

Expte.

DI-685/2004-2

**EXCMO. SR. CONSEJERO
DEPARTAMENTO DE MEDIO AMBIENTE
Edificio Pignatelli. María Agustín, 36
50004 ZARAGOZA**

1 de febrero de 2005

ASUNTO: Sugerencia relativa a tramitación administrativa de solicitudes en materia de medio ambiente

I.- ANTECEDENTES

PRIMERO.- El día 24/05/04 tuvo entrada en esta Institución una queja motivada por la falta de trámite de un expediente en el Departamento de Medio Ambiente del Gobierno de Aragón.

SEGUNDO.- En la misma se hace alusión a los problemas que está teniendo la sociedad Centro de Gestión de Estiércoles de Boquiñeni S.L., dedicada al tratamiento de los purines con el fin de eliminar sus repercusiones medioambientales y obtener abono a partir de este producto.

Señala que con el fin de montar una planta en Boquiñeni han presentado en el Departamento de Medio Ambiente la documentación requerida por el Plan de Residuos Ganaderos de 2002, y tras elaborar los proyectos técnicos y ajustarse estrictamente a lo dispuesto en el mismo, les han contestado que ellos no son competentes, sin que especifiquen el órgano administrativo al que pueden dirigirse para resolver la cuestión. Entretanto, se han ido haciendo inversiones que precisan ejecución, y se continúan generando purines que almacenan los ganaderos en espera de poder hacer un tratamiento adecuado en esta planta.

El firmante de la misma considera muy deficiente esta forma de funcionamiento, *que no contribuye para nada en resolver un problema grave en nuestra ganadería, y que en caso de no realizarse debidamente la gestión tiene repercusiones negativas en el medio natural; los ganaderos están sometidos a una presión constante por los agentes de vigilancia medioambiental, debido a que precisan verter este producto en los campos, ya que las posibilidades de almacenamiento son limitadas.*

TERCERO.- A la vista de la queja presentada, se acordó admitirla a supervisión, efectuando la oportuna asignación del expediente para su instrucción. A tal objeto, se envió con fecha 01/06/04 un escrito al Consejero de Medio Ambiente recabando información acerca de la cuestión planteada en la queja y, en particular, la tramitación dada a dicha solicitud para la actividad de referencia y el procedimiento que, en su caso, deba seguir y la documentación que precise aportar para obtener

las licencias que procedan y ejercer legalmente la actividad.

Ante la demora en la respuesta, se efectuaron sendos recordatorios de petición de información con fechas 21/07/04 y 28/10/04.

CUARTO.- La respuesta del Departamento se recibió el 30/12/04, y mediante un informe fechado el 29/11/04, el Secretario General Técnico da cuenta de los siguientes extremos:

1. ANTECEDENTES.

Con fecha 24 de febrero de 2004 (Reg. Entrada 55270) el Ayuntamiento de Boquiñeni presentó solicitud de Autorización Ambiental Integrada para la construcción de un centro de gestión y tratamiento de las deyecciones ganaderas, proyecto promovido por la entidad Centro Gestión de Estiércoles Boquiñeni, S.L.

A dicha solicitud se acompañaba, entre otra documentación, copia por triplicado de la solicitud de licencia presentada por los representantes de la empresa ante el Ayuntamiento y del Informe Urbanístico elaborado por el Arquitecto Municipal, en el que se concluye que las características de la actividad planteada en su desarrollo total hace aconsejable su tramitación conforme al procedimiento establecido en la Ley 16/2002, de 1 de julio, de Prevención y Control Integrado de la Contaminación.

A lo largo de los meses de abril y mayo de 2004, y sin que mediara trámite alguno de publicidad del proyecto, se remitieron a la Dirección General de Calidad Ambiental, dependiente de este Departamento, los siguientes escritos de alegaciones: (NOTA: cita aquí cinco alegaciones remitidas al Departamento)

2. RESOLUCIÓN DEL EXPEDIENTE.

Con fecha 10 de mayo de 2004 se dictó Resolución de la Dirección General de Calidad Ambiental, por la que se archiva el procedimiento de solicitud de Autorización Ambiental Integrada solicitada, practicándose la notificación en tiempo y forma al Ayuntamiento de Boquiñeni con fecha 18 de mayo de 2004, con devolución del expediente, y al Centro de Gestión de Estiércoles Boquiñeni, S.L. en esa misma fecha. Asimismo, con fecha 24 de mayo de 2004 se publicó en el Boletín Oficial de Aragón número 59.

3. MOTIVACIONES DE LA RESOLUCIÓN.

Primera: *El apartado 5 (Gestión de Residuos) del Anexo 1 de la Ley 16/2002, de 1 de julio, de Prevención y Control de la Contaminación, no recoge entre las actividades sometidas a la aplicación de la misma las correspondientes a valorización de este tipo. Únicamente se refiere a instalaciones para la eliminación de residuos no peligrosos si su capacidad es de más de 50 toneladas día, y este no es el caso que nos ocupa.*

Segunda : *A este tipo de instalaciones les es de aplicación el Reglamento 1774/2002, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 3 de octubre de 2002 por el que se establecen normas sanitarias aplicables a los subproductos animales no destinados al consumo humano. Así, el artículo 1 regula su ámbito de aplicación, en los siguientes términos:*

El presente Reglamento establece normas en materia de salud animal y pública aplicables a:

- (a) la recogida, el transporte. el almacenamiento, la manipulación, la*

transformación y la utilización o eliminación de subproductos animales, con objeto de impedir que estos productos entrañen algún tipo de riesgo para la salud humana o animal

Tercera : *El artículo 5 del Reglamento 1774/2002 del Parlamento Europeo y del Consejo incluye los estiércoles como material de categoría 2, y su destino, según recoge el artículo 2 e), será su tratamiento en plantas de biogás o compostaje (cuya autorización se regula en el artículo 15) o en una instalación técnica autorizada (reguladas en el artículo 1 8).*

En consecuencia, y de acuerdo con las definiciones que proporciona el Reglamento, el proyecto promovido por el CENTRO DE GESTION DE ESTIÉRCOLES DE BOQUÍNENI, S.L. se refiere a una planta técnica, siendo de aplicación el Reglamento 1774/2002, de 3 de octubre, del Parlamento Europeo y del Consejo. De este modo, la autorización, inspección y control se realizarán según lo establecido en el Anexo V, capítulos IV y V de este mismo Reglamento y el Real Decreto 1429/2003. de 21 de noviembre, por el que se regulan las condiciones de aplicación de la normativa comunitaria en materia de subproductos de origen animal no destinados al consumo humano, que es la norma básica que transpone dicho Reglamento para todo el Estado, si bien, efectivamente, en ninguna de las dos normas, comunitaria y estatal, se define de forma específica la autoridad competente para ello.

Cuarta: *Dado lo anteriormente dicho, el Departamento de Medio Ambiente, ha remitido al Departamento de Agricultura y Alimentación para que realice las aportaciones que considere oportunas, un borrador de Decreto por el que se regularán las competencias en materia de recogida, transporte y almacenamiento de los estiércoles en desarrollo del Real Decreto 1429/2003, de 21 de noviembre.*

II.- CONSIDERACIONES JURÍDICAS

Primera.- Sobre la necesidad urgente de gestionar los residuos ganaderos.

La necesidad de dar cumplimiento a diversas normativas europeas y estatales en materia de residuos y de dar una solución adecuada a esta problemática ha motivado la aprobación por el Gobierno de Aragón, mediante acuerdo de 11 de enero de 2005, del Plan de Gestión Integral de los Residuos de la Comunidad Autónoma de Aragón, GIRA, con un ámbito temporal entre los años 2005 y 2008.

Junto a residuos de otras características y procedencias, el Plan se ocupa de los residuos ganaderos, dejando sin efecto el Plan de Residuos Ganaderos aprobado por acuerdo del Gobierno de Aragón del 17/09/02, cuya vigencia estaba prevista de 2003 a 2007. La finalidad de este Plan era hacer un diagnóstico de la situación y dar respuesta a los problemas que el rápido crecimiento y la fuerte concentración del sector estaban generando en nuestro territorio; la planificación realizada se centró sendos programas de actuación para estiércoles y para residuos zoonosanitarios. Algunas de estas propuestas Plan se recogen en el actual Plan Integral, al ser plenamente coincidentes con sus objetivos y principios.

El GIRA destaca que, a pesar de ser los propios ganaderos los responsables de la correcta gestión del residuo, las Administraciones Públicas, en su calidad de agentes responsables en materia de regulación y ordenación del sector, pueden y deben colaborar en implantar un modelo de gestión adecuado en el

territorio, implicando en esta tarea a la Administración pública en todos sus niveles: autonómico, comarcal y municipal.

En materia de residuos ganaderos se ha pasado de una actividad ganadera tradicional ligada a las explotaciones agrarias, que ha permitido la utilización de los estiércoles de forma integrada dentro del proceso de producción agrícola sin producir problemas medioambientales importantes, a procesos de cría intensiva de ganado concentrados territorialmente (en solo cinco comarcas se ubica casi el 50% del censo total de porcino de cebo) que generan un problema importante a la hora de gestionar los residuos ganaderos, tanto los propios estiércoles como los fitosanitarios o cadáveres.

Conforme a esta distinción, el Plan GIRA distingue aquellos municipios donde no hay problemas de saturación, que pueden continuar con las aplicaciones tradicionales de estiércoles, de las zonas saturadas, en las que, a la vista del problema existente, ha previsto la intervención del sector público tanto desde el punto de vista del fomento como para la promoción directa de la implantación de tratamientos de depuración de estiércol de tipo biológico, compostaje u otros que eliminen los excedentes de nitrógeno o bien que permitan su concentración en la fracción sólida de manera que sea más fácil su transporte a otras zonas donde agrícolamente sean necesarios.

Por ello, cuando el Plan GIRA analiza en su punto 6.A.6.1 las actuaciones en materia de infraestructuras dispone lo siguiente: *Teniendo en cuenta la presión de nitrógeno, y atendiendo a la carga que soporta el territorio, se revela necesario actuar en las Comarcas más saturadas... Para ello, la administración de la Comunidad Autónoma participará directamente en la construcción de las infraestructuras de depuración que sean necesarias en el ámbito comarcal, priorizando, lógicamente, las inversiones de acuerdo con la presión de cada territorio. Se considera que la iniciativa debe partir de las asociaciones de productores y de las propias comarcas, participando en igual proporción tanto los agentes productores como las dos administraciones implicadas.*

En el mismo sentido, cuando se refiere a las actuaciones en materia de fomento de la mejora ambiental ganadera (6.A.6.2) propone utilizar instrumentos económicos como incentivadores de la inversión privada, tales como el apoyo financiero a proyectos que apliquen tecnologías de tratamiento sostenibles y a la implantación de centros gestores de estiércoles, principalmente de ámbito supramunicipal, para conseguir un correcto reparto y distribución de purines en las tierras que gestionan, facilitando a través de esta centralización el control por parte de la Administración Ambiental de las aplicaciones individuales de este producto.

En el presente caso, la zona donde se pretende instalar la planta de tratamiento de purines, ubicada en el término municipal de Boquiñeni, en la Comarca de la Ribera Alta del Ebro, figura efectivamente en el mapa del Plan GIRA Presión de las deyecciones de la ganadería sobre los terrenos de cultivo y pradera natural por municipios con una presión de nitrógeno (KgN/Ha y año) superior a 210, por lo que entra en el concepto de zona saturada. Ello obliga a una participación de la Administración de la Comunidad Autónoma más activa que la propiamente de control y autorización para el ejercicio de actividades, habida cuenta del problema medioambiental que la concentración de esta clase de residuos puede suponer y la dificultad de limitar su producción para explotaciones en marcha, como aquí ocurre.

Segunda.- Sobre la obligación de resolver atendiendo al fondo del asunto.

La Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, obliga a la Administración (art. 42) a dictar resolución expresa en todos los procedimientos, precisando su artículo 89 que la resolución que ponga fin al procedimiento decidirá todas las cuestiones planteadas por los interesados y aquellas otras derivadas del mismo.

En la respuesta dada por la Dirección General de Calidad Ambiental mediante resolución de 10/05/04 archivando el procedimiento de autorización ambiental integrada no atiende debidamente la cuestión planteada ni el interés que quiere satisfacer, la depuración de purines, coincidente con el de la Administración dada la problemática que generan estos residuos, principalmente en las zonas saturadas, como resulta ser el término municipal de Boquiñeni por el gran número de explotaciones porcinas en la zona.

En dicha resolución se cita el apartado 5 (Gestión de Residuos) del Anexo 1 de la Ley 16/2002, de 1 de julio, de Prevención y Control de la Contaminación, en el párrafo 5.2, que se refiere a las instalaciones para la eliminación de residuos no peligrosos con una capacidad superior a 50 toneladas diarias, y con apoyo en este razonamiento se desestima su tramitación sin ofrecer ninguna alternativa, como podrían ser las que a continuación se estudian.

En primer lugar, la consideración de este residuo como vertido peligroso. La Ley 20/1986, de 14 de mayo, que establece el régimen jurídico básico de los residuos tóxicos y peligrosos, los define como *materiales sólidos, pastosos, líquidos, así como los gaseosos contenidos en recipientes, que, siendo el resultado de un proceso de producción, transformación, utilización o consumo, su productor destine al abandono y contengan en su composición alguna de las sustancias y materias que figuran en el Anexo de la presente Ley en cantidades o concentraciones tales que representen un riesgo para la salud humana, recursos naturales y medio ambiente*, al objeto de garantizar la protección de la salud humana, la defensa del medio ambiente y la preservación de los recursos naturales. En el anexo de la Ley se contiene una relación de sustancias o materias tóxicas y peligrosas entre las que figuran los compuestos farmacéuticos y los nitratos, sustancias ambas que se generan en los residuos porcinos, y son debidas deben al proceso de producción intensiva, que requiere la utilización a gran escala de medicamentos veterinarios para, en última instancia, garantizar la rentabilidad de la explotación, y un determinado tipo de alimentación que se aparta de lo que resultaría natural para estos animales. La presencia de tales sustancias, y su poder contaminante, hace que sea razonable considerar el residuo que las contiene como peligroso; téngase en cuenta que los nitratos es una de las causas más importantes de contaminación de las aguas subterráneas en amplias zonas de Aragón, debido tanto a las prácticas agrícolas con fertilizantes químicos como al propio vertido de purines, y que esta contaminación resulta ser mucho más peligrosa que la de las propias aguas superficiales, cuya recuperación es más sencilla. A diferencia de estas, cuya afección se produce por la alta carga contaminante de naturaleza orgánica, que en las subterráneas se elimina en parte por el filtrado y el efecto autodepurador del suelo, se produce una acumulación de materia nitrogenada que lentamente va elevando la concentración de nitratos hasta límites inaceptables para los usos que posteriormente se podrían dar a las aguas debido a su alta carga contaminante. La propia Ley de prevención y control integrados de la contaminación se refiere a esta circunstancia cuando obliga a tener en cuenta, para la determinación de los valores límite de emisión en la autorización ambiental integrada, la afección al agua de las sustancias que contribuyen a la eutrofización, en particular nitratos y fosfatos.

Así, la consideración del estiércol porcino como residuo peligroso hubiese permitido su conceptualización dentro de la categoría 5.1 del anexo I de la Ley 16/2002 (Instalaciones para la valorización de residuos peligrosos o para la eliminación de dichos residuos en lugares distintos de los vertederos, de una capacidad de más de 10 toneladas por día) y tramitar el expediente encaminado a la obtención, si fuese procedente, de la autorización ambiental integrada. Si así se considera, y a tenor de lo establecido en el Anexo I de la *Ley 23/2003, de 23 de diciembre, de creación del Instituto Aragonés de Gestión Ambiental*, correspondería a esta Entidad su resolución. En todo caso, debe considerarse que la aplicación del régimen establecido para la gestión de residuos peligrosos, a pesar de su severidad, resulta más favorable para el interesado que la paralización de su proyecto, que deja en suspenso la actividad y no resuelve los problemas de los ganaderos ni las posibles afecciones al medio ambiente.

La otra vía por la que podría haberse reconducido la instrucción de este expediente, en caso de no considerar el estiércol porcino como residuo peligroso, es la propia de la evaluación de impacto ambiental. El Real Decreto Legislativo 1302/1986, de 28 junio, de Evaluación de impacto ambiental, señala en su artículo 1.2 que *Los proyectos públicos o privados, consistentes en la realización de las obras, instalaciones o de cualquier otra actividad comprendida en el anexo II de este Real Decreto Legislativo sólo deberán someterse a una evaluación de impacto ambiental en la forma prevista en esta disposición, cuando así lo decida el órgano ambiental en cada caso. La decisión, que debe ser motivada y pública se ajustará a los criterios establecidos en el anexo III.* En el grupo 9 del anexo II se citan, entre otros proyectos, las instalaciones de eliminación de residuos no incluidas en el anexo I, que alude a la eliminación de residuos peligrosos o a otros que no lo son mediante procedimientos químicos. Como en el caso anterior, resultaría igualmente competente el Instituto Aragonés de Gestión Ambiental.

En todo caso, la instalación deberá reunir las condiciones establecidas en el Reglamento 1774/2002, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 3 de octubre de 2002 por el que se establecen normas sanitarias aplicables a los subproductos animales no destinados al consumo humano, y en su norma de trasposición, el Real Decreto 1429/2003, de 21 de noviembre, por el que se regulan las condiciones de aplicación de la normativa comunitaria en materia de subproductos de origen animal no destinados al consumo humano, que remite para la concesión de autorizaciones a la autoridad competente, que deberá ser la de la Comunidad Autónoma. Si bien no se ha dictado una norma específica para la atribución expresa de esta responsabilidad, es necesario remitirse al *Decreto 37/2004, de 24 de febrero, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba la estructura orgánica del Departamento de Medio Ambiente*, cuyo artículo 1 asigna a este Departamento la vigilancia, inspección y sanción de las actividades de producción y gestión de residuos y la emisión de informes ambientales, correspondiendo a la Dirección General de Calidad Ambiental (art. 7) el ejercicio de las competencias atribuidas al Departamento en materia de residuos y la implementación de medidas generales para la prevención de impactos asociados a las actividades con repercusión en el medio ambiente.

III.- RESOLUCIÓN

Vistos los antecedentes de hecho y consideraciones realizadas, y en ejercicio de las facultades que a esta Institución confiere el artículo 22 de la Ley

4/1985, de 27 de junio, reguladora del Justicia de Aragón, he resuelto efectuar al Departamento de Medio Ambiente la siguiente **SUGERENCIA**:

Que establezca los mecanismos y determine los órganos competentes para que las solicitudes que se formulen en el ámbito competencial del Departamento de Medio Ambiente se resuelvan a través de los cauces establecidos, de forma que se ejerzan adecuadamente las atribuciones que la legislación asigna a la Comunidad Autónoma de Aragón y no se paralicen las iniciativas ciudadanas en esta materia, máxime cuando coinciden con los designios administrativos reflejados en documentos aprobados y que responden a un interés público.

Agradezco de antemano su colaboración y espero que en un plazo no superior a un mes me comunique si acepta o no la Sugerencia formuladas, indicándome, en este último supuesto, las razones en que funde su negativa.

EL JUSTICIA DE ARAGÓN

Fernando García Vicente