

Resolución adoptada por el Defensor del Pueblo, el 21 de marzo de 2018, en relación con la solicitud de interposición de recurso de inconstitucionalidad contra el artículo 32 de la Ley 21/2017, de 28 de diciembre, de Medidas Fiscales, de Gestión Administrativa y Financiera, y de Organización de la Generalidad Valenciana

((Diario Oficial de la Generalidad Valenciana, núm. 8202, de 30 de diciembre de 2017))

ANTECEDENTES

PRIMERO. Mediante escrito con registro de entrada de 9 de febrero de 2018, Don (...), en representación de la Federación "Ecologistas en Acción del País Valenciano", escrito al que se asignó el número de referencia (...), solicita la interposición de recurso de inconstitucionalidad contra el artículo 32 de la Ley 21/2017, de 28 de diciembre, de Medidas Fiscales, de Gestión Administrativa y Financiera, y de Organización de la Generalidad Valenciana (*Diario Oficial de la Generalidad Valenciana* número 8202, de 30 de diciembre), en el ejercicio de la legitimación activa que confieren al Defensor del Pueblo los artículos 162.1. a) de la Constitución, 32 de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional y 29 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, del Defensor del Pueblo.

SEGUNDO. La petición se dirige contra la modificación de la legislación valenciana sobre residuos para que el material bioestabilizado pueda usarse como enmienda orgánica en agricultura.

El artículo 32 de la Ley 21/2017 introduce una nueva disposición adicional quinta en la Ley 10/2000, de 12 de diciembre, de Residuos de la Generalidad Valenciana, con la siguiente redacción:

«Disposición adicional quinta. Material bioestabilizado

La utilización como enmienda orgánica del material bioestabilizado obtenido en las plantas de tratamiento mecánico de residuos mezclados de origen doméstico podrá ser considerada una operación de valorización, y no una operación de eliminación de residuos en vertedero, cuando se cumplan los siguientes requisitos:

- a) Que dicho material cumpla los requisitos aplicables a los productos fertilizantes elaborados con residuos establecidos en la normativa básica en materia de productos fertilizantes. Respecto del parámetro materiales pesados, el material bioestabilizado deberá cumplir los valores máximos correspondientes a las clases A o B.

- b) Que la operación se realice por un gestor de residuos sometido a autorización administrativa de valorización de residuos. No se exigirá autorización de gestor de residuos para el uso de aquella enmienda orgánica obtenida a partir del tratamiento biológico aerobio y termófilo de residuos biodegradables recogidos separadamente que no posea la calificación jurídica de residuo y cumpla los requisitos técnicos y legales exigibles para su inscripción en el registro de productos fertilizantes.
- c) Que el tratamiento de los suelos produzca un beneficio a la agricultura o una mejora ecológica de los mismos».

Según el interesado, esta normativa es contraria a lo dispuesto en el Real Decreto 506/2013, de 28 de junio, sobre productos fertilizantes, que es normativa básica del Estado, por lo que la norma valenciana incurriría en inconstitucionalidad.

La razón de ello, según el interesado, es que el Real Decreto 506/2013 no contempla la posibilidad de utilizar el material estabilizado como fertilizante. Posibilidad que la modificación de la legislación valenciana sí permite.

La solicitud manifiesta que estas modificaciones normativas son contrarias a la Constitución Española, por las razones que se expondrán en su momento. Con carácter previo, es conveniente describir con claridad el problema.

La Ley 22/2011, de 28 de julio, de Residuos y Suelos Contaminados define en su artículo 3.y) el material bioestabilizado, en contraposición al compost. Así, de acuerdo con la Ley, se considera compost la enmienda orgánica obtenida a partir del tratamiento biológico aerobio y termófilo de residuos biodegradables recogidos separadamente. No se considerará compost el material orgánico obtenido de las plantas de tratamiento mecánico biológico de residuos mezclados, que se denominará material bioestabilizado.

En estas definiciones, y específicamente en las diferencias entre ambos materiales, se encuentra la clave del problema. Así, el compost se considera enmienda orgánica; se obtiene a partir de un tratamiento biológico aerobio y termófilo, y proviene de residuos recogidos separadamente.

Mientras que el material bioestabilizado no tiene la consideración de enmienda orgánica; se obtiene a partir de un tratamiento mecánico biológico, y proviene de residuos mezclados.

La definición de "enmienda orgánica" se recoge a su vez en el artículo 2.26 del Real Decreto 506/2013, de acuerdo con el cual tienen esta condición las enmiendas procedentes de materiales carbonados de origen vegetal o animal, utilizadas fundamentalmente para mantener o aumentar el contenido en materia orgánica del suelo, mejorar sus propiedades físicas y mejorar también sus propiedades o actividad química o biológica, cuyos tipos se incluyen en el grupo 6 del Anexo I del Decreto.

Es importante resaltar el hecho de que se trata de materiales de origen vegetal o animal.

Una vez sentado lo anterior, la cuestión clave, de acuerdo con las alegaciones del interesado, es si el material bioestabilizado se puede utilizar como fertilizante o no, y las repercusiones que esto pueda tener a efectos de una posible vulneración constitucional.

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 2.7 del Real Decreto 506/2013, son fertilizantes los productos utilizados en agricultura o jardinería que, por su contenido en nutrientes, facilitan el crecimiento de las plantas, aumentan su rendimiento y mejoran la calidad de las cosechas o que, por su acción específica, modifican, según convenga, la fertilidad del suelo o sus características físicas, químicas o biológicas, que cumplan con los requisitos establecidos en el artículo 4.2 y que deberán especificarse como tales en el Anexo I del Real Decreto.

A su vez, el artículo 4.2 del Real Decreto establece que sólo podrá ser considerado como producto fertilizante, el que cumpla con la definición establecida en el artículo 2.7, y reúna los siguientes requisitos:

- a) Que aporte nutrientes a las plantas de manera eficaz o mejore las propiedades del suelo.
- b) Que se disponga, para el producto, de métodos adecuados de toma de muestras, de análisis y de ensayo para poder comprobar sus riquezas y cualidades.
- c) Que, en condiciones normales de uso, no produzca efectos perjudiciales para la salud y el medio ambiente.

Por otra parte, el artículo 28 del Real Decreto, que regula la inclusión de nuevos tipos de productos fertilizantes, establece el procedimiento para ello, siendo competencia del Ministerio de Agricultura, Pesca, Alimentación y Medio Ambiente el modificar el Anexo I.

No es posible asegurar taxativamente si el material bioestabilizado cumple o no los requisitos del artículo 4.2 del Real Decreto; pero lo que está claro es que no está incluido en el Anexo I. A diferencia del compost, que sí está incluido como tal en el Grupo 6 del Anexo I (Enmiendas orgánicas).

A continuación, es necesario analizar la normativa cuya constitucionalidad se discute. Materialmente la modificación consiste en regular los casos en los cuales la utilización como enmienda orgánica del material bioestabilizado pueda ser considerada una operación de valorización de residuos, y no una operación de eliminación de residuos en vertedero.

Es necesario citar aquí lo dispuesto en el artículo 17 del Real Decreto 506/2013, que regula la posibilidad de utilizar residuos como fertilizante. En concreto, el apartado 2 de este artículo establece que con el fin de garantizar que se cumplen los requisitos del artículo 4 del Real Decreto, sólo se podrán utilizar:

- a) Los residuos que se encuentren incluidos expresamente en la "Lista de residuos orgánicos biodegradables" del Anexo IV, conforme a lo establecido en el artículo 18, o
- b) Los residuos que se encuentren incluidos expresamente en la "Lista de otros residuos". Esta nueva lista será elaborada y publicada por el Ministerio de Agricultura y Pesca, Alimentación y Medio Ambiente como Anexo del Real Decreto. Los productos fertilizantes constituidos total o parcialmente por residuos incluidos en la "Lista de otros residuos" deberán cumplir, además, los criterios aplicables a estos productos fertilizantes, que se elaborarán y publicarán por el citado Ministerio como Anexo del presente Real Decreto.

Por otra parte, el artículo 18 del Real Decreto, en su apartado 3, establece que los productos fertilizantes constituidos, total o parcialmente, por residuos orgánicos biodegradables deberán cumplir, además, los requisitos que se definen en el Anexo V.

Lo que implica la posibilidad de que existan fertilizantes que sólo parcialmente estén constituidos por residuos orgánicos biodegradables, como puede ser el caso del material bioestabilizado.

Además de lo anterior, hay que tener en cuenta lo dispuesto en el Real Decreto 535/2017, de 26 de mayo. Este Real Decreto modificó la redacción del artículo 17 del Real Decreto 506/2013 y añadió al mismo la disposición transitoria quinta, con el título de "Regularización de los productos fertilizantes en cuya composición se incluyan residuos de conformidad con el artículo 17".

De acuerdo con esta disposición transitoria, y en concreto con su apartado 2, en el caso de los productos fertilizantes en cuya fabricación se empleen residuos no incluidos en el Anexo IV, que hubieran sido autorizados por la autoridad medioambiental competente con anterioridad a la entrada en vigor de la disposición transitoria, el fabricante dispondrá de un plazo de dieciocho meses a partir de la publicación de la modificación para continuar con su fabricación, comercialización y venta, sin perjuicio del cumplimiento de lo establecido en el artículo 4 de este Real Decreto y en la Ley 22/2011, de 28 de julio.

No obstante lo anterior, si dentro del plazo de dieciocho meses mencionado para la fabricación, comercialización y venta, se publicaran la "Lista de otros residuos" y los criterios aplicables a los productos fertilizantes elaborados con estos residuos, y el residuo utilizado en la fabricación del producto fertilizante estuviera incluido en dicha lista

y cumpliera con los criterios establecidos, y de ello no se derivara ninguna modificación en sus condiciones de comercialización o uso, dicho producto fertilizante podrá seguir comercializándose durante un plazo adicional de un año, plazo en el que se actualizarán las autorizaciones previstas en el artículo 17.

La modificación se publicó el 5 de junio de 2017, por lo que el plazo de dieciocho meses concluye el 5 de diciembre de 2018.

Esta modificación incide directamente en el tema que nos ocupa, al tratarse el material estabilizado de un producto fertilizante en cuya fabricación se empleen residuos no incluidos en el Anexo IV. La modificación de la Ley valenciana viene a concretar, en el marco de esa Comunidad Autónoma, lo dispuesto en el Real Decreto 506/2013, y en concreto en el artículo 17 y la disposición transitoria quinta, siempre y cuando se entienda referida a las autorizaciones ya otorgadas.

FUNDAMENTOS JURÍDICOS

ÚNICO. La solicitud de interposición del recurso de inconstitucionalidad considera que la modificación de la Ley 10/2000, de 12 de diciembre, de Residuos de la Comunidad Valenciana realizada por la Ley 21/2017, de 28 de diciembre, de Medidas Fiscales, de Gestión Administrativa y Financiera, y de Organización de la Generalidad Valenciana es inconstitucional por ser contraria a la normativa básica del Estado español en materia de fertilizantes.

La razón de ello, según el interesado, es que el Real Decreto 506/2013 no contempla la posibilidad de utilizar el material estabilizado como fertilizante. Posibilidad que la modificación de la legislación valenciana si permite, por lo que incurriría en inconstitucionalidad.

Sin embargo, la legislación básica del Estado si permite esta posibilidad, como ya se ha expuesto. Las modificaciones del Real Decreto 506/2013 efectuadas por el Real Decreto 535/2017 dan cobertura a este tipo de operaciones, al menos hasta que el Estado apruebe la Lista de otros residuos a la que se hace referencia en la legislación, o transcurran los dieciocho meses a los que se ha aludido con anterioridad. Y siempre que la modificación realizada en la legislación valenciana se entienda referida a las autorizaciones ya otorgadas.

La presente Resolución, por todo lo dicho, ha de ser desestimatoria de la solicitud.

RESOLUCIÓN

En virtud de cuanto antecede, y oída la Junta de Coordinación y Régimen Interior, en su reunión de 21 de marzo de 2018, el Defensor del Pueblo, de acuerdo con la

legitimación que le confieren los artículos 162.1.a) de la Constitución, el 32 de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional y el 29 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, que regula esta institución, ha resuelto **no interponer** recurso de inconstitucionalidad contra la Ley 21/2017, de 28 de diciembre, de Medidas Fiscales, de Gestión Administrativa y Financiera, y de Organización de la Generalidad Valenciana