

## Un paseo comentado por la historia de la normativa fitosanitaria agrícola en España

### De la Ley de Plagas de 1908 a la actualidad

J. J. PEINADO VACAS

En el presente artículo se hace un repaso, comentado, por algunas de las normas legislativas (de distinto rango) que, desde la **Ley de plagas de 1908**, han ido articulando el modelo fitosanitario aplicado actualmente en España.

J. J. PEINADO VACAS: Subdirección General de Sanidad Vegetal. Velázquez, 147. 28002 Madrid.

**Palabras clave:** Legislación fitosanitaria española.

En un boletín de la *Sección de Plagas del Campo y Fitopatología* del año 1942 leemos textualmente: «**En las provincias de Ciudad Real, Cáceres y Badajoz habrá siempre langosta. Su intensidad será mayor o menor, pero no podremos jamás quitarles esa preocupación. Bien es verdad que tampoco hemos logrado extirpar a los lobos, que tantos daños ocasionan en nuestros ganados, ni siquiera han desaparecido los osos de Asturias; como tampoco se han extinguido los sociólogos sintéticos que resuelven los grandes problemas nacionales mediante formulas simplistas, en ameno coloquio con una taza del rico Moka.**».

Un análisis del texto precedente desde la óptica actual y realizado con ese distanciamiento que sólo el paso del tiempo consigue, permite establecer las siguientes conclusiones:

A) Si bien en el caso de la langosta los esfuerzos y medios empleados desde 1942 destinados a su «eliminación», no parece que

hasta la fecha hayan dado, lamentablemente, los resultados esperados, dado que en Ciudad Real, Cáceres, Badajoz, Almería y alguna otra provincia, la langosta sigue constituyendo, con una tozuda periodicidad, un problema para los cultivos; en el caso de los lobos y osos de Asturias se puede asegurar, por el contrario, que esos mismos esfuerzos y medios, junto con algunas aportaciones más o menos espontáneas, han «conseguido» la práctica desaparición de ambas especies.

B) Por lo que respecta a la incidencia que los «medios de lucha» empleados desde el año 1942 hayan podido ejercer sobre la población de sociólogos sintéticos, debo confesar que carezco de datos estadísticos concretos, no obstante, observaciones personales me permiten afirmar que, por fortuna, no solamente no se ha conseguido su extinción sino que, por el contrario, y tal vez debido a un fenómeno de adaptación al medio cuyo mecanismo de acción desconozco, en los últimos años hemos podido asistir a un incremento muy considerable de esta especie.

TARIFA DE PRECIOS DE SUSCRIPCIONES

El precio está adelantado, no admitiéndose...
Anual... 10 pesetas
Semestral... 5 pesetas
Trimestral... 3 pesetas

CUENCO CUENTA, 978

PUNTOS DE SUSCRIPCIONES

En la Administración, en casa de los Agentes...
En las provincias y principales ciudades.

POSTEROS, 4, OFICINAS.—TELÉFONO 73

TARIFA GENERAL DE DIFERENCIAS

El precio de la suscripción es de una peseta...
por cada línea de impresión.

En la suscripción por correo...
En la suscripción por correo...
En la suscripción por correo...

En la suscripción por correo...
En la suscripción por correo...
En la suscripción por correo...

POSTEROS, 4, IMPRENTA.—TELÉFONO 73



GACETA DE MADRID

SUMARIO

Parte oficial.

Ministerio de Fomento:
Ley referente a las plagas del campo.
Ministerio de Instrucción pública y Bellas Artes:
Real decreto disponiendo que al Estado suvencione a los Ayuntamientos de Corona, Oadit, Ciudad Rodrigo, Manzanares, Astorga y Molina de Aragón para la construcción de edificios destinados a Escuelas de primera enseñanza...

al Ministerio fiscal por el celo con que ha desempeñado su cometido.
Ministerio de Hacienda:
Real orden autorizando a los herederos de D. Dionisio Mondredo y Buxeta para que puedan vender una partida de alcohol que quedó existente en la bodega del finado Don Dionisio.
Ministerio de Instrucción pública y Bellas Artes:
Real orden nombrando Catedrático numerario de Teología de libros y Contabilidad de Empresas de la Escuela Superior de Comercio de Jovelanoso, en Ojón, a Don Francisco Jaca del Pino.
Administración central:
Gaceta y Justicia.—Dirección general de los Registros.—Lista de los Aspirantes a los Registros de la propiedad que se expresan.
Patronato.—Subsecretaría.—Lista de ex Ministros ordenadas con arreglo a su dignidad en el art. 5.º de la ley orgánica del Consejo de Estado de 5 de Abril de 1904.
Hacienda.—Dirección general de la Deuda y Cuentas pasivas.—Llamamiento de pagos y entrega de los valores que se expresan.
Comercio.—Dirección general de Administración.—Comercio para proveer una plaza de Jefe de la Sección de examen de Cuentas municipales de la provincia de Lugo.
Anunciando haber sido nombrados D. Carlos García Pascual, Jefe de la Sección de examen de Cuentas municipi-

ales de Madrid, y D. Manuel González, Contador de fondos del Ayuntamiento de Ronza (Málaga).
Ministerio general de la Beneficencia en Segovia.
Instrucción pública.—Universidad Central.—Tribunal de oposiciones.—Convocatoria de los oposicionistas vacantes en Escuelas públicas superiores y elementales de niños de este distrito universitario.
Fomento.—Dirección general de Obras públicas.—Subasta de obras de carreteras.
Administración provincial:
Gobierno civil de las provincias de la Corona y Forasteros.—Edictos en atenciones del paradero de individuos que se mencionan.
Administración de Hacienda de la provincia de Zaragoza.—Citando a D. Alejandro Magallán.
Administración de Justicia:
Edictos de Juzgados de primera instancia y municipales y Jurisdicciones de Guerra y Marina.
Anuncios y noticias aforales:
Compañía del ferrocarril de Medina del Campo a Salamanca.
Boletines de Sociedades, publicados conforme al art. 159 del Código de Comercio.
Compañía Arrendataria de Tabacos.—Sociedad Casino de San Sebastián.
Boletín de Madrid.—Colaboración oficial.
Observatorio de Madrid.—Observaciones meteorológicas.
Instituto Central Meteorológico.—Observaciones meteorológicas en España y en el extranjero.
Parte no oficial.
Anuncios, sentencias y expedientes.

PARTE OFICIAL

PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE MINISTROS

SS. MM. el Rey Don Alfonso XIII, la Reyna Doña Victoria Eugenia (Q. D. G.) y su Augusto Hijo el Príncipe de Asturias continúan sin novedad en su importante salud.
De igual beneficio disfrutaron las demás personas de la Augusta Real Familia.

MINISTERIO DE FOMENTO

LEY

DON ALFONSO XIII, por la gracia de Dios y la Concepción Real de España;
A todos los que la presente vieren y entendieren, sabed: que las Cortes han decretado y Nos sancionado lo siguiente:

CAPÍTULO PRIMERO

DISPOSICIONES DE CARÁCTER GENERAL, ENCAMINADAS A LA VIGILANCIA DE LOS CAMPOS, AL TRATAMIENTO DE LOS POCOS QUE PUDIERAN ENTERRARSE EL ONDINO DE ESTA PLAGA Y A LA PREVENCIÓN Y EXTINCIÓN DE LA MISMA, CON EXCEPCIÓN DE LA VIOLETA Y LA LANGOSTA.

Artículo 1.º Se considera plaga del campo, para los efectos de la presente ley, todo estado patológico ó de daño ocasionado por criptógamas, especialmente hongos, y también, principalmente insectos, cuando haya adquirido, o comience a adquirir, en la localidad donde se hubiese presentado, caracteres de generalidad ó de extensión 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, debidas ó causadas que atencen la definición anterior, previa la declara-

ción, en cada caso, en la forma y por los órganos que se refieren en los artículos siguientes.

Art. 2.º En todos los términos municipales se creará una Junta local de defensa contra las plagas del campo, encargada de vigilar ó inspeccionar los prados agrícolas, á fin de conocer el estado de sus cultivos y determinar cualquiera alteración ó síntoma sospechoso que pudiera afectarlos, determinando sus medios de extinción ó preventivos que deban seguirse, de acuerdo con el informe de los Ingenieros agrónomos de las provincias respectivas y del Consejo provincial de Agricultura y Ganadería.

Se formará dicha Junta por tres mayores contribuyentes de los que residan habitualmente en la localidad entre los diez que paguen mayor cuota por riqueza rústica y pecuaria; dos individuos que formen parte de entidades agrícolas, y si no existieren éstas, un Maestro de instrucción primaria y un Médico titular.

Esta Junta, que elegirá su Presidente y su Secretario, será nombrada por el Consejo provincial de Agricultura y Ganadería.

La Junta local nombrará en concepto de Vocales asociados, para cada campaña ó trabajos que realice á fin de combatir una plaga determinada, dos cultivadores de la planta ó producto que se trate de preservar.

Art. 3.º Los propietarios y colonos, los Ingenieros de todas clases y sus Ayudantes, la Guardia civil, los Guardas municipales de campo, los Guardas jurados, los de montes y cuantos tuvieren á su cargo servicios de custodia ó vigilancia rural, bien fueren pagados por el Estado, el Ayuntamiento ó los particulares, quedan obligados á dar conocimiento á la Junta municipal de defensa contra las plagas del campo de cualquier síntoma de enfermedad ó alteración que observasen en los cultivos de la localidad.

A los infractores de esta disposición se les impondrá por la Junta local de defensa la multa de 1 á 100 pesetas, según las circunstancias, de cuya penalidad podrán librarse ante el Jefe de Fomento, quien resolverá en definitiva, de acuerdo con el Consejo provincial de Agricultura y Ganadería.

Art. 4.º Tan pronto como llegare á conocimiento de la Junta referida la existencia de algún síntoma sus-

pechoso en los cultivos del término municipal donde ejercen sus funciones, practicará la oportuna inspección ocular y en el plazo de tres días, le contará desde aquel en que se formuló la denuncia, manifestará por escrito el Jefe provincial de Fomento los datos que hubiese adquirido.

Dicha Autoridad acordará desde luego que un Ingeniero agrónomo gire una visita á la localidad indicada, y formule un dictamen, exponiendo en él los procedimientos más eficaces, rápidos y económicos para su extinción ó para su aislamiento, si otro resultado no fuera posible.

Art. 5.º Con el dictamen formulado por el Ingeniero ó Ingenieros agrónomos que hagan el reconocimiento, el Jefe de Fomento convocará al Consejo provincial de Agricultura y Ganadería, el cual adoptará las resoluciones á que hubiere lugar, pudiendo ser algunas ó varias de las siguientes:

- a) La determinación de la enfermedad y de los medios conocidos para su curación.
b) La imposición á todos los cultivadores de la especie vegetal de que se trate, de la obligación de efectuar los trabajos ó aplicar los remedios de prevención ó de curación tendidos por eficaces en cada caso.

c) La fijación del plan á seguir, tiempo de su realización y la forma y medida en que se ejecutará, procurando haya de contribuir á su ejecución el dicho Consejo como auxiliar de la Junta local.

Cuando, sin determinarse síntomas de una plaga, se toma su presentación por la experiencia de otros años y se conoce el modo de impedir su nacimiento, el Consejo impondrá la obligación á todos los terratenientes interesados de adoptar las medidas que la tónica recomienda, multándose con la suma de 25 á 300 pesetas al cultivador que por negligencia, desidia ó indiferencia incurra en inobservancia de lo mandado. El importe de estas multas y de las del artículo anterior ingresará en el fondo provincial de extinción de plagas. El Jefe de Fomento hará efectivas las multas impuestas.

Art. 6.º Si un propietario no quisiera extinguir la plaga ó ejecutar las medidas preventivas en la forma

Fig. 1.—Reproducción facsimilar de la página de la GACETA DE MADRID del 23 de mayo de 1908 donde fue publicada la Ley de Plagas

C) Allá por la década de los cincuenta, la moka pasó a ser conocida popularmente como café.

Sirva la ironía (que no crítica) de los párrafos precedentes para comparar las profundas diferencias existentes entre los criterios con que se abordaba la defensa de los cultivos hace 50 años, cuando las plagas eran consideradas, simplemente, como un elemento extraño al medio al que había que «exterminar», y el enfoque actual, cimentado sobre unos criterios mucho más conservacionistas, a través del cual una plaga se contempla como un elemento más, aunque molesto (a veces francamente molesto), de una comunidad biótica mutuamente condicionada, al que es necesario «controlar».

En el presente artículo se revisan y comentan algunas de las normas legislativas de distinto rango, que a lo largo de los años han ido determinando los criterios de actuación en materia de sanidad vegetal las cuales, como iremos viendo, han contribuido, en mayor o menor medida, a definir y articular el modelo fitosanitario aplicado actualmente en España.

## ANTECEDENTES

Debido a su aparición de forma recurrente, a menudo con efectos devastadores, desde la más remota antigüedad, puede considerarse que a lo largo de la historia y hasta las décadas finales del siglo XIX, la langosta era, prácticamente, la única plaga de los vegetales que, en un momento u otro, había dado lugar en España a algún tipo de normativa (Instrucciones, Reales órdenes, Reglamentos, etc.) tendentes a combatirla. Algunas de estas normativas son tan remotas en el tiempo como la Ley de Felipe II «**Obligación de las justicias ordinarias a hacer matar la langosta a costa de los Concejos**» o la referencia a combatir las calamidades, entre las que se incluía la langosta, que es posible encontrar en las Siete Partidas de Alfonso X el Sabio (BUJ,1996).

No obstante la aparición de la **Filoxera** en España en 1876, marca el punto de inflexión en la forma de enfocar el control de las plagas de los vegetales: **«la crisis filoxérica debe ser considerada como el punto de partida de las investigaciones y aplicaciones modernas en la lucha contra los insectos»** (BUJ, 1996). Tras ese nuevo enfoque y en un intento por llenar el vacío legislativo existente, a partir de la última década del Siglo XIX, se desata una campaña promovida desde distintos órganos profesionales, **«en pro de la sustitución de las leyes de la filoxera (1878) y de la langosta (1879), por una Ley de plagas. Se pretendía crear un sistema antiplagas permanente y sentar las reglas generales de intervención administrativa y su financiación»** (PAN-MONTOJO, 1994); nace así la Ley de Plagas de 1908 que va a marcar el inicio de nuestro recorrido.

## LEY DE PLAGAS (1908)

En contraste con disposiciones legislativas anteriores, la Ley de Plagas, aún en vigor, definía por primera vez el concepto de plagas del campo.

Consta la Ley de tres partes bien diferenciadas, una primera de carácter general y dos secciones específicas dedicadas, respectivamente, a Filoxera y Langosta.

Mediante esta Ley se crean unas *Juntas locales de defensa contra las plagas del campo*, dependientes orgánicamente de los Consejos provinciales de Agricultura y Ganadería, con la misión específica de *inspeccionar* los campos de cultivo con el fin de detectar cualquier **«síntoma sospechoso que pudiera afectarlos»**. Estas Juntas estaban constituidas por los tres mayores contribuyentes por riqueza rústica y dos miembros de entidades agrícolas o en su defecto, un maestro y un médico titular.

Con relación a la Filoxera, se potencian las *medidas preventivas* tendentes a prevenir la difusión y propagación de la plaga; tales como la exención del pago de la contribu-

ción territorial durante seis años, para aquellas plantaciones nuevas realizadas a partir de variedades e híbridos de vides americanas (resistentes a la plaga) o restringiendo el tránsito, no sólo del material vegetal de vid sino de cualquier planta viva, mediante la introducción de una serie de requisitos cuya similitud con lo establecido por las Directivas actualmente en vigor en toda la Unión Europea relativas al Registro de productores y Pasaporte fitosanitario, no deja de sorprender.

Con objeto de crear un fondo para atender los gastos de prevención o extinción de plagas, la Ley establece dos tipos de gravámenes: uno general (0,50% de la riqueza líquida imponible) y otro específico para los gastos generados en la lucha contra Filoxera y Langosta.

#### **REAL DECRETO LEY DE 20 DE JUNIO DE 1924**

Este Real Decreto reorganiza y racionaliza los servicios agropecuarios con objeto de hacer más eficaz su funcionamiento, para ello, y como primera medida, divide el territorio nacional en 15 regiones agronómicas atendiendo a las condiciones climatológicas.

Se crean, además, cinco *Estaciones Provinciales de Patología Vegetal* en Valladolid, Coruña, Valencia, Barcelona y Almería; que junto con la Estación de Patología Central ya existente, tendrán, entre otros cometidos, «el estudio y clasificación de todas las enfermedades conocidas en España, con la clasificación conveniente y distribución por provincias o regiones, modificándola, anualmente, cuando sea necesario» así como «la estadística y conocimiento de las enfermedades que existan en los países que tienen relaciones comerciales con la nación...» y «ejecutar, dirigir o presidir el servicio de desinfección de las plantas que se importen o exporten».

No cabe duda que la introducción y propagación de la Filoxera, a partir de la importación de material vegetal de vid contamina-

do, contribuyó en gran medida a sensibilizar a los responsables agrarios sobre la importancia del control sanitario del material vegetal en los intercambios comerciales; es por ello por lo que en este Real Decreto se definen la organización y funciones del Servicio de Inspección Fitopatológica con la misión de controlar la importación, el comercio y el tránsito de material vegetal que pueda ser vía de entrada o propagación de organismos perjudiciales; aunque bien es cierto que, exceptuando la langosta y la filoxera, no se especifica en ningún momento cuáles pueden ser estos organismos perjudiciales.

Al material vegetal importado se le exigirá, por parte de la Aduana de entrada, que venga acompañado de un *Certificado de Sanidad* del punto de origen, contemplándose la posibilidad del establecimiento de *cua-rentenas fitosanitarias* para el material dudoso y la reexpedición, o destrucción sin indemnización, del material infestado o infectado.

Encontramos también en este Real Decreto un muy breve y tímido intento de regulación de los productos para combatir las plagas; ya que se prohibía «**la venta de insecticidas y preparados para combatir las plagas, que no vayan acompañados de una certificación acreditativa de haber sido ensayados y sancionados por alguna dependencia oficial agrícola**» al tiempo que se anunciaba la continuación de experiencias sobre «**nuevas aplicaciones del ácido cianhídrico contra otras plagas del campo, en vista de los excelentes resultados obtenidos con este insecticida para combatir las plagas del naranjo y del olivo**».

#### **REAL DECRETO LEY DE 29 DE ABRIL DE 1927**

Entre otras medidas este Real Decreto crea unas llamadas *Juntas locales de informaciones agrícolas* integradas por Alcalde, Juez municipal, Cura párroco, Maestro, Ins-

pector municipal de Higiene pecuaria, dos labradores y dos ganaderos que fueran vecinos de la localidad; una compacta representación, como vemos, de las fuerzas vivas de la localidad donde, aunque a primera vista pudiera sorprender, la presencia del cura párroco podría estar plenamente justificada por ser, sin duda, el miembro más capacitado de los que integraban la Junta, para promover y coordinar esas estrategias populares de defensa contra las plagas basadas en la utilización de la Fé como único y exclusivo ingrediente activo (Rogativas).

Las citadas *Juntas* asumían, entre otras, las funciones que tenían asignadas las *Juntas locales de defensa contra las plagas del campo* que habían sido instauradas, como ya vimos, por la Ley de Plagas de 1908 y que ahora se disuelven.

Con relación a la inspección en puertos y fronteras, concretando una breve referencia al respecto que se hacía en el Real Decreto de 20 de junio de 1924, se impone la obligación de que todo el material vegetal exportado vaya acompañado de un *certificado fitopatológico y de calidad* que sería expedido, tras el examen de la mercancía (¡ardua tarea!), por unas *Juntas mixtas de inspección* que se constituyen a tal efecto, y que estaban integradas por un Ingeniero agrónomo (que las presidía), un exportador y un productor por cada tipo de producto exportado. Se establecía, igualmente, una tasa de inspección «*Derechos de reconocimiento y expedición de certificados*» por un valor proporcional al valor oficial asignado a la mercancía (1% del valor de la misma, siempre que no excediera de 1.500 ptas.).

#### **REAL ORDEN DE 4 DE OCTUBRE DE 1928**

Sentando el precedente de lo que sería la inspección de cabotaje, esta Real Orden declara obligatorio el reconocimiento de la mercancía, desde el punto de vista fitosanitario y de calidad, y la expedición de Certificado Fitosanitario, por parte de las Juntas

mixtas de inspección, para las frutas de Canarias con destino la Península y Baleares. Aunque esta medida constituía, de hecho, la respuesta a la propuesta de un gran número de productores canarios los cuales buscaban que la inspección de la calidad de los productos, establecida por esta Real Orden, hiciera desaparecer el obstáculo que venía representando para el comercio de las Islas la pésima calidad de la fruta que con bastante frecuencia se enviaba a la Península.

#### **REAL DECRETO-LEY DE 4 DE FEBRERO DE 1929**

Las facultades que la Ley de Plagas de 1908 concedía en materia de plagas del campo a los Consejos provinciales de Fomento (Agricultura y Ganadería) se transfieren, mediante este Real Decreto, a las Cámaras Oficiales Agrícolas de carácter provincial. Con esta medida se pretendía conseguir «**una mayor vigilancia de las zonas de cultivo y una más intensa lucha contra plagas y enfermedades que puedan determinar la defectuosa condición de los productos**» lo que indirectamente contribuía a «**simplificar la inspección fitopatológica de los productos agrícolas en puertos y fronteras**» (este espíritu es totalmente afín con el que, con relación a las *Inspecciones en origen*, encontramos en la Directiva 77/93/CEE que se aplica actualmente en toda la Unión Europea). Como consecuencia de estas medidas, y tal vez reconociendo implícitamente lo inabordable de las funciones que el Real Decreto Ley de 29 de abril de 1927 les había conferido, se suprimen las Juntas mixtas de puertos y fronteras quedando la inspección fitosanitaria reducida a aquellos casos en que el Gobierno lo estimara oportuno (en el caso de exportación), y limitada a ciertos productos, no determinados, que la hayan menester (en el caso de importación).

Se reduce, al mismo tiempo, la tasa de inspección del 1% al 0,25% del valor oficial asignado a las mercancías.

Por otra parte, encontramos que en este Real Decreto-Ley se contempla, por primera vez, algún tipo de medida tendente a evitar los efectos llamémosle «colaterales» de los productos utilizados para «exterminar» las plagas ya que, en un apartado llamado *Instrucciones para la ejecución y cumplimiento* se establecía, para los fumigadores con **ácido cianhídrico**, la obligación de proveerse de un carné, previo adiestramiento en un Centro de experimentación, que los acreditaba como capataces lo que se traducía, indirectamente, en una mayor seguridad en el desarrollo de su labor evitando, de esta forma, los accidentes, a veces mortales, que con frecuencia se producían; circunstancia por otra parte nada sorprendente si tenemos en cuenta que el **ácido cianhídrico** es el producto que, aún hoy día, se utiliza en algunos estados americanos para aplicar la pena de muerte a los condenados a la cámara de gas (un «biocida» en el sentido más dramático del término).

### REAL ORDEN DE 19 DE ABRIL DE 1929

En las distintas normas legislativas comentadas hasta ahora, hemos podido constatar que se habla frecuentemente de evitar la importación de vegetales infestados o infectados por organismos nocivos que, exceptuando Filoxera y Langosta, nunca se especifican.

En la Real Orden que ahora se comenta, aparece ya una relación concreta de vegetales cuya importación se prohíbe cuando procedan de determinados países (que cita), debido a la presencia en estos de ciertos organismos nocivos específicos (que también nombra).

Llama la atención encontrar que, en publicación tan remota, ya aparecen **Bacillus (=Erwinia) amylovora** (Fuego bacteriano), cuya presencia en alguna zona de España se ha declarado recientemente, y **Anthonomus grandis** (Picudo del algodón) organismo nocivo, este último, respecto al cual España

(Andalucía, Cataluña, Murcia, Extremadura y Valencia) tiene actualmente reconocido el status de *Zona protegida* dentro de la Unión Europea (Directiva 77/93/CEE).

Posteriormente, en la Orden de 20 de abril de 1932 aparece una lista más amplia de organismos nocivos que podríamos considerar como una actualización de la ya comentada.

### DECRETO DE 19 DE SEPTIEMBRE DE 1942

Con el fin de poner orden en el mercado cada vez más pujante de los productos que se utilizaban para combatir las plagas y enfermedades de los vegetales, surge este Decreto en el que ¡por fin! encontramos una definición de producto y material fitosanitario.

Por otra parte, se crea el Registro Oficial Central de productos fitosanitarios, cuya organización y funciones se desarrollaron posteriormente (Orden 16 de diciembre de 1942), y en el cual, previo asesoramiento de los Centros especializados del Instituto de Investigaciones Agronómicas, se debían inscribir los productos fitosanitarios; prohibiéndose, a partir de la publicación de este Decreto, la fabricación, comercialización o importación de los productos que no se encontraran previamente inscritos en dicho Registro.

Establecía este Decreto, además, que los productos comercializados debían llevar un precinto y etiqueta de garantía; quedando prohibido, por tanto, la venta de productos fitosanitarios a granel que era una práctica bastante común en aquellos tiempos.

Por otra parte, se creaba en cada Jefatura Agronómica provincial un Registro Oficial de Productores y Distribuidores en el que debían inscribirse, obligatoriamente, todas las personas o empresas dedicadas a la fabricación y comercialización de productos y material fitosanitario.

Hasta llegar al Real Decreto 2163/94, que transpone la Directiva 91/414/CEE y que veremos más adelante, fueron varias las normas legislativas de distinto rango que fue-

ron publicadas con el fin de regular diferentes aspectos relativos a la comercialización y utilización de productos fitosanitarios y otros temas afines (residuos, previsión de riesgos para el medio ambiente, etc.).

### CONVENIO INTERNACIONAL DE PROTECCIÓN FITOSANITARIA (ROMA)\*

El 10 de diciembre de 1951, España firmó en Roma el *Convenio Internacional de Protección Fitosanitaria* integrándose de esta forma en una estructura supranacional.

Este convenio, al que se incorporaron gran cantidad de países de los cinco continentes, nacía de la evidencia de que una lucha contra las plagas y enfermedades exigía una cooperación efectiva entre los países habida cuenta, entre otros factores, la manifiesta incapacidad de dichas plagas y enfermedades para asimilar conceptos humanos tan abstractos como «fronteras entre Estados».

Cada gobierno contratante se comprometía a crear su propia organización nacional de protección fitosanitaria.

Los Gobiernos de los países firmantes concedían a la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y Alimentación (F.A.O.), atribuciones para proponer acuerdos referentes a determinadas plagas o enfermedades con el fin de resolver problemas específicos de protección fitosanitaria que necesitaran una particular atención o cuidado, comprometiéndose además, a cooperar con F.A.O. en el establecimiento de un servicio mundial de información fitosanitaria, mediante la aportación de **«datos sobre la existencia, aparición y difusión de plagas y enfermedades de plantas y productos vegetales que son considerados como económicamente importantes y que puedan constituir un peligro inmediato o potencial».**

(\*) Entró en vigor el 11 de agosto de 1952 y fue ratificado por España el 17 de abril de 1959.

Además España, al igual que el resto de Estados firmantes, se comprometía a adoptar una redacción *homogénea* de los certificados fitosanitarios que amparaban material destinado a la plantación o propagación; contribuyendo, de esta forma, a eliminar un factor de confusión en los intercambios comerciales.

Como conclusión a este apartado me referiré también, de forma breve, a otro Convenio, en este caso de escasa transcendencia y que incluyo dada su peculiaridad; se trata del Convenio que el gobierno español firmó con el de la República Socialista de Rumanía el 15 de abril de 1972 relativo a la Protección de Plantas y Cuarentenas fitosanitarias y al que quizás no sería aventurado atribuir una motivación más política que comercial si consideramos que el intercambio de material vegetal entre los dos países, en aquel momento e incluso hoy día, puede calificarse de anecdótico.

### DECRETO LEY 17/1971

Si nos remitimos al título del presente trabajo podremos leer claramente **«Un paseo comentado por la historia de la normativa fitosanitaria agrícola en España»**; aunque a partir de este punto el sentido descriptivo del título hubiera sido igualmente válido reducido o ampliado en una palabra (**«Un paseo comentado por la historia de la normativa fitosanitaria»**) o (**«Un paseo comentado por la historia de la normativa fitosanitaria agrícola y forestal»**) respectivamente; puesto que mediante el Decreto Ley que estamos comentando, se suprimieron dos servicios (Plagas del campo y Plagas forestales), hasta aquel momento orgánicamente independientes, creándose el Servicio de Defensa contra Plagas e Inspección Fitopatológica al que se encomienda, entre otras funciones, la prevención, lucha y control de los medios de defensa contra los agentes nocivos, tanto agrícolas como forestales.

## ORDEN DE 10 DE AGOSTO DE 1976

Conscientes las autoridades fitosanitarias de la singularidad de los ecosistemas existentes tanto en Baleares como en Canarias, derivados de su situación de insularidad, mediante sendas Órdenes de fecha 10 de agosto de 1976, establecen unas condiciones fitosanitarias específicas para el intercambio de material vegetal entre la Península y las Islas Baleares; y entre las Islas Canarias y el resto del territorio nacional.

El reconocimiento de esa singularidad, en el caso de las Islas Canarias, se mantiene en la actualidad pues, como veremos en su momento, Canarias (junto a Ceuta y Melilla) permanecen, hasta la fecha, excluidas del ámbito de aplicación de la normativa fitosanitaria en vigor en el resto del Estado.

## REAL DECRETO 3349/1983

El Código Alimentario Español, aprobado en 1967 (Decreto 2484/67) y desarrollado en 1974 (Decreto 2519/74), preveía que las materias que en él se regulaban pudieran ser objeto de reglamentaciones especiales. Una de estas «materias» eran los plaguicidas, cuya *Reglamentación Técnico-Sanitaria para la fabricación, comercialización y utilización* de los mismos, es aprobada por el Real Decreto que ahora se comenta.

En esta Reglamentación, que nace con el propósito de armonizar sus disposiciones con las correspondientes de la CEE, encontramos que, por primera vez, se contempla, de una forma sistemática, el posible efecto tóxico de los plaguicidas sobre el entorno; condicionándose la inscripción de un plaguicida en el correspondiente Registro, a la homologación previa, por parte de la Dirección General de la Salud Pública, de los aspectos relativos a la peligrosidad para las personas; lo que exigía la determinación de una serie de parámetros como son la clasificación toxicológica de cada plaguicida; la ingestión diaria admisible (IDA) de cada in-

grediente activo y, en su caso, de los metabolitos o productos de degradación; límites máximos de residuos (LMR); etc.

Por otra parte, encontramos también en este Real Decreto una batería de normas claras y específicas sobre diferentes aspectos relacionados con la comercialización de los plaguicidas, tales como, etiquetado, envasado, almacenamiento, etc..

## ORDEN DE 12 de MARZO DE 1987

Con la integración (junto a Portugal) en la Comunidad Económica Europea el 1 de enero de 1996, España no sólo incorpora al ordenamiento jurídico nacional todo el acervo normativo comunitario mediante la transposición de las correspondientes Directivas, sino que acepta someterse al cumplimiento de la política, común para todos los Estados miembros, emanada de los distintos órganos legislativos comunitarios.

Tras la publicación del Real Decreto 339/1987 que definía las grandes líneas de actuación para modificar la normativa fitosanitaria española, adecuándola a la de la Comunidad Económica Europea, es la Orden de 12 de marzo de 1987 la que transpone la Directiva 77/93/CEE (y sus modificaciones), relativa a las medidas de protección contra la introducción, en los Estados miembros, de organismos nocivos para los vegetales y productos vegetales (Ceuta, Melilla y las Islas Canarias quedaban explícitamente excluidas, como ya se ha mencionado, de su ámbito de aplicación).

En la Orden que comentamos, que traspone a la legislación española la Directiva comunitaria que define el marco de actuación común a todos los EMs en materia fitosanitaria (77/93/CEE), encontramos una relación detallada de los vegetales y productos vegetales que es necesario «inspeccionar» (si proceden de países no pertenecientes a la CEE) o «controlar» (los procedentes de la CEE) en el punto de entrada. Se detallaba igualmente, la relación de aquellos vegeta-



les o productos vegetales, cuya introducción en el país estaba supeditada a que vinieran acompañados de un Certificado Fitosanitario de origen, según modelo adoptado por la CEE, o bien conforme al modelo vigente definido por la Convención Internacional Fitosanitaria (países terceros).

En los distintos Anexos encontramos también relacionados los diferentes organismos nocivos cuya entrada estaba, o bien directamente prohibida, o condicionada al cumplimiento de unos requisitos específicos.

La Directiva era un instrumento común a todos los Estados miembros, con la única excepción de la peculiar estructura de uno de sus Anexos, concretamente el Anexo III («Vegetales, productos vegetales y medios de cultivo cuya importación y tránsito están prohibidos cuando sean originarios de los países que se relacionan»), constituido por dos secciones; una primera común a toda la CEE, y una sección B, específica para cada Estado miembro, y conformada a propuesta de estos, cuya aplicación se circunscribía al Estado miembro respectivo.

Aún cuando, como hemos visto, Canarias (junto con Ceuta y Melilla) quedaba excluida de la aplicación de la normativa fitosanitaria comunitaria (situación que hasta la fecha no se ha modificado), por **«razones de eficacia y coherencia»** el Ministerio de Agricultura, a través de otra Orden de igual fecha (12 de marzo de 1987), decide **«establecer para las Islas Canarias un régimen similar al existente en el resto del territorio nacional, uniformando de este modo, en la medida de lo posible, los aspectos procedimentales y contemplando asimismo las especiales exigencias fitosanitarias de este territorio insular»**. Esta Orden, repito, sigue hasta la fecha en vigor en las Islas Canarias.

#### **ORDEN DE 7 DE SEPTIEMBRE DE 1989**

A través de esta Orden, el Ministerio de Agricultura aprovecha para transponer, de

una tacada, una serie de Directivas que, desde la entrada en vigor de la Orden comentada en el epígrafe precedente, modificaban la Directiva 77/93/CEE; se incorporan también a esta Orden que comentamos, los aspectos que le son propios del llamado *Arancel Integrado de Aplicación (TARIC) de las Comunidades Europeas* que había sido aprobado por el Reglamento 2658/1987 del Consejo.

#### **ORDEN DE 24 DE OCTUBRE DE 1991 (SCHENGEN)**

El 25 de junio de 1991, España firma el llamado Acuerdo SCHENGEN, el cual se incorpora a la legislación española a través de la Orden que ahora se comenta. Mediante este acuerdo, España y el resto de países contratantes (Alemania, Bélgica, Francia, Holanda, Italia, Luxemburgo y Portugal) eximen del control en frontera y de la presentación del certificado fitosanitario, a determinados vegetales y productos vegetales, cuando procedan o sean originarios de alguno de los países firmantes del Acuerdo.

Una modificación posterior (Orden de 27 de marzo de 1992) ampliaba la relación de vegetales a los cuales se eximía de estos trámites administrativos.

Quizás el único detalle resaltable, por lo anecdótico, sea el hecho de que en la redacción final de este Acuerdo (que se extendía a otras áreas distintas de las agrícolas), no se tuvo en cuenta la circunstancia de que en las Islas Canarias, Ceuta y Melilla, no eran de aplicación, aún, las normas legislativas relativas a la Política Agrícola Común; dándose, de esta forma, la paradoja, de que, mediante este Acuerdo, las Islas Canarias, Ceuta y Melilla, (que no habían sido explícitamente excluidas de los aspectos fitosanitarios del Acuerdo), quedaban eximidas de la aplicación de algunos aspectos de una Directiva comunitaria (77/93/CEE) que, de hecho, no era aplicable, ¡en su totalidad!, en las citadas Comunidad Autónoma y provincias.

### **REAL DECRETO 1852/1993 (AGRICULTURA ECOLÓGICA)**

El incremento, en los países desarrollados, de la demanda de productos agrarios y alimenticios obtenidos sin el empleo de productos químicos de síntesis en ninguna fase de su producción, movió a la Comunidad Económica Europea a adoptar el Reglamento 2092/91 (y disposiciones complementarias) por el que se dictaban un conjunto de normas de producción, etiquetado y control, que permitiera al consumidor identificar, de forma inequívoca, los productos obtenidos en base a criterios de producción estrictamente ecológicos.

El Real Decreto que ahora se comenta (desarrollado posteriormente por distintas órdenes ministeriales), establece los mecanismos para la aplicación en España de determinados aspectos del citado Reglamento comunitario; como son las normas de producción y el etiquetado identificativo de los productos obtenidos mediante este sistema de cultivo.

Con relación a los productos autorizados en agricultura ecológica para luchar contra las plagas y enfermedades, el Real Decreto, al igual que el Reglamento en que se basa, se muestra bastante radical, limitándose a autorizar productos minerales, preparados a base de ciertas especies vegetales y algunos microorganismos.

Para velar por el cumplimiento de estas normas por parte de los productores, se designan unas autoridades de control en cada Comunidad Autónoma; creándose además, la *Comisión Reguladora de Agricultura Ecológica (CRAE)* como organismo asesor central en materia de agricultura ecológica.

### **REAL DECRETO 2071/1993**

La entrada en vigor, el 1 de junio de 1993, del espacio comunitario sin fronteras obligaba a una modificación de las disposiciones comunitarias relativas a las medidas de protección contra la introducción y propagación

en las Comunidades Europeas de organismos nocivos para los vegetales y productos vegetales (Directiva 77/93/CEE y otras Directivas afines). Esta circunstancia hacía igualmente necesaria la adaptación de la legislación nacional a la nueva situación, lo que se tradujo en la incorporación de aquellas modificaciones al ordenamiento jurídico español a través de un conjunto de normas legislativas de distinto rango; tales como el Real Decreto 2071/93 (que transponía, entre otras, la Directiva 91/638/CEE), o sendas órdenes de 17 de mayo de 1993, que transponían, respectivamente, las Directivas 92/105/CEE (Normalización de Pasaportes fitosanitarios) y 92/90/CEE (Registro oficial de Productores, Comerciantes e Importadores).

A partir de este momento, las disposiciones comunitarias relativas a la protección contra la introducción y propagación de organismos nocivos, se aplican de forma uniforme en todo este espacio sin fronteras, desapareciendo, en consecuencia, aquella sección del Anexo III específica para cada uno de los, en aquel momento, doce Estados miembros, a que hacíamos referencia al comentar la Orden de 12 de marzo de 1987.

Con el fin de garantizar, en la medida de lo posible, la sanidad de los vegetales y material vegetal que pueda circular por este espacio sin fronteras, se introducen una serie de medidas que potencian los controles en origen, tales como la obligación que se impone a productores, comerciantes e importadores, de inscribirse en un Registro oficial que se crea a tal efecto; o la normalización de los Pasaportes Fitosanitarios.

En el caso concreto de España, las responsabilidades en la vigilancia del cumplimiento de estas disposiciones comunitarias están compartidas, tal como establece este Real Decreto, por el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación (inspección de vegetales procedentes de terceros países, coordinación a nivel nacional, relaciones con la Unión Europea, etc.), y los órganos competentes de las Comunidades Autónomas (inspecciones en origen, Pasaporte Fitosanitario, etc.).

## REAL DECRETO 2163/1994

Si la armonización con las disposiciones de la CEE relativas a la comercialización y utilización de productos fitosanitarios, era un «propósito» de la *Reglamentación Técnico-Sanitaria* aprobada por el, ya comentado, Real Decreto 3349/1983 (antes de la incorporación de España a la CEE); tras la firma del tratado de adhesión, esa misma armonización con las disposiciones relativas a la comercialización y utilización de productos fitosanitarios, se convierte en una «obligación» que queda plasmada en el Real Decreto 2163/1994, que transpone la Directiva del Consejo 91/414/CEE sobre comercialización y utilización de productos fitosanitarios, por la que se establecen los requisitos y procedimientos para la aceptación, por parte de la Comunidad Europea, de las sustancias activas nuevas que pueden utilizarse en la elaboración de productos fitosanitarios y los requisitos, normas y criterios que han de observarse para autorizar su uso. Asimismo se establecen las bases de un programa comunitario para la revisión de las sustancias activas y productos fitosanitarios ya existentes en el mercado, el cual se ha ido desarrollando a través de diversos Reglamentos (3600/92, 933/94, etc.).

El contexto científico en el que surge este Real Decreto (así como la Directiva que lo origina), le exige definirse sobre temas y conceptos que unos años antes hubieran sido impensables, como pueden ser los microorganismos, (incluidos dentro de las sustancias activas), o los organismos modificados genéticamente (de los que trataremos en el siguiente epígrafe) a los que, explícitamente, se excluye del ámbito de aplicación del Real Decreto.

## LEY 15/1994 (ORGANISMOS MODIFICADOS GENÉTICAMENTE)

Esta Ley incorpora a la legislación española tanto la Directiva 90/219, relativa a la

utilización confinada de microorganismos modificados genéticamente, como la Directiva 90/220 que se ocupa de la regulación de la liberación intencionada en el medio ambiente de organismos (en este caso macro y micro) modificados genéticamente.

Actualmente en España, de forma similar a lo que ocurre en los países de nuestro entorno, la mayor parte de los trabajos en este campo los desarrollan las propias casas comerciales y están encaminados, fundamentalmente, a la obtención de vegetales a los que, mediante técnicas de ingeniería genética, se les ha inducido algún tipo de resistencia, bien sea a herbicidas (**Glifosato, Glufosinato**), o a una determinada plaga (maíz al que se ha incorporado material genético de **Bacillus thuringiensis Berl**, para hacerlo resistente a taladros) (PEINADO, 1996). El futuro del desarrollo y utilización de los organismos modificados genéticamente en el control de plagas y enfermedades es difícil de predecir.

## CONTROL INTEGRADO DE PLAGAS

El cuestionamiento cada vez más acusado de los métodos de control de plagas y enfermedades basados exclusivamente en la lucha química (especialmente a partir de los años 50 en que aparecieron los insecticidas de síntesis y los fungicidas orgánicos, de fácil acceso y simplicidad de aplicación), movió a los países desarrollados o en vías de desarrollo, a promover un sistema de lucha contra los organismos nocivos conocido como *Control (Manejo) integrado de plagas* basado, «grosso modo», en una combinación de medidas culturales, biológicas y químicas, al que la Organización Internacional de Lucha Biológica (O.I.L.B.) define como «**un sistema de control de los organismos nocivos que utiliza un conjunto de métodos que, cumpliendo las exigencias económicas, ecológicas y toxicológicas, antepone el uso deliberado de elementos naturales de regulación respetando los umbrales de tolerancia.**»

La protección integrada se fundamenta, por tanto, en un conocimiento del medio ambiente, de la fenología del cultivo y de la biología tanto de las potenciales plagas y enfermedades como de la fauna útil, y más concretamente de su mutuo condicionamiento (biocenosis), pasando posteriormente a definir, para cada plaga y enfermedad, el correspondiente umbral de tolerancia.

El control integrado de organismos nocivos, ha sido el sistema de protección de cultivos que ha tenido una mayor expansión en los últimos años, y no sería aventurado pensar que en un plazo de tiempo más o menos breve pueda desplazar, al menos en los países desarrollados, a los sistemas de protección «tradicionales».

No deja de sorprender, por tanto, la inexistencia de normativa que regule, a nivel de la Unión Europea, todos y cada uno de los aspectos de este sistema de control que promueve, como hemos visto, la utilización de recursos y mecanismos naturales de regulación permitiendo, de esta forma, reducir la dependencia de los aportes de productos polucionantes para el medio ambiente manteniendo, al mismo tiempo, los niveles de rentabilidad.

Dentro de los mecanismos naturales de regulación, quizás los más importantes sean los biológicos, y es en este componente del manejo integrado de plagas donde encontramos normativa propia, puesto que la utilización y comercialización de microorganismos (hongos, bacterias y virus) como agentes de control biológico se encuentra regulado en toda la Unión Europea por la Directiva 91/414/CEE ya comentada. Por el contrario no existe, dentro del ámbito de la UE, una regulación uniforme relativa a la importación y utilización de macroorganismos como agentes de lucha biológica; actuando cada país europeo de acuerdo a criterios propios que van desde el caso de Suecia, que considera los macroorganismos de forma análoga a los productos fitosanitarios y por tanto objeto de registro, al caso de España y otros EMs, donde no existe norma legal alguna referente a la importación y li-

beración de macroorganismos como agentes de control biológico. (PEINADO, 1996).

En el caso concreto de España, mediante la Orden de 26 de julio de 1983 (modificada por la Orden de 17 de noviembre de 1989), se puso en marcha un *muy* interesante programa para la promoción, en todo el Estado, del control integrado, a través de las Agrupaciones de Tratamientos Integrados de Agricultura (ATRIAS); dando lugar esta circunstancia al hecho paradójico, de que se divulga y promueve un sistema de control de plagas para el que no existe una normativa específica, a nivel estatal, que lo regule. En los últimos años, algunas Comunidades Autónomas han puesto en marcha sus propios programas de promoción de control integrado (Agrupaciones de Defensa Vegetal, etc.). Precisamente es también en algunas Comunidades Autónomas donde encontramos algún tipo de norma legislativa para regular la producción integrada de ciertos cultivos específicos apoyándose para ello, en las Directrices emanadas de la anteriormente citada OILB (IP-Guidelines. Vol 16(1)).

## CONCLUSIONES

Tras el «paseo» realizado por la historia de la normativa fitosanitaria, podría concluirse que, a lo largo de casi un siglo, las ideas básicas con que se ha afrontado la lucha contra las plagas y enfermedades (inspecciones en origen, control de los intercambios comerciales de material vegetal para evitar la introducción y propagación de organismos nocivos, regulación de los productos y medios para combatirlos, cuarentenas, Pasaporte Fitosanitario, etc.), no han sufrido modificaciones sustanciales. La evolución se ha debido, de forma directa, al extraordinario desarrollo experimentado por la investigación científica en todos los campos aplicables al control de organismos nocivos y, de forma indirecta, a la creciente concienciación y sensibilización de los ciudadanos por el medio ambiente, que ha contribuido, en cierta medida, a marcar el sentido de esa evolución.

## ABSTRACT

PEINADO VACAS, J. J., 1997: Un paseo comentado por la historia de la normativa fitosanitaria española. *Bol. San. Veg. Plagas*, **23**(4): 613-625.

The present article is a brief (and ironic) review of some of the more important regulations, related to the plant health, that have been implemented in Spain from the very first of them (**Ley de Plagas de 1908**) until now.

**Key words:** Spanish phytosanitary regulations.

## REFERENCIAS

BUJ, A., 1996: *El Estado y el control de las plagas agrícolas*. Dirección General de Sanidad de la Producción Agraria. M.A.P.A.

PAN-MONTOJO, J., 1994: *La bodega del mundo. La vid y el vino en España (1800-1936)*. Alianza Editorial. M.A.P.A.

PEINADO, J. J., 1996: La lucha biológica como componente del control integrado de plagas. *Phytoma España*, **81**: 14-15.

(Aceptado para su publicación: 28 octubre 1997).