

Dictamen núm. 22/2008, relatiu al Projecte de decret pel qual s'estableixen els principis generals per a la utilització agrícola dels fons a les Illes Balears

Dictamen núm. 22/2008, relatiu al Projecte de decret pel qual s'estableixen els principis generals per a la utilització agrícola dels fems a les Illes Balears

Atès el que disposa l'article 2, núm. 1, lletra *a*, incís primer, de la Llei 10/2000, de 30 de novembre, del Consell Econòmic i Social de les Illes Balears i, l'article 4, lletra *a*, incís primer del Decret 128/2001, de 9 de novembre, pel qual se n'aprova el Reglament d'organització i funcionament, el Consell Econòmic i Social emet el següent:

DICTAMEN

I. Antecedents

Primer. El dia 21 de novembre de 2008 es registra d'entrada en el Consell Econòmic i Social (CES) la sol·licitud de dictamen de la Conselleria d'Agricultura i Pesca relativa al Projecte de decret pel qual s'estableixen els principis generals per a la utilització agrícola dels fems a les Illes Balears.

Segon. El dia 24 de novembre, s'anuncia l'entrada de la sol·licitud als consellers del CES i, seguidament, a les organitzacions que no hi estan representades, donant-los un termini per tal que facin les observacions que considerin adients. Respon a la tramesa la Caixa.

Tercer. El mateix dia es comunica a la Comissió Permanent la proposta dels serveis tècnics d'aquest Consell per tal que sigui la Comissió de Treball d'Economia, Desenvolupament Regional i Medi Ambient la que elabori la corresponent proposta de dictamen. Tots els membres de la Comissió Permanent en mostren la conformitat amb la proposta de designació.

Quart. El 26 de novembre la Conselleria d'Agricultura i Pesca envia, per correu electrònic, una nova versió del Projecte de decret, amb la revisió lingüística i correccions menors.

Cinquè. L'expedient tramés al CES consta de la següent documentació:

1. Proposta d'inici del procediment d'elaboració de la norma.
2. Resolució d'inici
3. Memòria justificativa de la conveniència de dur a terme la regulació objecte de la norma.
4. Normativa:
 - a. Reial decret 261/1996, de 16 de febrer, sobre protecció de les aigües contra la contaminació produïda pels nitrats procedents de fonts agràries
 - b. Llei 1/1998, de 21 d'abril, de residus
 - c. Reial decret 324/2000, de 3 de març, pel qual s'estableixen normes bàsiques d'ordenació de les explotacions porcínes
 - d. Reial decret 378/2001, de 6 d'abril, pel qual es regula el Pla Hidrològic de les Illes Balears
5. Esborrany inicial del projecte de decret i tràmit d'audiència
6. Projecte de decret tramés al Consell Consultiu
7. Informe del Departament Jurídic Econòmic
8. Informe de la Secretaria General.

9. Remissió del Projecte de decret al Consell Consultiu
10. Dictamen 104/2007, del Consell Consultiu
11. Esborrany de la nova versió de decret
12. Tramesa del Projecte a les entitats següents:
 - a. FAGME
 - b. AGRAME
 - c. Unió de Pagesos de Menorca
 - d. ASAJA BALEARES
 - e. UCABAL
 - f. Associació intersectorial Agrària
 - g. Associació municipal de les Illes Balears (AMIB)
 - h. Federació d'Entitats Locals de les Illes Balears (FELIB)
 - i. Unió de Pagesos de Mallorca
 - j. Consell Insular d'Eivissa
 - k. Consell Insular de Formentera
 - l. Consell Insular de Mallorca
 - m. Consell Insular de Menorca
13. Tramesa del Projecte a les conselleries del Govern de les Illes Balears
14. Tramesa del Projecte al Consell Econòmic i Social
15. Tramesa del Projecte a la directora gerent de l'Institut Balear de la Dona
16. Al·legacions presentades per:
 - a. Conselleria d'Esports i Joventut
 - b. Consell Econòmic i social
 - c. Conselleria de Comerç, Indústria i Energia
 - d. Conselleria d'Afers Socials, Promoció i Immigració
 - e. Conselleria de Presidència
 - f. ASAJA BALEARS
 - g. FELIB
 - h. Consell Insular d'Eivissa

- i. Conselleria d'Habitatge i Obres Públiques
- j. Consell Insular de Menorca
- k. Conselleria de Medi Ambient
- l. Institut Balear de la Dona
- m. Conselleria de Salut i Consum

17. Contestació a les següents al·legacions:

- a. FELIB
- b. Conselleria de Medi Ambient
- c. Consell Insular de Menorca
- d. ASAJA BALEARS
- e. Conselleria de Salut i Consum

18. Projecte de decret després d'al·legacions

19. Informe del Departament Jurídic Econòmic

20. Informe de la Secretaria General

Quart. D'acord amb el procediment aplicable i atès l'article 24 *d* del Reglament d'organització i funcionament del CES, la Comissió Permanent designa la Comissió de Treball d'Economia, Desenvolupament Regional i Medi Ambient perquè elabori la corresponent proposta. Aquesta comissió es reuneix amb aquest objecte el dia 3 de desembre i el Ple aprova, finalment, el dictamen el dia 17 de desembre de 2008.

II. Contingut del Projecte de decret

El Projecte de decret tramés per dictamen consta d'una part expositiva, una part dispositiva composta per 10 articles i una part final distribuïda en una disposició transitòria i dues disposicions finals.

I. El preàmbul desplega el marc normatiu que l'habilita i fa una breu exposició del contingut de la norma.

Així, d'una banda, d'acord amb la Llei 10/1998, de 21 d'abril, de residus, la normativa bàsica en aquesta matèria, ha de fixar els tipus i les quantitats de residus que poden ser utilitzats com a fertilitzant, així com les condicions en què l'activitat queda dispensada de l'autorització.

D'altra banda, l'Estatut d'autonomia de les Illes Balears disposa que el Govern de les Illes Balears pot establir els principis generals sobre les matèries que els consells insulars hagin assumit com a pròpies, per tal de garantir-los l'exercici de la potestat reglamentària

D'acord amb això, pretén regular un marc jurídic bàsic basat en aspectes d'interès suprainsular a partir del qual els consells insulars puguin desplegar completament aquesta matèria.

II. La part dispositiva del Projecte de decret, com s'ha dit, consta d'un total de 10 articles:

L'article 1 defineix l'objecte de la norma, que és l'aprovació dels principis generals als que ha d'ajustar-se la regulació de la gestió i producció de fems i del nitrogen que en generen per a la seva utilització agrícola en l'àmbit territorial de les Illes Balears.

L'article 2 defineix tota una sèrie de conceptes, als efectes del decret, com ara explotació ramadera i agrícola, fems, adob o fertilitzant.

L'article 3 estableix els requisits dels sistemes d'emmagatzematge de fems, que hauran de regular els consells insulars, incloent la capacitat mínima dels dipòsits, el temps d'emmagatzematge permanents i les condicions tècniques, garantint-se la impermeabilització dels mateixos i el no escorregut a l'exterior dels líquids.

L'article 4, relatiu a les característiques del sòl de les instal·lacions ramaderes i evacuació de les aigües pluvials, exigeix garanties per a la impermeabilització del sòl. Així mateix, exigeix que en les explotacions de gran capacitat, les aigües pluvials recollides s'han d'evacuar separades de les aigües residuals i dels adobs sòlids i purins.

L'article 5 regula l'aplicació dels fems a les parcel·les agrícoles, establint l'obligació de respectar les aportacions màximes de nitrogen en el cas de valorització de fems sòlids o purins com a fertilitzant, que s'estableixen en 170 quilograms de nitrogen per hectàrea i any per a les zones oficialment declarades vulnerables i 210 quilograms de nitrogen per hectàrea i any per a la resta de les zones.

L'article 6 està dedicat a l'autorització administrativa de valorització dels fems com a fertilitzant, que ha d'atorgar el consell insular que pertorqui, sempre que les explotacions tinguin un pla de valorització de fems. No obstant això, el mateix precepte estableix unes excepcions a l'autorització.

D'acord amb l'article 7, els consells insulars en la forma en que estableixin autoritzaran els centres de distribució de fems; en tot cas s'haurà de garantir la impermeabilització de les instal·lacions, l'existència de fosses adequades i l'aïllament de les aigües pluvials.

L'article 8 crea el registre autonòmic d'explotacions agràries autoritzades per la valorització dels fems per a usos agraris i de centres de distribució de fems, el qual es regularà mitjançant ordre de la consellera d'Agricultura i Pesca. L'article 9 disposa que la Conselleria d'Agricultura i Pesca coordinarà l'activitat dels consells insulars en tot allò que pugui afectar els interessos de la Comunitat Autònoma, d'acord amb l'article 72 de l'Estatut d'Autonomia.

Finalment, el règim sancionador ve previst en l'article 10, que es remet a la Llei 10/1998, de 21 d'abril, de residus i a la Llei 8/2003, de 24 d'abril, de sanitat animal i la normativa que les despleguin.

III. Pel que fa a la part final del Projecte de decret, la disposició transitòria disposa que les explotacions existents que han d'obtenir l'autorització administrativa de valorització de l'adob com a fertilitzant per aquest Decret han de regularitzar la seva situació administrativa en un termini de 18 mesos comptadors a partir de l'entrada en vigor de la normativa de desplegament que aprovin els consells insulars.

La disposició final primera disposa que aquest norma es dicta en virtut de l'article 58.3 de l'Estatut d'Autonomia i la disposició final segona, que el Decret entra en vigor l'endemà d'haver-se publicat en el *Butlletí Oficial de les Illes Balears*.

III. Observacions generals

Aquest Consell valora de manera molt positiva, en termes generals, tota acció que suposi una millora i un major control sobre la producció y la gestió dels residus. Dit això, també vol expressar la seva preocupació pel sector primari al qual se li ha de prestar, des de les administracions públiques, especial atenció per facilitar-li el compliment de la normativa que li afecta i, en cas que la nova normativa impliqui costos econòmics, tècnics o administratius, les administracions públiques haurien d'establir línies de finançament així com de suport tècnic i administratiu.

I. La Unió Europea està fent esforços per implementar mesures de lluita contra el canvi climàtic des de tots els fronts possibles, inclosos tots els sectors econòmics. Si bé reconeix que la contribució del sector primari a la desestabilització del clima és menor que la d'altres sectors, i que, a més, està minvant, considera que per aconseguir resultats efectius, s'ha de lluitar des de tots els sectors econòmics. Així, només un 9% del total de gasos d'efecte hivernacle deriven de l'activitat agrària, percentatge que el 1990 estava en el 11%. D'aquest 9%, un 5% deriva dels nitrats aplicats com a fertilitzant, essent el 4% restant del metans produït per la ramaderia.

Segons dades de la Comissió Europea, durant el període 1990-2005, a conseqüència de la disminució del ramat, aplicació més eficient dels fertilitzants i millor gestió dels fens agrícoles. De fet, la reducció d'emissions derivades de l'activitat agrícola ha estat superior que la reducció dels conjunt de les emissions, que s'ha situat en un 8%.

Així mateix, des de la Unió Europea es considera que tant l'increment de la preocupació social pel canvi climàtic, com els objectius europeus de reducció d'emissions d'efecte hivernacle, obligaran l'agricultura a jugar un paper important en la lluita contra el canvi climàtic. Més encara quan és, també, un dels sectors més durament afectat per les variacions climàtiques.

Hi ha una sèrie de pràctiques de gestió agrària que poden reduir les emissions contaminants, essent l'optimització de l'aplicació de fertilitzants i la millora en la gestió dels fons agrícoles, les més destacables als efectes del projecte de decret objecte de dictamen.

2. Dins l'àmbit estatal, pot destacar-se una doble vessant del paper dels poders públics. D'una banda, la mateixa Constitució de 1978 estableix en l'article 45, l'obligació dels poders públics de vetllar per la utilització racional de tots els recursos naturals, amb el fi de protegir i millorar la qualitat de la vida i defensar i restaurar el medi ambient. De l'altra, l'article 38 reconeix la llibertat d'empresa en el marc d'una economia de mercat, i estableix l'obligació dels poders públics de garantir i protegir l'execució i la defensa de la productivitat, d'acord amb les exigències de l'economia general. I, en aquest mateix sentit, l'article 130 disposa que els poders públics han d'atendre a la modernització i desenvolupament de tots els sectors econòmics i, en particular de l'agricultura, la ramaderia, la pesca i l'artesania a fi d'equiparar la vida de tots els espanyols.

Així doncs, l'Estat espanyol ha de vetllar per la protecció del medi ambient i, a la vegada, pel desenvolupament de tots els sectors econòmics, posant especial cura en la modernització i desenvolupament del sector primari, cosa que es procura coordinar des del Ministeri del Medi Ambient i Medi Rural i Marí.

Així, ha dictat diverses normes d'entre les quals destaca, per la matèria que ens ocupa, la Llei 10/1998, de 21 d'abril, de residus i el Reial decret 261/1996, de 16 de febrer, sobre protecció de les aigües contra la contaminació produïda per nitrats procedents de fonts agràries. Aquest Reial decret preveu la determinació de zones vulnerable, l'elaboració de codis de bones pràctiques agràries que, si bé són d'aplicació voluntària, tenen com a finalitat la reducció de la contaminació i la protecció de les aigües; i l'establiment de programes d'actuació per tal de prevenir i reduir la contaminació causada per nitrats d'origen agrari. Totes aquests actuacions s'han de dur a terme per les comunitats autònomes, en exercici de les seves competències.

3. Pel que fa a la comunitat autònoma de les Illes Balears, s'han designat zones vulnerables mitjançant ordres del conseller d'Agricultura, s'han elaborat codis de bones pràctiques agràries i actuacions per reduir la contaminació, essent aquest Projecte de decret una norma dirigida també en aquesta direcció de protegir el medi ambient de la contaminació produïda per l'activitat agrària.

IV. Consideracions particulars

1. En general, pel que fa a l'expedient, i salvades les errades inicials que varen dur el projecte de decret al Consell Consultiu amb deficiències de procediment, podem dir que s'ha elaborat amb correcció si bé, una vegada tramés al CES, quan aquest dictamen ja es trobava en fase d'elaboració, varem rebre una segona versió, sota la justificació de què només hi havia modificacions d'estil provocades per la revisió lingüística. No obstant això, es va aprofitar aquesta revisió per modificar dos articles:

Així, d'una banda, l'article 8, relatiu al registre autonòmic d'explotacions agràries autoritzades per a la valorització de fems, en la versió tramesa el 21 de novembre, disposava:

Es crea el Registre autonòmic d'explotacions agràries autoritzades per a la valorització del fems, constituït pels registres corresponents creats a aquest efecte pels consells insulars, als quals en correspon també la gestió en l'àmbit territorial propi, segons el que disposa l'article 70.12 de la Llei orgànica 1/2007, de 28 de febrer, de reforma de l'Estatut d'autonomia de les Illes Balears.

Ara bé, novament tramés, el 26 de novembre, afegia una frase:

Es crea el Registre autonòmic d'explotacions agràries autoritzades per a la valorització de fems, que s'ha de regular mitjançant una ordre del conseller competent en matèria d'agricultura, constituït pels registres corresponents creats a aquest efecte pels consells insulars, als quals en correspon també la gestió en l'àmbit territorial propi, segons el que disposa l'article 70.12 de la Llei orgànica 1/2007, de 28 de febrer, de reforma de l'Estatut d'autonomia de les Illes Balears.

Si bé consideram que precisar el rang de la norma que haurà de regular el registre afavoreix el text, des d'un punt de vista formal, s'hauria d'haver previst abans de donar per tancada la fase d'elaboració del projecte de decret.

D'altra banda, l'article 9 també ha sofert una modificació, si bé en aquesta ocasió ha vist suprimida una frase. Així, en la primera versió:

De conformitat amb l'article 72 de l'Estatut d'autonomia de les Illes Balears, la Conselleria d'Agricultura i Pesca coordina l'activitat del consells insulars en tot allò que pugui afectar els interessos de la comunitat autònoma. En aquest cas —atès que es tracta de coordinar una activitat en què els consells insulars en tenen la competència pròpia— ha de comptar necessàriament amb la participació d'aquests.

En la segona, s'ha suprimit a partir de "en aquest cas", que sembla una explicació de les tasques de coordinació.

També en relació amb el procediment, i vist el dictamen 104/2007 que el Consell Consultiu va emetre respecte d'un primer Projecte de decret que no va veure la llum, crida l'atenció que no s'hagin seguit les recomanacions respecte a la participació dels òrgans assessors que el mateix govern te establerts reglamentàriament. *Per exemple, seria desitjable sol·licitar el parer del Consell Agrari Interinsular, òrgan de caràcter interadministratiu que inclou la representació dels consells insulars i de diferents representants del sector. Tampoc no hi seria sobrer, per exemple, saber que n'opina la Comissió d'Agroturisme, creada per l'Ordre del conseller de Turisme de 28 de setembre de 2004, atesa la naturalesa del projecte a examinar.*

2. En relació amb el preàmbul, consideram que compleix amb el seu objecte, atès que fa una àmplia referència al marc competencial en què es crea el Reglament i a la seva raó de ser, i fonamenta adequadament la seva existència i la limitació imposada per l'Estatut d'autonomia en el sentit de què, amb el reconeixement de les matèries d'agricultura i ramaderia com a matèries pròpies del consells insulars, la regulació del Govern s'ha de limitar a establir-ne els principis generals.

Dit això, s'ha d'afegir en el darrer paràgraf la referència a la consulta feta i el dictamen emès per aquest Consell, amb caràcter preceptiu, d'acord amb l'article 2.1 *a* primer, de la Llei reguladora d'aquesta institució.

3. Pel que fa a l'articulat, començarem amb un comentari genèric que afecta a les funcions de coordinació del Govern, per assenyalar, a continuació, una sèrie d'aspectes concrets que entenem que es podrien millorar:

En efecte, tenint en compte que els consells insulars són els que han de completar i regular la utilització agrícola dels fems, per a cada illa, aquest CES

vol mostrar la seva preocupació per les desigualtats que es podrien produir si la tasca de coordinació del Govern no es duu a terme de manera compromesa i eficient.

Així el Projecte de decret (per imperatiu estatutari) deixa en mans dels consells insulars aspectes tan importants com:

- La determinació dels requisits mínims que han de complir els sistemes d'emmagatzematge permanents i temporals, inclosa la capacitat mínima dels dipòsits, els temps d'emmagatzematge, les condicions tècniques que en garanteixin la impermeabilització i la impossibilitat que el líquid s'escorri a l'exterior (art. 3)
- Les característiques del sòl de les instal·lacions ramaderes i la forma d'evacuació de les aigües pluvials, que han de garantir la impermeabilització del sòl (art. 4)
- L'autorització administrativa per a la valorització dels fems que requereixen les explotacions agràries (art. 6.1), si bé el mateix Projecte de decret estableix unes excepcions a aquesta autorització.
- Les autoritzacions com a centre de distribució de fems (art. 7).
- La creació i la gestió dels registres insulars d'explotacions agràries autoritzades per a la valorització de fems, base i fonament del registre autonòmic (art. 8)

D'acord amb això, els consells insulars tenen l'oportunitat i la responsabilitat de regular els aspectes concrets de manera més eficient, prenent en consideració les característiques de les explotacions agràries existents a cada illa i de la situació del sòl i de les aigües. Ara bé, això també pot implicar la creació de situacions desiguals e injustificades entre illes per a explotacions de característiques similars, cosa que s'hauria d'evitar si les desigualtats

perjudiquen la competitivitat de les empreses agràries de les illes o a la qualitat ambiental. Situacions que s'agreujarien si alguna illa no regula o retarda més que les altres la regulació d'aquesta matèria. Per això entenem que aquesta serà, d'acord amb l'article 9 del Projecte de decret, part de la tasca del Govern, com a garant dels interessos de la comunitat autònoma.

4. Respecte a l'article 1, regulador de l'objecte i àmbit territorial d'aplicació, aquest fa referència a *la gestió i la producció de fems i de nitrogen per a la seva utilització agrícola*. L'article 2 defineix, entre d'altres, el concepte de *fems*, i reconeix que, *en funció del bestiar i del sistema de producció té diferents continguts d'aigua i nitrogen*. Doncs bé, si la definició de fems n'inclou el nitrogen com a component, entenem que es pot eliminar *nitrogen* de l'article 1. En l'expedient consta que aquesta precisió, feta per ASAJA en el tràmit d'al·legacions, es considerava apropiada i era acceptada per la Conselleria d'Agricultura i Pesca. Així es proposa en l'informe jurídic pel qual es valoren les al·legacions presentades. No obstant això, en la redacció final no consta la supressió de *nitrogen* de l'article 1.

A la vista d'això, entenem que en l'article 1 és suficientment aclaridor fer referència a la gestió i producció de fems per a la seva utilització agrícola, sense haver de concretar que el nitrogen també hi forma part, ja que apareix en la definició de l'article 2.

5. Seguint amb l'article 2, en la definició de valorització de fems com a fertilitzant, en relació amb l'article 5.1, es limiten les quantitats màximes de nitrogen permeses en 170 quilograms per hectàrea i any per a les zones oficialment declarades vulnerables, i 210 quilograms per hectàrea i any per a la resta de zones. Aquestes limitacions eren, fins ara, recomanacions de la Unió Europea i de l'Estat espanyol que apareixen en els codis de bones pràctiques

agràries, els quals són d'aplicació voluntària. Aquest Projecte de decret pretén convertir-les en preceptives, cosa que consideram s'hauria de consensuar amb els representants del sector primari, per tal d'aconseguir, més que una aplicació coercitiva, un compromís per part dels agricultors i ramaders.

Crida l'atenció, així mateix, l'omissió del concepte de factor agroambiental, concepte important i que es pot fer servir de referència en el moment de determinar les excepcions a les obligacions de disposar d'autorització administrativa de valorització de fems com a fertilitzants. La definició d'aquest concepte apareixia en el text de 2007 i ha estat suprimit en la versió tramesa. Ara bé, consideram que seria convenient recuperar-lo en la versió definitiva.

6. L'article 8, relatiu al registre autonòmic d'explotacions agràries autoritzades per a la valorització de fems, disposa que s'ha de regular mitjançant ordre del conseller competent en matèria d'Agricultura i que està constituït pels registres insulars. L'informe de la cap del Departament Jurídic Econòmic indica que aquest Registre no implica cap tràmit addicional per a l'agricultor o ramader, sinó que pel sol fet d'esser autoritzat per la valorització de fems, ja implica l'automàtica inscripció en el registre.

No obstant aquest informe, del text del Projecte de decret no es desprèn aquesta inscripció automàtica, motiu pel qual recomanem que, per seguretat jurídica i, a fi de aconseguir la desitjada coordinació entre illes, es faci constar en la part dispositiva de la norma. Més encara, es podrien establir unes pautes mínimes, en concepte de principis generals, a seguir pels consells insulars, a fi de què els agricultors i ramaders de les illes no es trobin amb tractaments diferents sense cap justificació.

7. Pel que fa al termini atorgat a les explotacions agràries per a obtenir l'autorització administrativa de valorització, s'estableix en 18 mesos, comptadors des que el consell insular corresponent hagi regulat aquesta matèria. No obstant això, al no establir-se cap termini per a què els consells insulars despleguin aquest Decret, consideram que des del govern s'hauria de fer un esforç per fomentar la regulació per part dels consells insulars. I això, en defensa dels interessos de la comunitat autònoma que, d'una banda, ha de procurar un mateix tracte a les explotacions agràries de les illes, modulats per les diferències que es puguin observar entre elles, i, de l'altra, te el mandat de protegir el medi ambient i procurar-ne la regeneració.

V. Conclusions

El Consell Econòmic i Social de les Illes Balears ha valorat el Projecte de decret pel qual s'estableixen els principis generals per a la utilització agrícola dels fons a les Illes Balears, i sol·licita al Govern que sigui receptiu a les recomanacions formulades en aquest dictamen.

Vist i plau

La secretària general

El president

Núria Garcia Canals

Llorenç Huguet Rotger

Palma, 17 de desembre de 2008