

# La incorporación del factor medioambiental a la propiedad rústica y a la actividad agraria por la legislación española y de la Unión Europea

Pablo Amat Llombart\*

*La protección del medio ambiente y de los recursos naturales genera gran preocupación a nivel mundial, por lo que distintos ordenamientos jurídicos se ven obligados a implementar mecanismos que obliguen o incentiven el cumplimiento de las normas de protección ambiental.*

*En este sentido, la experiencia europea resulta particularmente enriquecedora. En el presente artículo el Dr. Pablo Amat nos describe la regulación que en España soportan los predios rústicos, principalmente respecto a las funciones ambientales que en el marco de la función social del derecho de propiedad están llamados a cumplir. Así también, a partir de la legislación de la Unión Europea y de las normas internas españolas, explica el régimen de pago único por explotación agraria, y cómo es que para aplicar este régimen se ha debido redefinir el concepto de actividad agraria.*

## 1. LA FUNCIÓN SOCIAL DE LA PROPIEDAD DEL SUELO RÚSTICO: EN PARTICULAR SU COMPONENTE MEDIOAMBIENTAL

### 1.1. Delimitación y modulación del Derecho de propiedad privada por su función social

Como es bien sabido, el reconocimiento del derecho a la propiedad privada viene establecido en el artículo 33º, numeral 1 de la Constitución Española, dentro del Capítulo dedicado a los «Derechos y Libertades de los ciudadanos». A su vez, el Código Civil define la propiedad en su artículo 348º como «el derecho de gozar y disponer de una cosa, sin más limitaciones que las establecidas en las leyes».

En ese sentido, el derecho de propiedad ha sido tradicionalmente considerado como el derecho real de mayor alcance, el señorío más pleno que se puede tener sobre una cosa, caracterizado por un dominio prácticamente absoluto. En el momento en que se publica el Código Civil, a finales del siglo XIX, en 1889, debemos destacar que la propiedad tomada en consideración era básicamente la propiedad rústica, y en particular la propiedad de la tierra destinada a su explotación agrícola o pecuaria.

De tal forma, el artículo 350º del Código Civil dispone que «el propietario de un terreno es dueño de su superficie y de lo que está debajo de ella, y puede

hacer en él las obras, plantaciones y excavaciones que le convengan, salvas las servidumbres, y con sujeción a lo dispuesto en las leyes sobre minas y aguas y en los reglamentos de policía». Sin embargo hoy en día, la visión clásica de la propiedad como derecho privado cuasi-absoluto debe ser al menos matizada, en atención a varios argumentos.

En primer lugar, hay que advertir que el volumen de limitaciones y cargas que soporta la propiedad ha aumentado considerablemente, lo cual viene a limitar, a su vez, la libertad de acción de los propietarios en el ejercicio de las facultades que integran el derecho de propiedad. De manera particular, el artículo 33º numeral 2 de la Constitución ya puso de relieve que la «función social» del derecho de propiedad «delimitará su contenido, de acuerdo con las leyes». Por consiguiente, las leyes que desarrollan este precepto constitucional, son las encargadas de fijar el alcance de la función social de la propiedad. Como consecuencia directa, el Estado se ve reforzado y legitimado para configurar el estatuto jurídico conformador de las facultades y deberes de la propiedad, a fin de encauzarlas, no sólo en beneficio individual de su legítimo titular, sino también en provecho del bien común o de intereses colectivos de orden superior.

Un segundo argumento que debemos tener en cuenta, es el que alude a la circunstancia de que la propiedad de la tierra, imbuida de su clásico destino

\* Profesor Titular de Escuela Universitaria, Área de Derecho Civil, Universidad Politécnica de Valencia (España).

agrario, y aun conservando un indudable valor que hoy en día ha sido ampliamente resaltado —como tendremos ocasión de destacar—, coexiste actualmente con la propiedad de determinados terrenos urbanos y urbanizables, con una vocación muy diferente, en amplia expansión, y cuyo valor económico supera con creces al que se asigna a la tierra o suelo rústico. En ese sentido, a mediados del siglo XX, la especial consideración a los destinos apropiados que cada tipo de terreno o de suelo estaba llamado a desempeñar, hizo nacer una nueva legislación que constituye, hasta cierto punto, una superación o adaptación del marco tradicional del derecho de propiedad establecido en el Código Civil: me refiero a la legislación sobre el suelo, la ordenación del territorio y el urbanismo.

Dentro de dicho marco normativo, la última de las leyes especiales que ha sido aprobada a nivel estatal en España, en relación con tales materias, es la Ley N° 8/2007, de 28 de mayo, de suelo, en vigor desde el 1 de Julio de 2007. Resulta muy expresivo el artículo 3° numeral 1 de la citada Ley: «La ordenación territorial y la urbanística son funciones públicas no susceptibles de transacción que organizan y definen el uso del territorio y del suelo de acuerdo con el interés general, determinando las facultades y deberes del derecho de propiedad del suelo conforme al destino de éste». Y también el artículo 7° numeral 1 de la misma Ley: «El régimen urbanístico de la propiedad del suelo es estatutario y resulta de su vinculación a concretos destinos, en los términos dispuestos por la legislación sobre ordenación territorial y urbanística».

En definitiva, sin menospreciar en absoluto la institución de la propiedad privada de la tierra, tal y como se regula en el Código Civil, no obstante, por cuanto se refiere al régimen de la propiedad inmobiliaria que configura el territorio rural y urbano, debemos concluir que la moderna legislación del suelo, ya estatal o autonómica, ha devenido en esencial para la determinación del estatuto jurídico del derecho de propiedad del suelo, tanto desde la perspectiva de la ordenación del territorio, a fin de asegurar las actividades y fines individuales que en él se desarrollen, sin comprometer los intereses públicos en beneficio de la colectividad, como desde la perspectiva de la específica determinación de los diferentes destinos del suelo, que se traduce en la aparición de clasificaciones y categorías del mismo, y a su vez, en la aplicación de diferentes regímenes jurídicos de uso y protección.

## 1.2. Funciones medioambientales que el suelo rural o no urbanizable está llamado a desempeñar

a) En la legislación en materia de suelo

La Ley estatal de suelo de 2007, se define a sí misma como una Ley concebida a partir del deslinde com-

petencial establecido por la Constitución. Así pues, la Ley podrá y deberá aplicarse respetando las competencias exclusivas atribuidas a las Comunidades Autónomas en materia de ordenación del territorio, urbanismo y vivienda.

Por cuanto a la materia que nos ocupa, la Ley de suelo de 2007 ha incluido algunas disposiciones que afectan con carácter general al régimen de lo que denomina «suelo rural». Sin embargo, ha sido la normativa autonómica la que con mayor profundidad ha ido configurando el régimen jurídico de la propiedad de los terrenos rústicos ubicados en el medio rural.

En ese sentido, y por traer a colación un ejemplo de la normativa regional española, en el ámbito de la Comunidad Valenciana destaca la Ley N° 10/2004, de 9 de diciembre, del suelo no urbanizable. Dicha legislación establece que «la clasificación de los terrenos como suelo no urbanizable incluido en alguna de las dos categorías previstas en esta ley, y su adscripción a las distintas zonas que delimite el planeamiento, define la función social de aquéllos y delimita el contenido urbanístico del derecho de propiedad» (artículo 6° de la Ley N° 10/2004).

Pero en todo caso, se advierte que las diversas competencias concurrentes en la materia deben contribuir de manera leal a la política de utilización racional de los recursos naturales y culturales, y en particular, del territorio, del suelo y del patrimonio urbano y arquitectónico, que son el soporte, objeto y escenario necesario de aquéllas al servicio de la calidad de vida.

El artículo 12° de la Ley N° 8/2007, en vez de establecer las distintas «clases de suelo»<sup>1</sup>, alude en cambio a lo que califica como «situaciones básicas del suelo». Así, el suelo se encuentra o bien en la situación básica de suelo rural o de suelo urbanizado. Concretamente, se encuentra en situación de suelo rural, en todo caso, el suelo preservado por la ordenación territorial y urbanística de su transformación mediante la urbanización. En este suelo se deberá incluir, como mínimo, los terrenos excluidos de dicha transformación por la legislación de protección o policía del dominio público, de protección de la naturaleza o del patrimonio cultural, los que deban quedar sujetos a tal protección conforme a la ordenación territorial y urbanística por los valores en ellos concurrentes, incluso los ecológicos, agrícolas, ganaderos, forestales y paisajísticos, así como aquéllos con riesgos naturales o tecnológicos, incluidos los de inundación o de otros accidentes graves, y cuantos otros prevea la legislación de ordenación territorial o urbanística.

La definición del suelo rural atiende, por un lado, a la naturaleza misma del suelo, es decir, a los usos

1 A diferencia de la derogada Ley N° 6/1998, del 13 de abril, de régimen del suelo y valoraciones, que sí contenía un Capítulo dedicado a la clasificación del suelo, distinguiendo entre suelo urbano, no urbanizable y urbanizable (artículos 7° al 11°).

propios o tradicionales que en esta tipología de suelo han venido desarrollándose desde siempre, y por otro lado, a determinados destinos o usos específicos que deberán ser implantados en dicho suelo, en atención a intereses generales o de protección.

Pues bien, de la definición anterior se desprende el deseo del legislador de tutelar y promover determinados fines de interés general o social vinculados al territorio rural o rústico. Y entre dichos fines destacan algunos que podríamos incluir dentro de la función social medioambiental del suelo rústico, tales como la protección de la naturaleza o la protección de valores ecológicos, forestales y paisajísticos.

Se puede afirmar que el destino propio y particular del suelo rural es el que determina y configura la utilización del mismo, así como los usos y actividades en él permitidos. Por ello el artículo 13º numeral 1 de la Ley de 2007 establece que «los terrenos que se encuentren en el suelo rural se utilizarán de conformidad con su naturaleza, debiendo dedicarse, dentro de los límites que dispongan las Leyes y la ordenación territorial y urbanística, al uso agrícola, ganadero, forestal, cinegético o cualquier otro vinculado a la utilización racional de los recursos naturales».

Asimismo, cabe destacar la sexta Disposición Adicional de la Ley Nº 8/2007, que contiene una norma específica que trata de proteger de la transformación y la urbanización a los suelos forestales incendiados. Éstos se mantendrán en la situación de suelo rural y estarán destinados al uso forestal, al menos durante el plazo previsto en el artículo 50º de la Ley de Montes (al menos durante 30 años), con las excepciones en ella previstas<sup>2</sup>.

En definitiva, el suelo rural no sólo será aquel que no se encuentra funcionalmente integrado en la trama urbana, sino que en la caracterización de este suelo, dentro del contexto actual, además de consistir en un recurso económico y susceptible de ser sometido a la explotación privada, es también un recurso natural, escaso y no renovable. Desde esta perspectiva, todo el suelo rural tiene un valor ambiental digno de ser ponderado y protegido en beneficio de la comunidad.

La citada legislación autonómica de la Comunidad Valenciana no habla de «suelo rural» como hace la Ley estatal, sino de suelo no urbanizable, aunque en el fondo son categorías equiparables. Se trata de aquel que por definición no se puede destinar a otros fines distintos del agrícola, forestal, ganadero, cinegético y, en general, de los vinculados a la utilización racional de los recursos naturales, dentro de los límites que, en su caso, establezcan las leyes o el planeamiento.

En ese sentido, el artículo 1º de la Ley Nº 10/2004 califica el suelo no urbanizable como «aquel que, según el planeamiento territorial o urbanístico, debe ser destinado a los usos propios de la naturaleza rústica de los terrenos, ya sea por los valores y riquezas que en él residen o por la presencia de riesgos naturales, ya sea por ser inadecuados para su desarrollo urbano de conformidad con los objetivos y criterios establecidos en la legislación sobre ordenación del territorio o en los instrumentos de ordenación del territorio previstos en aquélla».

Como vemos, la Ley valenciana formula una concepción positiva del suelo no urbanizable, cuya clasificación como tal es consecuencia obligada de la identificación y valoración de la importancia de los factores presentes en el mismo, entre los que destacan los valores medioambientales.

Consecuentemente con la concepción anterior, el artículo 2º sostiene que la clasificación como suelo no urbanizable persigue —entre otros— la consecución de los siguientes objetivos territoriales:

- a) Conservar o restaurar sus características y recursos naturales, así como proteger sus valores paisajísticos, históricos, arqueológicos, científicos, ambientales o culturales.
- b) Aminorar los efectos derivados de la presencia de riesgos naturales o inducidos.
- c) Potenciar el medio rural como forma sostenible de organización del territorio y de la economía agraria valenciana.

2 El artículo 50º de la Ley Nº 43/2003 de Montes, que trata del mantenimiento y la restauración del carácter forestal de los terrenos incendiados, dispone:

«1. Las Comunidades Autónomas deberán garantizar las condiciones para la restauración de la vegetación de los terrenos forestales incendiados, y queda prohibido: a) El cambio de uso forestal al menos durante 30 años. b) Toda actividad incompatible con la regeneración de la cubierta vegetal, durante el período que determine la legislación autonómica.

Con carácter singular, las Comunidades Autónomas podrán acordar excepciones a estas prohibiciones siempre que, con anterioridad al incendio forestal, el cambio de uso estuviera previsto en:

1º Un instrumento de planeamiento previamente aprobado.

2º Un instrumento de planeamiento pendiente de aprobación, si ya hubiera sido objeto de evaluación ambiental favorable o, de no ser ésta exigible, si ya hubiera sido sometido al trámite de información pública.

3º Una directriz de política agroforestal que contemple el uso agrario o ganadero extensivo de montes no arbolados con especies autóctonas incultos o en estado de abandono.

2. El órgano competente de la Comunidad Autónoma fijará las medidas encaminadas a la retirada de la madera quemada y a la restauración de la cubierta vegetal afectada por los incendios que, en todo caso, incluirán el acotamiento temporal de aquellos aprovechamientos o actividades incompatibles con su regeneración y, en particular, el pastoreo por un plazo que deberá ser superior a un año, salvo levantamiento del acotado por autorización expresa de dicho órgano».

- d) Mantener los usos y actividades propias del medio rural.
- e) Reservar áreas para la implantación de infraestructuras, dotaciones, obras públicas y actuaciones estratégicas, de utilidad pública o interés social que precisen emplazarse en esta clase de suelo, de acuerdo con los instrumentos de ordenación territorial y urbanística.
- f) Ordenar los usos y actividades que precisen emplazarse en el medio rural o estar aisladas en el territorio».

Otro aspecto en el que también coincide la legislación estatal y autonómica del suelo, es en la prohibición general de urbanización o transformación urbanística del suelo rural o rústico. Solo como excepción a la regla general de inedificabilidad del medio rural, se admiten posibles construcciones, usos y aprovechamientos urbanísticos, pero siempre que sean los estrictamente necesarios y resulte imprescindible su localización en esta clase de suelo.

Ahora bien, en todo caso, la Ley N° 8/2007 de suelo, en su artículo 13° numeral 4 dispone que «la utilización de los terrenos con valores ambientales, culturales, históricos, arqueológicos, científicos y paisajísticos que sean objeto de protección por la legislación aplicable, quedará siempre sometida a la preservación de dichos valores, y comprenderá únicamente los actos de alteración del estado natural de los terrenos que aquella legislación expresamente autorice».

Semejante tratamiento especial, netamente protector y restrictivo en cuanto a la implantación en el suelo no urbanizable de actividades que presentan un cariz o finalidad urbanística, se fundamenta en la naturaleza misma de este espacio físico, cuya preservación se encuentra estrechamente vinculada a la protección del medio ambiente y otros valores de índole colectivo.

La Ley Valenciana N° 10/2004 distingue en su artículo 3° dos categorías de suelo no urbanizable (suelo protegido y suelo común), en función del grado de preservación del suelo y del régimen limitativo establecido para su utilización.

Nos interesa destacar ahora que, dentro de la subcategoría de suelo no urbanizable protegido se incluye aquel suelo en el que está acreditada la presencia de un importante riesgo o está sometido a algún régimen de protección incompatible con su transformación de acuerdo con la legislación sectorial específica, así como aquellos suelos que albergan valores naturales o paisajísticos cuya restauración, conservación o mantenimiento convenga al interés público local. Asimismo, merece ser destacada la especial consideración que pueden obtener

determinadas zonas o terrenos dedicados a la agricultura, a fin de su clasificación como «protegidos». Así, la Ley dispone que «podrá calificarse como suelo no urbanizable protegido, los terrenos que presenten valores rústicos o agrarios considerados definitorios de un ambiente rural digno de singular tratamiento por su importancia social, paisajística o cultural o de productividad agrícola».

Tanto la normativa contenida en la Ley Estatal N° 8/2007 como en la Ley Valenciana N° 10/2004, establecen un conjunto de obligaciones de carácter legal que se imponen a los propietarios del suelo rural o no urbanizable, delimitando desde el punto de vista de la función social de la propiedad, el libre ejercicio de su derecho.

A continuación, destacamos los principales deberes legales relacionados con la función socio-medioambiental de la propiedad rústica.

En primer lugar, se fijan ciertos deberes en materia de conservación del suelo. Por un lado, se exige el cumplimiento de las condiciones legales de conservación para que sirva de soporte a los usos que estén permitidos, y a los fines de seguridad, salubridad, accesibilidad y ornato. Además, se exige el mantenimiento de su masa vegetal, conforme al equilibrio medioambiental, en su uso y en las condiciones precisas, para poder cumplir los siguientes fines:

- Evitar el incremento del riesgo de erosión, incendio, inundación y contaminación.
- Evitar peligros para la seguridad o salud pública.
- Evitar cualquier otra perturbación medioambiental, daños o perjuicios a terceros o al interés general.

El propietario deberá costear y ejecutar las obras y los trabajos necesarios para conservar el suelo y su masa vegetal.

En segundo término, respecto a la obligación de replantación o reforestación, el propietario deberá permitir o realizar tales labores, con el fin de restaurar la vegetación en toda la superficie de los terrenos que la hayan perdido como consecuencia de un incendio, desastre natural o acción humana no debidamente autorizada, dentro de los plazos y condiciones señaladas por la Autoridad competente en materia forestal.

Finalmente, en el ámbito de la prevención de la contaminación, el propietario deberá abstenerse de efectuar actos o actividades que puedan contaminar la tierra, el agua o el aire, de conformidad con lo previsto en la legislación aplicable. Tampoco deberá tolerar los vertederos ilegales e incontrolados que existan en los terrenos de su propiedad, colaborando con los poderes públicos en su detección y posterior restauración del medio ambiente perturbado.

«El ahorro y la economía en recursos naturales vitales y escasos, tales como el agua utilizada para el regadío de fincas con destino agrario, forman ineludiblemente parte del contenido de la función socio-ambiental de la propiedad rústica»

b) En la legislación propiamente agraria

Ya a mediados de los años cincuenta del siglo pasado fue aprobada en España la Ley de 20 de julio de 1955 sobre conservación y mejora de suelos agrícolas. En su artículo 1º se declaró «de utilidad pública y de interés nacional» la realización de aquellas obras, plantaciones, trabajos y labores en fincas rústicas dedicadas al cultivo agrícola que resulten «necesarias para la debida conservación de su suelo». Con el mismo fin, se obligaba a los agricultores de predios rústicos a atemperarse en la explotación agrícola a ciertas normas técnicas para evitar la pérdida o degradación del suelo cultivable y para obtener la mejora de los terrenos.

Para la consecución de tales fines, el artículo 2º de la Ley delegaba en el Ministerio de Agricultura la posibilidad de imponer, respecto de determinadas fincas, determinadas obligaciones, entre las que hallamos la siguiente: «Que la totalidad o una parte de los terrenos cultivados dentro del predio sean dedicados a plantaciones arbóreas o arbustivas, a praderas artificiales o a pastos mejorados, o a su repoblación con especies forestales».

Y en fin, el último párrafo del artículo 4º disponía que el Ministerio de Agricultura podría imponer a los propietarios de fincas rústicas «la obligatoriedad de repoblar con especies forestales» aquella parte o partes de la finca en que esta mejora resulte de evidente conveniencia, a fin de defensa de la erosión.

Aunque en la Ley de 1955 todavía no se habla de «función social de la propiedad» ni de «interés medioambiental» o de «conservación de la naturaleza», resulta evidente que los poderes públicos —si bien con un interés básicamente productivo y con miras a la mejor explotación agraria de la finca— se revestían de potestades e imponían obligaciones a los propietarios con el fin de mejorar las condiciones físicas y territoriales del suelo rústico.

Entre las medidas adoptadas, arriba citadas, figuran algunas claramente dirigidas no solo a la conservación de la propiedad privada de las tierras, sino, por extensión, a la tutela de las buenas condiciones medioambientales de las fincas. Así, las obligaciones de reforestación o la lucha contra la erosión.

Hubo que esperar a la hoy ya vetusta y preconstitucional (si bien vigente) Ley de reforma y desarrollo agrario, aprobada por Decreto Nº 118/1973, de 12 de enero, para asistir a la aparición de algunos preceptos donde se hace alusión a la función social de las fincas rústicas. Sin embargo, en tales preceptos no se menciona expresamente el contenido medioambiental de la función social de la propiedad rústica. No obstante, a la vista de la normativa, dicho contenido ambiental se puede considerar implícito dentro de la función social de la propiedad, e incluso podemos concluir que, aunque de manera indirecta, aquel se pone de manifiesto en esta Ley.

Ante todo, el artículo 1º de la Ley indica que «el suelo rústico deberá utilizarse en la forma que mejor corresponda a su naturaleza, con subordinación a las necesidades de la comunidad nacional». En la época y contexto en que fue aprobada la Ley de reforma y desarrollo agrario, las referidas «necesidades nacionales» aludían sobre todo a la faceta productiva de las fincas rústicas, en busca del más adecuado abastecimiento de alimentos y materias primas para la sociedad.

Pero hoy en día, tras la aprobación de la Constitución de 1978, entre las «necesidades de la comunidad nacional» debe considerarse también incluida la que afecta al derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, y el deber de conservarlo, tal y como prevé el artículo 45º de la Ley fundamental.

Por tanto, la utilización de las tierras agrarias, en atención al espíritu del precepto constitucional y su moderna interpretación, deberá atender no sólo a los fines económico-productivistas, sino que también deberá incluir entre los «usos que mejor correspondan a su naturaleza» aquellos que benefician la protección del medio ambiente y los recursos naturales.

De manera mucho más clara y contundente se expresa el artículo 2º de la Ley de reforma y desarrollo agrario al mencionar las obligaciones que se derivan del cumplimiento de la función social de la propiedad de fincas rústicas, cualquiera que sea la naturaleza pública o privada de su titular. En primer lugar, la ley obliga a que «sea explotada la tierra con criterios técnico-económicos apropiados según su destino agrario más idóneo, o utilizada para otros fines, sin perjuicio de la debida rentabilidad para el particular, atendiendo en todo caso al interés nacional». Entiendo que entre esos «otros fines» a los que puede servir la utilización o explotación de la tierra, y que a su vez atienden al «interés nacional», pueden tener perfecta cabida los fines medioambientales.

Así, aparecería junto al destino propiamente «agrario» de la tierra (tradicionalmente productivo, en términos de rentabilidad económica y de explotación), un nuevo y moderno destino «ambiental» de las fincas rústicas, en cuanto conformadoras del paisaje natural y parte constitutiva esencial del medio ambiente rural. Baste como ejemplo el fomento de la agricultura ecológica, las políticas de retirada de tierras del cultivo con fines de reforestación o de recuperación de entornos naturales protegidos, o las modernas medidas «agroambientales» que son sufragadas por el segundo pilar de la Política Agrícola Común (PAC) de la Unión Europea.

En segundo lugar, la ley obliga a que «en las fincas de aprovechamiento agrario se realicen las transformaciones y mejoras necesarias para conseguir la más adecuada explotación de los recursos naturales disponibles de acuerdo con el nivel técnico existente y siempre que las inversiones necesarias sean rentables desde un punto de vista económico y social». Esta obligación se relaciona con uno de los fines esenciales perseguidos por la acción de reforma y desarrollo agrario citados en el artículo 3º, letra c): «el mejor aprovechamiento y conservación de los recursos naturales en aguas y tierras».

Aunque quizás tales disposiciones fueran pensadas *ab initio* desde una perspectiva de mejora de la rentabilidad de las producciones agrarias por medio de transformaciones estructurales de la explotación, considero hoy día perfectamente coordinadas y compatibles tales normas con el artículo 45º numeral 2 de la Constitución, según el cual «los poderes públicos velarán por la utilización racional de todos los recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de la vida y defender y restaurar el medio ambiente(...)».

El ahorro y la economía en recursos naturales vitales y escasos, tales como el agua utilizada para el regadío de fincas con destino agrario, forman ineludiblemente parte del contenido de la función socio-ambiental de la propiedad rústica. Por ello, la promoción y el fomento público de sistemas de regadío como el goteo localizado o la aspersión que sustituyan medios tradicionales de riego mucho menos ahorrativos del recurso hídrico, como el riego «a manta» o por inundación, además de suponer un ahorro en los costes de producción del agricultor, pone en marcha la función social ambiental del suelo rústico en beneficio de toda la comunidad, por medio del uso racional y razonable de un recurso natural escaso y precioso como el agua, que redundará en la mejor conservación del medio ambiente en su conjunto.

Ya dentro del actual régimen democrático constitucional, merece ser destacada la Ley Nº 25/1982, de

30 de junio, de agricultura de montaña, en la que se articulan principios y medidas destinadas a permitir la conjugación entre los valores agrarios y los medio-ambientales propios de las tierras elevadas o montañosas. El objeto de la Ley (artículo 1º) es establecer un régimen jurídico especial para las zonas de agricultura de montaña, atendiendo a la conservación y restauración del medio físico. A tal fin, se aprobarán los «programas de ordenación y promoción de los recursos agrarios de montaña» (artículo 8º).

Entre las acciones y medidas programadas, destacan las de «ordenación, recuperación, uso y defensa», y entre ellas las necesarias para la defensa, conservación, restauración del medio físico de paisaje, de los espacios naturales protegidos y los declarados de utilidad pública. Asimismo, se determinarán los terrenos agrícolas susceptibles de mecanización y las directrices a que ha de ajustarse su utilización para la persistencia de los recursos naturales renovables. Se aprobarán medidas de conservación de suelos agrícolas y forestales para mantener su capacidad productiva y combatir la erosión.

Avanzando en el tiempo, nos encontramos con la Ley Nº 19/1995, de 5 de julio, de modernización de las explotaciones agrarias. En ella no se aborda propiamente el régimen jurídico de la propiedad de las fincas rústicas, sino que se pretendió reformar el estatuto de la explotación agrícola y de la actividad agraria, promocionando las explotaciones prioritarias y flexibilizando el régimen del arrendamiento rústico. En esta Ley la función socio-ambiental de la propiedad rústica brilla por su ausencia. Se persigue la consecución de explotaciones económicamente viables.

## 2. EL FOMENTO DE LA FUNCIÓN MEDIOAMBIENTAL DE LA ACTIVIDAD AGRARIA

### 2.1. La redefinición ambiental de la actividad agraria en la Reglamentación de las ayudas directas a la agricultura y del régimen de pago único por explotación agraria

Como es bien sabido, la última reforma de la Política Agrícola Común (PAC), verificada en 2003, dio a luz la aprobación del Reglamento (CE) Nº 1782/2003<sup>3</sup>, del Consejo, de 29 de septiembre, denominado Reglamento marco u horizontal del pago único.

Dicho Reglamento no solo establece el nuevo marco general de las ayudas directas a la agricultura europea, sino que también constituye el primero de los pilares básicos para la conformación de la actividad agraria, y con ello, del concepto mismo de la agricultura. En ese sentido, la condición de agricultor va estrechamente unida al ejercicio por el mismo de la actividad calificada como «agraria».

3 Por el que se establecen disposiciones comunes aplicables a los regímenes de ayuda directa en el marco de la política agrícola común y se instauran determinados regímenes de ayuda a los agricultores y por el que se modifican determinados Reglamentos.

El Reglamento N° 1782/2003 —cuyo alcance y aplicabilidad directa a nivel general en todos los Estados miembros queda fuera de toda duda— considera como actividad agraria «la producción, la cría o el cultivo de productos agrarios, con inclusión de la cosecha, el ordeño, la cría de animales y el mantenimiento de animales a efectos agrícolas, o el mantenimiento de la tierra en buenas condiciones agrarias o medioambientales de acuerdo con lo previsto en el artículo 5°». A tal efecto, son productos agrícolas «los incluidos en la lista del anexo I del Tratado, incluido el algodón, y a excepción de los productos pesqueros» (artículo 2°, letras c y f).

Dicha disposición comunitaria configura, en nuestra opinión, una «nueva» manifestación o función de la actividad agraria. En efecto, el Reglamento incluye expresamente entre las calificadas como actividades agrarias lo que denomina «mantenimiento de la tierra en buenas condiciones agrarias y medioambientales», en clara alusión a uno de los requisitos de la condicionalidad, cuyo cumplimiento resulta inexcusable para el agricultor interesado en percibir las ayudas directas de la PAC.

En el marco de la legislación española, hasta la fecha de aprobación del referido Reglamento del pago único, las actividades que desempeñaban los agricultores relacionadas con la conservación del espacio natural y la protección del medio ambiente se clasificaban como «actividades complementarias» a la agricultura (esto es, «otras actividades»). No eran, pues, consideradas como actividades agrarias en sentido propio, principal y estricto. La finalidad sustancial de su inclusión en la ley era la de ser tenidas en cuenta para calificar al agricultor como profesional. Así se desprende del artículo 2° numeral 1 en relación con el 2° numeral 5, *fine* de la Ley N° 19/1995 de modernización de explotaciones agrarias.

Pero ahora el Reglamento N° 1782/2003 (artículo 2° letra c) parece ofrecer una doble alternativa a los agricultores respecto a las actividades agrarias que les permitirán percibir el pago único: a) por un lado, desarrollar la tradicional actividad agraria productiva (el cultivo, la cría); b) o por otro, llevar a cabo la que denominamos «actividad agroambiental», es decir, el simple mantenimiento de la tierra en buenas condiciones agrarias y medioambientales, que puede implicar sencillamente la «no producción», es decir, el desarrollo de actividades no encaminadas a la obtención de productos agrarios.

Recordemos que las ayudas directas de que venimos hablando tienden a sustentarse cada vez con mayor fuerza en el principio del desacoplamiento (parcial o total), es decir, en la desvinculación de las ayudas de la producción agraria. El agricultor puede sencillamente tomar la decisión de no seguir produciendo, siendo suficiente para cobrar el pago único con

que «mantenga el campo, las tierras», en definitiva, las fincas rústicas de su titularidad en condiciones ambientales aceptables. Además, el cobro de las ayudas se fundamenta en el volumen de superficie que posea la explotación, en el número de «hectáreas admisibles» que se puedan declarar y justificar en el momento de solicitar las ayudas, por lo que éstas ya no se perciben (si el desacoplamiento es total) en proporción a las toneladas de productos obtenidos en el seno de la explotación agraria.

Nos encontramos, pues, con que la actividad agraria extiende su radio de acción a uno de los requisitos de la condicionalidad, a la que se supedita el cobro de las ayudas<sup>4</sup>. El artículo 5° del Reglamento N° 1782/2003, resulta muy expresivo en ese sentido: «Los Estados miembros garantizarán que todas las tierras agrarias, especialmente las que ya no se utilicen para la producción, se mantengan en buenas condiciones agrarias y medioambientales (...)».

Este aspecto «ambiental» del pago único (que constituye una nueva «modalidad» de actividad agraria principal), ya ha sido regulado a nivel estatal mediante el Real Decreto N° 2352/2004, de 23 de diciembre, sobre la aplicación de la condicionalidad en relación con las ayudas directas en el marco de la política agrícola común, aunque en el mismo no se recoja la definición del Reglamento N° 1782/2003, por otra parte innecesaria para ser aplicable en España. En cambio, sí habla de una «Agricultura de conservación», entendiéndola por ella las diversas prácticas agronómicas adaptadas a condiciones locales dirigidas a alterar lo menos posible la composición, estructura y biodiversidad de los suelos agrícolas, evitando así su posterior erosión y degradación. Entre diversas modalidades y técnicas de agricultura de conservación se incluyen: la siembra directa —no laboreo—; el mínimo laboreo —laboreo reducido, en donde no se incorporan, o sólo parcialmente y en muy breves períodos, los residuos de cosecha—, y el establecimiento de cubiertas vegetales entre sucesivos cultivos anuales o entre hileras de árboles en plantaciones de cultivos leñosos.

En conclusión, podemos defender la tesis según la cual, atendiendo a la luz del ordenamiento comunitario vigente y en especial a los Reglamentos de aplicación directa en España —como lo es el Reglamento N° 1782/2003—, la mera actividad que hemos calificado más arriba como «agroambiental» llevada a cabo en las explotaciones agrarias, es decir, la actividad agraria no productiva que viene siendo ejecutada por los agricultores en aplicación de los criterios de la condicionalidad para la percepción de ayudas directas y del pago único, debe considerarse como actividad agraria principal a todos los efectos, aunque se traduzca en la no explotación de la tierra o el no cultivo estricto o tradicional de las fincas, es decir, la aplicación sobre las superficies agrícolas de

4 Vid. el artículo 4° del Reglamento N° 1782/2003.

una serie de acciones o medidas que desplieguen una incidencia positiva para el medio ambiente, referidas en particular al tratamiento del suelo y su conservación, al uso del agua en regadío, y a ciertos residuos agrícolas, entre otras. Nos hallamos, por tanto, ante una aplicación práctica del principio de multifuncionalidad de la agricultura, en concreto, mediante la promoción de la función socio-ambiental del ejercicio de la actividad agraria.

## 2.2. La condicionalidad «ambiental» (eco-condicionalidad) de las ayudas a la agricultura derivadas del régimen de pago único por explotación agraria

Como hemos visto, actualmente uno de los grandes capítulos de las ayudas a la agricultura derivadas de la PAC se configura por las ayudas directas a la renta previstas en el Reglamento N° 1782/2003, de 29 de septiembre (pago único). Pues bien, en esta normativa podemos apreciar con nitidez la evidente tendencia del Derecho agrario comunitario hacia la promoción de una agricultura europea consciente de sus responsabilidades con la tutela y protección del medio ambiente, hasta el punto de someter la percepción de las ayudas de pago único a numerosas exigencias medioambientales.

Dicha norma dedica el Capítulo I del Título II a la llamada «condicionalidad» (artículos 3° a 9°), estableciendo un conjunto de requisitos medioambientales obligatorios para tener acceso a las ayudas directas. En efecto, todo agricultor o ganadero cuya explotación sea beneficiaria de tales ayudas deberá respetar durante el desarrollo de su actividad agraria o ganadera el cumplimiento de dos tipos de exigencias que configuran la «condicionalidad»: a) Requisitos legales de gestión (artículo 4° del Reglamento N° 1782/2003); b) Buenas condiciones agrarias y medioambientales (artículo 5° del Reglamento N° 1782/2003).

A propósito de tales exigencias, ya hemos indicado más arriba que en España fue aprobado el Real Decreto N° 2352/2004, de 23 de diciembre, sobre la aplicación de la condicionalidad en relación con las ayudas directas en el marco de la política agrícola común, en vigor desde el 1 de enero de 2005.

A) En cuanto a los requisitos legales de gestión, consisten en el acatamiento de algunas disposiciones comunitarias enumeradas en el Anexo III del Reglamento N° 1782/2003 (también recogidas en el Anexo del Real Decreto N° 2352/2004, al que se remite el artículo 3°), que afectan a diversos ámbitos de actuación. Entre ellos se encuentra el ámbito relativo al «medio ambiente», donde la obligación de los beneficiarios se extiende al cumplimiento, a partir del 1 de enero de 2005, de cinco Directivas medioambientales: 1. Dir. N° 79/409, de conservación de las aves silvestres; 2. Dir. N° 80/68, de protección de las aguas subterráneas contra la contaminación; 3. Dir. N° 86/278, de protección del medio ambiente y en

particular de los suelos en la utilización de los lodos de depuradora en agricultura; 4. Dir. N° 91/676, de protección de las aguas contra la contaminación producida por Nitratos; 5. Dir. N° 92/43, de conservación de los hábitat naturales y de la flora y fauna silvestres.

Pero concretamente, en virtud de la transposición de tales Directivas al derecho español, la normativa que el agricultor perceptor de ayudas directas en España deberá acatar consiste en varias disposiciones de Derecho ambiental dirigidas a la conservación y protección de ciertos espacios y recursos naturales: a) Ley N° 4/1989, de 27 de marzo, de conservación de los espacios naturales y de la flora y fauna silvestres; b) Real Decreto N° 849/1986, de 11 de abril, por el que se aprueba el reglamento del dominio público hidráulico; c) Real Decreto N° 1310/1990, de 29 de octubre, sobre utilización de los lodos de depuración en el sector agrario; d) Real Decreto N° 261/1996, de 16 de febrero, sobre protección de las aguas contra la contaminación producida por los nitratos procedentes de fuentes agrarias; e) Real Decreto N° 1997/1995, de 7 de diciembre, por el que se establecen medidas para contribuir a garantizar la biodiversidad mediante la conservación de los hábitat naturales y de la fauna y flora silvestres.

B) Y respecto a las buenas condiciones agrarias y medioambientales, partiendo del principio de que los Estados miembros deberán garantizar que los agricultores mantengan dichas condiciones en todas las tierras agrarias, especialmente en las que ya no se utilicen para la producción, el artículo 4° del Real Decreto N° 2352/2004 desarrolla el catálogo de «buenas condiciones» a aplicar en la explotación agraria beneficiaria de pagos directos. Con ellas se busca esencialmente alcanzar los siguientes objetivos: evitar la erosión, conservar la materia orgánica del suelo, evitar la compactación manteniendo la estructura de los suelos, garantizar un mantenimiento mínimo de las superficies agrícolas y evitar el deterioro de los hábitats.

En definitiva, tal y como anticipa la exposición de motivos del citado Real Decreto, «la condicionalidad tiene como objetivo constituir un incentivo para que los agricultores respeten la normativa existente en sus diferentes ámbitos, contribuyendo de este modo a que el sector agrario cumpla con los principios del desarrollo sostenible».

La obligatoriedad de los requisitos medioambientales arriba comentados ha sido nuevamente ratificada en España por el Real Decreto N° 1470/2007, de 2 de noviembre, sobre aplicación de los pagos directos a la agricultura y a la ganadería. En su artículo 5°, referente a la condicionalidad, se establece: «Todo agricultor que solicite uno o varios de los pagos directos relacionados en el artículo 1° debe cumplir en su explotación los requisitos legales de gestión establecidos en el Reglamento (CE) N° 1782/2003

del Consejo, de 29 de septiembre así como las buenas condiciones agrarias y medioambientales establecidas en el Real Decreto Nº 2352/2004, de 23 de diciembre, sobre la aplicación de la condicionalidad en relación con las ayudas directas en el marco de la Política Agrícola Común».

Dentro de este ámbito y en relación con la materia objeto de análisis, cabría destacar un fenómeno jurídico reseñable que ha venido produciéndose en España desde el año 2005, y que podríamos calificar como la «regionalización de los requisitos de condicionalidad». En efecto, habida cuenta de que el propio Reglamento Nº 1782/2003 (artículo 5º numeral 1) permite a los Estados miembros definir dichos requisitos mínimos «a nivel nacional o regional», y dada la estructura política y territorial española, organizada en Comunidades Autónomas con amplias competencias normativas, se observa cómo gran parte de ellas han regulado y definido a nivel autonómico sus propios «requisitos legales de gestión» y «buenas condiciones agrarias y medioambientales»<sup>5</sup>.

El argumento que se suele emplear para justificar tal regulación se basa en que mediante el Real Decreto Nº 2352/2004 han sido desarrolladas las buenas condiciones agrarias y medioambientales bajo un criterio de mínimos en los niveles de exigencia para todo el territorio nacional, favoreciendo así la oportuna adaptación por las Comunidades Autónomas a las distintas condiciones locales de cada región.

### 2.3. Consolidación del componente ambiental en las ayudas relativas al desarrollo rural

Pasemos a continuación a revisar las ayudas al desarrollo rural aplicadas en España, de las cuales nos interesa ante todo destacar aquellas que expresamente exigen a los potenciales beneficiarios ciertos requisitos ambientales mínimos, que —al igual que en las ayudas directas de pago único— constituyen una obligación previa a cuyo cumplimiento se condiciona la percepción de las ayudas.

En esta sede ha sido aprobado el Reglamento Nº 1698/2005, de 20 de septiembre, relativo a la ayuda al desarrollo rural a través del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER). Ya en los considerandos de este Reglamento se pone de manifiesto la estrecha vinculación del desarrollo rural con la protección y mejora del medio ambiente, principio que encuentra cauces específicos de expresión a través de las actividades agrarias y de gestión de las tierras. Así pues, el considerando 11 afirma que «a fin de garantizar el desarrollo sostenible de las zonas rurales, es necesario centrarse en un limitado número de objetivos fundamentales a escala comunitaria relativos a la competitividad de la agricultura y la silvicultura, la gestión de las tierras y el medio ambiente (...)». Por su parte, el considerando 15 sostiene la necesidad de una «sensibilización adecuada en materia de (...) gestión sostenible de los recursos

naturales, incluidos los requisitos relativos a la condicionalidad y el empleo de métodos de producción compatibles con la conservación y la mejora del paisaje y la protección del medio ambiente». Finalmente, el considerando 27 insiste en «la aplicación por parte de los agricultores de normas estrictas basadas en la normativa comunitaria relativa al medio ambiente (...)» y en «garantizar el cumplimiento de dichas normas por parte de los agricultores». Ya en el texto articulado, las referencias al medio ambiente son aún más claras y directas.

La misión fundamental del Reglamento es la de contribuir a la promoción de un desarrollo rural sostenible en toda la Comunidad como complemento de las políticas de apoyo al mercado y a los ingresos aplicadas en el marco de la política agrícola común (artículo 3º), y entre los principales objetivos que la ayuda al desarrollo rural está llamada a conseguir, se encuentra el de mejorar el medio ambiente y el medio rural mediante ayudas a la gestión de las tierras (vid. artículo 4º).

Profundizando en el contenido del Reglamento, éste se articula en torno a cuatro ejes o grupos de medidas de desarrollo rural. Pues bien, uno de tales ejes (el número dos) se titula «Mejora del medio ambiente y del entorno rural». En él se articulan medidas destinadas a la utilización sostenible de las tierras agrícolas y de las tierras forestales, destacando sobre todas las denominadas «ayudas agroambientales».

En España todavía se encuentra en vigor la normativa específica que articula las ayudas al desarrollo rural sobre la base del derogado Reglamento Nº 1257/1999 de ayudas al desarrollo rural, en vigor hasta finales del 2006, año en que finalizó el último periodo de programación de ayudas al desarrollo rural. A partir del 1 de enero de 2007 quedó derogado por el citado Reglamento Nº 1698/2005. No obstante, éste último no será aplicable antes de la entrada en vigor de la legislación comunitaria por la que se establezcan disposiciones generales relativas al FEDER, al FSE y al FC.

**«El agricultor puede sencillamente tomar la decisión de no seguir produciendo, siendo suficiente para cobrar el pago único con que «mantenga el campo, las tierras», en definitiva, las fincas rústicas de su titularidad en condiciones ambientales aceptables»**

Siguiendo el mismo orden de ubicación de las medidas, tal y como resulta del Reglamento N° 1257/1999, en primer lugar aparecen las ayudas a las «inversiones en las explotaciones agrarias» seguidas de las ayudas para la «instalación de jóvenes agricultores» (Capítulos I y II del Título II). Ambas han sido reguladas a nivel nacional por el Real Decreto N° 613/2001, de 8 de junio, para la mejora y modernización de las estructuras de producción de las explotaciones agrarias<sup>6</sup>. Pues bien en las dos modalidades se establece para los beneficiarios el deber de «cumplir las normas mínimas en materia de medio ambiente» de conformidad con la normativa comunitaria y nacional<sup>7</sup>. Se trata de la misma exigencia que ya venía impuesta por el propio Reglamento N° 1257/1999 en sus artículos 5° numeral 1 y 8° numeral 1.

Pero resulta que ni el Reglamento de desarrollo rural ni el Real Decreto español citado explicitan cuáles sean tales «normas mínimas», quedando en manos de los Estados miembros, o de las Comunidades Autónomas españolas a las que compete su ejecución, la concreción de las mismas. La única referencia a dicho estándar mínimo ambiental de carácter jurídico y obligatorio, la hallamos en el Anexo I del Real Decreto N° 708/2002, de 19 de julio, que establece medidas complementarias al Programa de Desarrollo Rural para las medidas de acompañamiento de la PAC. Dicho Anexo I se aplica expresamente a otras modalidades de ayudas de desarrollo rural, como veremos, por lo que podría entenderse aplicable también a las ayudas previstas en el Real Decreto N° 613/2001, sobre este Anexo I volveremos más adelante.

Así pues, para que los agricultores puedan acceder a tales ayudas públicas, deberán respetar en sus explotaciones agrarias unos mínimos ambientales, que se convierten en condición jurídica previa a su concesión y cuyo coste económico de internalización deberán asumir aquellos por regla general. Ello resulta coherente con el principio general «quien contamina paga» aplicable al sector agrario, y demuestra, una vez más, que la política de ayudas al sector agrario y al territorio rural en la Unión Europea se vincula de forma intensa al respeto y acatamiento de principios y reglas de desarrollo sostenible y de tutela ambiental. Solo existe una excepción a dicho principio

en este ámbito: se podrán conceder ayudas a inversiones en explotaciones agrícolas cuyo fin sea precisamente alcanzar el cumplimiento de aquellas normas mínimas en materia de medio ambiente establecidas recientemente, es decir, normas que hubieran entrado en vigor en el plazo de un año anterior a la fecha de solicitud de la ayuda. Para alcanzar dicho estándar ambiental, se concede un año de plazo desde la concesión de la ayuda. En todo caso, las normas mínimas deberán aplicarse antes de que finalice el periodo de inversiones<sup>8</sup>. También se concede un margen de tiempo prudencial al joven agricultor que accede a su primera instalación para cumplir las normas mínimas ambientales en el caso de que todavía no las hubiera aplicado en su explotación: dos años desde la fecha de la instalación<sup>9</sup>.

Otro tipo de ayudas de desarrollo rural, en cuya normativa se pueden observar ciertas exigencias ambientales, son las referidas al fomento del «cese anticipado de la actividad agraria», que afecta a los agricultores y trabajadores agrícolas entre 55 y 65 años (Capítulo IV del Reglamento N° 1257/1999), reguladas en España mediante el Real Decreto N° 5/2001, de 12 de enero. Ni la normativa comunitaria ni la española exigen, como en la regulación antes mencionada, el cumplimiento de unas normas mínimas sobre medio ambiente. Pero sí se establece que «las tierras cedidas tanto a cesionarios agrarios como no agrarios, cualquiera que sea su destino, deberán utilizarse en condiciones compatibles con el mantenimiento o la mejora del medio ambiente y del espacio rural» (artículo 8 numeral 3 del Real Decreto N° 5/2001). Por tanto, en este supuesto la «condicionalidad ambiental» no afecta tanto al receptor de las ayudas, sino a quien recibe las fincas a fin de continuar su explotación, destinándolas bien a usos agrarios, o incluso a usos no agrarios. Estos últimos usos, en la concepción de la normativa comunitaria<sup>10</sup>, se asimilan a la práctica de la silvicultura o a la creación de reservas ecológicas, de forma compatible con la protección o mejora de la calidad del medio ambiente y del campo.

En siguiente lugar, procede citar las ayudas que se establecen en forma de compensaciones para ciertas «zonas desfavorecidas y zonas con dificultades medioambientales específicas» (Capítulo V del Reglamento N° 1257/1999), desarrolladas en España mediante

5 Andalucía (Orden 23-6-2005); Aragón (Decreto N° 78/2005, 12 abril); Asturias (Resolución 4-7-2005); Baleares (Orden 22-11-2005); Castilla-La Mancha (Orden 25-7-2005); Castilla-León (Orden N° 1642/2005, 5 diciembre); Cataluña (Decreto N° 221/2005, 11 octubre); Extremadura (Orden 3-8-2005); La Rioja (Orden N° 18/2005, 27 junio); Murcia (Orden 11-11-2005); Navarra (Orden Foral N° 32/2005, 7 febrero); País Vasco (Decreto N° 20/2005, 25 enero).

6 Que ha sido objeto de modificación por el R.D. N° 1650/2004, de 9 de julio.

7 Así consta en los artículos 4° numeral 1 e) y 13° numeral 1 e) del R.D. N° 613/2001, referidos respectivamente a las inversiones en explotaciones agrarias y a los agricultores jóvenes.

8 Vid. artículo 4° numeral 1 e), párrafo segundo en relación con el 5° numeral 1 d) del R.D. N° 613/2001. Esta regla excepcional trae origen del artículo 2° del Reglamento N° 1750/1999, de 23 de julio, que establece disposiciones de aplicación del Reglamento N° 1257/1999.

9 Artículo 12° numeral 1 e) del R.D. N° 613/2001.

10 Así, en el artículo 10° numeral 1 en relación con el 11° numeral 4 del Reglamento N° 1257/1999.

el Real Decreto N° 3482/2000, de 29 de diciembre, que regula la indemnización compensatoria en determinadas zonas desfavorecidas.

Entre los requisitos que la norma española impone a los beneficiarios de ayudas, se encuentra una exigencia de indudable tinte medioambiental, por cuanto el artículo 3° numeral 1 e) obliga a los agricultores a «comprometerse formalmente a ejercer la agricultura sostenible empleando métodos de buenas prácticas agrícolas habituales, establecidas en el Anexo I, adecuadas a las características agrarias de la localidad, compatibles con el medio ambiente, y de mantenimiento del campo y el paisaje», norma que se inspira directamente en el artículo 14° numeral 2 del Reglamento N° 1257/1999. Tal obligación se extiende a las explotaciones agrarias para las que se solicite la indemnización compensatoria (artículo 4° letra e) del Real Decreto).

La definición de dichas buenas prácticas agrarias la hallamos en el artículo 2° numeral 7 del Real Decreto: «Se entienden como tales las que aplica un agricultor responsable en su explotación y que incluyen el cumplimiento de los requisitos medioambientales obligatorios y las que se han definido expresamente por el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación para las actuaciones en zonas desfavorecidas contenidas en el Anexo I».

El mencionado Anexo I original del Real Decreto N° 3482/2000 fue sustituido dos años después por el Anexo I del Real Decreto N° 708/2002 sobre medidas complementarias al Programa de Desarrollo Rural, arriba citado.

Posteriormente, el Real Decreto N° 585/2006, de 12 de mayo (vid. artículo único, apartado 3, así como su Anexo) efectuó una distinción entre buenas prácticas agrarias principales y secundarias. Las Comunidades Autónomas podrán, reglamentariamente, modificar la clasificación de las buenas prácticas agrarias, catalogando alguna de las secundarias como principal, cuando así lo aconseje la importancia de dicha práctica en su ámbito regional.

Idénticas exigencias de condicionalidad ambiental podemos encontrar en la legislación sobre ayudas a la «utilización de métodos de producción agraria compatibles con el medio ambiente», que en la no-

menclatura del Derecho comunitario se denominan «medidas agroambientales» (Capítulo VI del Reglamento N° 1257/1999).

En España han sido reguladas por el Real Decreto N° 4/2001, de 12 de enero, profundamente modificado por el Real Decreto N° 708/2002. Según el artículo 4° numeral 2 de este último, «los agricultores que contraigan un compromiso agroambiental en relación con una parte de la explotación, deberán respetar en toda la explotación, como mínimo, las buenas prácticas agrarias habituales establecidas en el anexo I del presente Real Decreto», entendiéndose por buenas prácticas agrarias «aquellas que aplica un agricultor responsable en su explotación y que incluyen el cumplimiento de los requisitos medioambientales obligatorios, así como las que vienen recogidas expresamente en el Anexo I del presente Real Decreto» (artículo 3° letra e) del Real Decreto N° 4/2001), definición y Anexo coincidentes con lo que acabamos de ver para las ayudas del apartado anterior.

Acudiendo al propio Anexo I del Real Decreto N° 708/2002, se consideran «buenas prácticas agrarias habituales» las técnicas normales de explotación que responsablemente aplicaría un agricultor en la zona donde ejerza su actividad<sup>11</sup>. Se establece, a continuación, que estas buenas prácticas son de obligatorio cumplimiento para la concesión de las ayudas en zonas desfavorecidas y las primas a medidas agroambientales, reguladas respectivamente según sabemos por los Reales Decretos N°s 3482/2000 y 4/2001.

Dada la diversidad del suelo agrario y del clima en España, las Comunidades Autónomas, atendiendo a las peculiaridades propias de las diferentes zonas agroclimáticas, podrán establecer otras prácticas beneficiosas para el medio ambiente, cuya observancia será complementaria de las prácticas que fija el Anexo I con carácter general.

A la vista del contenido del Anexo I objeto de análisis, se puede distinguir entre unas «buenas prácticas agrarias» *strictu sensu*, específicas del sector agrícola y de carácter técnico-agronómico<sup>12</sup>, y por otra parte las denominadas «normas mínimas medioambientales», consistentes en determinadas disposiciones jurídicas medioambientales de carácter general —Leyes y Reales Decretos<sup>13</sup>— que los beneficiarios deberán respetar, además, de aplicar las referidas

11 El concepto básico de «buenas prácticas agrarias habituales» procede del Reglamento N° 1750/1999 sobre disposiciones de aplicación del Reglamento N° 1257/1999 (artículo 28°).

12 Las prácticas agrarias habituales se agrupan en torno a diversos ámbitos de actuación, a saber: 1. Conservación del suelo y lucha contra la erosión; 2. Alternativas y rotaciones; 3. Optimización del uso de la energía fósil; 4. Utilización eficiente del agua; 5. Conservación de la biodiversidad; 6. Racionalización de uso de fertilizantes; 7. Utilización racional de los herbicidas y productos fitosanitarios; 8. Reducción de la contaminación de origen agrario; 9. Otras actuaciones.

13 Las normas mínimas medioambientales son: a) Ley N° 4/1989, de 27 de marzo (modificada por las Leyes N°s 40/1997 y 41/1997 de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres; b) Real Decreto N° 1997/1995, de 7 de diciembre, por el que se establecen medidas para contribuir a garantizar la biodiversidad mediante la conservación de hábitat naturales y de la flora y fauna silvestre [Directiva N° 92/43 (CE)]; c) Real Decreto N° 261/1996, de 16 de febrero, sobre protección de las aguas contra la contaminación producida por los nitratos procedentes de fuentes agrarias [Directiva N° 91/676 (CE)]; d) Ley N° 10/1998, de 21 de abril, de Residuos.

buenas prácticas. Al respecto conviene recordar que ya el Reglamento N° 1750/1999, en su artículo 28° señaló a los Estados miembros como responsables de definir en sus programas de desarrollo rural las prácticas normales verificables, que en todo caso incluirían el cumplimiento de los requisitos medioambientales obligatorios generales.

Finalmente, no podemos olvidar en este ámbito que el Anexo I del Real Decreto N° 708/2002 se aplica en todo el territorio nacional excepto en Navarra y el País Vasco, en atención a sus regímenes fiscales específicos. Por tal razón, Navarra reguló mediante Orden Foral de 21 de agosto de 2000 las «buenas prácticas agrarias habituales para la percepción de determinadas ayudas al desarrollo rural cofinanciadas por la sección Garantía del FEOGA». Tales prácticas agrarias<sup>14</sup> constituyen condiciones o requisitos necesarios y previos a tener en cuenta para la percepción de las ayudas, y se aplican tanto a las indemnizaciones compensatorias en zonas desfavorecidas (artículo 14° numeral 2 del Reglamento N° 1257/1999) como a las medidas agroambientales (artículos 22° y 23° de dicho Reglamento).

Resulta interesante destacar la casi completa identidad entre las «normas mínimas medioambientales» a cuyo cumplimiento queda condicionada la percepción de ayudas al desarrollo rural (Anexo I del Real Decreto N° 708/2002), con las exigencias ambientales de «condicionalidad» para el cobro del pago único, ya estudiadas anteriormente. Ello es indicativo del elevado grado de homogeneidad existente en cuanto al estándar mínimo jurídico-ambiental requerido en general a los agricultores para ser acreedores de todo tipo de ayudas derivadas de ambos pilares de la PAC.

#### **2.4. Papel de la actividad agraria en la consecución del desarrollo ambiental sostenible del medio rural**

A propósito de la aprobación en España de la Ley N° 45/2007, de 13 de diciembre, de desarrollo sostenible del medio rural, resulta necesario destacar de la nueva regulación los aspectos directamente vinculados con la promoción de valores ambientales, con la tutela de la naturaleza y los recursos naturales, sobre todo en la medida en que la agricultura y las explotaciones agrarias se ven implicadas en la efectiva consecución de tales fines.

Es un dato fehaciente que el 90% del territorio español está integrado por lo que se denomina «medio rural». Además, es en dicho medio donde se ubican los principales y más preciados recursos naturales, por lo que la Ley N° 45/2007 toma como punto de partida el reconocimiento de la mayor relevancia que debe adjudicarse al medio rural, mucho más que el tradicionalmente concedido en nuestra historia reciente.

Por otra parte, al definir el concepto de «sostenibilidad del medio rural», se aprecia que el componente o factor ambiental ocupa una posición preferencial, a la vista de su continua presencia entre los objetivos generales y particulares que persigue la legislación, así como entre los instrumentos y medidas de planificación y ordenación territorial previstos a tales fines.

Concretamente, uno de los tres objetivos generales expuestos en el artículo 2° numeral 1 de la Ley N° 45/2007, consiste en «conservar y recuperar el patrimonio y los recursos naturales y culturales del medio rural a través de actuaciones públicas y privadas que permitan su utilización compatible con un desarrollo sostenible». Asimismo, encontramos el siguiente objetivo particular recogido en el artículo 2° numeral 2: «Lograr un alto nivel de calidad ambiental en el medio rural, previniendo el deterioro del patrimonio natural, del paisaje y de la biodiversidad, o facilitando su recuperación, mediante la ordenación integrada del uso del territorio para diferentes actividades, la mejora de la planificación y de la gestión de los recursos naturales y la reducción de la contaminación en las zonas rurales».

Pues bien, de todas las actividades que se desarrollan en el medio rural y a las que son susceptibles de aplicación los citados principios y objetivos generales de la Ley, no cabe la menor duda de que una de las más extendidas, la que mayor trascendencia supone y de las que mayor impacto ejercen sobre el medio ambiente y la utilización de recursos naturales, es la actividad agraria, en sus tradicionales manifestaciones agrícola, ganadera y forestal.

Veamos cómo aborda la Ley N° 45/2007 de desarrollo sostenible del medio rural, la interconexión entre la agricultura y la tutela medioambiental, así como las medidas específicas y los oportunos incentivos que incorpora para procurar el mantenimiento de la actividad agraria en condiciones de sostenibilidad ecológica permanente.

El punto de partida lo hallamos en el artículo 16°, donde se preconiza que «las Administraciones Públicas, en el ámbito de sus respectivas competencias, promoverán el mantenimiento y la mejora de una actividad agrícola, ganadera y forestal suficiente y compatible con un desarrollo sostenible del medio rural, en particular en las zonas rurales prioritarias o calificadas como de agricultura de montaña».

Se reconoce, por tanto, que la actividad agraria no sólo se considera imprescindible para el buen mantenimiento del medio rural donde tradicionalmente se desarrolla, sino que también es factible lograr un adecuado equilibrio de sostenibilidad entre tal actividad económica, dirigida a la producción y comercialización de alimentos y materias primas, y la tutela

14 Las prácticas aluden a cuestiones relativas a: 1. Erosión; 2. Contaminación de agua, suelo y aire; 3. Utilización adecuada de fitosanitarios; 4. Gestión de residuos; 5. Mantenimiento y fomento de la biodiversidad; 6. Protección de la sanidad animal.

de recursos rurales y naturales de especial interés para la sociedad.

A tales fines, y entre otros posibles beneficiarios de la aplicación prioritaria de las ayudas de desarrollo rural, así como de otras medidas específicas de apoyo, se encuentran los profesionales de la agricultura, y en particular, aquellos que sean titulares de explotaciones calificadas como ecológicas.

Siguiendo con el artículo 19º, dedicado a la planificación ambiental, encontramos la previsión del llamado «Plan Nacional de Calidad Ambiental Agrícola y Ganadera», que incluirá subprogramas relativos a la reducción, reutilización y gestión sostenible de residuos agrarios y ganaderos, a la agricultura y ganadería ecológicas, así como a la reducción y uso sostenible de fertilizantes y plaguicidas agrícolas. Dicho Plan incluirá un tratamiento y medidas especiales para las explotaciones incluidas en la Red Natura 2000, y para las que puedan contribuir, a través de un uso más responsable de tales sustancias, a la reducción de la contaminación difusa de los acuíferos y las aguas superficiales y costeras.

Vemos en este precepto cómo la planificación administrativa sectorial de nuevo conecta estrechamente la actividad de explotación agraria con la protección del medio ambiente, prestando especial atención a la corrección y evitación de los impactos negativos para la naturaleza que ciertas prácticas agrarias o la utilización de determinados productos contaminantes puedan generar.

Pasando al ámbito de las actuaciones sectoriales específicas, cabe destacar el manifiesto interés de la Ley hacia el fomento de las energías renovables, sec-

**«Para que los agricultores puedan acceder a tales ayudas públicas, deberán respetar en sus explotaciones agrarias unos mínimos ambientales, que se convierten en condición jurídica previa a su concesión y cuyo coste económico de internalización deberán asumir aquellos por regla general»**

tor en cuya implantación la agricultura puede desempeñar un papel fundamental. En efecto, el artículo 24º contempla la potenciación de diversas medidas al respecto, entre las que se citan:

- a) La producción de energía a partir de la biomasa y de los biocombustibles, incentivando los cultivos agrícolas energéticos que cumplan con criterios de sostenibilidad.
- b) El aprovechamiento energético de los residuos agrícolas, ganaderos y forestales en el medio rural, potenciando la regeneración y limpieza de montes, así como la actividad del pastoreo, en aquellas zonas con mayor grado de abandono o riesgo de incendios.
- c) La producción de energía a partir de la biomasa, en particular la procedente de operaciones de prevención de incendios y de planes de gestión forestal sostenible, y la procedente de residuos forestales, agrícolas y ganaderos.
- d) La producción de energía a partir de biocombustibles, siempre y cuando se trate de cultivos agrícolas energéticos adaptados a las circunstancias locales y compatibles con la conservación de la biodiversidad.  
(...)
- f) El mantenimiento y aumento de las prestaciones de la cubierta vegetal como sumidero de CO<sub>2</sub>, la reducción de las emisiones de dióxido de carbono y otros gases de efecto invernadero.

Asimismo, otro de los puntos clave para la consecución de la sostenibilidad ambiental en el medio rural, desde la perspectiva de la actividad agraria, es el que afecta a la utilización de determinados recursos naturales escasos y estratégicos, tales como el agua, de la cual el sector agrario es un importante consumidor. En ese sentido, el artículo 25º de la Ley apuesta por el fomento de la eficiencia, el ahorro y el buen uso de los recursos hídricos en el medio rural, en el marco de la planificación hidráulica correspondiente. Entre las medidas propuestas encontramos varias directamente vinculadas al ejercicio de la actividad agraria:

- a) La implantación y ejecución de planes de gestión integral de recursos hídricos por zonas rurales (...) deberán ser tenidos en cuenta en los programas de mejora y modernización de regadíos.
- b) El uso eficaz y eficiente del agua para regadíos, concediendo prioridad a las actuaciones de modernización ligadas al ahorro de agua, a la eficiencia en el uso energético y al empleo de energías renovables.
- c) El aprovechamiento para riego de las aguas regeneradas y utilización de aguas procedentes de

la desalinización de aguas salobres y marinas.  
(...)

- e) La reducción y prevención de la contaminación difusa de las aguas subterráneas y superficiales.  
(...)
- i) El establecimiento de ayudas económicas para la retirada de tierras de regadío o la reducción de la dotación de riego en aquellas zonas con escasez de agua y valores ambientales asociados a los cultivos de secano.

En conclusión, observamos que la consecución de los deseados equilibrios de sostenibilidad en el marco del desarrollo rural queda estrechamente vinculada al mantenimiento de un sector agrario activo y productivo, si bien sujeto a determinadas condiciones de desarrollo ecológicas y ambientales. Queda descartado un modelo agrario consuntivo de recursos naturales, contaminante e insostenible socialmente, apostando en cambio por un sector productivo que, consciente de sus potenciales impactos negativos en el medio rural y natural en que se inserta, incorpore sistemas de cultivo o de cría compatibles con la tutela del medio ambiente, no esquilma los recursos escasos, respetuosos con el paisaje, la naturaleza y las especies silvestres, en definitiva, una actividad agraria ecológicamente sostenible, pero económica y socialmente viable a largo plazo.

### 3. RECAPITULACIÓN FINAL Y CONCLUSIONES

El histórico carácter cuasi-absoluto de la propiedad inmobiliaria rústica, derivado de los Códigos decimonónicos, se ve hoy día moderado por diversos límites y limitaciones al ejercicio del derecho del propietario, entre los que destaca la «función social» de la propiedad, determinada por las Leyes.

La constitucionalización del derecho de propiedad en España y, sobre todo, el advenimiento de una moderna legislación del suelo, ha devenido esencial para la concreción del estatuto jurídico del derecho de propiedad rústica, tanto desde la perspectiva de la ordenación del territorio (que también implica ordenación ambiental), a fin de asegurar que las actividades y fines individuales que en él se desarrollen no comprometan intereses públicos en beneficio de la comunidad, como desde la perspectiva de la específica determinación de los diferentes destinos del suelo (como el destino ambiental, natural, ecológico, paisajístico), que se traduce en la aparición de clasificaciones y categorías del mismo, y a su vez, en la aplicación de diferentes regímenes jurídicos para su uso y preservación.

La legislación española estatal y autonómica sobre el suelo, no sólo define la categoría de «suelo rural» o «suelo no urbanizable», sino que lo vincula intensamente al desarrollo de actividades agrarias y a la

protección del medio ambiente y los recursos naturales. La ley persigue la consecución de ciertas finalidades que se pueden incluir dentro de la función social medioambiental del suelo rústico, tales como la protección de la naturaleza o la protección de valores ecológicos, forestales y paisajísticos. Ese destino agro-ambiental implicará no sólo una general prohibición de la transformación urbana o urbanística de tales terrenos (vedando rigurosamente la edificabilidad), sino que impondrá determinados deberes positivos de actuación al propietario, dirigidos a la tutela ambiental del suelo, a la corrección de impactos ecológicos, a la aplicación de medidas de precaución, de evitación de riesgos y perjuicios para la naturaleza y sus especies, etc. Y así, el suelo rural no sólo es aquel que no se encuentra funcionalmente integrado en la trama urbana, sino que además de consistir en un recurso económico y susceptible de ser sometido a la explotación privada, es también un recurso natural, escaso y no renovable. Desde esta perspectiva, todo el suelo rural tiene un valor ambiental digno de ser ponderado y protegido en beneficio de la comunidad. En definitiva, la legislación del suelo aplica directamente al suelo rural el principio de la función social de la propiedad, y por lo que a nuestro interés conviene, esa función social incluye la tutela de intereses colectivos de la sociedad, como los representados por el medio ambiente.

Por otro lado, en la legislación agraria española preconstitucional (anterior a 1978), apenas se observa directamente la incorporación del factor ambiental al ámbito de la explotación agrícola de las tierras, pues se atendía primordialmente a la búsqueda de una mayor y mejor productividad de las mismas. Con todo, y efectuando una interpretación actualizada de tal normativa agraria hoy todavía vigente, se puede apreciar ese factor medioambiental, si bien de manera tangencial. Así pues, acogiéndonos al espíritu que inspira el artículo 45º de la Constitución y su moderna interpretación, de las obligaciones impuestas a los propietarios con el fin de mejorar las condiciones físicas y territoriales del suelo rústico, se desprende que tales medidas deberán tener en cuenta no sólo los fines económico-productivistas de la agricultura, sino también aquellos usos que beneficien a la protección del medio ambiente y los recursos naturales en sí mismos considerados, en tanto bienes merecedores de especial tutela. En ese sentido, el ahorro y la economía en recursos naturales vitales y escasos, tales como el agua utilizada para el regadío de fincas con destino agrario, forman ineludiblemente parte del contenido de la función socio-ambiental de la propiedad rústica. Llegamos a la conclusión de que junto al destino propiamente «agrario» de la tierra (tradicionalmente productivo, en términos de rentabilidad económica y de explotación), surge un nuevo y moderno destino «medioambiental» de las fincas rústicas, en cuanto conformadoras del paisaje natural y parte constitutiva esencial del medio ambiente rural.

En una parte de la legislación agraria postconstitucional, en cambio, sí cabe apreciar ese componente ambiental de la propiedad rústica, como en el caso de la normativa sobre agricultura de montaña, que trata de conjugar adecuadamente los intereses de la explotación económica de la tierra con los valores ambientales propios de las tierras elevadas y montañosas, entrando ambos en íntima e intensa interconexión.

Abordando ahora la perspectiva de la agricultura en el marco de la Unión Europea, la normativa sobre ayudas directas al agricultor evidencia nítidamente la tendencia del Derecho Agrario comunitario hacia la promoción de una agricultura europea consciente de sus responsabilidades con la tutela y protección del medio ambiente, hasta el punto de someter la percepción de las ayudas a numerosas exigencias medioambientales. En ese sentido, la última reforma de la PAC, llevada a cabo en 2003, apuesta por una ampliación del concepto de actividad agraria, dando carta de naturaleza a una «nueva manifestación o función» de dicha actividad, que claramente apunta hacia la progresiva introducción del factor ambiental en el seno de la actividad agraria. Así pues, se califica como actividad agraria el simple «mantenimiento de la tierra en buenas condiciones agrarias y medioambientales», a los fines de la percepción de ayudas directas o de pago único de la PAC. Se ofrece una doble alternativa a los agricultores en cuanto a las actividades agrarias que les permitirán percibir tales ayudas: a) por un lado, desarrollar la tradicional actividad agraria productiva (el cultivo, la cría); b) o, por otro, llevar a cabo la que denominamos «actividad agroambiental», es decir, el simple mantenimiento de la tierra en buenas condiciones agrarias y medioambientales, que puede implicar sencillamente la «no producción», es decir, el desarrollo de actividades no encaminadas a la obtención de productos agrarios. Y dentro de este marco, la legislación española de desarrollo contempla la llamada «Agricultura de conservación», en alusión a ciertas prácticas agronómicas dirigidas a alterar lo menos posible la composición, estructura y biodiversidad de los suelos agrícolas, evitando así su posterior erosión y degradación. En conclusión, la mera actividad calificada como «agroambiental» llevada a cabo en las explotaciones agrarias, que constituye una actividad agraria no productiva ejecutada por los agricultores en aplicación de los criterios de la condicionalidad para la percepción de ayudas directas y del pago único, debe considerarse como actividad agraria principal a todos los efectos, aunque se traduzca en la no explotación de la tierra o el no cultivo estricto o tradicional de las fincas. Consiste en la aplicación sobre las superficies agrícolas de una serie de acciones o medidas que despliegan una incidencia positiva para el medio ambiente, referidas en particular al tratamiento del suelo y su conservación, al uso del agua en regadío, así como al procesamiento de ciertos residuos agrícolas, entre otras. Nos hallamos, por tanto, ante una aplicación práctica

del principio de multifuncionalidad de la agricultura, en concreto, mediante la promoción de la función socio-ambiental del ejercicio de la actividad agraria.

En otro orden de cosas, el segundo pilar de ayudas derivadas de la PAC también pone de manifiesto la estrecha vinculación entre el desarrollo rural y la protección o mejora del medio ambiente, principio que encuentra cauces específicos de expresión a través de las actividades agrarias y de gestión de las tierras. Se pretende garantizar el desarrollo sostenible de las zonas rurales a través de una correcta gestión de las tierras y su incidencia sobre el medio ambiente. Ello implica la necesidad de una «sensibilización adecuada» en materia de gestión sostenible de los recursos naturales, incluidos los requisitos relativos a la condicionalidad y el empleo de métodos de producción compatibles con la conservación y la mejora del paisaje y la protección del medio ambiente. A tal fin, habrá que articular los mecanismos adecuados para que los agricultores puedan dar cumplida aplicación a normas estrictas basadas en la legislación comunitaria relativa al medio ambiente, así como garantizar el control del cumplimiento de dichas normas por parte de los agricultores. Uno de los objetivos prioritarios de las ayudas al desarrollo rural consiste en la mejora del medio ambiente y del entorno rural, y entre otras, se articulan medidas destinadas a la utilización sostenible de las tierras agrícolas y de las tierras forestales, destacando sobre todas las denominadas «ayudas agroambientales». Finalmente, para que los agricultores puedan acceder a las ayudas públicas de desarrollo rural, deberán respetar en sus explotaciones agrarias unos mínimos ambientales, que se convierten en condición jurídica previa a la concesión de ayudas, y cuyo coste económico de internalización deberán asumir aquellos por regla general.

**«El suelo rural no sólo es aquel que no se encuentra funcionalmente integrado en la trama urbana, sino que además de consistir en un recurso económico y susceptible de ser sometido a la explotación privada, es también un recurso natural, escaso y no renovable»**

A nivel del ordenamiento jurídico español, la regulación sobre desarrollo sostenible del medio rural resalta los aspectos directamente vinculados con la promoción de valores ambientales, con la tutela de la naturaleza y los recursos naturales, remarcando que la agricultura y las explotaciones agrarias se ven implicadas en la efectiva consecución de tales objetivos.

De todas las actividades que se desarrollan en el medio rural, no hay duda de que una de las más extendidas, la que mayor trascendencia supone y de las que mayor impacto ejercen sobre el medio ambiente y la utilización de recursos naturales, es la actividad agraria, en sus tradicionales manifestaciones agrícola, ganadera o forestal. Es por ello que la interconexión entre agricultura y tutela medioambiental no solo se considera imprescindible para lograr un adecuado desarrollo sostenible del medio rural, sino que es factible alcanzar un correcto equilibrio entre la actividad económica agraria y la tutela de recursos rurales y naturales de especial interés para la sociedad. También la planificación administrativa sectorial conecta estrechamente la actividad agraria con la protección del medio ambiente, prestando especial atención a la corrección y evitación de los impactos negativos para la naturaleza que ciertas

prácticas agrarias o la utilización de determinados productos contaminantes puedan generar.

Para concluir, debemos indicar y defender que la consecución de los deseados niveles de sostenibilidad en el marco del desarrollo rural, queda directamente vinculada al mantenimiento de un sector agrario activo y productivo, si bien sujeto a determinadas condiciones de desarrollo ecológicas y ambientales, lo que en definitiva implica la introducción por vía normativa del factor medioambiental en el seno de la propiedad rústica, de las explotaciones agrícolas y de la actividad agraria, en tanto que componente de una superior función social agro-ambiental. Se rechaza, por tanto, todo modelo agrario consuntivo de recursos naturales, contaminante e insostenible, desde el punto de vista social y ambiental. Se fomenta, en cambio, un sector agrícola productivo que, consciente de sus potenciales impactos negativos en el medio rural y natural donde ejerce su actividad, incorpore sistemas de cultivo o de cría compatibles con la tutela del medio ambiente, no esquiladores de los recursos escasos, respetuosos con el paisaje, la naturaleza y las especies silvestres, en definitiva, una actividad agraria ecológicamente sostenible, pero económica y socialmente viable a largo plazo. CA