**LAS EXPLOTACIONES GANADERAS INTENSIVAS CONSTITUYEN ACTIVIDADES INDUSTRIALES.**

**Primero. Introducción. Régimen básico de protección del suelo rústico y sus usos en la legislación urbanística de Castilla y León.**

La actividad urbanística pública debe asegurar que el uso del suelo se realice conforme al interés general, estableciendo una ordenación urbanística guiada por el principio de desarrollo sostenible. (Art. 4 LUCyL).

El principio de desarrollo sostenible, que contempla las facetas económica, social y ambiental, hace hincapié en esta última a partir del concepto de la sostenibilidad, que implica un uso racional de los recursos naturales, la protección de medio ambiente (aire, agua, espacios naturales, fauna, flora y condiciones ambientales adecuadas), la protección del paisaje y la preservación y puesta en valor del suelo rústico, entre otros valores. (art. 5 LUCyL).

La ley de Suelo de 2007, hoy Texto Refundido de 2015, considera que todo suelo rural tiene un valor ambiental que debe ser ponderado, y propugna en su artículo 3 la protección del medio rural y la preservación del suelo innecesario o inidóneo para atender las necesidades de transformación urbanística, sí como la prevención y minimización, en la medida de lo posible, de la contaminación del aire, el agua, el suelo y el subsuelo.

El artículo 13 del TR Ley de Suelo de 2015 establece que el suelo en situación rural debe dedicarse al uso agrícola, ganadero, forestal, cinegético o cualquier otro vinculado a la utilización racional de los recursos naturales.

La utilización de los terrenos con valores ambientales (y de otro tipo), que sean objeto de protección por la legislación aplicable, - dice la ley - quedará siempre sometida a la preservación de dichos valores, y comprenderá únicamente los actos de alteración del estado natural de los terrenos que aquella legislación **expresamente** autorice.

Fuera de esos usos racionales, señala dicho artículo que con carácter excepcional podrán legitimarse actos y usos específicos que sean de interés público o social, que contribuyan a la ordenación y el desarrollo rurales, o que hayan de emplazarse en el medio rural.

Por su parte, el artículo 20 obliga a la preservación del suelo rural que no esté destinado a ser urbanizado, es decir, en terminología de Castilla y León, obliga a preservar el suelo rústico.

La Ley de Urbanismo de Castilla y León (LUCyL) desarrolla la Ley de suelo en su artículo 23, referido a los derechos en suelo rústico, y distingue entre usos conforme a su naturaleza rústica: usos agrícolas, ganaderos, forestales, cinegéticos u otros análogos (no constructivos) y otros usos excepcionales.

Entre estos usos se contemplan, entre otros, las construcciones e instalaciones vinculadas a explotaciones agrícolas, ganaderas, forestales, cinegéticas y otras análogas vinculadas a la utilización racional de los recursos naturales (letra a) y otros usos que puedan ser considerados de interés público por estar vinculados a la producción agropecuaria (letra g, 2º).

El Reglamento RUCyL, en su artículo 57 desarrolla estos conceptos, incluyendo en el apartado g) a los usos industriales por estar vinculados a la producción agropecuaria.

Con carácter general respecto a la posibilidad de permitir, autorizar o considerar prohibidos todos estos usos se requiere atender al interés público, a su conformidad con la naturaleza rústica de los terrenos y a su compatibilidad con los valores protegidos por la legislación sectorial (art. 23.2LUCYL y 57 RUCYL).

**Segundo: El régimen de autorización de usos para explotaciones ganaderas en suelo rústico desde la práctica administrativa.**

Los usos ganaderos extensivos constituyen un uso racional y casi natural del terreno, por lo que constituyen usos permitidos, no sometidos a licencia ni a autorización de uso en suelo rústico.

Los usos ganaderos que requieren construcciones y las construcciones para estas explotaciones constituyen usos excepcionales en suelo rústico, que pueden ser autorizados en determinadas condiciones atendiendo a

- Su interés público

- Su conformidad con la naturaleza rústica de los terrenos

- Su compatibilidad con los valores protegidos por la legislación sectorial.

En suelo rústico común las construcciones destinadas a explotaciones ganaderas constituyen usos permitidos, por lo que no precisan de una autorización de uso excepcional, por virtud del artículo 59 RUCyL. Lo mismo sucede en los suelos rústicos con protección agropecuaria.

En suelo rústico con otro tipo de protección, sea natural, cultural, especial, etc., constituye un uso sujeto a autorización, lo que conlleva la obligación de evaluar las circunstancias de interés público que justifiquen la autorización, conforme señala el artículo 58.1, b RUCyL y art. 25 1 LUCyL)

Hasta la fecha ha existido una constante interpretación desde el ámbito de la Administración del carácter de las explotaciones ganaderas, de tal manera que se las ha ubicado dentro del apartado a) del artículo 23 LUCyL y 57 a) del RUCyL, esto es, como:

Construcciones e instalaciones vinculadas a la explotación ganadera.

Es decir, en dicho concepto se han englobado los apriscos para 20 ovejas, una nave de ordeño de 100 vacas, pero también una explotación para un millón de pollos, o unas naves para producción de 2.000 o 20.000 cerdos de engorde. No distingue entre magnitudes, sino que aplica el contenido u objeto formal de la explotación.

Esta interpretación no es conforme con el espíritu ni la letra de la legislación vigente.

**Tercero. Hacia una nueva interpretación más acorde con el contenido real de determinadas explotaciones ganaderas intensivas: uso industrial.**

A nadie se le escapa que una explotación de 20.000 cerdos de engorde nada tiene que ver con un aprisco para refugio del ganado que pasta en una finca en régimen extensivo. Existe en este caso una relación directa entre la superficie de la finca, el ganado que sustenta y la construcción realizada.

Una explotación de 20.000 cerdos o un millón de pollos utiliza el terreno exclusivamente como soporte físico de la explotación, sin que exista una relación directa entre el número de cabezas o unidades ganaderas que soporta y la superficie de la finca, pues los animales no se alimentan de lo que produce la finca, sino que todo se debe importar del exterior[[1]](#footnote-1).

Entre ambos extremos existe un sinfín de casos prácticos posibles de explotaciones intermedias.

Este aspecto tiene que ver con la “conformidad con la naturaleza rústica de los terrenos” a que se refiere el artículo 25.2 de la LUCYL.

Por otro lado, la explotación familiar suele permitir una autorregulación de la carga contaminante de los animales en la propia explotación, en la propia finca, mientras que las explotaciones grandes deben sacar al exterior de la finca las cargas contaminantes.

Este otro aspecto tiene que ver con la “compatibilidad con los valores recogidos por la legislación sectorial” del artículo 25.2 de la LUCYL.

El interés público que subyace en cada uno de estos tipos diferenciados de explotación, el familiar y el masivo o industrial, también parece diferente, pues el primero viene referido al mantenimiento del sistema tradicional rural, la conservación de actividades tradicionales, el mantenimiento de un determinado paisaje, la satisfacción de las necesidades básicas de la población dedicada a la ganadería y la satisfacción de un interés económico propio.

Por su parte la actividad ganadera industrial, inserta en el sistema globalizado de producción, responde a intereses económicos casi de forma exclusiva, aplica sistemas de gestión en los que impera un sistema fordiano de división del trabajo (una empresa produce crías de cerdo, otra los alimenta hasta un determinado peso y una tercera los engorda hasta obtener el peso que exige el mercado, …), y atiende a extremar la productividad sobre cualquier otro valor. Para ello aplica sistemas industriales de producción.

No puede entenderse que un sistema de explotación ganadera industrial intensiva y masiva constituya una utilización racional de los recursos naturales, como no lo es una instalación industrial en suelo rústico del artículo 13 del TR Ley de Suelo de 2015.

En atención a estas tremendas diferencias, contenidas en el concepto de explotación ganadera, creemos justificado que el régimen jurídico urbanístico que se debe aplicar a cada uno de dichos extremos haya de ser diferente.

La explotación ganadera familiar o de pequeña magnitud (a determinar en cada caso) debe seguir siendo considerada como una explotación ganadera de las contenidas en el artículo 23.2 de la LUCYL y, por tanto, uso permitido en suelo rústico común (y con protección agraria) y autorizable o prohibido en el resto, según los casos.

La explotación ganadera intensiva de tipo industrial masivo, sin embargo, no debe considerarse incluida en la letra a) del artículo 23 LUCYL, sino, en su caso, en la letra g) de dicho artículo: “otros usos que puedan considerarse de interés público por estar vinculados a la producción agropecuaria”, y en concreto, como uso industrial.

Será preciso establecer las características a partir de las cuales una explotación ganadera deje de ser considerada uso racional de los recursos naturales, donde prevalece el sentido de explotación industrial de ganado y pase del apartado a) al apartado g) del artículo 23.2 de la LUCYL.

**Cuarto. La motivación y los argumentos jurídicos que permiten justificar el carácter de uso industrial de las explotaciones ganaderas intensivas.**

**4.1. El Reglamento de Urbanismo de Castilla y León** equipara las explotaciones agropecuarias intensivas a los usos industriales y contempla su ubicación en suelo urbanizable.

En efecto, al referirse a los criterios de clasificación del Suelo Urbanizable, dispone en su Artículo 27.

*“2. Pueden clasificarse como suelo urbanizable los terrenos que cumplan simultáneamente las siguientes condiciones:*

*b) Que se incluyan en un sector cuyo perímetro sea colindante en al menos un 20 por ciento con el suelo urbano de un núcleo de población existente. Este requisito puede excusarse en los siguientes casos:*

*1.º Cuando el sector que se va a clasificar tenga uso predominante industrial, logístico o vinculado a otras actividades productivas****, entendiendo incluida la explotación agropecuaria intensiva****.*

El Reglamento desvincula la explotación agropecuaria intensiva del suelo rústico y equipara esta con los usos industriales, pues se rige por las leyes de la producción industrial.

Ya no es un uso que necesariamente deba ser emplazado en suelo rústico, sino que cabe dentro de un polígono industrial o ganadero industrial, donde tendrá un tratamiento adecuado el impacto ambiental que pueda producir por sus vertidos, olores, ruidos.

La base física para ubicar la explotación seguirá siendo el suelo, como lo es para los usos industriales, pero desvinculando el tipo de suelo de la propia actividad ganadera.

**4.2. Las Normas Subsidiarias Provinciales de Segovia** establecen en su **artículo 94 los Cuadros resumen de las Ordenanzas para el Suelo Rústico**

*Se adjuntan unos "Cuadros resumen de las Ordenanzas para Suelo Rústico" de estas Normas a los efectos de facilitar la consulta y aplicación de las mismas. Para las Ordenanzas de cada Clase de Suelo se ha realizado un cuadro, de tal forma que para el Suelo Rústico existen tres cuadros: el correspondiente al Suelo Rústico Común, el del Suelo Rústico Protegido y el del Suelo Rústico Especialmente Protegido.*

*En el eje de las ordenanzas se enumeran y concretan las distintas actividades y usos del suelo objeto de la regulación. Las actividades recogidas son las siguientes:*

*1. Agrícola en general y ganadería extensiva.*

*2. Dotaciones.*

*3. Ganadería intensiva (industrial estabulada).”*

A partir de estos cuadros aplica un régimen jurídico diferente a la ganadería extensiva y a la industrial estabulada.

**4.3. Las Normas subsidiarias municipales con ámbito provincial de Ávila** también distinguen y aplican un régimen jurídico diferente a las explotaciones extensivas y a las intensivas (art. 3.5).

4.4. Este diferente régimen jurídico no se circunscribe sólo al ámbito urbanístico, sino que leyes civiles como la **ley de Arrendamientos Rústicos** exceptúan de su aplicación a las explotaciones ganaderas de tipo industrial.

*Ley 49/2003, de 26 de noviembre, de Arrendamientos Rústicos*

*Artículo 6. Arrendamientos exceptuados de esta ley.*

*Quedan exceptuados de esta ley:d) Los que tengan como objeto principal:*

*4.º Explotaciones ganaderas de tipo industrial, o locales o terrenos dedicados exclusivamente a la estabulación del ganado.*

**4.5. La jurisprudencia** se ha pronunciado al respecto en atención a sus repercusiones ambientales, al interpretar el artículo 4 del RAMINP, y ha venido a considerar las granjas porcinas y avícolas como industria fabril:

***STS, de 15 de marzo de 2012*** *(Nº de Recurso: 2828/2009)*

*Fundamento Jurídico 6º:*

*c) La doctrina sobre la vigencia y aplicación del régimen de distancias contenida en el artículo 4 del RAMINP se contiene también en diversas Sentencias dictadas con motivo de Recursos de Casación en Interés de Ley, como es el caso de las SSTS de 22 de enero de 2008, RC 29/2005 , de 14 de julio de 2008, RC 31/2005 y 28 de enero de 2009, RC 39/2007, de las que, a los fines del presente recurso, interesa destacar la consideración de las granjas porcinas y avícolas como industria fabril, superando anteriores líneas jurisprudenciales que lo negaban. En este sentido, en la primera de las sentencias citadas, de 22 de enero de 2008 , recogiendo la anterior de 2 de julio de 2001, RC 5113/95 , declaramos que "El concepto de industria fabril al que se refiere el artículo 4º ha venido siendo interpretado por la doctrina jurisprudencial en un sentido amplio, íntimamente relacionado con la naturaleza de la actividad desarrollada y la importancia cuantitativa de la misma y en estrecha conexión con lo dispuesto en el artículo 45 de la Constitución Española, en la medida en que en él se garantiza a los ciudadanos el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado.* ***No puede reducirse dicho concepto a aquella actividad que precisa de determinada maquinaria para elaborar o transformar los productos ofrecidos al público, sino que ha de considerarse extensivo a todas aquellas actividades que supongan un tratamiento industrializado de los elementos que constituyen su objeto comercial****. Y desde la Sentencia de este Tribunal de 18 de abril de 1.990 , con relación a la instalación de un vertedero de residuos sólidos, ha venido sosteniéndose que todos aquellos centros en los cuales se someta a tratamiento a los elementos almacenados o depositados en los mismos, han de incardinarse en el concepto de actividad industrial fabril a los efectos de la prohibición contenida en el artículo ya citado" , concluyendo en el sentido de que la prohibición de los dos mil metros rige también para las explotaciones ganaderas .*

**4.6**. Lo que resulta definitivo y permite, a su vez, establecer el límite a partir del cual una actividad deja de ser ganadera (letra a) para pasar a ser industrial (letra g) es el contenido de **la Directiva 2010/75/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de noviembre de 2010**, sobre las emisiones industriales (prevención y control integrados de la contaminación), publicada en el DOUEL de 17 de diciembre de 2010, en cuyos artículos 1 y 2 define el objeto y el ámbito de aplicación, respectivamente, de la Directiva:

***“Artículo 1*** *Objeto*

*La presente Directiva establece normas sobre la prevención y el control integrados de la contaminación procedente de las* ***actividades industriales****.*

*En ella se establecen también normas para evitar o, cuando ello no sea posible, reducir las emisiones a la atmósfera, el agua y el suelo, y evitar la generación de residuos con el fin de alcanzar un nivel elevado de protección del medio ambiente considerado en su conjunto.*

***Artículo 2*** *Ámbito de aplicación*

***1.*** *La presente Directiva se aplicará a* ***las actividades industriales*** *que den lugar a contaminación, mencionadas en los capítulos II a VI”.*

*“CAPÍTULO II: DISPOSICIONES PARA LAS ACTIVIDADES ENUMERADAS EN EL ANEXO I*

***Artículo 10 Ámbito de aplicación***

*El presente capítulo se aplica a las actividades indicadas en el* ***anexo I*** *y que, en su caso, alcancen los umbrales establecidos en el citado anexo”.*

***“ANEXO I***

*Categorías de actividades contempladas en el artículo 10*

*Los valores umbral mencionados más adelante se refieren, con carácter general, a capacidades de producción o a rendimientos. Si varias actividades encuadradas en la misma descripción de actividad provista de un umbral se explotan en la misma instalación, se sumarán las capacidades de dichas actividades. En lo que respecta a las actividades de gestión de residuos, dicho cálculo se aplicará para los casos de las actividades 5.1, 5.3.a) y 5.3.b).*

*(…)*

***6.6. Cría intensiva de aves de corral o de cerdos****:*

*a) que dispongan de más de 40 000 plazas para aves de corral;*

*b) que dispongan de más de 2 000 plazas para cerdos de cría (de más de 30 kg), o*

*c) que dispongan de más de 750 plazas para cerdas”.*

La Directiva considera actividad industrial la cría intensiva de aves de corral o de cerdos que dispongan de unas determinadas dimensiones.

**4.7. Texto Refundido de la ley estatal de Prevención y Control integrados de la contaminación, aprobado por Real Decreto legislativo 1/2016 de 16 de diciembre**

*Artículo 2. Ámbito de aplicación.*

*Esta ley será aplicable a las instalaciones de titularidad pública o privada en las que se desarrolle alguna de las* ***actividades industriales incluidas en las categorías enumeradas en el anejo 1*** *y que, en su caso, alcancen los umbrales de capacidad establecidos en el mismo, con excepción de las instalaciones o partes de las mismas utilizadas para la investigación, desarrollo y experimentación de nuevos productos y procesos.*

También citan como actividades industriales las del anejo 1: art. 3.11; 7.1.b;

Anejo 1:

*9.3 Instalaciones destinadas a la cría intensiva de aves de corral o de cerdos que dispongan de más de:*

*a) 40.000 plazas si se trata de gallinas ponedoras o del número equivalente en excreta de nitrógeno para otras orientaciones productivas de aves de corral.*

*b) 2.000 plazas para cerdos de cebo de más de 30 kg.*

*c) 750 plazas para cerdas reproductoras.*

**4.8. *Real Decreto 815/2013, de 18 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento de emisiones industriales y de desarrollo de la Ley 16/2002, de 1 de julio, de prevención y control integrados de la contaminación.***

Tiene por objeto, según el artículo 1.1, entre otros, *“establecer el régimen jurídico aplicable a las emisiones industriales, con el fin de alcanzar una elevada protección del medio ambiente en su conjunto”.*

El apartado 1.2 deja claro su carácter de actividad industrial: *“Este reglamento será aplicable a las instalaciones de titularidad pública o privada en las que se desarrolle alguna de las actividades industriales incluidas en las categorías enumeradas en el anejo 1 y que, en su caso, alcancen los umbrales de capacidad establecidos en el mismo.”*

**5.- Conclusión.**

Por lo tanto, sin perjuicio de que el concepto de actividad industrial sea aplicable a otros supuestos de menor intensidad, en los casos en que se solicite una autorización de uso excepcional de suelo rústico para cría de aves de corral o cerdos o sus ampliaciones que disponga de las plazas señaladas en el artículo 6.6 de la Directiva 2010/75/UE y en su desarrollo, el Anejo 1, apartado 9.3 del Texto Refundido 1/2016, deberá ser considerada como actividad industrial contemplada en la letra g) del artículo 23.2 de la LUCyL:

*“otros usos que puedan considerarse de interés público: 2º Por estar vinculados a la producción agropecuaria”*

Y, en su desarrollo, en el artículo 57, letra g) del RUCyL: otros usos, comerciales, **industriales**, y de almacenamiento, por estar vinculados a la producción agropecuaria.

Por lo tanto, se les aplicará el régimen urbanístico establecido para los usos industriales y, por ello, constituirán usos sujetos a autorización en suelo rústico común, con protección agropecuaria y otras categorías, pero constituirán **usos prohibidos en suelo rústico con protección natural o cultural y de infraestructuras**.

San Ildefonso a 20 septiembre de 2017.

Claudio Sartorius

1. Recogemos la definición obtenida en Wikipedia de la voz ganadería en España:

   *Las nuevas prácticas pecuarias han hecho surgir explotaciones ganaderas cada vez menos dependientes de las condiciones agronómicas del medio, aunque dependientes de la* [*importación*](https://es.wikipedia.org/wiki/Importaci%C3%B3n) *de* [*piensos*](https://es.wikipedia.org/wiki/Pienso)*. Esto ha dado lugar a una transformación de los espacios ganaderos que hoy pueden aparecer independizados de su entorno rural y acoger a una ganadería que, en unos casos, merece la consideración de aprovechamiento agrario, y, en otros, de utilidad industrial.*

   [1]Gil Olcina, Antonio; Josefina Gómez Mendoza (2001). *Geografía de España* (1ª edición). Barcelona: Ariel. p. 675. https://es.wikipedia.org/wiki/Ganader%C3%ADa\_en\_Espa%C3%B1a: [↑](#footnote-ref-1)