



León, 10 de octubre de 2019

Consejería de la Presidencia de la Junta de Castilla y León
Ilmo. Sr. Director General de Relaciones
Institucionales
Plaza de Castilla y León, 1
47071 – VALLADOLID

Expediente: Actuación de Oficio 20186547

Asunto: Impacto de la contaminación generada por purines procedentes de explotaciones porcinas de gran tamaño en Castilla y León / Resolución

Centros directivos: Consejería de Fomento y Medio Ambiente
Consejería de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural

Ilmo. Sr.:

De nuevo nos dirigimos a V.I. una vez recibido el informe solicitado en relación con el expediente de oficio que se tramita en esta Institución con el número arriba indicado, referencia a la que rogamos haga mención en ulteriores contactos que llegue a tener con nosotros.

Como recordará, el motivo de la presente Actuación de Oficio se encontraba en el hecho de que, como consecuencia de la presentación de varias quejas sobre los proyectos de instalación de explotaciones industriales de ganado porcino de gran tamaño en varias localidades de las provincias de Zamora y Soria, esta Procuraduría había tenido conocimiento de la existencia de numerosas alegaciones y reclamaciones presentadas por ciudadanos y asociaciones, ante el impacto medioambiental que podría suponer la proliferación de estas actividades. En efecto, dichos colectivos consideran que esta situación agravaría la contaminación por purines en algunos municipios, y que podría suponer un incremento de las zonas vulnerables a la contaminación por nitratos procedentes de fuentes de origen agrícola y ganadero, máxime cuando se está tramitando la modificación del Decreto 40/2009, de 25 de junio.

Iniciada la investigación oportuna sobre la cuestión planteada, nos dirigimos a las Consejerías de Fomento y Medio Ambiente, y de Agricultura y Ganadería, y a las Confederaciones Hidrográficas del Duero y del Ebro en solicitud de información correspondiente a la problemática que constituye el objeto de aquélla.

En sus informes remitidos, los órganos de la Administración autonómica nos comunicaron los datos disponibles sobre el número de explotaciones porcinas que han



precisado una autorización ambiental integrada del año 2016 al 2018. Así, **la Consejería de Agricultura y Ganadería** nos informó que las que fueron inscritas en esos años en el Registro de Explotaciones Ganaderas de Castilla y León (REGA) fueron las siguientes:

- En la provincia de Ávila, dos en el municipio de Espinosa de los Caballeros: una en el año 2016 con capacidad para 7200 plazas, y otra en 2018 con capacidad para 2000.
- En la provincia de Burgos, nueve en los siguientes municipios: Arauzo de Torre (2000 plazas en 2016), Quintanilla del Agua y Tordueles (4688 plazas en 2016), Villaescusa de Roa (3266 plazas en 2016), Cabia (4488 plazas en 2017), Lerma (4031 plazas en 2017), Pinilla-Trasmonte (4242 plazas en 2017), Royuela de Río Franco (4032 plazas en 2017), Santa María del Campo (4760 plazas en 2017) y Zazuar (2000 plazas en 2018).
- En la provincia de León, dos en los municipios de Izagre (2185 plazas en 2016) y de Gordoncillo (3598 plazas en 2018).
- En la provincia de Salamanca, seis en los siguientes municipios: Encinas de Abajo (2000 plazas en 2016), Villar de Peralonso (2380 plazas en 2016), Encinas de Arriba (2000 plazas en 2017), Topas (6170 plazas en 2017), Rágama (5700 plazas en 2017) y Valdemierque (2000 plazas en 2018).
- En la provincia de Segovia, dos en los municipios de Donhierro (2700 plazas en 2016) y Sangarcía (2000 plazas en 2018).
- En la provincia de Soria, siete en los siguientes municipios: Berlanga de Duero (3250 plazas en 2016), Langa de Duero (11580 plazas en 2017), Quintanas de Gormaz (3962 plazas en 2017), Berlanga de Duero (4368 plazas en 2017), Burgo de Osma-Ciudad de Osma (2499 plazas en 2018), Velamazán (4576 plazas en 2018) y Viana de Duero (2000 plazas en 2018).
- En la provincia de Valladolid, dos en los municipios de Castroponce (2061 plazas en 2018) y Olivares de Duero (2000 plazas en 2018).
- En la provincia de Zamora, cinco en los siguientes municipios: Bermillo de Sayago (2000 plazas en 2016), Villaseco (2080 plazas en 2016), La Hiniesta (3750 plazas en 2017), El Perdigón (2224 plazas en 2017) y San Cebrián de Castro (4368 plazas en 2018).



En lo que respecta a la incidencia de estas explotaciones porcinas de gran tamaño, la Consejería de Agricultura y Ganadería nos informa que estas se encuentran afectadas por la normativa europea sobre las Mejoras Técnicas Disponibles (MTD) que obliga a que las emisiones no superen los niveles asociados que se establecen en las conclusiones, remitiendo a la información existente sobre esta materia en la página web del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación.

La Consejería de Fomento y Medio Ambiente nos ha comunicado, en primer lugar, que el número total de explotaciones porcinas sometidas a autorización ambiental integradas autorizadas a fecha 31 de diciembre de 2018 han sido 591, siendo la distribución provincial la siguiente: Segovia (118), Soria (98), Valladolid (97), Burgos (85), Salamanca (71), Zamora (50), Ávila (41), Palencia (17) y León (14).

Además, se informa que, desde el 1 de enero de 2016 hasta el 31 de diciembre de 2018, se han sometido 157 expedientes al trámite de autorización ambiental integrada, habiendo finalizado de forma favorable 80 en total (el 51% del total), siendo la distribución provincial la siguiente:

- En la provincia de Ávila, cuatro en los siguientes municipios: Cabezas de Alambre (3748 plazas-449 UGM), Palacios de Goda (3337 plazas-400 UGM), Espinosa de los Caballeros (7200 plazas-854 UGM) y Solosancho (3248 plazas-389 UGM).
- En la provincia de Burgos, nueve en los siguientes municipios: Castrillo Solarana (3200 plazas-384 UGM), Santa María del Mercadillo (3002 plazas-360 UGM), Lerma (4031 plazas-483 UGM y 3104 plazas-372 UGM), Coruña del Conde (2904 plazas-348 UGM), Pinilla-Trasmonte (4000 plazas-497 UGM), Santa Cruz de la Salceda (3000 plazas-360 UGM), Iglesiarrubia (4577 plazas-549 UGM) y Huerta del Rey (4500 plazas-540 UGM).
- En la provincia de León, dos en los siguientes municipios: Cebrones del Río (6000 plazas-720 UGM) y Roperuelos del Páramo (3162 plazas-379 UGM).
- En la provincia de Salamanca, veintiuna en los siguientes municipios: Topas (6170 plazas-380 UGM), La Tala (900 plazas-288 UGM), Aldeanueva de Figueroa (2680 plazas-321 UGM), Villar de Galimazo (4067 plazas-488 UGM), Palacios del Arzobispo (2441 plazas-292 UGM), Valdecarros (7750 plazas-372 UGM), Larrodrigo (4850 plazas-582 UGM), Peñaranda de Bracamonte (5392 plazas-647 UGM), Horcajo-Medianero (3100 plazas- 372 UGM), Peñarandilla (4100 plazas-492 UGM), Santiago de la Puebla (3500 plazas-420 UGM), Guijuelo



(2680 plazas-348 UGM), Rágama (5790 plazas-648 UGM), Martinamor (2119 plazas-329 UGM), Galinduste (4500 plazas-559 UGM), Terradillos (4868 plazas-636 UGM), Aldehuela de la Bóveda (3206 plazas-418 UGM), Alba de Tormes (3200 plazas-384 UGM), Bóveda del Río Almar (4086 plazas-514 UGM), Villar de Peralonso (2380 plazas-285 UGM) y Encinas de Abajo (2740 plazas-306 UGM).

- En la provincia de Segovia, trece en los siguientes municipios: Lastras del Pozo (3085 plazas-370 UGM), Cabezuela (5600 plazas, de las cuales 2000 son lechones-471 UGM), Santa María la Real de Nieva (3336 plazas-400 UGM), Vallelado (3214 plazas-385 UGM), Languilla (3498 plazas-419 UGM), Veganzones (1200 plazas-312 UGM y 7382 plazas-660 UGM), Nieva (9607 plazas-840 UGM), Chañe (7200 plazas-854 UGM), Olombrada (6072 plazas-368 UGM), Sebúlcór (6837 plazas-745 UGM), Fuentesauco de Fuentidueña (5541 plazas- 533 UGM) y Puebla de Pedraza (3125 plazas-378 UGM).
- En la provincia de Soria, quince en los siguientes municipios: Quintanas de Gormaz (3962 plazas-475 UGM), Montejo de Tiermes (4080 plazas-489 UGM), Berlanga de Duero (4368 plazas-524 UGM y 4576 plazas-549 UGM), Tajahuerce (2976 plazas-357 UGM), Morón de Almazán (3432 plazas-411 UGM), Velamazán (4576 plazas-549 UGM), Ágrede (5232 plazas-411 UGM, 3432 plazas-411 UGM, 5232 plazas-348 UGM y 2986 plazas-358 UGM), Ólvega (5490 plazas-680 UGM), Arancón (3378 plazas-405 UGM), Monteagudo de las Vicarías (4368 plazas-556 UGM), Alentisque (2685 cerdas con lechones-805 UGM) y Matamala de Almazán (4546 plazas-545 UGM).
- En la provincia de Valladolid, ocho en los siguientes municipios: Fombellida (4155 plazas-498 UGM), Vitoria del Henar (3368 plazas-404 UGM), Villardefrades de Campos (3120 plazas-374 UGM), El Carpio (3 explotaciones con 3044 plazas-365 UGM cada una), Barcial de la Loma (2953 plazas-365 UGM) y Castrobol (3328 plazas-399 UGM),
- En la provincia de Zamora, ocho en los siguientes municipios: Bretó de la Ribera (de 3960 a 6000 plazas-720 UGM), Fuentesauco (3900 plazas-468 UGM), San Cebrián de Castro (4368 plazas-524 UGM), Arquillinos (4590 plazas-550 UGM), Barcial del Barco (3592 plazas- 411 UGM), Cerecinos de Campos (2880 plazas-719 UGM), Pozuelo de Tábara (4635 plazas-556 UGM), Navianos de Valverde (4602 plazas-552 UGM),

La Consejería de Fomento y Medio Ambiente nos comunica en su informe



remitido que, además de lo que disponga la normativa europea, “*el tamaño de las explotaciones de porcino está limitado en España por el Real Decreto 324/2000, de 3 de marzo, por el que se establecen normas básicas de ordenación de las explotaciones porcinas a 720 UGM ampliables hasta 860 con permiso de la autoridad sanitaria animal*”. No obstante, estima que, “*pese a lo que se pueda pensar, cuanto más grande es una instalación ganadera, más posibilidades técnicas económicamente viables tiene para desarrollar una gestión adecuada y de bajo impacto ambiental de las excretas ganaderas. Así por ejemplo en las instalaciones muy grandes es posible implantar sistemas de biodigestión que reducen tanto las emisiones a la atmósfera de las excretas ganaderas como la carga contaminante de la sustancia finalmente obtenida haciéndola además mucho más manejable* (el subrayado es nuestro)”.

Sobre la influencia de la contaminación que generan estas explotaciones porcinas de gran tamaño con las zonas vulnerables a la contaminación de nitratos, la Administración autonómica estima que “*la contaminación agraria difusa no tiene su origen solo en los aportes fertilizantes a partir de deyecciones ganaderas y menos deyecciones ganaderas de porcino. El origen de este tipo de contaminación está en el lavado de los excedentes nitrogenados de abonos de todo tipo aportados en los campos de cultivo, unidos en puntos concretos a vertidos de origen antropogénico derivados de la falta de depuración de las aguas residuales en los pequeños municipios de Castilla y León y las pérdidas de las redes de saneamiento*”.

De esta forma, prosigue el informe remitido, “*para la valoración de la capacidad de acogida de una instalación en un emplazamiento, se considera la disponibilidad de suficientes tierras agrícolas para el aprovechamiento de los purines como fertilizante, teniendo en cuenta el tipo de cultivo y las dosis máximas necesarias descontando otros aportes nitrogenados que tienen los cultivos por restos de cosecha anteriores, aportes con el agua de riego y lluvia, etc., y todo ello plasmado en el plan de gestión. Una vez determinado el plan de gestión de las excretas y teniendo en cuenta los períodos máximos en los que, por circunstancias diversas, no es posible la aplicación de los fertilizantes, se determina el volumen mínimo de almacenamiento de purines que ha de tener la granja dejando un margen de seguridad de un 10%. Con estas medidas y la aplicación mediante los nuevos sistemas de bandas o enterrado directo se minimiza el riesgo de contaminación de los acuíferos, lo que a su vez reduce las emisiones contaminantes a la atmósfera y los olores molestos* (el subrayado es nuestro). Por otro lado, se comprueba en los expedientes que los elementos constructivos cumplen unos criterios técnicos de impermeabilidad frente al suelo y las aguas subterráneas que permitan prevenir la contaminación directa desde la granja al subsuelo, no obstante con el objetivo de controlar precozmente posibles fugas, se determina en las autorizaciones ambientales la necesidad de que las actividades ganaderas dispongan de piezómetros de control de las aguas subterráneas y en concreto de los niveles de agua más próximos a la superficie (el subrayado es nuestro)”.



Sobre la posibilidad de aplicar alguna forma de tratamiento a dichos purines similar a las plantas de cogeneración eléctrica existentes en su día, la Consejería de Fomento y Medio Ambiente estima que no es el sistema más adecuado, ya que, si bien pueden disminuir el nitrógeno contenido en las deyecciones ganaderas y las solidifican haciendo que sean más fáciles de manejar, por otro lado *“tienen unas emisiones a la atmósfera contaminantes importantes que afectan tanto a la calidad del aire como al Cambio Climático”*. Se considera que *“existen otros procedimientos tales como los sistemas de biodigestión con generación de biogás aprovechable energéticamente (el subrayado es nuestro) *que reducen la carga contaminante, disminuyen significativamente las emisiones a la atmósfera y tienen unos consumos energéticos moderados en el balance global que ambientalmente son mucho más correctos y todo ello generando, al igual que en el proceso anterior, unas sustancias con una carga en nitrógeno pequeña y mucho más manejables lo que permite su utilización con más precisión y con menor riesgo”**.

No obstante, se reconoce que existe un problema de viabilidad económica de estas plantas, ya que deberían estar en un radio máximo aproximado de 15 kilómetros, y *“además, ante las posibilidades de paradas temporales de estas plantas, las instalaciones ganaderas deben necesariamente de disponer de todos los elementos necesarios para realizar la gestión de las deyecciones por otros medios, así, cuando una instalación que pretenda llevar sus deyecciones a una planta de tratamiento, se le obliga a disponer de una base de tierra suficiente con un plan de gestión de excretas y una balsa de almacenamiento de los purines desarrolladas con los criterios indicados anteriormente. Por otro lado, existen sistemas de desnitrificación que disminuyen la carga contaminante de las deyecciones ganaderas y que ya se están implantando en alguna instalación a título demostrativo. Su eficacia en la disminución de la carga nitrogenada es alta pero también sus costes, con lo que solo se han implantado en muy pocas granjas, que cuentan con operadores con una alta sensibilidad ambiental (el subrayado es nuestro)”*. En definitiva, la Consejería de Fomento y Medio Ambiente considera que *“las plantas de gestión no son rentables económicamente, con lo que los ganaderos, además de pagar sus propias instalaciones de gestión aunque no las usaran, deberán abonar un canon al titular de la planta de gestión por los tratamientos de las excretas. En resumen resulta difícil económicamente el desarrollo de este tipo de instalaciones (el subrayado es nuestro)”*.

Finalmente, sobre el hecho de si se ha solicitado alguna colaboración a la Administración estatal para paliar este problema, se informa que, *“en reuniones mantenidas con el Ministerio competente en materia de medio ambiente sobre autorizaciones ambientales y en concreto de las actividades ganaderas, se ha indicado lo siguiente:*



- *Es necesario desarrollar una guía o una norma para el desarrollo del sistema de gestión medioambiental determinado en las MTD como obligatorio, pero para el que no existe ningún documento de referencia oficialmente determinado para este sector.*
- *Es necesario la determinación de criterios claros sobre las competencias del control de aplicación de abonos (purines) en los campos, con normas claras que obliguen al agricultor (propietario del terreno) a hacer las cosas correctamente.*
- *Se deben desarrollar medidas orientadas a facilitar la implementación de instalaciones de gestión colectiva de los purines mediante técnicas de bajo impacto (biometanización y otras)”.*

Además, esta Procuraduría solicitó información a los organismos de cuenca competentes en aquellos territorios de nuestra Comunidad Autónoma donde se encuentran estas explotaciones de ganado porcino de gran tamaño, para conocer su postura ante esta problemática. Así, en primer lugar, **la Confederación Hidrográfica del Ebro** nos comunica que, en el ámbito de sus competencias, se han presentado desde el año 2016 seis solicitudes para instalar este tipo de actividades todas ellas en la provincia de Soria. Además, se resalta expresamente que “en los años anteriores no se había realizado ningún informe por lo que sí puede deducirse que ha aumentado el número de solicitudes notablemente, teniendo en cuenta además que la superficie de la provincia de Soria en la cuenca del Ebro no es demasiado extensa (el subrayado es nuestro)”.

En lo que respecta a las condiciones que se imponen por ese organismo de cuenca, se informa que, con independencia de que cada caso deba ser analizado de forma individual, las condiciones que habitualmente suelen figurar son las siguientes:

“1.- Queda expresamente PROHIBIDO el vertido directo e indirecto de aguas residuales procedentes del ganado a cualquier elemento del Dominio Público Hidráulico, canal de riego, desagües o redes de saneamiento, así como la infiltración en el terreno.

2.- Los purines generados en la explotación se gestionarán mediante su valorización como abono órgano-mineral, de acuerdo con las especificaciones señaladas para ello en la legislación pertinente (art. 5.B.b.1 del R.D. 324/2000 de 3 de marzo, por el que se establecen normas básicas de ordenación de las explotaciones porcinas): balsas de estiércol cercadas e impermeabilizadas, respetar las distancias mínimas en la distribución del estiércol respecto a otras explotaciones y al dominio público hidráulico, así como la acreditación ante el órgano competente de la Comunidad Autónoma de la disponibilidad de superficie agrícola suficiente.



3.- *Se deberá asegurar el correcto mantenimiento de las fosas interiores y exteriores para evitar que se produzcan lixiviados por rebose. Asimismo, se deberá disponer de un plan de emergencias en el que se desarrollen las medidas y actuaciones necesarias a realizar en el caso de que se produzca un vertido accidental por rebose de las fosas de purines.*

4.- *Las aguas pluviales a su paso por las instalaciones ganaderas no deberán contaminarse, ni producir encharcamientos de manera que puedan afectar al Dominio Público Hidráulico, tanto a corrientes superficiales como a las aguas subterráneas”.*

Sobre la declaración de zonas vulnerables, nos comunica que se trata de una designación que corresponde a la Administración autonómica, si bien existe, en su página web (www.chebro.es), un informe sobre las aguas afectadas por nitratos de origen agrario que se ha remitido al Ministerio para la Transición Ecológica. Además, se reconoce que, en abril de 2017, se recibió una solicitud de informe por la Dirección General de Calidad y Sostenibilidad Ambiental sobre la revisión de determinadas autorizaciones ambientales integradas, y que no pudo ser realizada “*debido a la dificultad de realizar un informe de carácter general para todas las explotaciones de cría intensiva de aves de corral o de cerdos*”.

Como conclusión, la Confederación Hidrográfica del Ebro nos comunica que “la gestión ordenada de los purines procedentes de estas instalaciones se considera un tema prioritario para garantizar el mejor estado posible de calidad de las aguas, tanto para las que se encuentran afectadas como las que podrían serlo en un futuro (el subrayado es nuestro). *El control de la aplicación de estos subproductos como enmienda y abonado de campos es responsabilidad de las comunidades autónomas. Se considera muy importante que se doten de personal suficiente que garantice este control y que se fomente distintas soluciones en los casos en los que la aplicación sobre el terreno no sea posible*”.

Por último, **la Confederación Hidrográfica del Duero** nos informó que desconoce si se ha incrementado el número de explotaciones de ganado porcino de gran tamaño al ser la Administración autonómica la competente para otorgar las autorizaciones ambientales integradas preceptivas. Además, se comunica que dichas instalaciones no requieren generalmente de ninguna autorización de vertido, si bien se imponen generalmente las siguientes condiciones para el ejercicio de las actividades ganaderas:

- En relación con el uso del dominio público hidráulico y sus zonas de protección, se indica expresamente que, con independencia del respeto a las servidumbres legales, cualquier construcción en zona de policía deberá disponer de la correspondiente autorización emitida por esa



Confederación. Además, se prohíbe expresamente en el artículo 9 bis del Reglamento de Dominio Público Hidráulico la instalación de nuevas granjas en zonas de flujo preferente, y de las balsas de purines y estercoleros en zonas inundables.

- En relación con la calidad de las aguas, se prohíbe el vertido directo o indirecto de residuos al dominio público hidráulico. Además, *“la aplicación al terreno de los residuos generados en la actividad (o valorización agronómica) se realizará sin riesgo de afección a la calidad de las aguas superficiales o subterráneas”*. Los sistemas de almacenamiento deben ser suficientes para almacenar residuos durante el período en el que no se permite esa aplicación (tres meses con carácter general y cuatro en las zonas vulnerables a la contaminación), y deben también garantizar su impermeabilidad y total estanqueidad, debiendo situarse a una distancia mínima de 100 metros de cauces, lagos, lagunas, embalses y humedales, y a 200 metros de aguas declaradas para el baño y para el abastecimiento de agua potable. Se obliga a disponer de dos piezómetros (uno aguas arriba y otro aguas abajo según el flujo natural de aguas subterráneas).

Sobre la declaración de zonas vulnerables, nos comunica también que se trata de una designación que corresponde a la Administración autonómica, si bien se señala que se han mantenido reuniones con personal de la Dirección General de Calidad y Sostenibilidad Ambiental *“con el objetivo de llegar a un acuerdo sobre la propuesta de declaración”*, habiendo remitido en abril de 2017 una propuesta con tal fin.

Finalmente, esa Confederación quiere resaltar el hecho de que, en el caso de que se detectase un vertido, se deberían incoar los correspondientes expedientes sancionadores contra el causante del vertido, requiriendo su cese, comunicando a la Administración autonómica esta incidencia para que tome las medidas oportunas en virtud de sus competencias.

A la vista de lo informado, procedemos a ponerle de manifiesto **la argumentación jurídica** en la que se basa la presente Resolución.

Como cuestión previa, debemos indicar que, en esta Actuación de Oficio, vamos a estudiar la problemática general y las medidas que, con carácter general, deberían adoptarse para minimizar el impacto de las explotaciones porcinas de gran tamaño, sin prejuzgar la situación jurídica de aquellos proyectos que serán objeto de análisis en los expedientes de queja incoados por esta Procuraduría como consecuencia de las peticiones planteadas en tal sentido. Además, para estudiar esta cuestión, debemos partir del hecho de que no se trata de un problema exclusivo de Castilla y León, ya que ha



sido también abordado de manera específica por otros dos comisionados autonómicos: el Síndic de Greuges en un informe elaborado en diciembre de 2016 referido a la contaminación provocada por purines en Cataluña (http://www.sindic.cat/site/unitFiles/4255/Informe%20purines%20en%20Catalu%C3%Blacast_ok.pdf), y el Justicia de Aragón en una Sugerencia formulada el 9 de julio de 2019 a las Consejerías de Sanidad, y de Desarrollo Rural y Sostenibilidad del Gobierno de Aragón sobre el impacto de la ganadería intensiva de porcino en esa Comunidad Autónoma (http://www.eljusticiadearagon.com/gestor/ficheros/resoluciones/_n008354_841.2018.pdf). Por lo tanto, el contenido de dichos trabajos han sido tenidos en cuenta en la elaboración de esta Resolución dirigida a las Consejerías de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural, y de Fomento y Medio Ambiente de la Junta de Castilla y León.

Como se señala en su página web, el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación (<https://www.mapa.gob.es/va/ganaderia/temas/produccion-y-mercados-ganaderos/sectores-ganaderos/porcino/>), *“el sector porcino español tiene una importancia clave en la economía de nuestro país ya que supone en torno al 14% de la Producción Final Agraria. Dentro de las producciones ganaderas, el sector porcino ocupa el primer lugar en cuanto a su importancia económica alcanzando cerca del 39% de la Producción Final Ganadera (el subrayado es nuestro). A nivel mundial, la UE-28 es el segundo productor de carne de porcino, después de China. Individualmente, España es la cuarta potencia productora (después de China, EEUU, y Alemania), mientras que, a nivel europeo, España ocupa el segundo en producción con un 19% de las toneladas producidas (datos 2018, Fuente: EUROSTAT y SG Análisis, Coordinación y Estadística, MAPA), por detrás de Alemania, y es el primer país de la UE en censo, con cerca del 21% del censo comunitario (datos 2018, Fuente: EUROSTAT y SG Análisis, Coordinación y Estadística, MAPA)”*.

Por lo tanto, a nivel nacional, nos encontramos ante un sector pujante, y que ha tenido un incremento exponencial de sus exportaciones (un 42,6% en el período 2015-2019), principalmente a países fuera de la Unión Europea, fundamentalmente a China (un aumento del 50% en 2018-2019) y Filipinas (un 12,4% en ese período). La cabaña ganadera porcina se concentra en nuestro país fundamentalmente en las Comunidades Autónomas de Cataluña, Aragón, Castilla y León, Murcia y Andalucía.

En nuestra Comunidad Autónoma, debemos iniciar nuestro estudio a partir del número de explotaciones de ganado porcino que se encuentra detallado en la página web de la Junta de Castilla y León (actualizados el 04-10-2018): https://datosabiertos.jcyl.es/web/jcyl/set/es/medio-rural-pesca/ganaderia_porcino_2018/1284827637618). Por lo tanto, nos encontramos ante un sector muy importante en nuestra economía agraria, y que está formado tanto por explotaciones extensivas fundamentalmente en zonas de dehesa en la provincia de



Salamanca, como por explotaciones intensivas que cada vez van teniendo mayor tamaño, y que requerirían la obtención de una autorización ambiental integrada conforme a los requisitos establecidos en los apartados 9.3 b) y c) del Anejo I del Real Decreto Legislativo 1/2016, de 16 de diciembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de prevención y control integrados de la contaminación: Instalaciones intensivas destinadas a la cría intensiva de cerdos que dispongan de más de 2.000 plazas para cerdos de cebo de más de 30 kg., o más de 750 plazas para cerdas reproductoras.

Sobre el número de explotaciones porcinas que disponen de autorización ambiental integrada, debemos indicar que los datos facilitados por la Consejería de Agricultura y Ganadería y por la de Fomento y Medio Ambiente no coinciden, si bien esta discordancia tiene su explicación: los primeros se refieren a actividades ya en funcionamiento y que se encuentran ya inscritas en el Registro de Explotaciones Agrarias (REGA), mientras que los segundos se refieren a proyectos que han obtenido la autorización ambiental integrada, pero que puede que todavía no encuentren en funcionamiento. No obstante, esta Procuraduría entiende que los datos más relevantes son estos últimos, ya que el proyecto de explotación de ganado porcino ya autorizado por la Consejería de Fomento y Medio Ambiente puede ponerse en marcha en el momento en que lo considere más conveniente el promotor.

Estas cifras acreditan el incremento del número de explotaciones de gran tamaño, lo que concuerda con el aumento de las exportaciones en ese sector. En efecto, según los datos facilitados por el órgano medioambiental, existen actualmente 591 explotaciones de ganado porcino que requieren este tipo de autorización por su capacidad, concentrándose las dos terceras partes de estas en las provincias de Segovia (20%), Soria y Valladolid (16'5% cada una), y Burgos (14'4%). Sin embargo, es preciso destacar que en el período 2016-2018, se han aprobado 80 proyectos (un 13'5% del número total -591- existente), de los cuales más de la mitad se encuentran en tres provincias: Salamanca (21), Soria (15) y Segovia (13), sin perjuicio de las modificaciones no sustanciales de autorizaciones ambientales integradas, y que suponen en la mayor parte de las ocasiones un incremento del número de cabezas de ganado porcino autorizada. Debemos indicar que, según consta en el Boletín Oficial de Castilla y León, se ha aprobado únicamente en el año 2019 una autorización ambiental integrada por un procedimiento de revisión en la localidad de Martín Muñoz de las Posadas (Segovia), habiéndose recogido únicamente cinco modificaciones no sustanciales en autorizaciones ya aprobadas en su día en los municipios segovianos de Cuéllar (2), Aldeonte, Veganzones y Villacastín.

En cuanto al número de cabezas de ganado porcino autorizadas, debemos indicar que la normativa española ha establecido un límite máximo que no puede ser superado en ningún caso. El artículo 5 del Real Decreto 324/2000, de 3 de marzo, por el que se



establecen normas básicas de ordenación de las explotaciones porcinas ha fijado como límite las 720 UGM, ampliables hasta un 20% adicional (860 UGM) con permiso de la autoridad en sanidad animal. De entre los proyectos autorizados en el período 2016-2018, únicamente los previstos para los municipios de Espinosa de los Caballeros (Ávila), Cebrones del Río (León), Nieva, Chañe y Sebúlcor (Segovia) y Cerecinos de Campos (Zamora) superan la capacidad prevista de 700 UGM, aproximándose al máximo permitido.

El gran problema para estas explotaciones ganaderas se encuentra en la gestión de sus residuos (purines y estiércol, fundamentalmente). Si bien es cierto que, como afirma la Administración autonómica en su informe remitido, las instalaciones ganaderas más grandes pueden implantar sistemas de tratamiento más eficaces para reducir las cargas más contaminantes, también debemos tener en cuenta que el incremento tan considerable de la cabaña de ganado porcino puede suponer un problema fundamentalmente para las localidades situadas en su entorno, y que debe ser abordado de manera multidisciplinar para intentar paliar sus efectos.

En la resolución de este dilema, se contraponen dos derechos constitucionales reconocidos: por un lado, el artículo 38 reconoce *“la libertad de empresa en el marco de la economía del mercado”*; sin embargo, por otro lado, el artículo 45 establece el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, así como el deber de conservarlo, correspondiendo a los poderes públicos velar *“por la utilización racional de todos los recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de la vida y defender y restaurar el medio ambiente, apoyándose en la indispensable solidaridad colectiva”*. Ambos derechos deben ser armonizados, ya que, como afirma la doctrina del Tribunal Constitucional, el derecho a la libertad de empresa no es absoluto, ni incondicionado (entre otras, STC 18/2011, de 3 de marzo), por lo que puede ser condicionado por las administraciones públicas para garantizar la protección del medio ambiente. Por lo tanto, no es posible que esta Procuraduría recomiende la prohibición *“a priori”* de las explotaciones porcinas de gran tamaño, pero sí que se adopten medidas por los órganos competentes de la Administración autonómica para minimizar el impacto de los purines y del estiércol que se generan.

Para ello, es preciso tener en cuenta un concepto clave del derecho ambiental en este campo y que ha sido introducido por el Derecho comunitario: **el de las Mejores Técnicas Disponibles (MTD)**, que adquirió una importancia considerable en la Directiva IPPC 96/61/CE, del Consejo, de 24 de septiembre, y que ha sido reforzado posteriormente en la Directiva 2010/75/UE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de noviembre, sobre las emisiones industriales, ya que ésta exige a los Estados miembros que los valores límite de emisión sean establecidos de acuerdo con las conclusiones relativas a las MTD, sin prescribir la utilización de una técnica o tecnología específica. Esta última Directiva comunitaria fue traspuesta al ordenamiento



jurídico español, mediante la Ley 5/2013, de 11 de junio.

Se trata de una de las técnicas de control ambiental más vanguardistas, y sin duda uno de los nuevos instrumentos de tutela ambiental que se están generalizando, y que sirve para que las actividades industriales potencialmente contaminantes se adecuen al desarrollo sostenible, a la razonabilidad económica y a la prevención. Estamos, en definitiva, ante una modalidad de intervención pública claramente encaminada a priorizar la causa ambiental sobre la libre elección de los sistemas productivos por parte del titular de instalaciones contaminantes. No obstante, es preciso señalar que el gran reto de los sistemas de intervención que acuden en aplicación de las MTD será conciliar, en cualquier escenario económico, la posición económico-financiera del titular de una actividad contaminante con las necesidades de protección ambiental, facilitándose el camino a un desarrollo económico ecológico y consiguiendo que se entiendan las actividades industriales en clave ambiental.

En la actualidad, las Mejores Técnicas Disponibles (MTD) se definen de la siguiente forma en el artículo 3.12 del Real Decreto Legislativo 1/2016, de 16 de diciembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Prevención y Control Integrados de la Contaminación: *“La fase más eficaz y avanzada de desarrollo de las actividades y de sus modalidades de explotación, que demuestren la capacidad práctica de determinadas técnicas para constituir la base de los valores límite de emisión y otras condiciones de la autorización destinadas a evitar o, cuando ello no sea practicable, reducir las emisiones y el impacto en el conjunto del medio ambiente y la salud de las personas. A estos efectos se entenderá por:*

1.º) “Técnicas”: la tecnología utilizada junto con la forma en que la instalación esté diseñada, construida, mantenida, explotada y paralizada.

2.º) “Técnicas disponibles”: las técnicas desarrolladas a una escala que permita su aplicación en el contexto del sector industrial correspondiente, en condiciones económica y técnicamente viables, tomando en consideración los costes y los beneficios, tanto si las técnicas se utilizan o producen en España como si no, siempre que el titular pueda tener acceso a ellas en condiciones razonables.

3.º) “Mejores técnicas”: las técnicas más eficaces para alcanzar un alto nivel general de protección del medio ambiente en su conjunto”.

Este concepto ha permitido que puedan llevarse a cabo las revisiones de las autorizaciones ambientales por parte de la administración, con el fin de que los titulares de las actividades potencialmente contaminantes puedan introducir paulatinamente dichas mejoras para minimizar el impacto ambiental de estas instalaciones. Para el sector porcino, las conclusiones de estas Mejores Técnicas Disponibles se encuentran en el Anexo de la Decisión de Ejecución (UE) de la Comisión, de 15 de febrero de 2017, y



que recogen una serie de medidas (en total, 30) y de técnicas que deben aplicar los titulares de las explotaciones ganaderas para minimizar el impacto ambiental. La finalidad de las 30 medidas previstas serían las siguientes:

- Implantación de sistemas de gestión ambiental (SGS) adecuados que permita llevar a cabo buenas prácticas ambientales.
- Mejora de la gestión nutricional de los animales para reducir, entre otras cuestiones, el excretado de los animales.
- Ejecución de medidas que permitan un uso eficiente del agua y de la energía.
- Reducción de las emisiones de aguas residuales, polvo, ruido y olores, y de las derivadas del almacenamiento de estiércol sólido y de los purines.
- Supervisión de las emisiones de amoníaco a la atmósfera en las naves que albergan los cerdos para minimizar la contaminación odorífera.

A su vez, en la Decisión aprobada se describen diversas técnicas para llevar a cabo esas medidas que posibiliten la minimización del impacto de estas explotaciones porcinas.

Con el fin de que puedan implantarse estas técnicas y medidas (MTD), la normativa ha previsto que puedan revisarse las autorizaciones ambientales integradas. Así, la normativa autonómica remite con carácter general a lo que disponga la normativa estatal, conforme a lo establecido en el artículo 24 del Decreto Legislativo 1/2015, de 12 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Prevención Ambiental de Castilla y León:

1. *La revisión de la autorización ambiental, que se llevará a cabo a instancia del órgano que haya concedido la autorización ambiental, se rige por lo establecido en la legislación básica estatal, y su resolución se publicará en el «Boletín Oficial de Castilla y León».*
2. *El titular presentará, además de toda la información referida en la normativa básica estatal, la establecida en el artículo 11 que sea necesaria para la revisión de las condiciones de la autorización. (...)*
3. *En cualquier caso, la autorización ambiental será revisada de oficio en los supuestos previstos en la normativa básica estatal. Los órganos que han de emitir informes preceptivos en materia de emisiones a la atmósfera, de producción y gestión de residuos y de control de riesgos inherentes a los accidentes graves en los que intervengan sustancias*



peligrosas a los que se refiere el artículo 14, cuando estimen que concurren circunstancias para que la autorización ambiental sea revisada lo comunicarán al órgano competente para otorgarla, a fin de que inicie el procedimiento de revisión de oficio.

Por lo tanto, debemos acudir a lo previsto en el artículo 26 del Real Decreto Legislativo 1/2016, que determina las potestades que se confieren al órgano ambiental para minimizar el impacto ambiental de las actividades sujetas a autorización ambiental integrada. Así, en el punto primero de ese precepto, se prevé que *“a instancia del órgano competente, el titular presentará toda la información referida en el artículo 12 que sea necesaria para la revisión de las condiciones de la autorización. En su caso, se incluirán los resultados del control de las emisiones y otros datos que permitan una comparación del funcionamiento de la instalación con las mejores técnicas disponibles descritas en las conclusiones relativas a las MTD aplicables y con los niveles de emisión asociados a ellas. Al revisar las condiciones de la autorización, el órgano competente utilizará cualquier información obtenida a partir de los controles o inspecciones”*.

Además, el artículo 26.2 establece que, *“en un plazo de cuatro años a partir de la publicación de las conclusiones relativas a las MTD en cuanto a la principal actividad de una instalación, el órgano competente garantizará que:*

- a) Se hayan revisado y, si fuera necesario, adaptado todas las condiciones de la autorización de la instalación de que se trate, para garantizar el cumplimiento de la presente ley, en particular, del artículo 7; y*
- b) La instalación cumple las condiciones de la autorización.*

La revisión tendrá en cuenta todas las conclusiones relativas a los documentos de referencia MTD aplicables a la instalación, desde que la autorización fuera concedida, actualizada o revisada”.

Por último, el punto cuarto de este precepto determina que la autorización ambiental integrada debe ser revisada de oficio cuando se den los siguientes supuestos:

- a) “La contaminación producida por la instalación haga conveniente la revisión de los valores límite de emisión impuestos o la adopción de otros nuevos.*
- b) Resulte posible reducir significativamente las emisiones sin imponer costes excesivos a consecuencia de importantes cambios en las mejores técnicas disponibles.*



- c) *La seguridad de funcionamiento del proceso o actividad haga necesario emplear otras técnicas.*
- d) *El organismo de cuenca, conforme a lo establecido en la legislación de aguas, estime que existen circunstancias que justifiquen la revisión de la autorización ambiental integrada en lo relativo a vertidos al dominio público hidráulico de cuencas gestionadas por la Administración General del Estado. En este supuesto, el organismo de cuenca requerirá, mediante informe vinculante, al órgano competente para otorgar la autorización ambiental integrada, a fin de que inicie el procedimiento de revisión en un plazo máximo de veinte días.*
- e) *Así lo exija la legislación sectorial que resulte de aplicación a la instalación o sea necesario cumplir normas nuevas o revisadas de calidad ambiental en virtud del artículo 22.3”.*

Por lo tanto, es necesario que se apruebe un plan de inspecciones por parte de la Consejería de Fomento y Medio Ambiente, para que los técnicos competentes de la Administración autonómica comprueben la efectividad de las condiciones impuestas en las autorizaciones ambientales otorgadas, y si es necesario implantar ya las MTD previstas en la Decisión de Ejecución del año 2017. Además, en esas labores, deberían ponerse en contacto con los técnicos de las Confederaciones Hidrográficas especialmente afectadas para que estos determinen si concurre el supuesto establecido en el artículo 26.4 d) anteriormente mencionado en lo relativo a vertidos al dominio público hidráulico de las cuencas del Duero y del Ebro, o en lo referente a las condiciones impuestas por estos organismos durante la tramitación de los expedientes de autorización, tal como han relatado en sus informes.

Los resultados de estas actuaciones inspectoras deberían conllevar iniciar todos aquellos procedimientos de revisión de oficio que sean pertinentes para garantizar una adecuación de las autorizaciones ambientales otorgadas en su momento a estas explotaciones porcinas de gran tamaño a las MTD aplicables a estas instalaciones, y que deben estar implementadas a mediados del año 2021 conforme a lo previsto en el artículo 26.2 del texto refundido de la Ley de Prevención y Control Integrados de la Contaminación.

Esta Procuraduría estima que dichas actuaciones inspectoras deberían realizarse en primer lugar **en aquellas zonas que han sido declaradas vulnerables a la contaminación de las aguas**. La problemática de la contaminación por nitratos de origen agrícola surge como consecuencia de la Directiva 91/676/CEE, de 12 de diciembre, que impone a los Estados miembros la obligación de identificar las aguas que se hallen afectadas por la contaminación por nitratos de esta procedencia, cuyas



concentraciones deberán ser vigiladas en una serie de estaciones de muestreo. Al efecto, el Estado Español traspuso dicha Directiva a través del Real Decreto 261/1996, de 16 de febrero, por el que se regula la protección contra la contaminación producida por los nitratos procedentes de fuentes agrarias, y estableció un plazo de seis meses para que las Comunidades Autónomas designen como zonas vulnerables en sus respectivos ámbitos, “*aquellas superficies territoriales cuya escorrentía o filtración afecte o pueda afectar a la contaminación por nitratos de las aguas contempladas en el artículo anterior*”. El artículo 3.2 de la norma determinaba en una primera redacción que el criterio para calificar dichas aguas (superficiales, subterráneas, embalses y lagos naturales, entre otros) como vulnerables era superar los 50 mg/l.

El artículo cuarto de esta norma reglamentaria establece que cada comunidad autónoma debe designar como zona vulnerable “*aquellas superficies territoriales cuya escorrentía o filtración afecte o pueda afectar a la contaminación por nitratos de las aguas contempladas en el artículo anterior*”, y el artículo sexto prevé también que los órganos competentes de las Comunidades Autónomas establezcan unos programas de actuación en las zonas designadas como vulnerables “*con objeto de prevenir y reducir la contaminación causada por los nitratos de origen agrario*”. En el caso de Castilla y León, la primera designación de zonas vulnerables fue realizada en el año 1998, encontrándose actualmente en vigor el Decreto 40/2009, de 25 de junio, que ha designado como Zonas Vulnerables las siguientes áreas:

- Zona 1: *Término municipal de Navas de Oro, de la provincia de Segovia.*
- Zona 2: *Términos municipales de Zarzuela del Pinar, Fuentepelayo y Navalmanzano, de la provincia de Segovia.*
- Zona 3: *Términos municipales de Escarabajosa de Cabezas, Cantimpalos y Encinillas, de la provincia de Segovia.*
- Zona 4: *Términos municipales de Cantalejo, Cabezuela, Veganzones y Turégano, de la provincia de Segovia.*
- Zona 5: *Término municipal de Chatún, en la provincia de Segovia.*
- Zona 6: *En la Masa de agua 43 denominada Páramos de Cuéllar, formada por los términos municipales de Bahabón, Campaspero, Cogeces del Monte y Fompedraza, en la provincia de Valladolid.*
- Zona 7: *En la Masa de agua 31 denominada Villafáfila, formada por los términos municipales de Barcial del Barco, San Agustín del Pozo, Revellinos, Villafáfila, Villarrín de Campos, Villalba de la Lampreana, Arquillos, Cerecinos del Carrizal, Pajares de la Lampreana, Piedrahita de Castro, Manganeses de la*



Lampreana, y San Cebrián de Castro y la parte de los términos municipales de Villárdiga, San Martín de Valderaduey, Cañizo y Castronuevo que se sitúa en la margen derecha del río Valderaduey, y todos ellos situados en la provincia de Zamora.

- Zona 8: En las Masas de agua 45 y 47 denominada Los Arenales y Medina del Campo, formada por los términos municipales de Matapozuelos, Valdestillas, Alcazarén, Hornillos de Eresma, Olmedo, Pedrajas de San Esteban, Íscar, Villaverde de Íscar, Fuente el Olmo de Íscar, Villeguillo, Llano de Olmedo, Aguasal, Puras, Fuente Olmedo, Bocigas, Almenara de Adaja, Fuente de Santa Cruz, Coca, Nava de la Asunción, Santiuste de San Juan Bautista, Montejo de Arévalo, Tolocirio, Donhierro, San Cristóbal de la Vega, Rapariegos, Aldeanueva del Codonal, Aldehuela del Codonal y Codorniz, situados en las provincias de Segovia y Valladolid.

- Zona 9: En la Masa de agua nº 38 denominada Tordesillas, formada por los términos municipales de Bercero y Casasola de Arión y su área de influencia Villalar de los Comuneros y Pedrosa del Rey en la provincia de Valladolid.

- Zona 10: En la Masa de agua nº 52 Salamanca, formada por los términos municipales de Macotera y Valdecarros, situados en la provincia de Salamanca”.

Además, el Programa de Actuación, que se encuentra recogido en la Orden MAM/2348/2009, de 30 de diciembre, establece una serie de medidas para evitar el impacto ambiental de la aplicación de fertilizantes en los cultivos, entre los que se encuentran las deyecciones procedentes de las explotaciones porcinas, debiendo respetar además las pautas generales fijadas en el Real Decreto 324/2000, de 3 marzo, para prevenir los efectos negativos que genera la producción ganadera intensiva.

En la actualidad, se está elaborando por la Consejería de Fomento y Medio Ambiente un nuevo Decreto de designación de zonas vulnerables y un nuevo programa de actuación que sustituya el anterior, sin que, a fecha de hoy, todavía se haya aprobado. En consecuencia, esta Institución considera que, a la mayor brevedad posible, deberían aprobarse dichas normas, ya que se ha sobrepasado ampliamente el plazo de cuatro años para proceder a su revisión conforme a lo establecido en el artículo 4.2 del RD 261/1996 desde la última revisión que se llevó a cabo en el año 2009.

En la elaboración de esta propuesta, la Administración autonómica debería tener en cuenta la nueva redacción del artículo 3.2 del RD 261/1996 dada en la disposición final cuarta del Real Decreto 817/2015, de 11 de septiembre, por el que se establecen los criterios de seguimiento y evaluación del estado de las aguas superficiales y las normas de calidad ambiental, y que ha supuesto la modificación del criterio de calificación de esas zonas vulnerables, ya que no es necesario que se supere la concentración de nitratos superior a 50 mg/l., sino que basta con la posibilidad de rebasarla si no se actúa conforme a lo previsto en el artículo 6 de esa norma.



Como consecuencia de la tramitación de otra queja (Expte. **20181679**), esta Procuraduría ha podido conocer que se está elaborando una propuesta de declaración de zonas vulnerables a la contaminación por fuentes agrarias, y que supondría en el proyecto elaborado el incremento del número de municipios designados, ya que se pasaría de los 67 municipios que hay en la actualidad hasta 716, y de una superficie afectada de 2.340,62 km² hasta los 25.551 km². Las razones de esta propuesta se encontrarían en los trabajos preparatorios y en los informes de seguimiento de la contaminación de las aguas por nitratos de origen agrícola y ganadero elaborados por la Consejería de Fomento y Medio Ambiente. El último de estos informes data del mes de agosto de 2017, y se encuentra en este enlace: (<https://medioambiente.jcyl.es/web/jcyl/MedioAmbiente/es/Plantilla100/1284750866161111>). Entre sus conclusiones, se destaca este dato que esta Procuraduría quiere destacar: *“Las Unidades de Ganado Mayor (UGM) de las zonas propuestas como zonas vulnerables en el informe de 2016, han sufrido en el último año un incremento considerable (39,16%), tasa que en la Comunidad Autónoma es del 20%. Factores como la recuperación de la economía, precios de los piensos más acordes a la situación económica, han hecho que el sector ganadero repunte notablemente. Este incremento, que en algunas zonas propuestas como vulnerables prácticamente ha triplicado el número de cabezas, hace que sea tremendamente necesario la declaración inmediata, y el desarrollo de planes de acción inmediato (el subrayado es nuestro)”*.

Sin embargo, dicha normativa todavía no ha sido aprobada, por lo que, a la mayor brevedad posible, es necesario que se apruebe por la Administración autonómica dicho Decreto y el Plan de Acción que prevea las medidas que deberían llevarse a cabo para intentar minimizar la contaminación de las aguas por nitratos. Entre estas, esta Procuraduría considera que, como han puesto de manifiesto en sus informes el Síndic de Greuges de Cataluña y el Justicia de Aragón, debería valorarse también aplicar por el órgano autonómico competente una moratoria para la instalación de nuevas granjas de porcino o el incremento de la capacidad de las ya existentes, en aquellas zonas vulnerables en las que los informes preparatorios establezcan que la fuente principal de nitrógeno sea la actividad ganadera. En efecto, según se afirmaba en el informe del Síndic de Greuges, la Agencia Catalana del Agua está informando desde el mes de junio de 2016 desfavorablemente los nuevos expedientes de actividades ganaderas *“que supongan un incremento de la carga de nitrógeno aplicada en municipios donde se genere un excedente de nitrógeno –según el balance entre el nitrógeno producido por la actividad agraria y la capacidad de absorción de los cultivos declarados en la misma zona- y que estén comprendidos en zonas vulnerables a la contaminación por nitratos de origen ganadero”*.

En este sentido, cabría mencionar que esta propuesta se ha positivizado en el artículo 54.1 del nuevo Decreto 153/2019, de 3 de julio, de la Generalitat de Cataluña, de gestión de la fertilización del suelo y de las deyecciones ganaderas y de aprobación



del programa de actuación en las zonas vulnerables en relación con la contaminación por nitratos procedentes de fuentes agrarias, al imponer una serie de requisitos para la implantación de actividades ganaderas en los municipios designados como zonas vulnerables: *“En los municipios designados como zonas vulnerables, no se permite la implantación de nuevas explotaciones ganaderas, ni ampliaciones de capacidad de las explotaciones existentes, salvo en los casos siguientes:*

a) Cuando las deyecciones derivadas de la nueva explotación o ampliación apliquen en tierras situadas fuera de las zonas vulnerables.

b) Cuando se realice un tratamiento que elimine una cantidad de nitrógeno equivalente al total producido en la nueva explotación, o ampliación, o un tratamiento que obtenga un producto que cumpla la normativa específica de fertilizantes o de sustratos y que se comercialice como tal.

c) Cuando las deyecciones derivadas de la nueva explotación o ampliación se entreguen a un gestor de residuos.

d) Cuando la totalidad de las tierras en zona vulnerable donde se aplican las deyecciones son cultivadas por la persona titular de la explotación ganadera, en régimen de propiedad o en régimen de arrendamiento rústico con duración mínima de 7 años desde que se presenta el plan de gestión de deyecciones ganaderas o su modificación y consten en su declaración única agraria.

e) Cuando se trate de explotaciones ganaderas ecológicas o explotaciones extensivas.

f) Cuando las deyecciones derivadas de la nueva explotación o ampliación apliquen en tierras ubicadas en ZV-B si las tierras donde se aplican tienen un contenido de fósforo (P, método Olsen) inferior a 80 mg P/kg suelo. La gestión de la fertilización de estas tierras debe basarse en un análisis de los suelos, de forma que no se supere el umbral de P mencionado.

g) Cuando se trate de traslados de capacidad de ganado procedente de una explotación situada en ZV a una explotación de la misma persona titular, hasta la cantidad de nitrógeno que resulte de sumar el nitrógeno de referencia de la explotación que cesa al explotación que amplía capacidad. Para poder permitir la ampliación, la explotación que cesa la actividad constará inicialmente como activa en el Registro de explotaciones ganaderas del departamento competente en materia de ganadería, y en la tramitación del expediente de traslado de capacidad se debe tramitar la baja definitivamente de este Registro”.

Incluso, el artículo 54.2 de esa norma prevé que *“en ningún caso se permite*



ampliar la capacidad de ganado de las explotaciones situadas en zona vulnerable debido a una reducción de excreción nitrogenada para mejoras en la alimentación ni a causa de un cambio en los coeficientes estándares”.

Además, esta Institución considera que, al amparo de las potestades de inspección conferidas en el artículo 66 del Decreto Legislativo 1/2015, la Administración autonómica debe mejorar **los sistemas de control de las condiciones impuestas para el funcionamiento de las explotaciones de ganado porcino, mediante la implementación de las herramientas informáticas adecuadas**. Así, en el precitado informe del Síndic de Greuges de Cataluña, se ponía el acento en la necesidad de controlar el fraude detectado en la duplicidad de la declaración de tierras donde se vierten los purines, al ser esta una de las condiciones que normalmente se imponen en las autorizaciones ambientales otorgadas, citándose como logro la puesta en marcha de un sistema de control de las aplicaciones en tierras alejadas con el uso de tecnología GPS mediante la Orden AAM/66/2015, de 25 de marzo, de la Consellería de Agricultura, Ganadería, Pesca, Alimentación y Medio Natural de la Generalitat de Cataluña.

En nuestra Comunidad Autónoma, debemos citar la Orden AYG/330/2018, de 19 de marzo, que ha prohibido en su artículo segundo la aplicación de purín en las superficies agrícolas mediante sistemas de plato, abanico o cañones a partir del 1 de enero de 2020, conforme a lo exigido en el Real Decreto 980/2017, de 10 de noviembre, con el fin de realizar una práctica agrícola más adecuada con el entorno.

No obstante, debemos resaltar que la declaración de disponibilidad de tierras para el vertido de los purines es también una condición que se exige en las autorizaciones ambientales que otorga la Consejería de Fomento y Medio Ambiente, máxime cuando se tiene en cuenta la amplitud geográfica de nuestra Comunidad Autónoma. Por lo tanto, esta Procuraduría considera que, en el programa de actuación en las zonas vulnerables en relación con la contaminación por nitratos procedentes de fuentes agrarias que apruebe la Administración autonómica, debería valorarse también la implementación de esas herramientas informáticas que permitan llevar a cabo un adecuado control de las deyecciones ganaderas y de nitrógeno, de una manera similar a las que han sido establecidas en el mencionado Decreto 153/2019, de 3 de julio, de la Generalitat de Cataluña, y que ha asumido lo recogido en la Orden AAM/66/2015, de 25 de marzo.

Al respecto, debemos recordar que, con carácter general, el cumplimiento de las condiciones que se imponen en dichas autorizaciones ambientales para evitar que se incremente la cantidad de nitratos en las masas de aguas de estas zonas, constituye un requisito obligatorio para el funcionamiento de las explotaciones porcinas, tal como lo han declarado expresamente las resoluciones judiciales (a título de ejemplo, cabe citar la



Sentencia de 2 de mayo de 2014 de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de Burgos del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León).

Para finalizar, debemos analizar **la situación jurídica actual de las plantas de tratamiento de purines**. En el informe remitido por la Consejería de Fomento y Medio Ambiente, se estima que no eran viables económicamente las plantas instaladas en su día para la producción y generación eléctrica, ya que todas fueron cerradas tras la Orden IET/1045/2014, de 16 de junio, del Ministerio de Industria, Energía y Turismo, que modificó el régimen retributivo fijado en su día. Sin embargo, dicha Orden fue anulada parcialmente por la Sentencia del Tribunal Supremo de 20 de junio de 2016 (concretamente los Anexos II y VIII de la Orden), al considerar que se les había asignado unos valores y parámetros que ni se ajustaban a la realidad, ni se correspondían con los estándares del sector, obligando dicha resolución judicial además a la Administración a aprobar una regulación sustitutiva. En la actualidad, los parámetros retributivos de las instalaciones tipo aplicables a las instalaciones de tratamiento y reducción de purines fueron aprobados por la Orden TEC/1174/2018, de 8 de noviembre.

Al respecto, debemos recordar que esta cuestión ya fue analizada en su día por esta Procuraduría en la Actuación de oficio **20142036**, en la que se actualizaron las consecuencias de la Orden IET/1045/2014, de 16 de junio, y que supuso el cierre de las 11 plantas de cogeneración eléctrica que se encontraban en funcionamiento, y que posibilitaban el tratamiento del 8,96% del volumen total de purines producidos en nuestra Comunidad Autónoma, y que tuvo un fuerte impacto ya que fue necesario aprobar, mediante el Real Decreto Ley 10/2014, de 1 de agosto, un crédito extraordinario de más de 10 millones de euros para financiar a los ganaderos una gestión alternativa de dichos purines. Esta medida ya fue muy criticada en su momento, y motivó que se aprobase en su momento, con motivo del debate de la Proposición No de Ley, PNL/001155 en la Comisión de Agricultura y Ganadería de las Cortes de Castilla y León, una Resolución, en la que el órgano legislativo apoyaba *“las actuaciones realizadas por la Consejería de Agricultura y Ganadería de la Junta de Castilla y León ante los Ministerios de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, y de Industria Energía y Turismo para garantizar la continuidad de las plantas cogeneradoras y de las explotaciones porcinas que dependan de ellas en Castilla y León (BOCCyL de 16 de mayo de 2014)”*.

Además, este cierre agudizó el problema existente en las zonas designadas como vulnerables de la provincia de Segovia, y que supuso que el Pleno de la Diputación Provincial de Segovia aprobase, en sesión ordinaria celebrada el mes de noviembre de 2015, una moción para pedir la reactivación de la planta de tratamiento de purines en el municipio de Turégano. En consecuencia, se formuló con fecha 15 de diciembre de 2015 por esta Institución, una Resolución dirigida a las Consejerías de Fomento y



Medio Ambiente, y de Agricultura y Ganadería, con el fin de que se aprobasen “medidas específicas de apoyo para las explotaciones ganaderas situadas en la zona nº 4 definida por el Decreto 40/2009, de 25 de junio, por el que se designan las zonas vulnerables a la contaminación de las aguas por nitratos procedentes de fuentes de origen agrícola y ganadero, con el fin de que pueda llevarse a cabo un sistema alternativo del tratamiento de los purines generados, cumpliendo de esta manera las condiciones establecidas tanto en el Código de Buenas Prácticas Agrarias establecido en dicho Decreto, como en el Programa de Actuación para estas zonas vulnerables aprobado por la Orden MAM/2348/2009, de 30 de diciembre”. Esta Resolución fue aceptada por ambos órganos administrativos, si bien no se procedió en ese momento a la reapertura de la planta de cogeneración de Turégano.

En consecuencia, esta Institución considera que mantiene su vigencia el contenido de esta recomendación, a pesar del escepticismo que ha mostrado en su informe la Consejería de Fomento y Medio Ambiente respecto a la idoneidad de la efectividad de estas plantas de generación eléctrica, ya que hemos tenido conocimiento de la existencia de un proyecto para reabrir la instalación ya existente en Turégano (<https://www.eladelantado.com/provincia-de-segovia/planta-de-purines-de-turegano-pide-autorizacion-para-retomar-su-actividad/>). Sobre el tratamiento de estas deyecciones para la generación de biogás, esa Consejería se muestra mucho más favorable con el uso de la tecnología, si bien estima también que su viabilidad económica es muy complicada por los motivos ya expuestos. No obstante, también hemos tenido conocimiento de que en la provincia de Soria se ha reabierto la existente en la localidad de Almazán (http://www.heraldodiariodesoria.es/noticias/provincia/naturgy-completa-puesta-marcha-planta-purines-almazan_136921.html), y se ha sometido a información pública en el BOCyL de 1 de octubre de 2019 otra que se pretende instalar en la localidad de Ágreda, y que daría servicio a esa comarca con una alta densidad de explotaciones porcinas.

Por lo tanto, esta Institución considera que es preciso que, además de los parámetros retributivos que pueda adoptar la Administración del Estado, los órganos competentes de la Administración autonómica desarrollen medidas de apoyo para garantizar la implantación de estas plantas de generación eléctrica o de biogás fundamentalmente en las zonas declaradas vulnerables por contaminación de nitratos, con el fin de reducir la carga contaminante de los purines y deyecciones ganaderas procedentes de estas explotaciones de ganado porcino.

En conclusión, con la presente Resolución, esta Procuraduría pretende que las Consejerías de Fomento y Medio Ambiente, y de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural dispongan de medidas necesarias para garantizar el cumplimiento de uno de los principios rectores que deben regir la actuación de los poderes públicos de Castilla y



León, conforme a lo previsto en el artículo 16.15 de la Ley Orgánica 14/2007, de 30 de noviembre, de reforma de nuestro Estatuto de Autonomía: *“La garantía efectiva del derecho de todos los castellanos y leoneses a vivir en un medio ambiente ecológicamente equilibrado y saludable, impulsando la compatibilidad entre la actividad económica y la calidad ambiental con el fin de contribuir a un desarrollo sostenible”*.

En virtud de todo lo expuesto, y al amparo de las facultades conferidas por el Estatuto de Autonomía de Castilla y León y por la Ley 2/1994, de 9 de marzo, del Procurador del Común consideramos oportuno formular la siguiente **Resolución**:

Que, con el fin de minimizar el impacto ambiental de las explotaciones porcinas sujetas a autorización ambiental integrada, se adopten por las Consejerías de Fomento y Medio Ambiente, y de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural, las siguientes medidas en el ámbito de sus competencias:

- 1. Que, de conformidad con lo previsto en el artículo 26.1 del Real Decreto Legislativo 1/2016, de 16 de diciembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Prevención y Control Integrados de la Contaminación, se planifique la realización de una serie de inspecciones en la actividad de las explotaciones porcinas sujetas a autorización ambiental integrada con el fin de comprobar que su funcionamiento se ajusta a las Mejores Técnicas Disponibles (MTD) de su sector, solicitando a tal fin, si fuera necesario, la colaboración de los técnicos de las Confederaciones Hidrográficas en lo relativo a vertidos al dominio público hidráulico de las cuencas de los ríos Duero y Ebro.**
- 2. Que, en el supuesto de que en dicha inspección se compruebe que concurre alguno de los supuestos establecidos en el artículo 26.4 del Real Decreto Legislativo 1/2016, se acuerde por el órgano competente la incoación de un expediente de revisión de oficio para que el titular de dicha actividad implante las Mejores Técnicas Disponibles del sector porcino recogidas en el Anexo de la Decisión de Ejecución (UE) de la Comisión, de 15 de febrero de 2017, conforme a lo establecido en el artículo 24 del Decreto Legislativo 1/2015, de 12 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Prevención Ambiental de Castilla y León.**
- 3. Que, al haber sobrepasado ampliamente el plazo establecido en el artículo 4.2 del Real Decreto 261/1996, de 16 de febrero, por el que se regula la protección contra la contaminación producida por los**



nitratos procedentes de fuentes agrarias, se apruebe a la mayor brevedad posible tanto el Decreto que designe las zonas vulnerables a esta contaminación y el Código de Buenas Prácticas Agrarias, como el Programa de actuación preciso para prevenir y reducir la contaminación causada por los nitratos de origen agrario.

- 4. Que se valore igualmente por el órgano autonómico competente aplicar una moratoria para la instalación de nuevas granjas de porcino o el incremento de la capacidad de las ya existentes, en aquellas zonas que se declaren vulnerables, en las que los informes preparatorios establezcan que la fuente principal del nitrógeno aportado a las tierras tengan su origen en la actividad ganadera, salvo que se adopten medidas por los titulares de dichas explotaciones para minimizar el impacto ambiental, como las recogidas en el artículo 54.1 del Decreto 153/2019, de 3 de julio, de la Generalitat de Cataluña, de gestión de la fertilización del suelo y de las deyecciones ganaderas y de aprobación del programa de actuación en las zonas vulnerables en relación con la contaminación por nitratos procedentes de fuentes agrarias.**
- 5. Que, en el ejercicio de las potestades de control conferidas a la Administración autonómica en el artículo 66 del Decreto Legislativo 1/2015, se apruebe en el Programa de actuación la implementación de herramientas informáticas que permitan el control de las deyecciones ganaderas en las tierras de cultivo agrícola situadas en las zonas declaradas vulnerables a la contaminación producida por los nitratos procedentes de fuentes agraria, impidiendo de esta forma que pueda existir duplicidades en las declaraciones de tierras donde se vierten los purines procedentes de las explotaciones porcinas intensivas.**
- 6. Que se aprueben medidas específicas de apoyo para garantizar la implantación de estas plantas de generación eléctrica o de biogás fundamentalmente en las zonas que se declaren como vulnerables a la contaminación de las aguas por nitratos con el fin de que pueda llevarse a cabo un sistema alternativo del tratamiento que permita reducir la carga contaminante de los purines y deyecciones ganaderas procedentes de estas explotaciones de ganado porcino.**

Por último, le comunicamos que se ha agradecido a las Confederaciones Hidrográficas del Ebro y del Duero la colaboración prestada.



PROCURADOR DEL COMÚN
DE CASTILLA Y LEÓN

Esta es nuestra resolución y así se la hacemos saber, con el ruego de que nos comunique de forma motivada la aceptación o no aceptación de la misma por parte del órgano que corresponda de las Consejerías de Fomento y Medio Ambiente, y de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural **en el plazo de dos meses**, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 19.2 de la Ley Reguladora de la Institución.

Una vez realizadas las comunicaciones oportunas, se acuerda publicar la presente Resolución en la página web de esta Institución, previa disociación de los datos de carácter personal que contuviera.

Pendiente de sus noticias, reciba un cordial saludo.

Atentamente,

EL PROCURADOR DEL COMÚN

Tomás Quintana López