

EL DESARROLLO SOSTENIBLE DEL MEDIO RURAL: LOS CONTRATOS TERRITORIALES DE EXPLOTACIÓN AGRARIA

SUSTAINABLE DEVELOPMENT IN THE RURAL ENVIRONMENT: TERRITORIAL AGRARIAN EXPLOITATION CONTRACTS

Luis Miguel Arroyo Yanes

Profesor Titular de Derecho administrativo
Universidad de Cádiz



sumario // summary

- 1 ■ INTRODUCCIÓN / INTRODUCTION
- 2 ■ AGRICULTURA, TERRITORIO Y MULTIFUNCIONALIDAD EN EL EJERCICIO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS / AGRICULTURE, TERRITORY, AND MULTIFUNCTIONALITY IN THE PUBLIC POLICY PRACTICE
- 3 ■ LA POLÍTICA AGRARIA COMÚN (P.AC.) Y EL DESARROLLO RURAL EUROPEO / THE EUROPEAN AGRICULTURAL POLICY (P.A.C.) AND THE EUROPEAN RURAL DEVELOPMENT
- 4 ■ LA EXPERIENCIA FRANCESA DE LOS CONTRATOS TERRITORIALES DE EXPLOTACIÓN / THE FRENCH EXPERIENCE REGARDING TERRITORIAL EXPLOITATION CONTRACTS
- 5 ■ LOS CONVENIOS TERRITORIALES ITALIANOS / THE ITALIAN TERRITORIAL AGREEMENTS
- 6 ■ LAS EXPERIENCIAS AUTONÓMICAS DE LOS CONTRATOS TERRITORIALES DE EXPLOTACIÓN / THE AUTONOMOUS GOVERNMENTS EXPERIENCE REGARDING TERRITORIAL EXPLOITATION CONTRACTS
- 7 ■ LA RECEPCIÓN DE LA CONTRATACIÓN TERRITORIAL POR LA LEY 45/2007, DE 13 DE DICIEMBRE, PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE DEL MEDIO RURAL (L.D.S.M.R.) / HOW THE LAW 45/2007 OF DECEMBER 13TH, FOR THE SUSTAINABLE DEVELOPMENT OF THE RURAL ENVIRONMENT, RECEIVED THE TERRITORIAL CONTRACT (L.D.S.M.R.)
- 8 ■ REFLEXIÓN FINAL / FINAL CONSIDERATIONS

resumen//abstract

Versa el presente artículo sobre dos estrategias ambientales: la custodia del territorio, y a la programación del desarrollo rural. De ambas se han ocupado las leyes 42/2007 y la 45/2007, ambas de 13 de diciembre, de Patrimonio Natural y de la Biosfera y de Desarrollo Sostenible del Medio Rural, las cuales se han convertido en el nuevo marco normativo regulador, entre otros, de los Programas de Desarrollo Rural. Se ocupa en él su autor del carácter multifuncional de la agricultura y de las ayudas de naturaleza estatal que se le prestan atendiendo a esta perspectiva, de la política agraria común y el desarrollo europeo, de los contratos territoriales de explotación franceses, de los convenios territoriales italianos y de las experiencias autonómicas de esta clase conocidas en España.

This article deals with two environmental strategies: territory protection and the rural development planning. Both of them are dealt with in the Laws 42/2007 and 45/2007, both of them of December 13th on Natural and Biosphere Heritage and of Rural Environment Sustainable Development which have been turned into the new regulatory framework of Rural Development Programs, among other ones. The author deals with the multifunctional character of agriculture and the State aid that is granted, according to this point of view, regarding the European Agricultural Policy and the European development the author also deals with the French territorial exploitation contracts, the Italian territorial agreements, and the Spanish Autonomous Governments experience regarding territorial exploitation contracts.

Palabras Clave:

- Desarrollo Rural.
- Desarrollo Sostenible.
- Agricultura.
- Contrato de explotación sostenible.

Key Words:

- Rural development.
- Sustainable development.
- Agriculture.
- Contract of sustainable exploitation.

1 ■ INTRODUCCIÓN

Los leyes recientes, la 42/2007 y la 45/2007, ambas de 13 de diciembre, de *Patrimonio Natural y de la Biosfera* y de *Desarrollo Sostenible del Medio Rural*, han sancionado por vía normativa básica dos importantes estrategias ambientales que hasta esos momentos habían venido experimentándose en nuestro país pero que carecían todavía de soporte normativo general¹. Nos referimos a la denominada custodia del territorio y a la programación de desarrollo rural, generadoras ambas de mecanismos convencionales destinados a obtener la máxima conservación del territorio mediante la implementación de medidas medioambientales de primer nivel mediante la implicación de los sujetos privados interesados en ello². Si bien pueden establecerse similitudes entre una y otra figura y, a pesar de que como decimos, existe una gran sintonía entre los fines que se persiguen con una y otra estrategia desde el punto de vista territorial, y de algunos planteamientos comunes, son numerosísimas las diferencias que las separan pues tanto en su origen como en sus contenidos normativos prevalecen las mismas sobre cualquier otra consideración cuando son examinadas con un mínimo de detalle.

Este punto de partida nos parece necesario para destacar desde el inicio mismo de este trabajo que la renovación que del Derecho ambiental español se ha producido en los últimos años incorpora la asunción de un nuevo marco jurídico general con el que las Cortes Generales intenta adecuar el sistema jurídico español al nuevo contexto del comienzo de siglo y

¹ Vid. BOE, 299, de 14 de diciembre de 2007.

² Respecto a la custodia del territorio esta viene recogida en la primera de las leyes citadas, en concreto en sus artículos 9, 37, 71 y 72, fundamentalmente.

que dicha renovación se extiende a los más variados ámbitos de esa rama del Derecho que ya no puede ser objeto –si es que alguna vez pudo serlo– de una visión limitada y circunscrita a las cuestiones ambientales tradicionales³. Fruto de este nuevo enfoque son la referida Custodia del territorio y los Programas de Desarrollo Rural (y dentro de ellos los contratos con la Administración a que ellos pueden dar lugar) que, si bien provienen de tradiciones normativas diferentes –una la anglosajona y otra la francesa– persiguen, aparte de participar en una estrategia común, objetivos y resultados finales similares cuando son examinados desde la vertiente concreta de los convenios a los que puede dar lugar⁴.

Como es sobradamente conocido los Programas de Desarrollo Rural cuentan ya con tradición en nuestro país siendo muchas las Comunidades autónomas que los han incorporado a sus ordenamientos como herramientas de orientación y desarrollo territorial, mas son muy pocas las que, como consecuencia jurídica natural de sus presupuestos rectores, han incorporado mecanismos convencionales para implicar a los agricultores encauzando su actividad hacia la defensa del medio ambiente, siendo como es

la protección ambiental una de las asignaturas pendientes, no hace falta remarcarlo pues esta carencia salta a la vista, del agro español⁵. A este respecto se impone recordar que a partir de la aprobación el 2 de abril de 2007 del *Plan Estratégico Nacional de Desarrollo Rural 2007-2013*, y del denominado *Marco Nacional de Desarrollo Rural* por parte del Comité de Desarrollo Rural (Bruselas, 24 de octubre de 2007) se ha entrado en nuestro país en una nueva etapa en materia de programación con la previsión de 17 programas regionales y 2 programas horizontales, siendo estos instrumentos de futuro los que deberán arbitrar los mecanismos convencionales de los que estamos hablando⁶.

El nuevo contexto normativo del Derecho ambiental y las nuevas previsiones generales adoptadas por el legislador estatal en relación con la plena incorporación del Derecho agrario a los parámetros protectionistas ambientales justifican suficientemente este trabajo, cuyo objetivo central está constituido por el examen de los denominados contratos territoriales de explotación, acuerdos que las Administraciones pueden suscribir con los agricultores, ganaderos y silvicultores para conseguir de ellos compromisos

³ Expresiones del nuevo enfoque que se asume lo constituyen las nuevas disposiciones que pasamos a citar que, junto con la reciente ratificación del Convenio Europeo del Paisaje, integran, como decimos, todo un Derecho ambiental renovado: ley 9/2006, de 28 de abril de evaluación de planes y programas con incidencia ambiental, ley 27/2006, de 18 de julio de información ambiental, ley 26/2007, de 23 de octubre de responsabilidad ambiental, ley 42/2007, de 13 de diciembre, de Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, Real Decreto legislativo 1/ 2008, de 11 de enero, por el que se aprueba el texto refundido de la ley de evaluación de impacto ambiental de proyectos, etc.

⁴ Sobre esta cuestión, vid. J.M. GÓMEZ GONZALEZ.: "La custodia del territorio como instrumento social en la conservación del patrimonio natural". *Ecosostenible*, 16, junio 2006, pp. 37-49, esp. pp. 45-46.

⁵ Ya el denominado *Libro Blanco de la Agricultura y el Desarrollo Rural* postulaba como una de las propuestas de estrategias de Política Agraria Nacional la suscripción de "planes concertados entre Administraciones públicas, organizaciones representativas y empresas para la puesta a punto y utilización de técnicas y sistemas de producción ambientalmente sostenibles. En particular, se considerará la celebración de contratos entre los agricultores y la sociedad, en los que de forma individual o colectiva, además de las actividades meramente productivas, actuaciones adicionales relacionadas con el desarrollo rural y con una concepción multifuncional de la agricultura". Tomo en préstamo la cita de C. VATTIER FUENZALIDA e I. ESPÍN ALBA. *Derecho agrario* (Madrid, Editorial Reus, 2005), p. 263.

⁶ El Real Decreto 1113/2007, de 24 de agosto, ha fijado el régimen de coordinación de las autoridades de gestión de los Programas regionales de Desarrollo Rural (BOE, 219, de 12 de septiembre de 2007).

vinculantes de naturaleza ambiental que se traduzcan en actuaciones materiales palpables en este terreno⁷. Todo ello dentro del nuevo contexto jurídico generado por la ley 45/2007, de 13 de diciembre, para el desarrollo sostenible del medio rural, una de las disposiciones jurídicas más relevantes en materia de agricultura de cuantas se han promulgado en la legislación 2004-2008.

2 ■ AGRICULTURA, TERRITORIO Y MULTIFUNCIONALIDAD EN EL EJERCICIO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Dentro del territorio la agricultura, entendida esta en términos amplios, cumple una triple funcionalidad: económica, ambiental y social⁸. Al propio tiempo las implicaciones territoriales de la actividad agraria son igualmente sobradamente conocidas, así como la necesidad de que esas implicaciones orienten las correspondientes políticas públicas.

a) Desde la perspectiva territorial la agricultura plantea actualmente en los países de la Unión europea un debate de interés centrado en el dilema de si el territorio es tomado de modo amplio y, en

consecuencia, las políticas seguidas hasta ahora serían insuficientes para garantizar la calidad de vida en el medio rural, o si resulta posible la continuidad de las políticas de desarrollo rural con un replanteamiento de la agricultura articulada sobre nuevos principios.

Como ha sido destacado por los autores que han tratado esta cuestión al hilo del examen del antecedente francés de la figura contractual que examinaremos a lo largo de este trabajo, “se parte de la idea de que la agricultura es una actividad que tiene implicaciones territoriales independientemente de cual sea la estrategia productiva del agricultor y que esas implicaciones lo mismo se reflejan en los recursos naturales (suelo y agua), que en el paisaje, el patrimonio cultural, la biodiversidad o incluso el despoblamiento o la calidad de vida en el medio rural. Es, por tanto, una concepción amplia del territorio, que supone un avance importante respecto a la visión más restrictiva de los años ochenta, y que abre un interesante debate sobre las limitaciones de las políticas de desarrollo rural”⁹.

Frente a este planteamiento se alza otro que “considera necesaria la continuidad de políticas de desarrollo rural en las que la agricultura (renovada e

⁷ Nuestra aportación se inserta, pues, dentro del Derecho agroambiental y, no del Derecho ambiental propiamente dicho. Sobre las consideraciones dogmáticas a que puede dar pie este encuadramiento, resulta de interés el posicionamiento de algunos notables iusagraristas que niegan que pueda diluirse el Derecho agrario en el Derecho ambiental, al no tener este naturaleza de verdadera rama del Derecho en sentido clásico y tratarse de normas jurídicas transversales que interesan a todas las disciplinas. Vid., por todos, A. MASSART. “El objeto del Derecho agrario: reflexiones actuales sobre su dogmática”, en A. MASSART- A. SÁNCHEZ HERNÁNDEZ (coord.). *Manual de Instituciones de Derecho agroambiental euro-latinoamericano*. Pisa, Edizioni ETS, 2001, pp. 113-127, esp. pp. 126-127. A estos efectos se ha señalado que “el problema ambiental no implica la existencia, o no, de una disciplina autónoma. Por el contrario Carrozza trató del Derecho agrario ambiental, o también si se prefiere, del Derecho agroambiental, mucho antes de que el tema hubiera entrado dramáticamente en el mundo jurídico. Pero esto no significa el nacimiento de una nueva rama ni siquiera una división del Derecho agrario, es solamente una derivación, una especialización suya en función del ambiente”. Vid. R. ZELEDÓN ZELEDÓN. “La dimensión ambiental del Derecho agrario”, en A. MASSART- A. SÁNCHEZ HERNÁNDEZ (coord.). *Manual de Instituciones de Derecho agroambiental euro-latinoamericano*. Pisa, Edizioni ETS, 2001, pp. 423- 437, esp. p. 436.

⁸ Muy bien tratada esta triple función en CANTÓ LÓPEZ, M.T.: *Ordenación ambiental de la agricultura (Ayudas ecocondicionadas y técnicas de mercado)*. Valencia, Tirant, 2005, p. 31 y ss.

⁹ Vid. A. VELASCO ARRANZ- E. MOYANO ESTRADA. *Los contratos territoriales de explotación en Francia. Hacia un nuevo pacto social en la agricultura*. Working Paper Series 1406. IESA (CSIC), 2007, p. 13.

impregnada de los nuevos principios de desarrollo sostenible y multifuncionalidad) deba ejercer una función central, incentivada por acciones de modernización dirigidas a impulsar el cambio en las estrategias productivas de los agricultores”¹⁰.

b) Desde la perspectiva funcional se destaca que la agricultura hoy está marcada por la multifuncionalidad, idea-fuerza que ha cobrado una notable relevancia en las últimas décadas proyectándose tanto en el desarrollo de políticas públicas agrarias sino también en los textos normativos de referencia para este sector económico social.

La noción de multifuncionalidad en la agricultura –empleada por primera vez por el Consejo en 1999, y a partir de entonces, inescindiblemente unida a la idea de agricultura que se maneja en la Unión europea– supone en la práctica la construcción de un marco renovado para la definición de políticas públicas en los sectores agrícola y rural¹¹.

Dentro de la Unión europea el surgimiento de la multifuncionalidad está directamente vinculado con el modo en el que se ha desenvuelto el desarrollo agrícola, las políticas que se han seguido desde la constitución de las Comunidades –especialmente la Política Agraria Común– y las críticas que ha recibido la misma en los últimos años: “los excesos de productivismo generaron efectos ambientales y sociales objetivamente indeseable (“desertización” de los campos, contaminación de la capa freática, crisis sanitaria y alimentaria) y simultáneamente,

aceleraron en las sociedades civiles el proceso de concietización de la necesidad de una búsqueda de nuevos referentes y de nuevos valores y las sensibilizaron paulatinamente al debate sobre el desarrollo sostenible”¹².

Sobre la multifuncionalidad se han desarrollado dos concepciones, denominadas descriptivamente como positiva y normativa. La primera considera que la multifuncionalidad es una característica objetiva de la agricultura, como sucede con cualquier otro tipo de actividad económica, centrándose, por lo tanto, el debate en torno a su operatividad en los productos conjuntos y la manera de regularlos. Por el contrario, la concepción normativa considera que la multifuncionalidad concierne al tipo de funciones que debe de cumplir la agricultura en una determinada sociedad y, en consecuencia, se trataría de identificar cuales son esas funciones y cuales son los medios que se deben establecer para viabilizarlas¹³. Mientras que la concepción positiva pretende corregir las fallas del mercado mediante la intervención administrativa encomendándose a ella la corrección de las externalidades negativas, limitando al máximo sus efectos distorsionantes en el mercado de productos agrícolas. Por el contrario, la concepción normativa se fundamenta en un enfoque global que define la multifuncionalidad como “el conjunto de contribuciones de la agricultura a un desarrollo económico y social considerado como una unidad” (Laurent). Es este planteamiento el que ha sido seguido por los ordenamientos alemán y francés, y el que ahora importa, según veremos seguidamente, el legislador español.

¹⁰ “Ese debate –continúan precisando los autores referidos– está presente hoy en muchos países de la UE, y en el caso de Francia está en la base de la elaboración del nuevo PNDR para el período 2007-2013, donde se plantea la necesidad de incorporar parte de los fondos de cohesión territorial para financiar acciones de desarrollo integradas en el marco de una política amplia de ordenación territorial”. *Ibid.*

¹¹ Esta es la tesis que se desarrolla en P. BONNAL- P.M. BOSC-J.M. DÍAZ- B. LOSCH. “Multifuncionalidad de la agricultura y Nueva Realidad ¿Reestructuración de las políticas públicas a la hora de la globalización”. Ponencia presentada en el Seminario Internacional *El Mundo Rural: Transferencias y Perspectivas a la luz de la Nueva Realidad*. Bogotá, Universidad Javeriana, 15-17 octubre de 2003.

¹² En palabras de los autores que hemos citado en nota anterior, a los que seguimos (ob. cit. p. 5 del original). En otro punto de nuestro trabajo contextualizaremos la legislación española en el marco de la PAC.

¹³ *Ibid.*, p. 9 del original.

c) La reciente Ley 45/2007, de 13 de diciembre, para el desarrollo sostenible del medio rural (LDSMR) ha sido sensible tanto a la idea de territorialidad como también a la de multifuncionalidad. Estos conceptos emergentes quedan reflejados en su Exposición de Motivos de forma nítida y aparecen como estructuradores de sus principales previsiones:

“La política rural debe buscar el logro de una mayor integración territorial de las zonas rurales” y esta es “una Ley de orientación territorial, lo que implica que será aplicada tomando en consideración criterios y directrices de ordenación territorial”. Si bien esta idea, la de que la ordenación del territorio sirve también para ordenar los espacios rurales que constituyen uno de sus ámbitos de actuación, según se desprende de la legislación reguladora de esta materia (y de su instrumental), no es una novedad si lo es, en cambio, que desde los propios textos rectores de la legislación perteneciente al Derecho rural se establezcan los instrumentos y se enmarque decididamente la política a desarrollar dentro de la Ordenación del territorio. Asimismo, y conectando con el debate anteriormente reseñado cabe destacar que el legislador español adopta una posición de integración de las dos posturas mantenidas hasta ahora intentando una línea intermedia de acuerdo con la cual se produzca una continuidad de las políticas de desarrollo rural dentro de una concepción amplia del territorio derivada de la aplicación de las técnicas e instrumentos vinculados a la ordenación territorial.

“Las acciones y medidas previstas en la Ley son multisectoriales y medioambientales. Coherentemente re-

flejan la nueva realidad de un medio rural económicamente cada vez más diversificado y al que se le reconoce una importante multifuncionalidad para la sociedad en su conjunto”¹⁴. Medio rural, por lo tanto, marcado por la multifuncionalidad y medio rural que se constituye en uno de los pilares de la realidad socio-económica española.

A efectos de su encuadramiento dogmático como hemos apuntado más arriba procede insertar este texto legal dentro de la llamada concepción normativa de la multifuncionalidad, siguiendo los ejemplos francés y alemán.

3 ■ LA POLÍTICA AGRARIA COMÚN (PAC) Y EL DESARROLLO RURAL EUROPEO

A partir de la Declaración de Cork y de la redacción de la Agenda 2000 quedó proclamada la necesidad de atribuir nuevas funciones a la agricultura, pasando a defenderse la promoción de los valores culturales y naturales del espacio rural europeo, aceptándose y asumiéndose de este modo la denominada concepción ruralista dentro de la Política Agraria Común¹⁵. Desde el punto de vista normativo la integración de esta perspectiva se produciría mediante el Reglamento CE 1257/1999, de 17 de mayo, regulador de las ayudas al desarrollo rural a cargo del FEOGA (Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola), disposición conocida en la práctica como *Reglamento de Desarrollo Rural* y, en el que los estudiosos han querido ver un auténtico Código Rural para el siglo XXI¹⁶.

¹⁴ Con anterioridad a este texto legal la idea de multifuncionalidad había recalado ya en otros textos normativos, principalmente provenientes de las Comunidades autónomas.

¹⁵ Vid. R. COMPÉS LÓPEZ. “Los principios básicos de la reforma ‘intermedia’”, en GARCÍA ALVAREZ-COQUE, J.M. (coord.). *La reforma de la Política Agraria Común. Preguntas y respuestas en torno al futuro de la agricultura*. Madrid, EUMEDIA-MAPA, 2006, pp. 35-60, esp. p. 50.

¹⁶ Seguimos en este punto la exposición de C. VATTIER FUENZALIDA e I. ESPÍN ALBA. *Derecho agrario* (Madrid, Editorial Reus, 2005), pp. 259-274, con la inclusión de otras referencias de apoyo que nos han parecido de interés. Asimismo, y para contextualizar las ideas que se desarrollan en texto, resulta de interés el trabajo de J.R. FERNANDEZ TORRES, *La Política Agraria Común: régimen jurídico de la agricultura europea y española* (Pamplona, Aranzadi, 2000).

En esa disposición europea y sus posteriores modificaciones y adiciones, especialmente la producida por el Reglamento CE 1783/ 2003, se contemplan las medidas de adaptación de la agricultura al medio ambiente. Se trata de medidas susceptibles de ser agrupadas dentro de las denominadas de naturaleza mixta, esto es, participando al propio tiempo de las de naturaleza económica y rural, los otros dos grupos en los que pueden subdividirse por su finalidad el conjunto de ayudas que se prevén por la Unión europea dentro de la PAC. De este modo, la creación de empleo y riqueza en el medio rural queda vinculada, ya indisolublemente, a la preservación del medio y al uso sostenible de los recursos naturales¹⁷.

Dentro de los mecanismos previstos para conseguir esos objetivos sobresale la denominada *modulación*, que podemos entender ahora como el instrumento que hace posible el trasvase de recursos desde las ayudas directas a la producción hacia las medidas propiamente dichas de desarrollo rural, un puente en la práctica entre el primer y el segundo pilar de la PAC¹⁸.

La modulación actúa como mecanismo limitador de las ayudas posibles que pueden recibir determinadas explotaciones por diferentes conceptos, persiguiendo un reequilibrio efectivo en la distribución de las mismas, y sirviendo para seleccionar, desde una visión de ajuste presupuestario, las explotaciones que resultan verdaderamente merecedoras del apoyo público comunitario. En el fondo se aspira a ir reduciendo anualmente los pagos directos (en torno a un

cinco por ciento por año) e ir destinando las sumas obtenidas por esta vía de ahorro a ayudas destinadas al desarrollo rural de los Estados miembros.

El proceso de modulación es el que está marcando actualmente el día a día de la PAC, y dentro de él es donde surge primero la denominada *modulación facultativa* y la modulación obligatoria después (a partir de la reforma de 2003) basada en una intervención administrativa que posibilita organizar la concesión y el control de las ayudas comunitarias mediante fórmulas convencionales y contractuales, libremente acordadas entre la Administración concedente de las mismas y los sujetos privados responsables de las explotaciones agrarias, todo ello en un marco en el que el desarrollo rural ocupa un lugar destacado (a estos efectos se impone recordar, por su importancia, las previsiones del Reglamento CE 1698/2005, del Consejo, de 20 de septiembre, relativo a las ayudas al desarrollo rural a través del Fondo Europeo de Desarrollo Rural, FEADER)¹⁹.

Este proceso que se está viviendo en el sector agrario, especialmente, y la propia potenciación del desarrollo rural en el seno de las políticas desarrolladas por la Unión europea, han comportado el surgimiento de nuevas formas de relación jurídico-administrativa entre los agricultores y los Poderes públicos y es, precisamente, en este nuevo contexto donde debemos enmarcar los dispositivos contractuales que serán examinados a partir de ahora²⁰.

¹⁷ Los autores citados en nota anterior recuerdan aquí una definición de desarrollo rural, debida al profesor De la Cuesta Sáenz, que incide precisamente en estas variables. Ob. cit., p. 261.

¹⁸ Vid. el capítulo dedicado a la política rural europea en M. M. DELGADO SERRANO. *La política rural europea en la encrucijada*. Madrid, Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, 2004, pp. 189-294.

¹⁹ Vid. R. COMPÉS LÓPEZ. "Los principios básicos de la reforma 'intermedia'", en GARCÍA ALVAREZ-COQUE, J.M. (coord.). *La reforma de la Política Agraria Común...*, ob. cit., esp. p. 52.

²⁰ Sin llegar a inscribir las fórmulas convencionales dentro de su exposición, salvo una referencia genérica al partenariado público-privado, existe un punto específico dedicado a las nuevas formas relacionales en M.M. DELGADO SERRANO. *La política rural europea en la encrucijada*. Madrid, Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, 2004, pp. 61-65.

4 ■ LA EXPERIENCIA FRANCESA DE LOS CONTRATOS TERRITORIALES DE EXPLOTACIÓN

Francia ha sido el primer país de nuestra área cultural que ha optado por regular esta nueva figura contractual. Con una larga tradición agrícola y de intervencionismo administrativo en este ámbito –aparte, tampoco hace falta destacarlo, de una ciencia jurídica instalada sobre sólidos fundamentos– el legislador francés ha regulado esta figura contractual insertándola dentro del dispositivo jurídico-público de la contratación de la Administración central francesa. En concreto, primero a través del contrato territorial de explotación (*contrat territorial d'exploitation*) y, más tarde, mediante su sustituto, los contratos de agricultura sostenible (*contrats d'agriculture durable*), el Estado francés ha incorporado al régimen de las ayudas públicas el carácter multifuncional de la agricultura, constituyendo al propio tiempo dichas figuras contractuales “una vía innovadora para introducir dentro de ella un nuevo pacto social inspirado en el principio de la multifuncionalidad”²¹. Todo ello en aplicación de una legislación –que tiene su arranque en la Ley de Orientación agrícola de 1999– que “no sólo sienta las bases de una política agraria que permita cumplir las funciones de la agricultura sino que, además, fija las reglas de distribución justa de las ayudas públicas imprescindibles para mantener la población en el territorio y en su actividad y crear una agricultura que produzca para mercados competitivos”²².

El modelo francés –que con algunas modificaciones ha pasado como veremos seguidamente al ordena-

miento español– tiene como objetivo proponer un modelo agrícola multifuncional de acuerdo con el cual las explotaciones agrarias han de elaborar un proyecto económico global, que garantice un desarrollo equilibrado, conciliando la actividad agrícola y la protección ambiental en un mismo instrumento jurídico²³. En este contexto, el contrato territorial de explotación aparece como “un instrumento convencional a través del cual se realiza una negociación entre el agricultor y la Administración en referencia a las obligaciones recíprocas que forman el contenido del contrato, de manera que, el contrato territorial de explotación expresa el acuerdo entre la sociedad y los agricultores tan deseado por la Política Agraria Común”²⁴.

A la vista del texto legal que la regula puede definirse de modo descriptivo esta figura convencional con M.T. Cantó López como “un contrato individual voluntario que puede ser suscrito por toda persona física o jurídica que ejerza la actividad agrícola con un representante del Estado (el prefecto), concluido bajo la reserva de derechos de terceros y con una duración de cinco años que lleva a la elaboración de un proyecto económico global de la explotación”²⁵.

De todo lo dicho se desprende otra idea que resulta fundamental para comprender el objetivo último –un verdadero reto– que se intenta alcanzar mediante la implantación de esta figura contractual: “se crea, pues, para dar cuerpo a un enfoque de intervención pública en la agricultura que propone una gestión contractual de la gestión agraria. En este sentido cabe presentar el contrato territorial de explotación como un instrumento dirigido a mentalizar a los agri-

²¹ En opinión de A. Velasco Arranz y E. Moyano Estrada en el trabajo que ya hemos citado y que resulta de lectura obligada para examinar esta figura contractual desde la perspectiva socio-política.

²² En afirmación de la profesora M.T. Cantó López que ha examinado estos contratos desde la perspectiva jurídica. Vid. M. T. CANTÓ LÓPEZ. *Ordenación ambiental...* ob. cit., p. 236.

²³ *Ibid.*, pp. 238-239.

²⁴ De nuevo extraemos esta cita del libro de M. T. CANTÓ LOPEZ (ob. cit., p. 239).

²⁵ *Ibid.*

cultores franceses sobre la necesidad de que las ayudas públicas a la agricultura no sean sólo ayudas orientadas a la producción, sino que la sociedad pueda remunerarles por la prestación de otros servicios de interés general. Sin duda, aceptar el contrato territorial de explotación representaba un cambio de mentalidad en los agricultores franceses, entre otras cosas porque ponía al mismo nivel estrategias políticas, objetivos sociales y objetivos económicos²⁶.

Los contratos territoriales incentivan a los agricultores a desarrollar un proyecto económico global de sus explotaciones, definiendo sus estrategias productivas dentro de una visión amplia e integradora entre agricultura y territorio. Dentro de esta visión "el carácter *global* del proyecto significa que la explotación agraria es considerada como un todo, en su globalidad, tanto desde el punto de vista social (las distintas personas que la componen, sea mano de obra familiar o asalariada), como estructural (capital físico, maquinaria y factores de producción), lo que venía a suponer un cambio importante en la vieja política estructural, una política orientada casi exclusivamente a financiar acciones de mejora y modernización guiadas por una lógica de productividad"²⁷.

Las cantidades que perciben los agricultores como ayudas que son canalizadas por esta vía contractual se producen previa realización por los mismos de un diagnóstico inicial de cada explotación solicitante, para las cuales se marcan unos objetivos y se prevé un horizonte de llegada para los mismos tras los cinco años de duración del contrato. En este sentido junto a transformaciones de naturaleza socioeconómica de la explotación (nivel de renta a alcanzar, contratación de mano de obra asalariada, etc.) figura

un detallado capítulo medioambiental enmarcado, como ya hemos dicho, en la promoción de una interacción respetuosa entre la actividad agraria, el medio ambiente y el territorio donde se enclava la explotación. El listado de las medidas transformadoras en este ámbito es sumamente extenso pero podemos sintetizarlas en: nuevas prácticas agrícolas y ganaderas (extensificando las producciones y mejorando el bienestar y salubridad de los animales); utilización más racional de insumos (fertilizantes, pesticidas y herbicidas para mitigar los efectos contaminantes) y factores de producción (suelo y agua); limpieza de acequias y surtidores para evitar inundaciones; cuidado de caminos rurales y del espacio forestal; mejora y revalorización del patrimonio natural y cultural de la explotación (rehabilitación de casas y edificaciones rurales de valor histórico o arquitectónico, reconstrucción de muros de piedra y de vallados), etc.²⁸. Ambos capítulos están íntimamente vinculados, sin posibilidad, por lo tanto, de cumplimiento de los objetivos de uno sólo de ellos mediante el olvido por completo del otro²⁹.

Si bien no puede hablarse de éxito de esta figura contractual en Francia pues su aplicación ha sido objeto de controversias que le han restado muchísima eficacia, no puede desconocerse ni el sentido de la oportunidad de su previsión (de casi clarividencia podemos hablar aquí) ni el peso que tiene para otros sistemas jurídicos que se ofrezca un dispositivo legal acabado y fácilmente importable para dar respuesta a una problemática común a todos los países que están sujetos a la Política Agraria Común. Ello explica el que, aunque pueda ser una paradoja, el recorrido de la figura pueda ser mayor en otros países que se limiten a copiar la figura contractual francesa a sus propios ordenamientos³⁰.

²⁶ En opinión de los investigadores A. Velasco Arranz y E. Moyano Estrada, ob. cit., p. 7.

²⁷ Ibid., p. 8.

²⁸ Ibid., pp. 8-9.

²⁹ Ibid., p. 9.

³⁰ No resulta descartable que el éxito acompañe a la aplicación de esta figura contractual en el caso español, especialmente en aquellas Comunidades autónomas con más larga tradición en el empleo de instrumental jurídico de apoyo.

5 ■ LOS CONVENIOS TERRITORIALES ITALIANOS

También Italia ha incorporado figuras convencionales mediante las que vertebrar los acuerdos alcanzados entre los empresarios agrícolas y la Administración pública de cara a la conservación efectiva del territorio desde una perspectiva medio-ambiental. Ha sido a través del Decreto legislativo núm. 228, de 18 de mayo de 2001 (de orientación y modernización del sector agrícola), en concreto, de sus artículos 14 (*contratti di collaborazione con le pubbliche amministrazioni*) y 15 (*convenzioni con le pubbliche amministrazioni*), por medio de los cuales se ha fijado un dispositivo convencional que posibilita un amplísimo marco de interrelación entre las entidades administrativas competentes y los agricultores³¹.

Dado que su conocimiento puede servirnos de contrapunto y de elemento de comparación respecto del examen de la línea de evolución seguida tanto en Francia como, según veremos seguidamente, en España, pasamos a efectuar una breve exposición del “modelo” italiano.

A diferencia del “modelo” francés en este caso se acude a una multiplicidad de instrumentos y no a una única fórmula contractual; además, no se presenta una regulación estricta y cerrada de las fórmulas convencionales que se ofertan sino que se ofrece un esquema mínimo, y sumamente flexible, que puede ser empleado en numerosas direcciones, lo que le

confiere una enorme apertura y extensión. Por ello, esta regulación ha sido calificada, no sin razón, de “mínima, enigmática y de difícil aplicación”³². Asimismo, y este es uno de los riesgos que se corren, estos instrumentos convencionales pueden acabar por convertirse en un puro mecanismo subvencional de actividades caso por caso que resulte de difícil control en su eficacia efectiva.

Como hemos dicho son dos las fórmulas básicas que se implementan: el contrato administrativo de colaboración y los convenios administrativos³³. Los primeros se enmarcan dentro del ordenamiento comunitario en materia de ayudas del Estado a la agricultura y tienen su origen en el aseguramiento de una adecuada información a los consumidores y de facilitar el conocimiento de la procedencia de la materia prima y de las peculiaridades de la producción de calidad a cuyo fin la Administración podrá suscribir contratos de promoción con los empresarios agrícolas que, en el ejercicio de su actividad empresarial, se comprometan a tutelar los recursos naturales, la biodiversidad, el patrimonio cultural y el paisaje agrario y forestal (apartado segundo del art. 14 del Decreto legislativo citado).

Las *convenzioni*, por su parte, presentan un perfil mucho más abierto, hasta el punto de que se postulan para ellas formalmente todo el instrumental de pactos y acuerdos conocidos por el Derecho administrativo italiano. A estos efectos el apartado primero del artículo 15 de la disposición citada señala

³¹ Este Decreto desarrolla la ley núm. 57, de 5 de marzo de 2001, sobre la apertura y la regulación de los mercados agrícolas. Sobre el análisis de este Decreto pueden consultarse los trabajos que integran el número especial de la *Rivista di Diritto Agrario*, 2-3, 2002. Los artículos 14 y 15 del mismo son estudiados por Marianna Giuffrida, en pp. 510-521.

³² Como se ha señalado, la normativa italiana diseña un modelo más agrarista, que ruralista o conservacionista, al consagrar una nueva y amplia definición de empresario agrícola y referirse a los contratos agrarios, la conservación íntegra de las explotaciones y las comarcas rurales de calidad. Vid. VATTIER FUENZALIDA, C.-ESPÍN ALBA, I. *Derecho agrario*. Madrid, Editorial Reus, 2005, p. 270.

³³ A estos efectos hemos de tener presente que desde un punto de vista dogmático el Derecho administrativo italiano ha desconocido la contratación administrativa tal y como ha quedado planteada en Francia y en España. Por este motivo, y aunque estemos hablando de fórmulas convencionales que pudieran guardar algún paralelismo y similitud con las equivalentes españolas, las diferencias que se establecen son numerosas. De ahí la dificultad de encontrar términos que puedan resultar absolutamente comprensivos para el lector español.

que, como excepción a la normativa vigente, se podrán estipular convenios con los *imprenditori agricoli* "a fin de favorecer el desarrollo de la actividad funcional vinculando la misma al sostenimiento y conservación del territorio, a la salvaguarda del paisaje agrario y forestal al cuidado y al mantenimiento del sustrato hidrogeológico y de promover prestaciones a favor de la tutela de la vocación productiva del territorio"³⁴.

En esa clave de contraste entre experiencias por las que nos hemos decantado podemos afirmar, finalmente, que la experiencia italiana puede ser de interés para tener presente los límites expansivos que pueden llegar a tener las figuras convencionales territoriales en sede de Derecho agrario, si bien como hemos expuesto el planteamiento dista de ser cercano al que se ha seguido en nuestro Derecho, por lo que nos encontramos ante una experiencia interesante pero probablemente inexportable al ordenamiento español.

6 ■ LAS EXPERIENCIAS AUTONÓMICAS DE LOS CONTRATOS TERRITORIALES DE EXPLOTACIÓN

6.1. LA INCORPORACIÓN DE LOS CONTRATOS TERRITORIALES POR PARTE DEL DERECHO AUTONÓMICO ESPAÑOL

Bajo distintas denominaciones algunas Comunidades autónomas han incorporado a sus ordenamientos la figura francesa de los contratos territoriales de explo-

tación, descartando, por lo tanto, cualquier acercamiento a los mecanismos convencionales italianos. Si bien no podemos hablar ni de una generalización de esta figura contractual ni de éxito de la misma, pues han sido muy pocas las experiencias producidas hasta el punto de que podemos hablar más bien de una tímida aclimatación incipiente de este tipo de contratos en algunos puntos de la geografía española en un marco autonómico que no acaba de reconocerla de modo general, a pesar del potencial que tiene en un país tan agrario como el nuestro, entendemos que algo se ha avanzado en los últimos años de cara a su definitiva implantación y aprovechamiento. Por ello su incorporación por parte de la ley 47/2007, de 13 de diciembre, no se produce desde cero sino que se cuenta ya con un bagaje, aunque sea limitado a algunas Comunidades autónomas, que habrá de favorecer los primeros años de aplicación de las determinaciones recogidas por el nuevo texto legal.

Probablemente la timidez que las Comunidades autónomas han venido teniendo de cara al establecimiento de las fórmulas contractuales como las referidas ha estado provocada por motivaciones políticas y motivos técnico-jurídicos, pues en este punto ha venido prevaleciendo la opinión de que, tarde o temprano, las Cortes entrarían a regular este aspecto de la regulación de las ayudas comunitarias –como finalmente ha sucedido– y quedaría resuelto, de este modo, el problema de delimitación competencial que ha planeado siempre sobre este tema, tanto si se lo examina desde la perspectiva de la competencia en agricultura, donde la Administración General del Estado ha venido demostrando un especial celo recurriendo ante el Tribunal Constitucional disposiciones relativas a la modulación de ayudas agrarias³⁵, como desde la perspectiva de la regulación de la contra-

³⁴ Las prestaciones comprometidas, siempre dentro del marco comunitario de ayudas estatales, son muy variadas y pueden ir desde la financiación de la actividad propiamente dicha, el establecimiento de concesiones o las reducciones tarifarias, hasta la realización de obras públicas por parte de los agricultores a cambio de la correspondiente satisfacción económica procedente de la Administración. Dependiendo de si hablamos de un agricultor individual o de varios asociados entre sí los contratos administrativos (*contratti d'appalto*) a suscribir pueden tener como importe anual cincuenta mil euros o trescientos mil euros como cantidad límite (apartado segundo del art. 15 citado).

³⁵ Como ha sucedido, por ejemplo, con la ley castellano-manchega 10/2003, de 20 de marzo. Sobre la cuestión de los títulos competenciales concurrentes, vid. I. ATANCE MUÑIZ. "Particularidades de la reforma de la Política Agraria Común en el Estado

tación administrativa, cuyas bases rectoras corresponde promulgar a las Cortes, lo que efectivamente se ha producido mediante la ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público³⁶.

Salvo error u omisión por nuestra parte, dos han sido las Comunidades que han apostado, de modo decidido y bajo un planteamiento coherente, por incorporar esta fórmula contractual a sus ordenamientos agrarios: Cataluña y Galicia.

Cada vez que ha habido oportunidad de hablar de la importación del contrato territorial francés al Estado español el de la Comunidad Foral de Navarra ha sido presentado como primer ordenamiento autonómico en el que se puso en marcha este tipo de contrato administrativo. Sin embargo, si examinamos con un mínimo de atención sus determinaciones el resultado no refrenda esa impresión generalizada sino que más bien permite pensar en una experiencia cercana pero que presenta diferencias que impiden asimilar este caso al que se toma como referente³⁷.

6.2. EL CONTRATO GLOBAL DE EXPLOTACIÓN PREVISTO EN EL DERECHO AUTONÓMICO DE CATALUÑA

A la vista de lo dicho y descartada la Comunidad foral Navarra como primera exponente de ello cabe decir que ha sido Cataluña la Comunidad autónoma que ha impulsado por primera vez en un ordenamiento autonómico la figura de los contratos territoriales, primero de un modo experimental, a través de un plan piloto, y más tarde de forma más general. Es además, cabe añadir, la Comunidad donde mejor encontramos refrendada la figura y donde parece haberse apostado por la misma con mayor grado de convencimiento y rigor. En concreto, y dentro del marco favorecedor de la ley 18/2001 de 31 de diciembre, de Orientación Agraria de Cataluña, y del Reglamento comunitario 1698/2005, de 20 de septiembre, la Orden ARP/307/2005, de 17 de julio aprobaría las bases reguladoras del plan piloto de los llamados contratos globales de explotación, con la pretensión de integrar y unificar la gestión de las ayudas al

español", en GARCÍA ALVAREZ-COQUE, J.M. (coord.). *La reforma de la Política Agraria Común...*, ob. cit., pp. 61-78, esp. pp. 77-78. Con anterioridad a este autor dos administrativistas han tratado esta problemática L. ORTEGA ALVAREZ ("Pluralidad de fuentes, principio de subsidiariedad y competencias autonómicas en materia de agricultura", en CARRETERO GARCÍA, A.-CARRASCO PERERA, A.- *El Derecho agrario entre la Agenda 2000 y la Ronda del milenio*. Cuenca, Universidad Castilla-La Mancha, 2001, pp. 138-158) y M. LÓPEZ BENÍTEZ ("El desarrollo de las competencias autonómicas de Andalucía en materia de agricultura". *Revista Andaluza de Administración Pública*, 2, 2003, pp. 431-472).

³⁶ Y cuya Disposición Final Séptima aclara cuales son los títulos competenciales de los que se sirve el legislador estatal para fijar la legislación común en esta materia.

³⁷ Por razones de espacio no podemos entrar en su examen pero creemos que resulta suficiente con exponer la opinión de uno de los estudiosos de la modalidad de ayudas agrarias previstas en Navarra (a partir de una lectura de la Orden foral 536/2003; BON, 64, de 21 de mayo), J.I. Elorrieta Pérez de Diego, el cual considera que la modalidad prevista por la legislación navarra no es en sentido estricto un contrato territorial sino una reorganización de las medidas agroambientales, por un lado, y un estímulo a las ayudas forestales para que inviertan una parte proporcional en la Red Natura, siendo sus primeros resultados muy tímidos, vid. J.I. ELORRIETA PÉREZ DE DIEGO. *Los contratos territoriales*. Instituto de Sostenibilidad de los Recursos, 2004.

³⁸ Según declaraba el Director general de desarrollo rural al tiempo de aprobarse el plan piloto 2005, sr. J. W. Carnes Ayats: "queremos que los contratos globales de explotación sean la herramienta principal a disposición de las explotaciones agrarias ante los retos que representan la aplicación de la reforma de la PAC y la creciente demanda, por parte del conjunto de la sociedad, de una actividad agraria respetuosa con el medio ambiente, que produce alimentos de calidad y seguros, y que a su vez es gestora del territorio rural... Este programa se inicia con la aplicación de un plan piloto durante el año 2005 en las comarcas del Alt Urgell, Conca de Barberà, Pla de l'Estany y Berguedà, que permitirá ponerlo en práctica y ajustarlo antes de su aplicación a todo el territorio en el año 2007". Extraído del documento *Contratos Globales de Explotación para hacer más competitivas las explotaciones agrarias*.

desarrollo rural al propio tiempo que se procedía a simplificar los trámites de las diversas ayudas a conceder³⁸. Posteriormente, un Decreto y una Orden específica se han encargado de establecer la regulación monográfica de estos contratos y las bases reguladoras de las ayudas que pueden canalizarse a su través (Decreto 50/2007, de 27 de febrero y Orden AAR/308/2007, de 9 de agosto)³⁹.

Asumiendo, en algunos de sus extremos casi literalmente, el contrato francés sobre el que nos hemos extendido más arriba, el contrato global de explotación es definido como un acuerdo de compromisos que se materializa mediante una propuesta de contrato suscrita por el solicitante y una resolución aprobatoria de la Administración actuante. Tiene como objetivo incentivar, en el marco del *Programa de Desenvolupament Rural de Catalunya*, el desarrollo de un proyecto global integrador de las funciones productivas, económicas, medioambientales y sociales de la agricultura con el fin de fomentar la viabilidad de la explotaciones agrarias y asegurar un desarrollo rural sostenible (en consonancia con lo previsto en el artículo 2 d) de la ley de orientación rural de referencia) Sus principales rasgos jurídicos pueden aislarse a partir de las disposiciones que hemos citado con el siguiente resultante:

a) Los compromisos a los que se comprometen las partes constituyen el contenido esencial del contrato, por ello se incide especialmente sobre su definición y sobre la naturaleza y modalidades de ayudas públicas que se constituyen como contrapartida. Asimismo, se remarca, al igual que sucede con el supuesto francés, en que el contrato global de explotación se suscribe sin perjuicio de terceros.

b) Partes firmantes del contrato son la Administración de la *Generalitat* y las personas físicas o jurídicas, así como las comunidades de bienes, que sean titulares de explotaciones agrarias.

c) La concurrencia de los titulares que reúnan las condiciones se produce previa convocatoria de las ayudas, fijándose en las mismas, el plazo de presentación de las solicitudes.

d) Una Comisión de valoración, esto es, un órgano colegiado, emitirá un informe cuando las ayudas asociadas al contrato vengan sujetas al régimen de concurrencia competitiva previsto en la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones. Su composición dependerá de las bases reguladoras que se aprueben.

e) Por medio del contrato el titular de la explotación escoge una o varias de las acciones previstas en el denominado *menú de opciones* que resulte aplicable al ámbito territorial donde se enclave su actividad, con el correspondiente pliego de condiciones y compromisos que sean inherentes a la acción o acciones escogidas.

f) Se establece una duración para el contrato global de explotación de cinco años.

g) El menú de opciones y el pliego de condiciones y compromisos queda reflejado en la propuesta de contrato.

h) El contrato queda recogido en la resolución mediante la cual se pone término al expediente, acordada mediante Decreto del Director/a competente en materia de desarrollo local. Se contempla la desestimación negativa de las solicitudes cuando se sobrepasen los seis meses desde la presentación de las solicitudes sin que se haya resuelto expresamente y se haya notificado en forma.

i) Por último, se prevé un procedimiento abreviado en aquellos contratos para los que las ayudas previstas se efectúen sin la contrapartida de inver-

³⁹ Nos serviremos de estas disposiciones para efectuar nuestra exposición.

siones productivas, así como en aquellos supuestos en los que las ayudas no superen determinadas cuantías.

Con este perfil jurídico los contratos globales de explotación han iniciado su andadura siendo todavía pronto para poder efectuar una valoración tajante sobre el éxito o fracaso de esta figura.

6.3. EL CONTRATO DE EXPLOTACIÓN SOSTENIBLE PREVISTO EN EL DERECHO AUTONÓMICO GALLEGO

Siguiendo el ejemplo catalán, y al igual que él, enmarcado en la Reglamentación comunitaria aplicable, la Orden de 25 de enero de 2008, que se produce dentro del marco de la Ley y el Decreto, ha recogido las bases reguladoras de las ayudas para el fomento de los sistemas de producción agrarias sostenibles a través de la implantación de los contratos de explotación sostenible⁴⁰. Los requisitos generales de los mismos son los siguientes:

- a) disponer y mantener actualizado un cuaderno de explotación.
- b) Contratar en un plazo de seis meses desde la concesión de las ayudas los servicios de asesoramiento técnico de una entidad de asesoramiento o de gestión reconocida por la Consejería del Medio Rural.
- c) Llevar una contabilidad que incluya la elaboración de cuenta de resultados (integrada en

los cuadernos de explotación).

d) Cumplir con las buenas prácticas agrarias y medioambientales, los requisitos legales de gestión, así como el condicionamiento de las ayudas.

e) Controlar la existencia de biomasa vegetal en la superficie forestal de la explotación en los términos de la Ley 3/2007, de 9 de abril, de prevención de incendios forestales.

Los sujetos que adquieran la condición de contratistas deben de cumplir las buenas prácticas agrarias y medioambientales, así como los requisitos legales de gestión, sin que ello comporte la recepción de ayuda alguna por ello. De este modo se intenta partir de unos niveles mínimos en materia de conservación del medio ambiente por parte de las explotaciones agrarias.

Los compromisos varían en función de los distintos campos de actuación que se contemplan (variedades autóctonas en riesgo de erosión genética, lucha contra la erosión en medios frágiles, etc.).

La Orden de 31 de enero de 2008 ha fijado el procedimiento para la obtención de las ayudas al desarrollo rural de las explotaciones agrarias

Al igual que sucede con los contratos previstos por la legislación catalana todavía es pronto para evaluar los previstos por el legislador gallego en su aplicación, constituyendo la segunda aplicación en nuestro país de la figura de los contratos territoriales.

⁴⁰ Reglamento CE núm. 1320/2006, de la Comisión, de 5 de septiembre de 2006, por el que se establecen normas para la transición en relación con las ayudas al desarrollo rural establecidas en el Reglamento (CE) núm. 1698/2005, del Consejo.

7 ■ LA RECEPCIÓN DE LA CONTRATACIÓN TERRITORIAL POR LA LEY 45/2007, DE 13 DE DICIEMBRE, PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE DEL MEDIO RURAL (LDSMR)⁴¹

7.1. LA CONTRATACIÓN TERRITORIAL EN LA L.D.S.M.R.

Esta ley, dictada en lo que se refiere a los preceptos que ahora nos interesan bajo la cobertura de las competencias estatales reconocidas constitucionalmente en el art. 149.1.13 sobre las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica (Disposición final quinta de la ley 45/2007), ha contemplado por primera vez de modo general los contratos territoriales de explotación bajo la denominación de *contratos territoriales de zona rural* (en adelante CTZR). En concreto los encontramos recogidos en el apartado segundo del artículo 16 del indicado texto legal que queda enmarcado dentro de un conjunto de fines que el propio legislador se ha encargado de establecer en el apartado primero de dicho artículo y que quedan definidos como fines administrativos al afectar preponderantemente a las Administraciones públicas competentes en la materia.

En efecto, “las Administraciones públicas promoverán el mantenimiento y la mejora de una actividad agrícola, ganadera y forestal suficiente y compatible con un desarrollo sostenible en el medio rural, en particular en las zonas rurales prioritarias o calificadas como agricultura de montaña”, consistiendo dicha promoción en la prestación de una atención preferente a los profesionales de la agricultura y en la aplicación de las medidas de desarrollo rural previstas en los reglamentos comunitarios. Para contribuir al logro de esos fines “se regulará y fomentará la suscripción de contratos territoriales de zona rural”.

Si bien no se establece una regulación acabada de este tipo de contratos –se contempla una remisión al desarrollo reglamentario, en especial en lo que respecta a los requisitos para suscribirlos, las condiciones que regirán su establecimiento y sus efectos determinantes- se ofrece un marco regulador muy esquemático que permite obtener una primera impresión puramente aproximativa, aunque sumamente débil, sobre cuales habrán de ser las principales constantes vitales de la versión de contrato territorial con la que se ha identificado el legislador estatal.

Se trata de un contrato cuya suscripción se enmarca dentro de las Directrices Estratégicas Territoriales de Ordenación Rural, que son las que lo dotan de sentido y condicionan las determinaciones que vengán recogidas en los mismos. Dichas directrices o el instrumento que haga sus veces, que deberán de ser establecidas por las Comunidades autónomas deberían de estar operativas, por lo tanto, antes de que se pudieran celebrar formalmente este tipo de contratos.

Asimismo, si no se suscriben estos contratos no se puede ser beneficiario de “las prioridades señaladas en el apartado primero”, al constituirse su celebración en “requisito necesario” para adquirir dicha condición. Esta ambiciosa previsión puede implicar en la práctica una potenciación enorme de esta modalidad contractual.

7.2. LA NATURALEZA JURÍDICA DE LOS CONTRATOS TERRITORIALES DE ZONA RURAL Y SU ENCUADRAMIENTO LEGAL

Una de las cuestiones quizás más relevantes por las consecuencias jurídicas que su esclarecimiento tiene de cara a la fijación de su régimen jurídico posterior es el de la naturaleza jurídica de este tipo de contrato. Hasta ahora hemos venido sosteniendo, incurriendo

⁴¹ Vid. BOE, 299, de 14 de diciembre de 2007.

en un cierto apriorismo, que estamos en presencia de un contrato administrativo. Ciertamente esta calificación jurídica no parece discutible pues estamos hablando de un contrato propiamente dicho –el legislador utiliza este término, hemos de entender que, con todas sus consecuencias-, contrato que, al quedar suscrito entre una Administración pública y un empresario (físico o jurídico), puede recibir el calificativo de administrativo al suscribirse el mismo dentro del marco competencial propio de las Administraciones y no ser susceptible, por lo tanto, de ser entendido como un supuesto de contratación privada de la Administración.

A nuestro juicio el calificativo que mejor cuadra a este tipo de contrato tal y como resulta del primer dibujo que nos ha ofrecido el legislador en la LDSMR es el de contrato administrativo especial, según expon-dremos seguidamente.

Se trata, como decimos, de un contrato administrativo. Si bien no se nos dice expresamente no cabe duda de que estamos en presencia de un contrato de esa naturaleza, no sólo porque se ha rehusado la utilización del término convenio –que pudiera llevar a otras interpretaciones– sino porque aunque sólo se utilice el término contrato, al quedar referido al giro o tráfico de las Administraciones públicas competentes no ofrece ninguna duda la aplicación del calificativo administrativo a esta modalidad contractual.

En efecto, estamos en presencia de un contrato administrativo y a favor de esta calificación existen varios argumentos que pueden ser difícilmente contes-tables: a) al menos una de las partes es una persona jurídica pública, b) la Administración participa en el contrato con un régimen exorbitante respecto del Derecho común, régimen que se justifica en la defensa de los intereses públicos, c) no es un

contrato agrario –que sería la otra posibilidad que entraría en liza con mayor fuerza al discutirse su calificación como contrato administrativo– puesto que no se produce una atribución de la titularidad del aprovechamiento económico de los bienes en función de su destino productivo, sino que, por el contrario pretende hacer compatible la lógica económica y la lógica territorial y medio ambiental, encuadrando estos instrumentos jurídicos individualizados para cada explotación agraria, en un proceso colectivo de desarrollo del territorio y del medio ambiente⁴².

Por último, y a los argumentos ya referidos podemos sumarle otro de naturaleza técnico-jurídica que nos parece igualmente difícilmente rebatible: no existe ningún problema de encaje legal de esta modalidad contractual en el actual ordenamiento regulador de la contratación administrativa lo que contribuye a tipificarlo de ese modo. Y ello por cuanto la vigente Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público (en adelante LCSP), permite incluir sin excesivos problemas este contrato entre los administrativos especiales en la medida en que estos contratos están vinculados, como es sabido, “al giro o tráfico específico de la Administración contratante o para satisfacer de forma directa o inmediata una finalidad pública de la específica competencia de aquélla”, y sin que tengan atribuido –lo que no sucede en nuestro caso– el carácter de contrato privado conforme al artículo 20.1 de la LCSP (artículo 19.1 b). Todo ello, desde luego, dejando a salvo la posibilidad de que pueda entenderse implícita una declaración de la propia LDSZR en este sentido, aunque en nuestra opinión esta cuestión ha quedado diferida por el legislador al propio desarrollo reglamentario, por lo que no se puede entender reconocida su naturaleza de contrato administrativo especial “por declararlo así una Ley”, posibilidad última prevista en el artículo 19.1 b) citado de la LCSP, y a falta de esa declaración

⁴² Esta triple argumentación la encontramos expuesta en A. SÁNCHEZ HERNÁNDEZ. “El contrato agrario”, en F.J. ORDUÑA MORENO (dir.). *El Derecho agrario: modernización y desarrollo rural*. Valencia, Tirant, 2001, pp. 125-218, esp. 217-218.

expresa que, como decimos, no ha efectuado la LDSZR, ha de acudir a la existencia de una finalidad pública que actúa de soporte de su existencia.

Esta tipificación, con todo, y a pesar de que hace primar la aplicación, en primer término, de sus normas específicas –tal y como se establece en el artículo 19.2 *in fine*– y sólo, en un segundo momento, y a falta de ellas, las restantes previsiones recogidas en ese precepto, no resuelve completamente todas las cuestiones que plantea este género de contrato administrativo especial, pues, aparte de obligar a un desarrollo reglamentario exhaustivo si se quiere impedir que se imponga el expansivo esquema uniformador de la LCSP y sus disposiciones de desarrollo en lo que respecta a su “preparación, adjudicación, efectos y extinción” ha de plantearse un tratamiento singularizado que se amolde a las particularidades que presenta este tipo de contrato, marcado por la impronta subvencional, lo que los aproxima a los llamados contratos subvencionados en los que no cabe integrarlos debido al carácter cerrado que de esta categoría ofrece el legislador de la LCSP⁴³.

7.3. EL MARCO JURÍDICO DE LOS CONTRATOS TERRITORIALES DE ZONA RURAL

Con independencia de que estemos a expensas del desarrollo reglamentario para disponer de un tratamiento completo de este tipo de contratos hemos de indagar por las líneas generales de su posible tratamiento jurídico. A estos efectos se impone un examen aunque sea somero del artículo que la vigente

LDSMR dedica, dentro del Capítulo V de la misma dedicado a las acciones generales para el desarrollo sostenible, al apoyo a la agricultura territorial, el 16⁴⁴.

La LDSMR pone en circulación y respalda en su articulado un nuevo concepto, el de *agricultura territorial* cuyo significado, condicionado por ese calificativo, se enmarca y fundamenta por la Exposición de Motivos de dicho texto legal en que “la política rural debe buscar el logro de una mayor integración territorial de las zonas rurales” y en que estamos ante “una Ley de orientación territorial, lo que implica que será aplicada tomando en consideración criterios y directrices de ordenación territorial. Singularmente, la ley, contempla zonas rurales diferenciadas, según una tipología establecida, define zonas rurales prioritarias y prevé el establecimiento de un plan por zona rural”.

Agricultura, por lo tanto, entendida en términos competenciales amplios (incluyendo las explotaciones agrícolas no sólo, sino también las ganaderas y forestales, apartados 1 y 4 del artículo 16) que es calificada como territorial por quedar sometida intensamente a los criterios y directrices propias de la Ordenación territorial, siendo sus instrumentos los que disciplinen, en los términos previstos por la LDSMR, sus reglas de funcionamiento desde la perspectiva de la intervención administrativa. Y, cabe añadir, estando basada dicha intervención en la promoción “del mantenimiento y la mejora” de las actividades en términos de compatibilidad con “un desarrollo sostenible del medio rural”, y empleando la técnica de la zonificación para determinar los espacios cuyas actividades quedarán englobadas dentro de las estrategias vinculadas a las políticas de agricultura territorial.

⁴³ Vid., artículos 13.1 y 17 de la indicada ley: contratos subvencionados sujetos a una regulación armonizada.

⁴⁴ Salvo algunas mejoras técnicas y añadidos la redacción de este artículo difiere muy poco del que figuraba en el anteproyecto de ley. Así, el punto b) del apartado primero que era mucho más esquemático ha sufrido algunas incorporaciones de sujetos al hacer mención a los niveles máximos posibles cuando el beneficiario sea una mujer o un joven agricultor o cotitular de una explotación o cuando se trate de cooperativas pues ahora se incluyen “los profesionales de la agricultura, persona física que obtengan al menos el 50 por ciento de su renta de actividades agrarias, y junto a las cooperativas mencionadas cuando se trate de sociedades agrarias de transformación de explotación comunitaria de tierra o ganado. Asimismo, no figuraba en el indicado anteproyecto el apartado cuarto del artículo 16.

Y es que el legislador se ha pronunciado nítidamente a favor de particularizar frente a todos los restantes supuestos posibles las denominadas zonas rurales prioritarias y las calificadas como de agricultura de montaña, a fin de que sean en estas zonas donde se ejerciten las acciones que el mismo detalla.

Los titulares de explotaciones territoriales –una definición clave ésta que, a pesar de su relevancia, no está recogida en la Ley (aunque esta brinde más de una pista sobre qué habrá de entenderse por ello), por lo que deberá ser abordada en el desarrollo reglamentario– recibirán un tratamiento preferente que se canalizará por medio de los contratos territoriales que habrán de fomentarse por las Administraciones.

Dicho tratamiento se proyecta sobre la asignación de derechos de producción o de pago único de la reserva nacional o derivados de otros fondos o normas comunitarias o nacionales, en la percepción de incentivos para la reestructuración sectorial de la Política Agraria Común y sobre la aplicación de las medidas de los reglamentos comunitarios relativos a la ayuda al desarrollo rural.

Remachando ideas que hemos ido destacando en páginas anteriores cabe recordar con el legislador que el contrato territorial es el instrumento que establece el conjunto de compromisos a suscribir entre las Administraciones Públicas y los titulares de las explotaciones agrarias que orienten e incentiven su actividad en beneficio de un desarrollo sostenible del medio rural y la suscripción de estos contratos será requisito necesario para beneficiarse de las prioridades y preferencia en los términos que hemos visto.

Las determinaciones de estos contratos se ajustarán, como hemos destacado ya, a las Directrices Estratégicas Territoriales de Ordenación Rural, determinándose el resto de sus requisitos, condiciones y efectos reglamentariamente.

Dado que estamos hablando de un tipo de contrato administrativo especial que se encuentra completa-

mente instrumentalizado por unos fines y un marco de actuación concreto, es lógico que sus determinaciones no queden a la libertad de pacto de las partes en los términos del artículo 25.1 de la ley 30/2007, 30 de octubre, de Contratos del Sector Público (que los permite siempre y cuando no sean contrarios al interés público, al ordenamiento jurídico y a los principios de buena administración), sino que tenga que existir una adecuación tanto a los instrumentos de ordenación territorial que puedan preverse como un respeto estricto del tratamiento detallado que se haga de este tipo de contratos por vía reglamentaria.

Emergen aquí, por lo tanto, las Directrices Estratégicas Territoriales que puedan darse como marco territorial legitimador de las zonas y ámbitos donde podrán ponerse en marcha los contratos de los que venimos hablando.

Dado que la Ordenación Territorial es una de las competencias indiscutidas de las Comunidades autónomas, y con vocación de no invadirlas, el legislador estatal es muy parco en este punto pues se limita a establecer sólo tres previsiones al respecto en su artículo 16: a) posibilitar que, con objeto de contribuir a la ordenación del medio rural, las Comunidades Autónomas adopten las Directrices Estratégicas Territoriales de Ordenación Rural; b) Establece que estas Directrices orientarán y, en su caso, condicionarán la localización territorial de las medidas derivadas del Programa, favoreciendo la compatibilidad de los planes y actuaciones que se lleven a cabo en cada zona rural en función de sus características y potencialidades; y c) Que tendrán en cuenta, en todo caso, lo establecido en el Plan Estratégico Nacional del Patrimonio Natural y la Biodiversidad, en los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales y en el Plan Nacional de Calidad Ambiental Agrícola y Ganadera a que se refiere el artículo 19 de la Ley.

7.4. EL DESARROLLO REGLAMENTARIO DE LOS CONTRATOS TERRITORIALES DE ZONA RURAL

Como hemos apuntado ya el desarrollo reglamentario resultará determinante para el éxito o fracaso de esta modalidad contractual pues dependiendo del modo en el que se efectúe el mismo muchos de los problemas de implementación de la nueva figura contractual quedarán resueltos o quedarán pendientes en su resolución generando no pocos problemas añadidos. Con la experiencia francesa en la cabeza, y con las incógnitas que suscita la propia contratación territorial en muchas áreas geográficas del Estado español, de un buen desarrollo reglamentario depende la propia viabilidad de la figura. A estos efectos y, en la medida en que ello pueda contribuir a ese logro se impone poner sobre la mesa las principales cuestiones que habrán de afrontarse en esta operación jurídica. Si tomamos como referencia las reglamentaciones francesa y, especialmente por su carácter detallado, la autonómica catalana, tendríamos un dibujo acabado de cuales pueden ser las principales previsiones que habrán de detallarse a este respecto.

Entre ellas habrán de figurar, como mínimo, unas referencias expresas a la noción y finalidades del contrato, sujetos que pueden suscribirlo, condiciones generales de admisibilidad, así como los requisitos específicos, obligatoriedad y efectos del contrato, régimen de convocatorias, órganos administrativos competentes, Comisiones que habrán de valorar las solicitudes, si operarán, o no, entidades de asesoramiento, la estructura del contrato propiamente dicho (contenido, pliego de condiciones y compromisos, requisitos de los sujetos firmantes, cuantía de las ayudas, etc.), así como el procedimiento de la elaboración y suscripción del contrato (si habrá o no un procedimiento abreviado), su ejecución, así como, por último, el control y el régimen sancionador aplicables ⁴⁵.

8 ■ REFLEXIÓN FINAL

Al servicio de la técnica de la modulación de ayudas comunitarias, y dentro del marco de la Política Agraria Común, el legislador español ha previsto de modo general los denominados *contratos territoriales de zona rural* para conciliar el desarrollo de los espacios rurales con el respeto al medio ambiente. Por medio de la Ley 45/2007, de 13 de diciembre, para el desarrollo sostenible del medio rural, se establecen los mecanismos para que las Administraciones públicas promuevan el mantenimiento y la mejora de las actividades agrícola, ganadera y forestal compatibilizándola con la protección medioambiental y el desarrollo sostenible, uno de los cuales es la contratación territorial. Se trata de contratos administrativos que pueden suscribirse entre las Administraciones concedentes de ayudas y las explotaciones dedicadas a las actividades citadas y mediante los cuales los Poderes públicos pueden comprometer a los sujetos privados en programas de protección ambiental al propio tiempo que se fijan mecanismos de control efectivo sobre el destino de las ayudas concedidas. Aunque todavía es muy pronto para anticipar la sustantividad, extensión y eficacia real que van a tener estos instrumentos (de los que ya existen antecedentes en algunas Comunidades autónomas, aparte de los ejemplos conocidos en Francia e Italia) existen bastantes expectativas puestas en ellos, si bien será una reglamentación acertada de sus determinaciones, una buena preparación de los contratos (y de los empleados públicos encargados de tramitarlos) y un compromiso decidido por parte de las organizaciones agrarias, los que contribuirán a que puedan constituirse a medio plazo en un instrumento insustituible dentro del Derecho agrarioambiental español del siglo XXI, publicado en este punto por técnicas propias del Derecho administrativo ■

⁴⁵ Vid., el Decreto catalán 50/2007, de 27 de febrero, cuyas principales determinaciones hemos aislado *ut supra* a la hora de examinar el tratamiento jurídico de los contratos globales de explotación.