

El contrato territorial en España: Régimen jurídico y grado de Implementación

Land use agreements in Spain: Legal framework and degree of implementation

Luciana Silvestri¹

Universidad Rey Juan Carlos
España
silvestriluciana@yahoo.com.ar

Alejandro Lago Candeira^{}**

Universidad Rey Juan Carlos
España
unesco@urjc.es

Cita sugerida: Silvestri, L.; Lago Candeira, A. (2014). El contrato territorial en España: Régimen jurídico y grado de implementación. *Geograficando*, 2014, 10 (1). Recuperado de: <http://www.geograficando.fahce.unlp.edu.ar/article/view/GE0v10n01a03>

Resumen

El contrato territorial es una figura jurídica de aparición reciente destinada a promover el desarrollo sostenible del medio rural. Mediante él, se busca concretar el potencial de una explotación agropecuaria para proveer ciertas funciones sociales y ambientales (no tradicionales) tendientes a un desarrollo rural sostenible. A cambio de estas externalidades positivas, la explotación agropecuaria es compensada. En España, el contrato territorial ha surgido a la luz de dos ámbitos programáticos diferentes: al amparo de la legislación comunitaria europea y de las normas dictadas en su consecuencia a nivel nacional por un lado, y al abrigo de normas estrictamente de origen nacional, por el otro. Por el momento, sólo seis Comunidades Autónomas se han animado a implementarlo; sin embargo, de cara al nuevo Real Decreto 1336/2011 que regula las bases comunes del contrato territorial se espera mayor coherencia, eficiencia y utilización en el uso de esta herramienta.

Palabras clave: Contrato territorial, Agricultura multifuncional, Real Decreto 1336/2011, España.



Abstract

Land Use Agreements are a recent legal entity aimed at promoting rural sustainable development, through which agricultural and livestock exploitation potential is sought in order to provide certain (non-traditional) social and environmental functions which may further rural sustainable development. Agricultural and livestock exploitation is compensated in exchange of these positive externalities. Land Use Agreements have been born in Spain in the light of two different pragmatic aspects: under EU legislation as well as local regulations issued in connection with it, on the one hand, and, on the other, under strictly national regulations. For the time being, only six autonomous communities have had the courage to implement this type of agreement; however, in view of the new Royal Decree 1336/2011 which regulates land use agreement common foundations, wider coherence, efficiency and use of such tool is expected.

Key words: Land Use Agreement, Multifunctional agriculture, Royal Decree 1336/2011, Spain.

Introducción y aspectos metodológicos

Esta investigación presenta el estado de la cuestión de una de las principales figuras jurídicas que se verifican en España para promover el desarrollo rural sostenible: el contrato territorial. A través de ella se arroja luz sobre: a) su origen y naturaleza; b) los ámbitos programáticos y normativos de donde surgen las dos modalidades posibles de contrato territorial que actualmente existen en España: por un lado, el “contrato territorial de explotación” y por otro, el “contrato territorial de zona rural” de raigambre puramente nacional; c) el grado de implementación de ambas figuras de contrato territorial a nivel autonómico¹ y d) el posible rol del contrato territorial de cara al nuevo escenario de ayudas al desarrollo rural previstas en el Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER) 2014-2020.

La investigación comenzó con el análisis histórico y jurídico del marco normativo sobre política agraria y de desarrollo rural de la Unión Europea del cual emana el contrato territorial de explotación. En este contexto, se enfocó en la Política Agraria Común (PAC) y en la Política de Desarrollo Rural. Seguidamente se evaluaron los instrumentos de programación rural dictados a nivel nacional como consecuencia de la normativa comunitaria.

Posteriormente, y a fin de indagar sobre los contratos territoriales surgidos al amparo de la programación rural específicamente nacional (contrato territorial de zona rural), se investigó la Ley 45/2007 para el Desarrollo Sostenible del Medio Rural. Además de ello, se analizaron las nuevas bases comunes para ambos contratos surgidas a nivel estatal que se encuentran establecidas por el Real Decreto 1336/2011.

Una vez sentadas las bases de la planificación rural y la normatividad tanto comunitaria como nacional, la investigación indagó sobre la existencia y las características de la implementación del contrato territorial –en cualquiera de sus dos modalidades– a nivel autonómico (regional)². Consecuentemente, se evaluaron todos los Programas de Desarrollo Rural de las Comunidades Autónomas de España y la legislación que a nivel autonómico las Comunidades hubiesen dictado sobre contratos territoriales.

El contrato territorial en España: origen y modalidades

Fundamentado en el principio de multifuncionalidad, y de cara a lograr un nuevo pacto social en el sector de la agricultura, surge el contrato territorial (CT) (Arroyo Yañez, 2008). Por su medio se busca que la actividad agropecuaria genere, además de la habitual producción, una serie de externalidades positivas relacionadas con el medio ambiente y/o el mundo rural

(Amat Llobart, 2011). Se persiguen, por ejemplo, beneficios como la conservación de la biodiversidad, el mantenimiento del paisaje, la reducción de nitratos incorporados en el suelo durante la actividad productiva o el arraigo de la población rural.

En Francia, país de referencia en el tema (Cantó López, 2004), el CT surgió con la Ley de Orientación Agrícola de 1999³. Con ella se pretendía incorporar una visión territorial a la estrategia del agricultor en el nivel de explotación agrícola. Provocó un debate abierto sobre la agricultura y el mundo rural entre actores y agentes económicos no tradicionales como es el caso de ambientalistas, asociaciones de consumidores, silvicultores, etc. (Velasco Arranz y Moyano Estrada, 2006).

En España, el CT surge al amparo de dos normativas distintas. Por un lado, el CT emana de los instrumentos de programación rural dictados a nivel europeo y los desarrollos legislativos que en este sentido han llevado adelante los Estados Miembros de la Unión Europea (Lozano Cutanda, B. y Rábade Blanco, 2013). En este contexto, el “contrato territorial de explotación” se enmarca en: a) la Política Agraria Común (PAC) de la Unión Europea; b) la Política de Desarrollo Rural de la Unión Europea, que comprende el Reglamento (CE) nº 1698/2005 del Consejo relativo a la ayuda al desarrollo rural a través del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER) y las Directrices Estratégicas Comunitarias de Desarrollo Rural 2007-2013 (2006/144/CE); c) el Plan Estratégico Nacional de Desarrollo Rural 2007-2013 y d) el Marco Nacional de Desarrollo Rural 2007-2013. Estos dos últimos fueron dictados como consecuencia de las normas europeas.

Por otro lado, el CT se origina en España al abrigo de una norma específicamente nacional y está financiado, en este caso, con fondos puramente españoles. Es en este marco que surge el “contrato territorial de zona rural” previsto en la Ley 45/2007 para el Desarrollo Sostenible del Medio Rural.

Ante esta situación de proliferación de diversos contratos territoriales con anclaje jurídico y fondos de financiación diferentes que ponía en peligro el uso efectivo y eficiente de esta herramienta, España dictó el Real Decreto 1336/2011, que regula las bases comunes del contrato territorial.

Resultados y discusión

A. El contrato territorial de explotación

Se ha identificado que el CT en su modalidad de “contrato territorial de explotación”, con anclaje normativo y financiación comunitaria europea, encuentra su fundamento histórico y jurídico en las siguientes normas y elementos programáticos:

A.1 La Política Agraria Común de la Unión Europea (PAC)

La Política Agraria Común (PAC) de la Unión Europea, como respuesta al desabastecimiento de alimentos causado por las nefastas consecuencias de la Segunda Guerra Mundial, buscó en sus comienzos garantizar el suministro estable y asequible de alimentos a través de un sistema de precios y subvenciones que incentivara al productor a aumentar la producción.

En los años '80 el excedente de producción agrícola tuvo que ser remediado con subsidios para las exportaciones. Ello generó un sinnúmero de críticas internas e internacionales; sumadas a un aumento de la preocupación por el medio ambiente, dieron una nueva orientación a la PAC. Por ello, en la reforma del año '92 la PAC reduce las medidas de apoyo a los precios agrícolas, y a cambio introduce una ayuda compensatoria directa que, de manera

relativamente desconectada de la producción, se enfocaría en incentivar comportamientos afines con la protección ambiental y el desarrollo coherente del medio rural. Con ello, se introduce el primer sesgo de multifuncionalidad del medio rural⁴.

El modelo agrícola europeo instrumentado en Agenda 2000 profundiza aún más la reforma anterior. Así, de ahora en más, aquellos Estados Miembros de la Unión Europea que lo desearan podían supeditar los pagos directos al cumplimiento de medidas ambientales (eco-condicionalidad)⁵.

Posteriormente, la Reforma de la PAC del 2003 para el período 2003-2010 supuso un cambio radical. A partir de entonces fue obligatorio condicionar las ayudas al cumplimiento de las normas en materia de medio ambiente, salubridad de los alimentos, sanidad animal y vegetal, y bienestar de los animales, así como a la condición de mantener las tierras agrarias en buenas condiciones agronómicas y ambientales (“condicionalidad”)⁶.

Recientemente, la PAC ha sido modificada. El Reglamento (UE) N° 1305/2013 aplicable al período 2014-2020, que más adelante se analizará, vuelve a enfatizar la multifuncionalidad del medio rural, al perseguir, entre otros objetivos, el apoyo a los agricultores y ganaderos que suministren alimentos de calidad que respeten exigencias medioambientales y de bienestar animal.

A.2 La Política de Desarrollo Rural de la Unión Europea

La Política de Desarrollo Rural de la Unión Europea, comprende dos elementos fundamentales: el Reglamento (CE) N° 1698/2005 y las Directrices Estratégicas Comunitarias de Desarrollo Rural 2007- 2013 (2006/144/CE). Esta Política sigue la misma orientación señalada para la Política Agraria Común (PAC); por lo tanto, desacopla las ayudas comunitarias de la producción agraria y busca que el campo genere otro tipo de servicios y sea retribuido por ellos, entre los cuales se encuentra la protección ambiental.

El Reglamento (CE) N° 1698/2005, ahora derogado en virtud del Reglamento (EU) N° 1305/2013, perseguía tres objetivos: a) aumentar la competitividad agrícola y forestal, b) mejorar el ambiente y entorno rural, y c) mejorar la calidad de vida y la diversificación económica (artículo 4). Cada uno de estos objetivos constituye un eje, por lo que surgen los ejes 1, 2 y 3.

A fin de dar coherencia a la ayuda del FEADER, el Reglamento introdujo ciertos elementos. Entre ellos están las Directrices Estratégicas Comunitarias⁷, que estaban llamadas a establecer prioridades y a dar coherencia a toda la ayuda que provenga de fondos comunitarios. Basándose en estas Directrices Estratégicas, cada Estado miembro debía preparar su plan estratégico nacional como marco de referencia para la elaboración de programas de desarrollo rural.

Además de ello, el Reglamento establecía que, a fin de canalizar los fondos comunitarios hacia las medidas previstas en cada eje, todos los Estados Miembros o sus regiones, en caso de que hubiera descentralización, debían elaborar Programas de Desarrollo Rural (PDR). En ellos, darían cuenta razonada del detalle de la asignación de los fondos y de su aplicación⁸. Por último, uno de los elementos clave que disponía el Reglamento era el Marco Nacional de Desarrollo Rural, el cual era de implementación optativa y detallaba los elementos comunes que cada PDR regional debía contener.

Si bien el Reglamento no mencionaba textualmente al CT, sí preveía compromisos voluntarios relacionados con distintos componentes del ambiente y del entorno rural. Las ayudas que se desembolsaban podían surgir a cambio del cumplimiento voluntario de: a)

medidas agroambientales (artículo 39), b) medidas a favor del bienestar animal (artículo 40) y c) medidas a favor del medio forestal (artículo 47), todas las cuales estaban previstas en el Eje 2, que trataba de la “Mejora del Medio Ambiente y del Entorno Rural”. Las ayudas económicas a cambio de estos compromisos voluntariamente suscritos se preveían toda vez que se impusieran mayores exigencias que los requisitos obligatorios pertinentes y duraban, por norma general, por un período de entre cinco y siete años. Estaban destinadas a cubrir los costes adicionales y las pérdidas de ingresos que se derivasen de los compromisos suscritos.

Cabe aclarar que la naturaleza de los compromisos voluntarios a que hacía referencia el Reglamento es similar a la naturaleza jurídica del CT, siendo aquéllos susceptibles de constituir verdaderos CT si se daba un supuesto: que las Comunidades Autónomas efectivamente los hubieran incluido como tales en sus Programas de Desarrollo Rural; es decir, hubieran decidido gestionar las ayudas de los artículos 39, 40 y 47 a través del contrato territorial de explotación, y lo hubieran manifestado en aquéllos.

En los hechos, varias Comunidades Autónomas españolas previeron en sus Programas de Desarrollo Rural la implementación del contrato territorial de explotación para la gestión de las ayudas mencionadas del FEADER. Y no sólo hicieron esto, sino que además extendieron el uso del “contrato territorial de explotación” para tramitar otras ayudas previstas en el Eje 1 “Aumentar la competitividad agrícola y forestal”; en el Eje 2 “Mejora del Medio Ambiente y del Entorno Rural” –fuera de las previstas en los artículos 39, 40 y 47–, y para desembolsar las ayudas del artículo 53 (diversificación para actividades no agrícolas) previstas en el Eje 3⁹.

A.3 Plan Estratégico Nacional de Desarrollo Rural 2007-2013 y el Marco Nacional de Desarrollo Rural 2007-2013

La introducción formal en el nivel español del contrato territorial de explotación previsto en las normas comunitarias se realizó a través del Plan Estratégico Nacional de Desarrollo Rural 2007-2013¹⁰ y del Marco Nacional de Desarrollo Rural 2007-2013¹¹, los cuales preveían de manera horizontal su aplicación voluntaria por parte de las Comunidades Autónomas que así lo decidieran. El Plan Estratégico definía, en el Capítulo 3, el contrato territorial como “una relación contractual entre agricultores y entidades asociativas que voluntariamente así lo decidan y la administración”. Además disponía que el CT era útil no sólo para tramitar las ayudas de los artículos 39 (medidas agroambientales), 40 (medidas a favor del bienestar animal) y 47 (medidas a favor del medio forestal), tal como lo preveía el Reglamento, sino también las ayudas económicas para medidas del Eje 1 “Aumento de la competitividad del sector agrícola y forestal” y el resto de las medidas del Eje 2 “Mejora del Medio Ambiente y del Entorno Rural”; por lo tanto, se podía suscribir un CT a fin de recibir ayuda económica para este otro tipo de medidas voluntarias también. Por su parte, el Marco Nacional de Desarrollo Rural, que repite en gran parte el Plan Estratégico, extendió a su vez el ámbito de aplicación del CT a las medidas del artículo 53 del Reglamento europeo; es decir, a medidas que tiendan a la diversificación hacia actividades no agrícolas, a cambio de las cuales se recibe una compensación.

A.4 Implementación del contrato territorial de explotación en las Comunidades Autónomas

Las Comunidades Autónomas que efectivamente han previsto el contrato de explotación territorial en sus Programas de Desarrollo Rural son seis: Asturias, Baleares, Cantabria, Cataluña, Galicia y País Vasco. De ellas, sólo Asturias y Cantabria lo denominan “contrato territorial de explotación”. En este sentido, las Islas Baleares lo llaman “Contrato Agrario de Reserva de la Biosfera” (CARB), Cataluña lo nombra como “Contrato Global de Explotación” (CGE), Galicia lo designa como “Contrato de Explotación Sostenible” (CES) y el País Vasco

los denomina “Contratos Agroambientales de Explotación y Planes de Gestión Forestal Sostenible”. Es importante señalar que las dos Comunidades con mayor experiencia en su implementación son las Islas Baleares y Cataluña, ya que fueron las dos primeras en adoptarlos como herramienta de gobernanza¹² territorial, en el año 2005. Fueron pioneras, incluso, con respecto a la programación europea que los estableció para el período 2007-2013.

Casi todas las Comunidades Autónomas, con la excepción de Cantabria, han previsto el contrato territorial de explotación principalmente como medio para gestionar las medidas agroambientales del artículo 39 del Reglamento. Algunas de las acciones que han incluido dentro de este tipo de medida son: a) la producción ecológica (Asturias y País Vasco); b) la lucha contra la erosión en medios frágiles de cultivos leñosos en terrazas y pendientes, y mantenimiento del paisaje (Islas Baleares y Cataluña); c) la conservación de recursos genéticos –razas autóctonas en peligro de extinción o variedades vegetales autóctonas con riesgo de erosión genética– (Asturias, Islas Baleares y Cataluña); d) gestión sostenible de la fertilización (Cataluña) y e) implantación de un sistema de producción integrada (País Vasco), entre otras.

Pero además de ser utilizado para canalizar las ayudas agroambientales, el contrato territorial de explotación ha canalizado ayudas como las destinadas a: a) indemnizar a los agricultores por las dificultades naturales que entrañan las zonas de montaña y otras zonas de especial dificultad (Asturias, Cantabria y Cataluña); b) compensar a los agricultores que han visto limitadas sus rentas por la aplicación de restricciones ambientales necesarias para la preservación de lugares de la Red Natura 2000¹³ (Asturias); c) financiar inversiones forestales no productivas en sitios de la Red Natura 2000 (Cataluña e Islas Baleares); d) instrumentar compromisos voluntarios a favor de medidas tendientes al bienestar animal (Galicia) y e) fomentar la instalación de jóvenes agricultores, facilitar la utilización de servicios de asesoramiento por parte de agricultores, modernizar las explotaciones agrarias y promover la diversificación hacia actividades no agrícolas, como por ejemplo el agroturismo (Cataluña).

Como se puede apreciar, si bien la mayoría de las Comunidades han utilizado el contrato de explotación territorial para canalizar compromisos que mejoran el medio ambiente y el medio rural (es decir, para objetivos estrechamente ligados con la finalidad última para la que fue pensado el CT originariamente), algunas, como es el caso de Cantabria (ayudas para los agricultores por las dificultades naturales que entrañan las zonas de montaña) o Cataluña (ayudas para la instalación jóvenes agricultores), lo han utilizado para otros fines que no persiguen directamente una finalidad medioambiental.

Por último, cabe destacar una peculiaridad: de las seis Comunidades Autónomas que han previsto en sus Programas de Desarrollo Rural la utilización del contrato territorial de explotación como medio para canalizar ayudas económicas a cambio de compromisos voluntarios asumidos por el agricultor (en su mayoría de carácter medioambiental), cinco – Asturias, Islas Baleares, Cataluña, Galicia y País Vasco– han dictado legislación autonómica sentando las bases legales para la suscripción de los contratos y los han hecho operativos; es decir, los han puesto en marcha. Una sola, en cambio, Cantabria, a pesar de preverlo en su Programa de Desarrollo Rural, no lo ha regulado a nivel autonómico y no existe evidencia hasta el momento de que se hayan canalizado ayudas económicas a través de esta herramienta de gobernanza territorial.

Tabla 1
Descripción de la evolución del contrato territorial de explotación en la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares

Año	Número de contratos suscritos	Monto ayudas (en €)	Grado de cumplimiento
2005	53	262.455,00	89,42 %
2006	68	339.892,26	89,11 %
2007	79	394.180,48	95,10 %
2008	115	703.801,75	93,20 %
2009	146	1.262.087,29	93,02 %
2010	181	1.559.007'08	Información no disponible
2011	Información no disponible	Hasta 1.400.000	Información no disponible

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información suministrada por las autoridades del Consell Insular de Menorca.

A.5. Reglamento (UE) N° 1305/2013 relativo a la ayuda al desarrollo rural a través del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER)

El nuevo Reglamento, aprobado el 17 de diciembre de 2013, deroga el Reglamento (CE) N° 1698/2005 que instrumentaba los fondos FEADER para el período 2007-2013. La nueva pieza legislativa al igual que su predecesora, no contempla expresamente el CT. Sin embargo, como ya se mencionó al tratar el Reglamento (CE) N° 1698/2005, sí prevé también compromisos voluntarios que los agricultores pueden asumir a favor del medio ambiente y del entorno rural. Estos compromisos, como se dijo en aquel caso, pueden ser instrumentados mediante un contrato territorial de explotación siempre que la programación rural de la Comunidades Autónomas así lo prevea expresamente.

Si bien ya existe nuevo Reglamento comunitario, aún no se han aprobado Directrices Estratégicas Comunitarias de Desarrollo Rural para el período 2014-2020. Tampoco se han elaborado todavía a nivel español el Plan Estratégico Nacional de Desarrollo Rural, el Marco Nacional de Desarrollo Rural 2014-2020 o los Programas de Desarrollo Rural de la Comunidades Autónomas para ese período. Por lo tanto, no se puede aseverar aún cuáles serán el rol y el ámbito de aplicación que a nivel nacional y autonómico se darán al contrato territorial de explotación de origen europeo; aunque sí se puede predecir que se percibe interés en la continuación de su aplicación, como ya se verificaba en la programación nacional y autonómica para el sexenio anterior.

B. El Contrato territorial de zona rural

El CT presenta una segunda modalidad en España: el denominado “contrato territorial de zona rural”, el cual aparece contemplado en la Ley 45/2007 para el desarrollo sostenible del medio rural.

B. 1. Ley 45/2007 para el desarrollo sostenible del medio rural

Esta ley regula por primera vez el medio rural en España. Su objetivo es sentar las bases de una política de Estado de desarrollo rural que vaya más allá de la aplicación de los reglamentos comunitarios en la materia y que tome en cuenta las particularidades del caso español.

Como objetivos especialmente relevantes de cara al CT se prevén tres¹⁴: a) fomentar una actividad económica continuada y diversificada en el medio rural; b) lograr un alto nivel de calidad ambiental en el medio rural, previniendo el deterioro del patrimonio natural, del paisaje y de la biodiversidad, o facilitando su recuperación, mediante la ordenación integrada del uso del territorio para diferentes actividades, la mejora de la planificación y de la gestión de los recursos naturales y la reducción de la contaminación en las zonas rurales; y c) fomentar la participación pública en la elaboración, implementación y seguimiento de los programas de desarrollo rural sostenible a través de políticas de concienciación, capacitación, participación y acceso a la información.

La Ley introduce como instrumento principal para articular sus objetivos el Programa de Desarrollo Rural Sostenible, el cual debe ser desarrollado por la Administración General del Estado. Por su parte, las Comunidades Autónomas deben adoptar Directrices Estratégicas Territoriales de Ordenación Rural. Además de ello, deben delimitar y calificar sus zonas rurales¹⁵ en las siguientes categorías: zonas a revitalizar, intermedias y periurbanas¹⁶. De ellas, se consideran prioritarias las zonas rurales a revitalizar, las áreas integradas en la Red Natura 2000 y los municipios rurales de pequeño tamaño (población residente inferior a los 5.000 habitantes) de las zonas rurales intermedias y periurbanas¹⁷.

De acuerdo con lo anterior, todas las Comunidades Autónomas han realizado la delimitación y calificación de las zonas rurales. El resultado final de todo este proceso ha sido la aprobación, por medio del Real Decreto 752/2010, del primer programa de desarrollo rural sostenible para el período 2010-2014 en aplicación de la Ley 45/2007. En él aparecen incluidas 219 zonas rurales, que ocupan una superficie total de 426.071 km² (el 84,41 % de la superficie nacional) y poseen una población de 10.579.281 habitantes (22,92 % de la población española).

A fin de lograr sus objetivos, la Ley regula dentro de las acciones generales para el desarrollo rural sostenible el “contrato territorial de zona rural”. Éste es definido como “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”¹⁸. Si bien se trata de un contrato, que se caracteriza como tal por ser voluntario, su suscripción es necesaria si un profesional de la agricultura quiere beneficiarse con las siguientes prioridades¹⁹: a) asignación de derechos de producción o de pago único de la reserva nacional, o derivados de otros fondos o normas comunitarias o nacionales, y de la percepción de incentivos para la reestructuración sectorial de la Política Agraria Común; b) aplicación de las medidas de los reglamentos comunitarios relativos a la ayuda al desarrollo rural.

Por último, la Ley establece que las determinaciones de los contratos territoriales de zona rural se ajustarán a las Directrices Estratégicas Territoriales de Ordenación Rural; el resto de sus requisitos, condiciones y efectos quedan pendientes de su desarrollo reglamentario.

B.2 Implementación del contrato territorial de zona rural en las Comunidades Autónomas

Hasta 2012 no se registraban experiencias en las Comunidades Autónomas en la aplicación del “contrato territorial de zona rural”. Sin embargo, sí se corroboraron referencias aisladas en la normativa autonómica que preveían la puesta en marcha de este contrato territorial. El Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino, por su parte, había firmado algunos convenios de colaboración con distintas Comunidades Autónomas para llevar adelante programas piloto de desarrollo sostenible.

Así, por ejemplo, las Islas Baleares y el Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino de España firmaron un convenio de colaboración²⁰ para desarrollar normas específicas que fomenten el uso de contratos territoriales de zona rural. En el marco de este convenio se realizó, por ejemplo, el Proyecto piloto de la zona rural de Pla de Corona (Ibiza). Los objetivos de este proyecto piloto son evitar el abandono de las explotaciones agrarias propiciado por su reducida base territorial y marginalidad económica, y mantener la producción de unas externalidades de alto valor, asociadas a la conservación del paisaje rural tradicional. La convocatoria también articula un objetivo instrumental o metodológico: la puesta en marcha de la figura del contrato del territorio como “enfoque territorial ascendente y descentralizado, con una visión integral de las explotaciones agrarias en la puesta en práctica del enfoque del Contrato Territorial”.

El procedimiento para perfeccionar los contratos previstos en este proyecto piloto incluía un diagnóstico previo de la explotación que realiza la solicitud en la convocatoria y la propuesta de un plan de intervención sobre los elementos de cada actuación, con una explicación concreta de los aspectos sobre los cuales el titular tiene que actuar en relación con el cumplimiento de la condicionalidad. Si el interesado estaba de acuerdo, se procedía a firmar el contenido del contrato territorial individual. El máximo subvencionable por explotación era de 10.000 euros.

Otras dos Comunidades Autónomas donde se ha podido constatar la existencia de legislación autonómica referente al “contrato territorial de zona rural” son Andalucía y Cantabria. La primera hace mención a las dos modalidades de CT vistas –contrato territorial de explotación y contrato territorial de zona rural– en la Ley 5/2011 del Olivar en Andalucía; por el momento, su futura aplicación queda reducida al ámbito del olivar. Por su parte, Cantabria, en la regulación de la ejecución de los programas de desarrollo rural sostenible (Decreto 30/2010, de 22 de abril) ha incluido entre sus Directrices Estratégicas Territoriales de ordenación rural el fomento de la suscripción de contratos territoriales de zona rural, previa regulación por parte del Estado de su contenido vinculado con la Ley 45/2007.

C. Real Decreto 1336/2011 por el que se regula el contrato territorial como instrumento para promover el desarrollo sostenible del medio rural

El Real Decreto 1336/2011 en un comienzo pretendía solamente desarrollar el “contrato territorial de zona rural” previsto en la Ley 45/2007; sin embargo, fue más allá al establecer la regulación básica para cualquier tipo de “contrato territorial”, sea cual sea su modalidad (Rodríguez-Chaves Mimbrero, 2011). Es decir, terminó por desarrollar también las bases legales para la implementación del “contrato territorial de explotación” de raigambre europea. Como consecuencia de ello, se unifica el marco legal básico para la aplicación del contrato territorial, sea cual sea su modalidad y origen, con lo que se evita la dispersa y a veces confusa utilización de este instrumento.

Los contratos territoriales -cualquiera sea su modalidad- son definidos tal cual lo hacía la Ley 45/2007 y por lo tanto son “un instrumento formal que establece el conjunto de compromisos suscritos entre una Administración Pública y el titular de una explotación agraria para orientar e incentivar su actividad en beneficio de un desarrollo sostenible del medio rural”²¹. Entre estas finalidades se encuentran, entre otras²²: la evitación del despoblamiento rural, la implantación de una actividad agraria multifuncional y la conservación y restauración de la calidad ambiental, el suelo, el agua, el patrimonio natural y la biodiversidad autóctona silvestre y la diversidad genética agraria de base territorial, el paisaje rural y el patrimonio cultural.

En cuanto a la duración del CT, el Real Decreto no establece períodos mínimos ni máximos pero sí prevé que deba ser apropiada a la consecución de las finalidades específicas; de hecho, se procurará su establecimiento por el mayor periodo de vigencia posible compatible con la correspondiente normativa reguladora y presupuestaria.

En relación con los compromisos asumidos por el beneficiario, deben ser coherentes con las finalidades específicas asignadas al contrato territorial y describirán las actividades a llevar a cabo en la explotación agraria; por tanto, estar adaptados a las características y potencialidades individuales de la explotación. Para ello, la regulación introduce la posibilidad de que la administración realice, o solicite al titular de la explotación, un diagnóstico de la situación de la explotación y de su capacidad para generar externalidades positivas.

En cuanto a las contraprestaciones que la Administración se compromete a otorgar por el cumplimiento por parte del titular de los compromisos adquiridos en el CT, el Real Decreto indica que deben ser “adecuadas para compensar los efectos negativos sobre la economía de la explotación que se deriven del cumplimiento de los compromisos adoptados”²³. La norma prevé que además la Administración suscriptora pueda añadir un incentivo para estimular la implantación de los contratos territoriales; un diferencial en dicho incentivo en función de la priorización de beneficiarios; y un componente para la remuneración de las externalidades positivas generadas. Las contraprestaciones podrán ser de carácter económico o en especie. Las exenciones o bonificaciones fiscales también aparecen previstas como contraprestaciones en este tipo de instrumentos.

Ahora bien, pasando específicamente a los “contratos territoriales de zona rural”, se debe decir que se les aplica, como CT que efectivamente son, la parte general del Real Decreto antes descrita. Sin embargo, las especificidades del contrato territorial de zona rural vendrán dadas por el marco en el que se desarrolla; es decir, por el Programa de Desarrollo Rural Sostenible, así como las Directrices Estratégicas Territoriales de Ordenación Territorial de la Comunidad Autónoma en cuestión y sus principales finalidades y compromisos deben estar contenidos en los planes de zona rural aprobados por la comunidad autónoma y concertados con la Administración General del Estado. Su financiación es otra de las características diferenciadoras, ya que en los contratos territoriales de zona rural estarán financiados al 50 % por la Administración General del Estado, de conformidad con el Convenio de Colaboración suscrito al efecto con cada Comunidad Autónoma.

Conclusiones

Los contratos territoriales de explotación han comenzado su desarrollo e implementación en España a raíz de la reforma del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER) operada por el Reglamento (CE) 1698/2005. La introducción de esta figura a nivel horizontal, como posibilidad de implementación de las medidas de los ejes 1 y 2 y del artículo 53, en el Marco Nacional y en el Plan Estratégico Nacional de Desarrollo Rural (2007-2013), sin duda han animado su utilización. No obstante, la experiencia obtenida es todavía limitada en el

tiempo y también en el territorio, puesto que por el momento sólo seis Comunidades Autónomas han hecho uso del mismo (Asturias, Cantabria, Cataluña, Galicia, Islas Baleares y País Vasco), y por pocos años.

Por otro lado, la introducción del contrato territorial de zona rural, dentro de la Ley 45/2007 de Desarrollo Rural Sostenible, como posible figura para la aplicación y puesta en marcha por parte de las Comunidades Autónomas de los planes de zona rural, y su cofinanciación por parte del Ministerio de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino puede ser un buen escenario para la utilización de esta herramienta en territorios específicos, y permitir la generalización de su uso en otras Comunidades Autónomas, algo muy necesario, ya que por el momento sólo se cuenta con la experiencia de unos pocos proyectos piloto llevados a cabo en Baleares.

De cara al futuro, se espera que con la aprobación del Real Decreto 1336/2011, en el que se regulan con carácter básico a nivel estatal los elementos esenciales del contrato territorial, se solucione la proliferación de contratos de distintos orígenes normativos y se unifiquen los requisitos básicos que deben estar presentes en todo contrato territorial. Al mismo tiempo, es deseable que la unificación de las bases legales para ambos contratos redonde positivamente en una mayor individualización de las ayudas, los compromisos y su cumplimiento, y en una optimización de la utilización de los fondos.

1 Investigadora en Derecho y Política Ambiental. Cátedra UNESCO de Territorio y Medio Ambiente.

** Director de la Cátedra UNESCO de Territorio y Medio Ambiente.

Notas

1 Las Comunidades Autónomas son las entidades territoriales que prevé el ordenamiento constitucional de España. Están dotadas de potestad legislativa y competencias ejecutivas, y se administran mediante sus propios representantes.

2 Esta es la escala correcta para indagar sobre la implementación real del contrato territorial, dada la división constitucional de competencias ambientales en España. Ver artículo 148.1.9 Constitución Española.

3 Loi d'Orientation Agricole du 9 juillet 1999, n° 99-578.

4 Los instrumentos jurídicos que plasmaron esta reforma, y que fueron revisados tras la Ronda de Uruguay GATT-OMC que supuso compromisos internacionales con respecto a la política comercial agrícola, fueron: 1) el Reglamento CEE 2078/92 de ayudas agroambientales; 2) el Reglamento CEE 2080/92 de forestación de tierras agrarias; 3) el Reglamento CEE 2079/92 de jubilación anticipada y 4) el Reglamento CEE 2085/93 de reforma de fondos estructurales.

5 Los instrumentos jurídicos que plasmaron la reforma de Agenda 2000 a nivel comunitario fueron: 1) el Reglamento (CE) 1251/99 y el Reglamento (CE) 2316/99 desarrollado por Real Decreto 1893/99, que regula ayudas directas por abandono de tierras, condicionadas a determinadas medidas ambientales; 2) el Reglamento (CE) 1259/99 y el Real Decreto 1322/2002 para eco-condicionalidad y horizontalidad, que regula las condiciones aplicables a los pagos directos otorgados a los agricultores con fundamento en los distintos regímenes de ayuda existentes en la PAC y financiados total o parcialmente por el FEOGA (Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola); y 3) el Reglamento (CE) 1257/99, que regula el marco de las ayudas comunitarias a favor de un desarrollo rural sostenible.

6 Los instrumentos jurídicos que plasmaron la reforma del 2003 fueron: 1) el Reglamento (CE) 1782/2003 de horizontalidad que sustituye al Reglamento 1259/99; mediante aquel se suprime la

subsidiaridad y por tanto se obliga a los Estados Miembros a optar por el modelo de cumplimiento obligatorio por parte de los agricultores de la normativa ambiental como condicionante del pago directo (en un principio, esto había sido desechado por España por Real Decreto 1322/2002); y 2) el Reglamento (CE) 1783/2003 sobre desarrollo rural, por el que se modifica el Reglamento 1257/99 sobre ayuda al desarrollo rural a cargo de FEOGA.

[7](#) Artículo 9.

[8](#) Artículo 15.

[9](#) Respecto a la naturaleza del CT, es esencial aclarar una última cuestión: esta es que todas las ayudas del FEADER que gestionan las Comunidades Autónomas de España se instrumentan a través de un contrato; sin embargo, sólo unas pocas han previsto la introducción del contrato territorial de explotación como tal. La diferencia entre un simple contrato que documenta cualquier tipo de ayuda del FEADER y el contrato territorial de explotación parece ser formal, pues falta que las propias Comunidades Autónomas reconozcan en sus Programas de Desarrollo Rural la puesta en marcha del contrato territorial de explotación como tal para que éste exista. Pero además de ello, las diferencias entre ambos contratos parecen ir más allá y ser sustanciales. En este sentido, conviene aclarar que el contrato territorial de explotación posee una finalidad más comprehensiva que la de un simple contrato, pues el objetivo de aquél es el de “incentivar las explotaciones agrarias que desarrollen un proyecto de explotación que integre las funciones productivas, económicas, medioambientales y sociales de la agricultura, con el objetivo doble de fomentar la viabilidad de las explotaciones agrarias y alcanzar un desarrollo rural sostenible” (Marco Nacional de Desarrollo Rural 2007-2013), mientras que el de los simples contratos formalizados para recibir cualquier compensación del FEADER es más limitado en su finalidad y busca una mejoría particular.

[10](#) Su obligatoriedad está prevista en el artículo 11 del Reglamento (CE) N° 1698/2005.

[11](#) Previsto en el artículo 15. 3 del Reglamento (CE) N° 1698/2005.

[12](#) En este artículo, el término “gobernanza” significa “el conjunto persistente y conectado de normas y prácticas que prescriben papeles de conducta, imponen obligaciones y configuran expectativas” (Haas; Keohane y Levy, 1993).

[13](#) Red de áreas de conservación y protección de la biodiversidad de la Unión Europea.

[14](#) Artículo 2.2.

[15](#) El Consejo para el Medio Rural adoptó en su sesión del 10 de marzo de 2009 los criterios comunes para la calificación de las zonas rurales.

[16](#) Artículo 10.1

[17](#) Artículo 10.2

[18](#) Artículo 16.2

[19](#) Artículo 16.1

[20](#) Publicado mediante Resolución de 16 de enero de 2009, de la Dirección General de Desarrollo Sostenible del Medio Rural

[21](#) Artículo 2.1

[22](#) Artículo 3.3

[23](#) Artículo 6.7

Bibliografía

AMAT LLOMBART, Pablo (2011) "Instituciones jurídicas para el desarrollo sostenible del medio rural: el modelo de agricultura territorial, el contrato territorial y el contrato territorial de zona rural". En MUÑIZ ESPADA, Esther (Coord.) *Un marco jurídico para un medio rural sostenible* (pp. 170 – 174). Madrid: Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino.

ARROYO YANES, Luis Miguel (2008) El desarrollo sostenible del medio rural: los contratos territoriales de explotación agraria. Nuevas políticas públicas: Anuario multidisciplinar para la modernización de las Administraciones Públicas, N° 4, pp. 213-231.

CANTÓ LÓPEZ, María Teresa (2004) "La protección voluntaria del ambiente agrario: de la subvención al contrato territorial de explotación". En ARGULLOL I MURGADAS, Enric (Dir.) *La dimensión ambiental del territorio frente a los derechos patrimoniales. Un reto para la efectiva protección del medio rural* (pp. 412-419). Valencia: Tirant lo Blanch - OBSEI- Caixa de Catalunya.

CANTÓ LÓPEZ, María Teresa (2012) El régimen jurídico de los contratos territoriales del medio rural. *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*. N° 21, enero-abril, pp. 125-153.

Gobierno Principado de Asturias. Los contratos territoriales de explotación. Una apuesta por la actividad agraria sostenible. Recuperado de http://www.asturias.es/Asturias/descargas/PDF_TEMAS/Agricultura/Ayudas/catalogo_contratos.pdf

HAAS, Peter; KEOHANE, Robert O. y LEVY, Marc A. (Eds.) (1993) *Institutions for the Earth: Sources of Effective International Environmental Protection*. Cambridge: Massachusetts Institute of Technology.

LOZANO CUTANDA, Blanca (2011) Los contratos territoriales: una fórmula de financiación de actividades agrarias con gran potencial de futuro. *Diario La Ley*, N° 7760.

LOZANO CUTANDA, Blanca y RÁBADE BLANCO, José María (2013) "El pago por servicios ambientales para el desarrollo sostenible del medio rural: los contratos territoriales". En SANZ

LARRUGA, Francisco Javier; GARCÍA PÉREZ, Marta y PERNAS GARCÍA, J. José (Dir.) *Libre Mercado y Protección Ambiental. Intervención y orientación ambiental de las actividades económicas*. (pp. 337-355). Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.

RODRÍGUEZ-CHAVES MIMBRERO, Blanca (2011) El contrato territorial y el contrato territorial de zona rural: dos instrumentos para promover una gestión sostenible del medio rural. *Ambienta*, N° 97, Recuperado de <http://www.revistaambienta.es/WebAmbienta/marm/Dinamicas/secciones/articulos/Contrato.html>

RODRÍGUEZ-CHAVES MIMBRERO, Blanca (2012) La gobernanza del medio rural. A propósito del Real Decreto 1336/2011, de 3 de octubre, por el que se regula el contrato territorial como instrumento para promover el desarrollo sostenible del medio rural. *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, N° 273, abril-mayo, pp. 153-192.

VELASCO ARRANZ, Ana y MOYANO ESTRADA, Eduardo (2006) Los contratos territoriales de explotación en Francia. Hacia un nuevo pacto social en la agricultura. *IESA Working Paper Series*. N° 14-06. 28 p.

Recepción: 12 de febrero de 2014

Aceptación: 21 de abril de 2014