

La Agricultura de Conservación en la legislación agroambiental española

A. Martínez Vilela*

E. J. González Sánchez**



Introducción

Además de producir alimentos y otras materias primas, las actividades agrarias tienen otras funciones y repercuten sobre otros factores. Un claro ejemplo de estas externalidades es el medio ambiente, al que la agricultura puede afectar de una forma positiva o negativa, justificando una intervención pública con el objeto de potenciar aquellas prácticas beneficiosas para el entorno y evitar las perjudiciales. Este objetivo se aprecia claramente en la evolución de las diferentes políticas de la Unión Europea y, en particular, de la Política Agrícola Común (PAC), especialmente en las reformas de 1992, 1999 y 2003-2004.

A la hora de diseñar una política agroambiental se pueden utilizar diferentes tipos de instrumentos, algunos de ellos obligatorios y otros voluntarios:

- Impuestos y tasas por unidad emitida o consumida, gravando determinadas actividades o prácticas que sean perjudiciales para el medio ambiente.

- Requisitos legales o normativos, por ejemplo, prohibiendo la utilización de determinados productos o realizar determinadas técnicas.

- Eco-condicionalidad: el agricultor debe respetar algunos requisitos para poder recibir determinadas ayudas.

- Ayudas específicas a la utilización de determinadas prácticas que son especialmente beneficiosas para el medio ambiente, cubriendo los incrementos de costos y reducción de ingresos o simplemente incentivando su uso.

La política agroambiental comunitaria y española utiliza actualmente los últimos tres instrumentos. La utilización de tasas medioambientales en el sector agrario ha sido hasta ahora muy reducida.

Una característica importante de la política agroambiental europea es el principio de subsidiaridad, de modo que a nivel europeo solamente se establecen unas directrices o pautas generales que a continuación deben ser desarro-

lladas por los Estados miembros. En el caso de España, dado que la Constitución establece que la agricultura es competencia de las Comunidades Autónomas, el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación sólo establece unas líneas generales que posteriormente se completan a nivel autonómico. Nos encontramos pues, normalmente, con un desarrollo legislativo de las cuestiones medioambientales en tres niveles: europeo, nacional y autonómico.

Desde la reforma de la Agenda 2000, la PAC se estructura en dos grandes pilares: la política de precios y mercados, es decir, las Organizaciones Comunes de Mercado (OCM) (pilar 1) y la política de Desarrollo Rural (pilar 2). En el actual sistema comunitario las preocupaciones medioambientales aparecen en ambos pilares fundamentalmente a través de tres mecanismos que se corresponden con distintos niveles de exigencias medioambientales:

- a) Condicionalidad (incluido en el pilar 1): afecta a las ayudas directas de las distintas Organizaciones Comunes de Mercado, de manera que el incumplimiento de determinados requisitos provoca una reducción o incluso la pérdida de las ayudas.
- b) Buenas Prácticas Agrarias (incluido en el pilar 2). El respeto de las buenas prácticas agrarias constituye una condición para la percepción de las ayudas agroambientales y la indemnización compensatoria en zonas desfavorecidas. Funcionan por tanto de un modo similar a la condicionalidad en el pilar I.
- c) Ayudas Agroambientales (incluido en el pilar 2): el agricultor se compromete a realizar unas prácticas que van más

*Consejería de Agricultura y Pesca, Junta de Andalucía

**Asociación Española Agricultura de Conservación / Suelos Vivos (AEAC/SV)

allá de las buenas prácticas agrarias habituales y a cambio recibe unos pagos adicionales.

Aparte de estas medidas generales, la necesidad de proteger el medio ambiente aparece reflejada en distintas OCM como el algodón, azúcar, etc y en otros programas de desarrollo rural como la modernización de explotaciones agrarias, ayudas a la transformación de productos agrarios, programas de desarrollo local (LEADER, PRODER), etc. Por último existen también medidas de carácter obligatorio como la directiva de nitratos (Directiva 91/676/CEE), la directi-

llada por el Reglamento (CE) 1259/99 del Consejo por el que se establecen las disposiciones comunes aplicables a los regímenes de ayuda directa, que establecía que los Estados Miembros debían aplicar medidas de carácter medioambiental a todo lo relacionado con las tierras y la producción agrarias objeto de pagos directos, siendo los Estados miembros quienes decidan las consecuencias del incumplimiento de las normas medioambientales; estando facultados para reducir e incluso suprimir los beneficios procedentes de los regímenes de ayuda cuando no se cumplan las

los pagos directos a los cereales, oleaginosas, proteaginosas, retiradas, leguminosas, etc. Asimismo afectará a los futuros pagos por superficie en el olivar y el algodón.

Esta nueva condicionalidad, definida en el Reglamento (CE) 1782/2003, establece que todo agricultor que reciba pagos directos deberá observar una serie de requisitos legales de gestión así como unas buenas condiciones agrarias y medioambientales, que serán definidos, a nivel nacional o regional por los Estados Miembros, aunque sobre la base de un marco general establecido en su anexo 4. En el mismo se concede una importancia primordial al buen manejo de los suelos, de forma que se evite la erosión, se mejore el contenido de materia orgánica de los suelos y se proteja su estructura, condicionantes a los que la agricultura de conservación responde perfectamente.

El desarrollo de esta legislación se ha realizado en España en diciembre de 2004 a través del Real Decreto 2352/2004 siendo de aplicación a partir de la presente campaña 2005/2006. En su artículo 4 define las buenas condiciones agrarias y medioambientales contemplándose las siguientes prácticas relacionadas con la agricultura de conservación (existen determinadas excepciones: para una redacción completa ver el Real Decreto en el BOE de 24 de diciembre de 2004):

- En las superficies que se destinen a cultivos herbáceos, no deberá labrarse la tierra en la dirección de la pendiente cuando, en el recinto cultivado, la pendiente media exceda del diez por cien.
- No deberá labrarse la tierra en cultivos de viñedo, olivar y frutos secos en recintos con pendientes iguales o superiores al 15 por cien, salvo que se adopten formas de cultivo especiales como bancales, cultivo en fajas, se practique un laboreo de conservación o se mantenga una cobertura de vegetación total del suelo.

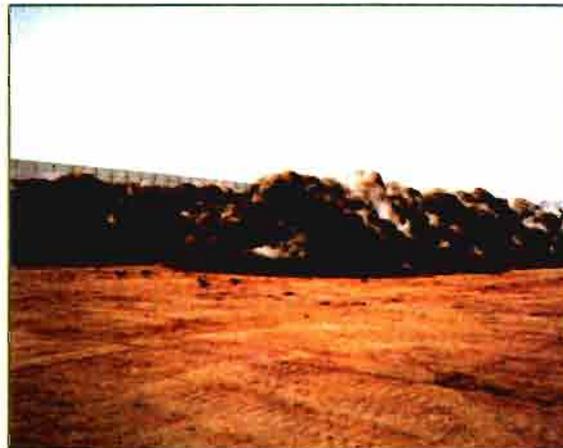
El objetivo fundamental es conservar, mejorar y hacer un uso más eficiente de los recursos naturales mediante un manejo integrado del suelo, el agua, los agentes biológicos y los "inputs" externos

va de agroquímicos (Directiva 91/414/CEE), la directiva de aguas subterráneas, directiva marco del agua, etc. En este último aspecto se prevé la aparición en breve de una Directiva de Suelos.

La agricultura de conservación comprende una serie de técnicas que tienen como objetivo fundamental conservar, mejorar y hacer un uso más eficiente de los recursos naturales, mediante un manejo integrado del suelo, el agua, los agentes biológicos y los "inputs" externos. Todo ello hace que sean unas prácticas que encajan perfectamente en todo el esquema comentado. En los próximos apartados se desarrolla cómo la agricultura de conservación ha sido recogida en la legislación europea, nacional y autonómica.

La condicionalidad

La introducción de la condicionalidad de las ayudas agrarias de la PAC al cumplimiento de determinados requisitos agroambientales aparece en la reforma de la Agenda 2000, siendo desarro-



mencionadas normas. Este reglamento fue escasamente aplicado por los estados miembros. En el caso de España la normativa de desarrollo no apareció hasta diciembre de 2002, habiéndose aplicado a las campañas 2003/2004 y 2004/2005.

En la última reforma de la PAC en el año 2003 se ha reforzado el concepto de condicionalidad, haciendo obligatoria su aplicación a los estados Miembros y definiéndose en mayor medida a nivel europeo. Esta condicionalidad tiene gran importancia pues afecta a todos

- En las parcelas agrícolas que se siembren con cultivos herbáceos de invierno, no se deberá labrar el suelo entre la fecha de recolección de la cosecha anterior y el 1 de septiembre, fecha que se establece como referencia del inicio de la pre-siembra.



- En el caso de que se mantenga el suelo desnudo en los ruedos de los

olivos mediante la aplicación de herbicidas, será necesario mantener una cubierta vegetal en las calles transversales a la línea de máxima pendiente.

- En las tierras de cultivo de retirada, tanto obligatoria como voluntaria, así como en las destinadas al barbecho propiamente dicho, se realizarán opcionalmente: prácticas tradicionales de cultivo, de mínimo laboreo o de mantenimiento de una cubierta vegetal adecuada, bien sea espontánea bien mediante la siembra de especies mejorantes.

- Deberá respetarse la prohibición de quema de rastrojos en todo el ámbito nacional, salvo que, por razones fitosanitarias, sea promovida por la autoridad competente o autorizada por ella.

Las Comunidades Autónomas, teniendo en cuenta la especificidad de las situaciones territoriales correspondientes, podrán desarrollar los requisitos anteriores, es decir, tiene que existir un desarrollo de esta legislación.

Asimismo en distintas OCM se contempla la posibilidad de subvencionar programas destinados a reducir el impacto medioambiental de las actividades agrícolas, como en el caso del olivar, el tabaco y los programas operativos de la OCM de frutas y hortalizas.

Buenas Prácticas Agrarias

Como antes se ha comentado, estas buenas prácticas son de obligado cumplimiento para la concesión de las ayudas en zonas desfavorecidas y las primas a medidas agroambientales. Su

Ayudas agroambientales

Las ayudas agroambientales aparecen en la reforma de la PAC como una de las medidas de acompañamiento a las nuevas ayudas por superficie, desarrollándose a través del Reglamento(CEE) 2078/1992 que establece un marco para el periodo 1992-1999. En la reforma del año 1999 se les concede más importancia y fondos, siendo establecidas por el Reglamento (CE) 1257/1999 de desarrollo rural. Según se define en esta normativa

Las buenas prácticas son de obligado cumplimiento para la concesión de las ayudas en zonas desfavorecidas y las primas a medidas agroambientales

funcionamiento es pues similar a la condicionalidad en las ayudas directas.

El desarrollo en España aparece recogido en el anexo 1 del Real Decreto 708/2002. En el mismo se definen como las técnicas normales de explotación que responsablemente aplicaría un agricultor en la zona donde ejerza su actividad. Asimismo se establece que dada la diversidad de suelo agrario y clima en España, las Comunidades Autónomas, atendiendo a las peculiaridades propias de las diferentes zonas agroclimáticas, podrán establecer otras prácticas beneficiosas para el medio ambiente, cuya observancia será complementaria de las establecidas en el citado anexo.

Entre las BPA, se recogen las siguientes relacionadas con la agricultura de conservación:

- Prohibición del laboreo convencional a favor de pendiente.
- Prohibición de quemar los rastrojos y restos de cosecha. Cuando sea aconsejable su quema por motivos sanitarios o fitopatológicos deberán autorizarlo los servicios competentes de la Comunidad Autónoma, haciendo constar expresamente los fundamentos técnicos, así como las medidas de seguridad que deberán tomarse.

que abarca el periodo 2000-2006, estas ayudas se conceden a los agricultores que contraigan compromisos agroambientales por un período mínimo de cinco años. El contenido de los compromisos agroambientales no podrá limitarse a la simple aplicación de las buenas prácticas agrarias ordinarias, incluyendo servicios que no se contemplen en otras medidas de ayuda, como el apoyo al mercado o las indemnizaciones compensatorias.

La ayuda respecto de los compromisos agroambientales se concede anualmente y se calculará sobre la base de el lucro cesante, los costes suplementarios derivados del compromiso, y la necesidad de proporcionar un incentivo, siendo los importes máximos 600 euros /ha para los cultivos anuales, 900 euros /ha para los cultivos perennes y 450 euros /ha para otros usos, con un presupuesto previsto para el periodo 2000-2006 en España de 1.194 millones de euros.

El desarrollo en España de las medidas agroambientales se produce a través del Real Decreto 4/2001. Las medidas y los compromisos de cada una de ellas aparecen recogidos en el Anexo II del citado Real Decreto, modificado por el Real Decreto 172/2004. Existen nueve medidas diferentes, que comprenden

104 actuaciones, para cada una de las cuales, se especifican unos objetivos en función de los cinco ejes de actuación.

Los sistemas de agricultura de conservación aparecen reflejados en las siguientes medidas y actuaciones:

- Capítulo 1: extensificación de la producción agraria.

- La medida 1.1, barbecho agroambiental, establece la obligación de mantener el rastrojo al menos cinco meses. La prima es de 40,87 euros.

- La medida 1.1.1, complementaria a la anterior, consiste en dejar sobre el terreno la paja de cereal en al menos el 50% de la superficie. Además el rastrojo debe mantenerse en todas las parcelas destinadas a barbecho medioambiental. La prima complementaria es de 19,23 euros.

- En la medida 1.3, girasol de secano en rotación, se

establecen determinadas excepciones en los casos de siembra directa y mínimo laboreo.

- Capítulo 3: técnicas ambientales de racionalización en el uso de productos químicos

- La medida 3.3, producción integrada, recoge la obligación de mantener la cubierta vegetal en cultivos perennes. Por otra parte, se debe cumplir lo establecido en las normas genéricas y específicas de producción integrada que en muchos casos recogen la obligación de utilizar la AC.

- Capítulo 9: gestión integrada de las explotaciones

- Medida 9.1.1, mejora y conservación del medio físico en zonas de pastos y rastrojeras. Entre los compromisos se incluye no levantar los rastrojos hasta cinco meses después de la recolección de las superficies de cereales y dejar al menos del 50% de la paja de cereal sobre el terreno.

Tabla 1. Desarrollo de las medidas agroambientales 4.1 (lucha contra la erosión en cultivos leñosos) y 4.2 (siembra directa y mínimo laboreo) en las Comunidades Autónomas

CCAA	Medida	Cultivos	Restricción geográfica	Normativa
Andalucía	4.1	Olivar	No hay	Orden de 31 de enero de 2005 (BOJA 14/02/2005)
Aragón	4.1	Leñosos en secano	ZEPA de Guara	Orden de 30 de diciembre de 2004 (BOA 26/01/2005)
Asturias	4.1	Viñedo	No hay	Resolución de 19 de enero de 2004 (BOPA 06/02/2004)
Baleares	4.1	Olivar	No hay	Orden de 10 de octubre de 2002 (BOIB 05/11/2002)
Canarias	4.1	Cultivos leñosos	No hay	Orden de 9 de diciembre de 2004 (BOC 16/12/2004)
	4.2	Cultivos herbáceos	No hay	Orden de 9 de diciembre de 2004 (BOC 16/12/2004)
Cataluña	4.1	Avellano	No hay	Orden ARP/138/2005 (BOGC 14/04/2005)
La Rioja	4.1	Olivar y almendro	Comarcas de Rioja Media, Rioja Baja, Sierra Rioja Media y Sierra Rioja Baja	Orden 6/2002 de 13 de febrero (BOR 16/02/2002)
	4.1	Olivar y viñedo	Determinadas comarcas	Orden 3838/2001 e 10 de diciembre (BOCM 21/12/2001)
Madrid	4.2	Cultivos herbáceos	Comarcas Suroccidental y Las Vegas	Orden 3838/2001 e 10 de diciembre (BOCM 21/12/2001)
	4.1	Olivar, viñedo, almendro, albaricoquero, algarrobo	No hay	Orden de 28 de junio de 2005 (BORM 09/07/2005)
Valencia	4.1	Cerezo y avellano	Determinados municipios	Orden de 26 de enero de 2005 (DOCV 31/01/2005)

- Medida 9.1.2, actuaciones en sistemas adeshados. Se prohíbe la utilización de aperos de labranza que inviertan los horizontes del suelo. En pendientes superiores al 10% se prohíben las roturaciones. Por otra parte no se pueden levantar los rastrojos hasta cuatro meses después de la recolección y se debe dejar al menos el 50% de la paja de los cereales sobre el terreno.

Sin embargo es el capítulo 4, lucha contra la erosión en medios frágiles, la que recoge de una forma más directa ayudas a las técnicas de agricultura de conservación. Incluye las siguientes actuaciones:

- Medida 4.1, actuaciones en cultivos leñosos en pendiente o terrazas. Establece compromisos como la prohibición de utilizar aperos que volteen el suelo o la obligación de establecer cubiertas vegetales en el centro de las calles en las parcelas con pendientes medias su-

periores al diez por ciento o en suelos con insuficiente permeabilidad. La prima es de 132,22 euros /ha.

- Medida 4.2: aplicación de técnicas de las siembra directa y mínimo laboreo en cultivos herbáceos en parcelas con pendiente superior al ocho por ciento. La prima es de 54,09 euros /ha.

- Medida 4.3, mantenimiento de tierras abandonadas. No se permite el empleo de aperos que volteen el suelo.

Las fichas técnicas de todas estas medidas se pueden consultar en el sitio web del MAPA: <http://www.mapa.es/desarrollo/pags/magam/medidas.htm>

Como se comentó anteriormente, las Comunidades Autónomas pueden seleccionar entre las 104 actuaciones posibles aquellas que se aplicarán en su territorio. En la **tabla 1** se describen las CCAA que han desarrollado las medidas 4.1 y 4.2. Estas medidas pueden ser aplicadas sólo a determinados cultivos o a determinadas zonas.

Como antes se ha comentado el Real Decreto 4/2001 afecta a toda España excepto a Navarra y País Vasco, que poseen planes de desarrollo rural propios. En el caso de Navarra la medida agroambiental 6, métodos de producción agraria compatibles con la conservación del medio natural en explotaciones extensivas de secano, establece compromisos respecto al calendario de laboreo en cultivos herbáceos, no pudiéndose labrar hasta el 15 de septiembre, así como la prohibición de quemar el rastrojo. En el caso del País Vasco existe una medida de apoyo a la siembra directa, con una ayuda de 60 euros/ha/año en parcelas con pendiente superior al 12%.

Las preocupaciones medioambientales aparecen recogidas en otras muchas medidas de desarrollo rural. Así el Reglamento (CE) 1257/1999 establece entre sus diferentes medidas de desarrollo rural las ayudas a las inversiones en las explotaciones agrarias, estableciendo que uno de los objetivos que deben cumplir estas inversiones es proteger y mejorar el medio natural. En algunas Comunidades Autónomas se recoge dentro de esta línea la ayuda a la adquisición de sembradoras de siembra directa. Por último es posible acceder a determinadas ayudas a la adquisición de maquinaria a través de los programas LEADER y PRODER.

Perspectivas futuras: la futura política de desarrollo rural y la directiva de suelos

Como antes se ha comentado la política de desarrollo rural en la Unión Europea se implementa a través de períodos de programación, comprendiendo el actual los años 2000 a 2006. En junio del presente año el Consejo aprobó el nue-

vo Reglamento de Desarrollo Rural para el periodo 2007-2013, aunque sin una dotación presupuestaria definitiva dada la falta de acuerdo sobre las perspectivas financieras que se produjo en la última cumbre de la Unión Europea. Seguramente el presupuesto previsto por la Comisión europea de 88.750 millones de euros se verá reducido.



Los tres principales objetivos de la nueva política de desarrollo rural son:

- aumentar la competitividad del sector agrícola
- mejorar el medio ambiente y rural a través de ayudas a la gestión de las tierras
- mejorar la calidad de vida en las zonas rurales y fomentar la diversificación de las actividades económicas.

Podemos apreciar como la protección y mejora del medio ambiente continuará siendo una de las prioridades, estableciéndose un mínimo de financiación para este eje del 25%. Respecto a las ayudas agroambientales establece que sólo cubrirán los compromisos que impongan mayores exigencias que los requisitos obligatorios correspondientes establecidos en el Reglamento 1782/2003, previamente comentados en el apartado 2. Asimismo establece la obligación de cumplir dichas condiciones de tal forma que las buenas prácticas agrarias y los requisitos de condicionalidad del pilar I coincidirán.

Por otra parte, en respuesta a la creciente preocupación sobre los procesos de degradación del suelo en la Unión Europea, la Comisión ha iniciado los pasos necesarios para el establecimiento de una futura política comunitaria de protección de suelos. Con esta iniciativa se pretende que el suelo disponga de instrumentos equivalentes a los ya existentes para la protección de la calidad del agua y del aire.

El primer paso lo ha constituido la publicación por parte de la Comisión de una Comunicación titulada: "Hacia una estrategia temática para la protección del suelo" (COM(2002) 179 final). Este documento ha sido sometido a un amplio proceso de consulta que concluyó en julio de 2004 y en el que la AEAC ha participado activamente. En el sitio web de la UE sobre protección de suelos se pueden encontrar los do-

cumentos resultantes (ver <http://europa.eu.int/comm/environment/soil/index.htm>).

Tras este período, de acuerdo al calendario establecido por la Comisión, la Estrategia Temática para la Protección del Suelo será adoptada en noviembre de 2005 y constará de tres elementos:

- una Comunicación estableciendo los principios de la Política Comunitaria de Protección del Suelo
- una propuesta legislativa para la protección del suelo – Directiva Marco de Suelo que pretende alcanzar el balance correcto entre acción a nivel de la UE y subsidiariedad.
- un análisis de los impactos ambientales, económicos y sociales de la propuesta.

En definitiva se trata de un gran paso adelante, reconociéndose por primera vez la necesidad de establecer una política comunitaria de protección del suelo, equiparándose a otros recursos que hasta ahora habían concentrado la atención de las autoridades europeas.