

Vulnerabilidad ambiental y “alimentos baratos”: los límites del Derecho ante la industria porcina

Autores: GIMÉNEZ, M., PEDREÑO, A. Y RAMÍREZ A. J. (2020)

María GIMÉNEZ CASALDUERO. Profesora Asociada en Departamento Derecho Administrativo de la Universidad de Murcia. Email: mariagim@um.es

Andrés PEDREÑO CÁNOVAS. Profesor Titular de Sociología en el Departamento de Sociología de la Universidad de Murcia. E-mail: andrespe@um.es

Antonio José RAMÍREZ MELGAREJO. Profesor Ayudante Doctor en Departamento de Sociología Aplicada de la Universidad Complutense de Madrid. E-mail: ajrml@um.es

RESUMEN

El notable incremento de explotaciones porcinas de gran tamaño en varias zonas de España, está provocando serios impactos ambientales y sociales en el territorio. La vulnerabilidad de los sistemas socio-ecológicos, de los que depende la industria porcina, hace necesaria la respuesta del Derecho encaminada, no solo a gestionar el riesgo, si no a dar una respuesta material a cerca del modelo de producción intensiva de cerdos que, por medio de la explotación de la llamada “naturaleza extrahumana” (suelos y animales), se dedica a la generación de “alimentos baratos” a gran escala con destino al mercado internacional a costa de los socio-ecosistemas locales. El actual modelo de la industria porcina, no solo pone en riesgo los territorios más despoblados y vulnerables de la Región de Murcia, ante la inexistencia de instrumentos jurídicos de ordenación y planificación ganadera, sino que contribuye al deterioro de ecosistemas tan emblemáticos y singulares como el Mar Menor, a consecuencia de la contaminación por nitratos de las masas de agua y la falta de cumplimiento de la normativa ambiental.

1. EFECTOS DE LA GLOBALIZACIÓN DE LA INDUSTRIA PORCINA

El actual modelo alimentario globalizado, basado en el sistema de producción cárnica de carácter intensivo, se origina en Estados Unidos a finales del Siglo XIX. Este modelo, progresivamente exportado a Europa y a otras regiones del mundo, experimentó un gran auge a raíz de la crisis alimentaria internacional de la década de 1980, la intensificación de la competencia por el control de los mercados alimentarios y la consiguiente mutación en la política de exportaciones, desembocando en las actuales cadenas globales de producción de carne de cerdo.

Según la Organización de Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), la producción mundial de carne porcina en el año 2019 se estimaba en torno a los

110 millones de toneladas, un 32,3% de toda la carne mundial¹. Con base a esta cifra, la Unión Europea (UE) —con Alemania, España, Francia, Dinamarca y Polonia al frente— ocupa el segundo puesto a nivel mundial en producción de carne de cerdo detrás de China, siendo España el principal país europeo en exportación². En el momento actual, según el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación (MAPA),³ España ostenta el tercer lugar a nivel mundial en número de cabezas de cerdo —30 millones—, la mayoría animales de cebo⁴.

A efectos de este análisis, resulta de interés destacar la profunda reestructuración experimentada por el sector de producción de carne de cerdo en España en los últimos doce años. De las más de 53.500 explotaciones profesionales existentes en todo el Estado, casi un 48% de las granjas de pequeño tamaño han desaparecido, mientras que, las grandes explotaciones han aumentado en más de un 60% en el mismo periodo. Esta drástica transformación del modelo de explotación aleja a nuestro país del sistema predominante en el resto de la UE, dónde la producción gira en torno al ganadero independiente o el adscrito a una cooperativa. Sin embargo, según la coordinadora de organizaciones de agricultores y ganaderos (COAG), en el caso español el modelo de integración comprende el 75% de la producción, quedando para el ganadero independiente el 10% y para las cooperativas el 15%, aproximadamente⁵.

A nivel territorial, los grandes focos de la ganadería industrial porcina se localizan en el valle del Ebro (Aragón y Cataluña), en la Comunidad Valenciana y en la Región de Murcia. Precisamente, en la Región de Murcia se ha detectado en años recientes un incremento significativo de las grandes explotaciones ganaderas dedicadas al porcino. Según la Consejería de Agricultura, Ganadería y Pesca⁶, el número de granjas dadas de

¹ FAO. *Revisión del mercado de la carne de la FAO: Resumen de la evolución del mercado mundial de la carne en 2018 y 2019*. Roma: Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, 2019.

² INTERPORC-SPAIN. *Informe del comercio exterior del sector porcino de la UE-28 en el año 2019*. Madrid, 2020, 60 pp.

³ MAPA. *El sector de la carne de cerdo en cifras: Principales Indicadores Económicos*. Madrid: Subdirección General de Producciones Ganaderas y Cinegéticas, Dirección General de Producciones y Mercados Agrarios del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, 2020, 77 pp.

⁴ Aquellos sometidos a un proceso de engorde a lo largo de toda su fase de crecimiento, el cual se inicia siendo lechones y finaliza con el envío del cerdo cebado al matadero.

⁵ COAG. *La “uberización” del campo español. Estudio sobre la evolución del modelo social y profesional de agricultura*. Madrid, 2019, 35 pp.

⁶ CARM. *Estadística Agraria de Murcia 2017–2018*. Consejería de Agua, Agricultura, Ganadería y Pesca. Murcia: Dirección General de Innovación, Producciones y Mercados Agroalimentarios, Unidad de Estadísticas Agrarias de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, 2019, 164 pp. En base al número de animales, la Región de Murcia, contaba en el año 2018, con 1.890.222 cabezas de porcino, equivalente a 322.244 toneladas de carne

alta oficialmente en 2019 en la Región de Murcia ascendía a 1.515, de las cuales, 1.492 corresponden a explotaciones de carácter intensivo, frente a las 5 de ganadería extensiva. Esta desequilibrada proporción entre cada modelo de explotación, muestra el alto grado de concentración de la producción porcina en torno a las grandes granjas de ganadería intensiva, generando una total asimetría desde el punto de vista de ordenación del territorio y de planificación ganadera a nivel comarcal⁷. En el año 2018, la comarca del Altiplano contaba con 11 explotaciones ganaderas, 37 la del río Mula, 54 la del Noroeste y 105 la de la vega del Segura. No obstante, la mayor concentración de explotaciones en el año 2019 se detectó, según la administración regional de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia (CARM), en la comarca del Campo de Cartagena (integrada en la llamada cuenca vertiente del Mar Menor)⁸ con 352 explotaciones, solo superada por la comarca del valle del Guadalentín que cuenta con 950 de las 1.509 existentes.

El aumento de las llamadas “macro-granjas” o grandes explotaciones de producción porcina en la Región de Murcia, está provocando la sustitución acelerada del tradicional modelo de trabajo familiar por el de trabajo asalariado, lo que ha derivado en una intensa concentración de capital en grandes empresas -como la factoría cárnica de El Pozo Alimentación⁹— convertidas en poderosas marcas globales.

La industria global de carne de cerdo mide su eficiencia alimentaria por medio de un índice de conversión del alimento total, basado en el número de kilogramos de pienso utilizados en una granja porcina integrada, dividido por el peso en vivo de los cerdos destinados a sacrificio producidos. La eficiencia óptima dependerá del precio de los piensos compuestos y de la productividad de las hembras de cerdo¹⁰. Este índice depende de la eficiencia de la “naturaleza barata”, es decir, de la apropiación del trabajo no remunerado realizado por naturalezas extrahumanas, como el agua, los suelos o los

⁷ En el año 1977, el entonces Ministerio de Agricultura realizó esta división comarcal, atendiendo a los accidentes geográficos como los ríos y el relieve de la región.

⁸ El sistema socio-ecológico de la Cuenca Vertiente del Mar Menor –concepto hidrológico relativo a toda la superficie cuyas escorrentías vierten a la laguna del Mar Menor– abarca una superficie de 169.450 hectáreas que integra en su totalidad la masa de agua subterránea del Campo de Cartagena, así como la laguna del Mar Menor, junto a la franja de 10 kilómetros desde la línea de costa del Mar Mediterráneo adyacente, que suma 80.600 hectáreas marinas a la superficie terrestre de la Cuenca.

⁹ La factoría cárnica de El Pozo Alimentación sacrifica 15.000 cerdos diarios de lunes a sábado, aunque sus instalaciones están preparadas para llegar a la cifra de saturación, estimada en 18.000 cerdos sacrificados al día. Sin llegar a las dimensiones de El Pozo, similares procesos de concentración y ampliación de la escala de producción se observan en otras empresas cárnicas de la Región de Murcia de tamaño medio, como la empresa JISAP en Lorca (420 granjas de producción, 170 millones anuales de kilos de carne, 300 empleos directos).

¹⁰ HOSTE, R. España: líder en costes de producción en producción porcina en Europa. *Euroganadería*, 2020. Recuperado de: http://www.euroganaderia.eu/ganaderia/reportajes/espana-lider-en-costes-de-produccion-en-produccion-porcina-en-europa_56_6_1161_0_1_in.html (13/09/2020)

animales¹¹. De esta manera, el poder capitalista de producción se manifiesta en la apropiación y acaparamiento de tierras por todo el mundo —destinadas a la producción de soja y otras plantas oleaginosas necesarias para la alimentación de los cerdos (piensos compuestos)—¹²; y en la enorme inversión dirigida a la investigación y al desarrollo de variedades de cerdo de alto rendimiento.

En el caso de la producción de carne de cerdo en la Región de Murcia, el proceso de apropiación de espacios del territorio para alimentar de manera industrial a la población de otras partes del mundo, supone hacer uso de los servicios de provisión de la naturaleza, en detrimento de otros servicios ecosistémicos¹³. Por ejemplo, el consumo masivo de recursos hídricos, procedentes de las aguas subterráneas o de manantiales, para abastecer de agua a las granjas industriales porcinas, incrementa el servicio de abastecimiento alimentario, pero repercute negativamente en otros servicios como el de regulación de los recursos hídricos, al reducir la calidad del agua o la disponibilidad para otros usos. Del mismo modo, los servicios culturales, como el disfrute del paisaje o el sentido de identidad de la población local, se verán amenazados por los profundos procesos de transformación territorial provocados por la industria porcina.

En definitiva, los mecanismos de mercado que regulan el uso y explotación de la naturaleza, no siempre garantizan la conservación de los servicios que prestan los ecosistemas, y ello porque, el patrón de "ganadores" y "perdedores" relacionado con los cambios en los ecosistemas, no se ha tenido en cuenta adecuadamente en la toma de decisiones relativas a la gestión de riesgos. Al contrario, muchos de los cambios sufridos por los ecosistemas, unido a la debilidad de los sistemas e instrumentos jurídicos de

¹¹ MOORE, J.W., El fin de la naturaleza barata: o cómo aprendí a dejar de preocuparme por “el” medioambiente y amar la crisis del capitalismo. *Relaciones Internacionales, Grupo de Estudios de Relaciones Internacionales (GERI) – UAM*, 2017, núm. 33, 143-174.

Recuperado de: <https://revistas.uam.es/relacionesinternacionales/article/view/6731> (13/09/2020).

¹² La subsunción de una enorme cantidad de tierras en los países del sur, previa destrucción de las culturas alimentarias locales, está supeditada al nuevo “imperialismo de la soja” de los grandes mercaderes del grano que acaparan en unas cuantas manos el comercio del grano requerido por la producción de piensos compuestos para alimentar la ganadería industrial estabulada. SHIVA, V., *Cosecha robada. El secuestro del suministro mundial de alimentos*. Barcelona: Paidós, 2003, 166 p.

Con 5,9 millones de toneladas de soja (semillas, tortas y aceite) importados en 2017, España fue, tras Holanda, el segundo país de la Unión Europea por volumen de importación de soja. En 2018 España fue líder en la producción de piensos dentro de la UE, produciendo en 34,5 millones de toneladas de piensos animales en más de 850 fábricas. *vid.*, GREENPEACE., *Enganchados a la carne. Cómo la adición de Europa a la soja está alimentando la emergencia climática*, Madrid, 2019, 23 pp.

¹³ EEM., Evaluación de los Ecosistemas del Milenio., *Ecosistemas y Bienestar Humano: Marco para la Evaluación. Resumen Informe del Grupo de Trabajo sobre Marco Conceptual de la Evaluación de Ecosistemas del Milenio*, World Resources Institute, 2003, 31pp.

regulación, han supuesto la mercantilización a gran escala de recursos sobre los que antes disponían de acceso las poblaciones locales.

1.1. De la ganadería tradicional a la maquila porcina

Para el pequeño ganadero, normalmente organizado como explotación familiar, el modelo de integración se ha convertido en la única posibilidad real de mantener su actividad. Según la Ley 8/2003, de 24 de abril, de Sanidad Animal se entiende por integración, *“aquella relación contractual ganadera en la cual una parte, denominada integrador, se obliga a aportar los animales y/o los productos para la alimentación animal, productos sanitarios y asistencia veterinaria, y la otra, denominada ganadero integrado, aporta los servicios de alojamiento del ganado, instalaciones, mano de obra y cuidados a los animales”*.

Si bien, las grandes empresas defienden que las granjas integradas son una oportunidad para el medio rural y una garantía de continuidad para la actividad ganadera, la realidad es que el sistema permite acaparar en manos del grupo empresarial la propiedad del animal y, aunque el integrador suministra el alimento que produce y los medicamentos necesarios, será el ganadero quien se hace cargo de la gestión de la instalación intensiva, de los purines y de todos los impactos ambientales asociados. Por tanto, el ganadero, sin capacidad de decisión ni de trasladar los costes a los consumidores, cobra cierta cantidad por cerdo engordado, pero en esa ganancia no se incluyen los costes de la gestión de los purines, con lo que el integrador acaba eludiendo el principio de quien contamina paga.¹⁴

Para COAG, el principal inconveniente es que el ganadero pierde el control del negocio y se crea una relación de desigualdad entre la empresa integradora y el ganadero, que debe aceptar sus condiciones si quiere trabajar, mientras que la empresa se reserva una alta discrecionalidad en las cláusulas de integración¹⁵. Según SEGRELLES:

“La integración vertical define las relaciones contractuales que se establecen entre los distintos niveles de la cadena productiva a partir de un núcleo que actúa de motor integrador. Este modo de producción, alentado por la crisis de la agricultura tradicional y la progresiva penetración del capital en el sector agrario, encontró un excelente campo de aplicación en la ganadería, de tal forma que contribuyó enormemente al proceso revolucionario experimentado por esta actividad

¹⁴ FNCA., *Memoria del Proyecto de investigación: Contaminación agraria, estado de la cuestión, retos y alternativas de gestión*. Madrid, 2018, 57 pp.

¹⁵ COAG., *La “uberización” del campo español...*, op cit.

*mediante radicales cambios territoriales y la intensificación de los métodos productivos”, “(...) Los engranajes del mecanismo integrador dan lugar, por lo tanto, al neto predominio del capital y a un imparable cambio en la propiedad de los medios de producción, lo cual configura actualmente un panorama de concluyentes repercusiones económicas y sociales”.*¹⁶

Este modelo de ganadería, está encontrando su máxima expansión en la actualidad¹⁷. Según COAG, estamos viviendo un proceso de “uberización” del campo español. Los procesos de integración que comienzan a verse a lo largo de toda la cadena, convierten el sistema en un oligopolio que agrupa desde los proveedores de insumos, pasando por la producción hasta la comercialización que llega al consumidor, “(...) *en esta situación de integración, los agricultores y agricultoras nos podemos ver inmersos en el proceso de alineación de intereses de la cadena y convertidos en meros “maquileros”, con riesgo además de ser automatizados y sustituidos por la robótica*”¹⁸.

1.2. Vulnerabilidad socio-ambiental ante la industria porcina: el caso de la Región de Murcia

En la Región de Murcia, la creciente expansión de las explotaciones de la industria porcina lleva aparejada, en muchas ocasiones, la búsqueda de tierras rurales de baja densidad demográfica y la disponibilidad de recursos naturales (agua y suelo) para la localización de macro-granjas fuera de las ubicaciones tradicionales, donde se ha llegado a un alto grado de saturación. De esta manera, determinadas zonas bien conservadas del territorio regional se han convertido en la frontera de la naturaleza en disputa, ambicionada por los planes expansivos de las empresas cárnicas. La necesidad de espacios destinados a ser sumideros de residuos derivados de las explotaciones porciones está generando una nueva conflictividad socio-ecológica que se extiende por el campo murciano y español.

Los efectos ambientales provocados por las explotaciones intensivas de ganado porcino se identifican con la contaminación de las aguas por nitratos o amonio; la

¹⁶ SEGRELLES, J. A., *La Ganadería Avícola y Porcina en España. Del aprovechamiento tradicional al industrializado*. Alicante: Publicaciones Universidad de Alicante, 1993, p. 492.

¹⁷ El enriquecimiento ha sido tal, que las empresas integradoras ya no son las que intentan captar a futuros integrados, “*sino que son los mismos ganaderos, acuciados por las dificultades y la asfixia económica de la crisis, los que buscan la integración para evitar así los riesgos que asolan este tipo de ganadería y poder permanecer en el sector a la vez que obtienen interesantes rentas complementarias. Aun a costa del beneficio y del poder de decisión sobre su empresa*”, vid. SEGRELLES, J. A. (1993). *La Ganadería Avícola y Porcina en España...*, supra, p. 497.

¹⁸ COAG., *La “uberización” del campo español...*, cit. p.4

eutrofización de las aguas por nitrógeno y fósforo; la contaminación del aire —fundamentalmente por amoníaco, óxidos de nitrógeno y partículas PM10 y PM2.5, aerosoles, microorganismos, etc.—; la acidificación del aire; la producción de gases de efecto invernadero —principalmente metano y óxido nitroso—; el alto consumo de agua; las molestias locales provocadas por malos olores, ruidos y polvo; la diseminación de metales pesados, pesticidas y sustancias tóxicas; la diseminación de microorganismos —incluyendo patógenos resistentes a antibióticos—; y los residuos de medicamentos veterinarios en el agua y el suelo.¹⁹

Las granjas intensivas de porcino, sobre todo las de gran tamaño, generan un volumen de estiércol tan elevado que, con frecuencia, el suelo de las zonas agrícolas circundantes no tiene capacidad de asimilarlo. Para minimizar este riesgo se busca mudar a otras zonas, normalmente a larga distancia, los residuos de purines no tratados. Sin embargo, esta posibilidad no siempre resulta viable debido a su coste y a los posibles impactos ambientales asociados al traslado²⁰. Otro factor de riesgo característico de las explotaciones porcinas, guarda relación con las balsas de almacenamiento donde se mantienen los purines hasta el momento de su retirada. En caso de roturas y otros incidentes, las balsas se convierten en una fuente de contaminación difusa de primer orden, ya que su posible vertido o filtración afecta tanto a las aguas subterráneas, como a las aguas de escorrentía, a los suelos y a la vegetación natural de los espacios agroambientales.

Por su parte, la relación entre la ganadería intensiva y el consumo de agua suele ser insostenible desde el punto de vista social y ecológico. Las grandes granjas ganaderas demandan un importante volumen de agua, tanto para dar de beber a los animales, como para regar los cultivos que alimentan al ganado. En zonas como la Región de Murcia —caracterizada, en su mayor parte, por ecosistemas agrarios semiáridos—, la disponibilidad de agua para satisfacer la creciente demanda de los usos ganaderos no está mínimamente garantizada. Es por ello, que el riesgo de conflicto entre los distintos

¹⁹ MAPAMA., *Guía de las mejores técnicas disponibles para reducir el impacto ambiental de la ganadería*. Madrid: Ministerio de Agricultura y Pesca, Alimentación y Medio Ambiente, 2017, 146 pp.

²⁰ Para entender la magnitud del problema, un estudio de la FNCA de 2020, cuantifica el volumen de purines de las explotaciones intensivas de porcino en dos metros cúbicos por cerdo al año, lo que da lugar a unos sesenta millones de toneladas anuales en todo el país, con una concentración en nitrógeno cuarenta veces superior al de las aguas residuales. *Vid.* FNCA., *Sugerencias sobre el alcance del estudio ambiental estratégico del Plan Estratégico de la Política Agraria Común 2021-2027*. Madrid, 2020, 56 pp.

sectores que compiten por los recursos hídricos, ya sea para la agricultura o el abastecimiento humano, puede ser muy elevado²¹.

Además de los efectos negativos sobre las aguas, los purines afectan a la calidad del aire, ya que las emisiones de metano tienen una consecuencia directa sobre el efecto invernadero y el cambio climático. Según la Fundación Nueva Cultura del Agua (FNCA)²², el metano produce entre 21 y 23 veces más efecto invernadero que el dióxido de carbono (CO₂). En cuanto a la calidad del aire, la difusión de malos olores y otros impactos indirectos en el ambiente, afectan a la población que habita en la zona, y perjudican a las actividades de turismo rural y de naturaleza implantadas o por implantarse en el entorno donde se ubican las explotaciones porcinas.

En la Región de Murcia todos estos riesgos contaminantes se agravan ante la ausencia de instrumentos de planificación y ordenación de la actividad ganadera²³. La acumulación de fabricas de producción cerdos en zonas muy concretas del territorio, en ocasiones ubicadas en zonas con ecosistemas tan valiosos como el Mar Menor, provoca un gran desequilibrio socio-ecológico que impide compatibilizar la explotación porcina con otros usos, a la vez que potencia la pérdida de calidad de vida. La degradación ambiental y la competencia desigual por los recursos naturales en espacios aglutinados, acaba mermando la proyección económica de la zona y las posibilidades de desarrollo futuro. Ni siquiera la existencia de figuras de protección en espacios de alto valor ecológico sometidos a la expansión de macro proyectos industriales, parece servir de salvaguarda ante el riesgo ambiental que proyectan estas explotaciones.²⁴

²¹ Precisamente, en cuanto al agua para consumo humano, en el año 2016, la Agencia Catalana del Agua (ACA) puso de manifiesto la problemática relacionada con el exceso de nitratos de origen agrario y ganadero en las masas de agua subterráneas en Cataluña. La ACA confirmó la afección que el exceso de nitrógeno provocaba en las captaciones de agua potable en 139 municipios de la Generalitat, lo que obligó a clausurar pozos y fuentes por no ser aptas para el consumo humano. *Vid.*, SÍNDIC DE GREUGUES DE CATALUÑA., *Informe sobre la contaminació provocada per purins a Catalunya*. Barcelona, 2016, 24 pp.

²² FNCA., *Memoria del Proyecto de investigación: Contaminación agraria, ..., op cit.*

²³ En marzo de 2020, la Guardia Civil denunció 107 infracciones en granjas porcinas de Lorca. Las irregularidades concernían a la construcción de nuevas explotaciones porcinas sin autorización, captaciones ilegales de aguas subterráneas (pozos) e irregularidades en el aprovechamiento de aguas procedentes de manantiales. Se inspeccionaron más de medio centenar de fincas ubicadas en las pedanías altas de Lorca, con una extensión de terreno que ronda las 1.600 hectáreas, detectando actividades ilícitas cometidas, presuntamente, por la misma empresa porcina. Los vecinos, a través de tres plataformas vecinales – “Salvemos El Consejero”, “Stop cebaderos junto a viviendas” y “Tierras Altas-Espartaria”, denunciaron los riesgos de malos olores, la destrucción del paisaje y la contaminación de las aguas subterráneas.

²⁴ Basta recordar el mediático caso relativo a un proyecto de explotación porcina intensiva que se pretendía ubicar en el límite del término municipal de Yecla (Murcia) en 2017, para más de 26.000 cerdos (un núcleo de reproductoras y otro de cebo) del Grupo Fuertes-El Pozo en las inmediaciones del Monte Arabí (Patrimonio de la Humanidad por la UNESCO), y el Cerro de los Santos (primer yacimiento íbero descubierto en nuestra península). Actualmente el Tribunal Superior de Justicia (TSJ) de Castilla-La Mancha ha rechazado el recurso que presentó hace casi tres años el Ayuntamiento de Yecla contra la

Por su parte, la población local, normalmente envejecida, suele enfrentarse en condiciones desiguales a los procesos de transformación de su territorio. El acceso a la información, la participación pública o el debate en torno a un sistema de producción que pone en riesgo, no solo el entorno natural de los habitantes de la zona, sino su propia calidad de vida, suele estar vedado a la población.

Este modelo de compañía ganadera altamente tecnificada expande la riqueza, mayormente, hacia el grupo empresarial y no al pequeño agricultor o ganadero. El motivo principal es porque su área de actividad abarca todas las fases de producción, desde la alimentación del animal —cultivo de cereales en fincas propias y producción de pienso en sus plantas—, pasando por la adquisición y distribución de los productos zoonosanitarios y llegando hasta autogestionar el transporte de todo el pienso y el ganado de las empresas del grupo²⁵. Las elevadas cifras de beneficio empresarial contrastan con el escaso empleo directo que generan, cuestionándose así la férrea defensa del sector como baluarte de la generación de empleo local.

Además, el aparente beneficio de la llegada de estas fábricas porcinas a zonas despobladas, no es tal. Normalmente, su entramado empresarial se desarrolla en espacios rurales bien conservados o de interés natural, por lo que los impactos sobre el agua, el suelo y el paisaje son notables. Frente al imaginario de la llegada de riqueza sin matices a las localidades, la realidad muestra que las alternativas de desarrollo se ven limitadas porque las explotaciones intensivas erosionan cualquier tipo de opción viable en tales zonas, como el turismo rural o las actividades ecoturísticas. Estamos ante un cambio de paradigma en el modelo productivo en el que los grandes inversores, en muchas ocasiones con capital ajeno al agrario, busca obtener sólo rendimientos económicos sin generar, ni

licencia de construcción de la granja de cerdos en las proximidades del Monte Arabí, dentro del término municipal de la localidad manchega de Montealegre del Castillo.

Más recientemente, en julio de 2020, la vecina localidad de Jumilla ha protagonizado un movimiento de revuelta vecinal similar a Yecla, constituyendo la plataforma “Salvemos nuestra tierra. No a las macrogranjas”, tras conocerse la intención, por parte del El Pozo-Alimentación (Grupo Fuertes), de instalar en esta zona de la comarca del Altiplano, una macrogranja de cría y engorde de varios miles de lechones en el paraje natural de la “Cañada del Judío”.

²⁵ La empresa lorquina JISAP cuenta con más de 420 granjas de producción diseminadas por Castilla La Mancha, Comunidad Valenciana, Andalucía y Murcia, además de ser propietaria de su propio matadero. Según su Memoria de Responsabilidad Social Corporativa, en 2017 amplió a 46 explotaciones más de las ya existentes, superando la producción anual de 170 millones de kilos de carne y más de 500 millones de kilos de pienso. Para ese año, su volumen de facturación fue de 228.656.310, y parte de su actividad se ha venido cofinanciando gracias a la Unión Europea y el Ministerio de Economía y Competitividad del Gobierno de España. *vid., JISAP., Juan Jiménez García, S.A.U. Ganados y Piensos, Memoria de Responsabilidad Social Corporativa, 2017*, 111 pp. Recuperado de: <https://jisap.com/responsabilidad-social-corporativa/> (30/09/2020).

tejido social, ni mantenimiento de la población rural, ni respeto del medio ambiente, todo ello en detrimento de los agricultores y ganaderos tradicionales y profesionales²⁶.

La merma de la calidad de vida por los malos olores, la contaminación, la degradación del paisaje y de los ecosistemas naturales de los que depende, agravan el problema del abandono rural y la despoblación. El sistema agroalimentario globalizado que se está reproduciendo de manera acelerada en algunas zonas de la Región de Murcia, conlleva profundos conflictos socio-ecológicos que empobrecen la viabilidad futura de los territorios rurales.

2. LA INSUFICIENTE RESPUESTA JURÍDICA A LOS IMPACTOS DE LA INDUSTRIA PORCINA

2.1. Carencia de instrumentos de ordenación y planificación de la ganadería intensiva

En España, los condicionantes jurídicos en materia ambiental aplicables a la ganadería porcina son mucho más laxos que los existentes en otros países europeos, como Países Bajos y Dinamarca. En consecuencia, la aplicación de las normas ambientales se ve a menudo erosionada, cuando no burlada, por los grupos de presión ganaderos²⁷. Esta situación, unida al recurrente abuso de la excepcionalidad contenida en las normas jurídicas aplicables, permite a las comunidades autónomas facilitar la expansión del modelo agroindustrial porcino en su territorio, sin haber actuado con la prevención y precaución requerida, por ejemplo, respecto de los límites de las explotaciones respecto a los núcleos urbanos, las técnicas de dispersión de purines o la densidad ganadera en una misma zona.

El reciente Real Decreto 306/2020, de 11 de febrero, por el que se establecen normas básicas de ordenación de las granjas porcinas intensivas, establece en su artículo 3 que la capacidad máxima de una explotación de ganado porcino se establecerá por la unidad ganadera mayor (UGM) de los distintos tipos de animales de la explotación, de acuerdo con las equivalencias previstas en su anexo I. Sin embargo, según la norma referida, las comunidades autónomas podrán incrementar normativamente la capacidad máxima prevista para el grupo tercero —explotaciones con una capacidad superior a 480 UGM y hasta 720 UGM, equivalentes a 8000 animales de cebo—, en función de las

²⁶ COAG., *La “uberización” del campo español...*, cit.

²⁷ FNCA., *Debate emergente: Ganadería industrial y sus impactos. Contexto en España y propuestas*. Madrid, 2019, 8 pp.

características de las zonas en que se ubiquen las explotaciones, de las circunstancias productivas o de otras condiciones que puedan determinarse por el órgano competente de aquéllas, sin que en ningún caso pueda aumentarse la citada capacidad en más de un 20 por ciento.

La alta densidad y el gran tamaño de las explotaciones porcinas amparadas por la normativa básica, generan riesgos y gran incertidumbre desde el punto de vista socio-ecológico. Como afirma ESTEVE PARDO, el Derecho es la única herramienta capaz de gestionar la incertidumbre limitando el riesgo surgido de la acción del hombre en su relación con la naturaleza: *“Desde el momento en que el riesgo se sitúa de lleno en el radio de la disponibilidad humana, es entonces perfectamente posible decidir sobre los riesgos que se generan, se aceptan o se rechazan. Es más, la disponibilidad humana sobre el riesgo le convierte de inmediato en materia del Derecho”*.²⁸ Por tanto, las normas jurídicas determinan el riesgo permitido en una sociedad, y en base a este mandato, la intervención de la Administración sobre la actuación del hombre se concreta por medio de títulos habilitantes basados en autorizaciones, licencias, declaraciones responsables, etc. En consecuencia, la “autorización porcina” representa el riesgo de carácter singular permitido por la Administración, construido normalmente sobre componentes técnicos, más que jurídicos.²⁹ Por ello, resulta imprescindible evaluar el criterio técnico, en base al cual, los tomadores de decisiones autorizan determinados impactos socio-ecológicos derivados de la actividad porcina.

El problema actual, desde el punto de vista jurídico, es que no existe decisión normativa material sobre el modelo industrial globalizado que se autoriza. El ordenamiento jurídico, aquejado de lo que ha sido denominado como “deflación del Derecho”³⁰, está viéndose invadido por normas técnicas que nos dicen qué es lo que se entiende por seguro y aceptable a nivel planetario. Es el caso del Real Decreto 306/2020, que incorpora las mejores técnicas disponibles (MTD) como principal mecanismo de

²⁸ ESTEVE PARDO, J., Convivir con el riesgo. La determinación del riesgo permitido, en PÉREZ ALONSO, E., ARANA GARCÍA, E., MERCADO PACHECO, P., y SERRANO MORENO, J.L. (Eds.), *Derecho, Globalización, riesgo y medio ambiente*, Tirant lo Blanch, Valencia 2012, pág., 276; Del mismo autor, *vid.*, *El desconcierto del Leviatán. Política y Derecho ante las incertidumbres de la ciencia*, Marcial Pons, 2009. 211 pp.

²⁹ Empieza a ser muy extendido el que las autorizaciones contengan una cláusula técnica de remisión a la mejor tecnología disponible en las que no se resuelve en modo alguno la cuestión del riesgo tecnológico permitido. Especialmente, esta fórmula se encuentra en la “comunicación” en la que la Administración no da indicación alguna.

³⁰ ESTEVE PARDO, J., Convivir con el riesgo, *op cit.*, p. 14.

gestión de riesgos³¹, sin perjuicio de las obligaciones y plazos derivados de la aplicación de la normativa comunitaria sobre las emisiones industriales (prevención y control integrados de la contaminación), respecto a la cría intensiva de aves de corral o de cerdos³². En concreto, el artículo 10 del RD 306/2020, somete las obligaciones de reducción de emisiones en las explotaciones de ganado porcino de nueva instalación, a la adopción de las MTD que se especifican en su anexo VII; sin embargo, estudios científicos recientes alertan que la ganadería en la Región de Murcia es la segunda más contaminante de España por detrás de Cataluña, llegando a emitir al aire hasta 40 toneladas de amoníaco diarios, un gas compuesto por partículas PM 2.5, que pueden ocasionar graves problemas respiratorios y cardiovasculares a la población.³³ La ciencia plantea incertidumbres, pero traslada a las instancias jurídicas las decisiones sobre los riesgos y los daños ambientales que ella misma es incapaz de resolver mediante las mejores técnicas a su disposición.

A nivel autonómico, la falta de aplicación normativa contribuye a la mala gestión de todos aquellos riesgos de carácter socio-ecológico derivados del porcino. En la Región de Murcia, la Ley 13/2015, de 30 de marzo, de ordenación territorial y urbanística de la Región de Murcia (LOTURM), representa el marco jurídico adecuado para *“promover el desarrollo equilibrado y armónico de la Región para la consecución de unos niveles adecuados en la calidad de vida de sus habitantes, y lograr la utilización racional del territorio, de acuerdo con los intereses generales, la preservación y conservación del patrimonio histórico-artístico y la gestión eficaz de los recursos naturales, energéticos, del medio ambiente y del paisaje”*³⁴. No obstante, su incumplimiento sistemático es notorio desde hace años. Prueba de ello, es la inexistencia de un “Plan Regional de Ordenación del Sector Ganadero” orientado a la planificación de la ganadería industrial regional³⁵, así como la falta de desarrollo de las “Directrices Territoriales de Instalaciones

³¹ Art. 2, k) Mejores Técnicas Disponibles: las definidas en el artículo 3 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.

³² Decisión de Ejecución (UE) 2017/302 de la Comisión, de 15 de febrero de 2017, por la que se establecen las conclusiones sobre las mejores técnicas disponibles (MTD) en el marco de la Directiva 2010/75/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de noviembre de 2010.

³³ *Vid.* noticia sobre estudios realizados por el departamento de Ciencias de la Tierra del Centro Nacional de Supercomputación (BSC-CNS).

Recuperado de: <https://www.laopiniondemurcia.es/comunidad/2020/02/10/ganaderia-regional-segunda-contaminante-espana/1089810.html> (02/10/2020)

³⁴ Exposición de Motivos de la Ley 13/2015, de 30 de marzo, de Ordenación Territorial y Urbanística de la Región de Murcia (LOTURM).

³⁵ En base al artículo 25.2 de la LOTURM, los Planes de Ordenación territorial, *“También tienen por objeto la planificación de sectores de actividad específica que por tener incidencia territorial requieren un*

Ganaderas de Carácter Intensivo”. La ausencia de instrumentos jurídicos de prevención es una de las causas principales de la existencia de conflictos en la Región de Murcia en torno a la proliferación de cebaderos de porcino³⁶.

Tanto la Administración regional como los Ayuntamientos, en función de sus competencias,³⁷ lejos de avanzar hacia la aprobación de los instrumentos de ordenación que la ley establece, han favorecido la aplicación de herramientas jurídicas favorables a regular las actividades irregulares vía “excepciones”. Esta situación se remonta al periodo desarrollista del boom inmobiliario, antes de la crisis del año 2008, cuando se elaboraron gran parte de Planes Generales de Ordenación Urbana (PGOU) de los principales municipios ganaderos de la Región. En un momento donde la prioridad era el “ladrillo”, la existencia de granjas ganaderas en suelo no urbanizable afectaba sustancialmente al nuevo planeamiento urbanístico del “pelotazo urbanístico”, por lo que ante la exigencia por parte de la legislación ambiental de respetar una distancia mínima entre las granjas y los núcleos urbanos (1 kilómetro), se procedió a salvar el escollo legal adaptando el Derecho a medida de los intereses inmobiliarios. En consecuencia, la mayoría de planes urbanísticos de la época dejaron “técnicamente” en situación de “fuera de ordenación” a las granjas ganaderas, que quedaron englobadas en los perímetros de suelo urbanizable y guardando una distancia inferior a la establecida por la normativa urbanística, lo que supuso que no pudieran ampliarse ni legalizarse. Esta apuesta abusiva por el sector del ladrillo generó escenarios de colisión entre sectores que, a día de hoy, se está resolviendo sin la necesaria evaluación previa de riesgos y sin la planificación de la actividad ganadera, que está siendo aceleradamente regularizada vía ordenanzas³⁸.

instrumento técnico de apoyo para la expresión y formulación de sus políticas sectoriales”. A pesar de que, en enero de 2020, se anunció por parte del presidente regional la elaboración de un Plan Regional de Ganadería (2020-2025), nada se ha hecho al respecto. Actualmente, el censo ganadero regional se mantiene en cerca de 5.000 explotaciones, siendo el sector porcino el más importante. En concreto, la producción de porcino en la Región de Murcia constituye el 70 por ciento de la producción final ganadera.

³⁶ Artículo 23 y 24 de la LOTURM.

³⁷ Según el artículo 10 de la LOTURM. “1. Las competencias en materia de ordenación del territorio y ordenación del litoral corresponden a la Comunidad Autónoma, sin perjuicio de la participación de los ayuntamientos mediante el ejercicio de las competencias que les sean propias y la coordinación con las competencias estatales recogidas en las leyes sectoriales. 2. Los ayuntamientos ostentan las competencias en materia de urbanismo, salvo las expresamente atribuidas en esta ley a la Administración regional”.

³⁸ En mayo del año 2019, el Ayuntamiento de Puerto Lumbreras aprobó una modificación de la Ordenanza Reguladora de la Instalación y Legalización de Explotaciones Ganaderas, para legalizar todos aquellos cebaderos que antes de diciembre de 2017 estuvieran inscritos en el Registro de Explotaciones Ganaderas. Según la alcaldesa, «Se respetarán las condiciones de edificación existentes cuando se encuentren en situación de fuera de norma», «hemos adaptado la ordenanza a la normativa regional para favorecer al sector agrícola y ganadero. La modificación cuenta con informes favorables de la oficina técnica», «Todas las granjas pasarán a ser legales. Ahora, la ordenanza está en exposición pública, y con ella se beneficiarán unas diez granjas».

Este fenómeno es paradigmático para explicar el término de “economía moral” acuñado por el historiador E.P. Thompson en 1971³⁹. La competencia entre la industria porcina, los ganaderos a pequeña escala y la población local se endurece en los municipios porcinos de toda España. Las percepciones contrapuestas que los diferentes actores construyen sobre el uso de los recursos naturales —ganaderos en situación de ilegalidad *versus* población local que habita a menos de la distancia legal exigida—, si se dan en un contexto socio-ambiental de desarrollo económico desigual, termina generando conflictos⁴⁰. Por ello, a medida que el sector ganadero, con el apoyo del poder político, exige la expansión de las explotaciones a costa del suelo urbano para cumplir la normativa que regula el “modelo de integración”, las preocupaciones subyacentes del resto de grupos de usuarios demandan intervenciones políticas más equitativas. Aquí es donde el Derecho falla.

A día de hoy, los ganaderos porcinos, propietarios de suelo calificado en un primer momento como no urbanizable, deben destinar el suelo y ajustar las edificaciones ganaderas dentro de los límites que establezcan las normas sectoriales aplicables y el futuro planeamiento urbanístico. Pero como se apuntaba anteriormente, el abuso de la excepcionalidad por parte de los responsables políticos, en beneficio de determinadas actividades económicas como las explotaciones ganaderas, permite un régimen transitorio de edificación y uso en suelo urbanizable sin sectorizar, hasta tanto se apruebe el correspondiente planeamiento de desarrollo.

2.2. Las zonas vulnerables a la contaminación por nitratos: declaración necesaria e incumplimiento constante

Hace ya casi tres décadas, al cobijo de la reforma de la Política Agrícola Común de 1992, la Comisión Europea alertó de los riesgos que para el medio ambiente suponía el uso excesivo en la agricultura comunitaria de fertilizantes y abonos animales que contuvieran nitrógeno. Sobre esta base material se aprobó la Directiva del Consejo 91/676/CEE, de

En sentido contrario, en julio de 2019, la Agrupación de Defensa Sanitaria del Porcino (ADESPOLORCA) —que aglutina a 800 productores de cerdos del municipio de Lorca con más de 1.500 granjas— convocó una concentración en defensa del sector contra los intentos del Ayuntamiento de “conciliar el uso residencial y ganadero del suelo”. La intención del Ayuntamiento, favorable a una mejor ordenación, era actualizar el PGOU, pero suspendiendo transitoriamente la concesión de nuevas licencias a las explotaciones ganaderas.

³⁹ THOMPSON, E. P., *The Moral Economy of the English Crowd in the Eighteenth Century*. *Past & Present*, 1971, (50): 76–136.

⁴⁰ SAYER, A., *Two Accounts of Capitalism and Moral Economy*. Paper presented to the *Political Studies Association Meeting*, 2004, April 7. Lincoln.

12 de diciembre de 1991, relativa a la protección de las aguas contra la contaminación producida por nitratos procedentes de fuentes agrarias (Directiva de Nitratos), reclamando atención sobre la necesidad de establecer iniciativas comunes para controlar los problemas ocasionados por la agricultura y la ganadería intensiva.

El objetivo principal de la Directiva de Nitratos, según reza su artículo 1, es reducir la contaminación causada o provocada por los nitratos de origen agrario, y actuar preventivamente contra nuevas contaminaciones de dicha clase. Para ello, se establecían una serie de medidas con la finalidad de proteger a las aguas contra la contaminación originada por fuentes difusas, con una clara obligación dirigida a los Estados contenida en el artículo 3.1.: *“Los Estados miembros determinarán, con arreglo a los criterios definidos en el Anexo I, las aguas afectadas por la contaminación y las aguas que podrían verse afectadas por la contaminación si no se toman medidas de conformidad con lo dispuesto en el artículo 5”*.

Para este fin, se exigía que, en el plazo de dos años a partir de la notificación de la Directiva se designaran como zonas vulnerables por la contaminación por nitratos (ZVN) todas las superficies conocidas en el territorio de cada Estado cuya escorrentía fluyera hacia las aguas afectadas y que contribuyeran a la contaminación. Además, se exhortaba a los Estados a notificar aquella designación inicial a la Comisión en el plazo de seis meses (artículo 3.2). Con buen criterio, las zonas vulnerables designadas debían someterse a un procedimiento de examen y control continuo en un plazo adecuado y como mínimo cada cuatro años para, en su caso, modificar o ampliar la propuesta inicial a fin de tener en cuenta cambios y factores no previstos en el momento de la designación.⁴¹

La Directiva 91/676/CEE se transpuso al ordenamiento jurídico español a través del Real Decreto 261/1996, de 16 de febrero, sobre protección de las aguas contra la contaminación provocada por los nitratos procedentes de fuentes agrarias, de conformidad con las competencias atribuidas al Estado por el artículo 149.1.13^a, 22.^a y 23.^a de la Constitución, en materia de planificación general de la economía, de legislación sobre recursos hidráulicos —cuando las aguas discurren por más de una comunidad

⁴¹ No obstante, los plazos marcados por la UE quedaron desfasados, pues la primera determinación de aguas afectadas por nitratos de origen agrario realizada por España data del año 2009 —por medio de la Dirección General del Agua del entonces Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino— a través de la Resolución de 4 de diciembre de 2009. Asimismo, la primera revisión de las citadas designaciones se formalizó mediante la Resolución de 24 de marzo de 2011.

autónoma— y de la legislación básica sobre protección del medio ambiente respectivamente.

En la actualidad, las Administraciones competentes para su implantación en el ámbito estatal son el Ministerio para la Transición Ecológica y Reto Demográfico (MITECO), el MAPA y los Organismos de Cuenca — en el caso de las demarcaciones hidrográficas o parte de ellas con carácter de cuencas intercomunitarias—cuya tarea va encaminada a la definición de los programas de seguimiento y establecimiento de las redes de control, el seguimiento de la calidad de las aguas y la identificación de las aguas afectadas por la contaminación. Por su parte, a las comunidades autónomas les corresponde efectuar los controles en las cuencas intracomunitarias y en las aguas costeras y de transición, así como a la adopción de códigos de buenas prácticas, la declaración de zonas vulnerables y la adopción de los correspondientes programas de actuación dentro de su ámbito territorial.

Según el RD 261/1996: *“La contaminación de las aguas causada, en determinadas circunstancias, por la producción agrícola intensiva es un fenómeno cada vez mas acusado que se manifiesta, especialmente, en un aumento de la concentración de nitratos en las aguas superficiales y subterráneas, así como a la eutrofización de los embalses, estuarios y aguas litorales”*. De cara a la determinación de las aguas afectadas por nitratos de origen agrario o ganadero los criterios a seguir se basan en: que las aguas superficiales presenten, o puedan llegar a presentar si no se actúa de conformidad con lo establecido en el artículo 6, una concentración de nitratos superior a 50 mg/l; que las aguas subterráneas cuya concentración de nitratos sea superior a 50 mg/l o pueda llegar a superar este limite si no se actúa de conformidad con el artículo 6; y, que los embalses, lagos naturales, charcas, estuarios y aguas litorales se encuentren en estado eutrófico o puedan eutrofizarse en un futuro próximo si no se actúa de conformidad al artículo 6⁴².

Ante la falta de cumplimiento de la normativa comunitaria, con fecha de 3 de julio de 2015 y tras evaluar el informe cuatrienal (2008-2011) presentado por España sobre el estado de cumplimiento de la Directiva 91/676/CEE, la Comisión Europea abrió una investigación al considerar que había encontrado deficiencias en la implementación en España de la citada norma⁴³. En concreto, la Comisión consideró insuficientes la designación de zonas vulnerables y las medidas incluidas en los correspondientes Programas de Actuación. Ante la respuesta de España ese mismo año 2015, los servicios

⁴² Artículo 3.2 del Real Decreto 261/1996, de 16 de febrero.

⁴³ Ref. EU Pilot 7849/15/ENVI.

técnicos de la Comisión dieron por concluido el análisis preliminar decidiendo proseguir la investigación en el marco de un procedimiento de infracción⁴⁴. Los motivos concretos de incumplimiento se basaron en la existencia de una red de control poco estable, la supresión de estaciones de control, deficiencia en la declaración de zonas vulnerables, programas de actuación incompletos y carencia de medidas adicionales o reforzadas⁴⁵.

En dicha evaluación, asimismo, la Comisión observó que determinadas regiones españolas experimentaban una tendencia al alza en la contaminación de las ZVN (aguas subterráneas de Castilla-La Mancha y Castilla y León, y aguas de superficie de Aragón, Murcia y Navarra). Por consiguiente, dichas comunidades autónomas debían adoptar medidas adicionales o acciones reforzadas, tal y como exige el art. 5 de la Directiva, teniendo en cuenta los datos científicos y técnicos de que se disponga, principalmente con referencia a las respectivas aportaciones de nitrógeno procedentes de fuentes agrarias o de otro tipo y las condiciones medioambientales en las regiones afectadas.

A raíz de la reunión bilateral entre la Comisión y las autoridades españolas en abril de 2019, la Dirección General del Agua del MITECO inició el trámite de consulta pública relativa al proyecto de elaboración de la nueva Orden Ministerial por la que se determinarán las aguas continentales afectadas por la contaminación, o en riesgo de estarlo, por aportación de nitratos de origen agrario en las cuencas hidrográficas intercomunitarias, cuyo trámite de aprobación está todavía en curso.⁴⁶

3. EL COLAPSO DEL MAR MENOR Y LA CONTAMINACIÓN POR NITRATOS DE LA GANADERÍA INTENSIVA

El Mar Menor es una de las mayores lagunas litorales de Europa y la más grande de la Península Ibérica. Sus singulares valores ambientales han justificado ser merecedor de

⁴⁴ La Comisión Europea remitió carta de emplazamiento a España el 9 de noviembre de 2018 por el incumplimiento de las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 3, apartado 4, y artículo 5, apartados 4, 5 y 6, de la Directiva 91/676/CEE del Consejo, de 12 de diciembre de 1991, de conformidad con el artículo 258 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. Recuperado de:

http://transparencia.carm.es/wres/transparencia/doc/Organoscolegiados/Comision_Seguimiento_Contaminacion_Nitratos/2020-05-22/CE_Expediente_2018-2250_NITRATOS.pdf (última consulta 08/12/2020)

⁴⁵ En febrero de 2019, la Dirección General del Agua del Ministerio para la Transición Ecológica y Reto Demográfico remitió a la Comisión Europea un primer informe de contestación a la carta de emplazamiento, analizando los argumentos esgrimidos y aportando documentación acreditativa de los extremos expuestos.

⁴⁶ Consulta pública relativa al proyecto de Orden del Ministerio para la Transición Ecológica, por la que se determinan las aguas continentales afectadas por la contaminación, o en riesgo de estarlo, por aportación de nitratos de origen agrario en las cuencas hidrográficas intercomunitarias.

Recuperado de: <https://www.miteco.gob.es/es/agua/participacion-publica/PP-Orden-Aguas-continenciales-contaminadas-nitratos.aspx> (última consulta 08/12/2020).

múltiples figuras de protección a nivel internacional, europeo, estatal y regional⁴⁷. No obstante, a pesar de su multideclaración como ecosistema protegido, la inacción y desidia institucional durante décadas y la ausencia de vigilancia y control ante la persistente vulneración normativa, han llevado al Mar Menor al colapso. Tal y como describía la exposición de motivos de la malograda Ley 1/2018, de 7 de febrero, de medidas urgentes para garantizar la sostenibilidad ambiental en el entorno del Mar Menor⁴⁸:

“A lo largo de los últimos 20 años, al menos, se han venido sucediendo numerosas advertencias por parte de investigadores y organizaciones de defensa de la naturaleza, sobre las consecuencias de la falta de actuaciones adecuadas por parte de los responsables de las diferentes administraciones con competencias en la gestión de los diferentes problemas que han influido sobre el estado de Mar Menor”.

Entre las principales presiones y afecciones detalladas profundamente en multitud de trabajos científicos,⁴⁹ resulta imprescindible destacar a los efectos de este estudio los impactos derivados de la ganadería intensiva. Al objeto de determinar el grado de influencia de los residuos ganaderos en la contaminación por nitratos del Mar Menor, se detecta que el exceso de fertilización del suelo — la ganadería porcina en el Campo de Cartagena puede llegar a generar entre 6.000 y 9.000 toneladas de nitrógeno procedente de los purines— y la deficiencia en las instalaciones de almacenamiento de las deyecciones ganaderas constituyen algunas de las causas más importantes de la

⁴⁷ El Mar Menor se encuentra en la lista de Humedales de Importancia Internacional (RAMSAR) y en la de Zonas Especialmente Protegidas de Importancia para el Mediterráneo (ZEPIM). Ostenta la declaración de Paisaje Protegido de los Espacios Abiertos e Islas del Mar Menor, de Parque Regional de Salinas y Arenales de San Pedro del Pinatar, de Lugar de Importancia Comunitaria (LIC) “Mar Menor” y de Zona de Especial Protección para las Aves (ZEPA) “Mar Menor”. Asimismo, cuenta con la declaración europea de Zona vulnerable a la contaminación por nitratos desde 2001 (Directiva 91/676/CE) y de Zona sensible (Directiva 91/271/CE). *Vid.*, GUTIÉRREZ LLAMAS, A., GIMÉNEZ CASALDUERO, M., La ordenación, planificación y gestión del litoral en la Región de Murcia. En: *Estudios sobre la ordenación, planificación y gestión del litoral: hacia un modelo integrado y sostenible*. Fundación Pedro Barrié de la Maza, A Coruña, 2010, págs., 299-312.

⁴⁸ La derogada Ley 1/2018, de 7 de febrero se promulgó con el objeto de adoptar medidas urgentes para la ordenación y sostenibilidad de las actividades agrarias y garantizar su aplicación en el entorno del Mar Menor y la protección de sus recursos naturales, mediante la eliminación o reducción expresa de las afecciones provocadas por vertidos, arrastres de sedimentos y cualesquiera otros elementos que puedan contener contaminantes perjudiciales para la recuperación de su estado ecológico. Ciertamente, no todos los ámbitos de la intervención pública relacionados con el Mar Menor y su cuenca vertiente estaban incluidos en esta ley, debido fundamentalmente a la desidia del ejecutivo regional que elaboró de manera incompleta y sesgada el Decreto-Ley 1/2017, de 4 de abril, el cual, al tramitarse como proyecto de ley, dio lugar a la aprobación, con un amplio consenso parlamentario, a la citada Ley 1/2018, de 7 de febrero.

⁴⁹ Imprescindible consultar el documento llevado a cabo por Comité de Asesoramiento Científico del Mar Menor. *Vid.*, CARM. *Informe integral sobre el estado ecológico del Mar Menor. Cuenca Vertiente y Humedales Litorales*, Comité de Asesoramiento Científico del Mar Menor, 2017, p. 88 y ss.

contaminación de la laguna salada a través de los cursos de las aguas superficiales y subterráneas.

En el “plan vertido cero” publicado por el MITECO en marzo de 2019⁵⁰, se constata que, “(...) *el modelo productivo seguido hasta ahora no ha sido conveniente para la protección del Mar Menor (...)*” y, “(...) *debe avanzarse en el conocimiento científico, técnico y tecnológico para poder modificar ese modelo productivo de economía lineal, en el que los costes ambientales han sido ignorados (...)*”.

Según relata este informe, en la cuenca vertiente del Mar Menor existen actualmente 446 explotaciones intensivas de porcino, con un censo aproximado de 786.500 cabezas concentradas en gran medida en el término municipal de Fuente Álamo. Los riesgos que generan estas explotaciones ganaderas al Mar Menor derivan del tratamiento inadecuado de residuos (nitratos y antibióticos) en cuanto al almacenaje y dispersión sobre las parcelas agrarias; del complicado manejo de los residuos ganaderos en la explotación (filtración y desbordamiento de balsas agravado por la torrencialidad de las precipitaciones); y de la insuficiente gestión de los purines destinados a la agricultura (superficie agraria asociada a explotación, transporte, etc.).⁵¹

El abandono institucional hacia la laguna costera del Mar Menor se identifica, una vez más, con el incumplimiento normativo en materia de aguas. Baste recordar los postulados de la Directiva Marco del Agua (DMA), Directiva 2000/60/CE, de 23 de octubre de 2000, por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas para la protección de las aguas superficiales continentales, las aguas de transición, las aguas costeras y las aguas subterráneas. La DMA exige, entre otras cuestiones, prevenir, proteger y mejorar el estado de los ecosistemas acuáticos y, con respecto a sus necesidades de agua, los ecosistemas terrestres y humedales directamente dependientes de los ecosistemas acuáticos (art. 1.a.).

En el ordenamiento jurídico español, el Texto Refundido de la Ley de Aguas, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, y sus normas reglamentarias de desarrollo han establecido igualmente criterios de seguimiento y evaluación del estado de las masas de agua y las normas de calidad ambiental. En

⁵⁰ TRAGSATEC, *Resumen ejecutivo después de la información pública. Análisis de soluciones para el vertido cero al Mar Menor proveniente del Campo de Cartagena*. Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico. 2019, pág. 6.

⁵¹ TRAGSATEC, *Proyecto Informativo después de la Información Pública, Análisis de soluciones para el vertido cero al Mar Menor proveniente del Campo de Cartagena*, Ministerio de Transición Ecológica y Reto Demográfico, 2019, págs. 220 y ss.

concreto, el Real Decreto 638/2016, de 9 de diciembre de modificación del Reglamento de Dominio Público Hidráulico, atribuye a las comunidades autónomas el seguimiento y evaluación del estado de las aguas de transición y costeras, aun cuando la demarcación hidrográfica correspondiente exceda del ámbito territorial de una comunidad autónoma, como es el caso de la masa de agua costera de la laguna del Mar Menor.⁵²

El Real Decreto 261/1996 establecía que los órganos competentes de las comunidades autónomas debían designar como zonas vulnerables, en un plazo de “seis meses” desde su aprobación, aquellas superficies territoriales cuyas escorrentías o filtraciones afecten o puedan afectar a las masas de agua que se encuentran perjudicadas por la contaminación, o en riesgo de estarlo, por la aportación de nitratos de origen agrario o ganadero. En el caso de las aguas continentales pertenecientes a cuencas hidrográficas que excedan el ámbito territorial de una Comunidad Autónoma (como ocurre en la cuenca del Segura), el Ministerio debe determinar, con carácter previo, cuales son las masas de agua vulnerables⁵³.

En la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia la primera ZVN declarada fue el área regable oriental del Trasvase Tajo-Segura y el sector litoral del Mar Menor.⁵⁴ Esta masa de agua afectada se corresponde con los acuíferos cuaternario y plioceno existentes en el Campo de Cartagena. En cumplimiento del artículo 6 del Real Decreto 261/1996, se aprobó el correspondiente programa de actuación con el fin de prevenir y reducir la contaminación causada por nitratos de origen agrario y ganadero en la zona, mediante la Orden de 16 de junio de 2016 de la Consejería de Agua, Agricultura y Medio Ambiente.⁵⁵

A pesar del marco normativo, las herramientas jurídicas derivadas de la declaración de una masa de agua como ZVC, en base a la Directiva de Nitratos y el Real

⁵² Apartado 36 del artículo 3 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 redactado por el artículo quinto del R.D. 638/2016, de 9 de diciembre, por el que se modifica el Reglamento del Dominio Público Hidráulico aprobado por el R.D. 849/1986, de 11 de abril, el Reglamento de Planificación Hidrológica, aprobado por el R.D. 907/2007, de 6 de julio, y otros reglamentos en materia de gestión de riesgos de inundación, caudales ecológicos, reservas hidrológicas y vertidos de aguas residuales (B.O.E. 29 diciembre).

⁵³ En este sentido, la Resolución de 24 de marzo de 2011 de la Dirección General del Agua (del entonces Ministerio de Medio Ambiente, Rural y Marino), determinó las aguas afectadas por la contaminación, o en riesgo de estarlo, por aportación de nitratos de origen agrario en las cuencas hidrográficas intercomunitarias (BORM núm. 111, de 10 de mayo de 2011).

⁵⁴ Orden de 20 de diciembre de 2001, por la que se designa las zonas vulnerables a la contaminación por nitratos procedentes de fuentes agrarias en la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia (BORM, núm. 301, de 31 de diciembre de 2001).

⁵⁵ BORM número 140 de 18 de junio de 2016.

Decreto de transposición en España, no han dado sus frutos. Además, en el caso de la laguna del Mar Menor, calificada como masa de agua costera por la DMA, no ha sido declarada como masa de agua afectada por la contaminación por nitratos de origen agrario hasta la publicación de la Orden de la Consejería de Agua, Agricultura y Medio Ambiente de 2019, a pesar de los riesgos evidentes que se han estado produciendo sobre la misma durante décadas.

El nuevo programa de actuación, aplicable al Mar Menor y a todas las ZVN de la Región de Murcia,⁵⁶ deberá ser aprobado en el plazo de un año desde la designación de las nuevas zonas. Siguiendo las prescripciones, del anejo 2 del Real Decreto 261/1996, de 16 de febrero, en relación con los residuos ganaderos, los programas de actuación deberán contener medidas para la determinación de los períodos en los que está prohibida la fertilización, la capacidad necesaria de los tanques de almacenamiento de estiércol, y la limitación de la aplicación de fertilizantes al terreno. A pesar de este mandato, el programa de actuación del 2016, aplicado hasta el momento a la cuenca vertiente del Mar Menor, ha resultado a todas luces estéril en sus resultados. El nuevo programa de actuación deberá contener una serie de obligaciones en relación con la aplicación de fertilizantes, purines y lodos de depuradora en los suelos de las ZVN, con objeto de prevenir las escorrentías hacia los cauces públicos o las infiltraciones hacia las aguas subterráneas⁵⁷. Además, no deberán permitirse las aplicaciones sobre el terreno más de 24 horas para evitar que puedan producir encharcamientos o provocar la saturación del suelo a consecuencia de los lixiviados de los estiércoles.

En relación a la densidad ganadera, el reciente Real Decreto 306/2020, por el que se establecen normas básicas de ordenación de las granjas porcinas intensivas establece en su artículo 7.B que: *“La autoridad competente de la comunidad autónoma “podrá” limitar la instalación de nuevas explotaciones de ganado porcino y la capacidad máxima de las mismas por razones medioambientales o sanitarias, en zonas declaradas por la comunidad autónoma como de alta densidad ganadera o como vulnerables, en los términos establecidos por el Real Decreto 261/1996, de 14 de febrero, sobre protección*

⁵⁶ Por medio de la Orden de 23 de diciembre de 2019 (BORM núm. 149 de 1 de julio de 2019), se designan nuevas zonas vulnerables a la contaminación por nitratos de origen agrario en la Región de Murcia que se corresponden con las de Caravaca, Judío y Moro, Bajo Quípar y Bullas, Quibas, Bajo Guadalentín, Mula, Águilas, Mazarrón, Baños de Fortuna, Cuaternario de Fortuna, Sierra de Cartagena y “Cuchillos-Cabras” y se han ampliado las siguientes zonas de agua subterránea previamente designadas: Alto Guadalentín y Puentes, Vega Alta y Media del Segura y Campo de Cartagena.

⁵⁷ Artículo 49.3 de Real Decreto 1/2016 de 8 de enero, por el que se aprueba la revisión del Plan Hidrológico de la demarcación del Segura.

de las aguas contra la contaminación producida por los nitratos procedentes de fuentes agrarias". De esta manera, la densidad de las explotaciones ganaderas porcinas ubicadas en el interior de una ZVN, en lugar de estar sometida a una estricta limitación normativa en función del principio de precaución y en un contexto de planificación previa, vuelve a quedar sujeta a la discrecionalidad de la administración autonómica.

Lejos de resolver esta situación, el Decreto-Ley 2/2019, de 26 de diciembre, de protección integral del Mar Menor, aunque reconoce la existencia de concentración de explotaciones porcinas y el riesgo que provoca una mala gestión de los purines y otros estiércoles, se limita a prohibir la implantación de nuevas explotaciones porcinas y su ampliación solamente en la zona 1 (apenas el 10% de la cuenca vertiente), limitando la ampliación o cambio de clasificación zootécnica en la zona 2 (90% restante de la cuenca)⁵⁸. Por tanto, la previsión contenida en la disposición final séptima del Decreto-Ley 2/2019, relativa a la revisión de las restricciones de nuevas explotaciones ganaderas o sus ampliaciones en el plazo máximo de dos años desde la entrada en vigor del Decreto-Ley, no garantiza una verdadera planificación y aplicación precautoria de la disminución de la densidad ganadera en la mayor parte de la cuenca a la luz de los datos existentes, pues permite a la Consejería competente en materia de ganadería determinar si resulta necesario o no modificar las restricciones establecidas. La cuenca vertiente del Mar Menor debería paulatinamente reducir y/o concentrar las explotaciones ganaderas intensivas en suelos de carácter industrial menos proclives a dañar los ecosistemas vulnerables donde actualmente se ubican.

La necesidad de contar con instrumentos de ordenación enfocados a regular las actividades con incidencia ambiental en la cuenca vertiente del Mar Menor es una cuestión imperiosa e inaplazable. Como ya se ha descrito anteriormente, la Ley 13/2015, de 30 de marzo, de ordenación territorial y urbanística de la Región de Murcia (LOTURM) los contempla, sin embargo, el Decreto-Ley 2/2019 establece una demora de cinco años para su aprobación (art.15).

CONCLUSIONES

En la actualidad, las herramientas de gobernanza tradicionales, normalmente orientadas al control del movimiento ganadero, la trazabilidad de los productos y la lucha contra las enfermedades, son claramente insuficientes para gestionar la magnitud de un sector

⁵⁸ Los límites de las Zona 1 y 2 están previstos en el Anexo I del Decreto-Ley n.º 2/2019, de 26 de diciembre, de protección integral del Mar Menor.

significado por la complejidad de sus infraestructuras y su potencial contaminante. Las necesidades de territorio deben priorizarse desde la adecuada regulación de los usos del suelo, el agua y la energía, la conservación del medio ambiente y las condiciones de vida en el medio rural, por medio de la ordenación territorial. Sin embargo, la aplicación exclusiva de mecanismos jurídicos de policía administrativa como las autorizaciones, el registro ganadero, o la evaluación de impacto ambiental, no están impidiendo el despliegue irracional de estas infraestructuras ni los daños que lleva aparejados. La necesidad de contar con una adecuada planificación de la ganadería intensiva, adaptada a las exigencias de una adecuada protección ambiental y que incorpore estándares normativos más exigentes, en correspondencia con la extrema vulnerabilidad de muchos de los socio-ecosistemas de la Región de Murcia como el Mar Menor, no admite demora.

Es necesario llevar a cabo actuaciones de revisión y adecuación de las instalaciones de almacenamiento de deyecciones, así como diseñar una urgente ordenación y dimensionamiento de la actividad ganadera a escala comarcal en todas las cuencas hidrográficas. La planificación en torno a la ganadería industrial debería contar con un plan estatal para la gestión sostenible de la ganadería intensiva que desarrollara y aplicara el concepto de capacidad de carga del territorio, evaluando de forma previa la capacidad de cada zona para albergar de forma sostenible tales instalaciones y minimizar los distintos impactos ambientales. En el marco de una buena coordinación interadministrativa entre la administración estatal y las comunidades autónomas, éstas deberían diseñar planes de ordenación de la ganadería intensiva que incluyeran áreas de exclusión de los proyectos de ganadería intensiva en espacios naturales y paisajes rurales bien conservados, en zonas de afección al patrimonio cultural y paisajístico o en zonas con riesgo de afección a ríos, lagunas, acuíferos y otros ecosistemas acuáticos, así como áreas residenciales.

BIBLIOGRAFÍA

- CARM., *Estadística Agraria de Murcia 2017 – 2018*. Consejería de Agua, Agricultura, Ganadería y Pesca. Murcia: Dirección General de Innovación, Producciones y Mercados Agroalimentarios, Unidad de Estadísticas Agrarias de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia. 2019.
- CARM., *Informe integral sobre el estado ecológico del Mar Menor. Cuenca Vertiente y Humedales Litorales*, Comité de Asesoramiento Científico del Mar Menor, 2017.

- COAG., *La “uberización” del campo español. Estudio sobre la evolución del modelo social y profesional de agricultura*. Madrid. 2019.
- EEM., *Evaluación de los Ecosistemas del Milenio. Ecosistemas y Bienestar Humano: Marco para la Evaluación. Resumen Informe del Grupo de Trabajo sobre Marco Conceptual de la Evaluación de Ecosistemas del Milenio*. World Resources Institute, 2019.
- ESTEVE PARDO, J., *El desconcierto del Leviatán. Política y Derecho ante las incertidumbres de la ciencia*, Marcial Pons, 2009.
- ESTEVE PARDO, J., *Convivir con el riesgo. La determinación del riesgo permitido*, en PÉREZ ALONSO, E., ARANA GARCÍA, E., MERCADO PACHECO, P., y SERRANO MORENO, J.L. (Eds.), *Derecho, Globalización, riesgo y medio ambiente*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2012.
- FAO., *Revisión del mercado de la carne de la FAO: Resumen de la evolución del mercado mundial de la carne en 2018 y 2019*. Roma: Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, 2019.
- FNCA., *Memoria del Proyecto de investigación: Contaminación agraria, estado de la cuestión, retos y alternativas de gestión*. Madrid. 2018.
- FNCA., *Debate emergente: Ganadería industrial y sus impactos. Contexto en España y propuestas*. Madrid. 2019.
- FNCA., *Sugerencias sobre el alcance del estudio ambiental estratégico del Plan Estratégico de la Política Agraria Común 2021-2027*. Madrid. 2020.
- GREENPEACE., *Enganchados a la carne. Cómo la adición de Europa a la soja está alimentando la emergencia climática*, Madrid. 2019.
- GUTIÉRREZ LLAMAS, A., GIMÉNEZ CASALDUERO, M., *La ordenación, planificación y gestión del litoral en la Región de Murcia*. En: *Estudios sobre la ordenación, planificación y gestión del litoral: hacia un modelo integrado y sostenible*. Fundación Pedro Barrié de la Maza, A Coruña, 2010.
- HOSTE, R., *España: líder en costes de producción en producción porcina en Europa. Euroganadería*. 2020.
- INTERPORC-SPAIN., *Informe del comercio exterior del sector porcino de la UE-28 en el año 2019*. Madrid. 2020.
- JISAP., *Juan Jiménez García, S.A.U. Ganados y Piensos, Memoria de Responsabilidad Social Corporativa, 2017*, 111 pp.

- MAPA., *El sector de la carne de cerdo en cifras: Principales Indicadores Económicos*. Madrid: Subdirección General de Producciones Ganaderas y Cinegéticas, Dirección General de Producciones y Mercados Agrarios del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. 2020.
- MAPAMA., *Guía de las mejores técnicas disponibles para reducir el impacto ambiental de la ganadería*. Madrid: Ministerio de Agricultura y Pesca, Alimentación y Medio Ambiente. 2017.
- MOORE, J.W., El fin de la naturaleza barata: o cómo aprendí a dejar de preocuparme por “el” medioambiente y amar la crisis del capitalismo. *Relaciones Internacionales, Grupo de Estudios de Relaciones Internacionales (GERI) – UAM*, 2017, núm. 33, 143-174.
- SAYER, A., Two Accounts of Capitalism and Moral Economy. Paper presented to the *Political Studies Association Meeting*. April 7, 2004. Lincoln.
- SEGRELLES, J. A., *La Ganadería Avícola y Porcina en España. Del aprovechamiento tradicional al industrializado*. Alicante: Publicaciones Universidad de Alicante. 1993.
- SHIVA, V., *Cosecha robada. El secuestro del suministro mundial de alimentos*. Barcelona: Paidós. 2003.
- SÍNDIC DE GREUGUES DE CATALUÑA., *Informe sobre la contaminació provocada per purins a Catalunya*. Barcelona. 2016.
- THOMPSON, E. P., The Moral Economy of the English Crowd in the Eighteenth Century. *Past & Present*. 1971, (50): 76–136.
- TRAGSATEC., *Resumen ejecutivo después de la información pública. Análisis de soluciones para el vertido cero al Mar Menor proveniente del Campo de Cartagena*. Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico. 2019.
- TRAGSATEC., *Proyecto Informativo después de la Información Pública, Análisis de soluciones para el vertido cero al Mar Menor proveniente del Campo de Cartagena*, Ministerio de Transición Ecológica y Reto Demográfico, 2019.