

# La Política Agroambiental

## COMPLEJIDAD Y CONCRECCIÓN

Por: Jordi Rosell\* y Lourdes Viladomiu\*

La puesta en marcha de los Programas de Desarrollo Rural, en el marco de la reforma de la Política Agraria Común contenida en la llamada Agenda 2000, ha dado lugar a la redefinición de los programas agroambientales comunitarios. Ahora las medidas agroambientales se han agrupado bajo el paraguas de estos Programas de Desarrollo Rural que contienen el grueso de las actuaciones de la vertiente desarrollo rural de la política agraria. Esto ha comportado la necesidad de adaptarse a las orientaciones del Capítulo VI ("Medidas agroambientales") del nuevo marco reglamentario sobre las ayudas al desarrollo rural (Reglamento (CE) 1257/1999) así como a las orientaciones contenidas en Reglamento (CE) 1750/1999 que establece las disposiciones de aplicación.

### EL REAL DECRETO 4/2001 SOBRE AYUDAS A LA UTILIZACIÓN DE MÉTODOS DE PRODUCCIÓN AGRARIA COMPATIBLES CON EL MEDIO AMBIENTE

El Real Decreto 4/2001, de 12 de ene-



La utilización óptima de energía se limita a la maquinaria agrícola y la optimización se obtiene con las exigencias de la Inspección Técnica de Vehículos

**Imprecisas  
medidas para la  
conservación del  
suelo**

ro, desarrolla para el ámbito español el régimen de ayudas a la utilización de métodos de producción agraria compatibles con el medio ambiente. El Ministerio de Agricultura en el citado Real Decreto estipula los principios generales, que posteriormente deberán desarrollar las Comunidades Autónomas,

quienes son las encargadas de ponerlos en práctica.

Los temas objetivo que contempla el nuevo Real Decreto son: extensificar la producción agraria, potenciar las variedades autóctonas con riesgo de erosión genética, racionalizar el uso de productos químicos, luchar contra la erosión, proteger humedales y sistemas especiales con alto interés, usar eficientemente el agua, proteger el paisaje, prevenir incendios y gestionar de forma

integrada las explotaciones ganaderas. Se ha optado por mantener un amplísimo abanico temático que permita un amplio número de programas al igual que en su momento se hizo con la aplicación del Reglamento 2078/92. No ha cambiado el periodo de aplicación que se mantiene en cinco años, ni las características de los beneficiarios, ni el régimen de incompatibilidades.

El Real Decreto, sin embargo, contiene novedades que permiten apreciar el perfeccionamiento de las actuaciones agroambientales y su creciente complejidad. Entre éstas podemos destacar el establecimiento de un *Código de buenas prácticas habituales*, la creación de *Comités Técnicos* y la obligatoriedad de cumplimentar *Cuadernos de seguimiento* por parte de las explotaciones agrarias.

(\*) Dpto. Economía Aplicada. Universidad Autónoma de Barcelona



La reglamentación no hace ninguna consideración al laboreo mínimo u otras técnicas que están experimentando un rápido crecimiento

## DEFINICION DE UN CODIGO DE BUENAS PRACTICAS HABITUALES

Uno de los problemas más relevantes a los que se enfrentaron los programas agroambientales puestos en funcionamiento en los años noventa, en el marco del antiguo Reglamento 2078/92, fue la determinación de los *niveles de partida* en los diferentes temas agroambientales. Por *niveles de partida* entendemos las prácticas agrarias consideradas como "habituales" o "normales" cuya mejora en términos ambientales (o, eventualmente, su mantenimiento, caso de amenaza de desaparición) podría merecer una prima agroambiental. Sin esta determinación se corre el peligro de conceder ayudas por realizar prácticas agrarias habituales y/o obligatorias en el marco de las regulaciones existentes. En este sentido el Reglamento 1257/1999 especifica que "el contenido de los compromisos agroambientales no podrá limitarse a la simple aplicación de las buenas prácticas agrarias ordinarias" (art. 23.2). Estos mínimos definen pues un código de buenas prácticas habituales, que deberán cumplir todos los agricultores que deseen beneficiarse de la política agroambiental, pero sin que por ello merezcan una ayuda económica. La política agroambiental deberá aportar un "valor añadido" ambiental por parte de los agricultores.

El establecimiento de este código no es tarea fácil por cuanto se han de considerar aspectos muy variados, en realidades agrarias y naturales muy diversas. Además debe ser un código rea-

lista y bien ajustado a la situación actual. Si no es realista puede conducir al fracaso de los programas al requerirse un esfuerzo ambiental no compensado suficientemente. Asimismo un código adecuado debería evitar la sobrecompensación al permitir definir con cierta precisión el esfuerzo adicional requerido por la medida agroambiental. En este sentido el Reglamento es muy claro al señalar que "el nivel de referencia para calcular el lucro cesante y los costes adicionales resultantes del compromiso (agroambiental) contraído serán las buenas prácticas agrarias habituales en el área concreta en que se aplique la medida" (art. 17.1). También debería garantizar que los programas agroambientales proporcionen resultados reales (el valor añadido al que nos referíamos), al tiempo que estimula el cumplimiento de normas ya aprobadas. Gracias a los *Códigos de buenas prácticas habituales*, las retribuciones que perciban los agricultores al acogerse a cualquier programa agroambiental deberán compensar esfuerzos adicionales para la protección del medio ambiente y que se sitúen por encima de lo que ya era habitual en España.

Las buenas prácticas habituales recogidas en el Real Decreto se han definido teniendo en cuenta ocho aspectos diferentes que corresponden a ámbitos muy variados.

El primer ámbito es la **conservación del suelo y lucha contra la erosión** incluyéndose los aspectos del laboreo, así como *las alternativas y rotaciones*. Aun indicándose en el propio Real Decreto que el laboreo de los sue-

**Exigir el cumplimiento de la normativa en materia de aguas no es mera formalidad**

los españoles es una de las prácticas más problemáticas desde el punto de vista agroambiental y que se precisa establecer normas para que no suponga un perjuicio, posteriormente se despacha el tema considerando que el agricultor siempre es consciente de la importancia de un laboreo correcto y que nunca utiliza instrumentos de labranza ni tipo de labores que vayan en detrimento de las producciones esperadas. Además se reconoce que es difícil establecer una norma diferenciada para que sea válida, no sólo en el conjunto de España, sino para una región o, incluso, para una comarca o en la misma explotación. La reglamentación no hace ninguna consideración al laboreo mínimo u otras técnicas que están experimentando un rápido crecimiento. Igualmente impreciso es el tema de las alternativas y rotaciones en donde se consideran habituales todo tipo de alternativas conforme a criterios de sostenibilidad. Tampoco la reglamentación hace referencia a lo que es habitual, ni a lo que se entiende por criterios de sostenibilidad. Más contundente es la prohibición del laboreo convencional a favor de pendiente para todas las parcelas que se acojan a los beneficios de la política agroambiental. En síntesis, los criterios de la técnica de laboreo apropiada se dejan abiertos a consideración del agricultor, pero se prohíbe el laboreo convencional a favor de pendiente. Por otro lado, se aceptan todo tipo de alternativas y rotaciones que se practiquen conforme a criterios de sostenibilidad.

El segundo ámbito es la **utilización óptima de la energía**. La actuación se limita a la maquinaria agrícola y la optimización se obtiene cumpliendo con las exigencias de la Inspección Técnica de Vehículos Agrícolas. Esta inspección tiene entre sus objetivos asegurar el uso eficiente de combustibles fósiles.

El tercer tema, comprende la **utilización eficiente del agua**. Esta cuestión es de primordial importancia en un país en donde la agricultura es responsable de casi el 80% del consumo de agua y en donde los conflictos por el uso de ésta son continuados. En el Código se incluyen dos cuestiones. La primera exige el cumplimiento de la normativa en materia de concesión de aguas y de limitaciones de uso establecidas por las Confederaciones Hidrográficas, a través de los correspondientes certificados expedidos por la autoridad competente. Este requisito en principio parece una mera formalidad. En la práctica, si se implementa estrictamente, puede ayudar a clarificar el desordenado y caótico tema de las concesiones de aguas que hoy sufren algunas cuencas españolas. La segunda cuestión hace referencia a garantizar un correcto mantenimiento de los sistemas de riego que evite pérdidas de agua cualquiera que sea el sistema de riego utilizado. Sin apostar por ningún sistema de riego, opta por controlar el estado de la red interna de riego de la explotación y obligar a realizar las correspondientes reparaciones.

En cuarto lugar, se contempla la **conservación de la diversidad biológica** para lo cual se exigirá justificar el cumplimiento de la normativa sobre semillas y plantas de vivero; tomar medidas adecuadas para evitar daños en los nidos de especies protegidas durante la cosecha; no quemar los rastrojos o pastos de cosecha salvo si se dispone de una autorización expresa y establecer franjas labradas en zonas con riesgo de incendio o con alto valor paisajístico.

La **racionalización del uso de fertilizantes** se contempla en quinto lugar. Con relación a fertilizantes se indica la obligatoriedad en el cumplimiento de los programas contenidos en la Directiva comunitaria "Nitratos" en las zonas declaradas como vulnerables. Se indica que la contaminación por mal uso o abuso de fertilizantes no presenta un problema en la mayor parte del territorio español y limita la intervención a las zonas vulnerables a nitratos. Para *estiércoles* y *purines*, se establece que estos no deberán aplicarse sobre terrenos encharcados o con nieve en todo el país. En las zonas vulnerables se definirá la gestión adecuada para su almacenamiento y en cualquier caso se deberá cumplir la normativa de uso de purines y estiércoles establecida por las respectivas CCAA.

El sexto apartado hace referencia a



Garantizar un correcto mantenimiento de los sistemas de riego que eviten pérdidas de agua cualquiera que sea el sistema de riego

la **utilización racional de los productos fitosanitarios**, que se limita al cumplimiento de la normativa existente, indicando que deberán respetarse las indicaciones de los fabricantes, retirar los residuos una vez realizada la aplicación y gestionar los envases según las normas establecidas.

El sexto apartado **recoge la reducción de la contaminación de origen agrario** y más concretamente se refiere a la eliminación de los materiales residuales, indicando que la práctica adecuada es la tradicional (consumo de las partes verdes por el ganado, obtención de leña y quema del resto). Los derivados del plástico deberán depositarse en lugares apropiados.

Por último, en el apartado octavo se recogen **otras actuaciones** por las cuales se prohíbe el abandono de cultivos una vez agotada su vida útil; se obliga a las explotaciones ganaderas a llevar a cabo un programa sanitario preventivo asesorado por un técnico; y no se podrá sobrepasar unos límites de carga ganadera que se condicionan a la pluviometría anual.

Asimismo, el Real Decreto recoge el compromiso de cumplir las leyes de conservación de espacios naturales, la Directiva comunitaria "Hábitats" y los Reales Decretos de protección contra la contaminación de nitratos, residuos y aguas.

### COMITÉS TÉCNICOS.

Una novedad introducida por el Real Decreto es la creación de un **Comité Técnico Nacional de la Producción Integrada**. Sus funciones son las de velar por la homogeneización de las

normas de producción integrada, en especial respecto a los criterios a considerar para el cumplimiento adecuado de los objetos perseguidos por las medidas agroambientales, así como conocer e informar sobre la adecuación de las normas regionales que se establezcan y de los procedimientos para su control. Además deberá coordinar todas aquellas actuaciones en esta materia que conduzcan al mejor cumplimiento de los compromisos agroambientales y todas aquellas actuaciones que tengan relación con los objetivos genéricos y específicos de las medidas agroambientales.

Por otro lado, se exige la creación de **Comités Técnicos** por parte de las Comunidades Autónomas para que fijan criterios que permitan el mejor cumplimiento de los objetivos en las medidas agroambientales: Extensificación, Rotación de cultivos, Biodiversidad, Variedades autóctonas, Racionalización en el uso de productos químicos, Control Integrado, Lucha contra la erosión en medios frágiles, Protección humedales y Sistemas con alto interés medioambiental. Es decir, en la totalidad de las intervenciones, con la excepción de la Agricultura ecológica e integrada, será necesario la creación de un comité técnico.

### CUADERNOS DE EXPLOTACION, DE CAMPO, DE CONTROL.

En Anexo del Real Decreto se detallan las diferentes medidas, determinando las características básicas de los beneficiarios, los compromisos de las medidas y los niveles de las primas básicas y complementarias. Es allí donde

se puede apreciar la exigencia casi general para todas las medidas de que los agricultores cumplimenten un cuaderno.

Se estipulan Cuadernos de **explotación** en las medidas de Extensificación, Biodiversidad, Racionalización en el uso de productos químicos, Producción integrada, Agricultura ecológica, Lucha contra la erosión en medios frágiles, Protección humedales, Sistemas especiales con alto interés medioambiental. En algunos casos se indica específicamente el contenido de estos cuadernos señalándose que deberá llevarse una contabilidad detallada, y/o inscribirse todas las operaciones de cultivo realizadas en cada una de las parcelas. En otros no aparece ningún detalle. En las medidas de rotación de cultivos y control integrado se cumplimentará un **Cuaderno de campo** por parcelas, detallando la utilización, las labores y los tratamientos. En la medida de Variedades autóctonas se cumplimentará un libro o **Cuaderno de control**.

Estos cuadernos de seguimiento de las explotaciones no sustituyen ninguno de los otros elementos necesarios relativos a elaboración de planes, memorias, pasaportes fitosanitarios, etc.

## ALGUNAS REFLEXIONES

El establecimiento de un *Código de buenas prácticas habituales* ha sido un requerimiento impuesto desde la Comisión Europea a todos los países Miembros. Este código tiene como objeto asegurar que los programas tengan un impacto ambiental real y que no se subvencionen prácticas habituales o obligaciones ya establecidas. Cada país puede definir este código sobre la base de sus particularidades y exigencias, pero debe incluir las leyes, decretos y directivas establecidas.

De una primera lectura del Real Decreto español parece deducirse que el Ministerio de Agricultura ha procurado mantenerse en mínimos al incluir en los Códigos básicamente prácticas que son obligatorias como consecuencia de normas correspondientes a variados ámbitos.

No obstante, en nuestra opinión su puesta en práctica tendrá implicaciones importantes. Algunos de los programas agroambientales aprobados en España con anterioridad deberán ser modificados profundamente o retirados por cuanto financiaban prácticas que hoy constituyen requisitos del *Código de buenas prácticas habituales*.

Un ejemplo en este sentido es el programa de protección de los humedales de Castilla-La Mancha, que continúa siendo hoy el primer programa agroambiental español de acuerdo a su coste. Por otro lado, los requisitos pueden cambiar el balance financiero resultado de acogerse a los diferentes programas. En esta dirección se manifestaba la UC-COAG de Castilla y León con relación al Plan agroambiental del Giralol. Dado el escaso número de acogidos en la región, el sindicato exige que se flexibilicen las medidas, anulándose algunas de las disposiciones que se incluyen en el *Código de buenas prácticas habituales*. Se indica en este sentido que no deberían pasar la I.T.V. las máquinas que se emplean en este cultivo, no cumplir lo relativo a restricciones sobre quema de rastrojos y laboreo, o facilitar la escarda química. Estas demandas van en contra de la filosofía del

**Los códigos de buenas prácticas deben ser mínimos a exigir**

establecimiento del Código. Con todo es cierto que si las exigencias son elevadas pueden hacer fracasar algunos programas, posiblemente porque cuando se definieron no tuvieron suficientemente en cuenta estos requisitos.

Cabe asimismo señalar que el establecimiento de estas normas contenidas en el *Código de buenas prácticas*, así como aquellas particulares, requerirán, tal como se estipula, la creación de Comités Técnicos que sean capaces de ajustar convenientemente el programa y las exigencias a la realidad agraria de cada una de las regiones al tiempo que se definan actuaciones que realmente tengan un impacto ambiental manifiesto.

La creación del Comité Técnico Nacional de la Producción Integrada supone un paso adelante en la consolidación de la Producción Integrada en España, al suponer una creciente homogeneización de los criterios de su definición, una coordinación de las actuaciones y disponibilidad conjunta de información sobre este tema. La composición del Comité que se propone es sufi-

cientemente amplia como para posibilitar un consenso entre los diferentes agentes e instituciones implicadas, incluyendo las CCAA que quieran participar. Parece, no obstante, que se trata de un organismo principalmente consultivo, y por tanto muy diferente a un Consejo Regulador que garantice el cumplimiento de unos principios generales.

La presencia de este Comité debería facilitar la ordenación de las producciones españolas que de forma creciente utilizan la denominación integrada e impulsar que las CCAA lancen un mensaje a los consumidores que permita conocer cual es el contenido y ventajas de este tipo de producción.

Comités, cuadernos, memorias y otros muchos instrumentos que se citan en el Real Decreto indican la dificultad de controlar la puesta en práctica de actuaciones más beneficiosas para el medio ambiente. Estas medidas dan idea de la creciente burocratización y complejidad administrativa a la que se ve sometida la agricultura europea. Pero también indica que los programas agroambientales tienen un importante coste de intermediación, es decir de hacerlos funcionar. Muchos de estos costes los asumen las Administraciones públicas pero otros se trasladan a los agricultores. Los programas agroambientales deberán ser suficientemente retribuidos para compensar estos costes, así como todos los que se deriven de su puesta en funcionamiento.

Por último, señalemos que los *Códigos de buenas prácticas habituales* solamente adquirirán su pleno sentido cuando sean mínimos que se exijan en el cumplimiento de todas las medidas de la política agraria, cualquiera que sea su objetivo. En este sentido va el concepto manejado en Francia de *agriculture raisonnée*, entendido como la definición de unos compromisos mínimos de calidad y respeto al medio ambiente que permitan fundamentar un nuevo compromiso entre agricultores y sociedad. También debe considerarse en este sentido la "segunda etiqueta de calidad" mencionado por la Ministra alemana de Protección de los consumidores, Alimentación y Agricultura en su celebre discurso al Parlamento Federal de 8 de febrero. Los programas agroambientales están permitiendo una experimentación de gran utilidad con unos códigos, que todo hace prever pronto, se generalizarán a cualquier beneficiario de la política agraria.