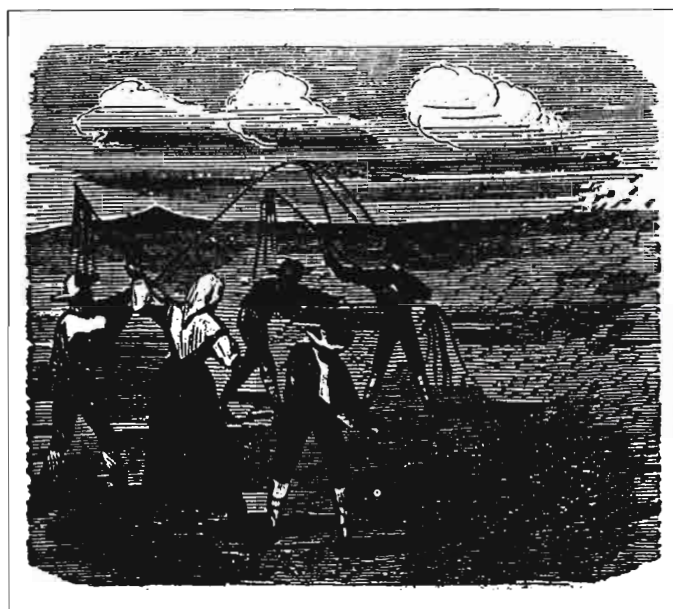


Evolución de la legislación sobre Sanidad Vegetal

por: Luis de la Puerta Castelló*

“
La Ley de Plagas del Campo, permite actuar sobre todas las plagas, cualquiera que sea su nivel de peligrosidad



Zurriagos, ó látigos langostinos.

“
En las Estaciones de Patología Vegetal se realizaron trabajos de investigación de gran brillantez.

Razones puramente profesionales me han acercado al tema de la legislación sobre plagas y enfermedades, árido, extenso y enrevesado como pocos. Una exposición medianamente detallada de la misma haría falta una extensión que superaría en mucho a la requerida por un simple artículo, lo que desde luego no es mi propósito.

Se supone que toda disposición, cualquiera que sea su rango o finalidad, responde a una necesidad del momento, y la satisface durante un periodo más o menos largo. Tal vez sin proponérselo, los legisladores reflejan en los textos el pensamiento de una época, por lo que al cambiar esta, las disposiciones publicadas apuntan hacia otras direcciones.

En los dos últimos siglos se observan

cinco etapas en las que la legislación presenta características claramente diferenciadas, aunque naturalmente las fechas que señalo poseen carácter aproximativo, como suele ocurrir con cualquier división del tiempo histórico.

Para comodidad del lector, evitaré recargar el texto con fechas y nombres de organismos, a los que recurriré solamente en los casos de mayor interés.

1ª ETAPA: HISTORICA O DE LAS PLAGAS BÍBLICAS

Período: Hasta la publicación de la Ley de Plagas del Campo del 21-V-1908.

Si de plagas bíblicas se trata, lo mejor es comenzar con la langosta. Nada menos que por Felipe II se dan las instrucciones a "las Justicias Ordinarias" para acabar con

ella, lo que se recoge en la Ley 5ª de la Novísima Recopilación de 1593, y que sirvió de base hasta 1755, año en que la Ley 7ª de la Novísima Recopilación amplía las instrucciones, disponiéndose la forma de recaudar los fondos necesarios en castellano de la época, pero equivalente al actual "a costa de los interesados".

Nuevas disposiciones posteriores durante el siglo XIX y principios del XX, que hicieron intervenir hasta el ejército no impidieron a la langosta, como es evidente, llegar a 1908 con el mismo poder destructivo que le dió fama.

Más recientemente en el tiempo, pero de no menos impacto desde el momento de su aparición fué la Filoxera.

Aparte de las naturales disposiciones prohibiéndose importar vides (1875) y de declaración de calamidad pública (1885), una vez aparecida en Málaga en 1876, y en

(*) Ingeniero Agrónomo. Servicio de Sanidad y Certificación Vegetal. Generalidad Valenciana.



la que se crea un impuesto de una pta/ha en las provincias invadidas y de 0,50 en las aún libres, se crean en 1881 tres Estaciones Antifiloxéricas y en 1892 varias Estaciones Ampelográficas, lo que sin duda supone un paso cualitativo importante para la racionalización de la lucha contra las plagas.

En la segunda mitad del XIX dos enfermedades de reciente aparición en la vid (oidio y mildiu) causan gran preocupación y son objeto del correspondiente tratamiento legislativo.

Por último, sobre plagas como el escarabajo de la patata y el piojo de San José también se legisla con ánimos de impedir su entrada, lo que de hecho se produce varias décadas más tarde.

Como se vé, solamente atraen la atención del legislador, algunas plagas que, aparte de su gran poder destructivo, afectan a cultivos de gran importancia económica. Los medios para combatir las son muy escasos, tanto en material de lucha verdaderamente eficaz como en organización, la mayoría de las veces esta última en mano de poderes públicos que aparte su mayor o menor interés en el tema, lo que es seguro es que estaban ayunos de los conocimientos técnicos adecuados.

Un intento de mejorar este último aspecto fué el de la creación no solo de las Estaciones antifiloxéricas y ampelográficas antes citadas, sino también de la Estación de Patología Vegetal de Madrid el 12-IX-1888 como centro investigador, y la del Servicio Agronómico Nacional el 14-II-1879, principio de un tratamiento racional en las provincias de las plagas objetos de mayor preocupación.

2ª ETAPA: DE DIVERSIFICACION DEL CONCEPTO DE PLAGA

Periodo: De la Ley de Plagas del Campo

“
Los plaguicidas alcanzaron gran popularidad en las décadas de los 60 y 70
”



Oruga y adulto de *Melolontha* de "El Cultivo de la Vid".
José de Hidalgo Tablada. 1.870.

“
Actualmente se ha creado un registro único europeo para materias activas
”

de 21-V-1908 al Real Decreto-Ley de 20-VI-1924.

La Ley de Plagas de 1908, actualmente en vigor, responde a una visión mucho más amplia y moderna del problema. Consta de cuatro capítulos de los que el IV está dedicado a Disposiciones finales de carácter administrativo, el II y III a la filoxera y a la langosta respectivamente, como reflejo de continuar la preocupación por estas plagas "biblicas".

La auténtica novedad se centra en el capítulo I, cuyo artículo 1º dice textualmente: "Se considera plaga del campo, para los efectos de la precedente ley, todo estado patológico o daño ocasionado por criptógamas, especialmente hongos, y animales, principalmente insectos, cuando haya adquirido, o amenaza adquirir, en la localidad donde se hubiera presentado, caracteres de generalidad o de expansión suficientes para producir perjuicios de importancia en las plantas cultivadas.

Quedan, por tanto, incluidas en la presente Ley todas las enfermedades de los cultivos herbáceos y arbóreos que no constituyan masa forestal, debida a causas a que alcance la definición anterior, previa la declaración, en cada caso, en la forma y por los órganos a que se refieren los artículos siguientes".

Con esta definición tan amplia de "plaga", a partir de este momento se puede afrontar todo problema de esta índole a través de disposiciones de inferior rango, más fáciles de publicar.

En artículos posteriores del capítulo I, se reglamenta la posibilidad de declarar localmente el tratamiento de cualquier plaga de "utilidad pública", obligando a efectuarlo al propietario, bajo amenaza de multa. Se hace preceptivo el dictamen de los Ingenieros Agrónomos de las Secciones Agronómicas provinciales. Asimismo se contempla la recaudación de los fondos necesarios.

A nivel estatal se publican durante esta etapa, amparándose en la Ley de 1908, disposiciones sobre diversas plagas como barrenillo y arañuelo de los olivos, poll-roig y cochinilla australiana de los naranjos, chancro de los castaños y mosca de las frutas en varios frutales.

Ya no hace falta que una plaga amenace con daños catastróficos para que se la considere digna de atención. La Ley de Plagas del Campo permite actuar sobre todas las plagas, cualquiera que sea su nivel de peligrosidad, aunque el carácter oficialista y administrativo del momento, es muy notorio en lo que se refiere a las actuaciones de Juntas Locales de Plagas y Consejos Provinciales de Agricultura, informes técnicos, y otros pomenores.

La creación dentro del Ministerio de Fomento del Negociado de "Enseñanza técnica, cultivo y plagas del campo" también indica un avance en la atención oficial al tema.

3ª ETAPA: DE TRANSICION Y DE ORGANIZACION ADMINISTRATIVA

Periodo: Del Real Decreto-Ley de 20-VI-1924 al Decreto de 13-VIII-1940.

La publicación del Real Decreto-Ley de 20-VI-1924 intenta hacer frente a los problemas planteados.

Se crea el Servicio de Inspección Fitopatológica en un intento de impedir la entrada de plagas tan temidas como Piojo de San José y Escarabajo de la Patata, así como satisfacer compromisos internacionales sobre el control fitosanitario del comercio de productos agrarios.

En aquellos tiempos de todavía relativamente escaso tráfico de mercancías y personas se estimaba posible efectuar una cesión eficaz en este sentido, a pesar de la pésima dotación de medios y personal puesto a disposición de ese Servicio, lo que tardó 40 años en remediarse. Tanto esta labor como la de vigilancia de campos y atención a los agricultores quedó encomendada a Ingenieros de las Secciones Agronómicas Provinciales, entre cuyos cometidos no se encontraba el de la realización de estudios y experiencias, misión encargada a las Estaciones de Patología Vegetal.

La preocupación por la integridad sanitaria nacional se reflejó con la publicación el 20-III-1932 de la "lista de los insectos y criptógamas contra los que España desea especialmente protegerse".

Desde el punto de vista administrativo a nivel central, el tema de las plagas alcanza por sí solo el de Negociado en 1929 con el título de "Plagas del Campo y Fitopatología", y en 1932 logra un nuevo "ascenso", aupándose a nivel de Sección con la misma denominación anterior, y con lo que logra sobrevivir hasta después de la guerra civil.

Estas Estaciones cuyos orígenes se remontan a finales del XIX se fueron creando en distintas regiones para responder a problemas locales y concretos se vieron incrementadas en cinco unidades. Los trabajos de investigación sobre plagas estaban llamados a alcanzar gran brillantez en numerosas ocasiones, logrando resultados en su estudio que han sido de gran provecho hasta el día de hoy.

En este último sentido se crea por Decreto de 22-X-1926 el Instituto Nacional Agronómico de Investigaciones y Experiencias, y que reorganizado por Orden del Ministerio de Agricultura de 17-XI-1932 se transforma en el Instituto de Investigación Agronómicas cuya Sección de Fitopatología se encargó de las ahora denominadas Estaciones de Fitopatología, que se encontraban situadas en Almería, Barcelona, Burjasot, La Coruña, Badajoz, Sevilla y Za-

ragoza, aparte de la Estación Central de la Moncloa (Madrid).

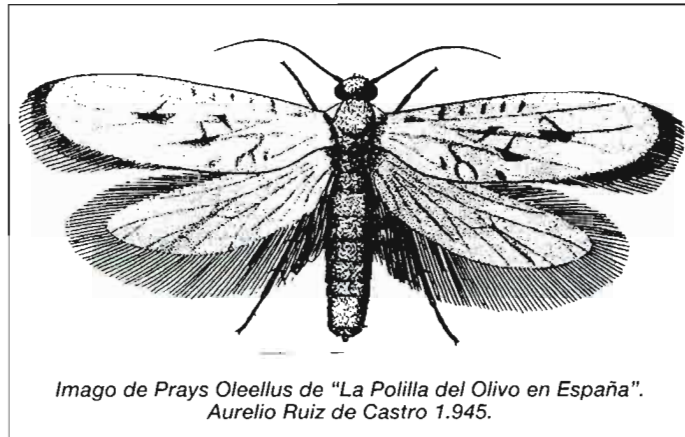
La categoría de los fitopatólogos y de los trabajos por ellos publicados durante las tres décadas siguientes no ha sido igualada hasta el presente.

Esta situación hasta cierto punto satisfactorio a nivel de investigación, contrastaba con la escasa dotación de medios y preparación técnica disponible a nivel de campo, sin que existiere entre ambos la debida transferencia de tecnología.

4ª ETAPA: DEL AUGE DE LOS PLAGUICIDAS

Periodo: Del Decreto del 13-VIII-1940 a la Orden del Ministerio de Agricultura de 23-II-1965.

Este Decreto produce una nueva reorganización del aparato administrativo. Se



Imago de Prays Oleellus de "La Polilla del Olivo en España". Aurelio Ruiz de Castro 1.945.

crea el Servicio de Fitopatología y Plagas del Campo, dentro de la Sección III de la Dirección General de Agricultura.

Los trabajos de investigación y experimentación permanecen encomendados al Instituto de Investigaciones Agronómicas, y los trabajos de campo a las Secciones de Fitopatología y Plagas del Campo de las Jefaturas Agronómicas provinciales, con excepción de las Estaciones Fitosanitarias, que dependen directamente de la Sección III.

Aparte de estos cambios administrativos, que en el fondo renovaban bien poco, continuando la carencia de medios y personal preparado en las provincias, la nota más destacada es la reglamentación de las campañas contra plagas y enfermedades, agrupando los trabajos que podrán ser subvencionados en cuatro grupos:

- a) Los relacionados con la prevención o como consecuencia de accidentes y causas varias no enumeradas.
- b) Plagas y enfermedades eventuales.
- c) Plagas o enfermedades cuya extensión sea de utilidad pública o social.
- d) Plagas o enfermedades calificadas de calamidad pública.

En el mismo Decreto se declaraban incluidas en el grupo c) arañuelo del olivo, repilo, paulilla y cochinillas y orugas de frutales, objetos de cuarentena, y en el grupo b), langosta y escarabajo del Colorado.

En años posteriores se fueron incorporando el grupo c) rosquilla negra, Peronospora tabacina, mosca blanca de los cítricos, Ceratis capitata y otras.

El primer objetivo del Decreto, en el plano económico fué el de proteger la producción de alimentos básicos, tan necesarios en la postguerra, con la promoción de grandes campañas subvencionadas, lo que va ligado al desarrollo de los plaguicidas de síntesis, que ya aparecían en el horizonte.

Es en 1942 cuando comienza a comercializar el DDT y a renglón seguido otros organoclorados. Los organofosforados no se comercializan hasta la década de los 50.

Con gran acierto se crean y regulan el Registro Central de Productos y Material Fitosanitario y el Registro de Productores y Distribuidores de Productos y Material Fitosanitario, este último con carácter provincial por Decreto de 19-IX-1942.

Con todo ello quedaron sentadas las bases para la realización de campañas en todo el territorio nacional, con lo que se consiguió no solo lograr un cierto grado de protección para ciertas cosechas, sino popularizar la utilización de plaguicidas, hecho positivo para la mentalidad del momento. Se adivina cierta presión ejercida por la industria interesada.

El auge de estas campañas tuvo lugar en las décadas de los 60 y 70, comenzando después un declive al parecer sin retorno, por causas que analizaremos más adelante.

5ª ETAPA: DE PREVENCIÓN DE RIESGOS

Periodo: De la orden del Ministerio de Agricultura de 23-II-1965 a la Orden de 26-VII-1983 (ATRIAs).

Lo que en un principio se pensó que solamente ofrecía beneficios, comenzó a mostrar otros aspectos.

Ya a partir de los años 50 comenzaron las críticas al uso masivo de plaguicidas. La conocida novela de Raquel Carson "La primavera silenciosa", y el "Informe Kennedy" de principios de los 60 pueden servir de muestra.

La Orden de 23-II-1965 en su introducción dice lo siguiente: "Dado el tiempo transcurrido y la aparición en el mercado de nuevos productos que, a pesar de su toxicidad, en ciertos casos, para el hombre, los animales domésticos, las plantas cultivadas y hasta los vegetales útiles, son de uso necesario, teniendo en

SANIDAD VEGETAL

cuenta su eficacia y los beneficios que reportan a la producción agrícola, se impone establecer las normas precisas a que debe sujetarse su empleo, al objeto de que éste pueda hacerse con eliminación de cualquier posible acción tóxica”.

Esto hay que considerarlo como punto de partida, no como punto final.

Las campañas y la promoción oficial de uso de plaguicidas continuó en todo su esplendor durante años.

Pero algo había cambiado. Se clasificaron los plaguicidas en tres categorías (A, B y C) para personas y animales domésticos, lo que era un reconocimiento oficial de su peligrosidad.

La presión de prensa, opinión pública y cierto sector científico, a veces con razo-

Con estas disposiciones se salía al paso de ciertas oposiciones, imponiendo restricciones superiores a las habituales en otros países de análogo desarrollo al nuestro.

Desde el punto de vista administrativo, se observa una nueva reestructuración. Las plagas se aupan a nivel de Subdirección General, categoría del Jefe del Servicio de Defensa contra Plagas e Inspección Fitopatológica, creado por Decreto-Ley de 28-X-1971. Este servicio logró agrupar por primera vez la responsabilidad de la Sanidad Vegetal tanto agrícola como forestal, amén de la Inspección Fitosanitaria, única forma de hacer frente a los problemas de forma uniforme.

Por desgracia, esta situación no se ha

En realidad en 1983 se producen dos acontecimientos legislativos de singular significación.

La publicación de la orden de 26-VII-1983 por la que se normalizan las Agrupaciones para Tratamientos Integrados en Agricultura (ATRIAs) constituyó el reconocimiento oficial de un modo de hacer las cosas iniciado por técnicos andaluces. A partir de ese momento la idea de fomentar la lucha integrada se extiende a otras Comunidades, y aunque los resultados esperados se producen con más lentitud de la deseada, el proceso se antoja irreversible.

La publicación de la Reglamentación Técnico Sanitaria (R.T.S.) sobre la fabricación, comercialización y utilización de plaguicidas por Real Decreto de 30-XI-1983, modificada el 15-II-1991 también supone un serio intento de racionalización del sistema, a pesar de la tardanza que se ha sufrido en su desarrollo.

En las Comunidades que se han preocupado por el tema, se está logrando lo siguiente:

a) Poseer un número considerable de Agrupaciones cuya defensa fitosanitaria está dirigida por un técnico formado en esta materia.

b) Que cada vez mayor cantidad de aplicadores y manipuladores en general de plaguicidas hayan obtenido un carnet que acredite haber superado un cursillo de preparación específico.

En estos últimos años las disposiciones sobre temas fitosanitarios han diversificado su campo de acción, sobre todo desde que nos afectan las emitidas por la CEE.

Se publica sobre Agricultura Biológica, Agricultura Ecológica, se intenta poner coto a la persistencia de residuos en productos agrícolas (LMR) y se ha creado un registro único europeo para materias activas, todo ello con el intento de controlar la manipulación de plaguicidas en todas sus facetas.

Por otra parte la Directiva de la CEE 77/93 hace desaparecer el sistema de inspecciones fitosanitarias, ya obsoleto, sustituyéndolo por un cierto control en campo de la sanidad vegetal, lo que implica un grado de confianza a productores y establecimientos oficiales, que contraen con ello un serio compromiso.

Existe por lo tanto una liberalización de la responsabilidad de la conservación de la sanidad vegetal, pero también la de mantener la naturaleza, medio ambiente en general y la salud de las personas a salvo de peligros de acuerdo con los principios del “estado del bienestar” y de la “calidad de vida” tan en boga, para cuya preservación se encamina en estos momentos el poder legislativo, por lo menos en los países denominados como desarrollados.

En aquellos donde todavía la principal preocupación es comer, es posible que las cosas se vean de otra manera.

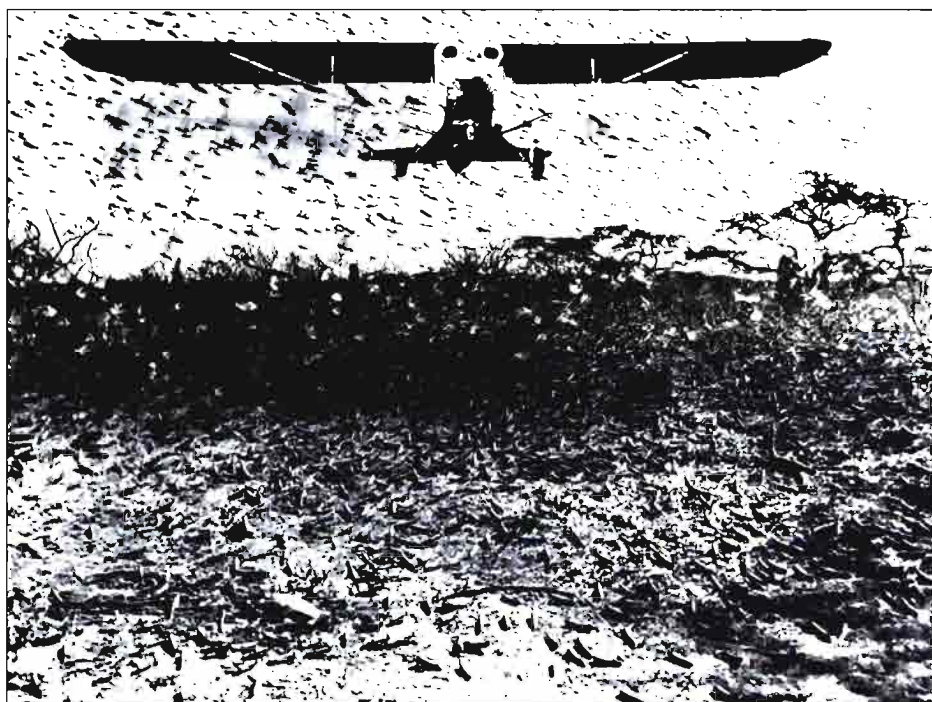


Foto: Archivo de la Revista Agricultura

nes y otras con exageraciones, fueron imponiendo criterios restrictivos, que se reflejan en varias órdenes ministeriales sobre los siguientes puntos:

- Prohibición del DDT (22-III-1971).
- Peligrosidad para la fauna silvestre (31-I-1973).
- Creación de las Estaciones de Avisos (31-VIII-1973).
- Regulación del uso de herbicidas hormonales (8-X-1973).
- Se prohíbe el uso de los clorados (4-XII-1975).
- Prevención de daños a la fauna silvestre (9-XII-1975).

-Creación del Libro Oficial de Movimiento (LOM) de productos fitosanitarios, y se regula su fabricación, comercio y utilización (29-IX-1976).

mantenido después del proceso autonómico, por causas que desde luego no son técnicas.

La creación de las Estaciones de Avisos se realizó a propuesta de un grupo de Ingenieros expertos en Sanidad Vegetal, lo que permitió fomentar estudios y experiencias en las Secciones provinciales dedicadas al tema de las plagas.

La labor del grupo de técnicos dió en su nombre un espléndido resultado, lo que ha tenido continuidad en las Comunidades Autónomas que han sabido comprenderla y apoyarla.

6ª ETAPA: DE LA RACIONALIZACIÓN DE LA LUCHA CONTRA LAS PLAGAS

Período: De la Orden de 26-VIII-1983 del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación hasta nuestros días.