



Consejo Consultivo de Aragón

DICTAMEN Nº 141 / 2020

Sra. D.^a Vega ESTELLA IZQUIERDO
Presidenta, p.s.
Sr. D. Jesús COLÁS TENAS
Sr. D. Jesús Antonio GARCÍA HUICI
Sr. D. Miguel Ángel GIL CONDÓN
Sr. D. Gabriel MORALES ARRUGA
Sra. D.^a Elisa MOREU CARBONELL
Sra. D.^a María José PONCE MARTÍNEZ

El Pleno del Consejo Consultivo de Aragón, con asistencia de los miembros que al margen se expresan, en su sesión celebrada el día 16 de septiembre de 2020 emitió el siguiente Dictamen.

El Consejo Consultivo de Aragón ha examinado el expediente remitido por el Departamento de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente sobre el *"Proyecto de Decreto del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el Reglamento que regula la valorización de residuos orgánicos, distintos de los estiércoles, mediante operaciones de tratamiento de suelos"*.

De los ANTECEDENTES resulta:

Primero.- La iniciativa parte del Consejero del Departamento de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente del Gobierno de Aragón, por orden de fecha 18 de marzo de 2014, que acuerda el inicio del procedimiento y encarga la elaboración del proyecto a la entonces denominada Dirección General de Calidad ambiental en colaboración con el servicio jurídico de la Secretaría general técnica de dicho Departamento



Segundo.- Obra en el expediente la versión inicial del proyecto de decreto (1^{er} borrador), bajo el título "Decreto.../2014, de...de...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".

Tercero.- Figuran en el expediente remitido a este Consejo Consultivo un total de hasta ocho borradores del proyecto de decreto, los cuales se van elaborando por los motivos que se señalan a continuación:

- Tras someter el borrador inicial a los trámites de información pública y audiencia a las entidades y organizaciones afectadas por el proyecto de norma, y a la vista del informe emitido, con fecha 8 de abril de 2015, por el Consejo de Protección de la Naturaleza, se elabora un *segundo borrador* acompañado de una Memoria justificativa, de fecha 16 de abril de 2015, emitida por la Directora general de Calidad ambiental. Dicho borrador es remitido a diversos Departamentos del Gobierno de Aragón, CESA, Instituto aragonés del agua, SARGA y Consejo aragonés de cámaras de comercio.
- Tras el dictamen del CESA, de fecha 5 de junio de 2015, se elabora un *tercer borrador* que es informado por la Secretaría general técnica del Departamento el 29 de diciembre de 2015, dando lugar a un *cuarto borrador* del proyecto de decreto, cuyo título sufre una ligera modificación y pasa a denominarse "Proyecto de Decreto.../2017, de...de... del Gobierno de Aragón, por el que se regula la gestión de estiércoles y de determinados residuos generados en las explotaciones ganaderas, y los procedimientos de acreditación y control coordinado de las actividades de producción y aplicación de materia orgánica fertilizante".
- Este texto, se somete a información pública y se realiza un nuevo trámite de audiencia, emitiéndose un nuevo dictamen por el Consejo de Protección de la Naturaleza, con fecha 14 de febrero de 2018.
- Tras las alegaciones de este segundo proceso de información pública, se decide la separación del decreto en dos diferentes, uno sobre los estiércoles y otro sobre los residuos orgánicos. En primer lugar se continuó con la tramitación del decreto que versaba sobre los estiércoles, que culminó con 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, y posteriormente se retomó la tramitación del texto normativo sobre los residuos orgánicos, elaborándose un *quinto borrador* cuyo título es: "Proyecto de Decreto.../2019, de...de...del Gobierno de Aragón por el que se regula la valorización de residuos orgánicos mediante operaciones R10".
- Emitido informe jurídico por la Secretaría general técnica del Departamento, con fecha 27 de marzo de 2019, se procede a elaborar un *sexto borrador* denominado "Proyecto de Decreto... 2019, de de... 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". Este texto va acompañado de una memoria económica, de fecha 17 de mayo de 2019 y se solicita informe del Departamento de Hacienda emitiéndose por la



CONSEJO CONSULTIVO DE ARAGÓN
Dictamen nº 141/2020

Dirección General de Presupuestos, Financiación y Tesorería el 2 de diciembre de 2019.

- Tras los informes emitidos, se procede a elaborar un nuevo texto, el *séptimo*, manteniéndose el título anterior.
- -Por último, y sin fecha, se elabora el *octavo* y definitivo texto del proyecto de decreto, que es el remitido para nuestra consideración, y cuyo título pasa a ser, "*Proyecto de Decreto... 2020, de de , del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el Reglamento que regula la valorización de residuos orgánicos, distintos de los estiércoles, mediante operaciones de tratamiento de suelos*".

Cuarto.- El proyecto ha seguido los trámites del procedimiento de elaboración de reglamentos que detallamos en nuestra consideración jurídica III, párrafos 5 a 21 de este Dictamen.

Quinto.- Con fecha 21 de julio de 2020, y registro de entrada de fecha 24 de julio de 2020, el Consejero de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente solicita del Consejo Consultivo de Aragón dictamen sobre el "*Proyecto de Decreto del Gobierno de Aragón por el que se aprueba el Reglamento que regula la valorización de residuos orgánicos, distintos de los estiércoles, mediante operaciones de tratamiento de suelos*".

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

I

Carácter preceptivo del dictamen del Consejo Consultivo de Aragón

- 1 De acuerdo con el artículo 50.1.c) de la Ley 2/2009, de 11 de mayo, del Presidente y del Gobierno de Aragón (LPGA en adelante) y el artículo 15.3 de la Ley 1/2009, de 30 de marzo, el Consejo Consultivo de Aragón será consultado preceptivamente en relación con los proyectos de reglamentos ejecutivos y sus modificaciones. La intervención del Consejo Consultivo no es vinculante, pues los dictámenes que recaen en los proyectos de reglamentos ejecutivos y sus modificaciones no tienen ese carácter según el artículo. 14.1 de la Ley 1/2009, en relación con lo previsto en el artículo 15.3 de la misma norma. La competencia corresponde al Pleno del Consejo Consultivo, con arreglo al artículo 19 a) de la Ley 1/2009.



II

Título competencial y naturaleza del proyecto: reglamento ejecutivo

- 2 El artículo 71.22^º del Estatuto de Autonomía de Aragón, aprobado por la Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, establece que corresponde a la Comunidad Autónoma de Aragón la competencia exclusiva para dictar 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 75.3^a le atribuye la competencia compartida en materia de protección del medio ambiente que incluye la prevención y corrección de la generación de los residuos. Y el artículo 71.7^a de nuestra norma institucional básica, atribuye a la Comunidad Autónoma competencia exclusiva en materia de procedimiento administrativo derivado de las especialidades de la organización propia.
- 3 No existen dudas sobre el carácter ejecutivo de este proyecto de decreto, de acuerdo con el artículo 53.1 del Estatuto de Autonomía de Aragón y con los artículos 11.1, 42 y 43.1 de la LPGA. Para definir los reglamentos ejecutivos y distinguirlos de los organizativos se atiende tanto a una perspectiva material (a su contenido), como formal (a su necesaria habilitación legal), como recordamos, por todos, en nuestro Dictamen nº 221/2017. Son reglamentos ejecutivos los que aparecen como desarrollo de la Ley y, por ende, como complementarios de la misma. El Tribunal Supremo exige que estén "*directa y concretamente ligados a una ley, a un artículo o artículos de una ley o a un conjunto de leyes, de manera que dicha ley (o leyes) es completada, desarrollada, pormenorizada, aplicada y cumplimentada o ejecutada por el reglamento*" El cometido del reglamento ejecutivo es "*desenvolver una ley preexistente*" o "*establecer normas para el desarrollo, aplicación y ejecución de una ley*", cualquiera que sea su grado de intensidad innovativa (por todas, STS 5998/1995, ECLI:ES:TS:1995:5998, FJ. 4 y STS 3754/2002, ECLI: ES:TS:2002:3754, FJ. 11). El proyecto sometido a nuestra consideración es una norma reglamentaria de carácter ejecutivo que desarrolla la Ley aragonesa 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados, introduciendo nuevas obligaciones para la valorización de residuos orgánicos mediante la operación R10, estableciendo nuevas condiciones técnicas y valores límite del material y regulando las relaciones "*ad extra*" de la administración con los titulares de las instalaciones y actividades de valorización, tal y como afirma la Letrada de la Comunidad Autónoma en su informe, discrepando, consiguientemente, de la naturaleza organizativa que le atribuye la Secretaría general técnica del Departamento al proyecto. El decreto tiene vocación de permanencia e innova el ordenamiento jurídico.
- 4 Nuestro Dictamen solo se puede fundamentar en Derecho, pues el consejero solicitante no ha pedido expresamente que se valoren los aspectos de oportunidad o conveniencia (art. 14.2 de la Ley 1/2009).

III

Análisis del texto sometido a consideración. Procedimiento de Elaboración

- 5 Antes de comenzar con el análisis del proyecto, resulta necesario tener en cuenta que este procedimiento se inició por Orden de 18 de marzo de 2014, por lo que no es de aplicación la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las



Administraciones Públicas (LPAC en adelante), debiendo estar a las previsiones contenidas en la LPGA.

- 6 Iniciación del procedimiento: El procedimiento se ha incoado correctamente mediante Orden del Consejero de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente de 18 de marzo de 2014, por la que se acuerda el inicio del procedimiento de elaboración de este proyecto normativo. La Orden fue dictada por el órgano competente, de acuerdo con lo dispuesto en el Decreto 333/2011, de 6 de octubre, del Gobierno de Aragón, por el que se aprobaba la estructura orgánica del Departamento, atribuyéndole las competencias en materia de gestión de residuos y control de la contaminación, la protección del medio ambiente y la salud humana y de los riesgos que pueda suponer la utilización indebida de distintas tipologías de materias orgánicas como fertilizantes en la actividad agraria.
- 7 Memoria justificativa: De conformidad con lo establecido en el artículo 48.3 de la LPGA, *"el proyecto irá acompañado de una memoria en la que se justifique la necesidad de la promulgación de la norma, su inserción en el ordenamiento jurídico, el impacto social de las medidas que se establezcan en la misma y una estimación del coste a que dará lugar y su forma de financiación"*. En este caso, la memoria justificativa del Proyecto de Decreto ha sido suscrita por la Directora General de Calidad Ambiental, y lleva la fecha de 16 de abril 2015.
- 8 Hay que poner de manifiesto, tal y como reiteradamente se ha señalado en los dictámenes de este Consejo Consultivo, la relevancia de la memoria justificativa para la adecuada comprensión de las modificaciones normativas que pretenden llevarse a cabo. En nuestro Dictamen 33/2013, de 30 de abril, referente al proyecto de Orden del Consejero de Presidencia y Justicia por la que se da publicidad al Acuerdo del Gobierno de Aragón por el que se aprueban las Directrices de Técnica Normativa, decíamos que *"la memoria no debe ser solamente un instrumento que posibilite dar cobertura al procedimiento, sino que debe otorgar la información necesaria para estimar el impacto que la norma supondrá para sus destinatarios. Para ello, es preciso llevar a cabo un análisis detallado de la realidad y motivar adecuadamente la necesidad y oportunidad de la norma proyectada, valorando las diferentes alternativas existentes para la consecución de los fines que se buscan y examinando las consecuencias jurídicas y económicas, especialmente sobre la competencia, que se derivarán para los agentes afectados, así como su incidencia desde el punto de vista presupuestario, de impacto de género, y en el orden constitucional de distribución de competencias"*.
- 9 En el supuesto analizado, la memoria elaborada en este procedimiento contiene una estructura con los cuatro aspectos que señala el artículo 48.3 de la LPGA: necesidad de la promulgación de la norma, inserción en el ordenamiento jurídico, impacto social de las medidas que se establezcan en la misma y la estimación de su coste y forma de financiación.
- 10 La memoria justificativa expone adecuadamente las razones que evidencian la necesidad de la norma. Se hace hincapié en el incremento del sector ganadero intensivo, en la generalización de la operación de depuración de aguas residuales y la creciente actividad de reciclado de residuos orgánicos, como causas justificativas de la promulgación de la norma, todo ello unido a la necesidad de desarrollo de la Ley 22/2011.
- 11 También se refleja adecuadamente su inserción en el ordenamiento jurídico, así como el impacto social de las medidas que se establecen, con una especial referencia a la importancia económica del sector agroganadero, y más concretamente del subsector porcino. En la Memoria se hace también especial referencia a la explotación conjunta



mediante medios informáticos de la información procedente de agricultores y ganaderos, que conllevará importantes mejoras y ventajas sobre el sistema de control que actualmente se viene aplicando sobre las obligaciones ambientales de los titulares ganaderos, así como otras ventajas que se detallan de forma exhaustiva en la Memoria.

- 12 Por último, en la estimación del coste a que dará lugar la nueva norma, se acompaña Memoria económica, emitida con fecha 17 de mayo de 2019, en la que se informa que corresponde a los gestores de residuos orgánicos la obligación de sufragar los gastos que dicha gestión y acreditación genere, por lo que el proyecto normativo no conlleva incremento del gasto público en esos conceptos y por otra parte, considera que las competencias y obligaciones de control que le corresponden a la administración ambiental autonómica con la nueva norma, no añade competencias u obligaciones, sino que concretan las ya existentes y, por último, que para que los gestores puedan presentar la información que se detalla en el presente proyecto de decreto, se va utilizar un procedimiento electrónico ya existente, por lo que se concluye en la ausencia de incremento de gasto, puesto que este control de las declaraciones está ya incluido en el contrato de mantenimiento de la citada plataforma de calidad ambiental.
- 13 A pesar de lo anterior, y siguiendo las indicaciones de la Secretaria general técnica del Departamento, se solicita informe del Departamento de Hacienda que es emitido por la Dirección general de Presupuestos, Financiación y Tesorería, con fecha 2 de diciembre de 2019 en el que se evidencia que, a su juicio la Memoria económica, no contiene información necesaria suficiente para emitir su informe puesto que, no realizan ningún tipo de valoración económica del coste derivado de la norma y del consiguiente impacto presupuestario, ya que sólo alude a competencias y obligaciones ya existentes y finaliza con una advertencia en el sentido de que la aprobación de dicho decreto no deberá suponer en el futuro, una desviación en el cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública, para la Comunidad Autónoma.
- 14 Trámites de audiencia e información pública: Consta en el expediente la realización de dos trámites de información pública y audiencia distintos, motivado el segundo, tal como se refleja en la Resolución de 7 de septiembre de 2017, de la Dirección General de Sostenibilidad del Departamento de Desarrollo Rural y Sostenibilidad, por la que se somete a información y participación pública el proyecto de decreto, por haberse incluido diversas modificaciones en el texto.
- 15 El primer trámite de información pública fue publicado en el Boletín Oficial de Aragón de 5 de diciembre de 2014. El segundo de los trámites se llevó a cabo mediante la publicación en el Boletín Oficial de Aragón del correspondiente anuncio, publicación que se lleva a cabo en el Boletín Oficial de Aragón, número 185, de fecha 26 de septiembre de 2017, cuya copia figura en el expediente.
- 16 En cuanto al trámite de audiencia, figuran en el expediente las numerosas alegaciones efectuadas por personas físicas, sociedades mercantiles, organizaciones y asociaciones, que han sido analizadas por la Dirección General de Calidad Ambiental y por la Secretaría General Técnica.
- 17 Informes preceptivos: El artículo 50.1.a) de la LPGA exige que los proyectos de reglamento sean sometidos a informe preceptivo de la Secretaría General Técnica del Departamento competente, que deberá referirse, como mínimo, a la corrección del procedimiento seguido y a la valoración de las alegaciones presentadas. Constan dos informes de la Secretaría General Técnica con el contenido exigido por el precepto citado.



- 18 El artículo 50.1.b) de la LPGA exige el preceptivo informe de la Dirección de los Servicios Jurídicos. Dicho informe analiza la competencia de la Comunidad Autónoma de Aragón para la aprobación de la norma, así como el procedimiento formal seguido para su elaboración y su condición de reglamento ejecutivo, por lo que se refiere a la preceptiva emisión de informe del Consejo Consultivo de Aragón, y considera conforme a Derecho el contenido del Decreto.
- 19 Por otra parte, se han emitido informes por parte del Consejo de protección de la naturaleza en dos ocasiones y del Consejo económico y social.
- 20 Publicidad activa: Para cumplir con lo dispuesto en la Ley 8/2015, de 25 de marzo, de Transparencia de la Actividad Pública y Participación Ciudadana de Aragón, el proyecto de Decreto, junto con la memoria justificativa y otros trámites preceptivos del procedimiento reglamentario, se puso a disposición del público en el portal de transparencia del Gobierno de Aragón.
- 21 En conclusión, respecto al procedimiento de elaboración de la norma, se considera que se han seguido los trámites del procedimiento legalmente establecidos para la elaboración de proyectos reglamentarios (artículos 47 a 50 de la Ley 1/2009), siendo preciso destacar la complejidad del procedimiento llevado a cabo por la duplicidad de trámites desarrollados, fruto del amplio margen temporal existentes desde la orden de inicio del procedimiento hasta la elaboración de este octavo borrador del proyecto que es el sometido a nuestra consideración, pero debemos aludir a la deficiente ordenación realizada de los documentos que lo integran, lo que ha dificultado el estudio de este voluminoso expediente.

IV

Análisis del texto sometido a consideración. Técnica normativa

- 22 A continuación, analizamos el texto del proyecto de decreto sometido a nuestro dictamen desde la perspectiva de la técnica normativa empleada. Según lo dispuesto en el artículo 48.2 de la LPGA, *"en la elaboración de los reglamentos se tendrán en cuenta los criterios de técnica normativa que sean aprobados por el Gobierno"*. Las Directrices de Técnica Normativa del Gobierno de Aragón (DTN en adelante) se aprobaron por acuerdo del Gobierno de Aragón de 28/05/2013, modificado por acuerdo de 29/12/2015, y fueron publicadas por Orden del Consejero de Presidencia y Justicia de 31/05/2013 (BOA nº 119, de 19/06/2013).
- 23 El proyecto de decreto analizado, en su octavo y definitivo borrador, que es el remitido a este Consejo Consultivo, recurre a la técnica normativa contemplada en las directrices 72, 73 y 74 relativas a los denominados decretos aprobatorios por lo que su título pasa a ser "Proyecto de decreto del Gobierno de Aragón por el que se aprueba el Reglamento que regula la valorización de residuos orgánicos, distintos de los estiércoles, mediante operaciones de tratamiento de suelos", y está integrado por una parte expositiva, un artículo único, una disposición adicional única y dos disposiciones finales, incorporándose posteriormente el texto del reglamento, aprobado por dicho artículo único y tres anexos.
- 24 Queda reflejado en el expediente el motivo por el que se produce este cambio en la forma de articular el proyecto de decreto, que no es otro sino atender a las recomendaciones contenidas en el informe emitido por la Letrada de la Comunidad Autónoma. A lo largo de todo su amplio proceso de elaboración y de las modificaciones sustanciales introducidas en



su contenido, el proyecto había venido siendo integrado por una parte expositiva, una parte dispositiva, con mayor o menor número de preceptos, y una serie de disposiciones integrantes de la parte final, que se completaban con anexos. Pues bien, consideramos esta técnica más acorde con el contenido del proyecto de decreto. Acudir a las específicas directrices destinadas a los llamados decretos aprobatorios y considerar que los siete preceptos que integran el supuesto reglamento, son efectivamente eso, un reglamento, se aleja del objetivo perseguido por las directrices de técnica normativa cuando regulan esta cuestión. Las especificidades contenidas en las directrices señaladas, son aplicables cuando nos hallemos frente a un reglamento que desarrolla la actividad de un órgano previamente creado, por ejemplo; los estatutos correspondientes a un ente, o reglamentaciones de un carácter sumamente técnico, circunstancias estas que no encajan con el contenido del proyecto que analizamos. Por tanto, sugerimos recuperar la técnica normativa utilizada hasta el último borrador y prescindir de su calificación como Reglamento para los siete preceptos que integran su parte dispositiva.

- 25 Igualmente generan dudas algunas de las supuestas condiciones técnicas incorporadas en el Anexo I. En concreto, las contenidas en las reglas 1 y 2. En ambos casos se trata de exclusiones frente a la aplicación del decreto cuyo proyecto se analiza.
- 26 En los Anexos de las normas es en donde tienen su espacio las tablas, los gráficos, las figuras, los mapas, los listados o los requisitos técnicos (directriz 42). Pero difícilmente encajan en estos conceptos propios de los anexos las exclusiones citadas, que hallan su ubicación natural en la parte dispositiva, en concreto, en el artículo 2, titulado "ámbito de aplicación", y donde también se realiza una exclusión en cuanto a la aplicación del decreto a "aquellos productos de procesos de compostaje o biometanización....", sin que quede suficientemente justificado la ubicación en el Anexo, y no en la parte sustantiva, de la exclusión de los "residuos peligrosos" y "terrenos que tengan la consideración legal de montes", con las salvedades introducidas en este caso.

V

Análisis del texto sometido a consideración. Regulación material.

- 27 La parte expositiva del proyecto de decreto cumple, con carácter general, su función de explicar el objeto y la finalidad de la norma, resumiendo sucintamente su contenido para una mejor comprensión del texto y de las novedades que introduce en la regulación, así como las competencias y habilitaciones en cuyo ejercicio se dicta y un acertado resumen sobre su complejo procedimiento de elaboración y los diversos y variados informes recabados al efecto.
- 28 Y desde el punto de vista del examen de su contenido estrictamente material, consideramos que el proyecto analizado no ofrece problemas de legalidad y ha resuelto adecuadamente las dudas que pudieran surgir, tras la incorporación de las precisas recomendaciones realizadas tanto por la Secretaría general técnica del Departamento, como por la Letrada de la Comunidad Autónoma.

En atención a lo expuesto, el Consejo Consultivo de Aragón emite **dictamen favorable** al "Proyecto de Decreto.../2020, de de , del Gobierno de Aragón por el que se aprueba el Reglamento que regula la valorización de residuos orgánicos, distintos de los



CONSEJO CONSULTIVO DE ARAGÓN
Dictamen nº 141/2020

estiércoles, mediante operaciones de tratamiento de suelos", recomendando encarecidamente la incorporación de las sugerencias de técnica normativa realizadas en los parágrafos 24 y 25.

En Zaragoza, a dieciséis de septiembre de dos mil veinte.

LA SECRETARIA,

Consta la firma

Fdo.: Lucía Saavedra Martínez

LA PRESIDENTA,

p.s.

Consta la firma

Fdo.: Vega Estella Izquierdo

