

La agricultura de conservación en la legislación española

Las técnicas y prácticas de laboreo de conservación se están integrando en la legislación agraria española

La agricultura de conservación, que engloba las conocidas técnicas de laboreo de conservación: siembra directa, mínimo laboreo, cubiertas vegetales en cultivos arbóreos, etc., ya es una realidad en nuestra agricultura. Las distintas líneas de subvenciones a estos métodos, cuyo principal objetivo es proteger el suelo de la erosión, han dado como resultado un aumento de la superficie agraria manejada con estas técnicas y del número de agricultores que las conocen y practican.

● **Fernanda Serrano de Noreña.** Ingeniero agrónomo. Director ejecutivo de la Federación Europea de Agricultura de Conservación (ECAAF). Bruselas.

Las administraciones europea y española, así como las de algunos otros países miembros de la UE, han ido constatando con el tiempo y mediante la diversa información aportada por organizaciones dedicadas a la promoción de la agricultura de conservación, que la erosión de los suelos producida por la lluvia y el viento es uno de los problemas medioambientales más graves de algunos países, regiones y zonas de Europa.

La experiencia adquirida sobre estas prácticas y sus beneficios agronómicos, socio-económicos y medioambientales, han hecho de la agricultura de conservación una sólida técnica agrícola para preservar el recurso natural más importante desde el punto de vista agrícola: el suelo y sus características agronómicas. De ello ha resultado que estas técnicas se han ido incorporando a líneas de subvenciones al agricultor, fundamentalmente en los programas agroambientales derivados de la aplicación del Reglamento (CEE) 2078/92.

Es obvio que estas técnicas necesitan para consolidarse definitivamente el respaldo de las administraciones. También es claro que los agricultores nos encontramos en demasiadas ocasiones sometidos a las fluctuaciones producidas por unas políticas agraria y comercial cambiantes, que hacen aumentar nuestra incertidumbre sobre el futuro de nuestras producciones, por ello, muchas veces, el incorporar técnicas beneficiosas desde muchos puntos de vista, como lo son las de la agricultura de conservación, no resulta fácil. Aunque la agricultura de conservación es bien conocida en algunos países como Estados Unidos, Argentina, Brasil, Canadá, Australia... desde hace ya muchos años, en casi todos ellos la expansión de estas técnicas ha tenido un importante apoyo de la administración.

No se trata sólo de que estas prácticas en algunos casos comporten una nueva maquinaria para su apli-

cación, ni tampoco de las subvenciones que reciba el agricultor para asumirlas, sino que es necesario también un asesoramiento técnico continuo y, por tanto, una formación.

A continuación, se recoge la legislación española que en la actualidad incorpora de una u otra forma las técnicas de agricultura de conservación. Casi todos los documentos oficiales que se citan se han originado como resultado del desarrollo del Programa Agroambiental español, derivado de la aplicación del Reglamento (CEE) 2078/92 sobre métodos de producción agraria compatibles con la protección del medio ambiente y de la conservación de los recursos naturales y el paisaje.

Recordemos que este Reglamento surgió, junto con el de Forestación de Tierras Agrarias y el de Jubilación Anticipada, como medidas compensatorias al desequilibrio producido en la renta de los agricultores por la Reforma de la PAC de 1992 (medidas de acompañamiento). Medidas que con el tiempo se van convirtiendo en verdaderos correctores de problemas medioambientales en los países miembros, en la medida en que estos han sido capaces de detectar y legislar sobre realidades agro ambientales concretas.

Diputación de Valladolid

Haciendo un esfuerzo digno de mención, la Diputación de Valladolid, utilizando sus propios recursos, fue la primera región de España que publicó una línea de subvenciones al agricultor para la "Siembra Directa y Temprana de Cereales de Invierno en Secano".



La quema de rastrojos provoca la erosión del suelo, un grave problema en España.

Boletín Oficial de la Provincia de Valladolid, nº 232, de jueves 9 de octubre de 1997 (págs. 1 y SS.).

- Subvención: 3.000 ptas./ha.
- Máximo: 75.000 ptas./titular.
- Período: 1 año.

Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación

El 3 de diciembre de 1997, fueron aprobadas por el Comité Star en la Comisión Europea algunas de las modificaciones que al Programa de Medidas Agroambientales español había presentado el MAPA. Decisión de la Comisión C(97)3485 del 3 de diciembre de 1997, modificando la decisión nº C(95)18 del 19 de enero de 1995, por la que se aprueba el dispositivo de aplicación del régimen de ayudas a los métodos de producción agraria compatibles con la protección del medio ambiente, así como el mantenimiento del espacio natural en España, de conformidad con el Reglamento (CEE) nº 2078/92 del Consejo.

Entre las medidas modificadas, cabe destacar la medida horizontal (de aplicación en todo el territorio español) llamada "**Fomento de la Agricultura Extensiva**". Esta medida del Programa Agroambiental español era desarrollada por el Real Decreto 51/1995 de 20 de enero de 1995 del MAPA, por el que se establece un régimen de medidas horizontales para fomentar métodos de producción agraria compatibles con las exigencias de la protección y la conservación del espacio natural (BOE, nº 33, de miércoles 8 de febrero de 1995, págs. 4.050 y ss.) sin permitir, en principio, la adopción de las técnicas de agricultura de conservación en las parcelas extra de barbecho que la medida fomenta.

Con la modificación se añade textualmente un nuevo compromiso para el agricultor: *«Cuando el agricultor practique laboreo de conservación, podrá reemplazar los compromisos relativos a las labores del final del invierno, el picado de la paja y el enterrado del rastrojo, por un laboreo reducido antes de la siembra o por un no laboreo o siembra directa sobre el rastrojo del cultivo del año anterior. También se permite el tratamiento durante el otoño con herbicidas cuya utilización no supongan problemas de ecotoxicidad»*.

Estas modificaciones podían ser aplicables también a las medidas de "**Sistemas extensivos en tierras cerealistas**" de los programas agroambientales de carácter vertical o de zona [Estepas cerealistas (ZEPA), Protección de fauna y flora en sistemas extensivos cerealistas (RAMSAR)...].

A pesar de que el Real Decreto 51/1995 del MAPA no ha sido modificado con las nuevas condiciones, es cierto que el Ministerio recomendó a las CC.AA. que empezaran a aplicarlas.

- Subvención máxima: 5.000 ptas./ha.
- Superficie mínima: 1 ha. (de barbecho en comarcas con índice mayor al 10 %).
- El porcentaje de la prima recibida disminuye al incrementar el número de hectáreas incluidas en la solicitud.
- La cuantía de la subvención puede variar en función de si se adoptan otros compromisos.
- Período: 5 años.
- Incompatibilidad de la ayuda: con las generales de la PAC concedidas al barbecho y la retirada.

Comunidad Autónoma de Madrid

La Comunidad Autónoma de Madrid fue pionera en el desarrollo de una línea de subvenciones al agricultor para la lucha contra la erosión en cultivos leñosos, mediante la aplicación de las técnicas de agricultura de conservación. Subvenciona el establecimiento de cubiertas vegetales en viñedo, olivar y frutales de cáscara.



La legislación fomenta la utilización de la siembra directa.

Orden 5284/1997 de 16 de diciembre de la Consejería de Economía y Empleo por la que se regula la concesión de ayudas específicas para el mantenimiento del medio natural y la agricultura tradicional, mediante el fomento de métodos de producción agraria compatibles con las exigencias de la protección y conservación del espacio natural en la región madrileña, Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid (BOCM), nº 3, de lunes 5 de enero de 1998 (págs. 4 y ss.). Esta legislación ha sido desarrollada como consecuencia de la aplicación de los programas agroambientales de zona. Su objetivo es la concesión de ayudas al agricultor para el *«mantenimiento del medio natural mediante un programa de lucha contra la erosión dirigido al mantenimiento de cultivos mediante sistemas de mínimo laboreo que permitan el mantenimiento de una cubierta vegetal»*.

La Orden establece el programa en determinadas zonas o regiones de la Comunidad de Madrid y para parcelas en las explotaciones agrarias que cumplan una serie de condiciones relacionadas con su susceptibilidad a la erosión (pendiente media superior al 10%, régimen pluviométrico...). **Las subvenciones se conceden para la práctica del establecimiento y mantenimiento de cubiertas vegetales en los cultivos arbóreos, mediante técnicas de laboreo mínimo o no laboreo.**

Comunidad Autónoma de Andalucía

En esta Comunidad, mediante la Orden de 14 de mayo de 1998 de la Consejería de Agricultura y Pesca, por la que se regulan las ayudas para fomentar en el olivar el empleo de métodos de producción compatibles con las exigencias de protección del medio ambiente y la conservación del espacio natural, se estableció un programa agroambiental de zona derivado de la aplicación del Reglamento (CEE) 2078/92, **para fomentar métodos de lucha contra la erosión en el olivar en pendiente de la citada Comunidad y en particular las cubiertas vegetales entre las hileras de árboles.**

Boletín Oficial de la Comunidad Autónoma de Andalucía (BOJA), nº 61, de 2 de junio de 1998 (págs. 6.479 y SS.).

Las condiciones del olivar para acogerse a estas ayudas son: parcelas de más de 0,5 ha. y con pendiente media superior al 10 %.

- Subvención máxima: 20.000 ptas./ha. y año.
- Máxima: 100.000 ptas./titular y año.
- La prima varía si se adoptan otros compromisos y en función de otras condiciones.
- Proyectos de demostración: 40.000 ptas./ha.
- Ayuda máxima proyecto de demostración: 500.000 ptas./proyecto. (Explotaciones asociadas, máximo: 1.000.000 ptas./proyecto.).

- Período: 5 años.

Comunidad Autónoma de Castilla y León

Como consecuencia de las modificaciones, anteriormente citadas, del Programa Agroambiental español, la Comunidad Autónoma de Castilla y León incorporó las correspondientes a la medida horizontal de **Fomento de la Agricultura Extensiva** y las del programa de zona de **Estepas Cerealistas**.

Las Órdenes que contemplan las modificaciones que permiten al agricultor realizar prácticas de agricultura de conservación (mínimo laboreo y siembra directa) son: la Orden de 26 de diciembre de 1997 de la Consejería de Agricultura y Ganadería, por la que se modifica la Orden de 11 de septiembre de 1997 que regula las ayudas para el fomento de la agricultura extensiva en la campaña agrícola 1997/98 (Boletín Oficial de Castilla y León, (BOCyL nº 1, de 2 de enero de 1998, págs. 63 y ss.), la Orden de 15 de enero de 1998, de la Consejería de Presidencia y Administración Territorial, por la que se regulan las ayudas a las explotaciones que desarrollen prácticas agrícolas tendientes a la protección del medio ambiente en las estepas cerealistas de Castilla y León (BOCyL, nº 11, de 19 de enero de 1998 págs. 548 y SS.) y, por último, la Orden de 11 de septiembre de 1998, de la Consejería de Agricultura y Ganadería, por la que se regulan las ayudas para el fomento de la agricultura extensiva correspondiente a la campaña agrícola 1998/99 (BOCyL, nº 184 de 24 de septiembre de 1998, págs. 8.633 y ss.).

Las Órdenes, que incorporan en todos los casos las modificaciones de estas medidas aprobadas por la Comisión, mantienen la cuantía de las primas percibidas por el agricultor, la duración de los planes (5 años) y solamente varía la superficie mínima para la agricultura extensiva (1 ha.) y los compromisos del agricultor.

Tanto para el Fomento de la Agricultura Extensiva, como para el Programa de Estepas Cerealistas, el nuevo compromiso que permite al agricultor utilizar las técnicas de agricultura de conservación, dice textualmente: *«los titulares de explotaciones agrarias que realicen prácticas de mínimo laboreo o de siembra directa no estarán obligados a enterrar los restos del rastrojo y podrán realizar un tratamiento con herbicidas, cuya utilización no esté prohibida por problemas de ecotoxicidad»*.

- Incompatibilidad entre ambos programas y de estos con las ayudas PAC y las de Forestación de Tierras Agrarias.

Comunidad Foral de Navarra

El Decreto Foral 265/1998 de 7 de septiembre, por el que se establecen ayudas agroambientales relacionadas con la protección del territorio y de los espacios naturales (Boletín Oficial de Navarra, nº 125, de lunes 19 de octubre de 1998, págs. 7.226 y ss.), introduce líneas de subvenciones al agricultor para la práctica de la agricultura de conservación como técnicas para la lucha contra la erosión en explotaciones agrarias. Este Decreto es resultado también de la aplicación de las modificaciones aprobadas por la Comisión del Programa Agroambiental de zona para Navarra, derivado del Re-

glamento (CEE) 2078/92 del Consejo.

En este Decreto se desarrollan dos medidas que fomentan el uso de técnicas de protección del suelo por parte del agricultor: **“Protección de la flora y la fauna en sistemas de cultivos de secano extensivos”** y **“Lucha contra la erosión”**.

Estas medidas se establecen para determinadas zonas del territorio navarro.

Para la medida de protección de la flora y fauna en sistemas de cultivos de secano extensivo, se dice textualmente, para uno de los compromisos que debe asumir el agricultor: *«utilizar productos fitopatológicos de clasificación toxicológica “AAA” o su equivalente en la clasificación toxicológica actual. Durante la realización de los tratamientos con estos productos se pondrá especial cuidado en no contaminar los puntos de agua. No se podrá utilizar herbicidas en los rastrojos, barbechos y linderos, salvo recomendación en circunstancias especiales, tales como la práctica de siembra directa, del Departamento de Agricultura, Ganadería y Alimentación, quién podrá recomendar las funciones técnicas al Instituto Técnico y de Gestión Agrícola»*.

- Subvención: 4.000 ptas./ha.
- La prima puede variar si se adoptan compromisos complementarios como la mejora y mantenimiento de rastrojos destinados al barbecho, dejando en ellos la paja entera sobre el terreno: 6.000 ptas./ha.

- Período: 5 años.

Medida de Lucha contra la erosión, en ella se dice textualmente: *«potenciar la el uso de métodos y sistemas de lucha contra la erosión y, en particular, el mínimo laboreo y el laboreo por curvas de nivel»*. Compromisos: labranza de los rastrojos en toda la explotación, mediante laboreo superficial, sin volteo y siguiendo las curvas de nivel, siempre y cuando la pendiente sea inferior al 8% y la siembra directa sin laboreo previo y siguiendo las curvas de nivel cuando la pendiente sea igual o superior al 8%.

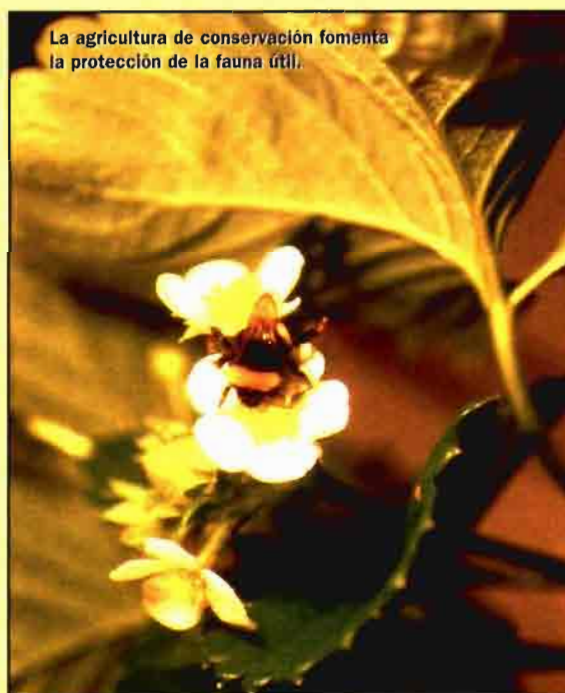
- Subvención: 800 ptas./ha.

• Existen ayudas adicionales para el agricultor que asuma otros compromisos complementarios o cumpla otras condiciones establecidas en el Decreto.

- Período: 5 años.
- Incompatibilidad de ambas medidas entre sí y con las ayudas PAC.

No tenemos constancia hasta la fecha de la incorporación de las modificaciones correspondientes al Fomento de la Agricultura Extensiva en otras comunidades autónomas, incorporando las prácticas de agricultura de conservación.

Por otro lado, de forma indirecta, existen ayudas de carácter europeo y nacional (cofinanciación: Reestructuración de Explotaciones Agrarias/Ley de Modernización de Explotaciones Agrarias) que facilitan la adquisición de nuevas tecnologías y maquinaria al agricultor mediante subvenciones, en porcentajes variables del coste de éstas. Esto colabora de forma indirecta con la promoción de las técnicas y prácticas de agricultura de conservación, ya que pueden ser consideradas como nuevas tecnologías y, en el caso concreto de la siembra directa, estas subvenciones ayudan al agricultor a adquirir la maquinaria específica de siembra directa, que, en muchas ocasiones tienen un coste elevado.



La agricultura de conservación fomenta la protección de la fauna útil.

FOTO: BIOBEST.



Ensayo de cultivo de trigo de siembra directa en España, con buenos resultados.

Otros programas que integran las técnicas de agricultura de conservación

Existen otros programas que, sin establecer líneas de ayudas al agricultor, sí establecen códigos de buenas prácticas agrarias, para que éste voluntariamente los practique.

Así podemos mencionar el **Código de Buenas Prácticas Agrarias** establecido por el Real Decreto 261/1996 de 16 de febrero, del Ministerio de la Presidencia, sobre protección de las aguas contra la contaminación producida por nitratos procedentes de fuentes agrarias, que incorpora a la legislación vigente en España, la Directiva 91/676/CEE.

La Consejería de Agricultura, Pesca y Alimentación estableció mediante Resolución de 31 de julio de 1997, del director general de Investigación y Desarrollo Tecnológico y Sanidad Vegetal, las normas para la producción integrada en cítricos, en el ámbito de la Comunidad Valenciana [97/L9566] (DOGV N° 3.066 de 28 de agosto de 1998, pag. 13.778 y ss.). Este Código de uso voluntario por parte del agricultor, incluye incongruencias tales como: «*Para el manejo del suelo, laboreo y control de malas hierbas: norma estricta o prohibición: con el fin de evitar fenómenos de erosión se adoptarán medidas de conservación de suelo. Se prohíbe la utilización de aperos que destruyan la estructura del suelo y propicien la formación de suelas de labor. Los vegetales procedentes de anteriores cultivos. Recomendación: las malas hierbas se controlarán siempre que se pueda, con medios mecánicos, efectuando labores superficiales con aperos que causen una mínima alteración del terreno. Solamente se utilizarán herbicidas en aquellos casos en que el empleo de maquinaria sea muy dificultoso*». Es evidente que la recomendación no facilita en absoluto el uso de las técnicas de agricultura de conservación.

En la Comunidad Autónoma de Cataluña ocurre prácticamente lo descrito en la Comunidad Valenciana para el mismo tema de la producción integrada de peras, cítricos, manzanas y tomates (Orden de 24 de febrero de 1993, DOGV, n° 1.726, de 26 de marzo de 1993), por la cual se aprueba la Reglamentación de la Denominación Genérica de Producción Integrada y la constitución de su Consejo Provisional y posteriores Resoluciones para cultivos concretos). **Se fomenta el establecimiento de cubiertas vegetales en las plantaciones frutícolas de las especies mencionadas, pero se aconseja para la eliminación de las malas hierbas los medios mecánicos.**

En la Comunidad Autónoma de Andalucía, mediante la Orden de 12 de agosto de 1997 (BOJA, n° 100, de 28 de agosto de 1997, págs. 10.543 y ss.) se establece el Reglamento Específico de la Producción Integrada de Olivar. En este Reglamento, de una forma com-

pletamente coherente, se introduce la **recomendación del uso de las técnicas de agricultura de conservación (cubiertas vegetales en régimen de no laboreo o laboreo mínimo) y se recomienda para el manejo de estas cubiertas utilizar medios químicos, prohibiéndose su eliminación mediante medios mecánicos.**

La Comunidad Autónoma Valenciana publicó también la Orden de 4 de junio de 1997, de la Consejería de Medio Ambiente (DOGV, n° 3.027, de 3 de julio de 1997, págs. 10.698 y ss.) por la que se establece un régimen de ayudas para la conservación de suelos con el fin de evitar la erosión y se convocaban la concesión de las ayudas para 1997 (97/C8291). También ocurre en esta orden que no se contemplan las técnicas de agricultura de conservación como métodos de protección del suelo contra la erosión en explotaciones agrarias y sólo se subvencionan la reconstrucción de los muros de contención de piedra de los bancales y obras complementarias de drenaje.

El futuro de la agricultura de conservación

En España ha calado hondo el problema de la erosión a todos los niveles, incluido el institucional. Nos consta que, tanto el Ministerio de Agricultura en el desarrollo de las nuevas medidas agroambientales que se deberán poner en marcha como fruto del nuevo Reglamento comunitario (todavía no publicado), como el Ministerio de Medio Ambiente en el desarrollo de los programas de lucha contra la desertización, resultado del compromiso español como país firmante del Convenio de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertización, están tratando de incluir a todos los niveles las técnicas de agricultura de conservación con sus diferentes modalidades.

Ya conocemos a fondo la propuesta que el MAPA hizo a la Comisión Europea para aprobar el Programa Agroambiental del Olivar para todo el territorio nacional y en el que se subvencionan estas técnicas de conservación del suelo mediante el establecimiento y manejo de cubiertas vegetales. A través de este programa se pretende conceder ayudas a los agricultores con parcelas de olivar de al menos 0,2 ha. de superficie, con densidad entre 30 y 120 árboles/ha. y más del 10 % de pendiente media o índice pluviométrico inferior a 370 mm./m² y año, para el establecimiento de las citadas cubiertas, con una ayuda de 17.500 ptas./ha. y si se cumplen los compromisos complementarios 22.000 ptas./ha. En este proyecto se dice textualmente: «*en las parcelas con un 10 % de pendiente, se adoptarán prácticas de no laboreo, con cubierta vegetal, prohibiéndose el laboreo como método para eliminar la vegetación o el uso de herbicidas no autorizados*».

El Ministerio de Agricultura está tratando en la actualidad de incorporar dentro de las medidas agroambientales futuras, las técnicas de agricultura de conservación para todos los cultivos, como técnicas generalizadas para la lucha contra la erosión en los suelos agrícolas (mínimo laboreo y siembra directa en cultivos extensivos y cubiertas vegetales en cultivos arbóreos perennes).

La Federación Europea de Agricultura de Conservación (ECAAF), recientemente constituida en Bruselas, así como las Asociaciones Nacionales de Agricultura de Conservación que la integran (AEAC/SV en España, GKB en Alemania, SMI en el Reino Unido, APAD en Francia, Aposob en Portugal, A.I.G.A.Co.S en Italia, tienen, entre otros, el objetivo de fomentar y promover estas técnicas de protección del suelo agrícola informando, continuamente, a las administraciones en particular y a la opinión pública en general, sobre sus beneficios agronómicos, socio-económicos y medioambientales y aumentar el número de hectáreas de superficie agrícola manejada con estas técnicas y el número de agricultores que utilicen estas prácticas tan beneficiosas para mantener un recurso natural vital para la producción agraria, como es el suelo. ■