar el control y adecuación ambiental de estas actividades.

En cuanto al artículo proyectado, se realizan las siguientes consideraciones:

- En atención al artículo 6.2 y 6.3, respecto de la obligatoriedad de presentar el documento de identificación, junto con la Memoria, por medios electrónicos, cabe recordar que la utilización de estos medios solo es obligatoria para las personas jurídicas conforme al artículo 14.2 LPAC, siendo potestativa para las personas físicas ex artículo 14.1 LPAC. En la página 13 del informe de la Secretaría General Técnica de 27 de marzo de 2019 se razona que estos documentos se presentan únicamente por personas jurídicas, por lo que la obligatoriedad de medios electrónicos es ajustada a Derecho.
- En el artículo 6.4 se realiza una remisión a los Anexos III y IV de la Orden AAA/1072/2013, de 7 de junio, sobre utilización de lodos de depuración en el sector agrario. Para salvaguardar la vigencia del presente proyecto, se sugiere incluir el inciso “o norma que lo sustituya”.
- En el artículo 7 se realiza remisión al artículo 23 del Decreto 53/2019, de 26 de marzo, por el que se regula la gestión de estiércoles y los procedimientos de acreditación y control. Por ser la acreditación y control contenido propio también del presente proyecto, se recomienda la transcripción de su contenido en vez de la remisión.

Este es mi dictamen que someto a la consideración de cualquier otro mejor fundado en Derecho.

Zaragoza, a fecha de la firma electrónica.

LA LETRADA DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ARAGÓN

Ana Isabel Santed Alonso

DIRECCIÓN GENERAL DE CAMBIO CLIMÁTICO Y EDUCACIÓN AMBIENTAL

DEPARTAMENTO DE AGRICULTURA, GANADERÍA Y MEDIO AMBIENTE