

SANIDAD ANIMAL. SU VINCULACIÓN CON LA ORDENACIÓN TERRITORIAL, URBANÍSTICA Y MEDIOAMBIENTAL

ISABEL GONZÁLEZ RÍOS
Profesora Titular de Derecho Administrativo
Universidad de Málaga

I. INTRODUCCIÓN.—II. NORMATIVA REGULADORA.—III. LA ORDENACIÓN TERRITORIAL Y URBANÍSTICA: SU VINCULACIÓN CON LA SANIDAD ANIMAL: 1. *La planificación territorial y urbanística de las vías pecuarias*. 2. *El aprovechamiento de pastos y rastrojeras*. 3. *La planificación urbanística de los usos pecuarios*: A) La concentración de usos ganaderos en el suelo no urbanizable. B) Distancias mínimas entre explotaciones de animales y la zona urbana.—IV. LA PROTECCIÓN AMBIENTAL: ELEMENTO CLAVE EN LA SANIDAD ANIMAL: 1. *Las medidas sanitarias de protección ambiental previstas en la LSA*. 2. *Las distancias mínimas previstas en el RAMINP. Adecuación a la Ley de Prevención y Control Integrado de la Contaminación (LPCIC)*: A) Los artículos 4 y 13 del RAMINP. B) La adecuación del RAMINP a la LPCIC. 3. *La legislación de protección ambiental andaluza*.—V. REFLEXIÓN FINAL.

I. INTRODUCCIÓN

La importancia creciente de la sanidad animal se percibe no sólo si ojeamos los distintos boletines oficiales, donde desde hace varios años ocupa un papel importante, sino también a través del lugar que ocupa en los distintos medios de comunicación. La importancia que para el sector ganadero tiene el adecuado estado sanitario del ganado, libre de epizootias, dada la globalización del sector, y, sobre todo, la necesidad de evitar las zoonosis o transmisión de enfermedades animales al hombre muestran la necesidad de realizar algunas reflexiones sobre la normativa encargada de velar por dicha sanidad animal, y sobre otras normas que colateralmente inciden en la materia.

La sanidad animal, que pudiera parecer una materia extraña a la ordenación territorial, urbanística y medioambiental, muestra, sin embargo, una estrecha vinculación con estos aspectos. Así, la ganadería, fundamentalmente extensiva, requiere de vías adecuadas para su tránsito y para el aprovechamiento de pastizales, las cuales deben ser objeto de una adecuada planificación territorial y urbanística; pero, además, las explotaciones ganaderas, dedicadas a la cría y producción del ganado, requieren de una correcta planificación urbanística que las sitúe en el suelo no urbanizable. Ahora bien, la ubicación de este tipo de explotaciones no puede ser ajena a la aplicación de las correspondientes medidas de protección ambiental que eviten riesgos higiénico-sanitarios para la población.

No cabe duda que un sistema productivo basado en la ganadería extensiva, por las condiciones físicas y medioambientales en que ésta se desarrolla, repercute en una mejora sanitaria de los animales y, consiguientemente, de los productos destinados al consumo humano. El tipo de alimentación a base de pastos naturales elimina el peligro que para la salud animal, e indirectamente humana, pueden provocar los aditivos contenidos en los piensos. Pero la ganadería extensiva debe complementarse con la existencia de una ganadería intensiva, y es aquí donde una adecuada ubicación de las explotaciones animales, que tenga en cuenta la densidad ganadera de la zona, las distancias mínimas a núcleos urbanos o a otras explotaciones que pudieran ser fuente de contagio, la aplicación de medidas correctoras para la protección del medio ambiente, etc., muestra la conexión entre la sanidad animal y la planificación urbanística y la protección ambiental.

En consecuencia, la planificación territorial y urbanística y la protección medioambiental encuentran un punto de conexión en la necesidad de mantener un sector ganadero sano, libre de epizootias y zoonosis, que vienen a entorpecer el comercio interior y exterior de animales, en detrimento económico del sector ganadero.

Este estudio pretende poner de manifiesto la falta de una regulación integrada y coordinada en la materia, lo que genera problemas interpretativos que se derivan de los mismos conceptos que una u otra normativa utilizan para referirse a las explotaciones o instalaciones relacionadas con los animales.

II. NORMATIVA REGULADORA

Por sanidad animal hemos de entender aquel conjunto de medidas que tienden a conseguir un adecuado estado sanitario de los animales, lo cual es de vital trascendencia para un sector clave de la economía nacional como es la ganadería, así como para la protección de la salud humana frente a la transmisión o contagio de enfermedades animales (1).

Pues bien, la regulación normativa de la sanidad animal se encuentra dispersa por diversos motivos. La pluralidad de entes con competencias en la materia, que si bien en un principio podríamos centrarla en la «ganadería», donde son las CC.AA. quienes ostentan competencia exclusiva, su vertiente sanitaria la convierte en materia de competencia compartida entre el Estado y las CC.AA., dadas las competencias estatales en materias como «sanidad exterior», «bases y coordinación general de la sani-

(1) Sobre el concepto de sanidad animal pueden verse, entre otros, T. QUINTANA LÓPEZ, *Derecho Veterinario: epizootias y sanidad animal*, Ed. Marcial Pons, S.A., Madrid, 1993, págs. 57 y ss.; M. REBOLLO PUIG, «Sanidad animal», en el libro colectivo *Los animales y el Derecho*, Ed. Cívitas, 1999, pág. 247; I. GONZÁLEZ RÍOS, *Sanidad animal y seguridad alimentaria en los productos de origen animal*, Ed. Comares, Granada, 2004, págs. 9 y ss.

dad» (art. 149.1.16 CE), «bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica» (art. 149.1.13 CE), «legislación básica sobre protección del medio ambiente» (art. 149.1.23 CE) y otros títulos competenciales.

A ello hemos de unir las competencias que la Comunidad Europea ostenta en materia de ganadería, de protección del medio ambiente, de libre circulación de mercancías, de transporte, etc.

Otro de los motivos que provocan la dispersión normativa en relación a dicha materia lo constituye el hecho de que en la misma influyan aspectos que son objeto de normativas específicas. Nos referimos, en primer lugar, a la necesidad de una adecuada ordenación territorial y urbanística de las explotaciones ganaderas, lo que incide directamente en las condiciones de vida del ganado y, en consecuencia, en su sanidad, e indirectamente en la salud humana. En segundo lugar, la necesaria aplicación de medidas de protección ambiental en relación a las explotaciones ganaderas, que eviten instalaciones nocivas o insalubres. En tercer lugar, el control de la alimentación animal, que tanto influye en su bienestar y salud, hasta fechas recientes no ha obtenido una regulación vinculada a la sanidad animal; por ejemplo, el régimen de aprovechamiento de pastos para la ganadería extensiva no suele contar con una regulación vinculada a aquella materia.

Aspectos, pues, como la ordenación del territorio y urbanística, la protección del medio ambiente o el control de la alimentación animal son, la mayoría de las veces, objeto de una regulación independiente a la sanidad animal, lo que exige de un esfuerzo de interpretación unificada de la materia, así como de una coordinación normativa que redunde en la consecución del objetivo, contar con una ganadería saneada y competitiva.

A la vista de estos extremos podemos decir que si bien la sanidad animal encuentra hoy su regulación en la Ley de Sanidad Animal de 2003 (2) y en la normativa autonómica de desarrollo, esta normativa debe complementarse con las previsiones recogidas en otras normas con importante incidencia en aquella materia, como sean la normativa sobre vías pecuarias, sobre urbanismo, sobre protección ambiental o sobre control de la alimentación animal.

Y es, precisamente, esta normativa, que tangencialmente toca el tema de la sanidad animal, la que pretende ser analizada en este estudio, con el objeto de destacar las distintas vertientes que deben ser tenidas en cuenta a la hora de conseguir una adecuada sanidad animal, principalmente cuando de forma reciente y reiterada aparecen focos de enfermedades animales que no sólo ponen en peligro la cabaña ganadera (3), sino que, a veces, constituyen zoonosis o enfermedades susceptibles de ser transmitidas al hombre (v.gr., la Encefalopatía Espongiforme Bovina, co-

(2) Ley 8/03, de 24 de abril, de Sanidad Animal.

(3) Recientemente se ha dictado la Orden APA de 22 de octubre de 2004, que recoge medidas especiales de protección contra la lengua azul o fiebre catarral ovina.

nocida como «el mal de las vacas locas»; la fiebre del pollo de origen asiático, u otras) (4).

III. LA ORDENACIÓN TERRITORIAL Y URBANÍSTICA: SU VINCULACIÓN CON LA SANIDAD ANIMAL

La coexistencia en nuestro país de una ganadería extensiva y una ganadería intensiva exige de una doble regulación, la de las vías pecuarias y el régimen de pastoreo de que se sirve la primera, y la de la correcta implantación de las explotaciones ganaderas que se dediquen a ese segundo sistema productivo, que evite problemas de salubridad pública en las zonas urbanas.

Así, la planificación territorial de las vías pecuarias, el sistema de trashumancia y de pastoreo del ganado, que venga a potenciar la ganadería extensiva y la planificación urbanística referida a la instalación de las explotaciones ganaderas, son elementos esenciales que contribuyen al mantenimiento de una adecuada sanidad animal.

1. *La planificación territorial y urbanística de las vías pecuarias* (5)

Los instrumentos de planificación territorial aprobados a nivel autonómico, como una de las grandes decisiones que los poderes públicos adoptan sobre el espacio (6), deben integrar todo tipo de infraestructuras, incluidas las vías que sirven para el tránsito del ganado.

(4) Al respecto, el RD 1940/04, de 27 de septiembre, sobre vigilancia de las zoonosis y los agentes zoonóticos, que deroga el anterior RD de 23 de diciembre de 1994 en la materia.

(5) Entre la amplia gama de estudios dedicados directa o indirectamente al estudio de las vías pecuarias podemos citar: L. MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, *El proceso de apropiación por el Estado de las vías pecuarias*, núm. 51 de esta REVISTA, 1966; C. GRAU CAMPUZANO, *Régimen legal de las vías pecuarias y de pastos, hierbas y rastrojeras*, Reus, Madrid, 1968; J. BERMÚDEZ SÁNCHEZ, «Imprescriptibilidad y recuperación de oficio de las vías pecuarias: un análisis de la D. Final Primera de la Ley de 27 de junio de 1974», *Anuario de Derecho Civil*, T. XLVI, 1993; A. CARZOLA MONTERO y J. MERINO GARCÍA, «Pasado, presente y futuro de las vías pecuarias españolas: hacia una planificación integrada», en vol. col. *Derecho Agrario. IV Congreso Nacional*, coedición del MAPA, Editorial Agrícola Española y Colegio de Ingenieros Agrónomos; A. JIMÉNEZ DÍAZ, *La nueva regulación de las vías pecuarias*, «Derecho Agrario y Alimentario», núm. 27, 1995; A. SÁNCHEZ BLANCO, voz «Vía pecuaria», en *Enciclopedia Jurídica Básica*, vol. IV, Ed. Cívitas, S.A., 1995; B. FUENTE JIMÉNEZ, *Situación legal de las vías pecuarias*, «Revista de Derecho Ambiental», núm. 16, 1996; M. R. ALONSO IBÁÑEZ, «El régimen de los caminos públicos», en el vol. col., dirigido por BOCANEGRA SIERRA, *Lecciones de dominio público*, 3.^a ed., Ed. Colex, Madrid, 1999; C. FRANCO CASTELLANO, *Las vías pecuarias y la protección del medio ambiente (I, II)*, «Revista Mensual de Gestión Ambiental», 2000; «El régimen jurídico de los usos ambientales de las vías pecuarias», en el vol. col. *Derecho Administrativo en el umbral del siglo XXI. Homenaje al Prof. R. MARTÍN MATEO*, Ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2000; O. HERRÁIZ SERRANO, *Régimen jurídico de las vías pecuarias*, Ed. Comares, S.A., Gobierno de Aragón, Granada, 2000; PORTO REY y C. FRANCO CASTELLANO, *Urbanismo y vías pecuarias*, Ed. Montecorvo, Madrid, 2000; J. F. ALENZA GARCÍA, *Vías pecuarias*, Ed. Cívitas, S.A., Gobierno de Navarra, Madrid, 2001.

(6) J. BERMEJO VERA, *Derecho Administrativo. Parte especial*, 3.^a ed., Ed. Cívitas, S.A., Madrid, 2001, pág. 527.

Ello no significa que la ordenación territorial deba supeditarse o que de en parte limitada por el trazado de las vías pecuarias ya existentes. La Ley estatal de Vías Pecuarias (LVP) de 1995 (7) establece que si la planificación territorial obliga a establecer un nuevo trazado de aquéllas, el mismo venga a garantizar la integridad superficial, la idoneidad de los itinerarios y la continuidad de los trazados, así como los demás usos compatibles y complementarios (art. 12 LVP) (8). Esta previsión de la normativa básica estatal debe ser, pues, respetada por la planificación territorial que realicen las CC.AA. desde su competencia en materia de ordenación del territorio.

La normativa autonómica en materia de vías pecuarias también se ha referido a la necesidad de que una nueva ordenación territorial que afecte a dichas vías asegure la continuidad e idoneidad de su trazado (9).

Es precisamente el hecho de que la actual normativa sobre vías pecuarias permita la modificación del trazado de las mismas por necesidades de una nueva ordenación territorial lo que pone de manifiesto el importante papel de esta ordenación para conseguir un trazado de las vías pecuarias que, además de tener en cuenta las necesidades urbanas y su natural expansión, parta de la necesidad de potenciar la ganadería extensiva y de que ésta cuente con una red de vías pecuarias perfectamente adaptadas a este uso.

No cabe duda que la correcta ubicación de las vías pecuarias, su anchura, las instalaciones accesorias al uso pecuario, etc., van a potenciar un sistema productivo del ganado de indudable repercusión en un adecuado estado sanitario del mismo.

Así, la ordenación territorial de las vías pecuarias se convierte en una medida de protección ambiental, e indirectamente en una medida de protección de la sanidad animal, al favorecer el sistema tradicional de alimentación mediante pastos y al aire libre.

Se observa así la vinculación entre la ordenación territorial de las vías pecuarias y la protección del medio ambiente, lo que pone de manifiesto la obligatoria intervención de las Consejerías con competencias sobre medio

(7) Esta Ley tiene la consideración de normativa básica, y en ciertos aspectos plena, al amparo de la competencia estatal sobre «legislación básica sobre vías pecuarias» (art. 149.1.123 CE) y sobre legislación civil (art. 140.1.18 CE).

(8) El artículo 16 de la LVP'95 se refiere a los usos compatibles con la actividad pecuaria como aquellos de carácter agrícola, que no tienen naturaleza de ocupación y pueden ejercitarse en armonía con el tránsito ganadero. Así, las comunicaciones rurales, tales como el desplazamiento de vehículos y maquinaria agrícola, las plantaciones lineales, cortavientos, etc.

La STS de 11 de noviembre de 1997 (Ar. 8455; Pte.: A. Martí García, FJ 7) considera uso compatible de la vía pecuaria que atraviesa el Parque Nacional de Doñana el paso de las Hermandades Rocieras.

El artículo 17 de la LVP'95 se refiere a los usos complementarios de las vías pecuarias, tales como el paseo, la práctica del senderismo, la cabalgada y otras formas de desplazamiento deportivo sobre vehículos no motorizados, siempre que respeten el tránsito ganadero.

(9) En este sentido, el artículo 10 de la Ley 19/97, de 15 de diciembre, de Vías Pecuarias de la Comunidad Foral Navarra; los artículos 23 y 24 de la Ley 8/98, de 15 de junio, de Vías Pecuarias de Madrid.

ambiente en cualquier proceso de ordenación territorial que afecte a aquel tipo de vías (10) (11).

Las vías pecuarias, como elemento importante de la ganadería extensiva, no sólo deben contar con una adecuada ordenación territorial, sino también urbanística.

El desuso a que se han visto sometidas las mismas durante décadas en cuanto a su afectación al paso de ganado ha hecho que muchos de sus tramos quedaran integrados en la ciudad como consecuencia de su normal expansión. Esto ha dado lugar a que determinadas vías pecuarias hayan visto perdida su continuidad, impidiendo este hecho el desarrollo de su normal función de servir para el tránsito del ganado.

Ello ha obligado a tratar de proteger las vías persistentes en el suelo rústico y a tratar de recuperar la continuidad e idoneidad del trazado en las zonas urbanas, previéndose modificaciones del trazado en la normativa básica estatal y en las normas de desarrollo autonómicas (12).

En cualquier caso, resulta claro el papel destacado que juega la planificación urbanística en la recuperación y protección de las vías pecuarias mediante la clasificación de las mismas como suelo no urbanizable (13). Dicha clasificación hace incompatible el paso de este tipo de vías por suelo urbano o urbanizable, lo que obliga a modificar el trazado de las mismas cuando hayan quedado integradas en este tipo de suelo; ello por razones

(10) Así, por ejemplo, en Andalucía cuando se pretenda la redacción de un Plan de Ordenación del Territorio de ámbito subregional, al que se refiere la Ley de Ordenación del Territorio de Andalucía de 1994, se recabará información a la Consejería de Medio Ambiente sobre las vías pecuarias que discurren por su ámbito territorial, de conformidad con el artículo 40 del Decreto 155/98, de 21 de julio, de Vías Pecuarias de Andalucía.

Y cuando el Plan de Ordenación del Territorio proponga la ejecución directa de una actuación que afecte a una vía pecuaria, se tendrá que proponer una modificación del trazado que deberá ser informada favorablemente por la Consejería de Medio Ambiente con carácter previo a la aprobación definitiva del Plan de Ordenación Territorial.

Además, la ejecución material de las previsiones contenidas en los Planes de Ordenación del Territorio que conlleven la modificación del trazado de una vía pecuaria exige que, con carácter previo, la Consejería de Medio Ambiente dicte una resolución aprobatoria del nuevo trazado, de conformidad con el artículo 42.1 del Decreto 155/98, de 21 de julio, de Vías Pecuarias de Andalucía.

(11) En este sentido, a modo de ejemplo, la Comunidad Autónoma de Andalucía en su regulación de las vías pecuarias establece que la planificación ambiental en materia de vías pecuarias tendrá por objeto determinar aquellas vías de actuación preferente al objeto de recuperarlas, protegerlas y fomentarlas, por el uso ganadero que soporten, su valor para la ordenación del territorio, así como sus posibilidades de uso público o importancia como corredores ecológicos (art. 91 del Decreto 155/98, de 21 de julio, de Vías Pecuarias de Andalucía).

(12) Así, artículo 11 de la LVP'95, artículos 32 y ss. del Reglamento de Vías Pecuarias de la Comunidad Autónoma de Andalucía, artículo 10 de la LVP de la Comunidad Foral Navarra, artículos 23 y 24 de la LVP de la Comunidad Autónoma de Madrid, artículo 19 de la Ley de Vías Pecuarias de Castilla-La Mancha, como normas sobre vías pecuarias posteriores a la legislación estatal básica, que cambia la orientación en la regulación de este tipo de vías.

(13) Hemos de tener en cuenta que la interdependencia entre el urbanismo y la ordenación del territorio se produce, sobre todo, a nivel de suelo no urbanizable, que la planificación urbanística clasifica y la planificación territorial se encarga de ordenar. La tutela y protección del suelo no urbanizable se realiza, pues, desde la planificación urbanística y territorial. En tal sentido, J. BERMEJO VERA, *Derecho Administrativo...*, op. cit., págs. 547 y ss.

higiénico-sanitarias y por la necesidad de adaptar el ancho de las vías a las necesidades de paso del ganado, no a las necesidades urbanas (14). Y es precisamente la necesidad de eliminar el tránsito ganadero por los núcleos urbanos lo que constituye una importante medida de sanidad animal, en su vertiente de salud pública, evitando riesgos higiénicos sanitarios.

Así, la LVP de 1995 y la normativa autonómica en la materia dictada con posterioridad a aquélla vienen a establecer la necesidad de que la planificación urbanística introduzca la necesidad de modificaciones en el trazado de vías pecuarias que atraviesen el suelo urbano o urbanizable, como solución a su integración en zona urbana (15). Esta medida, que cabe respecto de las vías pecuarias cuyo trazado vaya a verse afectado por la planificación urbanística aún no aprobada definitivamente, no será aplicable a aquellas zonas que cuenten ya con un instrumento de planificación urbanística debidamente aprobado, donde la única solución a la invasión de vías pecuarias por edificaciones, vías urbanas o zonas verdes es su desafectación como tal vía pecuaria.

2. *El aprovechamiento de pastos y rastrojeras*

No cabe duda de que la planificación territorial de las vías pecuarias, como medida de saneamiento ganadero que potencia el tradicional sistema de producción ganadera extensiva, requiere de una correcta regulación del sistema de alimentación animal inherente al ganado trashumante, el aprovechamiento de pastos y rastrojeras.

La regulación de esta materia, a salvo de las escasas referencias que la normativa básica estatal recoge respecto de los bienes comunales, como bienes cuyo aprovechamiento corresponde al común de los vecinos, y entre cuyos aprovechamientos figura el de los pastos o rastrojeras (art. 79.3 LBRL), hemos de encontrarla en la normativa que algunas CC.AA. han dictado respecto del régimen de aprovechamiento de dichos bienes comunales, en la legislación de montes vecinales en mano común (16), en la regu-

(14) El TS se ha hecho eco de los problemas higiénico-sanitarios que una vía pecuaria puede generar a su paso por zona urbana en la STS de 31 de octubre de 1984 (Ar. 5014; Pte.: E. Díaz Eimil), donde dicho Tribunal estima como improcedente la variación del trazado de una vía pecuaria por tener como consecuencia el paso de ganado por el casco urbano, originando perjuicios higiénico-sanitarios y agropecuarios.

Por otro lado, dicho Tribunal ha estimado que si bien las vías pecuarias a su paso por zonas urbanas pueden presentar ciertas peculiaridades, sobre todo referidas al ancho de las mismas, que puede verse reducido, ello no debe implicar que como consecuencia de esas peculiaridades se puedan consolidar usurpaciones sobre las mismas sobre la base de ampararse en la posibilidad de que el deslinde en estas zonas fije un ancho de la vía pecuaria inferior al habitual en el resto del trazado —STS de 20 de diciembre de 1978 (Ar. 4625; Pte.: J. Gabaldón López) y STS de 10 de junio de 1991 (Ar. 4676; Pte.: F. J. Hernández Santiago)—.

(15) Artículo 10 de la Ley 19/97, de 15 de diciembre, de Vías Pecuarias de Navarra; artículo 41, DA 1.^a y DT 2.^a del Decreto 155/98, de 21 de julio, de Vías Pecuarias de Andalucía; artículo 24 de la Ley 8/98, de 15 de junio, de Vías Pecuarias de Madrid.

(16) Ley 55/80, de 11 de noviembre, de Montes vecinales en mano común.

lación de las vías pecuarias sobre el aprovechamiento de pastos, así como en las ordenanzas o costumbres locales reguladoras del aprovechamiento de este tipo de bienes o de otros que no merezcan el calificativo de comunales.

No observamos, sin embargo, referencia alguna al tema en la Ley de Sanidad Animal de 2003, lo que, si bien resulta obvio dada la competencia autonómica en la materia, no excluye que la regulación estatal básica sobre sanidad animal contuviera alguna previsión en el sentido de que las legislaciones autonómicas sobre sanidad animal hicieran referencia a este extremo, por su vinculación con la alimentación animal y, en consecuencia, con la sanidad animal. Y ello con el objeto de conseguir una regulación integrada de los diferentes aspectos que inciden en un adecuado saneamiento ganadero.

En este sentido, la Comunidad Autónoma de Castilla y León al regular la sanidad animal se refiere al régimen de pastoreo (17), imponiendo la obligación de que los terrenos destinados al mismo dispongan de las instalaciones adecuadas para el manejo de animales, que permitan la realización de las correspondientes prácticas higiénico-sanitarias sobre los mismos.

Pero, sin duda, la regulación más completa en la materia que se ha realizado, además vinculada a la sanidad animal y a otros aspectos de la ganadería, es la recogida en la Ley de Ganadería de la Comunidad Valenciana de 2003 (18), que dedica el Título V al régimen de aprovechamiento de pastos y rastrojeras, en el que destaca el importante papel del municipio en la regulación de la materia mediante la aprobación de las ordenanzas de pastos, hierbas y rastrojeras, y su régimen de aprovechamiento.

A la vista de lo expuesto, se hace necesario articular una correcta planificación territorial y urbanística de las vías pecuarias, que tienda a su conservación y, en su caso, recuperación, con una adecuada regulación del régimen de aprovechamiento de pastos y rastrojeras de que necesita la ganadería extensiva, a fin de potenciar un sistema productivo que se revela eficaz para una mejora en la calidad de los productos ganaderos destinados al consumo humano.

Pero para que ello repercuta en la sanidad animal, las previsiones al respecto, sin perjuicio de la existencia de normativas especiales en la materia, aunque sean mínimas, deben quedar reflejadas en la normativa autonómica respectiva sobre sanidad animal, respetándose la regulación básica del Estado contenida en la LSA de 2003.

En este sentido, si bien la ganadería extensiva se revela como un sistema productivo adecuado para el saneamiento del ganado, por las condiciones de producción al aire libre, también presenta importantes inconvenientes. Algunos de estos inconvenientes van referidos a la necesidad de potenciar la producción ganadera, por la necesidad de consumo y mayor nivel de renta *per capita* en que nos desenvolvemos, que choca con este sistema que requiere de más tiempo de producción y de menos ganado, lo

(17) Artículo 32 de la Ley 6/94, de 19 de mayo, de Sanidad Animal de Castilla y León.

(18) Ley 6/03, de 4 de marzo, de Ganadería de la Comunidad Valenciana.

que encarece finalmente el producto al ser necesariamente menor su número.

Otro inconveniente se relaciona directamente con las condiciones de sanidad animal, y es que el movimiento del ganado trashumante, unido a las concentraciones de ganado que ello provoca, son fáciles cauces de transmisión y contagio de epizootias. No cabe duda que, al menos en relación a este aspecto de la trashumancia del ganado, la legislación de sanidad animal debe pronunciarse.

Así, la LSA de 2003 establece que los animales en trashumancia deberán ir acompañados por un certificado sanitario oficial expedido por veterinarios oficiales o, en su caso, por veterinarios autorizados o habilitados al efecto por las CC.AA., y, en los casos en que así se establezca reglamentariamente, la trashumancia deberá ser autorizada por las CC.AA. de tránsito. Además, el estado sanitario del ganado en las explotaciones de origen debe ser igual o superior al existente en las zonas de destino (art. 52 LSA) (19).

En la misma línea se han manifestado las legislaciones autonómicas sobre sanidad animal (20).

3. *La planificación urbanística de los usos pecuarios*

A) *La concentración de usos ganaderos en el suelo no urbanizable.*

Los inconvenientes que hemos citado en relación a la ganadería extensiva, unido a que no cabe duda de que el desarrollo de nuevos sistemas de transporte ha llevado a la decadencia del régimen de trashumancia del ganado, al menos el desarrollado a gran escala territorial, han dado lugar desde hace décadas a la potenciación de los sistemas de producción intensiva del ganado.

Estos sistemas de producción requieren de la implantación de grandes explotaciones para la cría del ganado, así como de centros de tratamiento de sus productos, cuando se trata de ganado destinado al consumo humano, que requieren de una correcta ubicación que evite problemas de salubridad pública.

Es aquí donde la planificación territorial y urbanística debe jugar un papel importante al determinar en qué tipo de suelo se pueden situar las

(19) El artículo 38 del Reglamento de Epizootias de 4 de febrero de 1955, vigente en tanto no se oponga a la LSA, establece que si durante la trashumancia del ganado se declarase alguna enfermedad sospechosa de ser epizootica se pondrá en conocimiento de la autoridad municipal del término donde se hubiesen producido los primeros casos, procediéndose a continuación a un reconocimiento veterinario del ganado y, si procediese, a su aislamiento.

(20) Artículo 46 de la Ley 6/03, de 4 de marzo, de Ganadería de la Comunidad Valenciana; artículo 21 de la Ley 6/94, de 19 de mayo, de Sanidad Animal de Castilla y León; artículo 11 de la Ley 7/02, de 18 de octubre, de Sanidad Animal de La Rioja; artículos 19, 20 y 30 de la Ley 11/00, de 16 de noviembre, de Sanidad Animal de la Comunidad Foral Navarra.

instalaciones relacionadas con los usos pecuarios (21). No cabe duda que la instalación de explotaciones ganaderas debe quedar vinculada al suelo no urbanizable (22), cuya ordenación y clasificación corresponde a la planificación territorial y urbanística, respectivamente, imponiéndose las determinaciones de la primera sobre la segunda en este tipo de suelo (23).

El suelo no urbanizable (24) es objeto de definición estatal al amparo de su competencia sobre legislación básica sobre «planificación general de la economía» y sobre «protección medioambiental» (art. 149.1.13, 1.23 CE).

De dicha definición se deduce la inclusión en el mismo de terrenos que deban ser objeto de una protección especial incompatible con su transformación, de acuerdo con los planes de ordenación territorial o legislación sectorial (25), así como, y por lo que ahora nos interesa, los que el planea-

(21) La importancia que la ordenación del territorio y el urbanismo, en manos autonómicas y municipales, ostenta en una adecuada ubicación de las explotaciones de ganado es puesta de manifiesto por la reciente STS de 8 de mayo de 2001 (Ar. 4395; Pte.: J. A. Xiol Ríos, FJ 9).

(22) En ese sentido, la STS de 2 de octubre de 2000 (Ar. 7901; Pte.: J. M. Sanz Bayón, FJ 2) confirma la sentencia apelada que vino a declarar conforme a Derecho la resolución del Ayuntamiento Cortes de Pallas (Valencia) que denegó la instalación en suelo urbano de una explotación agraria porcina, cuando las Normas Subsidiarias del citado municipio sólo permitían en dicho suelo la construcción de almacenes y servicios.

No obstante, el TS ha manifestado que cuando se trate de instalaciones de ganado sometidas a las debidas medidas correctoras y, en consecuencia, no ostenten el calificativo de molestas, insalubres o nocivas, y siempre que el correspondiente planeamiento urbanístico lo permita, podrá situarse en el suelo calificado como urbano (v.gr., una instalación hípica); entre otras, la STS de 8 de mayo de 2001 (Ar. 4395; Pte.: J. A. Xiol Ríos, FJ 10).

(23) Sirvan como muestra de esta previsión de prevalencia el artículo 48.4 de la Ley 35/02, de 20 de diciembre, Foral de Ordenación del Territorio y Urbanismo; los artículos 22 y 23 de la Ley 1/94, de 11 de enero, de Ordenación del Territorio de Andalucía; el artículo 35.g) de la Ley 10/98, de 2 de julio, de Ordenación del Territorio y Urbanismo de La Rioja; el artículo 10.2 de la Ley 5/99, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León; etc.

Sobre la relación entre el suelo no urbanizable y la ordenación del territorio, entre otros, C. PAREJA I LOZANO, *Régimen Jurídico del Suelo No Urbanizable*, Ed. Marcial Pons, Ediciones Jurídicas, Madrid, 1990, págs. 215-221.

(24) Este suelo, que tradicionalmente se había venido considerando como una categoría residual en la legislación urbanística, pasa a considerarse como una categoría perfectamente definida y, en cierto modo, reducida, al identificarse con el tradicional suelo no urbanizable de protección especial en la definición que del mismo da la Ley 6/98, de 13 de abril, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones. Dicha reducción en el concepto del suelo no urbanizable obedece a la calificación como residual del suelo urbanizable, en un intento por liberalizar el mercado del suelo y que existan más terrenos susceptibles de urbanización y edificación. Sobre dicha necesidad de liberalización del mercado del suelo, entre otros, R. PARADA VÁZQUEZ, *Derecho Administrativo III. Bienes públicos y Derecho Urbanístico*, Ed. Marcial Pons, 2000, págs. 416-418; J. BAÑO LEÓN, «Urbanismo», en *Anuario del Gobierno Local 1995*, Instituto de Derecho Público, Ed. Marcial Pons, pág. 359; del mismo autor, en *Anuario del Gobierno Local 1996*, págs. 478-479; T. R. FERNÁNDEZ, *Manual de Derecho Urbanístico*, 14.ª ed., Ed. Publicaciones Abella, El Consultor, Madrid, 1999, págs. 67-68.

(25) El hecho que sean los «planes de ordenación del territorio» los que pueden configurar el suelo no urbanizable como de especial protección deja un amplio margen al legislador autonómico en la determinación de esta clase de suelo, debido a las competencias autonómicas sobre ordenación del territorio. Así lo ha puesto de manifiesto

miento general considere necesario preservar por su valor agrícola, forestal, ganadero o por sus riquezas naturales (26).

Así, pues, el valor ganadero de un terreno es objeto de protección mediante la clasificación del mismo como suelo no urbanizable, con lo que ello supone a efectos de preservación del proceso urbanizador. Y dicha clasificación depende en este caso de la planificación urbanística, no de la territorial (27).

Es más, dichos terrenos quedan adscritos a la realización por sus propietarios de usos de tipo primario, tales como los agrícolas, ganaderos, forestales, cinegéticos u otros vinculados a la utilización racional de los recursos. Sólo excepcionalmente podrán autorizarse, de acuerdo con lo dispuesto por el legislador autonómico, «actuaciones específicas de interés público», previa justificación de que con ello no se verán afectados los valores paisajísticos, históricos, ambientales, etc. (28).

No cabe duda que las condiciones que ofrece el suelo no urbanizable son las más idóneas para el establecimiento de explotaciones ganaderas, en la medida en que se evitan problemas higiénico-sanitarios al situar al ganado fuera del suelo urbano y urbanizable, lo que contribuye a proteger el medio ambiente urbano al garantizar que los olores o residuos de dichas explotaciones se sitúan alejados del núcleo de población (29).

En línea con la legislación estatal sobre régimen del suelo, las legislaciones urbanísticas autonómicas apuestan por la preservación del suelo no urbanizable del proceso urbanizador, lo que obviamente garantiza el destino de dicho suelo a fines primarios como su uso ganadero (30).

Así, las legislaciones urbanísticas autonómicas vienen admitiendo la necesidad de preservar los terrenos considerados aptos para el aprovechamiento ganadero. Para ello se clasifican dichos terrenos como suelo no urbanizable, se delimitan cuáles son los derechos y deberes de sus propietarios y, por último, se regulan los usos permitidos en el mismo.

Por lo que respecta a la clasificación del suelo como no urbanizable, lo más destacado es que algunas CC.AA. utilizan el aprovechamiento ganade-

L. PAREJO ALFONSO, *Manual de Derecho Administrativo*, vol. 2, Ed. Ariel, S.A., Barcelona, 1998, págs. 444.

(26) Artículo 9 de la Ley sobre Régimen del Suelo y Valoraciones (LRSV).

(27) F. LLISET BORREL, *El sistema urbanístico español después de la Ley 6/98*, Ed. Bayer Hnos., S.A., Barcelona, 1998, págs. 84-85.

(28) Artículo 20 de la LRSV'98.

(29) Hemos de tener en cuenta que para que pueda establecerse una explotación ganadera en suelo no urbanizable se requiere que así lo permita el correspondiente planeamiento urbanístico, pero también que se respeten las prescripciones impuestas en la normativa sectorial, como las que impone el RAMINP (necesidad de licencia, distancias mínimas, etc.); así lo ha sostenido el TS en su sentencia de 3 de marzo de 1997 (Ar. 1656; Pte.: M. V. Garzón Herrero, FJ 2).

(30) No obstante, como ha puesto de manifiesto R. PARADA VÁZQUEZ, *Derecho Administrativo...*, op. cit., págs. 450 y ss., las peculiaridades de los asentamientos humanos en algunas CC.AA., su carácter diseminado y rural en Galicia, o su concentración en las zonas del litoral de las Islas Baleares, han llevado a estas CC.AA. a orientar el suelo no urbanizable hacia un aprovechamiento más intenso, permitiendo su edificabilidad para vivienda.

ro para calificarlo como suelo no urbanizable común (31), aunque la mayoría de ellas lo califican como suelo no urbanizable sometido a un régimen de especial protección (32).

Los derechos y deberes de los propietarios de suelo no urbanizable destinado a usos ganaderos van referidos a la realización de actos de utilización y explotación relacionados con dichos usos, siempre que se utilicen medios técnicos e instalaciones compatibles con la preservación de los valores que permiten aquella clasificación.

En consecuencia, la clasificación del suelo como no urbanizable por la planificación urbanística en atención a la necesidad de protección de los usos ganaderos, y la determinación de los derechos y deberes que ello conlleva para los propietarios de este tipo de suelo, muestran la vinculación que la planificación urbanística tiene no sólo con el sector ganadero, sino con un aspecto más concreto del mismo, como sea su sanidad, por cuanto la cría y producción del ganado se vincula a aquellos terrenos que ofrecen unas mejores condiciones ambientales y que, en consecuencia, repercuten en el estado sanitario del ganado.

Pero la legislación urbanística autonómica profundiza más en esta materia, desde el momento en que se refiere a cuáles son los usos pecuarios permitidos en el suelo no urbanizable. En este sentido, todas las legislaciones autonómicas recogen como usos permitidos los no constructivos que sean precisos para la utilización y explotación ganadera y sean conformes con la naturaleza de los terrenos (v.gr., pastoreo, aprovechamientos agropecuarios, etc.), y usos constructivos vinculados a la ganadería, los cuales, en la mayoría de las CC.AA., se sujetan a la

(31) Artículo 19 de la Ley 5/99, de 25 de marzo, Urbanística de la Comunidad Autónoma de Aragón; artículo 11.1.c) de la Ley 15/01, de 14 de diciembre, del Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura. Por su parte, la Comunidad Autónoma de Andalucía recoge entre las posibles categorías de suelo no urbanizable el de carácter natural o rural y el de hábitat rural diseminado, que incluirán aquellos suelos que deban preservarse, entre otras, por razón de su actual o potencial valor ganadero o por estar vinculados a la actividad pecuaria, respectivamente —art. 41.1.f) y g), y art. 50.B.a) y b)—.

(32) Artículo 32 de la Ley 2/02, de 14 de marzo, de Urbanismo de Cataluña, que considera suelo no urbanizable de especial protección aquel que tenga un excepcional valor ganadero; el artículo 94.1.d) de la Ley Foral 35/02, de 20 de diciembre, de Ordenación del Territorio y Urbanismo de Navarra, considera como suelo no urbanizable de preservación aquellos terrenos que el planeamiento municipal justificadamente considere necesario garantizar el mantenimiento de sus valores paisajísticos, ambientales, agrícolas y ganaderos; el valor ganadero de los terrenos lleva a la Ley 9/01, de 17 de julio, del Suelo de Madrid, a clasificar el suelo no urbanizable como de protección —art. 16.1.b)—; como suelo no urbanizable especial califica el artículo 13.1 de la Ley 10/98, de 2 de julio, de Ordenación del Territorio y Urbanismo de La Rioja, los terrenos que sea necesario preservar por su valor ganadero; al suelo rústico protegido por atender a fines ganaderos se refieren los artículos 47.2 y 48.2.b) de la Ley 2/98, de 4 de junio, de Ordenación del Territorio y Urbanismo de Castilla-La Mancha; al suelo rústico de protección agropecuaria se refieren los artículos 15 y 16 de la Ley 5/99, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León, modificada por la Ley 10/02, de 10 de julio; como suelo rústico de especial protección se califica a los terrenos que tengan valor ganadero por el artículo 108.1.b) de la Ley 2/01, de 25 de junio, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Suelo de Cantabria; en el mismo sentido se pronuncia el artículo 1.1.d) de la Ley 4/92, de 5 de junio, del Suelo no Urbanizable de la Comunidad Valenciana, modificada por la Ley 2/97, de 13 de junio; etc.

correspondiente autorización (granjas, corrales domésticos, piscifactorías, etc.) (33).

En consecuencia, vemos que la legislación urbanística autonómica, respetando lo dispuesto en la LRSV, otorga un importante papel a la planificación urbanística en materia de usos pecuarios, desde la determinación de qué terrenos merecen el calificativo de suelo no urbanizable por los usos pecuarios a que pueden destinarse hasta la aclaración de cuáles sean este tipo de usos, incluyendo entre ellos el establecimiento de explotaciones ganaderas.

Ahora bien, cabe preguntarse, ¿toda instalación relacionada con los animales debe quedar situada en el suelo no urbanizable? De la normativa urbanística analizada parece deducirse que la clasificación del suelo como no urbanizable en virtud de su valor ganadero se ciñe a usos pecuarios propios de la ganadería intensiva y extensiva, y a las instalaciones propias para desarrollar este tipo de actividad pecuaria.

Sin embargo, no se nos escapa que existen otras instalaciones relacionadas con los animales pero que no se dedican propiamente a la cría y producción ganadera, que parecen ser los usos pecuarios que la legislación urbanística remite al suelo no urbanizable. Pensemos en los mataderos, tiendas de «mascotas», instalaciones dedicadas a espectáculos taurinos, zoológicos, centros de cuidado y protección de animales, hipódromos, etc.

Todas estas instalaciones entran en el concepto amplio de «explotación animal» que mantiene la LSA (34), pero resulta claro que las mismas no entran en el concepto de usos pecuarios que maneja la legislación urbanística y, por consiguiente, su ubicación no puede circunscribirse al suelo no urbanizable, sino que será el correspondiente planeamiento urbanístico el que deba determinar dicha ubicación.

Por lo tanto, observamos que la normativa urbanística y la legislación sobre sanidad animal no se encuentran homogeneizadas, por cuanto la legislación urbanística parece manejar un concepto de explotación ganadera, que no define pero que va referido a instalaciones dedicadas a la cría y

(33) En este sentido, el artículo 46.6.a) de la Ley 2/02, de 14 de marzo, de Urbanismo de Cataluña; el artículo 114.2 de la Ley 35/02, de 20 de diciembre, de Ordenación del Territorio y Urbanismo de Navarra; el artículo 29.3.a) de la Ley 4/01, de 17 de julio, del Suelo de Madrid; el artículo 23.a) de la Ley 5/99, de 25 de marzo, de Urbanismo de Aragón; el artículo 19.1.b) de la Ley 10/98, de 2 de julio, de Ordenación del Territorio y Urbanismo de La Rioja; el artículo 54.1.2.º de la Ley 2/98, de 4 de junio, de Ordenación del Territorio y Urbanismo de Castilla-La Mancha, modificada por la Ley 1/03, de 17 de enero; los artículos 13.2.a) y 26.a.1) de la Ley 5/99, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León, modificada por la Ley 10/02, de 10 de julio; el artículo 112.1.3.a) de la Ley 2/01, de 25 de junio, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Suelo de Cantabria; etc.

(34) El artículo 3.12 de la LSA'03 define las explotaciones de animales como cualquier instalación, construcción o, en el caso de cría al aire libre, cualquier lugar en los que se tengan, críen o manejen animales o se expongan al público, con o sin fines lucrativos. A estos efectos, se entenderán incluidos los núcleos zoológicos, los mataderos y otros lugares en que se realice el sacrificio de animales, los centros de concentración en que se lleven a cabo espectáculos taurinos, las instalaciones de los operadores comerciales y los centros de concentración.

producción del ganado, mientras que la LSA utiliza un concepto más amplio, que abarca, además, cualquier otra instalación relacionada con los animales.

Esta diversidad de conceptos plantea problemas en cuanto a la determinación de la ubicación que deben tener las instalaciones que albergan animales. ¿Cuándo quedan vinculadas al suelo no urbanizable por merecer el calificativo de «uso pecuario» en los términos utilizados por la normativa urbanística autonómica? ¿Sólo quedan vinculados a aquel suelo las explotaciones dedicadas a la cría y producción del ganado, como parece deducirse de la misma, o cabe admitirse, también, la ubicación en el mismo de instalaciones de animales dedicadas, por ejemplo, a fines lúdicos, como un hipódromo, un zoológico, etc.?

Desde el momento en que el suelo no urbanizable es un suelo a proteger de la urbanización, parece lógico que sólo las instalaciones estrictamente indispensables para garantizar la producción ganadera, o sea, aquellas que requieren de una interacción con el campo, más o menos intensa según el sistema productivo utilizado, deban quedar adscritas a dicho tipo de suelo.

Ello no debe significar que el resto de instalaciones que alberguen animales no deban quedar sometidas a otras medidas de alejamiento de los núcleos de población, o entre ellas mismas, para evitar la difusión de enfermedades y posibles contagios al hombre o contaminación ambiental.

En cualquier caso, no estaría de más que la legislación urbanística autonómica definiese lo que se entiende por explotación ganadera, como instalación vinculada al suelo no urbanizable.

B) *Distancias mínimas entre explotaciones de animales y la zona urbana.*

Analizada la competencia de la planificación urbanística para adscribir los usos pecuarios al suelo no urbanizable, estableciendo además los usos constructivos permitidos o autorizables a tal efecto, cabe preguntarse si corresponde a la normativa urbanística y, más concretamente, a la planificación urbanística la determinación del régimen de distancias mínimas que deben guardar con el núcleo más cercano de población, o con otras explotaciones de ganado o similares.

No cabe duda que el régimen de distancias mínimas de las explotaciones ganaderas, al menos respecto de los núcleos de población, constituye una medida de planificación urbanística, pero a su vez afecta directamente a la sanidad animal, por cuanto permite el control en la posible difusión de epizootias, e indirectamente a la salud humana, por cuanto es una medida de protección ambiental que evita contagios de enfermedades animales al hombre y problemas de salud pública.

O sea, la determinación de esas distancias mínimas constituye una medida de planificación urbanística, pero también constituye una medi-

da de protección ambiental y una medida de protección de la sanidad pecuaria.

Así, parece lógico que las previsiones al respecto deben venir determinadas en función de la preservación de la salud animal y humana, que evite la difusión de enfermedades y posibles contagios. Habrá que tener en cuenta el tamaño de la explotación, el tipo de especie animal que alberga, la densidad ganadera de la zona, así como el número de habitantes del núcleo de población más cercano.

El estudio de estas materias, que permita extraer unas reglas generales sobre las susodichas distancias mínimas, debe quedar vinculado a la normativa sobre sanidad animal, que es la que analiza el tipo de epizootias que afectan a las distintas especies animales, su poder difusivo, su carácter o no zoonótico, etc.

El fundamento de tal aseveración se encuentra en la aplicación del principio de especialidad normativa, como principio general del Derecho, que hace prevalecer la ley especial, que en este caso sería la normativa sobre sanidad animal, sobre la ley general, que en lo que ahora nos interesa sería la normativa y planificación urbanística (35).

No obstante, no hemos de olvidar que el carácter molesto o insalubre que presentan estas explotaciones ganaderas las hace ser objeto de atención también por la normativa sobre protección ambiental, pero a través de técnicas, que posteriormente analizaremos, que no se vinculan a la determinación de distancias mínimas entre las mismas, aunque éstas puedan incidir decisivamente en aquella protección ambiental.

Así, pues, partiendo de la premisa de que la planificación urbanística debe determinar los usos pecuarios permitidos en el suelo no urbanizable, lo cierto es que en cuanto a la previsión de las distancias mínimas que deben guardar aquellos usos constructivos que merezcan el calificativo de explotación ganadera, dicha planificación debe respetar las previsiones de la normativa sectorial o especial en la materia, que, en cualquier caso, ha de limitarse a establecer unas distancias «mínimas», que la planificación urbanística podrá ampliar.

Ahora bien, la determinación de esas distancias mínimas por la normativa sobre sanidad animal no debe quedar limitada a lo que en este apartado venimos llamando «explotación ganadera», sino que debe ir referida a toda «explotación animal», en los términos definidos por la LSA, sin perjuicio de que la normativa sobre sanidad animal pueda distinguir ambos

(35) Sobre el principio de especialidad pueden verse, entre otros, N. BOBBIO, en *Teoría dell'Ordinamento Giuridico*, G. Giappichelli Editore, Torino, 1960, págs. 82 y ss., y «Antinomia», en *Novissimo Digesto Italiano I*, Torino, 1957, págs. 667 y ss.; J. L. VILLAR PALASÍ, *Derecho Administrativo. Introducción y Teoría de las normas*, Sección de Publicaciones de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid, Madrid, 1968; «Más sobre antinomias», en el libro colectivo *Luis Jordana de Pozas. Creador de la Ciencia Administrativa*, Servicio de Publicaciones de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid, Madrid, 2000; L. PRIETO SANCHIS, *Observaciones sobre las antinomias y el criterio de ponderación*, en «Cuadernos de Derecho Público», núm. 11, 2000, pág. 10; J. A. TARDÍO PATO, *El principio de especialidad normativa (lex specialis) y sus aplicaciones jurisprudenciales*, en el núm. 162 de esta Revista, 2003, págs. 189 y ss..

tipos de explotaciones relacionadas con los animales a la hora de fijar esas distancias mínimas.

En consecuencia, las legislaciones de sanidad animal autonómicas deben contener previsiones urbanísticas, de ordenación territorial y medioambiental que garanticen el adecuado emplazamiento de las explotaciones o instalaciones relacionadas con los animales (36).

¿Qué previsiones urbanísticas, de ordenación territorial y medioambiental recoge la normativa de sanidad animal?

La LSA se limita a establecer que las explotaciones de animales de nueva instalación, o la ampliación de las existentes, deberán cumplir con las distancias mínimas que se establezcan respecto de poblaciones, carreteras, caminos y otras explotaciones o instalaciones que puedan representar una posible fuente o medio de contagio de enfermedades. Además, la alta densidad ganadera (37) es uno de los criterios a tener en cuenta a la hora de autorizar cualquier explotación animal de nueva planta o ampliación de las existentes (38).

La remisión a las distancias mínimas que «se establezcan respecto a poblaciones... y otras explotaciones o instalaciones...» genera confusión en cuanto a si va referida a la correspondiente normativa de ordenación territorial y urbanística o a la misma normativa de sanidad animal, bien mediante el reglamento de desarrollo de dicha ley o bien como materia competencial propia de las CC.AA.

Ya nos hemos pronunciado al respecto de que debe ser la normativa de sanidad animal la que determine dicho extremo. ¿Pero entraría el mismo en el concepto de normativa básica estatal, y en consecuencia de necesaria previsión en el reglamento de desarrollo de la ley, aún por aprobar, o forma parte de la competencia de desarrollo legislativo que ostentan las CC.AA. en la materia?

No cabe duda que en la determinación de esas distancias mínimas se ven involucrados aspectos referidos a la ordenación territorial y urbanística que son competencia exclusiva de las CC.AA. (39). Ello sin olvidar que la regulación de la ganadería es competencia exclusiva de las mismas. En consecuencia, todo apunta a que sea la legislación de sanidad animal autonómica la que determine dichas distancias mínimas.

Ésta parece ser la línea seguida por las legislaciones sobre sanidad animal aprobadas por algunas CC.AA.

(36) Así se recoge, por ejemplo, en el artículo 52 de la Ley 6/03, de 4 de marzo, de Ganadería de la Comunidad Valenciana.

(37) La STS de 24 de junio de 1998 (Ar. 5029; Pte.: E. Carrión Moyano, FJ 3) se refiere a los fines de protección de la salubridad que entrañan las medidas destinadas a evitar la concentración de explotaciones ganaderas.

(38) Artículo 36 LSA, de carácter básico al amparo de la DF 1.ª.

(39) Así, por ejemplo, la Ley 7/02, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía, establece que los actos de construcción o edificación e instalación que se realicen en terrenos que tengan el régimen propio del suelo no urbanizable deberán observar, entre otras, la regla de tener el carácter de aislados (art. 57.1.2.ª). No cabe duda que ese «carácter aislado» puede venir determinado en la correspondiente planificación del suelo no urbanizable, con el establecimiento de distancias mínimas a núcleos de población o entre instalaciones similares.

Así, la LSA de la Comunidad Autónoma de Navarra y la de Castilla y León remiten a su desarrollo reglamentario la determinación de las distancias mínimas entre instalaciones destinadas a concentraciones ganaderas y actividades agroindustriales de tipo ganadero o relacionadas, debiendo tenerse en cuenta las circunstancias geográficas y las características de las especies ganaderas (40).

En el mismo sentido se manifiesta la Ley 7/02, de 19 de octubre, de Sanidad Animal de La Rioja, pero remitiendo las determinaciones de dichas distancias a lo que se contemple en la normativa vigente.

Por su parte, la legislación de ganadería de la Comunidad Autónoma Valenciana (41) es mucho más explícita en la materia al establecer cuáles deban ser esas distancias mínimas. Así, es la única legislación autonómica en materia de sanidad animal que se refiere a las distancias mínimas que deben guardar las explotaciones ganaderas (42) respecto a los núcleos de población, además de a las distancias mínimas entre instalaciones ganaderas o establecimientos asimilados.

Respecto a las primeras, y sin perjuicio de que los instrumentos de ordenación territorial y urbanísticos puedan establecer distancias superiores, exige la ubicación de las instalaciones ganaderas a una distancia mínima de 1.000 metros de los núcleos de población superior a 2.000 habitantes, de 500 metros para núcleos de población entre 500 y 1.999 habitantes, y de 250 metros en núcleos de población inferior a 500 habitantes (43).

Respecto a las segundas, o sea, las distancias mínimas entre instalaciones ganaderas, se establecen en 1.000 metros, pudiendo verse reducidas según la especie ganadera y la capacidad de la explotación. La misma distancia mínima se prevé entre las instalaciones ganaderas y otros establecimientos en los que se concentren animales o se almacenen o transporten residuos de origen animal, aunque, por razones de riesgo sanitario asociado al movimiento del ganado o sus productos, reglamentariamente podrá aumentarse la distancia mínima hasta los 2.000 metros (44).

A la vista de esta regulación autonómica, podemos concluir que deben ser las CC.AA., en su correspondiente normativa sobre sanidad animal, la que, en base a su competencia exclusiva en materia de urbanismo y ganadería, así como de sus competencias en materia de protección medioambiental, regulen esas distancias mínimas entre explotaciones ganaderas y núcleos urbanos, o con otras explotaciones ganaderas o instalaciones que pudieran ser fuente de contagio de epizootias.

(40) Artículo 28 de la Ley 11/00, de 16 de noviembre, Foral Navarra sobre Sanidad Animal, y artículo 29 de la Ley 6/94, de 19 de mayo, de Sanidad Animal de Castilla y León.

(41) Ley 6/03, de 4 de marzo, de Ganadería de la Comunidad Valenciana.

(42) El artículo 11 de la Ley de Ganadería de la Comunidad Valenciana de 2003 considera explotación ganadera el conjunto de bienes y derechos organizados empresarialmente por su titular en el ejercicio de la actividad económica de cría y reproducción de animales para su comercialización, o la de sus productos, que constituya en sí misma una unidad técnico-económica, sin perjuicio de su división, por razones técnicas, en diferentes unidades de producción.

(43) Artículo 53 de la Ley de Ganadería de la C. Valenciana.

(44) Artículo 54 de la Ley de Ganadería de la C. Valenciana.

No obstante, dadas las competencias que ostenta el Estado en materia de «bases y coordinación general de la actividad económica» (art. 149.1.13), de «bases y coordinación de la sanidad» (art. 149.1.16) y «sobre legislación básica sobre protección del medio ambiente» (art. 149.1.23), y el hecho de que la legislación básica del Estado deba limitarse a regular lo que es «el interés general de una materia, que ha de definirse con carácter nacional o supraautonómico», como ha sostenido el TC (45), hacen que el mismo esté habilitado para regular algunos criterios generales que deban ser tenidos en cuenta a la hora de fijar esas distancias mínimas (v.gr., densidad ganadera de la zona, situación geográfica, etc.).

Éste parece ser el fundamento competencial que ha permitido al Estado dictar el Real Decreto 324/00, de 3 de marzo (46), que establece las normas básicas de ordenación de las explotaciones porcinas y que recoge de forma pormenorizada la ubicación de las explotaciones porcinas, regulando, en consecuencia, un sector ganadero de importante trascendencia para la economía nacional. Se alude en el mismo a las distancias mínimas que, según el tipo de explotación, deben guardar en relación a otras explotaciones, a instalaciones que pudieran ser fuente de contagio de enfermedades, a núcleos urbanos y a vías de comunicación (47).

El carácter básico de este Reglamento, unido a su consideración de normativa especial en la materia, lo hacen prevalecer sobre la legislación autonómica en materia de sanidad animal, que no puede contradecirlo.

No obstante, no parece ésta una buena técnica legislativa. El hecho de que la mayoría de las CC.AA. carezcan de legislación propia sobre sanidad animal, o que las CC.AA. que regulan la materia no tengan en cuenta el concepto amplio de explotación animal utilizado por la LSA estatal de 2003, dadas sus fechas de aprobación, por lo que suelen ceñir su regulación a las distancias mínimas que deben guardar las «explotaciones ganaderas» pero no el resto de «explotaciones animales», como exige el artículo 36 de la LSA, hacen necesario que sea el futuro Reglamento de desarrollo de la LSA estatal el que contenga algunas provisiones básicas al respecto.

Ahora bien, esos títulos competenciales que ostenta el Estado no pueden habilitarle para realizar una regulación de las distancias mínimas tan exhaustiva y detallada como la realizada en el citado Reglamento sobre explotaciones porcinas, por cuanto elimina el margen para el desarrollo de dicha materia por las CC.AA. A ello se une que la fijación de distancias mínimas en función de la especie animal puede dar lugar a una pluralidad de

(45) STC 32/81, de 28 de julio; STC 98/85, de 29 de julio. La STC 50/99, de 6 de abril, citando a la STC 147/91, establece que «la definición de las bases en el marco de la legislación compartida tiene por objeto crear un marco unitario de aplicación a todo el territorio nacional, dentro del cual las Comunidades Autónomas dispongan de un margen de actuación (...); en principio debe entenderse que excede de lo básico toda aquella ordenación que, por su minuciosidad y detalle, no deja espacio alguno a la competencia autonómica de desarrollo legislativo».

(46) Modificado por el RD 3483/00, de 29 de diciembre.

(47) Artículo 5.Dos.A) del RD 324/00, de 3 de marzo, de Ordenación de las explotaciones porcinas.

reglamentos que dificulte su aplicación, pudiendo llevar a que carezca de sentido la existencia de regulación autonómica de la sanidad animal sobre distancias mínimas.

Si a ello unimos que la determinación de dichas distancias mínimas conlleva una previsión urbanística, podemos concluir en la necesidad de que en esta materia la intervención o regulación estatal básica sea mínima, limitada a fijar criterios o principios generales para que, en base a los mismos, las CC.AA. puedan determinar aquellas distancias mínimas, tanto vayan referidas a explotaciones ganaderas como al resto de explotaciones animales, y estableciendo, cuando proceda, determinaciones específicas según la especie animal.

Los mismos problemas que genera ese Reglamento sobre ordenación de las explotaciones porcinas se plantean si analizamos aquellos artículos del RAMINP referidos a las distancias mínimas que deben guardar las actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas, si partimos de su consideración de Reglamento básico en esta materia al actuar como una normativa de protección ambiental. A este tema nos referimos seguidamente.

IV. LA PROTECCIÓN AMBIENTAL: ELEMENTO CLAVE EN LA SANIDAD ANIMAL (48)

1. *Las medidas sanitarias de protección ambiental previstas en la LSA (49)*

Las referencias a la correcta ubicación de las explotaciones animales, su necesidad de estar alejadas de poblaciones, carreteras, caminos u otras explotaciones, o el hecho de que las explotaciones intensivas y los alojamientos en las extensivas deban estar aislados, la toma en consideración de la densidad ganadera para conceder autorización para implantar este tipo de explotaciones (art. 36 LSA), son buena muestra de la preocupación medioambiental que muestra la normativa sobre sanidad animal.

A estas medidas se unen la regulación de las condiciones que deben reunir las explotaciones ganaderas, la necesidad de eliminación higiénica de sus residuos, la forma y productos utilizados en las desinfecciones, desparasitaciones o técnicas similares.

En este sentido, la LSA en su Exposición de Motivos se refiere a «la necesidad de disponer de explotaciones ganaderas cuya actividad sea respetuosa con el medio ambiente y el entorno natural, en especial desde el punto de vista de la correcta gestión de los residuos». Así, cualquier actividad de explotación animal está supeditada a «la eliminación higiénica de efluentes, subpro-

(48) Al respecto de la vinculación entre la protección medioambiental y la sanidad animal, entre otros, F. SOSA WAGNER, «Las competencias ambientales en el Derecho español. La capacidad de ejecución del Derecho Internacional y comunitario por las Comunidades Autónomas», en *Seminario sobre Instrumentos Jurídicos y Económicos para la Protección del Medio Ambiente*, Comisión de las Comunidades Europeas, Principado de Asturias, 1991, págs. 47-48. Al respecto, la STC 119/01, de 24 de mayo, que vincula el medio ambiente urbano con la protección del derecho a la salud.

(49) Al respecto, I. GONZÁLEZ RÍOS, *Sanidad Animal y Seguridad Alimentaria en los productos de origen animal*, Ed. Comares, 2004, págs. 231 y ss..

ductos de explotación, residuos de especial tratamiento y cadáveres, de acuerdo con las normas de sanidad animal y protección del medio ambiente» (50).

2. *Las distancias mínimas previstas en el RAMINP. Adecuación a la Ley de Prevención y Control Integrado de la Contaminación (LPCIC) (51)*

A) *Los artículos 4 y 13 del RAMINP.*

Las actividades ganaderas pueden ser calificadas como actividades molestas, insalubres y, en algunos casos, nocivas, en los términos que define el RAMINP (52).

Esta calificación de las actividades ganaderas hace que dicho Reglamento sólo las considere autorizables, cuando se trate de localidades con considerable número de habitantes, si se sitúan alejadas de la zona urbana.

La protección de la salud frente a riesgos higiénico-sanitarios y el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado, como derechos reconocidos constitucionalmente (arts. 43 y 45 de la CE), afianzan en la actualidad dicha medida de protección ambiental contenida en el RAMINP (53).

Al respecto, el artículo 13 del RAMINP prohíbe terminantemente el establecimiento de vaquerías, establos, cuadras o corrales de ganado y aves dentro del núcleo urbano de localidades de más de 10.000 habitantes y que no sean esencialmente agrícolas o ganaderas, estableciéndose incluso el plazo para que los mismos desaparezcan del casco urbano de poblaciones.

En consecuencia, sólo cuando se trate de poblaciones de más de 10.000 habitantes, y que no sean esencialmente agrícolas o ganaderas, se puede exigir que este tipo de actividades ganaderas molestas, insalubres o nocivas se sitúen fuera del núcleo urbano, que hoy podemos asimilar al suelo urbano (54).

(50) Artículo 37 de la LSA.

(51) Ley 16/02, de 1 de junio, de Prevención y Control Integrado de la Contaminación. Sobre esta Ley pueden consultarse, entre otros, F. de Borja LÓPEZ-JURADO ESCRIBANO y A. RUIZ DE APODACA ESPINOSA, *La autorización ambiental integrada: estudio sistemático de la Ley 16-2-2002, de Prevención y Control Integrado de la Contaminación*, Ed. Cívitas, Madrid, 2002; *Régimen de Prevención y control integrados de la contaminación*, Monografías de la Revista Aragonesa de Administración Pública, Ed. Gobierno de Aragón, Zaragoza, 2004.

(52) El RAMINP considera molestas aquellas actividades que constituyan una incomodidad, entre otros motivos, por los humos, gases, olores, nieblas o polvos en suspensión o sustancias que eliminen (art. 3); e insalubres, aquellas otras que den lugar a desprendimientos o evacuación de productos que puedan resultar directa o indirectamente perjudiciales para la salud humana. Por otra parte, serán calificadas como nocivas las actividades que puedan ocasionar daños a la riqueza agrícola, forestal, pecuaria o piscícola.

(53) En este sentido, la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha de 21 de mayo de 2002 (Pte.: J. Borrego López, FJ 3) pone de manifiesto la clara vinculación entre la necesaria protección del medio ambiente, que compete a los poderes públicos, y la exigencia de aplicar las medidas previstas en el RAMINP en el caso de actividades clasificadas, como la del caso enjuiciado, el establecimiento de unas 400 cabezas de ganado ovino y caprino cerca de viviendas, en el caso urbano de Sege, aldea del municipio de Yeste (Albacete).

(54) La STS de 26 de septiembre de 2000 (Pte.: J. M. Sanz Bayón) aborda el tema de la concesión de una licencia para ampliar una granja porcina que se encuentra instalada en el suelo no urbanizable de un municipio que no alcanza los 2.000 habitantes. Al respec-

¿Cómo se compatibiliza este artículo 13 con las previsiones de la normativa urbanística más arriba analizadas?

En primer lugar, ¿se ajusta esta previsión, por lo que respecta a los conceptos utilizados, «vaquerías, establos, cuadras...», a lo dispuesto en la normativa urbanística sobre «usos pecuarios»; o cabe incluir, también, aquellas instalaciones que, de forma continua o esporádica, alberguen animales con finalidades distintas a la de su cría, producción y comercialización?; o sea, ¿abarca la prohibición que recoge el artículo 13 a establecimientos como hipódromos, plazas de toros, centros para la concentración del ganado, ferias de animales, etc.?

La normativa urbanística cuando se refiere a los usos ganaderos o pecuarios parece aludir a aquellos usos en los que, por la concentración del ganado y por el sistema productivo aplicable al mismo, se requiere, en todo o en parte, de unas condiciones ambientales que sólo satisface el suelo no urbanizable, y cuya ubicación, además, no genera problemas higiénico-sanitarios ni medioambientales para la población.

También ése parece ser el concepto que subyace en la terminología que emplea el RAMINP.

En segundo lugar, partiendo de la equiparación conceptual entre el RAMINP y la actual normativa urbanística, queda aún por determinar si ambos ofrecen el mismo nivel de protección ambiental con las medidas que prevén. No cabe duda que la protección ambiental que otorga la previsión recogida en la actual normativa urbanística, que sitúa en el suelo no urbanizable los usos pecuarios, donde se integran las instalaciones a que hace referencia el artículo 13 del RAMINP, es más elevada que la dispensada por aquél, por lo que, unido a ser normativa posterior, de superior rango y referida a una misma materia, hemos de hacerla prevalecer sobre el RAMINP (55).

De ello se deduce que las instalaciones que se encuentren destinadas a albergar ganado pero no a su cría y producción, o sea, que no constituyan «usos pecuarios», quedan sometidas a la planificación municipal, pero sin que las mismas deban situarse obligatoriamente en el suelo no urbanizable.

Esto justifica la reciente STS de 8 de mayo de 2001 (56) que considera que la instalación de un hipódromo en suelo urbano no vulnera el artículo 13 del RAMINP, que prohíbe la instalación de vaquerías, cuadras, etc., en el mismo, por cuanto la instalación es conforme con el planeamiento urbanístico y se han adoptado las medidas correctoras pertinentes, por lo que la actividad no cabe calificarla como molesta o insalubre.

to, sostiene el Tribunal que el artículo 13 del RAMINP no es aplicable al supuesto por ir referido a instalaciones de ese carácter pero que se sitúan en el núcleo urbano de poblaciones de más de 10.000 habitantes.

(55) El mantener el carácter básico del artículo 13 del RAMINP por su contenido de protección ambiental carece de sentido cuando la normativa urbanística posterior ha elevado el nivel de protección ambiental en relación al alejamiento de las zonas urbanas de las explotaciones o instalaciones de ganado.

(56) STS de 8 de mayo de 2001 (Ar. 4395; Pte.: J. A. Xiol Ríos, FJ 9).

La previsión recogida en el artículo 13 del RAMINP, de eminente carácter de protección ambiental y urbanística, se ve complementada con lo dispuesto en el artículo 4 del mismo Reglamento. Este artículo supedita el emplazamiento de este tipo de actividades clasificadas a lo dispuesto en las ordenanzas municipales y en los planes de urbanización del respectivo Ayuntamiento, y para el caso de que tales normas no existieran se remite al órgano competente (57), que será el que señale dicho emplazamiento, teniendo en cuenta lo que aconsejen las circunstancias especiales de la actividad de que se trate, la necesidad de su proximidad al vecindario, los informes técnicos y la aplicación de medidas correctoras. Ahora bien, en todo caso, tratándose de industrias fabriles que deban ser consideradas como peligrosas o insalubres, sólo podrán emplazarse, como regla general, a una distancia de 2.000 metros, a contar del núcleo más próximo de población agrupada.

No obstante, las industrias fabriles consideradas como peligrosas o insalubres podrán excepcionalmente ser autorizadas a situarse en un emplazamiento inferior a esos 2.000 metros, previo informe favorable del órgano autonómico competente (58).

En cualquier caso, si dichas industrias producen humos, polvos o ruidos «deberán dotarse inexcusablemente de los elementos correctores necesarios para evitar molestias al vecindario» (59).

En consecuencia, este Reglamento se remite a la normativa y planificación urbanística, y en su defecto al órgano autonómico competente, para determinar la ubicación de las explotaciones ganaderas, con lo que en este punto no entran en conflicto el RAMINP y la correspondiente normativa urbanística.

Por lo que respecta a la instalación de industrias fabriles, el RAMINP viene a condicionar la potestad de planeamiento municipal (60) al establecer la distancia mínima que estas instalaciones deben guardar respecto a los núcleos de población.

La doctrina ha abogado por la utilización de las técnicas de planeamiento urbanístico frente a las técnicas de control singular que implican

(57) El RAMINP se refiere a la Comisión Provincial de Servicios Técnicos. Hoy hemos de entender la referencia hecha al correspondiente órgano autonómico.

(58) Artículo 15, respecto a las actividades insalubres, y artículo 2, respecto a las actividades peligrosas.

(59) Artículo 11 del RAMINP. Considero que este artículo no tiene consideración de básico, por lo que debe prevalecer la normativa autonómica sobre protección ambiental.

El TS, en su sentencia de 14 de mayo de 2003 (Pte.: J. M. Sanz Bayón, FJ 3, 5, 6), sostiene que una industria fabril considerada insalubre debe ser instalada a una distancia mínima de 2.000 metros del núcleo más próximo de población y, sólo excepcionalmente, puede autorizarse un emplazamiento más cercano, cuando se trate de satisfacer intereses generales prevalentes y siempre que se adopten las medidas correctoras necesarias para eliminar el efecto indeseado sobre el vecindario más próximo. Tanto la presencia de intereses públicos prevalentes como la adopción de medidas correctoras deben estar debidamente acreditadas. Así, si los informes que acreditan tales extremos son insuficientes, la consecuencia que se deriva es la anulación del acto autorizador de la instalación a una distancia inferior a 2.000 metros.

(60) I. YÁÑEZ VELASCO, *Relaciones entre el Reglamento de actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas*, «RDU y MA», núm. 179, 2000, págs. 157-159.

el establecimiento de distancias mínimas respecto a núcleos de población (61).

Efectivamente, mediante la planificación urbanística puede conseguirse una adecuada zonificación y distribución de los distintos usos al realizar una ordenación global del espacio. No obstante, tratándose de usos pecuarios, entre los que se incluye el establecimiento de instalaciones o explotaciones ganaderas, una vez que la normativa urbanística exige su implantación en suelo no urbanizable, resulta obligado complementar esa previsión urbanística con la determinación de unas distancias mínimas que tiendan a la protección de la sanidad animal y humana, desde una perspectiva de protección ambiental y de sanidad animal. No nos olvidemos de que estamos hablando de «distancias mínimas» que, en cualquier momento, el planeamiento urbanístico puede ampliar. Así, la falta de determinación de esas distancias mínimas por la correspondiente normativa puede llevar a que, ante la falta de planificación urbanística al respecto, explotaciones ganaderas puedan situarse muy próximas a núcleos urbanos, con los consiguientes daños a la salubridad pública; o muy próximas a otras explotaciones a otras, con el riesgo que conlleva para controlar la difusión de epizootias.

Ahora bien, antes de pronunciarnos sobre si debemos aplicar el RAMINP en cuanto a las distancias mínimas que establece para industrias fabriles insalubres o peligrosas, la normativa urbanística o la de sanidad animal, hemos de aclarar un aspecto previo. ¿Merecen las explotaciones pecuarias el calificativo de industria fabril al efecto de aplicarles dichas distancias mínimas?

La indeterminación del concepto de industria fabril que utiliza el RAMINP crea inseguridad jurídica al dejar en manos de los jueces su determinación.

Al respecto, la jurisprudencia del Tribunal Supremo viene manifestándose en orden a la clarificación de qué deba entenderse por industria fabril, indicándose que tanto el término «industria» como el de «fábrica» hacen alusión a las operaciones de obtención y transformación de productos (STS de 26 de octubre de 2000) (62). Debiendo tenerse en cuenta la naturaleza de la actividad desarrollada y la importancia cuantitativa de la misma, así como el derecho de los ciudadanos a disfrutar de un medio ambiente adecuado de conformidad con el artículo 45 CE (STS de 2 de julio de 2001) (63) (64).

(61) En tal sentido, T. Ramón FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, *Medio ambiente urbano y vecindades industriales*, IEAL, Madrid, 1973, y «Las vecindades industriales y su impacto en el medio ambiente», en *Ordenación del Territorio y Medio Ambiente*, III Congreso Mundial Vasco, IVAP, Oñati, 1988; J. BERMEJO VERA, *Derecho Administrativo. Parte especial...*, op. cit., pág. 773.

(62) STS de 26 de octubre de 2000 (Ar. 9026; Pte.: J. M. Sanz Bayón, FJ 3).

(63) STS de 2 de julio de 2001 (Ar. 6419; Pte.: R. Soto Vázquez, FJ 3).

(64) Por tanto, el Tribunal, en la primera sentencia citada, estima que un matadero de reses sin otro ulterior proceso de transformación de ese producto cárnico no merece el calificativo de industria fabril, por lo que no es aplicable la distancia de 2.000 metros a núcleo urbano que impone el artículo 4 del RAMINP.

Este concepto estricto de industria fabril mantenido por el TS, al identificarlo con centros de obtención y transformación de productos, y el hecho de que se ciña sólo a instalaciones que merezcan el calificativo de insalubres o peligrosas, deja fuera a las explotaciones destinadas exclusivamente a la producción, cría y engorde del ganado, lo que venimos llamando «explotaciones ganaderas». Pero también excluye a la mayoría de las «explotaciones de animales», concepto más amplio que utiliza la LSA.

Así, pues, prácticamente todas o la mayoría de las instalaciones relacionadas con los animales no tendrían que sujetarse a esa distancia mínima de 2.000 metros que impone el artículo 4 del RAMINP.

En consecuencia, de conformidad con ese mismo artículo 4, esas instalaciones, que pueden ser consideradas como molestas, insalubres o nocivas, deberían ajustarse al régimen de distancias mínimas previstas en la correspondiente normativa o planificación urbanística, pero, como venimos manteniendo, respetando las previsiones que la normativa sobre sanidad animal establezca por la especialidad de la materia.

No obstante, no cabe duda de que ciertas instalaciones relacionadas con los animales, como las dedicadas al sacrificio de animales y a su transformación en harinas, o los centros de obtención y transformación de productos relacionados con la ganadería, entran dentro del concepto de industria fabril.

En estos casos, la distancia mínima de 2.000 metros prevista en el RAMINP sólo puede condicionar el planeamiento municipal si partimos

En la misma línea se ha afirmado que una granja de ganado porcino y vacuno a situar en suelo rústico, aunque a una distancia inferior a los 2.000 metros del núcleo urbano, no merece el calificativo de industria fabril (STS de 27 de enero de 1999, Ar. 348; Pte.: R. Soto Vázquez, FJ 4). Tampoco la ampliación de una explotación de ganado porcino se considera industria fabril y, al no existir normas urbanísticas que dispongan la debida distancia que deben guardar este tipo de explotaciones en relación a los núcleos urbanos, se considera que su situación en suelo rústico, en el espacio territorial más alejado del núcleo urbano, no vulnera el artículo 4 del RAMINP (STS de 16 de marzo de 1998, Ar. 2466; Pte.: J. M. Sanz Bayón, FJ 4).

En otros casos se plantea el problema de determinar cuál debe ser la distancia adecuada de una explotación ganadera a un núcleo de viviendas cuando la misma no se califica como industria fabril y las normas urbanísticas no aclaran dicho extremo. En este sentido, la STS de 9 de julio de 1997 (Ar. 5926; Pte.: M. V. Garzón Herrera, FJ 3) establece que la Sala de instancia, en base a la legalidad ordinaria y constitucional, puede colmar ese vacío normativo determinando cuál deba ser la situación adecuada de este tipo de explotaciones, a fin de evitar riesgos sanitarios para la población.

En la STS de 7 de noviembre de 1997 (Ar. 8331; Pte.: P. Esteban Álamo, FJ 3) se considera que la conformidad con las ordenanzas municipales, que imponen una distancia de 100 metros a viviendas para la instalación de granjas destinadas a la cría de ganado, no exime de seguir el procedimiento para el otorgamiento de licencia de apertura que regula el RAMINP, al tratarse de una actividad molesta e insalubre.

Parece dar por supuesto el Tribunal que dicha distancia impuesta en las ordenanzas municipales no vulnera el RAMINP, lo que sólo es admisible si aquellas instalaciones de ganado no merecen el calificativo de industria fabril.

Sin embargo, la proximidad a viviendas, a menos de 4 metros, de una instalación para ganado vacuno lleva al Tribunal a considerar vulnerado el RAMINP (STS de 23 de noviembre de 1995, Ar. 8579; Pte.: M. Baena del Alcázar, FJ 3).

del carácter básico del artículo 4, por ser normativa sobre protección ambiental en base al artículo 149.1.23 CE (65).

Ahora bien, ante un posible conflicto entre lo previsto en el artículo 4 del RAMINP, de carácter básico, y las distancias mínimas impuestas por la normativa de sanidad animal, deben éstas prevalecer. De ahí que vengamos manteniendo la necesidad de que sea el Reglamento de desarrollo de la LSA el que establezca algunos criterios generales sobre esas distancias mínimas, sin perjuicio de su desarrollo por las respectivas CC.AA.

En definitiva, no cabe duda de que los artículos 4 y 13 del RAMINP tienen un importante contenido urbanístico y de protección ambiental, como sostiene la doctrina (66) y la jurisprudencia (67); sin embargo, dichas previsiones deben ser interpretadas de forma integrada respecto de lo previsto en la correspondiente normativa urbanística y de sanidad animal.

B) *La adecuación del RAMINP a la LPCIC.*

La LPCIC, normativa básica sobre protección ambiental al amparo del artículo 149.1.23 CE, ha venido, tácitamente, a modificar algunas determinaciones del RAMINP, tales como el concepto de «industria fabril» o el régimen autorizatorio en relación a las instalaciones industriales relacionadas con animales.

Esta Ley, que tiene por objeto evitar, reducir o controlar la contaminación de la atmósfera, del agua y del suelo que puedan producir determinadas actividades mediante un sistema de prevención y control integrado de la misma, se declara aplicable a instalaciones que desarrollen actividades industriales (arts. 1 y 2).

Entre dichas actividades industriales incluye las industrias agroalimentarias y las explotaciones ganaderas, entre las que enumera (Anejo I): los mataderos con capacidad de producción de canales superior a 50 T/día; las instalaciones de tratamiento y transformación de productos alimenticios; las instalaciones destinadas a la cría intensiva de aves de corral o de cerdos

(65) Dicho carácter básico del RAMINP ha sido sostenido por el TS, entre otras, en la STS de 15 de abril de 1993 (Ar. 2628) y en la más reciente de 8 de mayo de 2001 (Ar. 4395; Pte.: J. A. Xiol Ríos, FJ 7), que califica al citado Reglamento como básico en «los aspectos en que contiene medidas de protección del medio ambiente». Obviamente, en este supuesto cabría incluir el artículo 4 del RAMINP.

(66) DE LA MORENA Y DE LA MORENA, *Actividades clasificadas y protección del Medio Ambiente*, en el núm. 94 de esta REVISTA, 1981, págs. 113 y ss. Para este autor, uno de los grandes cargos que se le han hecho al RAMINP es que se decida a urbanizar por su cuenta y riesgo, un tanto al margen de las técnicas y dictados de la Ley del Suelo, indicando que con ello se ha pretendido añadir un plus de garantías ambientales a las ya establecidas por el urbanismo. I. YAÑEZ VELASCO, *Relaciones entre el Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas y el Urbanismo*, en «RDU y MA», núm. 179, 2000, págs. 155 y ss., para el cual los artículos 4 y 13 del RAMINP son normas inequívocamente urbanísticas.

(67) Sirvan como muestra, entre otras, STS de 7 de julio de 1987 (Ar. 6858); STS de 8 de julio de 1997 (Ar. 5925; Pte.: P. Esteban Álamo); STS de 2 de octubre de 2000 (Ar. 7901; Pte.: J. M. Sanz Bayón); STS de 26 de octubre de 2000 (Ar. 9026; Pte.: J. M. Sanz Bayón); STS de 13 de julio de 2000 (Ar. 7788; Pte.: M. Baena del Alcázar).

que dispongan de una capacidad superior a la citada en el Anejo I de dicha Ley.

De ello se deduce, por un lado, que utiliza un concepto de actividad industrial más amplio que el recogido en la jurisprudencia del Tribunal Supremo, al incluir instalaciones que no requieren de transformación del producto, como explotaciones ganaderas dedicadas a la cría intensiva de determinados animales (aves y cerdos). Por otro lado, que dichas instalaciones se sujetan a la obtención de una autorización ambiental integrada (AAI), que no exige su emplazamiento a más de 2.000 metros de los núcleos de población, como establece el RAMINP.

En consecuencia, hemos de entender derogada la previsión del artículo 4 del RAMINP en cuanto al emplazamiento de industrias fabriles, debiendo aplicarse las determinaciones que se deducen de la LPCIC. Se sustituye el régimen de distancias mínimas por el control integrado y global de la contaminación que puedan generar estas instalaciones.

Por otro lado, si la LPCIC no exige un determinado emplazamiento para las industrias relacionadas con los animales potencialmente más contaminantes, las sujetas a AAI, carece de sentido que respecto de otras posibles industrias relacionadas con los animales y no incluidas en el Anejo I se les pueda imponer la distancia mínima que impone el RAMINP.

No obstante, ello no significa que estas instalaciones relacionadas con los animales que recoge la LPCIC no deban respetar distancias mínimas en su emplazamiento.

Así, el artículo 22.1.j) de dicha Ley, cuando se refiere al contenido de la AAI, establece: «cualquier otra medida o condición establecida por la legislación sectorial aplicable». Ello permite que sea la normativa sobre sanidad animal la que determine el régimen de distancias mínimas a núcleos de población, entre sí o respecto de otras instalaciones.

A estas modificaciones que la LPCIC realiza del RAMINP hemos de unir que el procedimiento para otorgar la AAI sustituirá al procedimiento para el otorgamiento de la licencia municipal de actividad clasificada previsto en el RAMINP respecto de aquellas instalaciones industriales, salvo en cuanto a la resolución definitiva por la autoridad municipal. Ello sin perjuicio de las normas autonómicas sobre actividades clasificadas (art. 29 de la LPCIC).

3. *La legislación de protección ambiental andaluza* (68)

La Comunidad Autónoma de Andalucía ha dictado su propia normativa sobre protección ambiental. Esta normativa actualmente se ve complementada con la comentada LPCIC, de naturaleza básica. En consecuencia,

(68) Ley 7/94, de 18 de mayo, de Protección Ambiental de Andalucía (LPAA). Sobre esta Ley, vid., entre otros, J. JORDANO FRAGA, *La Ley de Protección Ambiental de Andalucía: El sistema autonómico de prevención ambiental*, «Revista Andaluza de Administración Pública», núm. 31, 1997.

las explotaciones ganaderas o industrias relacionadas con los animales a que se refiere el Anejo I de dicha Ley deben someterse a la obtención de la AAI, además de a la técnica de prevención ambiental prevista en la normativa andaluza de protección ambiental que en cada caso proceda, previa la oportuna coordinación. El resto de actividades o instalaciones relacionadas con los animales no incluidas en el ámbito de aplicación de la LPCIC quedan sujetas exclusivamente a las medidas previstas en la legislación andaluza de protección ambiental.

Así, la Ley de Protección Ambiental de Andalucía establece diversas medidas de prevención ambiental que pretenden evitar o minimizar los efectos que la realización de proyectos de construcción, instalaciones o actividades pudieran producir al medio ambiente (69).

Esas medidas de prevención ambiental son tres: la evaluación de impacto ambiental, el informe ambiental y la calificación ambiental.

De ellas, el informe ambiental y la calificación ambiental son aplicables a instalaciones y actividades relacionadas con los animales, aplicándose una u otra medida de prevención ambiental según la incidencia que dichas instalaciones o actividades tienen sobre el medio ambiente.

En este sentido, el informe ambiental se reserva para las actuaciones recogidas en el Anexo II de la LPAA, entre las que se sitúan: industrias agroalimentarias (v.gr., mataderos, salas de despiece); explotaciones ganaderas en estabulación permanente a partir de determinados límites (v.gr., vaquerías con más de 100 madres de cría, cerdos con más de 100 madres de cría o más de 500 cerdos de cebo, ovejas con más de 500 madres de crías...); granjas e instalaciones dedicadas a la cría de especies no autóctonas; explotaciones e instalaciones acuícolas; parques zoológicos (70).

Las actividades o instalaciones sujetas a informe ambiental no coinciden totalmente con las sujetas a AAI por la LPCIC, por lo que respecto de algunas de ellas se requerirá dicha autorización y el informe ambiental, y para otras sólo este último.

Dicho informe no es más que la valoración del órgano medioambiental competente sobre la adecuación de las medidas de protección propuestas en relación a una actuación con la normativa ambiental en vigor (71).

El órgano ambiental competente para otorgar dicho informe, el procedimiento a seguir para su solicitud y el seguimiento y control de la actuación sometida al mismo vienen expresamente regulados en el Reglamento de Informe Ambiental (72), que desarrolla parte de la LPAA. Así, la competencia para evacuar dicho informe corresponde al órgano autonómico correspondiente (73).

Por su parte, la calificación ambiental como medida de prevención ambiental se utiliza cuando las actuaciones relacionadas con animales, en lo

(69) Artículos 2.2 y 5 y ss. de la LPAA.

(70) Anexo II.8, 11, 12 y 42 de la LPAA.

(71) Artículo 9 de la LPAA.

(72) Decreto 153/96, de 30 de abril, Reglamento de Informe Ambiental (RIA), parcialmente modificado por el Decreto 94/03, de 8 de abril.

(73) Artículo 4 del Decreto 153/96, de 30 de abril (RIA).

que ahora nos interesa, tienen menor incidencia en el medio ambiente. Concretamente, se aplica a las actuaciones recogidas en el Anexo III de la LPAA, entre las que figuran: la doma de animales y picaderos, carnicerías, almacenes y venta de carnes y explotaciones de animales ganaderas en estabulación permanente no incluidas en el Anexo II, o sea, las que no se someten a informe ambiental.

De esta enumeración se deduce que ninguna de estas actividades o instalaciones debe sujetarse a AAI.

La calificación ambiental consiste en el pronunciamiento que realizan los Ayuntamientos sobre la adecuación de aquellas actuaciones a la normativa ambiental en vigor (74). Concretamente, se analizan las consecuencias ambientales de la implantación, ampliación, modificación o trazado de las actividades incluidas en el Anexo III de la LPAA, para determinar su adecuación a la normativa ambiental vigente y determinar las medidas correctoras o precautorias para prevenir o compensar efectos negativos para el medio ambiente, como ha establecido el Reglamento de Calificación Ambiental de Andalucía (75). Este Reglamento desarrolla el órgano competente para resolver el procedimiento de calificación ambiental, cuál sea dicho procedimiento y los mecanismos de inspección y vigilancia de las actividades objeto de calificación.

Una vez que conocemos las actividades relacionadas con los animales sujetas a medidas de prevención ambiental, puede ponerse de manifiesto la insuficiencia de la técnica utilizada por esta normativa de enumerar con *numerus clausus* las actividades sujetas a una u otra medida de prevención ambiental. Esta técnica legislativa hace que actividades, actuaciones o instalaciones similares a las enumeradas no se contengan en el listado, como, por ejemplo, los hipódromos, las instalaciones dedicadas a la venta o al cuidado de animales. Parece más oportuno que dichos Anexos de la LPAA contuvieran una cláusula residual donde pudieran integrarse otras «actuaciones, actividades o instalaciones similares».

Por otra parte, la normativa sobre protección ambiental de Andalucía no establece ningún condicionamiento en cuanto a las distancias mínimas que deben guardar las actividades relacionadas con los animales que hemos citado entre sí, ni respecto de los núcleos de población. Ello hubiese sido deseable por cuanto no es sólo una medida urbanística, sino también medioambiental. Por tanto, si bien no parece oportuno descender al detalle en esta normativa, que al seguir un sistema de enumeración de actividades tendría que indicar para cada una de ellas las distancias mínimas que medioambientalmente se consideran deseables, sí que, al menos, debiera contener alguna previsión al respecto, siquiera sea para remitirse a la correspondiente normativa, según el tipo de actividad, actuación o instalación de que se trate.

No obstante, tanto en el procedimiento de informe ambiental como en

(74) Artículo 9 de la LPAA.

(75) Decreto 297/95, de 19 de diciembre, Reglamento de Calificación Ambiental de Andalucía (RCA).

el de calificación ambiental, los titulares de las actividades sujetas a alguna de dichas medidas de prevención ambiental deben dirigir al órgano competente un proyecto técnico en el que, entre otros extremos, debe figurar «el emplazamiento...» y descripción del edificio en que se ha de instalar. En la descripción del emplazamiento se señalarán las distancias a las viviendas más próximas, pozos y tomas de agua, centros públicos, industrias calificadas, etc. (76).

No cabe duda, pues, que las distancias a núcleos de población, aunque dichos Reglamentos se refieran a viviendas o edificios, o en relación a otras instalaciones que puedan ser fuente de contaminación, deben ser analizadas por el órgano competente de conformidad con las exigencias de la legislación medioambiental vigente, entre las que deben figurar las previsiones de carácter medioambiental recogidas en la correspondiente normativa sobre sanidad animal relativa a dichas distancias mínimas.

V. REFLEXIÓN FINAL

La regulación actual de la sanidad animal, contenida en la LSA de 2003 y en la correspondiente normativa autonómica, pretende conseguir aquella principalmente a través de la regulación de una serie de medidas que eviten o controlen el surgimiento de epizootias o zoonosis. Sin restar importancia a estas medidas, consideramos que una adecuada sanidad animal pasa por el replanteamiento del sistema productivo, que potencie la ganadería extensiva y controle la ganadería intensiva.

Ello debe partir de una regulación integrada de esta materia que debe tener su reflejo en una adecuada planificación territorial de las vías pecuarias, en una correcta ubicación de las explotaciones ganaderas en virtud de la planificación urbanística y en la debida protección ambiental respecto a la implantación de esas instalaciones.

En consecuencia, se echa en falta una regulación de la sanidad animal que coordine los aspectos o medidas propios de esta materia con aspectos tangenciales previstos en otras normas, como la de vías pecuarias, la urbanística o la de protección ambiental, que son decisivas para una adecuada sanidad animal.

Igualmente, la LSA al referirse a la alimentación animal, elemento básico en la sanidad animal, debiera hacer referencia al sistema de alimentación a través de pastos y rastrojeras, siquiera fuese para remitirse a la correspondiente normativa autonómica o local.

Así, por lo que respecta a la vinculación entre la normativa sobre sanidad animal y la normativa urbanística, hemos de referirnos a la falta de equiparación conceptual cuando una y otra se refieren a instalaciones o actividades relacionadas con los animales y a la necesidad de establecer

(76) Artículo 9.1.b) del Reglamento de Calificación Ambiental y artículo 15.1.1.2.a) del Reglamento de Informe Ambiental.

distancias mínimas entre dichas instalaciones y los núcleos urbanos de población o respecto de otras instalaciones.

Así, cuando la normativa urbanística autonómica se refiere a los usos pecuarios, ¿se incluyen sólo las instalaciones ganaderas, o sea, las dedicadas a la cría y producción del ganado, o cabe incluir otro tipo de explotaciones animales dedicadas a usos de tipo alimenticio o lúdico, piénsese en un hipódromo, un centro de concentración de animales, etc.? La preservación del proceso urbanizador del suelo no urbanizable parece restringir a las explotaciones ganaderas las previsiones contenidas en la normativa urbanística, pero, en cualquier caso, se hace necesaria la definición y no la mera cita ejemplificativa de los posibles usos constructivos pecuarios. Y ello a fin de poder diferenciar este tipo de instalaciones a que se refiere la normativa urbanística de las «explotaciones de animales» a que alude la LSA, que es un concepto mucho más amplio.

De dicha aclaración depende que queden o no vinculadas al suelo no urbanizable, lo que sería una importante medida de sanidad animal y de protección ambiental, además de urbanística.

Esa diversidad de conceptos plantea, pues, problemas a la hora de determinar la ubicación en las respectivas clases de suelo que prevé la normativa urbanística de las explotaciones o instalaciones que alberguen o realicen una actividad relacionada con los animales.

Por lo que se refiere al establecimiento de distancias mínimas, medida de naturaleza urbanística y de protección ambiental para garantizar la sanidad animal, se plantea el problema de si debe ser la planificación urbanística la que establezca esta previsión o debe ser la normativa sobre sanidad animal. Atendiendo a que dichas distancias mínimas deben tener en cuenta el tipo de explotación animal, la especie animal que alberga, el tipo de epizootias o zoonosis que pueden afectarle, etc., consideramos que por su especialidad debe ser la normativa sobre sanidad animal la que establezca las distancias mínimas, no sólo respecto de núcleos de población, sino entre sí, y respecto de instalaciones que puedan ser fuente de contagio.

Ello sin perjuicio de que la normativa urbanística pueda ampliar esas distancias mínimas. Con esta medida se trata de evitar la difusión de brotes epizoóticos o zoonósicos.

Pero no sólo pueden entrar en conflicto la normativa sobre sanidad animal y la planificación urbanística en el establecimiento de distancias mínimas, sino que, también, las previsiones contenidas en el RAMINP sobre esta materia pueden generar confusión.

Por lo que respecta al artículo 13 del RAMINP, que sitúa fuera del núcleo urbano de determinadas poblaciones a las instalaciones o actividades molestas, insalubres o nocivas, como puede ser una instalación ganadera, contradice la normativa urbanística autonómica que las sitúa, sin excepciones, en el suelo no urbanizable. La prevalencia de la normativa urbanística encuentra su fundamento en que la misma LRSV (77), de carácter bá-

(77) Ley 6/98, de 13 de abril, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones.

sico, establece como categoría de suelo no urbanizable el destinado a usos ganaderos. Además, la mayor protección ambiental y la mejor ordenación urbanística que suponen las previsiones de la normativa urbanística, su superior rango y su carácter posterior el tiempo, hacen que deba prevalecer sobre dicho artículo 13 del RAMINP al respecto de aquel tipo de instalaciones.

También las previsiones sobre distancias mínimas recogidas en el artículo 4 del citado Reglamento hemos de considerarlas derogadas por contradecir el espíritu de la LPCIC, que pretende una protección ambiental integrada, no centrada en el régimen de distancias mínimas. Ello no impide que las instalaciones o actividades relacionadas con los animales, como exige la LSA, deban someterse en cuanto a su emplazamiento a un régimen de distancias mínimas, que debe venir previsto en la correspondiente normativa sectorial sobre sanidad animal. Debe ser la prevención y el control en la posible difusión de epizootias o zoonosis, más que la necesaria protección ambiental, que se consigue con otras técnicas, lo que habilite al establecimiento de distancias mínimas.

Por último, la normativa sobre sanidad animal debe remitirse a la correspondiente normativa estatal y autonómica, en su caso, sobre protección ambiental, en cuanto a las medidas de prevención y control de la contaminación a que deben sujetarse las distintas instalaciones relacionadas con los animales.