

LA ORDENACIÓN TERRITORIAL Y AMBIENTAL DE LA GANADERÍA INTENSIVA EN ARAGÓN

FERNANDO LÓPEZ RAMÓN

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN: 1. Objetivos y estructura del estudio. 2. Aragón como territorio de baja densidad de población.— II. EL SISTEMA TRADICIONAL DE GANADERÍA EXTENSIVA Y TRASHUMANTE: 1. La vinculación entre el clima árido y el animal resistente. 2. La crisis moderna de la trashumancia.— III. EL DESARROLLO DE LA GANADERÍA INTENSIVA: 1. Tipología e importancia económica de la ganadería intensiva. 2. Los contratos de integración ganadera. 3. Los problemas ambientales.— IV. EL JUEGO DE ACTORES EN MATERIA DE GANADERÍA: 1. Instituciones europeas. 2. Comunidades Autónomas. 3. Cámaras Agrarias.— V. LA REGULACIÓN AMBIENTAL DE LAS EXPLOTACIONES GANADERAS EN LA NORMATIVA DEL ESTADO: 1. Actividades clasificadas. 2. Evaluación de impacto ambiental. 3. Régimen de los estiércoles. 4. Regulación especial de las explotaciones porcinas.— VI. EL SIGNIFICADO AMBIENTAL Y TERRITORIAL DE LAS DIRECTRICES SECTORIALES DE GANADERÍA DE ARAGÓN: 1. Contenido complementario de la reglamentación de actividades clasificadas. 2. Áreas de expansión ganadera. 3. Zonas con sobrecarga ganadera. 4. Explotaciones ganaderas "en situación especial".— VII. UNA REFLEXIÓN FINAL.— VIII. BIBLIOGRAFÍA.

I. INTRODUCCIÓN

El objetivo de este estudio es fundamentar la necesidad de poner en conexión las regulaciones ambientales que afectan a la ganadería intensiva, en los espacios rurales de baja densidad poblacional, con los fines de desarrollo territorial equilibrado propios de la ordenación del territorio. Eso es lo que denominamos la territorialización de las decisiones ambientales. El territorio elegido a tal fin es el de la Comunidad Autónoma de Aragón, habida cuenta de que cumple perfectamente con las condiciones de poseer amplios espacios rurales de baja densidad de población y, al mismo tiempo, haber experimentado un espectacular desarrollo de la ganadería intensiva, que produce evidentes problemas ambientales. Sobre los dos elementos mencionados, objetivos y territorio, conviene proporcionar alguna información adicional.

1. Objetivos y estructura del estudio

Queremos discurrir en torno a la necesidad de vincular medidas ambientales y de ordenación territorial en la regulación de un sector económico de gran impacto ambiental, como es la ganadería intensiva. Pues bien, para comprender adecuadamente las cuestiones planteadas, tras esta introducción, dedicaremos el segundo epígrafe a las características tradicionales de la ganadería ovina, extensiva y trashumante, tan importante en la economía aragonesa durante siglos.

En el tercer epígrafe se expondrán los datos identificadores del ya indicado gran desarrollo de la ganadería y la avicultura intensivas, producido en Aragón en los últimos cuarenta años. Como veremos, especialmente el sector porcino, a través de los denominados contratos de integración ganadera, ha generado graves problemas ambientales no siempre compensados en términos económicos.

Planteado así el enfrentamiento entre la ganadería intensiva, tan distinta de la tradicional, y el medio ambiente, en el cuarto epígrafe habrán de relacionarse los actores, públicos y privados, implicados. Importa mucho destacar las competencias formales de los poderes públicos correspondientes, pero también la capacidad participativa de las organizaciones profesionales ganaderas relevantes.

En el quinto epígrafe se exponen las normas del Estado que regulan los problemas ambientales de la ganadería intensiva, desde el régimen de las actividades clasificadas a los supuestos de instalaciones ganaderas requeridas de evaluación de impacto ambiental y el régimen de los estiércoles y de las instalaciones porcinas.

En el sexto epígrafe estudiaremos el alcance de las Directrices Sectoriales de Ganadería de Aragón, estudio que debe permitirnos alguna reflexión, ya en el séptimo y último epígrafe, sobre la viabilidad y los medios de llevar a cabo una territorialización de las normas ambientales.

2. Aragón como territorio de baja densidad de población

Aragón se incluye en la Diagonal Continental, una de las macroregiones transnacionales delimitadas por la Unión Europea con objetivos de ordenación y promoción territorial. La Diagonal Continental agrupa el centro y la parte central del suroeste de Francia, la parte central y el interior de España y el interior de Portugal (HILDEBRAND, 1996: 235, 237 y 258). Uno no puede dejar de tener la sensación de que se identifica ahí el corazón profundamente deprimido de una vieja Europa, distinta quizá de la nueva y moderna Unión Europea.

La evolución de la población aragonesa es objeto de creciente atención en la Comunidad Autónoma, como demuestra el debate parlamentario producido a raíz de la Comunicación sobre política demográfica del GOBIERNO DE ARAGÓN (2000). Además, el JUSTICIA DE ARAGÓN (2000) ha presentado un Informe especial sobre la despoblación.

Estos documentos y especialmente el citado Informe del GOBIERNO DE ARAGÓN (2000), algunos de cuyos contenidos reproducimos a continuación, ponen de relieve que uno de los problemas más graves a los que se enfrenta la Comunidad Autónoma es el de su baja densidad demográfica, unida a un desequilibrio territorial que concentra la población en unos pocos puntos y deja despobladas amplias zonas del territorio. La despoblación puede llegar a poner en peligro la accesibilidad de los ciudadanos a las prestaciones básicas del bienestar: educación, salud y cultura.

Los datos resultan ciertamente claros, como cabe comprobar en el cuadro 1, que comprende las variables demográficas de las comarcas aragonesas. La Comunidad Autónoma tiene una superficie de 47.720 kilómetros cuadrados y una población en 1998 de 1.183.234 habitantes. Su densidad media se encuentra entre las más bajas de Europa, con 24'8 habitantes por kilómetro cuadrado, frente a los 78'8 de España y los 116 de la Unión Europea. Los valores de nada menos que catorce comarcas no llegan a los 9 habitantes por kilómetro cuadrado, correspondiendo a lo que se consideran desiertos demográficos. El desequilibrio territorial deriva de la extrema concentración de la población y la actividad económica en el área metropolitana de Zaragoza. Un abundante número de núcleos de población tienen cifras de población tan reducidas que su propia supervivencia no está asegurada a medio plazo.

Cuadro 1
VARIABLES DEMOGRÁFICAS DE LAS COMARCAS ARAGONESAS

Código	Comarca	Población de derecho 1998	% sobre Aragón	Superficie (km ²)	% sobre Aragón	Densidad de población 1998	Población mayor de 65 años (%) 1998
1	Jacetania	16.429	1,39	1.848	3,87	8,9	23,04
2	Alto Gállego	12.102	1,02	1.360	2,85	8,9	20,92
3	Sobrarbe	6.689	0,57	2.203	4,62	3,0	27,60
4	Ribagorza	11.755	0,99	2.460	5,16	4,8	29,68
5	Cinco Villas	30.890	2,61	3.025	6,34	10,2	23,04
6	Hoya de Huesca	59.465	5,03	2.563	5,37	23,2	21,46
7	Somontano de Barbastro	22.357	1,89	1.167	2,45	19,2	24,43

Código	Comarca	Población de derecho 1998	% sobre Aragón	Superficie (km ²)	% sobre Aragón	Densidad de población 1998	Población mayor de 65 años (%) 1998
8	Cinca Medio	21.685	1,83	577	1,21	37,6	22,70
9	La Litera	18.709	1,58	734	1,54	25,5	25,91
10	Monegros	18.793	1,59	2.189	4,59	8,6	26,69
11	Bajo Cinca	22.268	1,88	1.420	2,98	15,7	22,11
12	Somontano del Moncayo	14.054	1,19	452	0,95	31,1	26,20
13	Campo de Borja	13.968	1,18	690	1,45	20,2	26,96
14	Aranda	8.113	0,69	561	1,18	14,5	21,07
15	Ribera Alta del Ebro	21.595	1,83	416	0,87	51,9	23,27
16	Jalón Medio	21.385	1,81	933	1,96	22,9	24,85
17	Zaragoza	641.708	54,23	2.681	5,62	239,4	17,06
18	Ribera Baja del Ebro	8.881	0,75	1.078	2,26	8,2	24,12
19	Caspe	14.094	1,19	1.092	2,29	12,9	26,57
20	Calatayud	39.167	3,31	2.518	5,28	15,6	30,23
21	Campo de Cariñena	9.842	0,83	772	1,62	12,7	27,36
22	Campo de Belchite	5.674	0,48	1.044	2,19	5,4	34,13
23	Bajo Martín	7.737	0,65	795	1,67	9,7	31,50
24	Campo de Daroca	6.771	0,57	1.118	2,34	6,1	34,10
25	Calamocha	14.128	1,19	1.921	4,03	7,4	32,64
26	Cuencas Mineras	10.707	0,90	1.604	3,36	6,7	24,53
27	Andorra	11.000	0,93	480	1,01	22,9	19,64
28	Bajo Aragón	29.363	2,48	1.858	3,90	15,8	24,71
29	Teruel	42.249	3,57	2.876	6,03	14,7	23,60
30	Maestrazgo	2.497	0,21	861	1,81	2,9	30,76
31	Albarracín	4.549	0,38	1.330	2,79	3,4	34,25
32	Gúdar-Javalambre	7.778	0,66	2.351	4,93	3,3	30,55
33	Matarraña	6.832	0,58	722	1,51	9,5	32,27
TOTAL		1.183.234	100,00	47.699	100,00	24,8	20,72

Fuente: Revisión del Padrón Municipal de habitantes de enero de 1998 y Nomenclátor INE (Tomado del Instituto Aragonés de Estadística-iaest).

Desde mediados del siglo XIX vienen produciéndose grandes movimientos migratorios, de las zonas agrarias en dificultades a las zonas industriales de Barcelona, Valencia, Madrid y la propia Zaragoza, entre otras. Entre los años 1950-1970, la intensificación de la

emigración llevó a la culminación del vaciamiento demográfico de algunas comarcas aragonesas. De esta manera, Aragón lidera la lista de regiones con pueblos deshabitados, la mayor parte de ellos en la provincia de Huesca, con más de trescientos.

La tendencia al descenso de la población continua predominando en la mayor parte de la Comunidad Autónoma, aunque se ha producido un significativo cambio en las causas determinantes de la caída de la población. Ya no son los flujos migratorios los causantes de la despoblación; la naturaleza del problema ha cambiado o se ha complicado. Así del problema de la emigración se ha pasado al problema del crecimiento vegetativo o natural negativo, que a su vez puede recibir diversas explicaciones. La tasa de natalidad es muy baja, tanto por la incidencia de una baja tasa de fertilidad como por el escaso número de mujeres en edad fértil. El envejecimiento de la población tiende a considerarse como el principal problema en la evolución de la demografía aragonesa, llegando a identificarse municipios en los que va a ser muy difícil el mantenimiento del volumen de la actividad económica, dados los bajos índices de reemplazo de la población en edad activa.

En esta situación, los poderes públicos aragoneses plantean la búsqueda de mecanismos políticos que tiendan a atajar esas tendencias regresivas del cuadro poblacional de la Comunidad Autónoma. Parece claro que no existe un recetario único, sino que es preciso llevar a cabo actuaciones diversificadas, que comprenden desde la mejora del acceso a los servicios públicos sanitarios, asistenciales y educativos hasta el fomento de las actividades económicas motoras del desarrollo en las zonas más deprimidas. Medidas concretas de comarcalización de servicios públicos, favorecimiento de la integración de la mujer en el mundo del trabajo, apoyo a la inmigración, subsidios por embarazo, priorización de zonas rurales, creación de nuevos regadíos, etc., cuentan ya con el apoyo político de las Cortes de Aragón.

II. EL SISTEMA TRADICIONAL DE GANADERÍA EXTENSIVA Y TRASHUMANTE

En el anterior cuadro poblacional deprimido debemos insertar la problemática ambiental de la ganadería intensiva, que constituye el objeto de nuestro estudio. Para ello, como ya adelantamos, comenzaremos recordando el sistema tradicional de la ganadería extensiva y trashumante. Sin ninguna nostalgia; como punto de partida para comprender la evolución al actual sistema intensivo y los problemas que plantea.

1. La vinculación entre el clima árido y el animal resistente

Entre las características tradicionales (seculares) de Aragón interesa pues destacar, a los efectos de este trabajo, la importancia de la ganadería ovina extensiva y trashumante. Las poco favorables condiciones naturales del clima, del suelo y de la vegetación, con periódicas heladas y sequías, dificultan enormemente el aprovechamiento agrario en el territorio aragonés (CUADRAT, 1986: 30-32). De ahí el significado de la unión económica entre las grandes superficies de monte bajo, de escasa productividad agrícola, y un animal, la oveja "rasa aragonesa", excepcionalmente dotado para las citadas condiciones naturales. El aprovechamiento y la fertilización del rastrojo constituyó una aportación económica fundamental de esa resistente raza autóctona, en lento pero constante movimiento, que transformó los escasos productos del suelo en lana y carne.

Testimonio todavía vivo de aquel sistema lo constituye la "Casa de Ganaderos" de Zaragoza, que en su origen (1119) era una corporación de los ganaderos de la ciudad, al igual que los "ligallos" existentes en Albarracín, Calatayud, Daroca, Teruel y otras poblaciones aragonesas. El llamado derecho "a la pastura universal", derecho a pastar por todo el antiguo Reino de Aragón, permitió el desarrollo de una imponente red de comunicaciones pastoriles, las vías pecuarias, al servicio de la trashumancia (HERRÁIZ, 2000: 34 ss.). Todavía hoy el Derecho civil aragonés conoce la institución de la alera foral, las diversas mancomunidades de pastos y los "ademprios", muy normalmente constituidos de antiguo entre pueblos para favorecer el recíproco uso de los pastos (art. 146 Compilación del Derecho Civil de Aragón, 1967).

Se trataba pues de un característico sistema ganadero de base territorial, apoyado en el medio natural y que solía combinarse con pequeñas explotaciones de animales (cerdo, aves), basadas en el aprovechamiento de los subproductos de la explotación agraria. Un sistema que, en general, se corresponde con los modernamente denominados sistemas extensivos, aunque técnicamente deba limitarse el uso de esta expresión a las explotaciones con carga ganadera inferior a dos unidades de ganado mayor por hectárea.

2. La crisis moderna de la trashumancia

El sistema trashumante tradicional sufrió profundas crisis en determinados momentos históricos, especialmente en el siglo XVIII,

con la decadencia del comercio lanero y la pérdida de privilegios ganaderos que supuso la introducción de las ideas liberales patrocinadas por CAMPOMANES, JOVELLANOS y otros políticos ilustrados. Sin embargo, la cabaña ganadera no decreció, aunque se produjo una alteración del mapa ganadero, como ha puesto de relieve SILVA (1996). Así, entre 1780 y 1860, aumentó la ganadería de labor (necesaria para los nuevos cultivos) y la cabaña porcina (por la demanda de carne en las poblaciones en proceso de crecimiento), se mantuvo el ovino (dado el incremento de los barbechos y rastrojos) y disminuyó en cambio la ganadería vacuna y caprina, que fueron pues las grandes víctimas de la expansión agrícola del siglo XIX. Posteriormente, cuando el proceso roturador parecía haber llegado a ser incompatible con el mantenimiento de una alta densidad ganadera, el aumento en la producción de grano para piensos parece haber ayudado a mantener los niveles ganaderos tradicionales.

En todo caso, la introducción de los modernos sistemas ganaderos industriales no se producirá de manera general en España hasta la década iniciada en 1960. Tuvo lugar entonces una modificación sin precedentes de la ganadería española, con introducción de razas extranjeras, opción estabuladora generalizada, alimentación mediante piensos compuestos, etc. Los sistemas extensivos tradicionales entraron en una crisis sin paliativos.

Diversos factores contribuyeron a los cambios en los sistemas ganaderos: la ayuda norteamericana para la importación de soja y semillas adecuadas para la fabricación de piensos compuestos, tras el Tratado de Amistad y Cooperación con Estados Unidos (1953); la prosperidad fomentada por el Plan de Estabilización (1959), que hizo crecer la demanda de carne y leche; pero especialmente la estabulación ganadera fué la opción vivamente recomendada en el Informe del Banco Mundial sobre la economía española (1965). De esta forma se introdujeron los sistemas ganaderos intensivos, determinando ciertamente un evidente progreso económico inmediato, pero ello a costa de una fuerte dependencia genética, sanitaria y tecnológica del extranjero.

Conviene añadir que, en la actualidad, los intentos de recuperar los sistemas ganaderos tradicionales de Aragón parecen enfrentarse a un nuevo problema, como es la falta de pastores. La vida del pastor parece resultar demasiado dura para ser aceptada por los jóvenes, que no encuentran en ella los atractivos de un adecuado desarrollo profesional. Merecería la pena tener en cuenta esta realidad para afrontar correctamente las actuaciones en la materia.

III. EL DESARROLLO DE LA GANADERÍA INTENSIVA

Los sistemas intensivos han llegado a constituir la forma habitual de producción ganadera en las zonas de débil densidad poblacional. Cabe constatar ese dato en el caso de Aragón, donde tienen particular importancia los denominados contratos de integración ganadera. En su virtud, las explotaciones "integradas" realizan el trabajo de producción, dejando con frecuencia los beneficios de la industria de transformación alimentaria para instalaciones situadas fuera de la Comunidad Autónoma de Aragón y aun de la Diagonal Continental. Lo que sí queda en la Comunidad Autónoma es el problema ambiental generado por los residuos ganaderos.

1. Tipología e importancia económica de la ganadería intensiva

En el ámbito aragonés la clasificación de las explotaciones ganaderas se realiza conforme a los criterios establecidos en las Directrices Sectoriales de Ganadería, aprobadas por el Gobierno de la Comunidad Autónoma en 1997, a cuyo contenido más adelante habremos de referirnos. En el cuadro 2 se transcriben los criterios determinantes de las explotaciones ganaderas industriales, referidos al número mínimo de animales requerido en función de las diversas especies.

Cuadro 2

CLASIFICACIÓN DE LAS EXPLOTACIONES GANADERAS (Por número de cabezas)

Especie animal	Explotaciones domésticas	Explotación pequeña	Explotación productiva o industrial
	Límite máximo	Límite máximo	Superior a:
Ovino	4	300	300
Bovino	Vacas	2	20
	Mixtas (Vacas + Terneros)	3	40
	Terneros	2	30
Porcino	Cebo	3	100
	Ciclo cerrado		20 reproductoras
	Producción lechones		40 reproductoras
	Los centros de concentración de lechones (issowean), en todo caso serán considerados Explotación Productiva o Industrial		
Aves	Puesta	30	200
	Carne	30	2.000

Fuente: Directrices Sectoriales de Ganadería de Aragón (1997).

En el cuadro 3 se pueden ver las características de las explotaciones ganaderas de las diversas especies animales, clasificadas según sean industriales o no industriales. En el cuadro 4 cabe constatar la importancia de las instalaciones de ganadería industrial medianas y grandes.

Cuadro 3

TIPOLOGÍA DE EXPLOTACIONES GANADERAS EN ARAGÓN

Provincia	NO INDUSTRIALES			INDUSTRIALES		
	Explotaciones	Cabezas	Tamaño medio*	Explotaciones	Cabezas	Tamaño medio*
1. OVINO						
HUESCA	1.380	99.876	72	1.250	710.714	569
TERUEL	1.388	114.486	82	1.543	756.311	490
ZARAGOZA	781	77.394	99	1.584	908.995	574
TOTAL ARAGÓN	3.549	291.756	82	4.377	2.376.020	543
2. BOVINO						
HUESCA	823	11.916	14	1.307	205.416	157
TERUEL	202	4.508	22	296	31.730	107
ZARAGOZA	120	1.910	16	507	70.528	139
TOTAL ARAGÓN	1.145	18.334	16	2.110	307.674	146
3. PORCINO						
HUESCA	1.670	16.071	10	2.540	1.690.062	665
TERUEL	430	5.064	12	1.029	615.142	598
ZARAGOZA	332	4.600	14	1.029	860.956	837
TOTAL ARAGÓN	2.432	25.735	11	4.598	3.166.160	689
4. AVES (carne)						
HUESCA	sin datos			217	5.492.800	25.312
TERUEL				123	2.743.800	22.307
ZARAGOZA				250	7.320.445	29.282
TOTAL ARAGÓN				579	15.557.045	26.869

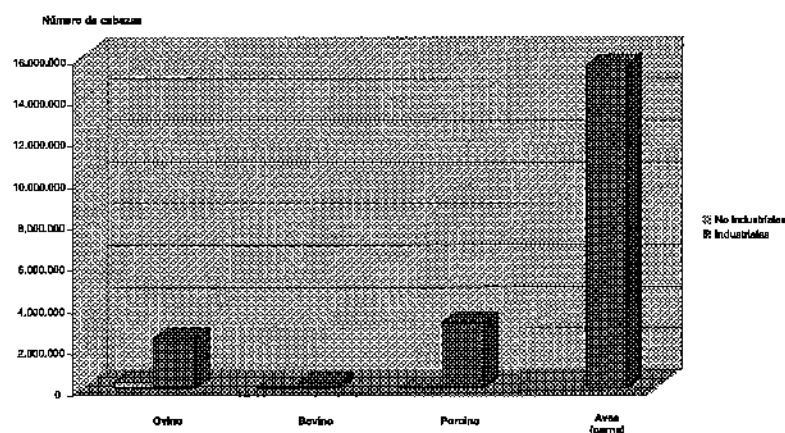
* Número de plazas por explotación.

Fuente: Elaboración propia sobre "Gobierno de Aragón. Anuario Estadístico Agrario de Aragón 1999".

Siguiendo a SIERRA (2000), el bovino de producción de leche no tiene demasiada importancia: las explotaciones industriales de tipo medio resultan más bien pequeñas (en torno a las 25 cabezas). Las explotaciones industriales de bovino de carne, en cambio, se han desarrollado notablemente en los últimos cincuenta años, aunque desconocemos todavía la definitiva influencia del llamado "mal de las vacas locas"; suelen constituirse alrededor del modelo de los 45 animales, tamaño que deriva del tope de la subvención comunitaria para 90 animales, o lo que es igual, 45 animales multiplicados por dos ciclos productivos anuales. En el ovino abundan las explotaciones de

tipo medio, que cuentan entre 250 y 500 reproductoras. El porcino es tratado como una verdadera industria de producción de carne, con un tamaño medio de las correspondientes explotaciones industriales que casi alcanza los 700 animales. En la avicultura dominan las explotaciones industriales de tipo mediano y grande, alcanzándose un tamaño medio de explotación superior a las 26.000 aves.

Cuadro 4
EXPLOTACIONES INDUSTRIALES DE GANADO EN ARAGÓN



Fuente: Elaboración propia sobre "Gobierno de Aragón. Anuario Estadístico Agrario de Aragón 1999".

De cualquier manera, la ganadería tiene una enorme importancia en la economía de Aragón. La densidad ganadera, obtenida mediante la división del número de animales de cada especie entre la superficie de la Comunidad Autónoma, es alta. Alcanza casi 7 vacas, 56 ovejas, 67 cerdos y 326 aves por kilómetro cuadrado, según los datos del año 1999.

En los cuadros 5 y 6 se puede comprobar el valor de la producción agraria en el año 1999, que alcanza más de 260.000 millones de pesetas, de los cuales más de la mitad corresponde a la producción del sector ganadero, que sobrepasa los 131.000 millones de pesetas. Desde otro punto de vista, la capacidad de producción ganadera aragonesa permitiría alimentar a unos doce millones de personas.

Cuadro 5
VALOR DE LA PRODUCCIÓN AGRARIA ARAGONESA

	Datos de 1999 en miles de pesetas			
	Huesca	Teruel	Zaragoza	Aragón
PRODUCCIÓN FINAL AGRARIA	117.781.449	38.337.789	104.706.488	260.825.726
Subsector agrícola	46.657.861	11.616.567	57.787.638	116.061.086
Subsector ganadero	67.713.568	22.432.222	41.118.850	131.264.640
Subsector forestal	410.000	1.690.000	1.100.000	3.200.000
Otras producciones	3.000.000	2.600.000	4.700.000	10.300.000
GASTOS AJENOS AL SECTOR	-70.800.000	-23.800.000	-68.700.000	-163.300.000
V.A.B.P.M.*	46.981.449	14.537.789	36.006.488	97.525.726
SUBVENCIONES	18.450.449	12.341.530	28.175.474	58.967.453
V.A.B.C.F.**	65.431.898	26.879.319	64.181.962	156.493.179
AMORTIZACIONES	-11.230.000	-5.120.000	-10.860.000	-27.210.000
V.A.N.*** (RENTA AGRARIA)	54.201.898	21.759.319	53.321.962	129.283.179

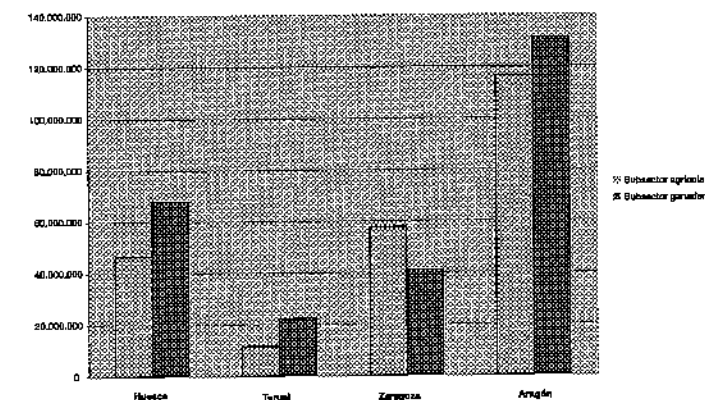
*V.A.B.P.M.: Valor Añadido Bruto a Precios de Mercado.

**V.A.B.C.F.: Valor Añadido Bruto al Coste de los Factores.

***V.A.N.: Valor Añadido Neto.

Fuente: Elaboración propia sobre "Gobierno de Aragón. Anuario Estadístico Agrario 1999".

Cuadro 6
APORTACIONES AGRÍCOLA Y GANADERA A LA PRODUCCIÓN FINAL AGRARIA DE ARAGÓN



Fuente: Elaboración propia sobre "Gobierno de Aragón. Anuario Estadístico Agrario 1999".

2. Los contratos de integración ganadera

Conviene destacar la importancia del llamado contrato de integración ganadera, por virtud del cual una persona, llamada el integrador, aporta los animales, el pienso, el apoyo técnico y la atención sanitaria, encargándose por completo de la comercialización del ganado; mientras que la otra, llamada el integrado, aporta las instalaciones, el trabajo y la paja, percibiendo una cantidad fija por animal; cuando hay subvención agraria, ésta suele repartirse por mitades. Las integraciones son habituales en el bovino de carne, el porcino y la avicultura de carne. En el bovino, los integradores suelen ser personas de la misma Comunidad Autónoma de Aragón, mientras que en los demás casos destacan las empresas de fuera de la Comunidad Autónoma, produciéndose una gran concentración de la avicultura en torno a dos empresas integradoras (Doux y Porta).

Los integradores son por lo común fabricantes de piensos que persiguen una mayor productividad. Los integrados suelen buscar mediante estos contratos seguridad, tanto en la vertiente técnica, como en la de gestión y en la financiera. Sin embargo, el análisis global de la integración permite manifestar serias dudas sobre sus resultados económicos:

a) En primer lugar, parece claro que los productores, al integrarse, pierden una parte importante de los ingresos que obtendrían como productores libres (ORÚS y PICOT, 1999: 20).

b) Junto a ello, conviene también resaltar que la integración, al menos en los sub-sectores porcino y avícola, conlleva la limitación de la actividad económica a la producción ganadera, con los correspondientes perjuicios ambientales, como enseguida veremos, pero sin los beneficios derivados de las actividades de transformación de los productos del sector primario en la industria alimentaria. Así, según datos de 1995, en Aragón se vendieron más de cuatro millones de cabezas de porcino, de las cuales sólo ochocientos mil animales correspondieron a mataderos de la Comunidad Autónoma (ALBIAC, FEIJÓO y MESTRE, 1998: 42).

c) Por último, el fenómeno de la integración conduce a que los productores de porcino y de pollos no participen en la coordinación vertical del sector, al absorber las empresas dominantes sus funciones empresariales, de manera que la coordinación tiende a establecerse directamente entre los fabricantes de piensos y los mataderos (LANGREGO y GARCÍA AZCARATE, 1995: 604 ss.).

3. Los problemas ambientales

Las explotaciones ganaderas industriales afectan negativamente al aire, por la generación de malos olores, y al suelo, la vegetación y el agua, por los abundantes vertidos de residuos (PEÑA CASTIÑEIRA, 1996). Las sustancias generadas por el crecimiento de la ganadería intensiva, junto con fitosanitarios y fertilizantes, conforman la tríada de los agentes básicos que contaminan el medio rural español (MULERO, 1999: 157). El empleo tradicional del estiércol y otros desechos orgánicos como abono natural ha dejado de ser posible en muchos casos, por saturación de las tierras de cultivo. Resulta así necesario establecer nuevas estrategias, encaminadas a reducir o reutilizar los residuos ganaderos y a racionalizar el uso del estiércol en las tierras áridas. También cabe imponer por vía normativa alguna vinculación entre la ganadería y la agricultura, exigiendo por ejemplo la disponibilidad de una determinada superficie de tierra de cultivo por cabeza de ganado.

La constatación de esa situación en el caso de Aragón se encuentra en el propio texto de las Directrices Sectoriales de Ganadería (1997), que parten "de los preocupantes indicios de degradación que aparecen en las aguas subterráneas y superficiales", y se proponen "iniciar la concienciación del propio subsector ganadero en la importancia de mantener y preservar un medio ambiente sobre el que se asienta la actividad agraria y la asunción, en la medida que corresponda, de su responsabilidad en los fenómenos de la contaminación". Tarea de concienciación del propio sector ganadero que parece en verdad urgente, si se tiene en cuenta que en una encuesta realizada entre titulares de explotaciones agrarias de la provincia de Teruel tan sólo el 21'2 por ciento de los encuestados considera que el estiércol y los purines generen problemas ambientales (RUBIO, 2001: 80).

Por otra parte, conviene también poner de relieve que la excesiva concentración de los esfuerzos de desarrollo rural en la ganadería intensiva, especialmente si ésta adopta formas integradas, puede ser incompatible con otras vías de lograr el desarrollo local. El turismo rural, por ejemplo, con frecuencia considerado como alternativa adecuada para evitar la pérdida progresiva y continuada de población en el campo, necesita vincularse a altas exigencias de calidad ambiental (PÉREZ FERNÁNDEZ, 2001: 53 ss.).

IV. EL JUEGO DE ACTORES EN MATERIA DE GANADERÍA

En la España autoritaria de los años sesenta, las decisiones relativas a la introducción y expansión de la ganadería intensiva obede-

cieron principalmente al juego de las relaciones de mercado mundiales. Lo cual significa que la ganadería intensiva fue una adecuada contribución española a la posición de dominio de las grandes compañías multinacionales de la alimentación.

Ese planteamiento sigue siendo válido para explicar buena parte de las relaciones económicas y ecológicas que se producen en torno a la ganadería intensiva. Sin embargo, en una sociedad democrática hay que contar también con el peso decisional de otros actores. Entre los actores públicos, vamos a referirnos al papel correspondiente a instituciones europeas y autonómicas. Entre los actores privados, trataremos de las cámaras agrarias.

1. Instituciones europeas

Tendencias centrípetas y centrífugas confluyen en la regulación y organización de las cuestiones agrarias dentro de los Estados europeos. De una parte, en efecto, la incidencia de la Política Agrícola Común, prevista en el mismo Tratado CEE (nuevo art. 32.4), con sus dos grandes líneas de acción: la organización común de los mercados y la política de estructuras agrarias. De ahí derivan importantísimos condicionantes para la toma de decisiones relacionadas con la ganadería. Pero, de otra parte, el ordenamiento agrario se cierra con las competencias generales reconocidas a estructuras de nivel regional como las Comunidades Autónomas españolas. Por eso deben considerarse paralelamente ambas tendencias, que reflejan polos de tensión, entre la unidad europea y la variedad regional.

En el ámbito europeo destaca el significado de las organizaciones comunes de mercados relacionadas con los distintos sub-sectores ganaderos. Las organizaciones se refieren a carne de ave de corral (Reglamento 2777/75), ovino y caprino (Reglamento 2467/98), porcino (Reglamento 2759/75), vacuno (Reglamento 1254/99), huevos (Reglamento 2771/75) y leche y productos lácteos (Reglamento 1255/99). Estas organizaciones crean las adecuadas condiciones de mercado interior para el correspondiente sub-sector ganadero. Aseguran la libre circulación interna de los productos dentro del territorio comunitario, con la pretensión de que la renta agrícola encuentra su fuente de ingresos en el propio mercado. Pretensión ésta que, en algunos casos, únicamente será viable asegurando niveles remuneradores suficientes, esto es, a través de la garantía de unos precios mínimos y la protección frente al mercado exterior.

No obstante, la tremenda presión presupuestaria ejercida por la política de sostenimiento de precios agrarios ha llevado, desde la

reforma de 1992, a introducir una política de mercados y precios fundada en el apoyo directo a las rentas agrarias (FERNÁNDEZ TORRES, 2000: 156 ss.). Las organizaciones comunes de mercado correspondientes a la carne de vacuno, a la leche y productos lácteos y a la carne de ovino y caprino ya han sido reformadas conforme a los nuevos planteamientos. De esta forma, la política sobre los mercados agrarios se pone en conexión con la política de estructuras agrarias.

La tradicional política de estructuras agrarias buscaba establecer explotaciones ganaderas rentables, susceptibles de concurrir libremente en un mercado menos intervenido. Para ello, se preveían ayudas encaminadas a la modernización de las explotaciones o a la jubilación anticipada. En la actualidad, se pretende la incardinación de esas ayudas en objetivos generales de protección del medio ambiente, fomentando las prácticas productivas menos contaminantes. Así, la reforma del sub-sector de carne de vacuno se fundamenta en el apoyo a la extensificación, mediante primas compensatorias a los ganaderos. Proceso que, en cambio, difícilmente podría aplicarse al sub-sector porcino y a la avicultura. Ni siquiera para el ganado bovino la extensificación será siempre aplicable; así, en el caso de Aragón, la aridez del suelo y los excesos climáticos no parecen aconsejarla, salvo para el ganado ovino y caprino, de acuerdo con su tradición.

En todo caso, la toma de conciencia sobre las implicaciones ambientales de la ganadería es reciente. Cabe sostener que prácticamente hasta la modificación del Tratado CEE realizada por el Acta Unica (1986) no era posible encontrar una tendencia normativa a considerar tales implicaciones. En el nuevo capítulo sobre el medio ambiente del Tratado CEE, el Acta Unica introdujo el art. 130.R.2, donde se estableció que "las exigencias de la protección del medio ambiente deberán integrarse en la realización de las demás políticas de la Comunidad".

De esa manera, se incorporó al Tratado CEE una doble configuración del medio ambiente: de un lado, el medio ambiente objeto de protección directa en la política ambiental; de otro lado, el medio ambiente cuya toma en consideración es planteada como un objetivo obligatorio para todas las políticas públicas. Ese doble carácter del medio ambiente determina una gran capacidad de transformación de todas las políticas públicas. Es por ello que, en la reforma del Tratado CEE acordada en Amsterdam (1992), el contenido del viejo art. 130.R.2 citado ha desaparecido del capítulo relativo al medio ambiente, pasando a la parte de los principios generales (nuevo art. 6).

En la actualidad, ese art. 6 establece la necesidad de integrar las exigencias de protección del medio ambiente en todas las políticas y

acciones de la Comunidad, "en particular, con objeto de fomentar un desarrollo sostenible". El desarrollo sostenible es pues el concepto que permite la necesaria síntesis entre los intereses económicos y ecológicos, a fin de conformar las políticas públicas. Un objetivo que, en relación con la ganadería, deberá pues incardinarse en la misma Política Agraria Común.

2. Comunidades Autónomas

Sin olvidar los datos anteriores, parece claro que en el ordenamiento español el protagonismo competencial en la materia que estamos tratando corresponde a las Comunidades Autónomas, habida cuenta de sus competencias sobre ganadería, medio ambiente y ordenación del territorio. La toma de decisiones para la compatibilización de la ganadería intensiva con la protección del medio ambiente no hay duda de que compete en gran medida a las Comunidades Autónomas.

De una parte, el art. 148.1 Const. permitía a todas las Comunidades Autónomas asumir competencias en materia de ordenación del territorio (3ª), ganadería "de acuerdo con la ordenación general de la economía" (7ª) y también sobre "la gestión en materia de protección del medio ambiente" (9ª). De otra parte, el art. 149.1 Const. reservó al Estado algunas funciones esenciales relativas a "bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica" (13ª) y la "legislación básica sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas de establecer normas adicionales de protección" (23ª).

Habida cuenta de que, una vez transcurrido el período de cinco años establecido en el art. 148.2 Const., los Estatutos de Autonomía podían asumir tanto las competencias de la lista del art. 148.1 Const. como cualquier otra competencia no reservada al Estado en el art. 149.1 Const., fácilmente cabe, en definitiva, concluir que las Comunidades Autónomas disponen de amplias competencias sobre la ordenación del territorio, la ganadería y la protección del medio ambiente. Tal posibilidad ha sido, ciertamente, utilizada en todos los Estatutos de Autonomía, que tienden a agotar las posibilidades competenciales que se les ofrecen. Así, el art. 35.1 del Estatuto de Autonomía de Aragón asume competencias exclusivas en materia de ordenación del territorio (7ª) y ganadería (12ª) y el art. 37.3 del mismo Estatuto, competencias de desarrollo legislativo y de ejecución de la legislación básica del Estado en materia de protección del medio ambiente, con la facultad de aprobar también "normas adicionales de protección del medio ambiente".

No obstante, como ha destacado POMED (1999: 173), la jurisprudencia constitucional parece haber buscado un equilibrio entre una noción expansiva de lo agrario y la caracterización, facilitada por los propios legisladores estatutarios, del sector agrario como una materia sobre la que opera una concurrencia competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Tal caracterización ha permitido reconocer ciertas competencias estatales incluso en la aplicación de medidas fomento agrario, cuando ello resulte imprescindible para asegurar la plena efectividad de las medidas en cuestión.

3. Cámaras Agrarias

En Aragón, el régimen jurídico de las Cámaras Agrarias, que tienen base provincial, se contiene en una Ley propia de la Comunidad Autónoma (Ley 2/1996, de 14 de mayo). La Ley fue aprobada de conformidad con las competencias autonómicas en la materia, que deben respetar algunos elementos de la legislación básica sobre las Administraciones Públicas del Estado, amparada en el art. 149.1.18 Const., según ha precisado la jurisprudencia constitucional.

En la legislación básica estatal, el mantenimiento de las Cámaras Agrarias parece justificarse como un mecanismo electoral para establecer las organizaciones profesionales de agricultores y ganaderos que merezcan la consideración de organizaciones más representativas, a efectos de participar en los órganos administrativos que tengan prevista tal representación. No obstante, junto a ello, se adivinan los problemas conexos a la existencia de un patrimonio y de un personal heredados de la extinta organización corporativa (Hermandades Locales de Labradores y Ganaderos, Cámaras Oficiales Sindicales Agrarias y Hermandad Nacional). La regulación aragonesa, aunque cuida mucho los aspectos relacionados con el proceso electoral, proporciona elementos que pudieran servir para impulsar la vida de las Cámaras.

La Ley de Aragón parece contribuir al incremento de las tradicionales dudas sobre la naturaleza jurídica de las Cámaras Agrarias. Así, establece que las Cámaras "se rigen por la presente Ley, por las disposiciones que la desarrollan, por sus propios estatutos y por la legislación básica del Estado" (art. 1), pero con tal enumeración no se aclara ninguna de las dudas que pueden plantearse en cuanto a las fuentes del régimen jurídico de las Cámaras Agrarias, puesto que la lista es incompleta, como se evidencia posteriormente, al someter los actos administrativos de las Cámaras al entero Derecho Administrativo (art. 4). Lo mismo sucede cuando se definen las Cámaras, primero, como corpora-

ciones, e inmediatamente, como entidades de derecho público, en el mismo precepto (art. 2). O cuando se remite la vía de recurso contra actos administrativos de las Cámaras a "la forma que establezca la legislación de procedimiento administrativo", siendo así que la propia Ley del Procedimiento Administrativo Común (1992-1999) considera aplicables sus prescripciones a las corporaciones de derecho público "en lo que proceda" (disp. transitoria 1ª).

Lo que sí está claro es que las Cámaras Agrarias aragonesas son de base provincial monopolística, puesto que sólo se admite una por provincia (art. 5); circunstancia que hace difícilmente comprensible la necesidad de un registro de Cámaras Agrarias (art. 7), aunque la organización y funcionamiento de tal Registro fuera objeto de posterior regulación reglamentaria (Decreto 153/1996, de 26 de julio). También cabe resaltar el sometimiento de estas corporaciones a la tutela administrativa del Departamento de Agricultura (art. 3), manifestada, por ejemplo, en el sometimiento del proyecto de estatutos aprobado por el Pleno de la Cámara Agraria a la aprobación del citado Departamento (art. 8.2).

La regulación de las funciones de las Cámaras Agrarias provoca alguna incógnita. Por una parte, se afirma el carácter consultivo de las Cámaras, su dedicación a la administración del propio patrimonio y al ejercicio de las funciones que le delegue el Gobierno de Aragón (art. 9). Pero, por otra parte, se establecen los límites en la actuación de las Cámaras, excluyéndolas de toda reivindicación sindical o empresarial, así como de las actividades mercantiles y de las propias de las entidades locales (art. 10).

Las Cámaras Agrarias están organizadas en Pleno, Presidente y Comisión Ejecutiva. El Pleno, definido como "órgano soberano", cuenta con una regulación detallada, que alcanza al establecimiento del número de sesiones y a las normas de convocatoria y toma de acuerdos (art. 12). Con tales previsiones, parece que tiende a consolidarse a las Cámaras. No obstante, el régimen económico se caracteriza por un amplio sistema de tutela ejercida por el Departamento de Agricultura, que alcanza a cuestiones relativas a materia patrimonial, de contratación, de personal y presupuestaria (arts. 15 y 16).

La Ley de Aragón regula, por último, con todo detalle, el proceso electoral a las Cámaras Agrarias. Entre las novedades, con respecto a la legislación básica, cabe citar el establecimiento de un censo de electores (art. 21), la creación de una Administración electoral, integrada por Junta Electoral Central, Juntas Electorales Provinciales y Mesas Electorales (arts. 23 a 26), la regulación de las candidaturas

(art. 28) y la financiación pública de los gastos electorales (art. 30). Llama la atención el gran obstáculo que puede suponer la exigencia del diez por ciento de firmas autenticadas de electores para la presentación de candidaturas por agrupaciones independientes, no vinculadas a organizaciones profesionales agrarias (art. 28.2.b). Por otro lado, el carácter representativo de las organizaciones profesionales agrarias, que en el ámbito estatal se alcanza con el 10 por ciento de los votos, en el ámbito autonómico se atribuye con el 15 por ciento y en el provincial con el 20 por ciento (art. 31).

Las grandes organizaciones profesionales agrarias existentes en la Comunidad Autónoma de Aragón son la Asociación Regional de Agricultores y Ganaderos de Aragón, coaligada con la Asociación de Agricultores Jóvenes de Aragón (ARAGA-ASAJA) y la Unión de Agricultores y Ganaderos de Aragón (UAGA), que ha ganado las últimas elecciones a Cámaras Agrarias. Con menor representatividad existen la Asociación Empresarial Agropecuaria de Huesca y la Federación Aragonesa de Cooperativas Agrarias (FACA).

V. LA REGULACIÓN AMBIENTAL DE LAS EXPLOTACIONES GANADERAS EN LA NORMATIVA DEL ESTADO

La producción normativa relacionada con la ganadería alcanza grandes proporciones, habida cuenta de la variedad de sectores que confluyen en la materia, propiciando una multiplicidad de puntos de vista. Sanidad animal, ordenación económica, protección del medio ambiente, bienestar animal y ordenación del territorio conforman diferentes sectores de actuación pública en creciente proceso de ampliación de sus propios objetivos sectoriales. No siempre es fácil incluir una determinada regulación en un sector normativo, por el entrecruzamiento de las diversas técnicas.

Teniendo en cuenta esa dificultad de establecer sectores cerrados, estudiaremos primero la regulación ambiental de las explotaciones ganaderas en la normativa estatal. Diferentes regulaciones del Estado conforman, en efecto, el régimen ambiental de las explotaciones ganaderas, desde el conocido régimen de las actividades clasificadas hasta la aplicación de las modernas técnicas de evaluación de impacto ambiental, el régimen de los estiércoles y la regulación de las explotaciones porcinas. Antes de recordar sus contenidos, debe advertirse que no analizamos separadamente la normativa comunitario-europea, sino a través de su incorporación al ordenamiento nacional. Por otra parte, conviene también tener en cuenta que el hecho de tratarse de normas del Estado no significa que corresponda al propio

Estado, en la actualidad, regular la materia con el mismo grado de detalle ni mucho menos llevar a cabo las correspondientes tareas ejecutivas; el principio de supletoriedad del Derecho estatal (art. 149.3 Const.) evita las rupturas en la regulación de materias cuya competencia corresponde en la actualidad a las Comunidades Autónomas.

1. Actividades clasificadas

La consideración más tradicional de las instalaciones ganaderas se contiene en el Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas (1961). Este Reglamento es aplicable todavía en aquellas Comunidades Autónomas que no hayan establecido un régimen propio en la materia, como Aragón, que sólo ha regulado algunos aspectos complementarios.

Como punto de partida, el Reglamento incluye las instalaciones ganaderas dentro de las actividades molestas, al constituir una incomodidad por los olores que producen (art. 3.1). No obstante, también cabe aplicar el régimen de las actividades insalubres o nocivas, puesto que los establecimientos ganaderos producen residuos contaminantes (art. 3.2 y 3).

Las actividades molestas requieren precisamente de licencia municipal otorgada conforme al procedimiento especial del Reglamento de 1961. La solicitud de licencia debe ir acompañada de proyecto técnico y memoria descriptiva de las características de la actividad, su repercusión sobre la sanidad ambiental y las medidas correctoras previstas (art. 29). El Alcalde puede denegar directamente la licencia "por razones de competencia municipal" (art. 30.1); en otro caso, la solicitud se someterá a información pública, audiencia de interesados ("los vecinos inmediatos al lugar del emplazamiento propuesto") e informes de diversos funcionarios locales (art. 30.2), incorporándose un informe final de la corporación municipal (art. 30.3). De ahí el expediente pasa a la fase de dictamen del órgano autonómico que haya asumido las funciones de las suprimidas Comisiones Provinciales de Servicios Técnicos (en Aragón, las Comisiones Provinciales de Ordenación del Territorio), al que corresponde calificar la actividad y aceptar o rechazar las medidas correctoras propuestas por el solicitante (arts. 31-33). Después, el expediente es devuelto al Alcalde, competente para otorgar o denegar la licencia, aunque con vinculación al dictamen del órgano autonómico cuando sea negativo o con imposición de medidas correctoras (art. 7.2). Obtenida la licencia de instalación de una actividad calificada como molesta, no puede

comenzar a ejercerse sin previa visita de comprobación técnica, que garantiza la observancia de los requisitos establecidos en la propia licencia para el ejercicio de la actividad (art. 34).

Las licencias para el ejercicio de las actividades molestas deben someterse al cumplimiento de requisitos de emplazamiento y a medidas correctoras. El alejamiento de los núcleos de población es la técnica principal empleada, de acuerdo con lo previsto en las ordenanzas municipales o en los planes de urbanismo. En caso de ausencia de estos instrumentos, la fijación del emplazamiento corresponde al órgano colegiado autonómico antes citado, que debe tener en cuenta las circunstancias de la actividad, la necesidad de proximidad al vecindario, los informes técnicos y las medidas correctoras previstas (art. 4). Si se tratara de "industrias fabriles que deban ser consideradas como peligrosas o insalubres sólo podrán emplazarse, como regla general, a una distancia de dos mil metros, a contar del núcleo más próximo de población agrupada" (art. 4). Específicamente se prohíbe "el establecimiento de vaquerías, establos, cuadras y corrales de ganado y aves dentro del núcleo urbano de las localidades de más de diez mil habitantes y que no sean esencialmente agrícolas o ganaderas" (art. 13). Las medidas correctoras pueden comprender amplios catálogos de soluciones, dado que incluyen cuantas medidas técnicas sean necesarias en cada caso para lograr el objetivo de "evitar que las actividades produzcan incomodidades" (art. 1). Por medio de las ordenanzas municipales cabe desarrollar las previsiones relativas a emplazamientos y demás requisitos exigidos (art. 6).

El sistema sancionatorio del Reglamento de Actividades parece excesivamente contemporalizador frente a quienes incumplen las medidas correctoras impuestas en la licencia. En primer lugar, el infractor puede disfrutar hasta de tres plazos para la corrección de las deficiencias advertidas, antes de la imposición de una multa (arts. 36, 37 y 40). En segundo lugar, resulta que la clausura y cese de la actividad sólo pueden imponerse después de tres multas consecutivas, cada una de ellas con las correspondientes advertencias seguidas de plazos para la corrección (art. 40).

Una abundante jurisprudencia ha aclarado algunos aspectos del régimen jurídico de las actividades molestas. Así, las licencias antes referidas se caracterizan como autorizaciones de funcionamiento, que permiten intervenir en cualquier momento del desarrollo de la actividad, tanto para exigir el cumplimiento de las medidas establecidas en la licencia, como para imponer nuevas medidas correctoras, conforme al progreso técnico de cada época. No obstante, conviene no olvidar que la licencia se considera típico supuesto de actuación administra-

tiva reglada, mediante la cual se reconoce el derecho a realizar la actividad autorizada.

2. Evaluación de impacto ambiental

En algunos casos, la aplicación de la licencia de actividades clasificadas requerirá seguir el procedimiento de evaluación de impacto ambiental, habida cuenta del importante aumento del ámbito de aplicación de este procedimiento tras la Directiva 97/11/CE, del Consejo, de 3 marzo 1997. La incorporación española de esa Directiva determina la exigencia de evaluación de impacto ambiental para las instalaciones de ganadería que superen las siguientes capacidades (Ley 6/2001, de 8 mayo, anejo I.1.e):

- 1.ª 40.000 plazas para gallinas y otras aves
- 2.ª 55.000 plazas para pollos
- 3.ª 2.000 plazas para cerdos de engorde
- 4.ª 750 plazas para cerdas de cría
- 5.ª 2.000 plazas para ganado ovino y caprino
- 6.ª 300 plazas para ganado vacuno de leche
- 7.ª 600 plazas para vacuno de cebo
- 8.ª 20.000 plazas para conejos

Como es sabido, la exigencia de evaluación supone un agravamiento del procedimiento y del régimen de autorización o realización de determinados proyectos. Se trata de una exigencia horizontal, aplicable a distintos proyectos sectoriales. No cambia la competencia decisoria, aunque en el sistema español la modula, ya que puede obligar al establecimiento, dentro de la misma Administración Pública, de una suerte de diálogo formalizado sobre la declaración de impacto ambiental, entre el órgano competente por razón de la materia del proyecto y el órgano ambiental.

Nuestra legislación básica de evaluación de impacto ambiental parece partir de la idea de que los proyectos afectados corresponderán al completo dominio competencial del Estado o de una Comunidad Autónoma. Así, la Ley de Evaluación de Impacto Ambiental (1986-2001) sólo se refiere al órgano ambiental de la Administración General del Estado y de las Comunidades Autónomas (art. 5). Ese planteamiento no suscita problemas tratándose de proyectos sujetos a autorización estatal o autonómica o de proyectos realizados directa-

mente por el Estado o las Comunidades Autónomas. Sin embargo, no cabe desconocer que la autorización o la realización de otros proyectos corresponderá exclusivamente a los entes locales, sin ninguna intervención estatal ni autonómica.

Tal parece ser el caso de un proyecto de establecimiento ganadero, que en cuanto tal proyecto únicamente precisaría de la intervención municipal, a través de las generales licencias de obras y de actividad clasificada, licencias que, en otros supuestos, se exigen cumulativamente a la previa resolución estatal o autonómica. En esos casos, cuando la legislación no establece intervención sobre el proyecto ni del Estado ni de la Comunidad Autónoma, parece que ha de corresponder al ente local el carácter de Administración competente en la materia, aunque no siempre será fácil identificar dentro del mismo los correspondientes órganos sectorial y ambiental.

3. Régimen de los estiércoles

Junto a lo anterior, debe recordarse la aplicación a los estiércoles de la normativa de protección de las aguas contra la contaminación por nitratos de origen agrario (Real Decreto 261/1996, de 16 febrero, dictado en aplicación de la Directiva 91/676/CEE, de 12 diciembre 1991). A tal normativa se remite la Ley de Residuos (1998), al referirse a los residuos producidos en las explotaciones ganaderas "consistentes en materias fecales y otras sustancias naturales y no peligrosas, cuando se utilicen en el marco de las explotaciones agrarias" (art. 2.2.c), aunque está pendiente de aprobación la normativa complementaria prevista en la misma Ley de Residuos (disp. adic. 5ª).

En aplicación del RD 261/1996, era preciso que Estado y Comunidad Autónoma, en función de sus competencias sobre aguas, determinaran las masas de agua afectadas o en riesgo de serlo por la contaminación de nitratos (art. 3). Para proteger esas masas de agua, corresponde a la Comunidad Autónoma delimitar también las zonas vulnerables, "cuya escorrentía o filtración afecte o pueda afectar a la contaminación por nitratos" (art. 4), aprobando para ellas códigos de buenas prácticas agrarias (art. 5) y programas de actuación (arts. 6 y 7). La eficacia de las anteriores medidas se controla mediante programas de muestreo y seguimiento de la calidad de las aguas (art. 8), al margen del general informe de situación que el Estado debe remitir a la Comisión Europea cada cuatro años (art. 9).

En aplicación de este sistema, la Comunidad Autónoma de Aragón aprobó el código de buenas prácticas agrarias y designó las

zonas vulnerables a la contaminación por nitratos correspondientes a las aguas de su competencia, facultando al Consejero de Medio Ambiente para aprobar los programas de actuación (Decreto 77/1997, de 27 de mayo).

4. Regulación especial de las explotaciones porcinas

Las explotaciones de ganado porcino han recibido una completa regulación mediante Real Decreto 324/2000, de 3 marzo, que contiene normas básicas en materia de ordenación sanitaria, zootécnica y ambiental. Llama la atención el hecho de que se emplee la vía reglamentaria para formalizar una normativa básica que, conforme a reiterada jurisprudencia constitucional, debería normalmente llevarse a cabo por normas con rango de ley. En todo caso, marginando ahora las cuestiones competenciales, cabe informar que el Real Decreto 324/2000 impone una clasificación de las explotaciones porcinas, atendiendo a su orientación zootécnica, a su capacidad productiva y a los aspectos sanitarios. Los anteriores elementos tendrán su adecuado reflejo en un Registro estatal de explotaciones porcinas, mediante el que parece coordinarse la información facilitada por los correspondientes Registros de las Comunidades Autónomas.

En el largo art. 5 del Real Decreto 324/2000 se establecen las "condiciones mínimas de funcionamiento de las explotaciones", referidas con todo detalle a las condiciones de equipamiento y manejo de la explotación, bienestar animal y protección ambiental, ubicación e infraestructura. Entre esos contenidos, destaca, por ejemplo, la regulación relativa a la gestión de los estiércoles de las explotaciones porcinas, que el Real Decreto 324/2000 permite realizar mediante cualquiera de los siguientes métodos: valorización como abono, tratamiento mediante compostaje, eliminación por vertido o entrega a centros de gestión de estiércoles. De esos cuatro métodos, únicamente el empleo como abono requiere de regulación propia, pues los restantes sistemas habrán de someterse a lo establecido con carácter general en la Ley de Residuos (autorización de compostaje y entrega a centros de gestión autorizados) o en la Ley de Aguas (autorización de vertidos).

La valorización del estiércol como abono órgano-mineral exige que las explotaciones dispongan de balsas impermeables de ciertas características, que se observen determinadas distancias en la distribución de estiércol sobre el terreno y que se disponga de "superficie agrícola suficiente, propia o concertada, para la utilización de los estiércoles como fertilizantes". Si se trata de zonas vulnerables, la cantidad máxima de estiércoles de todo tipo, aun los no procedentes

del porcino, debe ajustarse a los programas de actuación establecidos por las Comunidades Autónomas, conforme al Real Decreto 261/1996. En el resto del territorio, el Real Decreto 324/2000 permite el libre vertido de los estiércoles, exigiendo al titular de la explotación la elaboración de un plan de gestión de estiércoles únicamente cuando la aportación de nitrógeno supere los 210 kilogramos por hectárea y año.

VI. EL SIGNIFICADO AMBIENTAL Y TERRITORIAL DE LAS DIRECTRICES SECTORIALES DE GANADERÍA DE ARAGÓN

En la Comunidad Autónoma de Aragón se han aprobado unas Directrices Sectoriales sobre Actividades e Instalaciones Ganaderas, por Decreto 200/1997, de 9 diciembre. Conviene detenernos en el análisis del significado de ese instrumento, en cuanto intento de llevar a cabo la territorialización de la normativa de protección ambiental aplicable a las explotaciones ganaderas. Por sus objetivos, contenidos y procedimiento de aprobación, las Directrices pueden así parecer adecuadas para coordinar la variedad de puntos de vista sectoriales que inciden en la regulación de las explotaciones ganaderas, contribuyendo a la territorialización de las decisiones ambientales.

La figura de las Directrices Sectoriales está prevista con la finalidad de orientar enteros sectores económicos en la Ley de Ordenación del Territorio de Aragón (1992). El procedimiento de formación de las mismas es complejo, con intervenciones de todos los Municipios de la Comunidad Autónoma, información pública e informe del Consejo de Ordenación del Territorio de Aragón, correspondiendo su aprobación al Gobierno de Aragón. Hay pues aptitudes para obtener la adecuada territorialización de las reglas de protección del medio ambiente.

1. Contenido complementario de la reglamentación de actividades clasificadas

Por debajo de las apariencias coordinadoras, el examen del contenido de las Directrices Sectoriales de Ganadería de Aragón invita a pensar que éstas no han agotado las posibilidades de diferenciación territorial. Da la impresión de que las Directrices se limitan, en buena medida, a aplicar uniformemente a todos los establecimientos ganaderos de la Comunidad Autónoma el tradicional sistema de acti-

vidades clasificadas, siguiendo el precedente de las anteriores Instrucciones para la aplicación a las explotaciones ganaderas del Reglamento de Actividades Molestas, aprobadas en Aragón en sucesivas redacciones de los años 1980 y 1987.

Las Directrices Sectoriales de Ganadería establecen pues criterios vinculantes para la aplicación del Reglamento de Actividades Molestas. Contienen normas relativas a la tramitación de la licencia de actividades clasificadas, detallando los documentos que deben presentarse: proyecto técnico, memoria, planos, presupuesto y otros. En función de los tamaños y de las características de la instalación y del Municipio afectado (es decir, de su grado de vocación agraria), incluyen variadas reglas sobre las distancias de las diversas clases de instalaciones ganaderas con respecto a los núcleos urbanos, las vías de comunicación, los cursos de agua e incluso con respecto a otros establecimientos ganaderos industriales. Téngase en cuenta que el anejo 2 de las Directrices enumera los Municipios agrícolas y ganaderos y el anejo 10 los enclavados en Zonas desfavorecidas de montaña; aunque, en todo caso, estas listas aplican criterios normativos determinados en las propias Directrices (arts. 3 y 11.3).

No sólo las Directrices reducen sus objetivos a ser una suerte de instrucciones complementarias de la tradicional reglamentación de las actividades clasificadas. También parecen poco ambiciosas en sus finalidades de protección ambiental. Llama, por ejemplo, la atención la general reducción de las distancias, con respecto a lo que cabría considerar, en una interpretación actualizada del Reglamento de Actividades Molestas, el módulo típico de los dos mil metros de separación entre las instalaciones ganaderas y el núcleo urbano. En el cuadro 7 puede apreciarse esa rebaja de las distancias, que permite, por ejemplo, situar una explotación industrial de porcino a 600 metros del núcleo urbano, distancia que con carácter general se limita a 400 metros si se trata de Municipios agrícolas y ganaderos de menos de dos mil habitantes, permitiéndose a estos mismos Municipios reducir tales distancias a 250 metros (o a 375 metros, si cuentan con más de dos mil habitantes); incluso, cuando el Municipio en cuestión esté enclavado en Zonas desfavorecidas de montaña, la distancia mínima aplicable es de 200 metros solamente (art. 11.3).

En cambio, una regla que parece muy saludable es la que prevé la audiencia del Ayuntamiento del Municipio colindante, cuando el emplazamiento de la instalación ganadera se sitúe "cerca del límite con otro término municipal" y siempre que la distancia supere la mitad de las establecidas para explotaciones industriales con respecto a núcleos urbanos (art. 4.6). Se establece así una razonable regla pro-

Cuadro 7
DISTANCIAS MÍNIMAS DE LAS INSTALACIONES GANADERAS A NÚCLEOS DE POBLACIÓN (en metros)

Tipo de Explotación	Núcleos de población eminentemente agrícolas y ganaderos, de menos de 2.000 habitantes		Núcleos de población eminentemente agrícolas y ganaderos, de más de 2.000 habitantes (industriales y servicios)	
	Pequeña explotación	Explotación Productiva o Industrial	Pequeña explotación	Explotación Productiva o Industrial
Especie animal				
Ovino	100	200	150	300
Bovino	200	300	300	450
Porcino	250	400	375	600
Aves	125	250	175	375

Fuente: Directrices Sectoriales de Ganadería de Aragón (1997).

cedimental para dar salida a los intereses ambientales y territoriales del Municipio colindante.

Las Directrices contienen también normas de tipo higiénico y de protección ambiental (art. 17). Entre ellas se cuentan las relativas a la capacidad mínima de las fosas de almacenamiento de purines, la densidad de animales, los límites de aplicación de purines en suelos agrícolas y de abonado con estiércoles orgánicos, las características de los sistemas de eliminación de cadáveres de animales o las reglas para reducir el impacto visual de las explotaciones ganaderas.

2. Áreas de expansión ganadera

Una institución a considerar son las áreas de expansión ganadera, anteriormente reguladas por el Decreto 78/1995, de 18 de abril, y que se definen en las Directrices Sectoriales de Ganadería como espacios delimitados por los Municipios a fin de instalar explotaciones ganaderas (art. 12). Su creación está sometida a la aprobación de la Comisión Provincial de Ordenación del Territorio, mediante la tramitación de un Plan Especial de Mejora del Medio Rural.

Las áreas en cuestión deben tener infraestructuras adecuadas, para asegurar el respeto de la legislación ambiental: red de abastecimiento de agua, dotación de energía eléctrica suficiente, acceso principal común y red general de caminos interiores, cabina de lavado y desinfección de vehículos. No obstante, la eliminación de aguas residuales y de residuos ganaderos es responsabilidad de cada titular de

explotación, sin perjuicio de que en el proceso de autorización del área se valore especialmente "la idoneidad o no de la gestión y tratamiento en común de los residuos ganaderos de las explotaciones instaladas en su ámbito" (art. 14).

3. Zonas con sobrecarga ganadera

Otra institución a considerar en las Directrices Sectoriales de Ganadería de Aragón es la de las zonas con sobrecarga ganadera, que se definen como aquellas zonas en las que "la actividad ganadera, de carácter extensivo o intensivo, resulta superior a la admisible en relación con la superficie agrícola, teniendo en cuenta parámetros considerados técnicamente óptimos" (art. 18.1). Su superficie puede pertenecer a varios términos municipales (art. 18.3).

No se concreta en las Directrices la relación entre la actividad ganadera y la superficie agrícola, aunque con carácter general se exige que el titular de una explotación ganadera "dispondrá de suelo (propio, arrendado o cedido) agrícola cultivado suficiente para asimilar los estiércoles generados por la actividad" (art. 17.2.8º). De ahí deriva la necesidad de apoyar en una actividad técnica la determinación de los parámetros de relación entre ganadería y suelo agrícola, cuya infracción permitirá al Gobierno de Aragón declarar las zonas de sobrecarga ganadera (art. 18.2). Los efectos de la declaración habrán de pormenorizarse en unas Directrices Territoriales Parciales, que regularán "las actividades existentes, la implantación de nuevas actividades y sus afecciones medioambientales" (art. 18.4).

4. Explotaciones ganaderas "en situación especial"

Junto a los anteriores aspectos, en las Directrices Sectoriales de Ganadería de Aragón llama poderosamente la atención el régimen de regularización de las instalaciones ganaderas "en situación especial", expresión que incluye "todas aquellas instalaciones, granjas, corrales, naves, etc. que, dedicándose de hecho a actividades ganaderas, carezcan de la preceptiva licencia municipal de actividad" (art. 7). Para DOMPER (2000: 661 ss.), el régimen de estas instalaciones "en situación especial" constituiría "la verdadera razón de ser" de las Directrices, que las "coloca al borde de la legalidad".

Ciertamente, no cabe desconocer la existencia de reglas enormemente permisivas para la legalización de estas instalaciones. Así la documentación exigida se limita a una simple instancia y un cuestionario (art. 8.1). En parecido sentido, se establecen larguísima plazos

para solicitar la regularización: 5 años, hasta 22 diciembre 2002, tratándose de explotaciones ganaderas sin licencia situadas en los cascos urbanos y 20 años, hasta 22 diciembre 2017, si las explotaciones se ubicaran fuera de los cascos urbanos, pero a cualquier distancia, por tanto, también en el límite mismo del suelo urbano (art. 9.1).

La consideración como instalación ganadera "en situación especial" (expresión que en las mismas Directrices aparece entrecomillada) permite la legalización de instalaciones ilegales. La ilegalidad llega a primarse conforme a curiosos criterios, como la no presentación de alegaciones en contra de la legalización o la proximidad a la jubilación de los titulares de las explotaciones (art. 10.1.a).

El sistema es tan permisivo que prevé la declaración formal como "explotación ganadera administrativamente en precario", en los casos de incumplimiento de las distancias establecidas en las propias Directrices o de "cualquier otra norma o disposición de obligado cumplimiento" (art. 10.1.b). De tal declaración deriva el otorgamiento de un "plazo máximo durante el cual su titular podrá seguir ejerciendo la actividad en tal emplazamiento", siempre que introduzca las medidas correctoras que se consideren imprescindibles.

Se asegura así la continuidad de la explotación ganadera ilegal, previéndose incluso una especie de régimen fuera de ordenación, que permite al titular de la explotación ganadera "realizar las obras de conservación y mantenimiento de la instalación" e incluso las reformas permitidas en la declaración de "explotación ganadera administrativamente en precario" (art. 10.2). Los términos de permisividad resultantes parecen difícilmente compatibles con el Reglamento de Actividades Molestas, que se encuentra en vigor desde el año 1961, y aun con el entero ordenamiento ambiental, presidido por los principios de protección que figuran en el art. 45 Const.

VII. UNA REFLEXIÓN FINAL

Parece fuera de toda duda razonable la conveniencia de coordinar las decisiones relativas a las explotaciones ganaderas con los objetivos correspondientes a la protección del medio ambiente y otras políticas públicas, como el turismo rural. Una vía adecuada para establecer tal coordinación pudieran ser los instrumentos que proporciona la legislación de las Comunidades Autónomas en materia de ordenación del territorio. La amplitud de fines de estos instrumentos, así como los procedimientos participativos previstos para su elaboración, conforme a pautas que propician la apertura de las mismas organizacio-

nes públicas a los diversos actores —públicos y privados— del sistema, todos esos elementos confluentes en la ordenación del territorio, en suma, apuntan a la identificación de esta función como un gran crisol generador de nuevas vías de actuación pública coordinada.

Sin embargo, no conviene dejarse llevar excesivamente por los planteamientos teóricos. El dominio sectorial de las políticas públicas continúa ejerciendo un fuerte peso, aun en el empleo de los elementos coordinadores de la ordenación del territorio. Las Directrices Sectoriales de Ganadería de Aragón constituyen un buen ejemplo de ese dominio, en la medida en que muchos de sus contenidos reflejan, más que la territorialización de las decisiones ambientales, la subordinación de los objetivos ambientales a los intereses sectoriales del desarrollo ganadero.

La coordinación entre funciones públicas no puede consistir, por tanto, en el simple establecimiento de una relación conceptual entre las mismas. Para llevarse efectivamente a cabo, requiere de correspondencias orgánicas. No habrá coordinación territorial sin organizaciones administrativas adecuadas para generarla, por contar con una variedad de técnicos que permitan la actuación interprofesional, y por permitir la concurrencia en la toma de decisiones de todos los interesados: órganos administrativos, Administraciones Públicas y organizaciones sociales.

VIII. BIBLIOGRAFÍA

- ALBIAC MURILLO, José; FEIJÓO BELLO, María Luisa, y MESTRE SANCHÍS, Fernando (1998): "La agricultura de la Comunidad Autónoma de Aragón", en MINISTERIO DE AGRICULTURA, PESCA Y ALIMENTACIÓN, *El Sector Agrario. Análisis desde las Comunidades Autónomas*, Madrid, Mundi-Prensa, pp. 37-56.
- CUADRAT, José María (1986): "La agroclimatología aragonesa: aspectos condicionantes del secano y del regadío", en INSTITUCIÓN «FERNANDO EL CATÓLICO», *El sistema agrario aragonés. Perspectivas y problemas*, Zaragoza, pp. 11-33.
- DOMPER FERRANDO, Javier (2000): "Medio ambiente", en A. EMBID (dir.), *Derecho Público Aragonés*, Madrid, Dykinson, pp. 637-708.
- FERNÁNDEZ TORRES, Juan Ramón (2000): *La Política Agraria Común. Régimen jurídico de la agricultura europea y española*, Pamplona, Aranzadi, 450 pp.

- GOBIERNO DE ARAGÓN (2000): "Comunicación sobre política demográfica", en *Boletín Of. Cortes de Aragón*, núm. 37, con "Debates" en *Boletín Of. Cortes de Aragón*, núm. 52.
- HERRÁIZ SERRANO, Olga (2000): *Régimen jurídico de las vías pecuarias*, Granada, Comares, 624 pp.
- HILDEBRAND SCHEID, Andreas (1996): *Política de ordenación del territorio en Europa*, Universidad de Sevilla, 541 pp.
- JUSTICIA DE ARAGÓN (2000): "Informe especial sobre la despoblación en Aragón", en *Boletín Of. Cortes de Aragón*, núm. 59.
- LANGREO NAVARRO, Alicia y GARCÍA AZCÁRATE, Teresa (1995): *Las interprofesionales agroalimentarias en Europa*, Madrid, MAPA, 684 pp.
- MULERO MENDIFORRI, Alfonso (1999): *Introducción al medio ambiente en España*, Barcelona, Ariel, 254 pp.
- ORÚS PUEYO, Fernando, y PICOT CASTRO, Ana (1999): "La integración en el sector porcino aragonés", en *Informaciones Técnicas del Departamento de Agricultura y Medio Ambiente*, núm. 65, 24 pp.
- PEÑA CASTIÑEIRA, Francisco José, coord. (1996): *Residuos ganaderos y medio ambiente*, Silleda (Pontevedra), Fundación Semana Verde de Galicia, 136 pp.
- PÉREZ FERNÁNDEZ, José Manuel (2001): *Régimen jurídico del turismo rural*, Madrid, FITUR, 199 pp.
- POMED SÁNCHEZ, Luis (1999): "La distribución de competencias sobre agricultura en el marco de la Unión Europea", en *Rev. Admón. Públ.* núm. 148, pp. 133-174.
- RUBIO TERRADO, Pascual, coord. (2001): *Informe: panorama actual del sector agrario turolense*, Cámara Agraria Provincial de Teruel, 195 pp.
- SIERRA ALFRANCA, Isidro (2000): *La ganadería aragonesa y sus productos de calidad*, Zaragoza, CAI-100, 126 pp.
- SILVA, Rocío (1996): *Políticas ganaderas de la Unión Europea*, Universidad de Huelva, 467 pp.