



Informe jurídic en relació amb el projecte de decret llei pel qual s'adopten mesures extraordinàries de limitació a la densitat ramadera.

Antecedents:

La Direcció General d'Agricultura i Ramaderia ha tramès a aquesta Assessoria jurídica un informe justificatiu per a l'elaboració del projecte de decret llei pel qual s'adopten mesures extraordinàries de limitació a la densitat ramadera, d'acord amb que el que estableix l'article 38.3 de la Llei 13/2008, de 5 de novembre, de la presidència de la Generalitat i del Govern, per tal que s'emeti el corresponent informe jurídic.

Consideracions jurídiques:

1. Marc competencial i normatiu

L'exposició de motius de la norma projectada i l'informe justificatiu que l'acompanya descriuen i justifiquen les raons d'urgent i extraordinària necessitat de l'adopció de la iniciativa:

La gestió de la contaminació per nitrats a les aigües subterrànies està regulada principalment per la Directiva 91/676/CEE, del Consell de 12 de desembre, relativa a la protecció de les aigües superficials i subterrànies contra la contaminació produïda pels nitrats d'origen agrari (més coneguda com a Directiva Nitrats). Aquesta normativa té per objectiu reduir la contaminació provocada pels nitrats d'origen agrari que s'apliquen com a fertilitzants als camps de conreu i l'activitat agrària en general, i pretén actuar preventivament contra noves contaminacions d'aquesta mena, tot fomentant l'aplicació de bones pràctiques agràries. Aquesta Directiva es va transposar a l'ordenament jurídic estatal a través del Reial decret 261/1996, de 16 de febrer.

La Directiva 2000/60/CE del Parlament Europeu i del Consell, de 23 d'octubre de 2000, per la qual s'estableix un marc comunitari d'actuació en l'àmbit de la política d'aigües, coneguda com a Directiva Marc de l'Aigua, té com a objectiu obtenir la bona qualitat de les masses d'aigua.

Aquesta normativa exigeix aplicar tots els esforços possibles en la millora de l'estat de les masses d'aigua, entre els quals la reducció de les concentracions de nitrats en aquelles masses d'aigua afectades amb concentracions superiors a 50 mg/L de nitrats.

L'article 5.5 de la Directiva Nitrats preveu que els Estats membres adoptaran totes aquelles mesures addicionals o accions reforçades que considerin necessàries, si a l'inici o arran de l'experiència adquirida a l'aplicar els programes d'actuació, observen que les mesures ordinàries contingudes en els programes no són suficients per assolir els objectius de la Directiva.

El Decret 153/2019, de 3 de juliol, de gestió de la fertilització del sòl i de les dejeccions ramaderes i d'aprovació del programa d'actuació a les zones vulnerables en relació amb la contaminació per nitrats que procedeixen de fonts agràries, constitueix un programa



d'actuació reforçat. Aquest programa conté una sèrie de mesures i limitacions que venen essent d'aplicació des de la seva entrada en vigor.

L'Ordre TES/80/2021, de 9 d'abril, per la qual es revisen les zones vulnerables en relació amb la contaminació per nitrats procedents de fonts agràries i s'apliquen les mesures del programa d'actuació a les zones vulnerables, ha comportat la designació de 45 nous municipis com a zona vulnerable, als que son d'aplicació per tant, les mesures contingudes en el programa d'actuació.

Una de les mesures del programa d'actuació aprovat pel Decret 153/2019, de 3 de juliol, es conté la disposició addicional cinquena i comporta una limitació dels increments de bestiar en zona vulnerable d'ICR superior a 1,2 durant un període de 2 anys des de l'entrada en vigor del decret, període que finalitza el proper 25 de juliol de 2021.

D'altra banda, una altra mesura és la continguda a la disposició transitòria primera, apartat segon, del Decret 153/2019, de 3 de juliol, que constitueix una limitació addicional de salvaguarda pel supòsit que el programa no es revisi en el termini d'un any des de la propera modificació o ampliació de les designacions de zones vulnerables.

No obstant, aquesta darrera mesura ha estat anul·lada per la sentència del Tribunal Superior de Justícia de Catalunya de 3 de juny de 2021, dictada en el Recurs contenciós administratiu 501/2019, per considerar que es tracta d'un règim més oneros que l'establert en el decret i que a banda de no està prou justificat, està mancat d'empara legal. Les mesures extraordinàries que es contenen en aquest projecte de decret llei es configuren a mesures reforçades emparades en l'article 5.5 de la Directiva, motivades per les circumstàncies que s'exposaran en aquest informe. Atès el seu caràcter més restrictiu que el règim general contemplat en el Decret 153/2019, la seva adopció requereix una norma amb rang de llei.

En el dos anys d'aplicació de les mesures del programa, s'ha constatat que no hi ha hagut millores en la qualitat de les aigües subterrànies respecte al nivell de nitrats. Així es constata en l'estudi previ de caracterització de la demarcació, de pressions i impactes i d'anàlisi econòmica IMPRESS (annex 1) i l'esquema provisional de temes importants EPTI (annex 2), elaborats per l'Agència Catalana de l'Aigua en el marc del procediment de planificació hidrològica del districte de conca fluvial de Catalunya corresponent al tercer cicle (2022-2027).

La mesura de limitació dels increments de bestiar establerta en el vigent programa ha demostrat tenir una durada insuficient per la finalitat pretesa. Els increments de bestiar no es van aturar amb l'entrada en vigor del Decret 153/2019, atès el nombre de projectes que ja estaven aprovats i pendents d'execució, que han comportat un increment del bestiar equivalent a una generació de dejeccions d'uns 81.000 kg N/any. Als municipis afectats, l'índex de càrrega ramadera (ICR) no ha disminuït: o ha romàs inalterat, o ha augmentat lleugerament; en cap d'ells ha disminuït per sota d'1,2.

L'informe exposa les dades relatives a la càrrega ramadera dels municipis afectats, i als possibles increments de bestiar que es podrien produir de manera en el cas de no adoptar-se la mesura. En concret comptabilitza el possible increment de nitrogen en



4.145.349 kg N/any. És una quantitat que s'afegiria a la que ja es genera actualment (12.558.800 kg N/any), fent molt difícil l'acció de l'Administració per a controlar la correcta gestió de les dejeccions i fer complir tots els plans de gestió de dejeccions ramaderes, ja que molts d'ells haurien ampliat al·legant que portarien els purins a terres molt allunyades, i en molts casos hi hauria el risc de sobreaplicar-los en parcel·les properes a la granja.

És necessària una aplicació més prolongada de la limitació de la densitat ramadera en les zones vulnerables amb un índex de carrega ramadera superior a 1,2, per tal que totes les mesures previstes en el programa aprovat del Decret 153/2019 estiguin implantades i donin resultats.

L'actual limitació expira el 25 de juliol de 2021, data en la qual els objectius que amb ella es pretenien assolir no s'hauran aconseguit.

2. Tramitació de l'expedient

L'article 38.2 de la Llei 13/2008, de la presidència de la Generalitat i del Govern, estableix que la tramitació d'un decret llei s'inicia a proposta del departament o dels departaments competents per raó de la matèria, als quals els correspon elaborar el projecte corresponent.

El mateix precepte, en el seu apartat tercer, preveu que els decrets lleis han d'incloure una exposició de motius en què es motivi expressament la necessitat extraordinària i urgent de la iniciativa i han d'anar acompanyats d'un informe que justifiqui aquesta necessitat i certifiqui que les mesures adoptades són congruents i estan en relació directa amb la situació que s'ha d'afrontar, podent-se acompanyar d'altres memòries, estudis, informes o dictàmens sobre l'adequació d'aquelles mesures als fins perseguits. I, s'assenyala que, en tot cas, els projectes de decret llei han d'ésser informats pels serveis jurídics de la Generalitat.

La unitat directiva impulsora del projecte analitzat és la Direcció General d'Agricultura i Ramaderia, òrgan competent que te atribuïda la funció de dirigir, supervisar i fomentar la millora de les explotacions agràries, els plans de Bones Pràctiques agràries i ambientals a les explotacions agràries, la gestió de les dejeccions ramaderes i l'aplicació de la normativa sobre nitrats, i la funció de Planificar i programar les actuacions d'ordenació de la producció ramadera i la sanitat animal i les seves explotacions, i exercir-ne el control. d'acord amb l'article 25 del Decret 43/2017, de 2 de maig, de reestructuració del Departament d'Agricultura, Ramaderia, Pesca i Alimentació.

D'altra banda, en l'exposició de motius del projecte de decret llei hi consten les raons que motiven la necessitat i urgència de la seva tramitació, i s'acompanya del corresponent informe justificatiu de les mesures proposades, emès per la Directora General d'Agricultura i Ramaderia, en el qual també es manifesta sobre la congruència de la mesura proposada i que aquesta està en relació directa amb la situació que cal afrontar.



Tenint en compte l'exposat, consta a l'expedient la documentació preceptiva d'acord amb l'article 38 de la Llei 13/2008.

El projecte analitzat ha de ser sotmès a l'aprovació del Govern sense que sigui preceptiu el seu anàlisi per part del Consell Tècnic, d'acord amb allò establert a l'article 8.1 b) del Reglament del Consell Tècnic del Govern, aprovat pel Decret 413/2011, de 13 de desembre. Posteriorment, un cop publicat en el diari oficial, el Govern ho ha de comunicar al Parlament per tal que aquest n'acordi la seva convalidació o derogació.

3. Contingut

El projecte de decret llei consta d'una exposició de motius, 3 articles, una disposició addicional, una disposició transitòria i dues disposicions finals.

L'exposició de motius preveu les raons que han portat al Govern a adoptar la decisió de forma urgent i la necessitat extraordinària que la motiva d'acord amb l'establert a l'article 38.3 de la Llei 13/2008.

L'article 1 delimita l'objecte i l'àmbit d'aplicació de les mesures, que són les zones vulnerables en relació amb la contaminació per nitrats procedents de fonts agràries amb un índex de càrrega ramadera (ICR) superior a 1,2.

L'article 2 conté les mesures de limitació, establint la regulació general i les excepcions.

La delimitació d'aquestes zones es justifica en que en aquestes zones vulnerables d'alta densitat ramadera la generació de dejeccions ramaderes (en termes del seu contingut en nitrogen) és molt superior a la capacitat de recepció de dejeccions que hi tenen les terres cultivades, atès que en zones vulnerables no es pot aplicar una dosi de dejeccions ramaderes (en termes del seu contingut en nitrogen) superior a 170 kg N/ha i any. En aquests 68 municipis, fins i tot en el cas que la totalitat de les terres agrícoles fossin receptores de dejeccions a l'esmentada dosi màxima, sobrarien un mínim del 20% de les dejeccions (en bona part d'ells, el sobrant seria molt superior). La gran majoria d'aquests municipis són a la comarca d'Osona, i en ells hi predomina el bestiar porcí.

Pel que fa a les concretes limitacions, es contenen en els apartats 1 i 2 de l'article 2, i consisteixen en les següents:

No es permet la instal·lació de noves explotacions ramaderes per a la cria intensiva i semintensiva, contemplades als annexos I, II i III de la Llei 20/2009, de 4 de desembre, de prevenció i control ambiental de les activitats.

No es permet l'ampliació de la capacitat de les explotacions ramaderes per a la cria intensiva i semintensiva existents, ni els canvis d'orientació productiva, si l'ampliació o el canvi comporten incrementar la generació de nitrogen total amb coeficients estàndards.

Es tracta de mesures que limiten la densitat ramadera impedit la nova implantació i l'ampliació d'explotacions per a la cria intensiva i semintensiva.



Cal tenir en compte que una mesura d'aquest tipus es conté a la disposició addicional cinquena del Decret 153/2019, i estarà vigent fins el dia 25 de juliol de 2021.

Aquesta mesura es configura jurídicament com una nova mesura reforçada del programa d'actuació, i troba la seva empara en l'article 5.5 de la Directiva 91/676/CEE del Consell, de 12 de desembre de 1991, preveu que els Estats membres adoptaran totes aquelles mesures addicionals o accions reforçades que considerin necessàries, si a l'inici o arran de l'experiència adquirida a l'aplicar els programes d'actuació, observen que les mesures ordinàries contingudes en els programes no són suficients per assolir els objectius de la Directiva. Aquesta previsió es transposa a l'ordenament jurídic espanyol en el Reial decret 261/1996, de 14 de febrer, sobre protecció de les aigües contra la contaminació produïda pels nitrats procedents de fonts agràries.

Aquesta possibilitat d'adoptar limitacions a al densitat ramadera també la contempla de manera específica pel bestiar porcí, el Reial decret 306/2020, d'11 de febrer, pel qual s'estableixen normes bàsiques d'ordenació de les granges porcínes intensives, i es modifica la normativa bàsica d'ordenació de les explotacions de bestiar porcí extensiu. En concret, a l'article 7 relatiu a les condicions sobre la ubicació i la separació sanitària preveu que B) Limitacions per densitat ramadera: L'autoritat competent de la comunitat autònoma pot limitar la instal·lació de noves explotacions de bestiar porcí i la capacitat màxima d'aquestes per raons mediambientals o sanitàries, en zones declarades d'alta densitat ramadera o vulnerables per la comunitat autònoma, en els termes que estableix el Reial decret 261/1996, de 14 de febrer, sobre protecció de les aigües contra la contaminació produïda pels nitrats procedents de fonts agràries.

D'acord amb aquest marc legal, la mesura té empara en la normativa europea i estatal bàsica.

Una vegada establerta la mesura amb caràcter general, l'apartat 3 de l'article 2 preveu unes excepcions justificades en la tipologia de bestiar i fins a un límit expressat en URM (unitat ramadera major), segons la normativa d'explotacions ramaderes. Aquesta unitat s'utilitza en la normativa estatal bàsica per determinar les equivalències entre tipus d'animals als efectes de la seva càrrega ramadera.

a) En les tipologies de bestiar cunícola, oví/cabrum, vaquí de carn i equí, i fins a una capacitat màxima total de 120 URM (unitat ramadera major), segons la normativa d'explotacions ramaderes.

b) En la tipologia de bestiar avícola amb forma de cria ecològica i de corral, i fins a una capacitat màxima total de 55 URM (unitat ramadera major), segons la normativa d'explotacions ramaderes.

La justificació d'aquestes excepcions s'argumenta en la necessitat de ser sensible a la realitat socio-econòmica, de manera que és raonable que en una part dels casos hi hagi l'opció d'ampliar capacitat de bestiar, però fins a cert límit. Les excepcions són en la línia de prevenir l'abandonament del territori, tot fixant població al món rural.



Així, es permeten ampliacions fins a una dimensió final de l'explotació que no depassi les 120 URM. Aquest és el llindar a partir del qual la normativa bàsica estatal considera que la incidència ambiental és rellevant, per la qual cosa obliga a adoptar part de les millors tècniques disponibles (MTD) definides a nivell europeu. Per a l'aviram aquest límit és de 55 URM. Quedarien fora d'aquestes excepcions les granges porcínes, d'aviram intensiu i de vacum de llet, atès que són la tipologia de bestiar més intensiva i que provoca, a la pràctica, més dificultat en la gestió de les dejeccions.

Pel que fa a la durada de la limitació, es contempla a l'article 3 i s'estén des de l'entrada en vigor del decret llei fins al transcur dels terminis de quatre anys. Aquest termini és necessari per acabar d'implementar i fer totalment operatives les mesures reforçades del Decret 153/2019, de 3 de juliol. Alhora, coincideix amb la durada dels programes d'actuació que s'han d'aplicar en zones vulnerables, i permet que la limitació es mantingui vigent durant almenys la primera meitat del tercer cicle de planificació hidrològica (2022-2027) derivat de la Directiva Marc de l'Aigua. En acabar-se la limitació a mitjans del 2025, podrà efectuar-se amb temps suficient, abans de la fi del cicle de planificació, la valoració real de la seva efectivitat.

La disposició addicional identifica les zones vulnerables i l'ICR, que són els que es contenen a l'annex 20 del Decret 153/2019, de 3 de juliol i a l'article 2 i l'annex 2 de l'Ordre TES/80/2021, de 9 d'abril. Es tracta dels municipis de zona vulnerable que tenen una molt elevada densitat ramadera, quantificada en un índex de càrrega ramadera (ICR) superior a 1,2. Això implica que afecta a 68 municipis: els 66 que apareixen a l'annex 20.1.2 del Decret 153/2019, i els dos que apareixen a l'annex 2.1 de l'Ordre TES/80/2021 (Sant Jaume de Llierca i Vilanova de Sau).

La disposició transitòria estableix l'aplicació temporal de les mesures de manera que s'apliquen:

A les activitats ramaderes incloses en els annexes I i II de la Llei 20/2009, de 4 de desembre, de prevenció i control ambiental de les activitats, que en el moment de l'entrada en vigor del Decret 153/2019, de 5 de juliol, no haguessin iniciat el procediment d'autorització o llicència ambiental corresponent.

A les activitats ramaderes incloses a l'annex III de la Llei 20/2009, de 4 de desembre, de prevenció i control ambiental de les activitats, que en el moment de l'entrada en vigor del Decret 153/2019, de 5 de juliol, no haguessin iniciat el procediment de llicència urbanística corresponent o, si escau, de la comunicació prèvia d'obres no subjectes a llicència.

Es pren com a referència temporal l'entrada en vigor del Decret 153/2019, de 5 de juliol, atès que la seva disposició addicional cinquena ja contemplava una mesura de limitació que impedia els increments de bestiar en zona vulnerable d'ICR superior a 1,2 durant un període de 2 anys des de l'entrada en vigor del decret. Per tant des de l'entrada en vigor del Decret 153/2019, de 5 de juliol i fins un període de 2 anys, ja ha estat vigent una limitació que ha impedit en aquestes ZV amb ICR superior a 1,2 tant la implantació de noves explotacions com la ampliació de les existents.



D'aquesta manera, la nova mesura de limitació a la densitat ramadera que adopta aquest decret llei no s'aplica a les activitats que en el moment de l'entrada en vigor del Decret 153/2019, de 5 de juliol, ja haguessin iniciat el procediment d'autorització o llicència ambiental corresponent, o el de llicència urbanística corresponent o, si escau, de la comunicació prèvia d'obres no subjectes a llicència. Per a aquests, la mesura de limitació continguda a la disposició addicional cinquena cessarà els seus efectes el dia 25 de juliol de 2021.

El motiu pel qual s'estableix aquesta distinció entre unes i altres activitats, rau en el fet que en el primer cas les activitats se sotmeten al règim d'autorització i llicència, i la sol·licitud relativa a la activitat és prèvia a la de la llicència d'obres. En canvi, les activitats de l'annex III se sotmeten al règim de comunicació, i aquesta es produeix una vegada la llicència urbanística ja ha estat atorgada i l'obra executada. Per aquest motiu s'ha optat per fixar com a moment temporal el fet d'haver presentant la sol·licitud de la llicència urbanística.

La disposició final primera estableix una modificació de la llei d'urbanisme congruent amb la limitació de densitat, per tal que la implementació de la limitació es pugui substanciar en un moment en què la persona interessada encara no hagi realitzat cap inversió en obres o edificacions, de manera que no se li causi un perjudici. L'apartat 3 de l'article 49 del text refós de la llei d'urbanisme, fa referència als "requisits de distàncies", i s'amplia aquest terme també als requisits de limitacions a la densitat ramadera. Per això es considera necessària aquesta addició, atès que en el moment en què s'emet l'informe és necessari que l'òrgan urbanístic pugui conèixer si hi ha algun impediment en la ubicació de l'explotació projectada.

La disposició final segona determina l'entrada en vigor del decret llei l'endemà de la seva publicació al Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya.

Per tot això,

Conclusió

Aquesta Assessoria Jurídica emet informe favorable al projecte de decret llei pel qual s'adopten mesures extraordinàries de limitació a la densitat ramadera.

Imma Puigmulé Recasens
Advocada en cap