

# «BASES TEÓRICAS Y MANIFESTACIONES JURÍDICO-SECTORIALES DE LOS NUEVOS ENFOQUES DE SOSTENIBILIDAD AGRÍCOLA»

Lorenzo Mellado Ruiz (Profesor Titular de Derecho Administrativo)

**Sumario.** I. La incidencia de la agricultura en la conservación del entorno; 1. Prácticas agrícolas y preservación ambiental: interrelaciones y condicionamientos; 2. Principales problemas ambientales derivados de las prácticas agrícolas; II. Condicionantes jurídicos de la compatibilización entre la actividad agrícola y la gestión sostenible del entorno; 1. Asunción del principio de ubicuidad u horizontalidad de las variables ambientales e integración de los objetivos ambientales en las políticas agrícolas; 2. Multifuncionalidad, solidaridad y gestión sostenible ambiental de la agricultura; 3. Criterios de limitación ecológica de la propiedad y actividad agraria; III. Fórmulas jurídicas de integración ambiental de la actividad agraria; 1. Presupuestos normativos: legislación general y sectorial; 2. Instrumentos generales de integración y prevención ambiental; 2.1. Evaluación de impacto ambiental y evaluación ambiental estratégica; 2.2. Control de la contaminación agraria; 2.3. Ayudas y subvenciones ecocondicionadas; 2.4. Medidas agroambientales y desarrollo rural; 3. Mecanismos de integración económica; 3.1. La agricultura ecológica; 3.2. Producción integrada; 4. Otra normativa sectorial con incidencia en la actividad agrícola; 4.1. Protección ambiental y recursos forestales; 4.2. Producción agrícola, sanidad vegetal y sanidad animal; 4.3. Control de los productos y residuos fitosanitarios; 5. Mecanismos de control, sanción y restauración de los daños ambientales

**Resumen.** En el marco de los objetivos y principios establecidos a nivel comunitario, la consecución de un «desarrollo agrario sostenible» a nivel interno impone cambios importantes en los sistemas de ordenación de las actividades agropecuarias. El carácter multifuncional de la agricultura, y sus evidentes interacciones con los postulados del principio de sostenibilidad, imponen una nueva regulación integrada superadora de los enfoques sectoriales y parciales existentes hasta ahora. El artículo analiza las bases teóricas de dicha imbricación y sistematiza las fórmulas normativas actuales tanto de condicionalización ambiental directa de la agricultura como de aplicación del principio de sostenibilidad económica a las actividades de producción agrícola.

**Abstract.** In the framework of the objectives and principles established at Community level, achieving a "sustainable agricultural development" internally imposed major changes in management systems of farming. The multifunctional character of agriculture, and its apparent interaction with the tenets of sustainability principle, impose a new regulation that overcomes integrated sectoral and partial approaches existing so far. The article discusses the theoretical basis of the overlapping and systematizes the current regulatory formulas both direct environmental conditionalization of agriculture as the principle of economic sustainability of agricultural production activities.

**Palabras clave:** *Desarrollo agrario sostenible, intervención administrativa en la agricultura, agricultura multifuncional, sostenibilidad integrada*

**Key words:** *Sustainable agricultural development, administrative intervention in agriculture, multifunctional agriculture, integrated sustainability*

## I. LA INCIDENCIA DE LA AGRICULTURA EN LA CONSERVACIÓN DEL ENTORNO

### 1. Prácticas agrícolas y preservación ambiental: interrelaciones y condicionamientos

La relación actual entre las actividades agrícolas y los objetivos generales de protección ambiental es compleja y bidireccional. Por un lado, es verdad que muchos hábitats naturales están mantenidos por prácticas sostenibles de agricultura extensiva, dependiendo numerosas especies silvestres de estos agrosistemas. Pero, por otro lado, es evidente que la agricultura, en sus diversas manifestaciones e intensidades, es un factor de indudable incidencia negativa sobre el mantenimiento de los equilibrios ecosistémicos y la preservación de los recursos y elementos naturales.

La agricultura –y también la ganadería– son actividades económicas humanas con incidencia directa sobre numerosos elementos naturales. Es evidente que las explotaciones agrarias, sometidas hoy a procesos acelerados de mecanización e intensificación productiva, pueden producir graves daños al suelo y subsuelo sobre el que se asientan, a los recursos hídricos, superficiales y subterráneos, de los que se alimentan, a la atmósfera y al paisaje rural, y a la fauna y flora silvestre presentes en los denominados espacios o sistemas agrarios (MÁRQUEZ FERNÁNDEZ). Se trata, pues, de una relación dialéctica, entre la necesidad de obtener productos y rendimientos agrícolas, junto con el sostenimiento de las comunidades rurales, y la inevitabilidad de conservar los recursos naturales origen de los mismos (CARA FUENTES), desarrollando una “nueva” agricultura de conservación y gestión racional de los distintos tipos de agrosistemas.

El denominado «desarrollo agrario sostenible» supone la disolución sintética de la confrontación secular entre las actividades agrícolas y la protección paralela del ambiente natural. Más allá del enquistado problema del déficit alimentario mundial, parece claro hoy en día que las consecuencias de la llamada Revolución Verde, iniciada tras la Segunda Guerra Mundial, y basada, no en un incremento de las tierras de cultivo, sino en un aumento vertiginoso de la producción mediante el uso de nuevos cultivos, plaguicidas, fertilizantes y métodos de riego (BROWN), exigen matizar los logros alimentarios conseguidos, asumiendo las inevitables externalidades ambientales, y replantearse el futuro de los sistemas y las comunidades agrícolas. La solución al problema mundial de la escasez de alimentos y a los problemas locales de desarrollo rural pasa, aparte de una subversión definitiva de las actuales tendencias comerciales, políticas y culturales, por una “nueva” reconciliación entre el hombre y la Naturaleza, por la “ecologización” del hombre y su progreso, por la adopción de una nueva forma de pensar y actuar, transformando a la agricultura, de nuevo, en un arte –frente a la desenfrenada carrera comercial de las últimas décadas–, cuya interpretación sea llevada a cabo por actores responsables con un instrumental útil y, a la vez, respetuoso con el medio en que se va a utilizar.

Las interrelaciones y los mutuos condicionamientos actuales entre la agricultura y el medio ambiente deben ubicarse, pues, en el tránsito hacia una “economía sostenible”, superadora de la visión reduccionista del desarrollo. Dado que el subsistema económico forma

parte de la biosfera, del ecosistema general, el imperativo ético-ambiental consiste en mantener y desarrollar la densidad de la economía global, el progreso económico-industrial del hombre, dentro de los límites de la capacidad de sostenimiento del ecosistema (GOODLAND), ya que el “*sistema total*”, nuestra Tierra, es finito y no ampliable. Como en tantas ocasiones se ha señalado, la optimización del sistema (ecosistema), es decir, la preservación y recuperación de los recursos naturales y de sus interrelaciones, postula el sacrificio de los subsistemas, es decir, la limitación (en este caso del subsistema económico) tanto de la asunción de recursos (*inputs*) como de la liberación de desechos (*outputs*). La tecnología, realidad ubicua y ambivalente de la sociedad postmoderna, en la denominada “*era del mundo lleno*”, debería orientarse, en este sentido, a incrementar la productividad del capital natural, y no tanto la del capital de formación humana.

El modelo socioeconómico de “agricultura sostenible” (CALVO MONNEY) exige, en definitiva, la compatibilización integral entre las necesidades de desarrollo agrícola y la preservación de los elementos naturales susceptibles de verse afectados, aunando las tres funciones esenciales de la agricultura: la función económica, la función social y la función ambiental (CANTÓ).

La agricultura multifuncional del siglo XXI debe, ante todo, prevenir la degradación del medio ambiente, como objetivo indirecto de mantenimiento de las actuales tasas de desarrollo económico, contribuyendo, de un lado, a que los agricultores sostengan activamente la viabilidad ecológica de los espacios naturales (servicio público ambiental) y, de otro, a aumentar la rentabilidad, individual y social, y la eficiencia de las actividades y sistemas agrarios (desarrollo social). Sólo desde estos parámetros de sostenibilidad y desarrollo racional cabe articular jurídicamente las múltiples interacciones entre las prácticas agrícolas y los objetivos de protección ambiental: intensificación productiva y sobreexplotación de los agrosistemas, ocupación desequilibrada del suelo, uniformización y simplificación de cultivos, erosión y desertificación de suelos, contaminación y degradación de los recursos acuáticos, alteración del paisaje rural, afecciones a la fauna y flora autóctona, pérdida de biodiversidad, etc.

Pero no se trata sólo de compaginar los dos términos de esta compleja relación, articulando jurídicamente mecanismos de composición y equilibrio entre ambas visiones del entorno natural. Se trata de integrar en un mismo esquema las necesidades agrícolas y ambientales, de establecer nuevas fórmulas jurídicas de condicionalización sostenible entre el fomento del desarrollo agrícola y el mantenimiento de los elementos naturales. Asistimos, así, a los actuales intentos de integración de las variables ambientales en la política agrícola, de inserción eficiente y responsable de sus condicionamientos, y de limitación ecológica de la actividad y la propiedad agrarias.

## **2. Principales problemas ambientales derivados de las prácticas agrícolas**

Los propios instrumentos que han permitido la elevación de la productividad agrícola en las últimas décadas han sido los causantes, de acuerdo con la conocida ambivalencia de los desarrollos técnicos (ESTEVE PARDO), de los principales problemas a los que se enfrentan las políticas agrícolas y ambientales en la actualidad. El elevado y descontrolado consumo de agua por los sistemas agrícolas modernos ha provocado la disminución de las reservas, una

alteración grave de sus parámetros de calidad, el descenso del nivel freático y la consiguiente salinización de los terrenos irrigados y la contaminación de origen agrario proveniente de fuentes puntuales y difusas, etc. (BERNAL YAGÜE y SANZ RUBIALES). La tecnificación, intensificación y extensión de los suelos agrarios ha conllevado en ocasiones la pérdida de la estructura, fertilidad y capacidad de autorregeneración del sistema edáfico, y, a menudo, la degradación, desertificación y erosión de aquellas zonas sometidas a prácticas agrícolas inadecuadas (CALVO CHARRO: 1999). El empleo excesivo de fertilizantes y productos fitosanitarios ha provocado su concentración elevada en los tejidos y raíces de las plantas, la contaminación del suelo, la acumulación en las aguas subterráneas, la disminución de los microorganismos beneficiosos del suelo y la inhibición de la fijación del nitrógeno, así como el incremento de la resistencia de las plagas y enfermedades, la aparición de nuevas plagas y la eliminación de predadores y enemigos naturales de las plagas vegetales. Pero la verdadera caotización del sistema edáfico por el incremento de insumos artificiales, como consecuencia de lo que se ha denominado “metabolismo social” (MARTÍN MATEO), no reside tanto en el consumo acelerado de energía para la producción intensiva, ni en el correlativo incremento de desechos inútiles o restos degradados o transformados de los productos auxiliares utilizados, sino en la propia alteración de la armonía biológica intrínseca que sustenta la capacidad productiva de los sistemas agrícolas. La sobreexplotación y la progresiva especialización productiva han conllevado, en fin, cambios irreversibles en el uso del suelo, abandono de tierras y producciones, reducción de la mano de obra por la mecanización agrícola y despoblación de las zonas rurales (LÓPEZ BELLIDO).

La actividad agrícola puede producir, pues, si no se invierte seriamente la tendencia actual y no se corrigen las prácticas de intensificación y uniformismo productivo, graves problemas tanto sobre los elementos naturales (agua, suelo y subsuelo, atmósfera, fauna y flora) como, desde una perspectiva más general, sobre los propios equilibrios ecosistémicos y los recursos biogenéticos.

## **II. CONDICIONANTES JURÍDICOS DE LA COMPATIBILIZACIÓN ENTRE LA ACTIVIDAD AGRÍCOLA Y LA GESTIÓN SOSTENIBLE DEL ENTORNO**

### **1. Asunción del principio de ubicuidad u horizontalidad de las variables ambientales e integración de los objetivos ambientales en las políticas agrícolas**

La integración de las exigencias ambientales en las políticas y actuaciones agrícolas exige, en primer lugar, asumir como premisa la naturaleza ubicua u horizontal de los condicionantes ecológicos (CALVO CHARRO: 2004). La protección ambiental es un deber constitucional y una función pública transversal. La trascendencia material de sus postulados y la extensión cada vez mayor de su radio de acción han transformado el ordenamiento ambiental de un conjunto disperso de normas sectoriales a un sistema cada vez más homogéneo de principios y preceptos presentes de forma horizontal en muchas de las políticas verticales a nivel comunitario y estatal. Como ha señalado la propia Comunidad Europea, las consideraciones ecológicas deben tenerse en cuenta a la hora de formular y aplicar políticas

económicas y sectoriales, en la decisión de los poderes públicos, en la dirección y el desarrollo de los procesos de producción y en el comportamiento y elecciones personales.

A partir de este criterio de ubicuidad de las responsabilidades ambientales se ha llegado al principio, asentado ya a nivel comunitario (McMAHON), de la integración efectiva de las exigencias ambientales en las políticas públicas, entre ellas la relativa a la ordenación y fomento de la agricultura. Los condicionantes ambientales no sólo están presentes, por la misma globalidad del entorno natural, en muchas de las decisiones públicas y privadas actuales, sino que su efectiva institucionalización exige la integración o asimilación de sus exigencias funcionales en los mismos procesos internos de decisión y acción.

La defensa del medio ambiente es, pues, un elemento transversal de toda la acción comunitaria (y en segundo plano, estatal), ubicándose los objetivos de sostenibilidad como pautas de integración efectiva con una verdadera vocación horizontal en todos los sectores de intervención ambiental y en todas las políticas de la Comunidad Europea, lo que exigirá, en nuestro tema, la convergencia y complementación de las políticas sectoriales agrícolas y la política horizontal ambiental (CANTÓ). Esta integración agroambiental ha alcanzado su mayor nivel de desarrollo con el V Programa Marco de Medio Ambiente (1993-2000), aunque no hayan faltado también las críticas a un proceso de convergencia quizás excesivamente lento, deslavazado, unilateral y rígido en su adaptación a cada sociedad y sistema jurídico internos (VALERO GUTIÉRREZ DEL OLMO).

A nivel interno, y a falta de un reconocimiento expreso, el principio de integración ambiental se ha residenciado en el seno del derecho constitucional a un medio ambiente adecuado (art. 45 CE), auténtico derecho humano, individual y colectivo, al uso y disfrute sostenible de los recursos naturales. Este derecho-deber viene siendo calificado ya por muchos autores como un auténtico derecho subjetivo (LOPERENA ROTA), de base constitucional, que legitimaría, más allá de los títulos clásicos de ordenación sectorial, la adopción de medidas administrativas de limitación, intervención o fomento de una agricultura compatible con el entorno.

Finalmente, bastantes normas autonómicas recogen ya la conceptualización y las exigencias del principio de integración ambiental, como hace expresamente por ejemplo la Ley Foral 4/2005, de 22 de marzo, de intervención para la protección ambiental (art. 3.2).

## **2. Multifuncionalidad, solidaridad y gestión sostenible ambiental de la agricultura**

Junto al principio general de horizontalidad e integración de las exigencias ambientales, el segundo factor a considerar para la efectiva compatibilización jurídica entre la actividad agrícola y la preservación ambiental es el carácter *multifuncional* de la agricultura. Como lúcidamente ha expuesto CANTÓ LÓPEZ, la agricultura multifuncional, como modelo agrario, se caracteriza porque además de su capacidad para cumplir la función tradicional de producir materias primas y alimentos (función económica), es capaz de prestar otras funciones de la misma o superior importancia, especialmente la protección del ambiente rural y la revitalización de los ecosistemas agrarios (función ambiental) y la contribución al equilibrio y

desarrollo socioeconómico de las propias zonas rurales y del territorio afectado (función social).

Estas tres funciones han de situarse, al menos, al mismo nivel, tanto en su configuración jurídica como en el grado de exigibilidad de las actuaciones públicas, en un equilibrio que conduce, de nuevo, hacia el concepto integrador de la “*agricultura sostenible*”. El desarrollo agrícola sostenible no es sino el modelo ideal de integración y equilibrio entre el crecimiento económico (elemento económico), la cohesión y solidaridad social (elemento social) y la protección racional de los recursos naturales (elemento ambiental). Como se ha dicho, los tres objetivos básicos de la agricultura sostenible serían: a) Conservación de los recursos naturales y protección del medio ambiente; b) Viabilidad económica; y c) Equidad social (JIMÉNEZ DÍAZ).

La agricultura multifuncional viene a coincidir, así, con los postulados básicos del concepto de desarrollo sostenible, como proceso solidario (equilibrio interterritorial e igualación de las condiciones de vida), ilustrado (desarrollo tecnológico racional y responsable frente a la creación de nuevos riesgos) y equitativo (solidaridad intergeneracional). A partir de este delicado equilibrio, y dada la irreversibilidad de muchos de los procesos de degradación y la precariedad de la reacción humana, no cabe sino apoyar un progresivo deslizamiento del concepto desde su consideración como mero objetivo a auténtico principio general del Derecho, concibiéndose entonces como “*un límite a las posibilidades de ponderación entre desarrollo y utilización de los recursos naturales*” (BERMÚDEZ SÁNCHEZ). Su naturaleza principal permitiría conciliar, por lo demás, las notas de multifuncionalidad y reestructuración de la actividad agraria con el imparable proceso global de liberalización de los mercados agrarios.

La normativa ambiental con incidencia en la actividad agrícola debe partir de estos presupuestos de sostenibilidad y equilibrio multifuncional, solidaridad intra e intergeneracional en la utilización productiva de los recursos naturales y gestión racional de los elementos ambientales susceptibles de verse afectados por las decisiones y actividades agrícolas.

### **3. Criterios de limitación ecológica de la propiedad y actividad agraria**

Finalmente, el último factor a considerar dentro de las premisas jurídicas de la normativa agroambiental es la consideración clásica de la intervención administrativa en este sector económico como instrumento de delimitación de la función social de la propiedad y la actividad empresarial agraria. Aunque no pueda decirse que la agricultura haya sido en nuestro país una actividad privada intervenida, sí es cierto que han sido constantes las fórmulas de intervención y ordenación pública de las actividades agrícolas –en tanto actividades clasificadas–, que, como no puede olvidarse, concilian un indudable componente económico con su incidencia directa sobre los sistemas naturales terrestres. Por ello, aunque con base en el art. 38 CE puede hablarse de una libertad de empresa agraria, puesto que la actividad agrícola es hoy, ante todo, una actividad empresarial íntimamente relacionada con el derecho a la propiedad privada (TENA PIAZUELO), la función social de la propiedad agraria (y los deberes derivados de la misma para su titular) y los condicionantes prevalentes de orden económico o ecológico han de ser tenidos en cuenta a la hora de delimitar legalmente el contenido de estos derechos. Como señala la STC 37/1987, de 26 de marzo, “*las limitaciones a la*

*actividad empresarial agrícola son, desde el punto de vista que ahora nos ocupa, indisociables de las limitaciones a las facultades de uso y disfrute de la propiedad rústica, determinadas por la función social de esta última”.*

Hoy en día, la síntesis de ambas exigencias (función social y preservación ambiental) conduce a nuevas orientaciones de limitación sostenible de la propiedad agraria (como ha sucedido positivamente, por ejemplo, en una materia conexas como es la protección de los montes, fundamentada, dice el art. 4 de la nueva Ley 43/2003, de 21 de noviembre, en la “función social” de los mismos), sobrepasando la visión clásica economicista de la propiedad, de tal forma que la solidaridad colectiva no impone ya la mera delimitación legal del contenido definitivo de las titularidades dominicales, sino la garantía –individual y social- del mandato constitucional de preservación y restauración del medio ambiente (DELGADO DE MIGUEL). Se trata de lo que acertadamente se ha denominado “*función ecológica de la propiedad*”, como mecanismo de racionalización ético-colectiva de los derechos individuales, en este caso, del derecho a la propiedad y la actividad agrarias, implicando la modalización positiva de su ejercicio desde la perspectiva de la finitud y fragilidad de los recursos naturales fuente de las producciones agrarias (FAJARDO MARTOS).

### **III. FÓRMULAS JURÍDICAS DE INTEGRACIÓN AMBIENTAL DE LA ACTIVIDAD AGRARIA**

#### **1. Presupuestos normativos: legislación general y sectorial**

Los tres factores complementarios analizados en el apartado anterior conducen a la realidad jurídica actual de integración exponencial de las exigencias de protección ambiental dentro de las políticas y actuaciones sobre agricultura. A partir del art. 45 de la Constitución, la naturaleza transversal del mandato de protección ambiental y la globalidad del derecho humano a un medio ambiente adecuado, imponen la inserción efectiva de los condicionantes ambientales dentro de la política agraria, como medio de solidaridad intergeneracional y equilibrio multifuncional de la actividad agrícola, y sobre el presupuesto de la legitimidad colectiva de la delimitación directamente ecológica de las facultades de los derechos de propiedad y empresa agraria.

Ahora bien, la recepción e integración de las variables ambientales en el grupo normativo sobre agricultura ha sido, en nuestro país, lenta y difusa. La realidad es que hoy, y a pesar de los avances motivados por la propia evolución de la normativa comunitaria, no existe una regulación general específica sobre la delimitación ecológica de la propiedad y el suelo agrarios, ni sobre los condicionantes transversales a tener en cuenta en la definición y ejecución de las políticas y actuaciones jurídico-públicas con incidencia en la agricultura. Es necesario, pues, sistematizar los títulos jurídicos que justifican esta nueva clase de intervención administrativa en la agricultura con motivo de la salvaguarda del medio ambiente. Porque, en realidad, el principio de integración agroambiental en nuestro sistema jurídico debe analizarse desde dos perspectivas complementarias, aunque, a mi juicio, aún insuficientes: de un lado, la previsión y condicionalización ambiental prevista en normas generales o estructurales de carácter ambiental, de ordenación agrícola, urbanística o territorial, etc, como por ejemplo la

normativa sobre evaluación de impacto ambiental, y de otro, la reglamentación detallada de normas especiales directamente dirigidas a la compaginación de los factores ambientales y agrícolas, como por ejemplo la normativa sobre agricultura ecológica.

Aunando estos dos enfoques se analizan a continuación las diversas fórmulas de integración ambiental presentes en nuestro ordenamiento, distinguiendo entre los mecanismos de condicionalización ambiental de la agricultura y los instrumentos de sostenibilidad económica. También se hará referencia a los requisitos ambientales previstos en normas adyacentes a la ordenación agrícola y las previsiones sobre control, sanción y restauración de los daños ambientales producidos por las actividades agrícolas.

## **2. Instrumentos generales de integración y prevención ambiental**

### **2.1. Evaluación de impacto ambiental y evaluación ambiental estratégica**

La evaluación de impacto ambiental es una técnica preventiva y horizontal de ponderación proactiva de las consecuencias ambientales de un determinado proyecto, público o privado. Se regula hoy, en primer término, por el Real Decreto Legislativo 1/2008, de 11 de enero, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Evaluación Ambiental de proyectos. La integración ambiental se produce de forma anticipada a través de la valoración específica e independiente de las variables ambientales presentes en la toma de decisiones sobre la realización de un determinado proyecto, relativo a las obras, instalaciones o actividades tasadas en la propia normativa. Concretamente, en el Anexo I, relativo a los proyectos de evaluación ambiental obligatoria, se hace mención, dentro del Grupo 1, a actividades agropecuarias de singular importancia, como por ejemplo los proyectos para destinar terrenos incultos o áreas seminaturales a la explotación agrícola intensiva que impliquen una determinada superficie o los proyectos de gestión de recursos hídricos para la agricultura cuando afecten a una superficie mayor de 100 hectáreas. En el Anexo II (proyectos de evaluación potestativa) se contienen, a su vez, los proyectos de concentración parcelaria, los proyectos de gestión de recursos hídricos por la agricultura cuando afecten a una superficie mayor de 10 hectáreas o proyectos para destinar áreas seminaturales a la explotación agrícola intensiva no incluidos en el Anexo I.

El intento de racionalización ecológica que conlleva la evaluación de impacto ambiental se ha visto ya superado, dadas las limitaciones operativas que desprende su ámbito material de aplicación (sólo proyectos concretos) y la rigidez formal de su componente objetivo (listas tasadas de proyectos sometidos a evaluación), por la llamada evaluación ambiental estratégica (MELLADO RUIZ). Esta evaluación programática supone el estadio más avanzado, por su misma anticipación, de la política preventiva para el logro del desarrollo sostenible. Implica la evaluación transversal e integral de una futura actuación con incidencia sobre el entorno, pero desde su primer estadio de programación ideal, antes de su plasmación en proyectos o actuaciones singulares concretas, a fin de valorar cualquier posible alternativa o compensación desde una óptica global del conjunto de la decisión. Su regulación se contiene hoy en la Ley 9/2006, de 28 de abril, sobre evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente.



Mediante estas dos técnicas de ponderación ambiental anticipada se pretende, en definitiva, la integración de las exigencias y condicionamientos ambientales tanto en la ejecución material y singular de proyectos concretos como en el diseño y planificación indiciaria de las políticas o actuaciones con incidencia sobre el entorno.

## **2.2. Control de la contaminación agraria**

Diferentes normas se han ocupado hasta la fecha de la integración agroambiental desde la perspectiva de la prevención, control y restauración de los elementos naturales afectados por las actividades agrarias, directamente o a través de los subproductos de las mismas. Pueden destacarse en este sentido disposiciones importantes como la Directiva 91/676/CEE, de 12 de diciembre, relativa a la protección de las aguas contra la contaminación producida por nitratos utilizados en la agricultura, que obliga a los Estados miembros a designar las zonas consideradas como vulnerables y a establecer códigos de buenas prácticas agrarias que garanticen el empleo correcto de los abonos químicos y orgánicos (desarrollada a nivel interno mediante el Real Decreto 261/1996, de 16 de febrero), o la Directiva 86/278/CEE, de 12 de junio, de protección del medio ambiente y en particular de los suelos en la utilización de lodos de depuradora, incorporada a nuestro ordenamiento jurídico por el Real Decreto 1310/1990, de 29 de octubre.

## **2.3. Ayudas y subvenciones Ecocondicionadas**

La Comunidad Europea permite que los agricultores obtengan ayudas y subvenciones como compensación a la adopción de prácticas agrarias específicamente concebidas para contribuir a proteger el medio ambiente y conservar los espacios naturales. Se trata de medidas directas de fomento, excepcionalmente autorizadas en el seno del mercado interior comunitario, orientadas al estímulo ecológico de la actividad privada agraria. Dado que suponen costes adicionales al respeto de los parámetros ordinarios de las buenas prácticas agrarias y equivalen a la prestación de un auténtico “servicio ambiental”, parece lógica su admisión desde la premisa de la autovinculación de las ayudas al cumplimiento de los requisitos ambientales (ecocondicionalidad).

Estas ayudas se regulaban en el Reglamento (CE) nº 1259/1999, de 17 de mayo, sustituido después por el Reglamento (CE) nº 1782/2003, de 20 de septiembre, por el que se establecen las disposiciones aplicables a los regímenes de ayuda directa en el marco de la Política Agrícola Comunitaria y derogado finalmente por el nuevo Reglamento en vigor 73/2009, de 19 de enero. Y a nivel interno, en el Real Decreto 1322/2002, de 13 de diciembre, sobre requisitos agroambientales en relación con las ayudas directas en el marco de la Política Agrícola Comunitaria (sustituido posteriormente por el Real Decreto 2352/2004, de 23 de diciembre), por el que se adoptan los requisitos de protección del entorno a los que se condiciona el otorgamiento de las ayudas, así como las consecuencias en caso de incumplimiento, con la finalidad de articular la normativa básica y homogénea de esta materia para todo el territorio nacional, aunque se dejan ciertos aspectos de ejecución y control en manos de las Comunidades Autónomas (CANTÓ LÓPEZ).

## 2.4. Medidas agroambientales y desarrollo rural

Finalmente, dentro de las medidas generales de integración agroambiental podemos mencionar, de forma convencional, las fórmulas de fomento de la agricultura sostenible en el marco de la promoción del desarrollo rural. Los dos grandes objetivos de la nueva Política Agrícola Comunitaria (tras la reforma efectuada en junio de 2003) son, de hecho, la conquista de la multifuncionalidad agrícola y la contribución al desarrollo rural sostenible.

Dado el carácter multifuncional de la agricultura y sus constantes interacciones con el entorno agrario, se ha puesto de manifiesto la necesidad de integrar también las variables ambientales y las exigencias de protección natural dentro de los instrumentos de ordenación y desarrollo rural. Diferentes normas estatales y autonómicas acogen ya, siguiendo las directrices marcadas a nivel comunitario (Decisión 2006/144/CE, de 20 de febrero, sobre las directrices estratégicas comunitarias de desarrollo rural), estas pautas de ecologización de la política y las actuaciones de desarrollo rural. Se trata, como apunta por ejemplo la Ley valenciana 8/2002, de 5 de diciembre, de ordenación y modernización de las estructuras agrarias, de matizar los objetivos de modernización y defensa del espacio rural a través de los inevitables condicionantes ecológicos, superando la dialéctica entre la política de estructuras agrarias y la política de desarrollo rural al concebirlas de un modo integral y complementario. Se apuesta, así, por la *“renovación funcional del espacio rural como elemento estructural en la ordenación integral del territorio”*. Fruto de este proceso de integración son, por ejemplo, medidas como la regulación sectorial del suelo no urbanizable de especial protección por razón de sus valores agrarios, la promoción del espacio rural con fines turísticos, de ocio, sociales, etc., el control de los procesos urbanísticos dentro del suelo de interés agrario, el fomento de actividades agrarias sostenibles, etc. El objetivo es, en definitiva, promover un modelo de desarrollo de agricultura sostenible capaz de integrar la eficacia económica con el medio ambiente (lo que podría denominarse “desarrollo rural sostenible”), asegurando la calidad de los productos y de los procesos de producción, el desarrollo del empleo y la calidad de vida de los habitantes del medio rural. Objetivos recogidos hoy de forma expresa en la Ley 45/2007, de 13 de diciembre, para el desarrollo sostenible del medio rural, cuya primera finalidad nuclear es mantener y ampliar la base económica del medio rural mediante la preservación de actividades competitivas y multifuncionales y la diversificación de su economía con la incorporación de nuevas actividades compatibles con un desarrollo sostenible (art. 2.1.a). Como acciones generales para la promoción de este “desarrollo rural sostenible” se contienen instrumentos de fomento y activación de las prácticas y actividades de la agricultura territorial (art. 16), estimulándose fundamentalmente aquella actividad agrícola, ganadera y forestal suficiente y compatible con el desarrollo sostenible del entorno, con una atención preferente a los titulares de las explotaciones territoriales; instrumentos económicos novedosos, como el denominado “contrato territorial de zona rural”, fórmula público-privada de colaboración para la orientación e incentivo de la sostenibilidad agraria en el medio rural (LOZANO CUTANDA y ARROYO YANES); mecanismos de incidencia y favorecimiento sectorial, como la priorización de infraestructuras rurales, el estímulo de la diversificación económica o la creación adaptada de empleo a nivel rural, etc.

Con un enfoque más general, también se han aprobado normas horizontales para la integración voluntaria de las exigencias ambientales en los instrumentos de modernización y desarrollo rural. Se trata del Reglamento (CE) 1257/1999, de 17 de mayo, sobre la ayuda al desarrollo rural a cargo del FEOGA, que recoge medidas de fomento para favorecer los

métodos de producción agrícola compatible con la preservación del entorno y el mundo rural. Como claramente expone CANTÓ LOPEZ, este instrumento tiene una doble finalidad: *“fomentar métodos de producción agraria compatibles con el ambiente y así reducir los métodos de producción intensiva favoreciendo las formas de extensificación, y por otro lado, remunerar un servicio ambiental cuando favorecen la conservación del ambiente de forma independiente a la actividad agrícola”*.

Este Reglamento ha sido desarrollado a nivel interno mediante el Real Decreto 4/2001, de 12 de enero, por el que se establece un régimen de ayudas a la utilización de métodos de producción agraria compatibles con el medio ambiente, modificado parcialmente mediante el Real Decreto 708/2002, de 19 de julio, de medidas complementarias.

### **3. Mecanismos de integración económica**

#### **3.1. La agricultura ecológica**

En términos generales, se viene concibiendo la agricultura ecológica como un sistema agrario funcional cuyo objetivo básico es la obtención de alimentos de máxima calidad respetando el medio ambiente y conservando la fertilidad de la tierra mediante la utilización óptima de los recursos y sin el empleo de productos químicos de síntesis (GUERRERO ALARCÓN). Confluyen, pues, la dimensión de integración ambiental de la agricultura y de rendimiento económico y sostenibilidad física de las producciones agrarias.

Hasta ahora, la ordenación de este tipo de agricultura sostenible se ha venido encauzando mediante instrumentos de fomento, de estímulo económico para la asunción voluntaria de las condiciones y exigencias de producción y comercialización de las diferentes clases de productos ecológicos. Concretamente, iniciará esta línea de acción a nivel comunitario el Reglamento CEE 2092/91, de 24 de junio, sobre la producción agrícola ecológica y su indicación en los productos alimenticios, que, junto con sus modificaciones posteriores, configurará un sistema voluntario y específico de etiquetado ecológico para los productos agrarios en el ámbito comunitario. El sistema armonizado de etiquetado y control pretende, de un lado, garantizar unas condiciones de competencia leal dentro del mercado europeo para este tipo de productos, asegurando la transparencia en las fases de producción y elaboración y aumentando la confianza y credibilidad de los consumidores, y, de otro, indicar y controlar la utilización de un método específico de producción ecológica, basado en una utilización menos intensiva de la tierra y en un mayor equilibrio entre la oferta y la demanda de productos agrarios, la protección del ambiente y el mantenimiento del espacio rural (CANTÓ LÓPEZ). Este Reglamento ha sido finalmente derogado y sustituido por el nuevo Reglamento 834/2007, de 28 de junio, sobre producción y etiquetado de los productos ecológicos, cuya finalidad nuclear es definir más explícitamente los objetivos, los principios y las normas aplicables a la producción ecológica para contribuir a la transparencia y la confianza de los consumidores, así como fijar una definición armonizada del propio concepto de producción ecológica.

La agricultura ecológica responde, pues, a los principios de sostenibilidad agrícola y uso racional de los espacios agrarios, de implicación, participación y corresponsabilización voluntaria de los agentes privados en la conquista colectiva de determinados fines de interés general (como es la protección del ambiente) y de transparencia informativa e

intervencionismo público para la ordenación de las conductas económicas privadas compatibles, desde una visión integrada de la cadena de producción, con las exigencias y necesidades ambientales. Quizás en un futuro no muy lejano haya que empezar a sustituir, como se ha apuntado ya, estos incipientes mecanismos de participación privada orgánica/institucional y procedimental por nuevas fórmulas de auténtica *colaboración* administrativa, con una efectiva asunción del ejercicio de funciones públicas por los particulares, en nuevos contextos de agricultura viable, competitiva y multifuncional, y con una notable reducción del proteccionismo público (FERNÁNDEZ GARCÍA).

Para la adaptación de las previsiones directas del Reglamento comunitario se dictaría a nivel interno el Real Decreto 1852/1993, de 22 de octubre, sobre producción agrícola ecológica, modificado parcialmente por el Real Decreto 506/2001, de 11 de mayo y por el Real Decreto 1614/2005, de 30 de diciembre. Esta norma determina las indicaciones protegidas en todo el territorio nacional (art. 2), atribuye a las Comunidades Autónomas la competencia para la designación de las autoridades competentes para el control de las actividades de agricultura ecológica, y, en su caso, para la autorización y supervisión de entidades privadas de control (art. 5), y crea la Comisión Reguladora de Agricultura Ecológica, con funciones consultivas y coordinadoras (art. 7).

### **3.2. Producción integrada**

Los sistemas de producción integrada intentan cohesionar la rentabilidad de los cultivos con la protección del entorno agrario, a través de prácticas e instrumentos respetuosos con el equilibrio de los ecosistemas y actuaciones de reducción de la contaminación de los recursos y de la cantidad de residuos químicos indeseables en los alimentos (CANTÓ LÓPEZ). Más concretamente, el Real Decreto 1201/2002, de 20 de noviembre, sobre producción integrada de los productos agrícolas define este método de producción como un *“sistema agrícola de obtención de vegetales que utiliza al máximo los recursos y los mecanismos de producción naturales y asegura a largo plazo una agricultura sostenible, introduciendo en ella métodos biológicos y químicos de control, y otras técnicas que compatibilicen las exigencias de la sociedad, la protección del ambiente y la productividad agrícola, así como las operaciones realizadas para la manipulación, envasado, transformación y etiquetado de productos vegetales acogidos al sistema”* (art. 2).

Se trata, en definitiva, tanto de un método de agricultura sostenible como de un instrumento de mercado, basado en la compatibilización económica entre la calidad de los productos, la protección del entorno y la rentabilidad comercial de la explotación. La protección ambiental reside en la utilización de un bien determinado de consumo, integrándose las variables ecológicas en fórmulas administrativas no sustitutivas del mercado sino potenciadoras de su finalidad. Aún siendo un sistema voluntario, los propios mecanismos del mercado, incentivos de la información pública del control inherente a estos sistemas de producción sostenible, condicionarán la rentabilidad del mismo. En este sentido, el Real Decreto antes citado no sólo se ocupa de las reglas de producción y los requisitos generales a cumplir por los operadores que se acojan a los sistemas de producción integrada (anexos I y II), sino también de la regulación del uso y etiquetado de las identificaciones de garantía que diferencien estos productos ante el consumidor (art. 7).

Sin perjuicio de la identificación de garantía nacional de producción integrada, pueden existir identificaciones de garantía establecidas por las Comunidades Autónomas o por entidades privadas. Es el caso, por ejemplo, de la marca de garantía andaluza, establecida inicialmente en el Decreto 215/1995, de 19 de septiembre, sobre producción integrada en agricultura y su indicación en productos agrícolas, sustituido después por el Decreto 245/2003, de 2 de septiembre, que regula la producción integrada y su indicación en productos agrarios y sus transformados. Esta última norma simplifica y generaliza el concepto de “producción integrada”, entendiéndose por tal los sistemas de producción, manipulación, transformación o elaboración de productos agrarios que utilizan al máximo los recursos y los mecanismos de producción naturales, de forma que se garantice una agricultura sostenible (también establecen una identificación de garantía regional normas como el Real Decreto canario 1201/2002, de 20 de noviembre, por el que se regula la producción integrada de productos agrícolas y el Decreto de desarrollo 79/2003, de 12 de mayo o el Decreto aragonés 223/2002, de 25 de junio, de regulación y fomento de la producción integrada de vegetales).

Conviene decir, además, que la producción integrada supone la culminación de los métodos habituales de control utilizados desde hace ya bastantes años en la lucha integrada contra las plagas, entendida como el método de control de las mismas que aplica un conjunto de sistemas satisfactorios desde el punto de vista económico, ecológico y toxicológico, dando prioridad a la utilización de elementos naturales de regulación y respetando los niveles de tolerancia.

#### **4. Otra normativa sectorial con incidencia en la actividad agrícola**

##### **4.1. Protección ambiental y recursos forestales**

Las relaciones entre la ordenación forestal y las actividades agrarias son evidentes e intensas. Se comparte un elemento natural único y común, el suelo, las actividades agrícolas pueden ocasionar daños y perjuicios para los recursos forestales (caso por ejemplo, de la quema ilegal de rastrojos o malas hierbas causante de un incendio forestal), agricultura y aprovechamiento forestal forman parte interrelacionada de un marco mayor de vertebración del espacio rural y de desarrollo sostenible de los espacios naturales y de las poblaciones incluidas en ellos, etc. En este sentido, la política forestal comunitaria vienen propugnando, desde la aprobación del Reglamento 2328/1991, de 15 de julio, una regulación forestal global, apoyada en los principios de obtención de productos forestales, conservación del medio ambiente, colaboración de los sujetos privados –propietarios o no-, promoción de la diversidad de la flora y fauna, conservación del clima, reutilización del suelo agrícola y generación de empleo en el mundo rural.

La actual Ley de montes española, la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, acoge en parte estos planteamientos de defensa, aprovechamiento y gestión sostenible de los recursos forestales, desde una perspectiva de protección sistémica, con atención al resto de subsistemas sociales, económicos y ecológicos interrelacionados con los espacios forestales, entre ellos, los implicados en las prácticas agrícolas y ganaderas de las comunidades rurales. Es destacable, así, que entre los principios inspiradores de la Ley (art. 3) se mencione en el apartado d) al “*fomento de las producciones forestales y sus sectores económicos asociados*” y en el e) a “*la creación de empleo y el*

*desarrollo del medio rural*?. Existen luego algunas previsiones importantes sobre la función social de los montes –y la consiguiente restricción de determinadas actividades agrícolas-, sobre su gestión sostenible y las correspondientes medidas de protección (limitación de los cambios de uso forestal y modificación de la cubierta vegetal, prevalencia de la planificación forestal, etc.) y sobre los mecanismos de defensa contra los incendios forestales.

## **4.2. Producción agrícola, sanidad vegetal y sanidad animal**

La normativa sobre ordenación y producción agrícolas tiene incidencia sobre la dimensión ambiental de la agricultura desde el momento en que incluye entre sus objetivos la adecuación de la planificación y la orientación de la producción a la demanda del mercado, el control y optimización de los medios de producción y la mejora de la producción agrícola y la sanidad vegetal, con la introducción de sistemas de producción respetuosos con el medio, la constitución de agrupaciones de productores que faciliten la integración de innovaciones para la mejora sanitaria y la sostenibilidad y la promoción de programas de prevención y lucha contra agentes nocivos vegetales y programas de gestión de residuos (Ley 18/2001, de 31 de diciembre, de orientación agraria de Cataluña, completada ahora, en lo relativo a la posible funcionalidad del denominado “contrato global de explotación”, por el Decreto 2/2012, de 3 de enero).

Con vinculación directa a estos mismos objetivos, constituye hoy un ámbito importante de intervención administrativa la regulación de la sanidad vegetal. Su fin es prevenir y minimizar la introducción y diseminación de cualquier agente patógeno dañino para las plantas y productos vegetales, con lo que se pone de manifiesto su tradicional vinculación a los objetivos de protección ambiental y preservación de los ecosistemas agrarios (BASSOLS COMA). Superando la tradicional dispersión normativa de este sector y algunas normas ya anacrónicas, encabeza hoy este subsistema normativo a nivel estatal la Ley 43/2002, de 20 de noviembre, de sanidad vegetal. En lo que aquí interesa, los objetivos básicos de la Ley son la protección de los vegetales y los productos vegetales de los daños ocasionados por las plagas, la prevención frente a la introducción de plagas de cuarentena para los vegetales y los productos vegetales, la interdicción de los riesgos que para la salud de las personas y animales y contra el medio ambiente puedan derivarse del uso de los productos fitosanitarios y garantizar que la defensa fitosanitaria se ajuste y respete las condiciones de utilidad, eficacia y seguridad (art. 1.2). Para conseguir estos objetivos, se establecen una serie de medidas de prevención (obligaciones de inspección, información y notificación de los agentes implicados, deberes de registro, limitaciones a la introducción y circulación de vegetales, adopción de medidas fitosanitarias de salvaguardia, controles en frontera, etc.) y lucha (obligaciones de actuación de los particulares, declaración de existencia de una plaga, situaciones de emergencia fitosanitaria, etc.) contra las plagas de los vegetales.

Finalmente, los objetivos de condicionalización o integración ambiental de la agricultura y la ganadería también se dejan entrever en la normativa sobre sanidad animal, articulada hoy a nivel estatal a través de la Ley 8/2003, de 24 de abril. Entre los fines de la ley se pueden citar, como ejemplos de medidas de modulación ambiental de las actividades ganaderas, el objetivo directriz de la prevención, lucha, control y erradicación de las enfermedades de los animales, así como la mejora sanitaria de los animales, de sus explotaciones, de sus productos y de la fauna de los ecosistemas naturales, la prevención de la

introducción en el territorio nacional, y en el resto de la Unión Europea, de enfermedades de los animales, la protección de la salud humana y animal mediante la prevención, lucha, control y, en su caso, erradicación de las enfermedades de los animales susceptibles de ser transmitidas a la especie humana o que impliquen riesgos sanitarios que comprometan la salud de los consumidores, la prevención de los riesgos para la sanidad animal derivados de la utilización incorrecta de productos zoonos, de la administración de productos nocivos y del consumo de productos para la alimentación animal que contengan sustancias capaces de desencadenar la aparición de enfermedades en los animales, etc.

### 4.3. Control de los productos y residuos fitosanitarios

Los productos fitosanitarios, sobre todo en entornos de agricultura intensiva, son necesarios para proteger los cultivos contra las plagas, las enfermedades y las malas hierbas. Su regulación y uso incide, pues, sobre la ordenación de las actividades agrícolas. Pero, a la vez, estos productos (pesticidas, plaguicidas, fungicidas, herbicidas, etc.) suponen un riesgo, cada vez más patente, sobre el entorno de aplicación y sobre la sanidad vegetal, animal y humana. El control de su utilización y la reducción y aprovechamiento de sus residuos supone un conjunto de restricciones de naturaleza ambiental y sanitaria aplicables sobre las actividades agrícolas.

El agotamiento progresivo de los recursos, las nuevas necesidades del hombre (de calidad alimentaria en algunas zonas, y de auténtica subsistencia en otras) y, sobre todo los riesgos que puede comportar el uso indiscriminado e inconsciente de los productos fitosanitarios –pilar en su momento de la llamada Revolución verde-, tanto para el aplicador o el medio ambiente (degradación de plaguicidas en el suelo de aplicación, transformación en metabolitos, acumulación de pesticidas en el tejido vegetal y animal y alteración del ciclo biológico, contaminación de aguas subterráneas, contaminación atmosférica mediante técnicas de aplicación extensiva, etc) como para el consumidor final (residuos en los productos, contaminación ambiental, adquisición de resistencia a fitoparásitos, incorporación a la cadena alimenticia a través del engorde de animales, etc), hacen necesario sustituir los clásicos planteamientos antropocéntricos de la revolución química de la producción alimentaria por los modernos análisis socio-económicos acerca del alcance (o la virtualidad) de los límites ecológicos que vienen impuestos por la implantación de un desarrollo agrario sostenible. Como se dice en la Comunicación de la Comisión europea sobre “Una estrategia temática para el uso sostenible de los plaguicidas” (DOCE C 85, de 8 de abril de 2003), a largo plazo, *“el objetivo principal debe ser que disminuya la dependencia de la agricultura de los plaguicidas químicos. La evolución debe orientarse hacia la elaboración de soluciones biológicas alternativas, hacia la resistencia propia de los vegetales y hacia métodos de agricultura susceptibles de reducir la utilización de plaguicidas”*.

Así pues, la racionalización del uso de productos y sustancias fitosanitarias debe respetar los condicionantes establecidos en las normas, asumiendo no sólo el “coste económico” del tratamiento de los residuos o de la restauración de la zona contaminada, sino también su innegable “coste ambiental”, más trascendente quizás en tanto que, como es sabido, conforme aumenta la entropía del residuo, es decir, el desorden o la energía degradada no aprovechable ni reciclable, se agrava el coste total que conlleva su recuperación. Sólo mediante una gestión racional de estos riesgos, que exige un cambio radical en el comportamiento actual de los agentes agrarios, podrá acabarse con la que se ha denominado *“toxicodependencia de la agricultura”*.

Siguiendo nuestra dispersa y motorizada normativa en este ámbito (DÁVILA ZURITA y BUENDÍA MOYA), cabe entender por productos fitosanitarios aquellas sustancias activas (fitosanitarios simples) o preparados que contengan una o más sustancias activas (fitosanitarios complejos), en la forma en que se ofrecen para su distribución a los usuarios (componente económico), destinados a la prevención de la sanidad vegetal (plaguicidas, o, como término más general, biocidas), a la alteración heterónoma del proceso vital de los vegetales (fertilizantes), a la conservación de los productos vegetales, a la eliminación de vegetales indeseables o perjudiciales (herbicidas) o a la destrucción de parte de los vegetales o el control de su desarrollo inadecuado o irregular.

De una forma convencional, podría agruparse esta normativa en siete grandes grupos, con las siguientes normas cabecera de cada uno de ellos:

- *Comercialización de productos fitosanitarios*: Directiva 91/414/CEE, de 15 de julio, relativa a la comercialización de productos fitosanitarios y Real Decreto 2163/1994, de 4 de noviembre, que implanta el sistema armonizado comunitario de autorización para comercializar y utilizar productos fitosanitarios (ampliamente desarrollado después para adaptar al progreso técnico y científico el Anexo I, que contiene la lista comunitaria de sustancias activas admitidas en los productos fitosanitarios);

- *Control de organismos nocivos para los vegetales*: Directiva 2000/29/CE, de 8 de mayo, por la que se deroga la Directiva 77/93/CEE, de 21 de diciembre, relativa a las medidas de protección contra la introducción en la Comunidad de organismos nocivos para los vegetales o productos vegetales y contra su propagación en la Comunidad, y Real Decreto 58/2005, de 21 de enero;

- *Fabricación, comercialización y utilización de plaguicidas*: Directiva 1999/45/CE, que deroga la anterior Directiva 78/631/CEE, de 26 de junio, sobre clasificación, envasado y etiquetado de preparados peligrosos (plaguicidas) y Real Decreto 3349/1983, de 30 de noviembre, que aprueba la Reglamentación Técnico-Sanitaria para la fabricación, comercialización y utilización de plaguicidas, declarado vigente, con sus modificaciones posteriores, por la D. T. 3ª.2 de la Ley 43/2002, de 20 de noviembre, de sanidad vegetal;

- *Envases de productos fitosanitarios*: Real Decreto 1416/2001, de 14 de diciembre, sobre envases de productos fitosanitarios;

- *Contenidos máximos de residuos de plaguicidas*: Directivas 76/895/CEE, de 23 de noviembre, relativa a la fijación de los contenidos máximos de residuos de plaguicidas en las frutas y hortalizas, 86/362/CEE, de 24 de julio, relativa a la fijación de contenidos máximos para los residuos de plaguicidas sobre y en los cereales y 90/642/CEE, de 27 de noviembre, relativa a la fijación de los contenidos máximos de residuos de plaguicidas en determinados productos de origen vegetal, incluidas las frutas y hortalizas), y a nivel interno, Real Decreto 280/1994, de 18 de febrero, sobre límites máximos y control de residuos de plaguicidas y Real Decreto 569/1990, de 27 de abril, de fijación de los contenidos máximos para los residuos de plaguicidas sobre y en los productos alimenticios de origen animal;

- *Fertilizantes y abonos*: Directiva 97/63/CE, de 24 de noviembre, por la que se modifican las Directivas 76/116/CEE, 80/876/CEE, 89/284/CEE, 89/534/CEE y



98/3/CE, de 15 de enero, relativas a la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros en materia de abonos, y Real Decreto 824/2005, de 8 de julio, sobre productos fertilizantes;

- *Preparados y productos químicos peligrosos*: Directiva 1999/45/CE, de 31 de mayo, sobre aproximación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros relativas a la clasificación, el envasado y el etiquetado de preparados peligrosos, y Real Decreto 255/2003, de 28 de febrero, que aprueba el Reglamento sobre clasificación, envasado y etiquetado de preparados peligrosos.

Toda la normativa dictada hasta la fecha sobre los productos y residuos fitosanitarios se mueve en un oscilante equilibrio entre la importancia –comunitaria e interna- de la producción vegetal y su consecuente defensa frente a organismos nocivos, para evitar una disminución del rendimiento y aumentar la productividad agrícola (SERRANO PAREDES), y la posibilidad de que los productos utilizados, fundamentalmente plaguicidas químicos, puedan tener efectos perjudiciales tanto para el ambiente natural como para la salud humana y animal (VALVERDE GARCÍA y GONZÁLEZ PRADAS). Quizás la nueva Ley española de sanidad vegetal (Ley 43/2002, de 20 de noviembre), contribuya a alcanzar una mayor estabilidad entre estos dos polos de tensión. Su objetivo es articular una regulación integral de las actividades de prevención frente a los perjuicios y riesgos derivados de los productos y residuos fitosanitarios. Como se dice claramente en su art. 25, es necesaria una “*racionalización del uso de medios de defensa fitosanitaria*”, para “*subordinar su uso a la salud de las personas y de los animales y a su compatibilidad con el desarrollo de una agricultura sostenible respetuosa con el medio ambiente*”, en definitiva, para una protección sostenible y adecuada de los propios mecanismos de autosostenimiento del medio, de regeneración y equilibrio de los ciclos naturales, de favorecimiento, en fin, de la propia vida, en tanto estatuto jurídico –no sólo biológico- unitario. Contiene desde esta perspectiva la nueva ley una serie de disposiciones comunes sobre la prevención y la lucha contra las plagas de los vegetales, las condiciones generales de comercialización y uso de los medios de defensa fitosanitaria, los requisitos comunes de las sustancias activas utilizadas, el control administrativo de los productos fitosanitarios, el régimen de residuos y los medios biológicos de sanidad vegetal (ARIAS APARICIO).

## **5. Mecanismos de control, sanción y restauración de los daños ambientales**

Finalmente, como instrumentos reactivos de integración ambiental en las actividades agrarias hay que mencionar las previsiones contenidas en la normativa referente a esta materia relativas a las potestades de seguimiento, inspección y control de las actuaciones agrícolas privadas (intervención operativa de la Administración), a los mecanismos de sanción administrativa derivada de la constatación del incumplimiento de las prescripciones legales y a los deberes generales de restauración de los espacios agrícolas afectados por una actividad ilegal. En los tres casos nos encontramos con fórmulas correctoras de control o sanción que pueden utilizar los criterios o condiciones ambientales como parámetro de contraste del juicio de legalidad.

## REFERENCIA BIBLIOGRÁFICA

- ARIAS APARICIO, F., *Derecho y sanidad vegetal. Régimen de los productos fitosanitarios y otros medios de defensa fitosanitaria*, Comares, Granada, 2008.
- ARROYO YANES, L. M., *El desarrollo sostenible del medio rural: los contratos territoriales de explotación agraria*, en VV. AA., *Nuevas Políticas Públicas. Anuario multidisciplinar para la modernización de las Administraciones Públicas*, 4, (2008), págs. 213-231.
- BASSOLS COMA, M., “El régimen jurídico-administrativo de la sanidad vegetal y de las plantas genéticamente modificadas”, *Noticias de la Unión Europea*, 184, (2000), págs. 9-23.
- BERMÚDEZ SÁNCHEZ, J., “Criterios de una nueva reglamentación ambiental. A propósito de la regulación económica y el medio ambiente”, *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, 198, (2002), págs. 111-154.
- BERNAL YAGÜE, J. L., *La contaminación de las aguas por las actividades agrarias*, en VV. AA., *Medio Ambiente y crisis rural*, Secretariado de Publicaciones de la Universidad de Valladolid, Valladolid, 1996, págs. 103-121.
- BROWN, L. R., *Ante la perspectiva de la escasez de alimentos*, en BROWN, L. R. (dir.), *La situación del Mundo, 1997*, Informe del WorldWatch Institute sobre el Progreso hacia una Sociedad Sostenible, Icaria, Barcelona, 1998.
- CALVO CHARRO, M., “Contaminación de suelos y desertización en España (Un análisis global de su situación jurídica)”, *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, 167, (1999), págs. 143-178.
- CALVO CHARRO, M., *Problemática medioambiental de los suelos en España: contaminación y desertización*, en *Escritos de Derecho Ambiental*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2004.
- CALVO MONNEY, M<sup>a</sup>. C., *Biodiversidad y agricultura sostenible*, en LLEDÓ YAGÜE, F. (ed.), *Derecho agrario. Ante el tercer milenio*, Dykinson, Madrid, 2002.
- CANTÓ, M<sup>a</sup>. T., *Ordenación ambiental de la agricultura (ayudas ecocondicionadas y técnicas de mercado)*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2005.
- CARA FUENTES, E. I., *Agricultura, Medio ambiente y Administraciones públicas*, Ayuntamiento de El Ejido, El Ejido (Almería), 2006.
- DÁVILA ZURITA, M. M<sup>a</sup>. y BUENDÍA MOYA, J., *El mercado de productos fitosanitarios*, Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, Madrid, 1991.
- DELGADO DE MIGUEL, J. F., *Derecho agrario ambiental. Propiedad y ecología*, Aranzadi, Pamplona, 1992.
- ESTEVE PARDO, J., *Derecho del medio ambiente*, Marcial Pons, Madrid, 2005.

- FAJARDO MARTOS, P. J., *La función ecológica de la propiedad agraria*, en VV. AA., *Los cultivos bajo plástico. Actas del Primer Congreso Europeo de Derecho Agrario*, Instituto de Estudios Almerienses y Excma. Diputación Provincial de Almería, Almería, 1995.
- FERNÁNDEZ GARCÍA, A., *Participación y colaboración ciudadana en la Administración agraria*, INAP, Madrid, 2005.
- GOODLAND, R., *La tesis de que el mundo está en sus límites. Más exactamente: Que no puede mantenerse el actual crecimiento de la economía global basado en el consumo incontrolado de recursos*, en GOODLAND, R.; DALY, H.; EL SERAFY, S. y VON DROSTE, B. (eds.), *Medio Ambiente y desarrollo sostenible. Más allá del Informe Brundtland*, Trotta, Madrid.
- GUERRERO ALARCÓN, L., *Manual para hacer agricultura ecológica*, Instituto la Rural, Cajamar, Almería, 2001.
- JIMÉNEZ DÍAZ, R. M., *Concepto de sostenibilidad en agricultura*, en JIMÉNEZ DÍAZ, R. M. y LAMO DE ESPINOSA, J., *Agricultura sostenible*, Agrofuturo/Life/Mundi-Prensa, Madrid, 1998.
- LOPERENA ROTA, D., *El derecho al medio ambiente adecuado*, Civitas, Madrid, 1998.
- LÓPEZ BELLIDO, L., *Agricultura y medio ambiente*, en JIMÉNEZ DÍAZ, R. M. y LAMO DE ESPINOSA, J. (coords.), *Agricultura sostenible*, Agrofuturo/Life/Mundi-Prensa, Madrid, 1998.
- LOZANO CUTANDA, B., “Los contratos territoriales: una fórmula de financiación de actividades agrarias con gran potencial de futuro”, *Diario La Ley*, 7760, (2011).
- McMAHON, J., *EU Agricultural Law*, Oxford University Press, Oxford, 2008.
- MÁRQUEZ FERNÁNDEZ, D., *Los sistemas agrarios*, Síntesis, Madrid, 1998.
- MARTÍN MATEO, R., *El ambiente como objeto de Derecho*, en VV. AA., *Derecho y Medio Ambiente*, Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo, CEOTMA, Madrid, 1981.
- MELLADO RUIZ, L., *Gestión sostenible del agua y evaluación de impacto ambiental de obras hidráulicas*, Comares, Granada, 2004.
- SANZ RUBIALES, I., *Los vertidos en aguas subterráneas. Su régimen jurídico*, Marcial Pons, Madrid, 1997.
- SERRANO PAREDES, O., “Mercado único, medio ambiente y controles fitosanitarios. La Directiva 90/642, relativa a la fijación de contenidos máximos de residuos de plaguicidas en determinados productos de origen vegetal, incluidas las frutas y hortalizas”, *Revista de Estudios e Investigación de las Comunidades Europeas*, 19, (1991), págs. 81-89.
- TENA PIAZUELO, V., *La regulación administrativa de los sectores económicos*, en BERMEJO VERA, J. (dir.), *Derecho Administrativo. Parte especial*, 5ª ed., Civitas, 2001.

- VALERO GUTIÉRREZ DEL OLMO, E., *Agricultura y medio ambiente: una ecuación cargada de incógnitas*, Ponencia presentada en la Jornada Autonómica de Galicia, Santiago de Compostela, 10 de julio de 2002.

- VALVERDE GARCÍA, A. y GONZÁLEZ PRADAS, E. (eds.), *Residuos de plaguicidas. Actas del II Seminario Internacional sobre residuos de plaguicidas, Almería, Noviembre 1991*, Instituto de Estudios Almerienses, Almería, 1992.