



**Consejo Jurídico
de la Región de Murcia**

ANTECEDENTES

PRIMERO.- En sesión ordinaria celebrada por el Consejo de la Gerencia de Urbanismo del Ayuntamiento de Lorca el 4 de noviembre de 2004, se adoptaron, en relación con el procedimiento ambiental a aplicar a las segundas o sucesivas ampliaciones de explotaciones ganaderas preexistentes, los siguientes acuerdos:

1º. Tomar conocimiento de los términos de la consulta facultativa elevada por el Alcalde-Presidente del Excmo. Ayuntamiento de Lorca al Consejo Jurídico a fin de que emita Dictamen razonado.

2º. Aplicar a las solicitudes de segunda o sucesiva ampliación de las explotaciones ganaderas, avícolas o cunículas existentes en dicho término municipal, de forma transitoria, el procedimiento de calificación ambiental previsto en el Capítulo III del Título II de la Ley 1/1995, de 8 de marzo, de Protección del Medio Ambiente de la Región de Murcia, hasta tanto se emita Dictamen por el Consejo Jurídico.

SEGUNDO.- Con fecha 15 de noviembre de 2004 (registro de entrada), el Alcalde del Excmo. Ayuntamiento de Lorca eleva consulta facultativa al Consejo Jurídico que se contrae, tras exponer los antecedentes de la misma, a la siguiente cuestión:

"Emita Dictamen razonado sobre si, como sostiene la Consejería de Agricultura, Agua y Medio Ambiente (hoy de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio), en su informe de 4 febrero de 2003 (expediente informativo X), la ampliación del número de cabezas o unidades en una explotación o instalación ganadera existente y en funcionamiento, en una cantidad inferior a los umbrales señalados en la letra d), apartado 2.3 del Anexo I de la Ley 1/1995, de 8 de marzo, de Protección del Medio Ambiente de la Región de Murcia, está sometida al procedimiento de calificación ambiental, regulado en dicha Ley, aun cuando el número total resultante de cabezas o unidades, sumando la capacidad inicial y la prevista en la ampliación, supere dichos umbrales, o si, por el contrario, tal y como entiende este Excmo. Ayuntamiento, una ampliación de esas características está sometida al procedimiento de evaluación de impacto ambiental, siendo la Administración regional la competente para su tramitación y resolución".

Acompaña la documentación relativa al expediente X sobre solicitud de licencia municipal de la sociedad P. S.L. para una ampliación de explotación de ganado porcino de cría de lechones para 1.440 cabezas en Diputación Torrealvilla, paraje de Panes, del término municipal de Lorca.

TERCERO.- Con fecha 18 de abril de 2005, el Consejo Jurídico adoptó el acuerdo núm. 6/2005, en virtud del cual se solicitaba al Ayuntamiento de Lorca que remitiese el informe del Servicio de Calidad de la Consejería competente en materia de medio ambiente, de 4 de febrero de 2003, comunicándole también que se daría traslado del mismo a la Consejería citada a los efectos de que expusiera sus observaciones al respecto. El Ayuntamiento de Lorca cumplimentó dicha petición mediante fax de 19 de abril siguiente, que luego reprodujo por escrito de 4 de mayo de 2005 (registro de entrada), indicando que dicho informe obra en el expediente núm. X, con el índice núm. 30.

CUARTO.- Con fecha 20 de abril de 2005 (registro de salida), el Presidente del Consejo

Jurídico trasladó a la entonces Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio (hoy Industria y Medio Ambiente) el informe aludido en el Antecedente anterior, habiéndose cumplimentado la audiencia otorgada en fecha 7 de julio de 2005, acompañando un informe del Servicio Jurídico que se expresa en estos términos:

"Podemos concluir en relación con la consulta planteada por el Ayuntamiento de Lorca, que si una actividad ganadera existente que cuenta con licencia municipal, previa calificación ambiental favorable, solicita la ampliación superando con ello los umbrales establecidos en el Anexo I, 2.3,d) de la Ley 1/1995, de 8 de marzo, de Protección del Medio Ambiente de la Región de Murcia, debe seguirse el procedimiento de evaluación de impacto ambiental de la explotación en su conjunto".

A la vista de los referidos Antecedentes procede realizar las siguientes

CONSIDERACIONES

PRIMERA.- Carácter del Dictamen.

La consulta al Consejo Jurídico se formula con carácter facultativo, de conformidad con lo previsto en el artículo 11 de la Ley 2/1997, de 19 de mayo, del Consejo Jurídico, estando facultado el Alcalde del Excmo. Ayuntamiento de Lorca para solicitarla de acuerdo con lo previsto en el precitado artículo.

El Consejo Jurídico se va a contraer a analizar la conformidad a derecho del criterio sostenido por el Ayuntamiento sobre el procedimiento ambiental a aplicar a las ampliaciones de explotaciones ganaderas preexistentes, sin entrar a considerar expedientes concretos, con mayor amplitud si cabe al conocer, aunque se haya demorado la emisión del presente Dictamen en espera de la contestación a la audiencia otorgada, el criterio que actualmente sustenta la Consejería de Industria y Medio Ambiente, que difiere del señalado por el informe técnico de la Sección de Prevención y Control Técnico Ambiental, de 4 de febrero del 2003, que se remonta a otro anterior de 28 de noviembre de 1997, y que se emitió concretamente en el expediente X, pero también con la finalidad de que sirviera de referencia para futuras ampliaciones, cuyo contenido, que reproducimos seguidamente, suscita las dudas planteadas por la consulta:

"Ayuntamientos, titulares y profesionales del sector de explotaciones agropecuarias de la Región de Murcia, solicitan información sobre el procedimiento autorizatorio a seguir cuando se trata de ampliar la actividad, con incorporación de nuevas cabezas de ganado. Ante ello se hace preciso sentar unos criterios uniformes, que para las diversas actividades (porcino, ovino, caprino, vacuno, avícola, etc.) sirvan de guía general, cuando dicha ampliación, sumada al número de cabezas ya existentes, superen los límites establecidos en el Anexo I (E.I.A.), de la Ley 1/1995, de 8 de marzo, de Protección del Medio Ambiente de la Región de Murcia.

A efectos ambientales, y con el fin de dar solución al problema planteado, podemos considerar la ampliación como el establecimiento de una nueva actividad. Por lo tanto si la ampliación no supone un aumento del número de cabezas de ganado superior a los límites del Anexo I, aunque la suma de las ya existentes más las futuras si los sobrepase, deberá someterse al procedimiento de Calificación Ambiental, estudiándose junto a las demás determinaciones legales, por supuesto, de una forma especial, los posibles efectos aditivos que se puedan producir.

En sentido contrario si la ampliación, por sí sola, supera los límites establecidos en el Anexo I el procedimiento, sería lógicamente, y según el criterio ya sentado, el de Evaluación de Impacto Ambiental".

SEGUNDA.- La evaluación y calificación ambiental de las actividades que inciden en el medio ambiente.

Como acertadamente recogen los antecedentes de la consulta, la Ley 1/1995, de 8 de marzo, de Protección del Medio Ambiente de la Región de Murcia, en lo sucesivo Ley 1/1995, distingue las actividades que deben someterse al procedimiento de evaluación ambiental, y las que han de sujetarse al procedimiento de calificación ambiental. De esta manera, el Anexo I de la Ley regional acota expresamente los supuestos sujetos a Evaluación de Impacto Ambiental (EIA), entre los que se encuentran las siguientes actividades ganaderas (apartado 2.3,d):

-Vacuno de más de 300 cabezas.

-Ovino y caprino de más de 1.000 cabezas.

-Porcino de más de 350 plazas de reproductores en ciclo cerrado, o cebaderos con más de 800 cabezas.

-Avícolas o cunículas de más de 15.000 unidades.

La competencia para la Declaración de Impacto Ambiental corresponde al órgano ambiental de la Comunidad Autónoma, conforme a los artículos 9 y 18 de la Ley 1/1995.

Correlativamente el Anexo II establece, entre las actividades cuya calificación corresponde a los Ayuntamientos, las explotaciones de ganado vacuno, lanar, caprino, porcino y avicultura, por lo que, en función de los umbrales previstos (número de cabezas o unidades), las actividades citadas deben estar sometidas a EIA o a calificación ambiental, destacando que ambos son procesos preventivos de actividades que pueden afectar al medio ambiente, y sin que este último (calificación ambiental) pueda ser minusvalorado como instrumento de prevención de los efectos negativos sobre el medio ambiente.

Conviene recordar que la Comunidad Autónoma, en ejercicio de las competencias sobre normas adicionales de protección (artículo 11.3 del Estatuto de Autonomía), rebajó los umbrales previstos en la normativa básica estatal en determinadas actividades ganaderas para someterlas a EIA; a título de ejemplo, el Real Decreto Legislativo 1302/1986, de 28 de junio (modificado por la Ley 6/2001), recoge en su Anexo I que están sometidas a tal exigencia las instalaciones de ganadería que superen 2.000 plazas para ovino y caprino (en el caso de la Ley regional las que superen 1.000 cabezas).

La importancia de la EIA ha sido puesta de manifiesto por la Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 131/1998, de 22 de enero, de la que extraemos algunos párrafos:

"La evaluación de impacto ambiental es un instrumento que sirve para preservar los recursos naturales y defender el medio ambiente en los países industrializados. Su finalidad propia es facilitar a las autoridades competentes la información adecuada que les permita decidir sobre si un determinado proyecto con pleno conocimiento de sus posibles impactos significativos en el medio ambiente (...) La evaluación de impacto ambiental aparece configurada como una técnica o instrumento de tutela ambiental preventiva, en relación a proyectos de obras y actividades, de ámbito objetivo global o integrador y de naturaleza participativa. La declaración de impacto ambiental, a cargo de la autoridad competente en materia de medio ambiente, en esencia, se pronuncia sobre la conveniencia o no de ejecutar las obras o actividades proyectadas y en caso afirmativo, las condiciones a que ha de sujetarse a su realización para evitar, paliar o compensar las eventuales repercusiones negativas que sobre el ambiente y los recursos naturales puede producir aquélla".

TERCERA.- Sobre las ampliaciones de explotaciones ganaderas preexistentes y la exigencia de evaluación o calificación ambiental.

La Ley regional 1/1995 omite cualquier referencia a los supuestos de ampliación de actividades o instalaciones existentes, a diferencia de otras normas autonómicas, como la Ley de la Comunidad de Madrid 2/2002, de 9 de junio, de Evaluación de Impacto Ambiental, que establece que las dimensiones y los límites establecidos en los Anexos de esta Ley se entenderán referidos a los que resulten al final de la ampliación (artículo 9). En el mismo

sentido la Ley de la Comunidad de Canarias 11/1990, de 13 de julio, de prevención de impacto ecológico (artículo 7.4). También la Ley de la Comunidad de Castilla la Mancha 5/1999, de 9 de abril (artículo 5), señala que será exigible la EIA para la ampliación o modificación de actividades cuando ello pueda suponer una ampliación o agravamiento de sus efectos ambientales negativos.

Ante la ausencia de previsión normativa regional han de tenerse en cuenta los criterios de las Directivas europeas sobre la evaluación de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente, y la normativa básica estatal que traspone dichas Directivas al ordenamiento interno.

Como sostiene el Ayuntamiento, los efectos ambientales derivados de la ampliación de una actividad potencialmente contaminante no son fraccionables o divisibles y sí aditivos, por lo que ha de contemplarse el efecto acumulativo de la ampliación, no como una actividad aislada, sobre todo si se produce una modificación sustancial respecto a la ya existente.

Resulta clarificador a este respecto el artículo 4.3 de la Directiva 85/337/CEE, de 27 de junio de 1985, modificada por la Directiva 97/11/CE, de 3 de marzo de 1997, que señala -para el supuesto de que se establezcan umbrales-, que se tendrán en cuenta los criterios pertinentes de selección determinados en su Anexo III, entre los que se encuentran la acumulación con otros proyectos. Ese efecto acumulativo es definido por el Anexo I del Real Decreto 1131/1988, de 30 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento para la Ejecución del Real Decreto Legislativo 1302/1986, ya citado.

En este mismo sentido se ha pronunciado el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas (Sentencia de 21 de septiembre de 1999), sobre un recurso de incumplimiento por parte de Irlanda de las obligaciones que le incumben en virtud de la Directiva 85/337/CEE citada.

Conviene que reproduzcamos determinados argumentos de la citada Sentencia en relación con el efecto acumulativo:

"El segundo factor reside en que la legislación no tiene en cuenta el efecto acumulativo de los proyectos. Así, varios proyectos distintos que individualmente no sobrepasen el umbral fijado y, en consecuencia, no requieren un estudio de impacto pueden, conjuntamente, tener un impacto considerable sobre el medio ambiente" (...) El titular de un proyecto puede eludir la realización de un estudio de impacto dividiendo un proyecto inicial en varios que no superen el umbral" (...) En efecto, el hecho de que no se tenga en cuenta el efecto acumulativo de los proyectos tiene como consecuencia práctica que la totalidad de los proyectos de un determinado tipo puede quedar exenta de la obligación de evaluación, aunque, considerados conjuntamente, pueden tener repercusiones importantes sobre el medio ambiente en el sentido del artículo 2, apartado 1, de la Directiva" (...) De todo lo antedicho resulta que al fijar determinados umbrales, sin asegurarse, por otra parte, de que no se eludirá el objetivo de la normativa mediante un fraccionamiento de los proyectos (...) Irlanda ha sobrepasado el margen de apreciación".

En consecuencia, dicho efecto acumulativo ha de ser contemplado en los supuestos de ampliación de actividades, por lo que con carácter general parece razonable sostener que si con la ampliación se alcanzan los umbrales previstos en la Ley 1/1995 para la sujeción de la actividad a EIA, deba sujetarse a dicho procedimiento con las exigencias medioambientales previstas legalmente. Así, la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cantabria de 12 de marzo de 2003, sobre ampliación de actividad minera, sostiene que la ampliación supone una actuación nueva y distinta que se acumula a las precedentes, estimando que debe sujetarse a EIA. Asimismo la STS, Sala 3ª, de 1 de abril de 2002, establece la nulidad del acuerdo de ampliación de una subestación por no someterla al procedimiento de impacto ambiental. En el mismo sentido la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Asturias, Sala de lo Contencioso Administrativo, de 16 de octubre de 2000, sobre la instalación de los silos para

almacenamiento, transporte y dosificación que ampliaban una fábrica de pinturas anteriormente existente.

A mayor abundamiento, y como indica el informe de 5 de julio de 2005 del Servicio Jurídico de la Consejería competente en materia de medio ambiente, los Anexos I y II del Real Decreto Legislativo 1302/1986, contienen la siguiente nota: *"el fraccionamiento de proyectos de igual naturaleza y realizados en el mismo espacio físico no impedirá la aplicación de los umbrales establecidos en este anexo, a cuyos efectos se acumularán las magnitudes o dimensiones de cada uno de los proyectos considerados"*, que avala la interpretación efectuada por el Ayuntamiento de Lorca.

Sentado lo anterior, el Consejo Jurídico considera que sería conveniente modificar la Ley 1/1995 a efectos de establecer criterios objetivos sobre el procedimiento ambiental para el supuesto de ampliaciones de actividades como las que se suscita en el presente Dictamen. En este sentido el artículo 50 de la Ley del País Vasco 3/1998, de 27 de febrero, establece que la ampliación de un proyecto ya autorizado será sometido a alguno de los procedimientos de evaluación de impacto ambiental que en ella se contemplan, en el caso de que puedan tener efectos negativos significativos para el medio ambiente.

CUARTA.- Competencias sustantivas municipales versus competencias del órgano ambiental de la Comunidad Autónoma.

Aunque el Consejo Jurídico considera ya resueltas las diferencias de criterios interpretativos, en tanto en cuanto el último informe citado de la Consejería competente en materia de medio ambiente (Antecedente Cuarto) coincide con la interpretación sostenida por el Ayuntamiento, al señalar que si una actividad ganadera existente que cuenta con licencia municipal, previa calificación ambiental favorable, solicita la ampliación superando con ello los umbrales establecidos en el Anexo I, 2.3,d) de la Ley 1/1995, debe seguirse el procedimiento de evaluación de impacto ambiental de la explotación en su conjunto. No obstante, ha de dejarse constancia del *modus operandi* por si persistieran las discrepancias a este respecto. El Ayuntamiento ha de sujetarse en su actuación al procedimiento previsto en el artículo 16.3 de la Ley 1/1995 (modificado por la Ley 1/2002, de 30 de marzo, sobre Adecuación de los Procedimientos de la Administración regional), de manera que si considera que se trata de actividades o proyectos sometidos a EIA conforme a su Anexo I, ha de remitir al órgano ambiental de la Comunidad Autónoma el expediente constituido por el documento técnico del proyecto y el estudio de impacto ambiental, lo que determinará la suspensión del procedimiento de otorgamiento de licencia municipal, como recoge, a su vez, el artículo 217 de la Ley 1/2001, de 24 de abril, del Suelo de la Región de Murcia: *"en los supuestos en que se precise autorización de otra Administración, previa a la licencia municipal, el cómputo del plazo para el otorgamiento de licencia se suspenderá hasta la acreditación ante el Ayuntamiento de la resolución que ponga fin al expediente tramitado por dicha Administración"*. A continuación, siguiendo los términos de la consulta, pueden plantearse dos hipótesis. Una primera consistente en que el órgano ambiental de la Comunidad Autónoma considere que la ampliación de la actividad debe estar sujeta a calificación ambiental, decisión que debe adoptarse por órgano competente y notificarse al órgano sustantivo municipal, quien puede considerar ajustada la decisión y continuar con el procedimiento de calificación ambiental, teniendo este último carácter vinculante para la autoridad municipal en el caso de implicar la denegación de licencia o determinar la imposición de medidas correctoras (artículo 32 de la Ley 1/1995 modificada por la Ley 1/2002). Ahora bien, si por parte de un tercero se recurriera la licencia municipal por no haberse ajustado al procedimiento de EIA, las consecuencias indemnizatorias, en su caso, derivadas de la declaración de nulidad de dicho acuerdo corresponderían al órgano ambiental autonómico. Pero también es posible (segunda hipótesis)

que, pese a la decisión del órgano ambiental competente de la Administración regional, el órgano sustantivo municipal mantenga la necesidad de sujeción del proyecto al procedimiento de EIA, pudiendo recurrir dicha decisión del órgano ambiental autonómico, al tratarse de actos trámite que determinan la imposibilidad de continuar el procedimiento en los términos previstos en el artículo 107.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común y en el 25.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

En todo caso, en aras del principio de eficacia y seguridad jurídica para los titulares de actividades y proyectos, conviene que ambas Administraciones adopten un criterio conjunto, como en realidad parece que se ha producido tras la audiencia otorgada a la Consejería competente en materia de medio ambiente de acuerdo con lo señalado anteriormente.

En atención a todo lo expuesto, el Consejo Jurídico formula las siguientes

CONCLUSIONES

PRIMERA.- La Ley regional 1/1995 omite cualquier referencia al procedimiento ambiental que debe seguirse en los supuestos de ampliación de actividades o instalaciones existentes, a diferencia de otras normas autonómicas, por lo que se considera necesaria su regulación normativa para el establecimiento de criterios objetivos.

SEGUNDA.- El efecto acumulativo ha de ser contemplado en los supuestos de ampliación de actividades, por lo que con carácter general es razonable la interpretación sustentada por el Ayuntamiento de Lorca sobre la necesidad de someter a EIA si con la ampliación se alcanzan los umbrales previstos en la Ley 1/1995, como ha venido a reconocer la Consejería de Industria y Medio Ambiente, competente en la materia, tras la audiencia otorgada por el Consejo Jurídico.

TERCERA.- El procedimiento que puede adoptar el Ayuntamiento de Lorca en el caso de persistir las discrepancias con el órgano ambiental autonómico es el previsto en la Consideración Cuarta.

No obstante, V.E. resolverá