



Dictamen

3/2015

Sobre el proyecto de decreto 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

Consejo Económico y Social de Aragón



CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE ARAGÓN

COLECCIÓN DICTÁMENES

Número 3/2015

Junio de 2015

© Consejo Económico y Social de Aragón, 2015

Esta publicación se edita únicamente en formato digital.

La reproducción de esta publicación está permitida citando su procedencia.

Consejo Económico y Social de Aragón

c/ Joaquín Costa, 18, 1º

50071 Zaragoza (España)

Teléfono: 976 71 38 38 – Fax: 976 71 38 41

cesa@aragon.es

www.aragon.es/cesa

En virtud de las competencias atribuidas al Consejo Económico y Social de Aragón por la Ley 9/1990, de 9 de noviembre, y de acuerdo con el procedimiento previsto en su Reglamento de organización y funcionamiento, aprobado por el Pleno el 9 de julio de 2012, la Comisión Permanente del Consejo Económico y Social de Aragón acuerda, en fecha 5 de junio de 2015, emitir el siguiente

DICTAMEN

I. Antecedentes

Con fecha 27 de abril de 2015 tuvo entrada en el Consejo Económico y Social de Aragón un escrito remitido por la señora Directora General de Calidad Ambiental, del Departamento de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente del Gobierno de Aragón, por el que se solicitaba informe de este Consejo sobre el "proyecto de decreto 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". La solicitud va acompañada por el texto del proyecto de decreto, una Memoria justificativa sobre su elaboración y un Informe sobre su tramitación, documentos suscritos igualmente por la Directora General solicitante.

Siguiendo el procedimiento para la emisión de dictámenes e informes regulado en el artículo 30 del Reglamento de 9 de julio de 2012, y de acuerdo con la delegación realizada por el Pleno del Consejo al amparo de lo previsto en el artículo 15.4 del mismo Reglamento, el proyecto de decreto ha sido analizado por las Comisiones Social y de Economía, en sus respectivas reuniones de fecha 1 de junio de 2015, que acordaron elevar a la Comisión Permanente el presente dictamen.

La Constitución Española establece en su artículo 45 que "Todos tienen el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, así como el deber de conservarlo", añadiendo en su apartado segundo que "los poderes públicos velarán por la utilización racional de todos los recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de vida y defender y restaurar el medio ambiente [...]".

Por su parte, el artículo 149.1.23ª de la Constitución reconoce al Estado competencia exclusiva en materia de "Legislación básica sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas de establecer normas adicionales de protección".

En el ámbito de la Comunidad Autónoma de Aragón, el Estatuto de Autonomía, aprobado por Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, establece en su artículo 18 una serie de derechos y deberes en relación con el medio ambiente, estableciendo en su apartado cuarto que "la actividad de los poderes públicos se guiará por los principios de prevención, precaución y respeto a los derechos de las futuras generaciones". También nuestro Estatuto asume entre las competencias exclusivas (artículo 71.22ª) la siguiente: "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”.

La protección medioambiental es, pues, una materia de competencia compartida entre distintas administraciones públicas, en la que corresponde al Estado la legislación básica y a las comunidades autónomas el desarrollo legislativo y la ejecución.

La legislación básica estatal está constituida en la actualidad en esta materia por la Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados, por la que se traspone al ordenamiento jurídico español lo dispuesto en la Directiva 2008/98/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de noviembre de 2008, sobre los residuos y por la que se derogan determinadas Directivas integrándolas en una única norma.

La norma principal para el desarrollo de la legislación básica en el ámbito aragonés es la reciente Ley 11/2014, de 4 de diciembre, de prevención y protección ambiental de Aragón (que ha venido a derogar la Ley 7/2006, de 22 de junio, de protección ambiental de Aragón). La disposición adicional quinta de la vigente Ley de prevención y protección ambiental de Aragón establece en su apartado primero:

"Aquellas instalaciones destinadas a la cría intensiva que, por sus características, queden sometidas al procedimiento de autorización ambiental integrada previsto en los artículos 46 y siguientes de la ley, deberán acreditar, para la obtención o revisión de la misma, la aplicación de procesos de gestión de los estiércoles producidos en las mismas que garanticen el cumplimiento de los requisitos establecidos en la normativa sectorial sobre la gestión de estiércoles y, en particular, de los derivados de la normativa sobre contaminación de agua, residuos, emisiones a la atmósfera, directrices ganaderas y fertilización."

Por su parte, la citada disposición adicional quinta, en sus apartados cuarto y quinto, encomienda al Gobierno de Aragón, en el plazo de un año desde la promulgación de la Ley, el desarrollo reglamentario del sistema de acreditación de la adecuada gestión de estiércoles por las instalaciones ganaderas destinadas a la cría intensiva (estén o no sometidas a autorización ambiental integrada), el procedimiento de elaboración de los planes de fertilización mediante estiércoles, y las condiciones de autorización de los centros gestores de estiércoles. Este es el objeto del proyecto de decreto sometido a dictamen del Consejo Económico y Social de Aragón.

II. Contenido

El proyecto de decreto 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 consta de una exposición de motivos, veintiocho artículos, distribuidos en tres títulos, seis disposiciones en su parte final y siete anexos.

En la exposición de motivos se hace referencia a la relevancia ambiental de la materia, al marco competencial y normativo del proyecto de decreto, y se expone sucintamente su contenido y procedimiento de elaboración.

El título primero (artículos 1 a 3) se dedica a disposiciones generales: objeto, definiciones y ámbito de aplicación.

El título segundo, dedicado a las actividades de producción, gestión y aplicación de la materia orgánica fertilizante, está dividido en tres capítulos. El capítulo primero (artículos 4 a 16) regula esas actividades en el caso de estiércoles; el capítulo segundo (artículos 17 a 24), en el caso de residuos orgánicos; y el capítulo tercero (artículo 25) atiende al control coordinado de las actividades de producción y aplicación agraria de la materia orgánica fertilizante.

El título tercero (artículos 26 a 28) regula la gestión de residuos y aguas residuales en explotaciones ganaderas.

La parte final incluye tres disposiciones transitorias (sobre adaptación de distintas autorizaciones), una derogatoria (del anexo XII de las directrices sectoriales sobre actividades e instalaciones ganaderas) y dos disposiciones finales (sobre habilitación para el desarrollo normativo y sobre entrada en vigor).

Los anexos van referidos a condiciones técnicas para la aplicación de estiércoles y las correspondientes declaraciones (anexos I a III); condiciones, y correspondientes declaraciones, para la valorización agraria de residuos orgánicos (anexos IV a VI), y parámetros del material bioestabilizado (anexo VII).

III. Observaciones de carácter general

I

Los residuos ganaderos en Aragón

El Consejo Económico y Social de Aragón ha señalado en anteriores dictámenes cómo los residuos constituyen uno de los problemas ambientales más graves de los países desarrollados, puesto que su producción ha aumentado en los últimos años en cuantía considerable, evolucionando de forma paralela a nuevas costumbres y nuevos modos de producción. En este contexto, garantizar una adecuada gestión de los residuos se ha convertido en uno de los objetivos esenciales de las políticas medioambientales de todos los poderes públicos, políticas que se entrelazan necesariamente con las destinadas a fomentar el desarrollo económico y la generación de empleo, puesto que condicionan los costes soportados por los diferentes sectores productivos.

Esta vinculación entre políticas medioambientales y de desarrollo económico es muy intensa en general en el caso del sector agrario, pero especialmente relevante en Aragón, por el mayor peso de su subsector ganadero. El sector agrario tiene, globalmente, un mayor peso en la economía aragonesa que el correspondiente en el conjunto nacional: así, la producción total agraria alcanzó en 2013 un volumen de 3.793,2 millones de euros (aunque para 2014 se estima, en el momento de redactar

este dictamen, un descenso del orden de un 6%) y dio empleo a un número superior a 30.000 trabajadores. Además, es un sector que tiende a mostrar estabilidad en períodos de ajuste económico, lo que resulta clave dados los fuertes encadenamientos que tiene con otros subsectores y, en especial, con el agroindustrial, actividad estratégica para la economía aragonesa por su gran potencial de crecimiento.

Si el sector agrario tiene más peso en Aragón que en el conjunto nacional, todavía es mucho mayor el peso relativo del subsector ganadero, ya que supone cerca del 60% del total de la producción agraria aragonesa (frente a un 36% que representa en España). Y, dentro de éste, destacan las actividades ligadas al porcino, que representan un 61% del subsector ganadero, con una producción final en 2013 de 1.345 millones de euros, ocupan a más de 10.000 personas a tiempo completo, y mantienen una tendencia al crecimiento, alcanzando en 2014 los 10,7 millones de cabezas y superando un millón de toneladas de carne. En un segundo nivel de importancia se encuentran el bovino y los pollos cebados, que representan respectivamente el 15,3% y 10,3% de la producción ganadera.

El Consejo, a partir de estos datos socioeconómicos, considera que ésta es una materia en la que la administración debe realizar los mayores esfuerzos para equilibrar los fines asociados a sus políticas medioambientales (sobre todo en un escenario global de reducción en la emisión de contaminantes) y los asociados a sus políticas de desarrollo económico y de creación de empleo. Por este motivo, el Consejo respalda la iniciativa del Gobierno de Aragón de mantener actualizada la regulación sobre la gestión de estiércoles y de residuos ganaderos.

II

El proceso de elaboración del proyecto de decreto

El Consejo Económico y Social, como órgano consultivo destinado a facilitar la participación de los agentes sociales en la actividad económica, laboral y social de la Comunidad Autónoma, presta en sus dictámenes una atención especial a examinar las posibilidades de participación de los ciudadanos y de sus organizaciones en la elaboración de los proyectos normativos, y ello tanto porque así lo prevén distintas regulaciones, como porque de ese modo es posible alcanzar un mayor grado de legitimación social en el contenido de la norma y, como consecuencia, una más eficaz aplicación en la práctica.

En los antecedentes de este dictamen ya se ha señalado que el proyecto sometido al parecer de este Consejo va acompañado de un detallado "Informe sobre la tramitación del proyecto de decreto", informe en el que se especifican los resultados de los trámites de información pública, de consultas personalizadas y de dictamen por parte del Consejo de Protección de la Naturaleza.

El Consejo Económico y Social ha señalado en reiteradas ocasiones que es conveniente, en los procedimientos de elaboración de disposiciones de carácter general, distinguir entre los procesos de participación ciudadana y los trámites de información pública.

- Los procesos de participación ciudadana buscan permitir la expresión de las distintas sensibilidades que concurren en la materia que pretende regularse, facilitando la formulación de posiciones generales por diferentes actores, con el objeto de que la administración conozca cuáles son tales posiciones.
- Los trámites de información pública, en cambio, buscan depurar jurídicamente un texto ya redactado, perfeccionarlo, pero no resultan adecuados para manifestar desacuerdos cuando los objetivos generales no son compartidos.

El citado Informe sobre la tramitación del proyecto de decreto permite apreciar cómo se ha dado cumplimiento a algunos de los requisitos principales de un correcto trámite de información pública, y especialmente el Consejo quiere reconocer éstos:

- Se ha permitido, a través de un trámite de información pública general y de consultas personalizadas, la intervención de los interesados en la materia.
- Se ha facilitado respuesta para cada una de las alegaciones formuladas, indicando no sólo el parecer favorable o desfavorable de la administración, sino exponiendo la correspondiente motivación.
- Se ha aportado, en el citado informe, un análisis más extenso sobre aquellas alegaciones que se han considerado más relevantes.
- Se ha dado publicidad al contenido del informe, a través de su publicación en la página web del Gobierno de Aragón, en el apartado "Transparencia. Normas en trámite de elaboración", donde puede consultarse además otra documentación relevante, especialmente el texto del proyecto sometido a información pública y el texto con las modificaciones introducidas a raíz de esos trámites, remarcando gráficamente cuáles han sido tales modificaciones. Esta atención al "retorno" hacia quienes han intervenido en el trámite resulta de especial valor.

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 pudo estar en la base de algunas de las alegaciones formuladas en el trámite de información pública.

Por último, el Consejo quiere subrayar el oportuno momento procedimental en que se ha solicitado su dictamen. En este sentido, conviene recordar que este Consejo ha manifestado reiteradamente que el momento adecuado para su intervención es en el tramo final del proceso de elaboración normativa, inmediatamente antes de someter el proyecto a la aprobación del Gobierno de Aragón (y demás informes preceptivos asociados legalmente a esa decisión aprobatoria), de tal forma que su parecer sea emitido sobre un texto ya elaborado, sobre el que hayan tenido ocasión de pronunciarse los ciudadanos, las organizaciones interesadas y los órganos de asesoramiento sectorial.

III *Objetivos de la nueva regulación*

Una manifestación de la insuficiencia del proceso de participación ciudadana, a la que ya se ha aludido en el apartado anterior, es que la principal alegación realizada en el trámite de información pública queda formulada en el Informe sobre la tramitación del siguiente modo: "El sector agroganadero aragonés se opone a la promulgación de esta norma".

Es evidente, tal como ya se ha señalado en este dictamen, que en la materia tratada confluyen intereses que pueden resultar contradictorios: los de protección del patrimonio medioambiental y los propios de carácter económico de los actores de un determinado sector productivo. Pero ésta es precisamente la finalidad de los procesos de participación ciudadana: permitir a la administración encontrar el enfoque que permita la máxima conciliación entre intereses contrapuestos, todos perfectamente legítimos. Cuando esta finalidad se alcanza, es posible que los sectores afectados por una nueva regulación acepten ésta, y faciliten su aplicación en la práctica, por comprender que el objetivo básico de tal regulación es un adecuado punto intermedio entre esos intereses contrapuestos.

El Consejo entiende la relevancia de adaptar esta normativa, y es plenamente consciente de los condicionantes temporales que animan a su aprobación:

- Por una parte, dar adecuado cumplimiento a la previsión legal, que, como se ha indicado, fija su aprobación dentro del año siguiente a la promulgación de la Ley 11/2014, de 4 de diciembre.
- Y, por otra, atender la circunstancia, señalada en la Memoria justificativa que acompaña al proyecto de decreto, que se deriva de que la aplicación directa como fertilizante agrario sea el sistema más económico de gestión de estiércoles, y pueda estimarse próximo al ciento por ciento el grado de cobertura teórico de la demanda de fertilización nitrogenada, lo que potencialmente incrementa los riesgos asociados a una inadecuada gestión de los estiércoles.

A pesar de la urgencia que parece derivarse de estos condicionantes, el Consejo cree que sería oportuno que la administración dedicase los mayores esfuerzos a evitar aprobar una regulación a la que se oponen sus principales destinatarios. En este sentido, las técnicas acreditadas en los procesos de participación quizá podrían ayudar a mejorar el enfoque del proyecto previsto, aun cuando su práctica o resultado exigiese algún retraso en la aprobación definitiva de la norma.

En este momento del procedimiento, podría resultar de interés una reflexión acerca del modo en que la norma propuesta alcanza determinados objetivos, y la medida en que podrían ser alcanzados de forma alternativa. Algunos de estos objetivos deberían ser éstos:

- Integración en un sistema normativo coherente. En relación con este objetivo, puede resultar problemático el que todavía se encuentre sin finalizar el procedimiento de revisión del Plan de Gestión Integral de Residuos de Aragón (GIRA) 2014-2019, sobre el que el CESA se pronunció en su dictamen 10/2013, de

noviembre de ese año, y en el que señalaba la necesidad de redactar un nuevo documento, completo y sistemático, que debería someterse a un nuevo proceso de información pública y a la opinión de los distintos órganos especializados, con el fin último de alcanzar el máximo grado de consenso social, deseable en la aprobación de este instrumento clave en la gestión de residuos en Aragón.

- Simplificación del sistema normativo a aplicar. La proliferación normativa es un problema a cuya resolución debe tenderse con cualquier nueva norma que pretenda aprobarse; por ello, debiera resultar patente la clarificación de la normativa aplicable en este ámbito que se derivaría de la aprobación del proyecto (que, en principio, únicamente afecta al anexo XII de las directrices sectoriales sobre actividades e instalaciones ganaderas).
- Simplificación de los procedimientos administrativos, muy especialmente reducción de las cargas administrativas que recaen sobre los administrados. Cualquier nuevo requisito de carácter burocrático debería estar plenamente justificado, sustituir a alguno anterior y, en su caso, resultar de más sencillo cumplimiento práctico; en caso contrario, la administración debería asumir la necesidad de colaborar y, en su caso, compensar a los nuevos obligados. A través de este criterio, deberían ser examinadas las declaraciones y adaptación de autorizaciones previstas en diversos preceptos del proyecto (como los artículos 13 y 24 o las disposiciones transitorias). Como ha señalado el Consejo en otras ocasiones, el objetivo de la reducción de cargas administrativas debe entenderse justificado en las correlativas ganancias de competitividad.

IV. Observaciones de carácter específico

A la exposición de motivos

A pesar de la innegable complejidad normativa de esta materia, el contenido de la exposición de motivos resulta demasiado prolijo para la función que a esta parte expositiva reconocen las Directrices de técnica normativa del Gobierno de Aragón, aprobadas por Acuerdo de 28 de mayo de 2013: “explicar el objeto y finalidad de la norma, resumiendo sucintamente su contenido”.

Al conjunto de la parte dispositiva

Siguiendo igualmente lo señalado en las referidas Directrices de técnica normativa, y atendiendo a la extensión del texto, se sugiere realizar su división interna no en títulos, sino en capítulos y secciones.

Por el mismo motivo, se propone eliminar de los apartados de los distintos preceptos la referencia al número del artículo (2.1, 2.2...), que resulta poco habitual en la normativa aragonesa.

Al artículo 4: Productores de estiércoles

En el apartado 4.1 se mantiene una referencia a la Ley 7/2006, de 22 de junio, de protección ambiental de Aragón, hoy derogada. Debería actualizarse con la oportuna referencia a la Ley 11/2014, de 4 de diciembre, de prevención y protección ambiental de Aragón.

Al artículo 6: Gestión de estiércoles

En relación con lo indicado en el apartado 6.3, podría resultar conveniente aclarar la redacción, puesto que podría interpretarse como que la gestión se realizará conforme a alguno de estos documentos: el proyecto, la autorización ambiental integrada o la licencia ambiental de actividad clasificada. Tal interpretación podría llevar a entender 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 importante variabilidad dentro del territorio aragonés.

Una indicación similar puede realizarse en relación con el artículo 8.4.

Al artículo 8: Régimen de autorización y registro de los centros de gestión de estiércoles

En el apartado 8.5 se mantiene una referencia a la Ley 7/2006, de 22 de junio, de protección ambiental de Aragón, hoy derogada. Debería actualizarse con la oportuna referencia a la Ley 11/2014, de 4 de diciembre, de prevención y protección ambiental de Aragón.

A la disposición adicional primera

La redacción de esta disposición podría generar en el futuro dudas interpretativas. Siendo comprensible la referencia del párrafo primero a "los departamentos competentes en materia de agricultura, ganadería y medio ambiente", puesto que se trata de una habilitación de carácter genérico; no lo es tanto en el párrafo segundo, que habilita a varios departamentos para aprobar normativa reglamentaria de desarrollo en ámbitos que corresponden bien al ámbito ganadero, bien al ámbito medioambiental. En este sentido, esta redacción contrasta con la del artículo 21.4, que habilita al "consejero competente en materia de residuos" para aprobar un determinado modelo de declaración.

V. Conclusiones

El Consejo Económico y Social de Aragón comparte la conveniencia de mantener actualizada la regulación sobre la gestión de estiércoles y de residuos ganaderos, por tratarse de un ámbito de indudable relevancia en el conjunto de la economía aragonesa, en el que confluyen intereses, que pueden resultar contradictorios, de carácter medioambiental y de desarrollo económico. Sin embargo, el Consejo 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.

Zaragoza, a 5 de junio de 2015

V.º B.º

LA PRESIDENTA DEL CONSEJO
ECONÓMICO Y SOCIAL DE ARAGÓN

Natividad Blasco de las Heras

LA SECRETARIA GENERAL

Belén López Aldea