

UNIVERSIDAD POLITÉCNICA DE VALENCIA



**LA PROMOCIÓN DEL DESARROLLO  
SOSTENIBLE DEL MEDIO RURAL  
MEDIANTE EL CONTRATO TERRITORIAL  
Y EL CONTRATO TERRITORIAL DE ZONA  
RURAL**

**Tesis doctoral presentada por:**

**Rita Monfort Peris**

**Dirigida por:**

**Dr. Pablo Amat Llombart**

**Valencia, 2015**



*A mi padre*



## **AGRADECIMIENTOS**

Dedico este espacio al Dr. Pablo Amat Llombart, para agradecerle su apoyo constante y la gran confianza que ha depositado en mí como Director de esta Tesis.

A lo largo de estos años, he podido contar siempre con su inestimable ayuda y experiencia profesional. No sólo me ha ofrecido sus valiosos conocimientos, y ha puesto a mi disposición su biblioteca, sino que me ha animado y alentado en cada una de las fases de la investigación, mostrándome en todo momento su interés y predisposición.

Sin duda, gracias a la cordial firmeza con que ha dirigido este trabajo y ha guiado mis pasos, esta Tesis ha llegado a buen fin.



## ÍNDICE

|  |           |
|--|-----------|
| <b>1. ORIGEN Y CONSOLIDACIÓN DEL CONCEPTO DEL PRINCIPIO DE DESARROLLO SOSTENIBLE.....</b>  | <b>15</b> |
| <b>1.1. El nacimiento del principio a nivel internacional.....</b>   | <b>15</b> |
| a) De la conciencia ecológica por los problemas del medio ambiente a las primeras actuaciones institucionales y jurídicas .....  | 15        |
| b) La tridimensionalidad del principio de desarrollo sostenible y su interrelación .....   | 32        |
| b.1 Dimensión económica.....   | 34        |
| b.2 Dimensión social.....  | 38        |
| b.3. Dimensión ecológica o medioambiental.....   | 39        |
| c) El concepto actual de desarrollo sostenible .....   | 41        |
| <b>1.2. Nacimiento y consolidación del principio a nivel Comunitario.....</b>  | <b>48</b> |
| <b>1.3. El principio de desarrollo sostenible en la legislación estatal española y su recepción por la doctrina patria .....</b> | <b>56</b> |
| <br>   |           |
| <b>2. APLICACIÓN DEL PRINCIPIO DE DESARROLLO SOSTENIBLE AL MEDIO RURAL .....</b>   | <b>65</b> |
| <b>2.1. Contenido del Principio de Desarrollo Sostenible.....</b>  | <b>65</b> |
| <b>2.2. Aplicación y ejecución práctica del principio de desarrollo sostenible.....</b>  | <b>67</b> |
| <b>2.3. Marco territorial y zonificación .....</b>   | <b>72</b> |

|  |            |
|--|------------|
| <b>3. EL MODELO DE AGRICULTURA TERRITORIAL EN EL MARCO DEL DESARROLLO SOSTENIBLE DEL MEDIO RURAL .....</b>                             | <b>81</b>  |
| <b>3.1. Introducción al modelo de Agricultura Territorial.....</b>   | <b>81</b>  |
| <b>3.2. Perspectivas desde las que se identifica el modelo de Agricultura Territorial.....</b>   | <b>85</b>  |
| a) Perspectiva territorial.....  | 86         |
| a.1. Zonas rurales a revitalizar .....   | 86         |
| a.2. Zonas rurales intermedias .....   | 86         |
| a.3. Zonas rurales periurbanas.....  | 87         |
| b) Perspectiva empresarial.....  | 87         |
| c) Perspectiva subjetiva o del agricultor .....  | 88         |
| <b>3.3. Instrumentos organizativos para el Desarrollo del Medio Rural .....</b>  | <b>93</b>  |
| <br>   |            |
| <b>4. EL CONTRATO TERRITORIAL COMO INSTRUMENTO DE LAS POLÍTICAS DE DESARROLLO RURAL SOSTENIBLE .....</b>                               | <b>97</b>  |
| <b>4.1. Introducción y ámbito de aplicación.....</b>   | <b>97</b>  |
| <b>4.2. Régimen jurídico aplicable. La posible naturaleza jurídica del contrato territorial como contrato de derecho público .....</b> | <b>106</b> |
| a) La naturaleza jurídica del contrato público .....   | 106        |
| a.1. Definición del contrato del sector público .....  | 106        |
| a.2. Partes del contrato y competencia para contratar .....  | 108        |
| a.3. Objeto y precio del contrato público .....  | 115        |
| a.4. Finalidad del contrato público.....   | 116        |
| a.5. Duración del contrato público .....   | 117        |



|  |            |
|--|------------|
| a.6. Principios de la contratación pública .....   | 117        |
| a.7. El contrato de colaboración entre el sector público y el sector privado.....  | 118        |
| b) El contrato territorial bajo el prisma del contrato de la Ley de Contratos del Sector Público .....   | 123        |
| c) Aspectos que el contrato territorial no cumple como contrato público .....  | 134        |
| <br>   |            |
| <b>5. DEFINICIÓN, MODALIDADES DE CONTRATO TERRITORIAL Y CARACTERES .....</b>   | <b>139</b> |
| <b>5.1. Marco conceptual definitorio.....</b>  | <b>139</b> |
| a) Concepto general y común del contrato territorial .....   | 139        |
| b) Distinción entre «contrato territorial» y «contrato territorial de zona rural».....   | 145        |
| <b>5.2. Modalidades .....</b>  | <b>148</b> |
| <b>5.3. Caracteres .....</b>   | <b>154</b> |
| <br>   |            |
| <b>6. OBJETIVOS Y FINALIDADES PERSEGUIDAS Y SU JUSTIFICACION .....</b>   | <b>161</b> |
| <b>6.1. Objetivos generales.....</b>   | <b>161</b> |
| <b>6.2. Finalidades específicas.....</b>   | <b>164</b> |
| <br>   |            |
| <b>7. ELEMENTOS SUBJETIVOS DEL CONTRATO. LAS PARTES CONTRATANTES EN EL CONTRATO TERRITORIAL Y EN EL CONTRATO TERRITORIAL DE ZONA RURAL .....</b> | <b>183</b> |
| <b>7.1. Introducción .....</b>   | <b>183</b> |

|   |            |
|---|------------|
| <b>7.2. Titulares de explotaciones agrarias .....</b>   | <b>184</b> |
| a) Concepto de explotación agraria.....   | 185        |
| b) Titular de Explotación Agraria persona física (titularidad individual) .....   | 197        |
| b.1. Titularidad individual.....  | 197        |
| b.2. Titularidad compartida .....   | 206        |
| b.3. Titularidad de Explotación Agraria a través de una comunidad de bienes o sociedad civil sin personalidad jurídica..... | 225        |
| c) Titular de Explotación Agraria persona jurídica (titularidad asociativa) .....   | 231        |
| c.1. Formas asociativas típicamente agrarias .....  | 236        |
| c.1.1. Cooperativas .....   | 237        |
| c.1.2. Sociedad Agraria de Transformación (SAT) .....   | 254        |
| c.1.3. Las Organizaciones Profesionales Agrarias: las Organizaciones de Productores (OPAS).....                             | 257        |
| c.2. Otras formas asociativas .....   | 260        |
| d) Conclusión.....  | 263        |
| <b>7.3. Titulares de la gestión y aprovechamiento de montes o terrenos forestales.....</b>                                  | <b>264</b> |
| a) Concepto de monte o terreno forestal .....   | 265        |
| b) Gestión de montes y su actitud en relación con el contrato territorial.....  | 270        |
| <b>7.4. Los titulares de terrenos cinegéticos .....</b>   | <b>280</b> |
| a) La actividad cinegética en la legislación estatal o autonómica.....  | 280        |

|   |            |
|---|------------|
| b) Los Titulares de terrenos cinegéticos y su idoneidad para ser sujetos del contrato territorial.....  | 287        |
| <b>7.5. Las agrupaciones y asociaciones de titulares, las comunidades de bienes y cualquier otro tipo de unidad económica o patrimonio separado de los tipos a), b) y c) anteriores que puedan llevar a cabo los compromisos del contrato .....</b> | <b>291</b> |
| <b>8. ELEMENTOS OBJETIVOS DEL CONTRATO.....</b>   | <b>295</b> |
| <b>8.1. Aproximación introductoria.....</b>   | <b>295</b> |
| <b>8.2. La explotación agraria.....</b>   | <b>296</b> |
| a) Bienes inmuebles de naturaleza rústica y cualesquiera otros que sean objeto de aprovechamiento agrario permanente (inmuebles por naturaleza).....  | 299        |
| b) La vivienda con dependencias agrarias así como las construcciones e instalaciones agrarias, incluso de naturaleza industrial (inmuebles por incorporación) .....   | 308        |
| c) Los ganados, máquinas y aperos: bienes muebles integrados en la explotación y afectos a la misma (inmuebles por destino).....  | 313        |
| <b>8.3. Las contraprestaciones económicas del contrato.....</b>   | <b>317</b> |
| <b>9. CAUSA, FORMA Y DURACIÓN DEL CONTRATO.....</b>   | <b>319</b> |
| <b>9.1. La naturaleza onerosa en el contrato territorial.....</b>   | <b>319</b> |
| a) Aproximación al concepto y teoría general.....   | 331        |
| b) La causa del contrato territorial: su naturaleza onerosa .....   | 331        |
| <b>9.2. El carácter formal del contrato territorial .....</b>   | <b>335</b> |

|   |            |
|---|------------|
| a) La forma de los contratos en el Derecho español .....  | 335        |
| b) La forma del contrato territorial.....   | 339        |
| <b>9.3. La duración del contrato territorial .....</b>  | <b>343</b> |
| a) Introducción.....  | 343        |
| b) Duración del contrato territorial .....  | 349        |
| <br>  |            |
| <b>10. CONTENIDO DEL CONTRATO .....</b>   | <b>361</b> |
| <b>10.1. Introducción .....</b>   | <b>361</b> |
| <b>10.2. El contenido obligacional del titular de la explotación<br/>o del terreno beneficiario del contrato territorial.....</b> | <b>361</b> |
| a) Introducción.....  | 361        |
| b) Alcance de las obligaciones asumidas por el titular:<br>concepto de “compromiso” .....   | 365        |
| c) Características generales de los compromisos en los<br>contratos territoriales .....   | 368        |
| d) Características específicas aplicables al contrato territorial<br>de zona rural.....   | 376        |
| e) Los compromisos del contrato territorial en particular .....   | 377        |
| <b>10.3. Las contraprestaciones y beneficios de la<br/>Administración a favor del titular de la explotación.....</b>              | <b>396</b> |
| a) Introducción.....  | 396        |
| b) Tipologías de contraprestaciones.....  | 397        |
| c) Preferencias y prioridades .....   | 403        |
| <br>  |            |
| <b>11. VICISITUDES E INCIDENCIAS QUE PODRÍAN AFECTAR<br/>AL CONTRATO TERRITORIAL.....</b>   | <b>405</b> |
| <b>11.1. Introducción aproximativa .....</b>  | <b>405</b> |

|   |            |
|---|------------|
| <b>11.2. Vicisitudes que implican una modificación subjetiva del contrato territorial.....</b>  | <b>409</b> |
| a) Acceso a la titularidad de la explotación agraria de un nuevo titular con posterioridad a la celebración del contrato territorial.....       | 410        |
| b) Titularidad compartida inicial sobre la explotación agraria que se disuelve con posterioridad a la celebración del contrato territorial..... | 418        |
| c) Cotitularidad inicial en la explotación que se disuelve con posterioridad a la celebración del contrato territorial .....                    | 420        |
| d) Explotación agraria titularidad de una persona física que pasa a formar parte de una persona jurídica .....                                  | 422        |
| e) Persona jurídica dedicada a la agricultura que suscribe un contrato territorial y se extingue.....   | 424        |
| f) Transmisión de la explotación afecta por un contrato territorial o de zona rural.....  | 425        |
| <b>11.3. Vicisitudes que implican la modificación del elemento objetivo (explotación agraria) del contrato territorial.....</b>                 | <b>429</b> |
| a) Supuestos de concentración parcelaria.....   | 429        |
| b) Recalificación urbanística del suelo rural o fincas rústicas....   | 431        |
| <b>11.4. Revisión o modificación del contenido obligatorio del contrato territorial.....</b>  | <b>433</b> |
| <b>11.5. Supuestos de incumplimiento defectuoso, parcial o total de las obligaciones contractuales y sus efectos jurídicos. Regulación.....</b> | <b>434</b> |
| a) Clases de incumplimiento.....  | 434        |
| b) Efectos .....  | 442        |

|  |                |
|--|----------------|
| <b>12. EXTINCIÓN DE LOS CONTRATOS TERRITORIALES.....</b>                                       | <b>447</b>     |
| <b>12.1. Aproximación introductoria.....</b>   | <b>447</b>     |
| <b>12.2. Causas de extinción del contrato territorial .....</b>                                | <b>449</b>     |
| a) Desistimiento unilateral del agricultor .....   | 449            |
| b) Mutuo disenso .....   | 453            |
| c) Pérdida de requisitos o condiciones esenciales por parte<br>del agricultor .....            | 454            |
| d) Muerte o incapacitación del agricultor .....  | 455            |
| e) Extinción de la personalidad jurídica .....   | 460            |
| f) Resolución por extinción del derecho sobre la explotación<br>o pérdida de titularidad ..... | 461            |
| g) Expropiación forzosa de la explotación agraria .....  | 463            |
| h) Fin del plazo contractual.....  | 466            |
| i) Cumplimiento de las obligaciones u objetivos derivados del<br>contrato.....                 | 470            |
| j) Resolución por incumplimiento de una de las partes<br>obligadas .....                       | 472            |
| k) Caso fortuito o fuerza mayor .....  | 475            |
| <br><b>CONCLUSIONES.....</b>   | <br><b>481</b> |
| <br><b>BIBLIOGRAFÍA.....</b>   | <br><b>521</b> |

## **1. ORIGEN Y CONSOLIDACIÓN DEL CONCEPTO DEL PRINCIPIO DE DESARROLLO SOSTENIBLE**

### **1.1. El nacimiento del principio a nivel internacional**

*a) De la conciencia ecológica por los problemas del medio ambiente a las primeras actuaciones institucionales y jurídicas*

Para poder situar y comprender el origen del principio de Desarrollo Sostenible (DS), debemos partir de la base de que éste surge como resultado de una preocupación a nivel internacional por la defensa del medio ambiente y de los recursos naturales, que si bien se inicia a principios de los años sesenta del pasado siglo, no va a ser hasta los años ochenta cuando la sociedad y las instituciones tomen en serio el problema apareciendo a su vez una verdadera conciencia de la necesidad de protección del entorno natural y medioambiental («conciencia ecológica»).

Aunque nos hemos referido inicialmente a los años sesenta, si echamos la vista bastante más atrás, es a mediados del siglo XIX cuando la población comienza a darse cuenta de que la degradación de los recursos básicos, como son el agua, el aire o el suelo, puede afectar directamente sobre la salud de las personas. Y en ese momento podemos atisbar los orígenes históricos de la preocupación por el medio ambiente, que es el fruto del encuentro de la sociedad con los problemas causados por su propia actividad,

como bien señalan ERIAS REY y ÁLVAREZ-CAMPANA GALLO<sup>1</sup>. Y a modo de ejemplo concreto de dicha preocupación por los recursos naturales, especialmente por aquellos escasos y vulnerables, la sociedad va tomando conciencia de lo importante que es la calidad del agua para la salud humana<sup>2</sup>.

Por su parte, MUNASINGHE<sup>3</sup> resume el historial evolutivo del DS en tres períodos:

De los años cincuenta a los sesenta, el progreso económico se centraba en el crecimiento e incremento de la producción.

En los años setenta, la preocupación se centra en el escenario de pobreza que crece en los países en vías de desarrollo, y los esfuerzos se centrarán en mejorar de forma directa la distribución de la renta. La noción de desarrollo se desplaza hacia un crecimiento equitativo y se reconoce a los objetivos sociales tanta importancia como a los económicos iniciales.

---

<sup>1</sup> ERIAS REY, A. y ÁLVAREZ-CAMPANA GALLO, J.M. *Evaluación ambiental y desarrollo sostenible*, Pirámide, Madrid, 2007, p. 27.

<sup>2</sup> A partir de esta preocupación como resultado de los avances en la ciencia médica, empiezan a formalizarse estructuras organizativas como son el primer Comité público de salud de Estados Unidos en 1869 en Massachussets, o la Ley de Residuos de 1899, como primera ley federal norteamericana de control de la contaminación hídrica.

<sup>3</sup> Citado por ERIAS REY, A. y ÁLVAREZ-CAMPANA GALLO, J.M. *Evaluación ambiental y desarrollo sostenible*, op. cit., p. 349.



El tercer período lo sitúa en los años ochenta, cuando la protección del medio ambiente se convierte en el tercer objetivo del desarrollo, o tercera dimensión del concepto de desarrollo.

Pues bien, como hemos indicado, es en los años sesenta cuando se empieza a tomar conciencia de los problemas ecológicos, aunque abordados como realidades concretas sin conexión entre sí, sin que cada una de ellas tuviera una causa identificable, por ejemplo de origen industrial, y susceptible de ser corregida de manera puntual.

Pero es en los años ochenta cuando los problemas ecológicos comienzan a hacerse cada vez más evidentes. Se destacan diversos problemas como la destrucción de la capa de ozono, la escasez de agua potable, la contaminación de los océanos, etc., así como las primeras evidencias de un cambio climático que se empieza a intuir. Se llega a la conclusión de que la acumulación de numerosas evidencias en dicho sentido ponen de manifiesto que la degradación ambiental supone una barrera importantísima para el desarrollo.

Autores como MUNASINGHE señalan que «en muchos casos, los excesos de contaminación o la sobreexplotación de recursos son debidos a fallos del mercado o distorsiones políticas exacerbadas por el desempleo, los sin tierra y la pobreza».

Dicha afirmación pone de relieve que muchas veces no es el desarrollo como tal el causante de los daños ambientales, sino las decisiones políticas y técnicas equivocadas acerca de cómo

promover el desarrollo. Y también pone de relieve que para poder obtener un desarrollo duradero los objetivos sociales deben ser prioritarios.

En esa línea BERMEJO<sup>4</sup> entiende que es a partir de aquí cuando el factor ambiental ya no puede ser considerado más que como un problema sistemático. Es el sistema económico el que se muestra incompatible con el equilibrio ecológico, por lo que hay que transformarlo.

Cuando hablamos de preocupación a nivel internacional, lo hacemos porque la contaminación no conoce fronteras, porque es necesaria una cohesión ambiental entre los países, correlativa a la cohesión económico-social que se intenta todavía en nuestros días alcanzar.

En el plano jurídico-institucional, el **Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea**<sup>5</sup>, firmado en Roma el 25 de marzo de 1957, no tenía como objetivo la promoción y defensa del principio que estudiamos, y por tanto, no se refería en ningún momento a la protección del medio ambiente, pese a lo cual a finales de los años sesenta se adoptaron algunas disposiciones comunitarias dirigidas a conseguir el mercado común que incluían entre sus fines la protección del medio ambiente.

---

<sup>4</sup> BERMEJO, R. *La gran transición hacia la sostenibilidad, principios y estrategias de economía sostenible*, Catarata, 2005, p. 23.

<sup>5</sup> [http://www.boe.es/aeboe/consultas/enlaces/documentos/ue/Tratados\(0476-0576\).pdf](http://www.boe.es/aeboe/consultas/enlaces/documentos/ue/Tratados(0476-0576).pdf)

Es a principios de los años 70 cuando el medio ambiente se convirtió en una cuestión de importancia internacional. Concretamente, en julio de 1971, en los prolegómenos de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente Humano, que tendría lugar en Estocolmo del 5 al 16 de junio de 1972, la Comisión de la Comunidad Económica Europea sugirió al Consejo la idea de la necesidad de adoptar un programa comunitario de acción en defensa del medio ambiente.

En este sentido, en el año 1970, el **Club de Roma**<sup>6</sup>, una asociación privada formada por empresarios, políticos y científicos, encargó a un grupo de investigadores del Massachusetts Institute of Technology, bajo la dirección del profesor **Dennis L. MEADOWS**, la realización de un estudio sobre las tendencias y los problemas económicos que amenazaban la sociedad global. Este estudio dio como fruto el Informe denominado “**Los Límites del crecimiento**”<sup>7</sup>,

---

<sup>6</sup> En el año 1968, se reunieron en Roma 105 científicos, políticos, provenientes de 30 países distintos, para hablar de los cambios que se estaban produciendo en el planeta como consecuencia de las acciones humanas. El Club de Roma quedaría constituido dos años después y legalizado bajo la legislación suiza. El Club de Roma es considerado como una de las instituciones paradigmáticas del neomaltusianismo, ya que desde la segunda guerra mundial se consideraba un problema grave el crecimiento de la población mundial de los países comunistas - URSS y China- y por tanto se establecía la necesidad de frenarlo. A finales de los años 90, treinta años después de su creación, el Club de Roma contará con más de 100 especialistas y profesionales de 52 países distintos, habrá publicado más de 20 informes de interés ambiental y ocupará una posición reconocida internacionalmente en el ámbito medioambiental. Tras la publicación del informe sobre los límites del desarrollo por Donella Meadows en 1972, se inició un movimiento conocido como «ecología política», así como otras corrientes político-filosóficas derivadas, como el ambientalismo o el ecofeminismo.

<sup>7</sup> <http://clear.eawag.ch/sure/limits.pdf>

publicado en marzo de 1972, y en el cual se concluía que *“si se mantienen las tendencias actuales de crecimiento de la población mundial, industrialización, contaminación ambiental, producción de alimentos y agotamiento de los recursos, este planeta alcanzará los límites de su crecimiento en el curso de los próximos cien años. El resultado más probable sería un súbito e incontrolable descenso tanto de la población como de la capacidad industrial”*.

Junto a este informe, también en el año 1972, se redacta otro documento más enfocado a la gestión y de carácter político, como es la *Carta Mansholt*. Esta carta se convierte en el complemento político o transformador de la realidad, de las necesidades planteadas por el informe de Meadows, de carácter eminentemente científico. La Carta Mansholt propone medidas muy concretas, e incluye temas sociopolíticos, como la igualdad de oportunidades o la democratización de la sociedad, entre otros.

Retomando las ideas propuestas sobre protección del medio ambiente mediante un programa de acción comunitaria, se aprueba la **Declaración de Estocolmo** en 1972<sup>8</sup> durante la Conferencia de

---

<sup>8</sup> [http://www.unav.es/adi/UserFiles/File/80963990/Declaracion\\_Estocolmo.pdf](http://www.unav.es/adi/UserFiles/File/80963990/Declaracion_Estocolmo.pdf). Esta Declaración afirma en su preámbulo que «por ignorancia o indiferencia, podemos causar daños inmensos e irreparables al medio terráqueo del que dependen nuestra vida y nuestro bienestar. Por el contrario, con un conocimiento más profundo y una acción más prudente, podemos conseguir para nosotros y para nuestra posteridad unas condiciones de vida mejores en un medio más en consonancia con las necesidades y aspiraciones de vida del hombre... La defensa y el mejoramiento del medio ambiente humano para las generaciones presentes y futuras se han convertido en meta imperiosa de la humanidad, y ha de perseguirse al mismo tiempo que las metas fundamentales ya establecidas de la paz y el desarrollo económico y social en todo el mundo y de conformidad con ellas».

las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente Humano, que por primera vez introduce en la agenda política internacional la dimensión ambiental como limitadora y condicionante del tradicional modelo de crecimiento económico y del uso de los recursos naturales. Por primera vez y de forma oficial se pone de manifiesto la necesidad de preservar el medio ambiente para las generaciones futuras.

Esta Conferencia se celebró en Estocolmo en junio de 1972, bajo la presidencia del Ministro de Agricultura sueco, Ingemund BENGTTSSON, y con la participación de 110 países, representados por 1.200 delegados.

Con carácter previo al inicio de la Conferencia se publicó un Informe denominado *“Una sola Tierra: El cuidado y conservación de un pequeño planeta”*, editado en diez lenguas, elaborado por más de un centenar de científicos, finalmente redactado por René DUBOS y Barbara WARD, y que fue puesto a disposición de todos los delegados.

La Conferencia de Estocolmo se desarrolló con deliberaciones en tres comités: el primero, *sobre las necesidades sociales y culturales de planificar la protección ambiental*; el segundo *sobre los recursos naturales*; y el tercero, *sobre los medios a emplear internacionalmente para luchar contra la contaminación*.

Si atendemos al contenido de estos tres comités, se refleja la visión ecológica del mundo, como uno de los principales objetivos de esta Conferencia. Era importante concienciar, tanto a nivel político como individual, de la relevancia de la acción del hombre sobre el medio ambiente, sobre un mundo que en aquel momento estaba creciendo a pasos agigantados, resultado de los avances tecnológicos y científicos. Y como contraprestación de este crecimiento tecnológico e industrial y resultado del mismo, aparecían los efectos dañinos en muchas regiones de la Tierra, como *“los niveles peligrosos de contaminación del agua, el aire, la destrucción y agotamiento de recursos insustituibles y graves deficiencias, nocivas para la salud física, mental y social del hombre, en el medio por él creado, especialmente en aquel en que vive y trabaja”*.

Se hizo hincapié en el reconocimiento del carácter mundial de la problemática ecológica, lo que a su vez suponía la insistencia en la colaboración entre las naciones y la adopción de medidas al efecto por parte de las organizaciones internacionales, por ser un interés común, mundial.

La Conferencia recogía una serie de recomendaciones ecológicas, que fueron recibidas con disparidad de criterios por parte de los delegados asistentes a la misma, por lo que la Conferencia de Estocolmo no se caracterizó precisamente por elevados niveles de cooperación.

Tras la adopción de la Declaración de Estocolmo a escala mundial, los jefes de Estado y de Gobierno de los Estados miembros de las Comunidades, reunidos en la Cumbre de París, celebrada del 19 al 21 de octubre de 1972, asumieron el compromiso político de que la Comunidad Económica Europea llevase a cabo una acción en defensa de la protección del medio ambiente.

Sin embargo, pese a estos primeros intentos de integración del Medio Ambiente en el marco de la acción política, en los años posteriores no se adoptaron decisiones en el plano nacional respecto a la integración del medio ambiente en los planes de desarrollo. El medio ambiente continuaba sin formar parte de las agendas políticas, aunque paralelamente los problemas ambientales iban en aumento: el agotamiento del ozono, el calentamiento de la Tierra y la degradación de los bosques, concretamente.

También en el año 1972, se crea el **Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA)**<sup>9</sup>, cuyo objetivo era coordinar las actividades relacionadas con el medio ambiente, y para ello su labor consistía en asistir a los países en la implementación de políticas medioambientales adecuadas, fomentando de este modo el desarrollo sostenible.

En este sentido, en el año 1980, la **Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza** (*Internantional Union for the*

---

<sup>9</sup> [www.pnuma.org](http://www.pnuma.org)

*Conservation of Nature and Natural resources, IUCN*), en su «Estrategia para la Conservación del Mundo: conservación de los recursos biológicos para el desarrollo sostenible» (IUCN, 1980), define el «uso sostenible de los ecosistemas» del siguiente modo: *deberíamos utilizar las especies y los ecosistemas a los niveles y del modo que se les permita renovarse de todos los modos indefinidamente. Asimismo, define el propio «desarrollo sostenible», como el desarrollo que permite alcanzar una satisfacción duradera de las necesidades humanas y mejorar la calidad de la vida humana*<sup>10</sup>.

Durante los años ochenta, la idea de sostenibilidad va tomando fuerza, y en este contexto podemos destacar a economistas como TIETENBERG (1984), REPETTO (1985), DALY (1986), SOLOW (1986), entre otros, y a medioambientalistas como PORRITT (1984), TALBOT (1984), CLARK y MUNN (1986), o BROWN (1987), que estudian y analizan la noción de sostenibilidad.

El 22 de marzo de 1985 se aprueba inicialmente por 28 países el **Convenio de Viena para la Protección de la capa de Ozono**<sup>11</sup>, dirigido a la protección de la salud humana y del medio ambiente contra los efectos adversos provocados por las modificaciones en la capa de ozono.

---

<sup>10</sup> ALLEN, I.U.C.N., 1980.

<sup>11</sup> Publicado por la Secretaría del Convenio de Viena para la Protección de la Capa de Ozono y el Protocolo de Montreal relativo a las sustancias que agotan la capa de ozono (<http://ozone.unep.org/pdfs/viennatext-sp.pdf>), noviembre de 2011.



Dos años después, el 16 de septiembre de 1987, se firma el **Protocolo de Montreal de la Convención de Viena relativo a las Sustancias que Agotan la Capa de Ozono**<sup>12</sup>, que establece como obligatorias una serie de limitaciones a la emisión de gases destructores de la capa de ozono.

En 1983 las Naciones Unidas constituyeron la Comisión Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo, presidida por Gro Harlem BRUNDTLAND, primer ministro de Noruega. Esta Comisión elaboró y publicó el 20 de marzo de 1987 un documento denominado “Nuestro Futuro Común”, pero más conocido por “**Informe Brundtland**”<sup>13</sup>, que consolida una visión crítica del modelo de desarrollo adoptado por los países industrializados, destacando la incompatibilidad entre los modelos de producción y consumo vigentes y el uso racional de los recursos naturales y la capacidad de soporte de los ecosistemas. Se retoma la reflexión que a partir de la Conferencia de Estocolmo había predominado sobre la idea de “una sola Tierra”.

Debemos citar como precedentes inmediatos la **Carta mundial de la Naturaleza** adoptada por la Asamblea General de las Naciones

---

<sup>12</sup>

[http://www.aduana.gov.ec/archivos/aduanas\\_verdes/Text\\_Montreal\\_Protocol\\_es.pdf](http://www.aduana.gov.ec/archivos/aduanas_verdes/Text_Montreal_Protocol_es.pdf)

<sup>13</sup> <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/42/427>

Unidas el 28 de octubre de 1982<sup>14</sup>, precedida a su vez por la de Nairobi de mayo de ese mismo año, y de las deliberaciones de la Comisión Mundial de las Naciones Unidas sobre el Ambiente y Desarrollo durante 1984-1987, que se plasmaron en el «Informe Brundtland» referenciado.

Así pues, El «Informe Brundtland» supuso un importante hito en el marco de estudio de este trabajo, por un lado debido a que es la primera asunción institucional del concepto de desarrollo sostenible, y por otro lado, a la relevancia del organismo internacional que lo avala, las Naciones Unidas.

Así pues, por primera vez en la historia se define en un documento institucional oficial el concepto del **Principio de Desarrollo Sostenible**. El «Informe Brundtland»<sup>15</sup> define del siguiente modo el desarrollo sostenible:

*“El desarrollo sostenible es el desarrollo que satisface las necesidades de la generación presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades”.*

---

<sup>14</sup> Resolución 37/7 de 28 de octubre de 1982.  
<http://www.un.org/documents/ga/res/37/a37r007.htm>(versiónoriginal).  
<http://utopiaverde.org/descargas/carta-mundial-de-la-naturaleza-1982>

<sup>15</sup> <http://www.energy.kth.se/courses/4A1613/2008-2009/1987-brundtland%20pp%201-17.pdf>

Se trata de una definición muy amplia y ambigua, que permite diferentes lecturas y en consecuencia, una aceptación general. Por esta razón, el capítulo segundo del Informe se dedica a explicar el concepto de desarrollo sostenible, y para ello, los autores del mismo definen dos conceptos contenidos en el concepto general, que son:

*1. El concepto de necesidades, en particular, las necesidades esenciales de los pobres.*

*2. La idea de limitaciones impuestas por el estado de la tecnología y la organización social en la capacidad del medio ambiente para satisfacer las necesidades presentes y futuras”<sup>16</sup>.*

La lectura de estos dos conceptos nos permite observar la tridimensionalidad del concepto general de desarrollo sostenible, sobre la cual nos detendremos más adelante.

Pero cabe destacar que el primer concepto se refiere a las necesidades esenciales de la población, que deben satisfacerse, lo cual depende del crecimiento, y concretamente, del económico.

El segundo concepto se refiere a las limitaciones impuestas por las otras dos dimensiones, la social, cuando se refiere a la necesidad de superar las lacras de la organización social, y la dimensión ambiental, cuando contempla la necesidad de mantener

---

<sup>16</sup> Comisión Mundial del Medio Ambiente y el Desarrollo de Naciones Unidas (CMMAD), 1988, p. 67.

la capacidad del medio ambiente para satisfacer las necesidades presentes y futuras.

En cuanto a la urgente necesidad de un cambio a todos los niveles, el Informe Brundtland es rotundo cuando efectúa el siguiente diagnóstico: *“Ha llegado la hora de romper con las pautas del pasado. Las tentativas de mantener la estabilidad social y ecológica mediante los viejos enfoques del desarrollo y la protección del medio ambiente aumentarán la inestabilidad. Deberá buscarse la seguridad mediante el cambio (...). Somos unánimes en la convicción de que la seguridad, el bienestar y la misma supervivencia del planeta dependen de esos cambios ya”*.<sup>17</sup>

Desde la aparición del Informe Brundtland, elaborado en el año 1987, hasta la celebración de la Cumbre de Río de Janeiro en 1992 (la cual, como veremos, surge a raíz del Informe Brundtland), cabe mencionar diversas iniciativas y acuerdos internacionales relevantes en cuanto al medio ambiente en general, y al desarrollo sostenible en particular, como el Panel Intergubernamental sobre cambio climático<sup>18</sup> (*IPCC: Intergovernmental Panel on Climate Change*),

---

<sup>17</sup> Comisión Mundial del Medio Ambiente y el Desarrollo de Naciones Unidas (CMMAD), 1998, pp. 44 y 45.

<sup>18</sup> El Panel Intergubernamental sobre Cambio Climático (IPCC), se estableció en el año 1988 por la Organización Meteorológica Mundial (WMO, *World Meteorological Organization*) y el Programa Ambiental de las Naciones Unidas (UNEP, *United Nations Environment Programme*). EL IPCC analiza la información científica, técnica y socioeconómica de importancia para comprender los elementos científicos relativos al cambio climático de origen antropogénico, así como sus posibles repercusiones, riesgos y sus posibilidades de atenuación y de adaptación al mismo. Una de sus principales misiones es elaborar y publicar informes sobre

establecido en 1988, o la Resolución de la ONU 44/228, aprobada en 1989, convocando a la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el medio ambiente y el desarrollo a realizarse en Río de Janeiro.

Como resultado del Informe Brundtland, la Asamblea General de las Naciones Unidas convocó la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (CNUMAD)<sup>19</sup>. Esta Conferencia es conocida como **Cumbre de la Tierra** o también **Río-92** puesto que se celebró en **Río de Janeiro** del 3 al 14 de junio de 1992. En ella estuvieron presentes delegaciones nacionales de 175 países, y su objetivo prioritario fue lograr un equilibrio justo entre las necesidades económicas, sociales y ambientales de las generaciones presentes y de las generaciones futuras, y sentar bases para una asociación mundial entre los países desarrollados y los países en desarrollo, así como entre los gobiernos y los sectores de la sociedad civil, basándose en la comprensión de las necesidades y los intereses comunes.

La Cumbre de Río fructificó básicamente en dos convenciones, una sobre *Cambios Climáticos*<sup>20</sup> y otra sobre la *Biodiversidad*<sup>21</sup>, así como también en una Declaración sobre Florestas. Además, se

---

temas para aplicar medidas en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el cambio climático.

<sup>19</sup> <http://www.un.org/spanish/esa/sustdev/documents/declaracionrio.htm> (Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y Desarrollo).

<sup>20</sup> <http://unfccc.int/resource/docs/convkp/convsp.pdf>

<sup>21</sup> <http://www.cinu.org.mx/eventos/conferencias/johannesburgo/documentos/convenccion%20sobre%20diversidad%20biologica.pdf>

aprobaron tres grandes acuerdos, la **Agenda 21**<sup>22</sup>, un plan de acción mundial para promover el desarrollo sostenible, la Declaración de Río sobre el medio Ambiente y el Desarrollo, integrada por un conjunto de principios en los que se definían los derechos civiles y obligaciones de los Estados, y una Declaración de principios relativos a los bosques, consistente en una serie directrices para la ordenación más sostenible de los bosques en el mundo.

El desarrollo sostenible, en fin, queda reflejado en el principio tercero de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y Desarrollo, así como en la **Cumbre para la Tierra+5**, celebrada en el año 1997, así como en el *Informe del Secretario General sobre la aplicación y ejecución de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y Desarrollo*<sup>23</sup>, también en su Principio Tercero, de manera consensuada del mismo modo que años atrás figurara en el Informe Brundtland.

El Principio tercero de ambos documentos dice así:

*“El derecho al desarrollo debe ejercerse en forma tal que responda equitativamente a las necesidades de desarrollo y ambientales de las generaciones presentes y futuras”.*

---

<sup>22</sup> <http://www.un.org/esa/sustdev/documents/agenda21/english/Agenda21.pdf>

<sup>23</sup>

<http://www.cinu.org.mx/eventos/conferencias/johannesburgo/documentos/declaracio.pdf>

Para conseguir el objetivo de desarrollo sostenible fijado en Río, se elaboran y aprueban las *Normas ISO 14000*<sup>24</sup>, de libre y voluntaria adopción por parte de las organizaciones, pero que prefijan objetivos ambientales de alto valor para la sociedad, tales como «mantener la prevención de la contaminación y la protección del medio ambiente en equilibrio con las necesidades socioeconómicas».

Como resulta fácil apreciar, el concepto de «desarrollo sostenible» aparece y se empieza a difundir en una época de crisis ecológica, económica y social, y tiene entre sus objetivos mejorar la calidad de vida de los ciudadanos de la Tierra. Eso sí, sin aumentar el uso de recursos naturales más allá de la capacidad del ambiente de proporcionarlos de manera indefinida. Para conseguir este fin resulta necesaria la “acción” de todos los ciudadanos, tanto a nivel individual, como a nivel político, desde el ámbito particular y privado hasta el internacional y público. Se invita a buscar formas innovadoras de cambiar las estructuras institucionales y poder influir en la conciencia de cada ciudadano, para poder obtener resultados palpables.

Aunque pretendemos indagar sobre el origen próximo del desarrollo sostenible, debemos tener presente que la idea de «desarrollo sostenible» no se trata de una idea absoluta y radicalmente “nueva”.

---

<sup>24</sup>

[http://www.portaldelmedioambiente.com/empresa/documentos/ambiente\\_sociedad.pdf](http://www.portaldelmedioambiente.com/empresa/documentos/ambiente_sociedad.pdf)

En la Historia de la Humanidad, y sobre todo en el ámbito filosófico-cultural, se ha reconocido la necesidad de una armonía entre la sociedad, la naturaleza y la economía. La novedad radica en articular esas ideas en el contexto de una sociedad global, industrial y de la información. Se trata de mirar más allá del modelo de desarrollo tradicional, basado en parámetros cuantitativos de crecimiento económico, y analizar los efectos negativos que este crecimiento económico ha supuesto para el entorno natural. Debemos encontrar un equilibrio, una integración entre las esferas de lo ambiental, lo económico y lo social, las cuales tradicionalmente se habían separado.

*b) La tridimensionalidad del principio de desarrollo sostenible y su interrelación*

Podemos convenir en la idea de que a partir de la Declaración de Río el principio de desarrollo sostenible se constituye sobre una base tridimensional.

En ese sentido, avanzando en el tiempo, tras la **Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social de Copenhague**<sup>25</sup>, celebrada del 6 al 12 de marzo de 1995, se amplía el concepto de desarrollo sostenible y

---

<sup>25</sup> <http://www.un.org/spanish/esa/socdev>. El Compromiso 1º de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social de Copenhague señala: «Nos comprometemos a crear un entorno económico, político, social, cultural y legal que permita a la gente alcanzar el desarrollo social» (*We commit ourselves to creating an economic, political, social, cultural and legal environment that will enable people to achieve social development*).



se empieza a hablar de su «tridimensionalidad», ya que ahora se apoya en tres «pilares» básicos: el desarrollo económico, el desarrollo social y la protección del medio ambiente.

En ese sentido, las tres dimensiones del desarrollo sostenible son la *económica*, la *social* y la *ecológica*.

Al respecto CADENAS MARÍN<sup>26</sup> analiza los tres aspectos del término «sostenible», y los define del siguiente modo: «La *sostenibilidad ecológica*: cuando el ecosistema mantiene sus principales características, que le son esenciales para su supervivencia en el largo plazo. La *sostenibilidad económica*: cuando la gestión adecuada de los recursos naturales permite que sea atractivo el continuar con el sistema económico vigente; y por último, la *sostenibilidad social*: cuando los costes y beneficios son distribuidos de manera adecuada tanto entre el total de la población actual (equidad intrageneracional) como entre la generación presente y las futuras (equidad intergeneracional)».

Resulta procedente, a continuación, reflexionar brevemente sobre cada una de las tres indicadas dimensiones, analizándolas a la vez de forma separada y también conjuntamente.

---

<sup>26</sup> CADENAS MARÍN, A. *Agricultura y desarrollo sostenible*, Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, Madrid, 1995.

## b.1. Dimensión económica

En el siglo XVIII y durante la primera mitad del siglo XIX no existía la preocupación actual respecto a la escasez de recursos naturales, ni la consecuente necesidad de preservación y protección del medio ambiente. Todo lo contrario, había una idea generalizada de que la naturaleza era infinita, que ofrecía al hombre un potencial ilimitado que debía explotar para obtener riqueza. Es decir, el desarrollo se entendía como crecimiento económico, como explotación de los recursos para obtener riqueza, y el medio ambiente, como un conjunto ilimitado de recursos que podían ser explotados indiscriminadamente. Nadie hablaba de límites al crecimiento.

Numerosos científicos del siglo pasado, como Alexander VON HUMBOLDT<sup>27</sup> o George PERKINS<sup>28</sup>, incidían en el gran potencial transformador de la humanidad sobre la naturaleza. Estos autores, junto con el geólogo italiano Antonio STOPPANI, mostraban una nueva visión del ser humano, cuya actividad comparaban con las grandes fuerzas de la naturaleza. La humanidad había dejado de ser simplemente una especie sometida a las fuerzas de la Naturaleza.

Como hemos mencionado con anterioridad, en los años 60 la idea de desarrollo se basaba pura y exclusivamente en su vertiente

---

<sup>27</sup> Así, vid. su obra *Ansichten der Nature* (1808).

<sup>28</sup> Diplomático americano, autor del trabajo *The Earth as Modified by Human Action* (1873).

económica, y concretamente en el crecimiento y mejora de la producción.

A finales del siglo XX hay otra percepción de la naturaleza y sus recursos, que tiene su reflejo en el campo del derecho, y que se conoce como la *orientación ecológica del derecho*, según explica ESTEVE PARDO<sup>29</sup>. Se indica que la naturaleza y sus recursos se han sustantivado, han dejado de ser objetos sobre los que se puede disponer sin ningún tipo de límite y se actúa para explotarlos. Ahora se convierten en sujetos sobre los que no puede disponerse y que imponen además sus propias exigencias. Y al respecto ESTEVE PARDO pone como ejemplos las especies forestales autóctonas, el caudal ecológico o las especies protegidas.

Por su parte ERIAS REY y ÁLVAREZ-CAMPANA GALLO<sup>30</sup> entienden que la sostenibilidad económica estriba en el mantenimiento a largo plazo del capital producido y del capital natural, y mencionan que existe cierto consenso en la necesidad de mantener el capital intacto. A partir de este análisis del desarrollo económico, estos autores desarrollan dos posiciones: la de la *sostenibilidad débil* y la de la *sostenibilidad fuerte*.

---

<sup>29</sup> ESTEVE PARDO, J. *Derecho del Medio Ambiente*, Ediciones Jurídicas y Sociales, Madrid, 2008.

<sup>30</sup> ERIAS REY, A. y ÁLVAREZ-CAMPANA GALLO, J.M. *Evaluación ambiental y desarrollo sostenible*, op. cit., p. 362.

La primera de ellas, de la que son seguidores los economistas neoclásicos, consiste en entender que se alcanza el desarrollo sostenible económico asumiendo que el mantenimiento de todo el capital puede alcanzarse reemplazando el capital natural, el cual ha desaparecido o se encuentra degradado, por los factores de producción humanos o producidos.

Sin embargo, la postura que aboga por la sostenibilidad fuerte, requiere la preservación íntegra de los ecosistemas y de sus servicios.

Teniendo en cuenta un concepto más detallado de desarrollo económico, podemos llegar a una definición sustentada desde el aspecto ecológico de la sostenibilidad, y así se puede definir el «desarrollo económico ecológicamente sostenible» como aquel proceso de cambio estructural global consistente en la transformación de la sociedad, tanto a nivel de los medios como de los fines, mediante la innovación de proceso y de producto, el cambio institucional y de los mecanismos de regulación del sistema económico y una evolución sociocultural y de las relaciones de poder orientados a mejorar la calidad de vida de las personas, impulsar el desarrollo social y la justicia distributiva de las sociedades y preservar-mejorar las capacidades autoproductivas y de prestación de servicios de los ecosistemas naturales<sup>31</sup>.

---

<sup>31</sup> Vid. entre otros a TOMÁS CARPI, J.A. "El desarrollo local sostenible en clave estratégica", *CIRIEC. Revista de economía pública, social y cooperativa*, n. 61, 2008, pp. 73 a 101.

Pese a la despreocupación generalizada por la protección del medio ambiente en un escenario donde el desarrollo económico y el crecimiento de la riqueza de los países desarrollados estaba en un primer plano, John STUART MILL, en sus «Principios de economía política», en el año 1873, destacó la necesidad de proteger la naturaleza del crecimiento desenfrenado y sin control, si se quería preservar el bienestar humano antes de que empezaran a aparecer rendimientos decrecientes.

Es en 1970 con el famoso Informe *Limits of Growth*, cuando se afirma la escasez de recursos naturales como una realidad palpable, y es en esta década cuando el crecimiento económico puso en peligro el planeta, debido al abandono del medio ambiente, del cual depende el crecimiento económico. Ello se agudizó sobre todo a partir de la crisis del precio del petróleo.

El sistema de producción, basado hasta ese momento en la explotación sin control de recursos para obtener riqueza, conlleva un efecto negativo sobre la naturaleza, que es la que ofrece estos recursos.

En conclusión, el aspecto económico es una dimensión del concepto de desarrollo sostenible, pero en ningún modo puede ser el único a tener en cuenta, para que realmente se alcance el objetivo de la sostenibilidad.

Como afirma BERMEJO<sup>32</sup>, cualquier intento de definir las sostenibilidades económica y social independientemente del entorno biofísico está condenado al fracaso, porque nada se sostendrá si se deteriora el medio biofísico. Y pone como ejemplo que cuando se produzca la definitiva crisis del petróleo, las sociedades entrarán en una profunda crisis económica y social.

## b.2. Dimensión social

La dimensión social del principio de desarrollo sostenible tiene como objetivo reducir la pobreza e incrementar la equidad. Y ello debe conseguirse implantando procedimientos de redistribución de la renta y programas dirigidos, por ejemplo, a los sectores más desfavorecidos.

En un momento de crecimiento económico «a toda costa», el cual conlleva el crecimiento de unos países en detrimento de otros, nos debemos parar a reflexionar.

Cuando hablamos de equidad, nos referimos tanto a la equidad intrageneracional, cuyo objetivo es eliminar la pobreza, como a la equidad intergeneracional, dirigida a proteger los derechos de las futuras generaciones. Y en este sentido, BRUNDTLAND lanza el mensaje de que *si no se produce una redefinición de las relaciones que vinculan los países en desarrollo con los desarrollados, el desarrollo sostenible se convertirá en una quimera.*

---

<sup>32</sup> BERMEJO, R. op. cit, p. 30.

El aspecto social va íntimamente ligado al cultural, y por tanto podemos hablar de una dimensión sociocultural que implica preservar la diversidad cultural en el mundo, y un mejor uso del conocimiento sobre prácticas de sostenibilidad.

Deben eliminarse los conflictos destructivos, que además de un retroceso en el desarrollo humano, han degradado la calidad ambiental.

También es necesario fomentar el pluralismo y la participación social en la toma de decisiones relativas a la persecución de un desarrollo sostenible real y eficaz.

### b.3. Dimensión ecológica o medioambiental

Como hemos indicado en el apartado de la dimensión económica del desarrollo sostenible, resulta necesaria la preservación del medio ambiente para que no escaseen los recursos naturales y éstos puedan explotarse, en su justa medida, para obtener beneficios económicos que den como resultado un crecimiento y desarrollo económico<sup>33</sup>.

---

<sup>33</sup> Esa relación entre la dimensión económica y la ambiental del desarrollo sostenible se puede apreciar en cualquier sector productivo. Por ejemplo, en el sector agrario, el ejercicio de la agricultura no debe comprometer, sino más bien lo contrario, la protección del medio ambiente y los recursos naturales de los que por cierto dicho sector es un importante consumidor. Vid. al respecto AMAT LLOMBART, P. "Hacia una agricultura respetuosa con el medio ambiente: su marco normativo", *Revista General de Derecho*, n. 682-683, 2001, pp. 7205 a

En este sentido, también hemos hecho hincapié en que esta certeza no aparece ni se hace eco hasta finales del siglo XIX, y más seriamente en los años 70 del siglo XX.

La dimensión ecológica persigue como aspecto clave la protección de la biodiversidad y la estabilidad del sistema biofísico natural.

Y dicha protección ecológica supone una limitación al crecimiento económico, una limitación que debe legislarse a nivel internacional y estatal, y en el caso de España, con la ayuda de las Comunidades Autónomas para su puesta en funcionamiento efectiva.

Pues bien, las tres dimensiones del concepto de desarrollo sostenible están íntimamente interrelacionadas, y uno de los primeros investigadores que expone de forma gráfica dicha tridimensionalidad es MUNASINGHE, dibujando un triángulo en el

---

7215. También de AMAT LLOMBART, P. “La progresiva convergencia de la agricultura y del derecho agrario comunitario y español hacia parámetros de desarrollo sostenible en consonancia con la tutela medioambiental”, *Libro homenaje a Alberto Ballarín Marcial*, Madrid, 2008, pp. 159 a 211. MUÑIZ ESPADA, E. y AMAT LLOMBART, P. (Dir.). *Horizon 2020. Impulsando el sector agrario y el medio rural*, Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, Madrid, 2013. También en relación con la necesaria e imprescindible cohesión territorial en clave medioambiental y de desarrollo sostenible, vid. MUÑIZ ESPADA, E. “La urgencia de legislar sobre la cohesión territorial. Urbanismo y espacio rural”, *Revista de Derecho Agrario y Alimentario*, n. 63, 2013, pp. 93 a 140.



que cada vértice simboliza una de las dimensiones-objetivos del desarrollo: el objetivo económico, el social y el ecológico.

*c) El concepto actual de desarrollo sostenible*

En todo caso, el concepto de desarrollo sostenible puede resultar difuso y con ello dar lugar a muchas interpretaciones, si bien con una idea común constante de equilibrio entre lo ambiental, lo económico y lo social.

En esa línea argumentativa, QUADDUS y SIDDIQUE<sup>34</sup> sitúan el nacimiento del concepto de desarrollo sostenible con la publicación de *Our Common Future* por la WECD<sup>35</sup>, y añaden que dicho concepto emerge del reconocimiento de la necesidad de mantener un balance entre el desarrollo económico y la protección ambiental, y para asegurar la equidad intra e intergeneracional.

Por su parte, NEUMAYER<sup>36</sup> opina que el concepto de desarrollo sostenible es un concepto vago, por lo que puede presentarse una amplia galería de diferentes definiciones. Y analiza los dos modelos económicos de sostenibilidad fuerte y sostenibilidad débil. Este autor

---

<sup>34</sup> QUADDUS, M.A. y SIDDIQUE, M.A.B., *Handbook of Sustainable Development Planning*, Edward Elgar Publishing Company, Cheltenham, Reino Unido, 2004, p. 3.

<sup>35</sup> World Commission on Environment and Development. <http://www.un-documents.net/wced-ocf.htm>

<sup>36</sup> NEUMAYER, E. *Weak versus Strong Sustainability*, Edward Elgar Publishing Company, Cheltenham, Reino Unido, 2004, p. 7.

define el desarrollo como sostenible siempre y cuando no disminuya la capacidad de proveer utilidades para el infinito.

Al hilo de las diferentes concepciones que pueden aplicarse al desarrollo sostenible, BELL y MORSE<sup>37</sup>, recogen una serie de definiciones doctrinales de interés:

*«... the capacity of system to maintain output at a level approximately equal to or greater than its historical average, with the approximation determined by the historical level of variability»* (Lynam and Herdt, 1989).

*«... maximizing the nets benefits of economic development, subject to maintaining the services and quality of natural resources over time»* (Pearce and Turner, 1990).

*«The sustainability of natural ecosystems can be defined as the dynamic equilibrium between natural inputs and outputs, modified by external events such as climatic change and natural disasters»* (Fresco and Kroonenberg, 1992).

Las anteriores definiciones poseen un marcado carácter general, pero también encontramos otras definiciones más específicas en cuanto al desarrollo sostenible:

*«... development that meets the needs of current generations without compromising the ability of future generations to meet their needs and aspirations.»* (WCED, 1987).

---

<sup>37</sup> BELL, S. y MORSE, S. *Sustainability indicators*, Earthscan Publications Ltd, Reino Unido, 1999, p. 10.

«... *development that improves the quality of human life while living within the carrying capacity of supporting ecosystems*» (IUCN, 1991).

Junto a dichas definiciones, otras propuestas como la del Banco Mundial, definen el desarrollo sostenible como «un proceso de administración de una cartera de activos que permita preservar y mejorar las oportunidades que tiene la población»<sup>38</sup>, coincidiendo con los autores citados en que resulta necesario preservar los activos, para que en el futuro no desaparezcan.

Por su parte, Michael DECLERIS, jurista griego, ex vicepresidente del Consejo de Estado helénico y considerado uno de los grandes teorizadores del concepto jurídico de desarrollo sostenible, lo define estableciendo que el desarrollo sostenible consiste en:

a) La conservación y recuperación, cuando ésta sea necesaria, del adecuado capital natural para promover una política cualitativa de desarrollo; y ...

b) La inclusión de criterios medioambientales, culturales, sociales y económicos en la planificación e implementación de las decisiones sobre el desarrollo, tanto públicas como privadas<sup>39</sup>.

---

<sup>38</sup> <http://worldbank.org>

<sup>39</sup> DECLERIS, M. *The law of sustainable development. General principles*, Informe elaborado para la Comisión Europea, Oficina de Publicaciones de las Comunidades Europeas, Luxemburgo, 2000, p. 67.

Y al hilo de la definición de DECLERIS, PIÑAR MAÑAS<sup>40</sup> defiende que el objetivo del desarrollo sostenible radica en permitir la evolución conjunta de los sistemas generados por la iniciativa humana y los ecosistemas, y por tanto implica un cambio sustancial en el modo de considerar el desarrollo.

Retomando los acuerdos relevantes en la definición del desarrollo sostenible, no podemos dejar de mencionar el **Protocolo de Kyoto de la convención marco de las Naciones Unidas sobre el cambio climático**<sup>41</sup>. Fue firmado en Kyoto (Japón) el 11 de diciembre de 1997, pero no entró en vigor hasta el 16 de febrero de 2005. Este Protocolo se dirigió a regular una serie de medidas para reducir los gases de efecto invernadero.

Por lo que a España respecta, se ha convertido en el país miembro que menos posibilidades tiene de cumplir lo pactado, ya que ha incrementado sus emisiones en los últimos años, y está lejos de cumplir sus compromisos asumidos en dicho ámbito a nivel comunitario e internacional<sup>42</sup>.

---

<sup>40</sup> PIÑAR MAÑAS, J.L. *Desarrollo Sostenible y Protección del Medio Ambiente*, Civitas, Madrid, 2002, p. 24.

<sup>41</sup> <http://unfccc.int/resource/docs/convkp/kpspan.pdf>

<sup>42</sup> Se puede profundizar en las políticas y normativas nacionales sobre cambio climático en AMAT LLOMBART, P. "Política legislativa, estrategias y normativa sobre cambio climático, medio ambiente y agricultura", *Derecho agrario, agroalimentario y del desarrollo rural*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2011, pp. 119 a 144.

Este Protocolo se preocupa de la promoción del desarrollo sostenible, como se deduce de su artículo 2, donde establece una serie de medidas para promover dicho desarrollo, que cada una de las Partes incluidas en el anexo I debe cumplir; también se incluye el compromiso de cooperar entre las Partes para fomentar la eficacia individual y global de las políticas y medidas que se adopten.

En 1999 se firma el **Pacto Mundial de las Naciones Unidas**<sup>43</sup>, de carácter universal, que se compone de diez principios de ciudadanía corporativa, fundamentados en Tratados y Convenciones internacionales sobre derechos humanos, relaciones laborales, protección ambiental, y lucha contra la corrupción. Su carácter universal propicia un marco de actuación común a los diferentes países.

El 8 de septiembre de 2000 se aprueba la **Declaración del Milenio de las Naciones Unidas**<sup>44</sup>, que considera el respeto a la naturaleza y la responsabilidad común como valores esenciales para las relaciones internacionales del siglo XXI, reforzando de este modo la idea de desarrollo sostenible.

Del 26 de agosto al 4 de septiembre de 2002, se celebró la siguiente cumbre mundial desde Río de Janeiro, la **Cumbre Mundial**

---

<sup>43</sup> <http://www.unglobalcompact.org/languages/spanish/>

<sup>44</sup> Resolución aprobada por la Asamblea General (A/55/L.2).  
<http://www.un.org/spanish/milenio/ares552s.htm>

**sobre el Desarrollo Sostenible de Johannesburgo**<sup>45</sup>, conocida también como **Río+10**, que intentó desarrollar las bases sobre las que se asentó la cumbre anterior. Pese a reconocerse la adecuación y acierto de los pronósticos y resoluciones adoptados en 1992, los avances logrados en distintas materias no fueron suficientes debido a la resistencia por parte de algunos países como Estados Unidos a que se adoptaran medidas efectivas. También en ese mismo año tuvo lugar la **Conferencia Internacional sobre financiación del desarrollo**, celebrada en Monterrey del 18 al 22 de marzo de 2002<sup>46</sup>.

Para PIÑAR MAÑAS<sup>47</sup>, la Cumbre de Río+10 supuso un cambio radical en el concepto de desarrollo sostenible, en cuanto propició que éste asumiera entidad propia, desbordando el marco inicial de referencia que era el medio ambiente. Este autor entiende que a partir de ese momento debemos hablar de *sostenibilidad integral*, en la triple dimensión ecológica, económica y social, de modo que «el verdadero sentido del desarrollo sostenible reside en concebirlo en su dimensión global».

El 30 de octubre de 2006 fue publicado el amplio y destacable **Informe Stern sobre la economía del cambio climático**<sup>48</sup>, que

---

<sup>45</sup> [http://www.un.org/spanish/conferences/wssd/feature\\_story41.htm](http://www.un.org/spanish/conferences/wssd/feature_story41.htm)

<sup>46</sup> <http://www.un.org/spanish/conferences/ffd/>

<sup>47</sup> PIÑAR MAÑAS, J.L. *Desarrollo Sostenible y Protección del Medio Ambiente*, op. cit., p. 28.

<sup>48</sup> <http://www.catedracambioclimatico.uji.es/docs/informestern.pdf>

enfoca el cambio climático como un problema mundial que requiere una respuesta mundial.

Y ya en los últimos años, cabe destacar, el **Cuarto Informe de Evaluación del Panel Intergubernamental sobre Cambio Climático de Naciones Unidas (IPCC)**<sup>49</sup>, de 2007, según el cual todavía a estas alturas es necesario encontrar mecanismos que contribuyan al desarrollo sostenible, reseñando que el planeta sufre un calentamiento global por causas antropogénicas. Durante los últimos meses (de septiembre de 2013 a noviembre de 2014) está siendo puesto a disposición del público el **Quinto Informe de Evaluación del Panel Intergubernamental sobre Cambio Climático de Naciones Unidas (IPCC)**, y profundiza en la línea de los informes previos.

Finalmente, para cerrar el apartado sobre acontecimientos e iniciativas mundiales relativos al desarrollo sostenible, destacaremos la **Cumbre del G-20**, celebrada en Londres, el 2 de abril del año 2009, más enfocada a la crisis económica, así como a finales de ese mismo año (del 7 al 18 de diciembre de 2009) la **XV Cumbre de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático, COP15**, celebrada en **Copenhague**, en la que ministros y funcionarios de 189 países se reunieron para adoptar un acuerdo vinculante sobre el cambio climático, que deberá suceder al Protocolo de Kyoto mencionado, y que expiraba en el año 2012.

---

<sup>49</sup> [http://www.ipcc.ch/home\\_languages\\_main\\_spanish.shtml](http://www.ipcc.ch/home_languages_main_spanish.shtml)

## **1.2. Nacimiento y consolidación del principio a nivel Comunitario**

A nivel europeo, cabe mencionar que entre los años 1973 y 1987 se ejecutaron los tres primeros *Programas Plurianuales de medio ambiente*, en torno a los cuales la Comunidad Europea ha ido articulando desde entonces su acción en defensa del medio ambiente.

De esta forma, pese a que los Tratados carecían de una base jurídica específica para actuar en defensa del medio ambiente, la Comunidad Europea produjo una multitud de normas con carácter de derecho derivado en materia de medio ambiente, todo ello en ejecución de los tres primeros programas de acción.

Por su parte, el Tratado de Roma de 1957 se modificó y se puso al día debido a la exigencia de agilizar los procedimientos de toma de decisión y la necesidad de ampliar las competencias comunitarias a nuevos campos de actividad. Es por ello que se convocó una Conferencia de Representantes de los Gobiernos de los Estados Miembros de la Comunidad ampliada, la cual después de varias reuniones, el 2 y 3 de diciembre de 1985 presentó a la cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno del Consejo Europeo de Luxemburgo los documentos de la reforma comunitaria. Estos trabajos se reúnen en la denominada Acta Única Europea (AUE).



Así el concepto del principio de desarrollo sostenible fue recogido en el **Acta Única Europea**, si bien una cierta preocupación por la protección del medio ambiente ya estaba presente en el Tratado de Roma, aunque de manera poco operativa.

El AUE fue aprobada en Luxemburgo el 17 de febrero de 1986, con el fin de revisar los Tratados de Roma para reactivar la integración europea y llevar a cabo la realización del mercado interior. Supone la primera modificación de gran alcance del Tratado Constitutivo de la Comunidad Económica Europea (CEE).

En ella se incluyen tres nuevos artículos (130.R, 130.S y 130.T del Tratado de la Comunidad Europea) que permiten a la Comunidad “la conservación, la protección y mejora de la calidad del medio ambiente, la protección de la salud de las personas y la utilización prudente y racional de los recursos naturales”. El artículo 130.R.1 establece como objetivo de la acción de la Comunidad, *conservar, proteger y mejorar la calidad del Medio Ambiente y la garantía de una utilización prudente y racional de los recursos naturales*.

Actualmente dichos preceptos conforman los vigentes artículos 174 a 176 del Tratado de la CE, y regulan el marco político y jurídico de la protección del medio ambiente en Europa.

Las posteriores modificaciones del Tratado de la CE, así como el Tratado de la Unión Europea (firmado en Maastricht el 7 de febrero de 1992<sup>50</sup>), han confirmado su dimensión constitucional.

Así, en el artículo 2 del Tratado de Maastricht de 1992 se define el desarrollo equilibrado y sostenible como uno de los objetivos de la Unión, y el artículo 2 del Tratado CE exigió como misión comunitaria un alto nivel de protección y de mejora de calidad del medio ambiente. En su artículo 6 se incluye una cláusula que impone la integración de los requisitos de protección medioambiental en la definición y aplicación de otras políticas.

Y el artículo 30 prevé que los Estados miembros se esfuercen en formular y aplicar una política exterior común europea. Para ello, se comprometen a consultarse sobre las cuestiones de política exterior que pudieran tener un interés para la seguridad de los Estados miembros.

Al hilo de los Tratados que continuaron a la Cumbre de Río 92, y que contemplaron la protección del medio ambiente y el objetivo de lograr un desarrollo sostenible, debemos destacar el **Tratado de Maastricht**<sup>51</sup>, el **Tratado de Amsterdam** y el **Tratado de Niza**, así como el **Protocolo de Kyoto**.

---

<sup>50</sup> DOUE C 83/13, de 30 de octubre de 2010 (Versión consolidada).  
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:083:0013:0046:es:PDF>

<sup>51</sup> <http://www.eurotreaties.com/maastrichtec.pdf>

El primero de dichos Tratados, fue firmado el 7 de febrero de 1992 en **Maastricht**, y entró en vigor el 1 de noviembre de 1993. La hasta entonces Comunidad Económica Europea pasa a denominarse Comunidad Europea, e incorpora por primera vez la protección del medio ambiente entre los objetivos previstos en la Primera Parte del Tratado de la Unión Europea (TUE). Como modificación introducida por este Tratado, cabe citar la instrucción de un nuevo objetivo de la política ambiental comunitaria, el fomento de medidas a escala internacional destinadas a hacer frente a los problemas regionales o mundiales del medio ambiente (art. 130 S.1), la introducción del principio de cautela en el mismo artículo (S.2) y la exigencia de un alto nivel de protección.

El **Tratado de Amsterdam**<sup>52</sup>, firmado el 2 de octubre de 1997, entró en vigor el 1 de mayo de 1999. Supuso la consagración del concepto de desarrollo sostenible como uno de los objetivos principales de la UE, recogido en el Preámbulo, en el art. 2 del Tratado de la UE, y en los arts. 2 y 6 del Tratado de la CE. También incide nuevamente en el objetivo de lograr un alto nivel de protección y mejora del medio ambiente (art. 2 del Tratado de la CE).

Junto al principio de desarrollo sostenible, en este Tratado se refuerza el principio de integración de las exigencias de la protección de medio ambiente en la definición y realización de las políticas y

---

<sup>52</sup> <http://www.eurotreaties.com/amsterdamtreaty.pdf>

acciones de la Comunidad<sup>53</sup>, para fomentar ese modelo de desarrollo, ocupando ahora un primer plano en el Tratado. Se considera el Tratado de Amsterdam como uno de los que han incluido las mayores reformas sobre el medio ambiente.

El **Tratado de Niza**<sup>54</sup>, firmado el 26 de febrero de 2001 y que entró en vigor el 1 de febrero de 2003, enfocó más sus modificaciones al marco institucional y a los procesos de toma de decisión de la Comunidad, por lo que no incorporó ningún cambio importante sobre el medio ambiente.

Situados en el año 1992, y en relación con el nuevo concepto de desarrollo sostenible, no podemos dejar de mencionar el **“V Programa Comunitario de política y actuación en materia de medio ambiente y desarrollo sostenible”**<sup>55</sup>, aprobado por la

---

<sup>53</sup> En particular, por lo que a este trabajo afecta e interesa, la inclusión de la sostenibilidad ambiental en el ámbito de la Política Agrícola Común, y sobre todo en su segundo pilar referido al desarrollo rural, viene siendo en las últimas décadas una constante exigencia de las instituciones y autoridades comunitarias. Vid. AMAT LLOMBART, P. “La orientación ambientalista de la política comunitaria de desarrollo rural: del Tratado de Roma de 1957 al Reglamento C.E. nº 1257/1999 del Consejo, de 17 de mayo de 1999”, *Revista de Derecho Agrario y Alimentario*, n. 38, 2001, pp. 30 a 36. Y más recientemente del mismo autor, vid. “La normativa comunitaria de desarrollo rural frente a los nuevos retos y prioridades de la Unión Europea”, *Revista de Derecho Agrario y Alimentario*, n. 57, 2010, pp. 7 a 24; así como vid. “Análisis del futuro desarrollo rural en Europa en el marco de la reforma de la PAC según la propuesta de Reglamento de 2011 relativo a la ayuda al desarrollo rural a través del FEADER”, *Revista de Derecho Agrario y Alimentario*, n. 59, 2011, pp. 7 a 32.

<sup>54</sup> [http://eur-lex.europa.eu/en/treaties/dat/12001C/pdf/12001C\\_EN.pdf](http://eur-lex.europa.eu/en/treaties/dat/12001C/pdf/12001C_EN.pdf)

<sup>55</sup> [http://europa.eu/legislation\\_summaries/other/l28062\\_es.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/other/l28062_es.htm)

Comisión Europea el 18 de marzo de 1992 y ratificado por el Parlamento Europeo y el Consejo de Ministros a finales de 1992.

Este V Programa entiende el desarrollo sostenible como «una política y una estrategia de desarrollo económico y social continuo que no vaya en detrimento del Medio Ambiente ni de los recursos naturales de cuya calidad depende la continuidad de la actividad y del desarrollo de los seres humanos».

El objetivo de este programa fue transformar el modelo de crecimiento de la Comunidad, a fin de fomentar el desarrollo sostenible. En el mismo se habla de la conciencia ambiental, del carácter global de la problemática de la contaminación y de la necesidad de realizar una actuación concertada en el ámbito regional e internacional.

Posteriormente, en 1994, se celebra la **Conferencia Europea sobre Ciudades Europeas Sostenibles**, en la que se aprueba el 27 de mayo de 1994 la denominada **Carta Aalborg**<sup>56</sup>, que parte de los principios establecidos en el Programa 21, y cuyo fin es integrar los principios de sostenibilidad y Justicia Social en todas las políticas (económica, social, agrícola...), y a todos los niveles, destacando el ámbito local mediante procesos de gestión que establecen los municipios europeos.

---

<sup>56</sup>

[www.dipucuenca.es/medio\\_ambiente/Agenda%2021%20Local/documentacion\\_pdf/7bis\\_carta\\_de\\_aalborg.pdf](http://www.dipucuenca.es/medio_ambiente/Agenda%2021%20Local/documentacion_pdf/7bis_carta_de_aalborg.pdf)

Como acontecimientos de relevancia ambiental, ya iniciado el siglo XXI, no podemos dejar de mencionar el **Libro Verde**, creado en el 2001 por la Comisión de las Comunidades Europeas (CEE), cuyo objetivo era crear un marco común europeo para la responsabilidad social de las empresas<sup>57</sup>, reforzando la importancia de la sostenibilidad.

Trasladándonos al año 2007, debemos mencionar **El Tratado de Lisboa**<sup>58</sup>, que fue suscrito el 13 de diciembre de 2007, y entró en vigor dos años después, el 1 de diciembre de 2009. En cuanto al aspecto medioambiental, el Tratado de Lisboa expresa abiertamente el compromiso político de abordar el doble desafío del cambio climático y la política energética.

El Tratado de Lisboa también crea un sistema institucional más eficaz, en el que las tomas de decisiones se adoptan con rapidez y con un mayor control democrático. Por tanto, los ciudadanos están más informados acerca de las responsabilidades y motivaciones de cada actuación.

Respecto al desarrollo sostenible, el Tratado de Lisboa consolida este principio y aporta precisión a su definición. Señala que el

---

<sup>57</sup> Comisión Europea. COM (2001) 366 final, Bruselas, 18 de julio de 2001.

<sup>58</sup> DOUE C 306/1. 17 de diciembre de 2007.

[www.boe.es/legislacion/enlaces/documentos/ue/Trat\\_lisboa.pdf](http://www.boe.es/legislacion/enlaces/documentos/ue/Trat_lisboa.pdf)

desarrollo sostenible es uno de los objetivos fundamentales de la Unión en sus relaciones con el resto del mundo. El medio ambiente es un ámbito en el que la Unión y los Estados Miembros tienen competencias compartidas. La intervención de la Unión consiste en obtener una serie de objetivos, como son preservar, proteger y mejorar la calidad del medio ambiente, proteger la salud de las personas, promover una utilización racional y prudente de los recursos naturales, y fomentar medidas a escala internacional para hacer frente a los problemas regionales o mundiales del medio ambiente.

En cuanto a la lucha contra el cambio climático a nivel internacional, es considerado por el Tratado de Lisboa como objetivo específico de la política medioambiental de la UE. En su lista de objetivos añade el apoyo a la actuación internacional en la lucha contra el cambio climático.

En fin, la Ley Orgánica 1/2008, de 30 de julio, por la que se autoriza la ratificación por España del Tratado de Lisboa, por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea y el Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea, firmado en la capital portuguesa el 13 de diciembre de 2007, reserva su artículo 37 a la protección del medio ambiente y establece que «en las políticas de la Unión se integrarán y garantizarán, conforme al principio de desarrollo sostenible, un nivel elevado de protección del medio ambiente y la mejora de su calidad».

### 1.3. El principio de desarrollo sostenible en la legislación estatal española y su recepción por la doctrina patria

Es importante señalar que en el ámbito de nuestro ordenamiento jurídico, no hace tantos años (en 1998) se llegó a afirmar que se desconocía la existencia de normas en derecho español que incorporasen la expresión de «desarrollo sostenible»<sup>59</sup>.

Sin embargo, en la actualidad es numerosa la normativa que contempla y recoge referencias al concepto y contenido del principio de desarrollo sostenible.

A nivel estatal, el principio de desarrollo sostenible se considera un principio constitucional, que si bien no está contemplado directamente en la Constitución de 1978, se deduce de ésta (art. 45), y goza de un amplio reconocimiento por parte de la doctrina<sup>60</sup> y del Tribunal Constitucional<sup>61</sup>.

---

<sup>59</sup> EMBID IRUJO, A. "El rol del Estado: ¿vigilante o gestor?", en GRAU RAHOLA, J. y ENRIC LLEBOT, J. (Coordinadores), *Política ambiental y desarrollo sostenible*, Instituto de Ecología y Mercado, *Papeles del Instituto*, núm.10, Madrid, 1999, p. 298.

<sup>60</sup> Respecto al alcance del principio constitucional recogido en el artículo 45, sobre todo en su dimensión medioambiental, vid. AMAT LLOMBART, P. "The polluter pays principle, environmental liability and agriculture in spanish law", *Agriculture and the polluter pays principle*, BIICL, Londres, 2009, pp. 203 y ss.

<sup>61</sup> Entre otras, vid. las Sentencias del Tribunal Constitucional 64/1982 y 102/1995.



En ese sentido, AGUILERA VAQUÉS<sup>62</sup> afirma que el principio de desarrollo sostenible es un principio constitucional latente en la Constitución, como sucede con otros principios, que sin estar directamente descritos en la Constitución, se consideran insertos en ella.

Además, la autora hace hincapié en que el desarrollo sostenible es un principio que tiene la fuerza y los efectos que tengan los preceptos que lo integran, que en este caso se trata del medio ambiente (artículo 45 CE), y el desarrollo económico (artículo 128.1 CE). Y se trata de un principio que no puede interpretarse dejando de lado la Constitución, ya que forma parte de ésta, no se trata de un principio externo.

Y toma tal importancia el hecho de que un principio tenga carácter constitucional, que se convierte en una norma susceptible de medir la constitucionalidad de las leyes. Es decir, una ley que vulnerara el principio de desarrollo sostenible, podría declararse nula por inconstitucional.

Además de los preceptos de la Constitución señalados, cabe destacar otros del mismo texto legal que conforman también el principio de desarrollo sostenible, como son el artículo 33 CE (propiedad privada), artículo 14 (libertad), o el artículo 38 (libertad de empresa), y el artículo 139.2 (libre circulación de bienes y personas).

---

<sup>62</sup> AGUILERA VAQUÉS, M. *El desarrollo sostenible y la Constitución Española*, Atelier, Barcelona, 2000, p. 108.

De acuerdo con el Tribunal Constitucional, un principio constitucional tiene carácter informador de todo el ordenamiento jurídico, y por tanto, disfruta de un valor no sólo programático y teórico, sino también aplicativo e interpretativo<sup>63</sup>.

La Constitución Española inserta este principio, implícitamente, dentro del Capítulo III “De los derechos y deberes de los ciudadanos”, concretamente en su artículo 45, que establece lo siguiente:

*1. Todos tienen el derecho de disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, así como el deber de conservarlo.*

*2. Los poderes públicos velarán por la utilización racional de todos los recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de la vida y defender y restaurar el medio ambiente, apoyándose en la indispensable solidaridad colectiva.*

*3. Para quienes violen lo dispuesto en el apartado anterior, en los términos que la ley fije se establecerán sanciones penales o, en su caso, administrativas, así como la obligación de reparar el daño causado.*

---

<sup>63</sup> STC 4/1981, de 2 de febrero, F 1. En esta Sentencia, el Tribunal Constitucional declara que los principios constitucionales son verdaderos mandatos al legislador y al resto de poderes públicos, y cumplen una función interpretativa esencial.

La lectura del precepto nos ofrece una visión tridimensional del derecho a disfrutar del medio ambiente, como derecho subjetivo, como deber del ciudadano y como principio rector de las actividades del Estado y demás administraciones públicas.

Como afirma CALVO CHARRO<sup>64</sup>, de este mandato se desprende con claridad que la protección del medio ambiente constituye una función pública, un mandato constitucional que vincula a todos los poderes públicos, legislativo, ejecutivo y judicial. Añade al respecto que la noción de utilización racional evoca el término de *ecodesarrollo* o *desarrollo sostenido*, es decir, el equilibrio entre la protección de la naturaleza y el desarrollo económico, definido a su vez en las Sentencias del Tribunal Constitucional 64/1982 y 102/1995, en las que este Tribunal afirma que «se trata en definitiva de un desarrollo sostenible, equilibrado y racional, que no olvida a las generaciones futuras, alumbrado en el año 1987 en el llamado informe Brundtland, con el título «Nuestro futuro común» encargado por la Asamblea General de las Naciones Unidas».

En este sentido, PAREJO ALFONSO entiende que la Constitución contempla un mandato-deber dirigido al poder público de actuar de manera positiva para lograr una «utilización racional de todos los recursos naturales».

---

<sup>64</sup> CALVO CHARRO, M. *Escritos de Derecho Ambiental*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2004, p. 45.

Para la protección y efectividad de los derechos contemplados en el citado artículo, la misma Constitución contempla una serie de medidas reguladas en los artículos 53 y 54 del mismo texto legal.

La introducción de este principio en el texto constitucional, implica que el medio ambiente es un límite que se integra en las disposiciones de carácter económico, y a la inversa. Cuando se regule la protección del medio ambiente, se tendrá que tener en cuenta los preceptos de tipo económico. Y estos límites impuestos recíprocamente, conllevan la exigencia de establecer una ponderación entre ambos.

Y por su parte AGUILERA VAQUÉS<sup>65</sup>, al tratar esta ponderación entre el medio ambiente y el desarrollo económico, considera que la ponderación de estos dos bienes constitucionales comporta que no se puedan explotar los recursos naturales sin tener en cuenta los aspectos medioambientales, es decir, se tiene que armonizar la explotación de los recursos con la protección de la naturaleza (SSTC 64/1982 y 102/1995).

Y al respecto, el Tribunal Constitucional considera que el desarrollo económico no puede ser cuantitativo, sino cualitativo.

A diferencia de lo que ocurre en nuestra Constitución, así como en la portuguesa, ni la Constitución francesa, ni la italiana, ni la

---

<sup>65</sup> AGUILERA VAQUÉS, M. *El desarrollo sostenible y la Constitución Española*, op. cit., p. 115.

estadounidense, ni la alemana, se refieren al derecho al ambiente. No obstante, en los últimos años, estos países están promulgando leyes que tratan esta materia.

Además de la Constitución, en el marco nacional encontramos ya en el siglo XXI, numerosas leyes españolas que han recibido el concepto de desarrollo sostenible, en diferentes ámbitos de actuación relativos a la protección del medio ambiente, y por tanto hacen referencia a tal principio.

Podemos mencionar al respecto, la *Ley 3/1995, de 23 de marzo, de Vías Pecuarias*; la *Ley 11/1997, de 24 de abril, de Envases y Residuos de Envases*; la *Ley 3/2001, de 26 de marzo de Pesca Marítima del Estado*; la *Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de montes*; la *Ley 27/2006, de 18 de julio, que regula los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente*; la *ley 9/2006, de 28 de abril, sobre evaluación de efectos de determinados planes y programas de medio ambiente*; la *ley 34/2007, de 15 de noviembre, de calidad del aire y protección de la atmósfera*; o la *Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del patrimonio natural y de la biodiversidad*, entre otras<sup>66</sup>.

---

<sup>66</sup> Por ejemplo, en relación con determinados bienes y recursos naturales cuya utilización por el hombre puede causar su deterioro, pérdida, reducción, contaminación, etc., con grave perjuicio para la tutela ecológico-ambiental del patrimonio común, podemos citar el suelo y el agua. De hecho ambos disponen de legislación propia y moderna que contemplan el principio analizado entre las máximas a aplicar a la normativa sectorial.

Así la Ley de suelo de 2008 en su artículo 2, contempla el “principio de desarrollo territorial y urbano sostenible”, que aboga por la utilización del recurso suelo

Además de las leyes mencionadas, encontramos detalladamente regulado el concepto de principio sostenible en una ley relativamente reciente, que pese a los años que lleva en vigor, no ha visto todavía los frutos que esperaba cuando se redactó y aprobó.

Me refiero a la *Ley 45/2007, de 13 de diciembre, para el desarrollo sostenible del medio rural (LDSMR)* donde en su artículo 1 establece que el objeto de la ley es *regular y establecer medidas para favorecer el desarrollo sostenible del medio rural en tanto que suponen condiciones básicas que garantizan la igualdad de todos los ciudadanos en el ejercicio de determinados derechos*

---

conforme al interés general, al uso racional de los recursos naturales, a la protección del medio ambiente, etc. Sobre el alcance de dicha legislación del suelo, en su modalidad urbanizable y rural, vid. AMAT LLOMBART, P. "El estatuto jurídico de la propiedad privada inmobiliaria en el Código Civil y la Constitución. Su especial configuración por la Ley de suelo de 2007", *Revista General de Legislación y Jurisprudencia*, n. 3, 2008, pp. 399 a 450. También en esta línea, si bien en el marco del suelo no urbanizable, AMAT LLOMBART, P. "Régimen jurídico de la propiedad rústica en la legislación sobre suelo no urbanizable", *Estudios jurídicos de derecho agrario*, MARM, Madrid, 2008, pp. 91 a 117. Sobre la evolución de la ley de suelo en la búsqueda de un nuevo modelo de cohesión territorial, en el marco de las relaciones entre el espacio urbano y el medio agrario y rural, vid. el análisis crítico y las propuestas que formula MUÑIZ ESPADA, E. "La urgencia de legislar sobre la cohesión territorial. Urbanismo y espacio rural", *Revista de Derecho Agrario y Alimentario*, op. cit., pp. 102 y ss.

Por su parte, el otro gran recurso natural por su relevancia estratégica así como por su escasez y vulnerabilidad, es el agua. La legislación estatal en materia de aguas (RDL de 2001, que aprueba la Ley de aguas) contempla en grado sumo la visión proteccionista y conservadora de un recurso tan vital y escaso, cuya sostenibilidad ambiental, económica y social queda garantizada (al menos a nivel jurídico). En esta sede vid. AMAT LLOMBART, P. "Régimen jurídico del agua en el marco del desarrollo rural: agua, agricultura y sostenibilidad", *El desarrollo rural en la política agrícola común 2014-2020*, Aranzadi, Cizur Menor, 2012, pp. 279 a 330.

*constitucionales y en cuanto que tienen el carácter de bases de la ordenación general de la actividad económica en dicho medio.*

Asimismo, en el apartado segundo de este mismo artículo, prevé que esta ley *determinará los objetivos para las políticas de desarrollo rural sostenible de las Administraciones públicas, sin perjuicio de las competencias atribuidas a las Comunidades Autónomas en sus respectivos estatutos de Autonomía.*

Una vez establecido el objeto que va a regir la ley, en su Título I, bajo la rúbrica “Programación para el desarrollo rural sostenible”, su artículo 4 regula la programación de la acción de las Administraciones Públicas en relación con el medio rural, e incide en que ésta deberá perseguir su adecuación al principio de desarrollo sostenible, de acuerdo con los objetivos señalados en la ley. Esta programación además, deberá articular las formas de colaboración interadministrativa en este ámbito.

En el segundo apartado de dicho precepto, la ley contempla la posibilidad de que se elaboren criterios comunes para la colaboración entre las Administraciones Públicas a la hora de elaborar sus programaciones, y en especial a la hora de aplicar el Programa de Desarrollo Rural Sostenible (PDRS), regulado en su artículo 5.

También la Jurisprudencia acoge el principio de desarrollo sostenible. Podemos destacar al respecto la Sentencia del Tribunal

Supremo, Sala III, Sección Tercera, de 31 de marzo de 1998, que desestima el recurso interpuesto contra el Acuerdo del Consejo de Ministros de 25 de mayo de 1993 por el que se autoriza la inclusión de las salinas de Ibiza y Formentera en la Lista del Convenio sobre Humedales de Importancia Internacional.

Entre otros argumentos, se desestima el recurso por considerar que dicho Acuerdo fue dictado en cumplimiento de la Proposición no de Ley aprobada por el Congreso de los Diputados y de los mandatos del art. 45.1 y 2 de la CE, orientados a garantizar un desarrollo sostenible, equilibrado y racional, que no olvida a las generaciones futuras y que haga compatible el desarrollo de la actividad económica y la mejora de la calidad de vida.<sup>67</sup>

---

<sup>67</sup> Apartado 4º de los Fundamentos Jurídicos de la STC 102/1995.



## **2. CONTENIDO Y APLICACIÓN DEL PRINCIPIO DE DESARROLLO SOSTENIBLE AL MEDIO RURAL**

### **2.1. Contenido del Principio de Desarrollo Sostenible**

Hasta el momento nos hemos centrado en analizar el concepto y origen del principio de desarrollo sostenible, así como su ámbito de aplicación, pero todavía no nos hemos detenido a analizar los objetivos perseguidos, ni las medidas concretas y acciones establecidas legalmente para conseguirlos. En definitiva, el contenido propio de este principio.

RAMÓN FERNANDEZ<sup>68</sup>, cuando reflexiona sobre la expresión «desarrollo sostenible», concluye que no hace tanto tiempo se trataba de una expresión que sólo utilizaban algunos expertos, y que ya desde hace unos años se utiliza en el lenguaje común, es de todos conocida, pero sin una clara conciencia de su significado en muchas ocasiones, para justificar con su sola invocación la adopción de todo tipo de medidas, que algunas veces son meramente cautelares, y en otras ocasiones, definitivas, y que no sólo pretenden conservar lo que todavía se tiene, sino también recuperar una parte de lo que se ha perdido rectificando para ello drásticamente las políticas o cursos de acción emprendidos con anterioridad.

---

<sup>68</sup> RAMÓN FERNÁNDEZ, T. "Política territorial, desarrollo sostenible y seguridad jurídica", en Ordenación y gestión del territorio turístico, Valencia, 2002.

Miguel DELIBES<sup>69</sup> en el año 1975 advertía que «el verdadero progresismo no estriba en un desarrollo ilimitado y competitivo, ni en fabricar cada día más cosas, ni en inventar necesidades al hombre, ni en destruir la Naturaleza, ni en sostener un tercio de la Humanidad en el delirio del despilfarro mientras los otros dos tercios se mueren de hambre, sino en racionalizar la utilización de la técnica, facilitar el acceso de toda la comunidad a lo necesario, revitalizar los valores humanos, hoy en crisis, y establecer las relaciones hombre-naturaleza en un plano de concordia»<sup>70</sup>. Asimismo, denunciaba que la «entronización de las cosas» era la causa de la deshumanización progresiva de la Sociedad y de la agresión a la Naturaleza.

Ya hemos visto que nos encontramos ante un principio constitucional, un verdadero principio jurídico, orientador del resto del Ordenamiento jurídico, en el que se deben amparar los Tribunales a la hora de aplicar el Derecho y la Justicia.

Se trata además de un principio de alcance horizontal<sup>71</sup>, que alcanza al derecho público y al privado.

---

<sup>69</sup> En el Discurso de ingreso en la Real Academia Española, pronunciado el 25 de mayo de 1975.

<sup>70</sup> Vid. también DELIBES, M. El mundo en la agonía, Círculo de Lectores, Madrid, 1988, p. 19.

<sup>71</sup> PIÑAR MAÑAS, J.L. op. cit., p. 45.

Parece que ha quedado claro que las ideas de racionalización y concordia, así como de equilibrio, son claves para conseguir ese desarrollo sostenible tan perseguido. Un desarrollo sostenible que en opinión de autores como PIÑAR MAÑAS, y que hacemos también nuestra, para lograrlo es necesario un cambio cultural y político, porque sólo este es el que, frente al «desarrollo insostenible» puede preservar el planeta para las generaciones futuras.<sup>72</sup>

## **2.2. Aplicación y ejecución práctica del principio de desarrollo sostenible**

Como hemos visto en apartados anteriores, el principio de desarrollo sostenible se encuentra contenido en Leyes ordinarias. Sin embargo, su aplicación y ejecución práctica suele llevarse a cabo por normas administrativas inferiores a la Ley, que a su vez aprueban Planes o Estrategias generales sobre un ámbito en concreto.

Dentro del ámbito que nos interesa, el desarrollo sostenible, la Ley 45/2007 establece un instrumentos de programación y colaboración entre Administraciones, principalmente, prevé la aprobación de un «Programa de Desarrollo Rural Sostenible» plurianual a nivel nacional.<sup>73</sup>

---

<sup>72</sup> PIÑAR MAÑAS, J.L. op. cit., p.25.

<sup>73</sup> En relación con la aplicación práctica de dicha Ley 45/2007 por cuanto afecta al sector agrario-rural y su necesaria orientación a la sostenibilidad económica, social y medioambiental, vid. AMAT LLOMBART, P. "Instituciones jurídicas para el desarrollo sostenible del medio rural: el modelo de agricultura territorial, el contrato

Esta previsión se materializó gracias al Real Decreto 752/2010, de 4 de junio, que aprobó el Primer Programa de Desarrollo Rural Sostenible (PDRS), para el período 2010-2014. Se configura como instrumento principal para la planificación de la acción de la Administración General del Estado en relación con el medio rural, y cuya elaboración se coordinó con las Comunidades Autónomas (CCAA).

Este programa concretará los objetivos, planes y actuaciones sectoriales a desarrollar por la Administración, y los que sean concertados con las Administraciones de las Comunidades Autónomas. En él se definen la estrategia y objetivos de desarrollo rural, las zonas rurales donde se aplicará, las medidas de desarrollo rural sostenible que se pondrán en marcha, el marco de actuación de cada Administración Pública y el sistema para evaluar el cumplimiento de los objetivos planteados.

Con carácter previo a su aprobación, este Programa será sometido a informe del Consejo para el Medio Rural y de la Mesa de Asociaciones de Desarrollo Rural.

Su aprobación corresponderá al Gobierno, mediante Real Decreto acordado en Consejo de Ministros, y tendrá carácter plurianual.

---

territorial y el contrato territorial de zona rural", Un marco jurídico para un medio rural sostenible, Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino, Madrid, 2011, pp. 161 a 206.

En cuanto a las posibles modificaciones del Programa, éstas podrán acordarse por el Gobierno, previo informe del Consejo para el Medio Rural y de la Mesa de Asociaciones del Desarrollo Rural.

Una vez aprobado el Programa, se ejecutará por las Administraciones competentes, como ya hemos indicado en el apartado correspondiente a la aplicación de la normativa referente al principio de desarrollo sostenible.

Insistimos en la necesidad de implantar un sistema de cooperación entre los distintos órganos y administraciones competentes, entre el Estado y las Comunidades Autónomas, que favorezca y agilice la aplicación efectiva de medidas dirigidas a obtener un desarrollo sostenible rural. De lo contrario, de nada sirve legislar, aprobar diferentes leyes que contemplen medidas utópicas y sin contenido real, si después no se desarrollan para su aplicación efectiva, o carecen de la financiación adecuada para su implementación.

Quizá el problema radique en que la economía continúa prevaleciendo frente a la protección medioambiental y frente a la revitalización de las zonas rurales en España.

Analicemos con mayor detenimiento, dentro del ámbito que ahora nos interesa, la aprobación de un «Programa de Desarrollo Rural Sostenible» a nivel nacional.

Estos Programas o Planes que deben partir del Estado, se elaboran siempre en coordinación con las distintas CAA y Entidades Locales, respetando el marco competencial, y promover la participación del sector privado.

La Ley establece criterios de cooperación entre Administraciones Públicas. Esta cooperación va a condicionar la adecuada aplicación de la Ley, para lo cual los convenios de colaboración constituyen un instrumento básico<sup>74</sup>.

Con este mismo fin, las CCAA y Entidades Locales, a su vez, adoptarán Directrices Estratégicas Territoriales de Ordenación Rural, para orientar la localización territorial de las medidas que surgen del PDRS.

Otra competencia de las CCAA consiste en aprobar un Plan de Zona Rural, que contemple las actuaciones que las Administraciones competentes en cada caso hayan de llevar a cabo en dicha zona. Porque no olvidemos que la Ley 45/2007 es una ley de orientación territorial, lo que implica que será aplicada tomando en consideración criterios y directrices de ordenación territorial, en los que nos detendremos en el siguiente apartado.

---

<sup>74</sup> Estos criterios de cooperación se encuentran en el Capítulo III de la Ley 45/2007, de 13 de diciembre, para el desarrollo sostenible del medio rural.

Por tanto, a la vista de la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, es necesario que se aplique un sistema de coordinación y colaboración ejecutiva entre los distintos órganos legislativos y ejecutivos competentes en materia de desarrollo sostenible.

AMAT LLOMBART<sup>75</sup>, opina que el mejor sistema aplicable es aquel que resulte rápido, económicamente viable y que se traduzca en resultados prácticos visibles. Y pone como ejemplo negativo, dentro del ámbito del desarrollo sostenible del medio rural, la aplicación de la Ley 45/2007, la cual se aprueba en el año 2007, y sin embargo, hasta el mes de junio de 2010 no se aprobó el primer PDRS 2010-2014. Este Programa además, está pendiente de las Directrices y Planes de las CCAA, que a día de hoy todavía no se han aprobado, y cuando se aprueben, será necesaria más regulación ejecutiva para las acciones sectoriales, como por ejemplo el fomento de la agricultura territorial.

La conclusión a la que llega AMAT LLOMBART, y que hago mía, es que siete años después de aprobada la Ley nacional, el sistema no está plenamente en funcionamiento, y ello no es realmente un signo de eficacia.

---

<sup>75</sup> AMAT LLOMBART, P. "Agriculture and the requirements of a sustainable development", XXVI European Congress and Colloquium of Agricultural Law, Commission I, Bucarest, 21 a 24 de Septiembre de 2011, pp. 1 a 23. [http://www.cedr.org/congresses/bucarest/pdf/Commission\\_I\\_Espagne.pdf](http://www.cedr.org/congresses/bucarest/pdf/Commission_I_Espagne.pdf)  
Publicado un resumen en la obra colectiva *Agriculture and the requirements of a sustainable development*, Ed. L'Harmattan, París, 2013, pp. 501 a 506.

### **2.3. Marco territorial y zonificación**

En el ámbito nacional, *la Ley 45/2007, de 13 de diciembre, para el desarrollo sostenible del medio rural (LDSMR)*, abarca y refleja la preocupación acerca de la concentración del desarrollo económico en el medio más urbano, fenómeno que ha provocado un correlativo atraso económico y social relativo en el medio rural. Esta realidad preocupa, teniendo en cuenta la importancia del medio rural en España, que integra el 20 por ciento de la población, y donde se encuentran la totalidad de nuestros recursos naturales, y parte de nuestro patrimonio cultural, además de actividades residenciales y de ocio que cada vez están más en auge.

España ha carecido en todo momento de una política rural propia, por lo que se ha visto obligada a apoyarse en reglamentos comunitarios. Pero no es suficiente el apoyo en la política agraria comunitaria. Como la ley referenciada anuncia, nuestro país necesita dotarse de una legislación adecuada para así poder fomentar el desarrollo sostenible de su medio rural, en busca de una relación de complementariedad entre el medio rural y el urbano.

Como la ley referenciada anuncia, nuestro país necesita dotarse de una legislación adecuada para así poder fomentar el desarrollo sostenible de su medio rural, en busca de una relación de complementariedad entre el medio rural y el urbano.



El medio rural sigue mostrando un diferencial de desarrollo con respecto al medio urbano, especialmente en determinadas zonas rurales, lo cual puso de manifiesto las carencias del modelo esencialmente agrarista, y la necesidad de producir un cambio en el enfoque de las políticas públicas, que para atender a zonas marginadas, debía pasar de un enfoque agrarista y sectorial, a un enfoque fundamentalmente territorial e integral.

Esta situación motivó la promulgación de la LDSMR, que pretende impulsar el desarrollo en las zonas rurales, y prioritariamente, en las que padecen un grado mayor de atraso relativo, independientemente de su localización dentro del Estado, de ahí las notas de territorialidad y zonificación que caracterizan a esta ley.

Esta ley establece las bases de una política rural propia, como política de Estado, adaptada a las condiciones económicas, sociales y medioambientales particulares del medio rural español, que permita la aplicación de los instrumentos de las políticas europeas de manera complementaria a las políticas sectoriales convencionales, para conseguir un desarrollo sostenible sobre el medio rural.

El contenido del principio de desarrollo sostenible consiste en conseguir una serie de mejoras en la situación, tanto social como económica de la población que reside en estas zonas rurales. También se persigue el acceso a unos servicios públicos suficientes y de calidad.

El objetivo básico de la Ley es regular y establecer medidas para favorecer el logro de un desarrollo sostenible del medio rural, mediante la acción de la Administración General del Estado y la concertada con las demás Administraciones Públicas. Sus objetivos generales son simultáneamente económicos, sociales y medioambientales.<sup>76</sup>

Las medidas que la LDSMR propone, cubren una gran variedad de objetivos, desde los orientados a la diversificación de la actividad económica y la mejora de infraestructuras y equipamientos públicos, a los de prestación de servicios sociales básicos y el logro de una calidad ambiental en el medio rural. Concretamente, estas medidas se encuentran contenidas en el Capítulo VI de la Ley, y se agrupan en diversificación económica, conservación de la naturaleza y gestión de los recursos naturales, creación y mantenimiento del empleo, infraestructuras, equipamientos y servicios básicos, energías renovables, agua, tecnologías de la información y la comunicación, seguridad ciudadana, educación, cultura, sanidad, empleo público, protección social, y urbanismo y vivienda.

Además, se trata de una Ley de orientación territorial, por lo que se aplicará teniendo en consideración una serie de criterios y

---

<sup>76</sup> Vid NOGALES NAVARRO, M.A. "Desarrollo rural y desarrollo sostenible: la sostenibilidad ética" en *Revista de economía pública, social y cooperativa* nº 55, 2006, pp. 7 a 42, así como a GONZÁLEZ REGIDOR, J. *Desarrollo rural sostenible: un nuevo desafío. Ley para el Desarrollo Sostenible del Medio Rural*, Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, Mundi Prensa, Madrid, 2008.

directrices de ordenación territorial que se regulan en sus artículos 9 y 10, dentro del Capítulo II que responde a la rúbrica de “Ámbito territorial de aplicación”. Singularmente, la Ley contempla zonas rurales diferenciadas según una tipología establecida que detallaremos a continuación, define zonas rurales prioritarias y prevé el establecimiento de un plan de zona rural.

El artículo 9, bajo el título de “zonas rurales”, define y delimita el ámbito de aplicación del PDRS, que afectará a *los términos municipales del medio rural que estén integrados en las zonas rurales delimitadas y calificadas como tales*, de acuerdo con lo previsto en el artículo 10.

Para entender mejor el significado de “medio rural” y “zona rural” que iremos utilizando a lo largo de esta investigación, debemos acudir al artículo 3 de la misma ley, que los define del siguiente modo.

1. *Medio rural como el espacio geográfico formado por la agregación de municipios o entidades locales menores definido por las administraciones competentes que posean una población inferior a 30.000 habitantes y una densidad inferior a los 100 habitantes por km<sup>2</sup>.*

2. *Zona rural como ámbito de aplicación de las medidas derivadas del Programa de Desarrollo Rural Sostenible regulado por esta Ley,*

*de amplitud comarcal, subprovincial, delimitado y calificado por la Comunidad Autónoma competente.*

Además de estos dos conceptos, el artículo 3 en su apartado c), define otro concepto relacionado con los anteriores, *municipio rural de pequeño tamaño*, aplicable a aquel municipio que posea una población residente inferior a los 5.000 habitantes y esté integrado en el medio rural.

El artículo 10 se dedica a la delimitación y calificación de las zonas rurales. Y ello porque, como hemos visto anteriormente, para poder aplicar el Programa de DRS deberemos seguir unos criterios territoriales, y por tanto, cada Comunidad Autónoma, encargada de la aplicación del programa, deberá zonificar su territorio de acuerdo con los tipos regulados en el artículo referenciado, que son tres: *a) zonas rurales a revitalizar, b) zonas rurales intermedias, y c) zonas rurales periurbanas.*

Esta clasificación sigue un orden de mayor a menor necesidad de intervención, teniendo en cuenta que el alcance de las acciones y medidas previstas por la LDSMR pretende llevar a cabo un impulso de desarrollo en las zonas rurales y, prioritariamente, en las que padecen un grado mayor de atraso relativo, cualquiera que sea su localización dentro del Estado.

Las *zonas rurales a revitalizar* se definen como aquellas con escasa densidad de población, elevada significación de la actividad

agraria, bajos niveles de renta y un importante aislamiento geográfico o dificultades de vertebración territorial.

Las *zonas rurales intermedias*, son aquellas que poseen ligeramente mayor densidad que las anteriores, no se dedican únicamente a la actividad agraria, sino que existe una diversificación en el empleo entre el sector primario, secundario y terciario, bajos o medios niveles de renta y distantes del área directa de influencia de los grandes núcleos urbanos.

La tercera clasificación de zonas se refiere a las *zonas rurales periurbanas*. La población en estas zonas es creciente, predomina el sector terciario, con niveles medios o altos de renta, y están situadas en el entorno de las áreas urbanas o áreas con densidad de población.

Como es lógico, la Ley de DSMR, en su objetivo por mejorar la situación de las zonas rurales en todos sus aspectos, se centra prioritariamente en las zonas más desfavorecidas y que precisan de una actuación más profunda y urgente. Estas zonas son las denominadas zonas rurales *prioritarias*, que La ley de DS considera como tales, a efectos de aplicación del Programa de Desarrollo Sostenible, a las zonas rurales a revitalizar, a las áreas integradas en la Red Natura 2000 y a los municipios rurales de pequeño tamaño de las clases segunda y tercera de zonas rurales, salvo excepciones para casos concretos.

Cuando hablamos de medidas concretas a adoptar para alcanzar un desarrollo sostenible, es necesario mencionar la *Estrategia Española de Desarrollo Sostenible*, documento aprobado por el Consejo de Ministros de 23 de noviembre de 2007.

Esta Estrategia fue elaborada por el Grupo Interministerial para la Revisión de la Estrategia de Desarrollo Sostenible de la Unión Europea y la preparación de la Estrategia Española de Desarrollo Sostenible, bajo la coordinación de la Oficina Económica del Presidente del Gobierno español. El Grupo, que cuenta con representantes de la mayor parte de los Ministerios, está presidido por la Secretaría de Estado de Economía y la Subsecretaría del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medioambiente se constituye como la secretaría del mismo.

La aspiración de esta estrategia era conseguir una sociedad más coherente en el uso racional de sus recursos, socialmente más equitativa y cohesionada y territorialmente más equilibrada.

Esta Estrategia la enmarcamos dentro de la Estrategia de desarrollo Sostenible de la UE (UEDS), que fue renovada en el Consejo de Bruselas de 2006, fijando un principio general consistente en “determinar y elaborar medidas que permitan mejorar continuamente la calidad de vida para las actuales y futuras generaciones mediante la creación de comunidades sostenibles capaces de gestionar y utilizar los recursos de forma eficiente, para aprovechar el potencial de innovación ecológica y social que ofrece

la economía, garantizando la prosperidad, la protección del medio ambiente y la cohesión social”.<sup>77</sup>

---

<sup>77</sup> Estrategia Española de Desarrollo Sostenible, Ministerio de la presidencia , Madrid, 2007, p.10





### **3. EL MODELO DE AGRICULTURA TERRITORIAL EN EL MARCO DEL DS DEL MEDIO RURAL.**

#### **3.1. Introducción al modelo de Agricultura Territorial**

Como hemos podido comprobar hasta ahora, actualmente se ha dotado al medio rural de una importancia de la que carecía hasta no hace muchos años.

Y su importancia se debe, entre otros aspectos, a que el medio rural en España integra el 20 por 100 de la población, ocupa el 90 por 100 del territorio, y en él se encuentran la totalidad de nuestros recursos naturales y una parte significativa de nuestro patrimonio cultural, por lo que se constituye en uno de los pilares de la realidad socio-económica española<sup>78</sup>.

Sin embargo, hace tiempo que se constató que el medio rural español sigue mostrando un diferencial de desarrollo con respecto al medio urbano, especialmente acusado en determinadas zonas rurales, y ello puso de manifiesto las carencias de este modelo esencialmente agrarista, y la necesidad de realizar un cambio en el enfoque de las políticas públicas, el cual a fin de atender a territorios

---

<sup>78</sup> Vid. Preámbulo de la Ley 45/2007, de 13 de diciembre, de desarrollo sostenible del medio rural.

y poblaciones marginados con frecuencia, debía pasar de un enfoque agrarista y sectorial, a un enfoque territorial e integral<sup>79</sup>.

Todo esto motivó que se promulgara la Ley 45/2007, de 13 de diciembre, de desarrollo sostenible del medio rural, que contempla la necesidad que tiene España de disponer de una política rural propia, adaptada a nuestras condiciones económicas, sociales y medioambientales particulares. España precisa de una legislación adecuada para el fomento del desarrollo de su medio rural. Hasta ahora, mientras otros países tenían políticas específicas de desarrollo rural, nuestro país cubría esta carencia acudiendo a reglamentos comunitarios, y apoyándose en la política agraria comunitaria y en sus objetivos, programas e instrumentos financieros.

Y esta política rural propia que perseguimos debe buscar el logro de una mayor integración territorial de las zonas rurales, facilitando una relación de complementariedad entre el medio rural y el urbano, y fomentando en el medio rural un desarrollo sostenible. Esta iniciativa debe partir del Estado, concertarse en las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales, respetando el marco competencial, y promover la participación del sector privado<sup>80</sup>.

---

<sup>79</sup> AMAT LLOMBART, P., "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 *Un marco jurídico para un medio rural sostenible*, **Coord. Esther Muñoz Espada**, MARM, Valencia, 2011, pp. 161 a 206.

<sup>80</sup> Preámbulo de la Ley 45/2007, de 13 de diciembre, para el desarrollo sostenible del medio rural.

Para conseguir la integración territorial de las zonas rurales, que es uno de los principales objetivos de la Ley de DS, esta ley comprende acciones y medidas para llevar a cabo un impulso de desarrollo en las zonas rurales y, prioritariamente, en las que padecen un grado mayor de atraso relativo. Se convierte de esta manera en una ley de *orientación territorial*, que implica que será aplicada tomando en consideración criterios y directrices de ordenación territorial. Como veremos más adelante, esta ley distingue las zonas rurales según su grado de “necesidad de ayuda”, y prevé el establecimiento de un plan por zona rural.

Este apartado está dedicado al modelo de agricultura territorial, que surge a partir de los objetivos de integración territorial de las zonas rurales, y concretamente, de las zonas rurales más debilitadas, denominadas “prioritarias”.

El marco normativo legal donde se incardina dicho modelo agrario es el artículo 16 de la Ley 45/2007, de 13 de diciembre, para el desarrollo sostenible del medio rural, primer precepto dentro del Capítulo V “Acciones generales para el desarrollo rural sostenible”.

El artículo 16, bajo la rúbrica “Apoyo a la agricultura territorial”, no define directamente la agricultura territorial, pero se puede identificar desde varias perspectivas: territorial, empresarial o de explotación, así como desde una perspectiva subjetiva o del agricultor.

El precepto estudiado dispone lo siguiente:

**“1. Artículo 16. Apoyo a la agricultura territorial.**

1. Las Administraciones Públicas, en el ámbito de sus respectivas competencias, promoverán el mantenimiento y la mejora de una actividad agrícola, ganadera y forestal suficiente y compatible con un desarrollo sostenible del medio rural, en particular en las zonas rurales prioritarias o calificadas como de agricultura de montaña, mediante:

a. *La prestación de una atención preferente a los profesionales de la agricultura, y de ellos prioritariamente a los que sean titulares de una explotación territorial. Esta preferencia se aplicará, en particular, en la asignación de derechos de producción o de pago único de la reserva nacional o derivados de otros fondos o normas comunitarias o nacionales, y en la percepción de incentivos para la reestructuración sectorial de la Política Agraria Común.*

b. *La aplicación de las medidas de los reglamentos comunitarios relativos a la ayuda al desarrollo rural, con carácter prioritario, a los profesionales de la agricultura titulares de explotaciones territoriales.*

*La aplicación prioritaria de estas medidas se extenderá a los profesionales de la agricultura titulares de explotaciones calificadas como ecológicas.*

*Estas medidas se aplicarán con los niveles de apoyo máximos posibles, cuando el beneficiario sea una mujer o un joven agricultor, titular o cotitular de una explotación, los profesionales de la agricultura, personas físicas que obtengan al menos el 50 por ciento de su renta de actividades agrarias, o cuando se trate de cooperativas y sociedades agrarias de transformación de explotación comunitaria de la tierra o ganado.*

2. *Para contribuir al logro de los fines señalados en el apartado anterior, se regulará y fomentará la suscripción de contratos territoriales de zona rural.*

*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.*

*La suscripción de estos contratos será requisito necesario para beneficiarse de las prioridades señaladas en el apartado anterior, y sus determinaciones se ajustarán a las Directrices Estratégicas Territoriales de Ordenación Rural. El resto de sus requisitos, condiciones y efectos se determinarán reglamentariamente.*

*3. A los efectos de lo previsto en este artículo, se entenderá por profesional de la agricultura la persona física titular de una explotación agrícola, ganadera o forestal que requiera un volumen de empleo de al menos media Unidad de Trabajo Agrario y que obtenga, al menos, el 25 % de su renta de actividades agrarias o complementarias.*

*Asimismo, se presumirá el carácter de profesional de la agricultura al titular de una explotación agrícola, ganadera o forestal dado de alta en el Sistema Especial para Trabajadores por Cuenta Propia Agrarios del Régimen Especial de los Trabajadores por Cuenta Propia o Autónomos, así como los encuadrados en dicho Régimen por su actividad agraria.*

*4. También tendrán la consideración de profesional de la agricultura, las entidades asociativas agrarias titulares de explotaciones agrícolas, ganaderas o forestales, que requieran un volumen de empleo de al menos una Unidad de Trabajo Anual. Estas explotaciones tendrán la consideración de explotación territorial, cuando su dimensión económica sea inferior a las Unidades de Dimensión Económica europea establecidas para el titular persona física en el apartado anterior, incrementadas en función del número de socios que reúnan la condición de profesional de la agricultura.*

### **3.2. Perspectivas desde las que se identifica el modelo de Agricultura Territorial**

Como hemos indicado, este precepto no define directamente a la denominada «agricultura territorial», modelo que, sin embargo, se puede identificar desde distintas perspectivas. AMAT LLOMBART<sup>81</sup>

---

<sup>81</sup> AMAT LLOMBART, P., "Instituciones jurídicas para el desarrollo sostenible del medio rural: el modelo de agricultura territorial, el contrato territorial y el contrato

señala en las siguientes: perspectiva puramente territorial, perspectiva empresarial o de explotación, y, finalmente, una perspectiva subjetiva o del agricultor.

a) Perspectiva territorial

Desde la perspectiva territorial, como una agricultura que se desarrolla particularmente, en determinadas zonas rurales prioritarias y en otras calificadas como de agricultura de montaña.

Estas zonas rurales denominadas “prioritarias” quedan delimitadas por la Ley de DS, en su artículo 10, que las califica de acuerdo con los siguientes grupos:

a.1. Zonas rurales a revitalizar: aquellas con escasa densidad de población, elevada significación de la actividad agraria, bajos niveles de renta y un importante aislamiento geográfico o dificultades de vertebración territorial.

a.2. Zonas rurales intermedias: aquellas de baja o media densidad de población, con un empleo diversificado entre el sector primario, secundario y terciario, bajos o medios niveles de renta y distantes del área directa de influencia de los grandes núcleos urbanos.

---

territorial de zona rural”, en *Un marco jurídico para un medio rural sostenible*, Coord. Esther Muñoz Espada, op.cit., p. 161 y ss.

a.3. Zonas rurales periurbanas: aquellas de población creciente, con predominio del empleo en el sector terciario, niveles medios o altos de renta y situadas en el entorno de las áreas urbanas o áreas densamente pobladas.

Además de estas zonas, también son consideradas como prioritarias, las áreas integradas en la Red Natura 2000 y los municipios rurales de pequeño tamaño.

Excepcionalmente, en la delimitación de estas zonas podrán incluirse otros municipios que no reúnan dichas características, cuando la homogeneidad y funcionalidad de la zona así lo exijan.

Habrà que estar, por lo tanto, a la zonificación que las Comunidades Autónomas (CCAA) ya han efectuado y comunicado en su día al Ministerio de Medio Ambiente, Medio Rural y Marino (MARM, que ha sido sustituido, desde finales de 2011 por el Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente), a efectos del Primer Programa de Desarrollo Rural Sostenible (PDRS) para el período 2010-2014, aprobado por el Real Decreto 752/2010, de 4 de junio.

#### b) Perspectiva empresarial

Una segunda perspectiva desde la que se identifica la denominada agricultura territorial, es la perspectiva empresarial, desde la cual la agricultura territorial que preferentemente se intenta

impulsar es la desarrollada en las llamadas «explotaciones territoriales». Véase el apartado tercero, último párrafo, y apartado cuarto, del artículo 16 antes mencionado, que definen la *explotación territorial* como la explotación agrícola, ganadera o forestal que posea una dimensión económica inferior a 40 Unidades de Dimensión Económica europea cuando la titularidad corresponda a una persona física, y se encuentre localizada en una zona rural prioritaria o en una zona calificada como de agricultura de montaña.

Además, este precepto, en su apartado cuarto, incluye como explotación territorial a las entidades asociativas agrarias titulares de explotaciones agrícolas, ganaderas o forestales, que requieran un volumen de empleo de al menos una Unidad de Trabajo Anual, siempre y cuando su dimensión económica sea inferior a las Unidades de Dimensión Económica europea establecidas para el titular persona física, incrementadas en función del número de socios que reúnan la condición de profesional de la agricultura.

También resulta aplicable a las explotaciones prioritarias de la Ley 19/1995, de 4 de julio, de modernización de explotaciones agrarias, a las explotaciones ecológicas y a aquellas ubicadas en áreas de la Red Natura 2000.

#### c) Perspectiva subjetiva o del agricultor

Y por último, desde la perspectiva subjetiva o del agricultor, en cuanto potencial beneficiario de las ayudas y suscriptor del contrato



territorial, la agricultura territorial es aquella que preferentemente se lleva a cabo, por los titulares de alguna de las modalidades de explotación citadas anteriormente. Pero además, se atenderá preferentemente a los que resulten calificados como «profesionales de la agricultura»<sup>82</sup>, en la terminología del artículo 16 de la Ley 45/2007, a los «agricultores profesionales»<sup>83</sup>, según la terminología

---

<sup>82</sup> A los efectos del artículo 16.3 de la Ley 45/2007, de 13 de diciembre, para el desarrollo sostenible del medio rural (redactado por la disposición final tercera de la Ley 10/2009, de 20 de octubre, de creación de órganos consultivos del Estado en el ámbito agroalimentario y de determinación de las bases de representación de las organizaciones profesionales agrarias), se entenderá por «profesional de la agricultura» la persona física titular de una explotación agrícola, ganadera o forestal que requiera un volumen de empleo de al menos media Unidad de Trabajo Agrario y que obtenga, al menos, el 25 por cien de su renta de actividades agrarias o complementarias.

Asimismo, se presumirá el carácter de profesional de la agricultura al titular de una explotación agrícola, ganadera o forestal dado de alta en el Sistema Especial para Trabajadores por Cuenta Propia Agrarios del Régimen Especial de los Trabajadores por Cuenta Propia o Autónomos, así como los encuadrados en dicho Régimen por su actividad agraria.

<sup>83</sup> El artículo 2.5 de la Ley 19/1995, de 4 de julio, de Modernización de las Explotaciones Agrarias, (redactado por el número 3 de la disposición final segunda de la Ley 35/2011 de 4 de octubre, sobre titularidad compartida de las explotaciones agrarias), define al «Agricultor profesional» como la persona física que siendo titular de una explotación agraria, al menos el 50 % de su renta total la obtenga de actividades agrarias u otras actividades complementarias, siempre y cuando la parte de renta procedente directamente de la actividad agraria de su explotación no sea inferior al 25 % de su renta total y el volumen de empleo dedicado a actividades agrarias o complementarias sea igual o superior a la mitad de una Unidad de Trabajo Agrario.

A estos efectos se considerarán actividades complementarias la participación y presencia de la persona titular, como consecuencia de elección pública, en instituciones de carácter representativo, así como en órganos de representación de carácter sindical, cooperativo o profesional, siempre que éstos se hallen vinculados al sector agrario. También se considerarán actividades complementarias las de transformación de los productos de la explotación agraria

del artículo 2.5 de la Ley 19/1995, así como a los «agricultores prioritarios», cuyo régimen jurídico aparece regulado en dicha ley<sup>84</sup>.

Aunque el contrato territorial será objeto de estudio más adelante, cabe destacar el *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*, en relación con la definición del concepto de agricultura territorial.

De hecho el «contrato territorial» se configura como la clave de bóveda para la implantación de dicho modelo de agricultura territorial, a tenor de lo preceptuado en el art. 16.2 de la Ley 45/2007: “para contribuir al logro de los fines señalados en el apartado anterior, se regulará y fomentará la suscripción de contratos territoriales de zona rural”.

Si acudimos al preámbulo del RD 1336/2011, entendemos la finalidad del contrato territorial, cuando afirma que “Los contratos territoriales se conciben como un instrumento de apoyo a las

---

y la venta directa de los productos transformados de su explotación, siempre y cuando no sea la primera transformación especificada en el apartado 1 del artículo 2, así como las relacionadas con la conservación del espacio natural y protección del medio ambiente, el turismo rural o agroturismo, al igual que las cinegéticas y artesanales realizadas en su explotación.

<sup>84</sup> El artículo 2.6 de la Ley 19/1995, de 4 de julio, de Modernización de las Explotaciones Agrarias Agricultor, «**Agricultor a título principal**», el agricultor profesional que obtenga al menos el 50 por 100 de su renta total de la actividad agraria ejercida en su explotación y cuyo tiempo de trabajo dedicado a actividades no relacionadas con la explotación sea inferior a la mitad de su tiempo de trabajo total.

políticas de desarrollo rural sostenible, con la intención de orientar e incentivar las actividades agrarias, entendidas en un sentido lo más amplio posible, hacia la multifuncionalidad y la generación de externalidades positivas que contribuyan eficazmente a mejorar los aspectos económicos, sociales y ambientales que configuran la sostenibilidad del medio rural, todo ello bajo la aplicación de un enfoque territorial”<sup>85</sup>.

Asimismo, en el mismo preámbulo, y en relación con el modelo de agricultura territorial, se puede leer:

“Básicamente se pretende con ellos conformar un marco contractual mediante el cual los titulares de las explotaciones agrarias asuman desarrollar un modelo de actividad agraria que genere externalidades en los ámbitos mencionados...”

A la vista de estas manifestaciones, deducimos que el modelo de agricultura territorial está enfocado a la consecución de externalidades positivas, y a la orientación de las explotaciones agrarias y su actividad hacia los principios de multifuncionalidad y diversificación.

Es decir, se trata de fomentar efectos beneficiosos para la sociedad y el interés público desde el punto de vista económico,

---

<sup>85</sup> MUÑIZ ESPADA, E. “Desarrollo rural y cohesión territorial a través de las nuevas funciones de agricultura”, en *Derecho agrario, agroalimentario y del desarrollo rural*, AMAT LLOMBART, P. (Dir), op.cit., pp. 179 a 190.

social y ambiental, ámbitos que constituyen el núcleo central del principio de sostenibilidad. También se pretende impulsar una agricultura que sea capaz de generar actividades complementarias y que disten de la actividad tradicional, que ha consistido en la obtención de materias primas y alimentos.

AMAT LLOMBART, P<sup>86</sup>, llega a la siguiente conclusión: “el modelo de «agricultura territorial» se califica y define ante todo por su plena identificación con los parámetros del desarrollo sostenible y la sostenibilidad del medio rural.”

Como hemos estudiado al inicio de este apartado, la LDSMR se trata de una ley de ordenación territorial, que da prioridad a determinadas zonas del territorio rural más necesitadas, para recibir ayudas o adoptar medidas. Esto se ve reflejado en el modelo de agricultura territorial, que posee un ámbito específico de actuación y de implantación, y no sólo desde la perspectiva territorial, sino también desde el ámbito objetivo, subjetivo y de la actividad sobre la que planea.

Este modelo también se aplicará con preferencia a determinados tipos de explotaciones agrarias establecidas en el territorio rural, en especial aquellas que por su dimensión económica-laboral o por sus

---

<sup>86</sup> AMAT LLOMBART, P., “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 *Un marco jurídico para un medio rural sostenible*, Coord. Esther Muñoz Espada, op.cit., p. 164.

características específicas, se consideran las más adecuadas para ejecutar los principios sostenibles en el medio rural.

Desde el punto de vista subjetivo, tendrán preferencia ciertos colectivos de agricultores y titulares de explotaciones agrarias que por su especial profesionalidad y arraigo en el sector agrario (agricultores profesionales), o por el interés superior que implica su instalación en este medio rural, como son las mujeres, jóvenes y cooperativas, entre otros, se convierten en acreedores preferentes de los incentivos que impulsan el modelo de agricultura territorial a través del contrato territorial, figura que estudiaremos más adelante en profundidad.

### **3.3. Instrumentos organizativos para el Desarrollo del Medio Rural**

No podemos finalizar el presente apartado sin tener en cuenta los instrumentos organizativos relativos al desarrollo en el medio rural, y que se contemplan en la Ley 45/2007, así como en el Real Decreto 865/2008, de 23 de mayo, por el que se regula la composición, funciones y funcionamiento de la Comisión Interministerial para el Medio Rural, del Consejo para el Medio Rural, del Consejo para el Medio Rural y de la Mesa de Asociaciones de Desarrollo Rural.

La Ley 45/2007 contempla, en sus artículos 38, 39 y 40 la creación de los instrumentos organizativos referenciados, y se redacta por la necesidad de adoptar unas medidas legales

multisectoriales y ambientales concretas, destinadas a favorecer un desarrollo rural sostenible, una diversificación ocupacional, una mejora de la actividad económica y social y un acceso de sus poblaciones a unos servicios públicos suficientes y de calidad. Al mismo tiempo, deberán poner en evidencia la estrecha interdependencia del mundo rural y el mundo urbano, así como la necesidad de una mejor integración entre ambas realidades sociales.

Estas medidas, deberán también ser acordes con las directrices y normativas comunitarias.

Con este propósito, la Ley 45/2007, procede a crear la Comisión Interministerial para el Medio Rural, como órgano de dirección y coordinación de los Departamentos ministeriales afectados, el Consejo para el Medio Rural, como órgano de coordinación y cooperación entre las Administraciones Públicas para el desarrollo sostenible del medio rural, así como una Mesa de Asociaciones de Desarrollo Rural, como órgano de participación, información y consulta de las entidades asociativas relacionadas con el medio rural de ámbito estatal.<sup>87</sup>

La *Comisión Interministerial para el Medio Rural* es el órgano colegiado responsable de dirigir y coordinar la acción de los distintos

---

<sup>87</sup> Preámbulo del REAL DECRETO 865/2008, de 23 de mayo, por el que se regula la composición, funciones y funcionamiento de la Comisión Interministerial para el Medio Rural, del Consejo para el Medio Rural y de la Mesa de Asociaciones de Desarrollo Rural.

departamentos ministeriales en relación con el medio rural y, en particular, las medidas de desarrollo rural reguladas en esta Ley. Su composición y funcionamiento se determinarán reglamentariamente. (art. 38 Ley 45/2007).

El *Consejo para el Medio Rural* se crea como órgano de coordinación y cooperación entre las Administraciones Públicas, para el desarrollo sostenible del medio rural. La composición y funciones del Consejo se establecerán reglamentariamente, en colaboración con las Comunidades Autónomas y la Federación Española de Municipios y Provincias, en cuanto asociación de Entidades Locales de ámbito estatal con mayor implantación.

El Consejo estará constituido por representantes de la Administración General del Estado, de las Comunidades Autónomas y de las Entidades Locales. (art. 39 Ley 45/2007).

Por último, se crea la *Mesa de Asociaciones de Desarrollo Rural*, como órgano de participación, información y consulta de las entidades asociativas relacionadas con el medio rural de ámbito estatal.

Su composición se determinará reglamentariamente, garantizándose, en todo caso, la participación de las organizaciones profesionales, empresariales, ecologistas y sindicales más representativas, vinculadas con el medio rural con implantación en

todo el territorio del Estado, así como de representantes de las Redes de Desarrollo Rural (art. 40 de la Ley 45/2007).



## **4. EL CONTRATO TERRITORIAL COMO INSTRUMENTO DE LAS POLÍTICAS DE DESARROLLO RURAL SOSTENIBLE**

### **4.1. Introducción y ámbito de aplicación**

Una vez estudiado y analizado el principio de desarrollo sostenible y su aplicación al medio rural, es hora de centrarnos y profundizar en el objeto de esta investigación, que no es otro que el instrumento que surge como apoyo a las políticas de desarrollo rural sostenible: el contrato territorial.

El contrato territorial es 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. Así lo define el artículo 2.1 del Real Decreto 1336/2011, de 3 de octubre, que regula el contrato territorial como instrumento para promover el desarrollo sostenible del medio rural.

El marco legislativo donde se incardinan los contratos territoriales es el artículo 16 de la Ley 45/2007, de 13 de diciembre, para el desarrollo rural sostenible, precepto que inaugura el Capítulo relativo a las “Acciones generales para el desarrollo rural sostenible”.

Dicho artículo 16 tiene como finalidad apoyar a la denominada “agricultura territorial”, modelo que como hemos estudiado en el apartado anterior, si bien no define directamente la Ley 45/2007, se

puede identificar desde una perspectiva puramente territorial, desde una perspectiva empresarial o de explotación, y finalmente, desde una perspectiva subjetiva o del agricultor. Este precepto se remitió a una futura normativa reglamentaria para la concreción del régimen jurídico del contrato territorial, normativa de desarrollo que ya ha sido aprobada mediante el Real Decreto 1336/2011.

Además de dicha ley, otra fuente normativa del contrato territorial es el Programa de Desarrollo Rural Sostenible (PDRS/2010-2014), el cual en su Capítulo 3 titulado “Actuaciones del Programa”, contempla la actuación denominada “apoyo a la suscripción de contratos territoriales de explotación”.

Nos llama la atención cómo ya desde su inicio, se ofrecen distintas denominaciones a este tipo de contratos por parte de la Ley 45/2007 y por el PDRS 2010-2014.

La primera califica esta figura como “contratos territoriales de zona rural”, mientras que el PDRS los denomina “contratos territoriales de explotación”, “contrato territorial de zona” o “contrato territorial”.

El término de “contrato territorial de explotación”, a juicio de AMAT LLOMBART<sup>88</sup> se refiere a la segunda dimensión de la agricultura

---

<sup>88</sup> AMAT LLOMBART, P., “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 Un marco jurídico para un medio rural sostenible, Coord. Esther Muñoz Espada, MARM, Valencia, 2011, p. 166.

territorial que hemos mencionado anteriormente, esto es, a la dimensión objetiva o de la empresa agraria, de la explotación, en cuanto marco jurídico-económico y como organización empresarial del titular dedicada al ejercicio de un nuevo modelo de agricultura: la agricultura sostenible.

La otra denominación que nos ofrece el PDRS 2010-2014 de “contrato territorial de zona rural”, que finalmente acogerá el RD 1336/2011, se refiere a la primera dimensión de la agricultura territorial, que es la zonificación o determinación particular de las áreas geográficas precisas de actuación de dicho contrato, a las que se adaptará para cubrir las necesidades específicas de cada zona de actuación, que establezcan las CCAA.

La insuficiente regulación de este tipo de contratos por la ley antedicha y el PDRS, propicia que se dicte el Real Decreto 1336/2011, de 3 de octubre, que regula el contrato territorial como instrumento para promover el desarrollo sostenible del medio rural<sup>89</sup>.

En el preámbulo de dicho RD, los contratos territoriales se conciben como un instrumento de apoyo a las políticas de desarrollo rural sostenible, con la intención de orientar e incentivar las actividades agrarias, entendidas en un sentido lo más amplio posible, hacia la multifuncionalidad y la generación de externalidades

---

<sup>89</sup> RODRÍGUEZ-CHAVES MIMBRERO, B. “El Contrato territorial y el contrato territorial de zona rural : dos instrumentos para promover una gestión sostenible del medio rural” en *Ambienta: Revista del Ministerio de Medio Ambiente*, nº 97, 2011, pp. 66 a 83.

positivas que contribuyan eficazmente a mejorar los aspectos económicos, sociales y ambientales que configuran la sostenibilidad del medio rural, todo ello bajo la aplicación de un enfoque territorial.

Además, este RD ofrece homogeneidad terminológica a los contratos territoriales, regulando dos modalidades de contratos en su artículo primero: los *contratos territoriales* y los *contratos territoriales de zona rural*.

Con el primer término “contrato territorial”, de alcance mayor y general, el legislador pretende ofrecer una categoría general, y así no excluir del acceso a posibles ayudas o incentivos a aquellos agricultores cuyas explotaciones no se encuentren dentro de las zonas específicas comunicadas por las CCAA al Estado, siempre y cuando se cumplan los requisitos subjetivos exigidos por el RD 1336/2011.

Con el segundo término “contrato territorial de zona rural”, el legislador limita este tipo de contratos a los titulares de explotaciones agrarias de las zonas rurales incluidas en el Programa de Desarrollo Rural Sostenible, estableciendo de esta manera una categoría específica.

A la vista de estas dos modalidades, el régimen jurídico del contrato territorial de zona rural se integra por el régimen básico previsto por el RD 1336/2011, en sus artículos 1 a 9, y por un

régimen específico, por el RD 1336/2011 en sus artículos 10 a 12, y la regulación pendiente de desarrollo por las CCAA.

Asimismo, el Real Decreto 752/2010, de 4 de junio, por el que se aprueba el primer programa de desarrollo rural sostenible para el período 2010-2014 en aplicación de la Ley 45/2007, de 13 de diciembre, ya incluía la aplicación de los contratos territoriales de zona rural dentro de la tipología de acciones que las comunidades autónomas pueden incluir en sus planes de zona rural, para las zonas rurales y con el sistema de financiación incluidos en el Primer Programa de Desarrollo Rural Sostenible aprobado mediante el referido real decreto, pero no incluye la regulación reglamentaria que requiere la Ley 45/2007, de 13 de diciembre, regulación que sí se incluye en el Real Decreto 1336/2011, de 3 de octubre, en su capítulo II.

Como normativa aplicable supletoria y genérica a los contratos territoriales, y en general a todo tipo de contratos, no debemos perder de vista al Código Civil, que dedica el Título II de su libro cuarto “De las obligaciones y contratos” a la regulación de los contratos, el cual se divide en seis capítulos. El capítulo primero “*disposiciones generales*”, el capítulo II “*de los requisitos esenciales para la validez de los contratos*”, el capítulo III “de la eficacia de los contratos”, el capítulo IV “*de la interpretación de los contratos*”, el capítulo V “*de la rescisión de los contratos*”, y el capítulo VI “*de la nulidad de los contratos*”.

Los contratos territoriales especiales son ante todo «figuras contractuales», es decir, «contratos» en el sentido tradicional configurado por la doctrina. En tal sentido BERCOVITZ RODRÍGUEZ-CANO define al contrato como “el acuerdo de dos o más sujetos (las partes del contrato) por el que se comprometen entre sí a determinada conducta (prestación) encaminada a proporcionar algún beneficio o ventaja, cuya consecución persigan, o bien a todos ellos o bien a alguno(s) de ellos, o bien a terceros. Ese beneficio tiene un valor económico directo o indirecto. El compromiso genera obligaciones entre las partes: las de cumplir la conducta pactada. El contrato constituye pues una de las fuentes de las obligaciones. De ahí la estrecha relación entre obligaciones y contratos”<sup>90</sup>.

En el contrato territorial objeto de estudio, las *partes* son la Administración Pública y el titular de una explotación agraria. La conducta a la que se comprometen ambas partes, es decir, la *prestación*, consiste en orientar la actividad de las explotaciones agrarias a la generación de externalidades positivas que contribuyan al desarrollo sostenible del medio rural (artículo 3.1. del RD 1336/2011). Estas externalidades positivas se considerarán los efectos derivados de la actividad que se realiza en una explotación agraria que repercuten favorablemente sobre bienes o fines de carácter público, al margen del interés o beneficio que puedan suponer para la propia explotación, contribuyendo a mejorar de

---

<sup>90</sup> BERCOVITZ RODRÍGUEZ-CANO, R. “Introducción al derecho de los contratos”, Tirant on line, 2010, p. 1.

forma significativa los aspectos económico, social o ambiental que describen la sostenibilidad del territorio.

A la vista del contenido obligacional de la figura estudiada, podemos indicar que los contratos territoriales tienen una eminente finalidad de carácter público. Es en el apartado tres del artículo 3 del texto legal mencionado donde el legislador se dedica a enumerar las finalidades específicas hacia las que las Administraciones Públicas competentes procurarán orientar los contratos territoriales, las cuales, a grandes rasgos, son las siguientes: evitar la despoblación del medio rural, crear y conservar el empleo en el medio rural, mantener sistemas agrarios tradicionales de alto valor natural o cultural, conservar y restaurar la calidad ambiental, el suelo, el agua, el patrimonio natural y cultural, así como la biodiversidad y la diversidad genética agraria de base territorial, contribuir a la consecución de los objetivos de conservación de los espacios de la Red Natura 2000 u otros espacios o áreas protegidas, contribuir a la consecución de objetivos específicos de desarrollo rural sostenible contemplados en los Planes de Zona Rural que desarrollan el Programa de Desarrollo Rural Sostenible, o en las Directrices Estratégicas Territoriales de Ordenación Territorial, y por último, propiciar el reconocimiento por la sociedad.

Teniendo en cuenta que el contrato territorial tiene carácter voluntario, y su desarrollo depende de las CCAA, el RD 1336/2011, se configura como una norma de carácter básico que resulta necesaria para vertebrar el marco y común denominador de sus

finalidades, condiciones y contenidos, pero que no obstante deberá respetar siempre su posterior aplicación voluntaria por las CCAA, así como su desarrollo normativo por éstas, las cuales poseen competencias exclusivas en materia agraria.

En conclusión el objetivo de esta normativa vertebradora básica es el de asegurar un mínimo común denominador para contratos territoriales que proceden o pueden proceder de diferentes ámbitos normativos, tanto estatales como de la Unión Europea.

Por cuanto afecta a su ámbito de aplicación, el legislador ha diferenciado dos tipos de contratos territoriales, uno más genérico y sin restricciones en cuanto a su ámbito de aplicación territorial, denominado “contrato territorial”, y otro tipo, limitado a ciertas zonas, que son los “contratos territoriales de zona rural”.

Pues bien, los contratos territoriales tienen un ámbito de aplicación general y en todo el territorio español, sin poder quedar excluidos de ninguna zona geográfica del país. La única restricción a la que se refiere el artículo 1 del RD 1336/2011, se refiere a su naturaleza subjetiva (del titular de la explotación), u objetiva (del tipo de explotación), ya que se refiere a “Los contratos territoriales que celebren las Administraciones Públicas con los titulares de explotaciones agrarias señalados en el artículo 5 del presente real decreto, como instrumento de apoyo al desarrollo rural sostenible”.



En este sentido, el artículo 5 del mismo texto legislativo que regula los beneficiarios de los contratos, establece que podrán suscribir contratos territoriales los titulares de las explotaciones agrarias a que se refiere el artículo 2 de la Ley 19/1995, de 4 de julio, de Modernización de las Explotaciones Agrarias, incluidas las personas físicas que ostenten la titularidad compartida, siempre que actúen solidariamente y se encuentren inscritas en el registro autonómico correspondiente<sup>91</sup>.

Asimismo, este precepto también incluye como beneficiarios a los titulares de la gestión y aprovechamiento de montes o terrenos forestales, a los titulares de terrenos cinegéticos, y a las agrupaciones y asociaciones de titulares, las comunidades de bienes y cualquier otro tipo de unidad económica o patrimonio separado de los anteriores tipos que pueda llevar a cabo los compromisos del contrato.

---

<sup>91</sup> El artículo 2 de la Ley 19/1995, de 4 de julio, de Modernización de las Explotaciones Agrarias, en su apartado cuarto define al Titular de la explotación como la persona física, ya sea en régimen de titularidad única, ya sea en régimen de titularidad compartida inscrita en el registro correspondiente, o la persona jurídica, que ejerce la actividad agraria organizando los bienes y derechos integrantes de la explotación con criterios empresariales y asumiendo los riesgos y responsabilidades civil, social y fiscal que puedan derivarse de la gestión de la explotación.

## **4.2. Régimen jurídico aplicable. La posible naturaleza jurídica del contrato territorial como contrato de derecho público**

### *a) La naturaleza jurídica del contrato público*

#### a.1. Definición de contratos del sector público.

Son contratos del sector público los contratos onerosos, cualquiera que sea su naturaleza jurídica, que celebren los entes, organismos y entidades enumerados en el artículo 3 del Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector público (en adelante LCSP)<sup>92</sup>. Y así los define el mismo texto legal, en su artículo segundo.

---

<sup>92</sup> Artículo 3 del RDL 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público: "1. A los efectos de esta Ley, se considera que forman parte del sector público los siguientes entes, organismos y entidades:

- a. La Administración General del Estado, las Administraciones de las Comunidades Autónomas y las Entidades que integran la Administración Local.
- b. Las entidades gestoras y los servicios comunes de la Seguridad Social.
- c. Los organismos autónomos, las entidades públicas empresariales, las Universidades Públicas, las Agencias Estatales y cualesquiera entidades de derecho público con personalidad jurídica propia vinculadas a un sujeto que pertenezca al sector público o dependientes del mismo, incluyendo aquellas que, con independencia funcional o con una especial autonomía reconocida por la Ley, tengan atribuidas funciones de regulación o control de carácter externo sobre un determinado sector o actividad.
- d. Las sociedades mercantiles en cuyo capital social la participación, directa o indirecta, de entidades de las mencionadas en las letras a) a f) del presente apartado sea superior al 50 %.
- e. Los consorcios dotados de personalidad jurídica propia a los que se refieren el artículo 6.5 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, y la legislación de régimen local.

En este sentido, CATALÁ MARTÍ<sup>93</sup>, entiende que la LCSP, como su propio nombre indica, tiene una vocación omnicomprensiva de sujetar a sus normas (en la forma y términos previstos en la misma) a todos los contratos onerosos, que conciernen no sólo a las Administraciones Públicas, sino a otras entidades del sector público que no son propiamente Administración Pública, extendiéndose incluso a sujetos independientes de las mismas (contratos subvencionados por entes del sector público y contratos de obras que celebren los concesionarios de obras públicas) en los términos que en ella se señalen, utilizando un concepto amplio de sector público.

- 
- f. Las fundaciones que se constituyan con una aportación mayoritaria, directa o indirecta, de una o varias entidades integradas en el sector público, o cuyo patrimonio fundacional, con un carácter de permanencia, esté formado en más de un 50 % por bienes o derechos aportados o cedidos por las referidas entidades.
  - g. Las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social.
  - h. Cualesquiera entes, organismos o entidades con personalidad jurídica propia, que hayan sido creados específicamente para satisfacer necesidades de interés general que no tengan carácter industrial o mercantil, siempre que uno o varios sujetos pertenecientes al sector público financien mayoritariamente su actividad, controlen su gestión, o nombren a más de la mitad de los miembros de su órgano de administración, dirección o vigilancia.
  - i. Las asociaciones constituidas por los entes, organismos y entidades mencionados en las letras anteriores.

<sup>93</sup> CATALÁ MARTÍ, J.V., *La Contratación de las Administraciones Públicas ajustada a la Ley de Contratos del Sector Público*, Pamplona, 2008, p.31.

## a.2. Partes del contrato y competencia para contratar

En los contratos públicos existirán dos partes: el *órgano de contratación*, es decir, el ente, organismo o entidad del sector público facultado para celebrar contratos, y el *contratista*, es decir, la persona física o jurídica que sea apta para contratar con el sector público.

Estos sujetos no se rigen por las mismas reglas. Respecto al *órgano de contratación* habremos de remitirnos a las normas sobre competencia dentro de cada ente, órgano o entidad de sector público a los efectos de determinar quién está facultado para celebrar contratos en su nombre. Con relación al *contratista*, no todas las personas físicas o jurídicas pueden contratar con el sector público. Para considerarlas aptas, deberán cumplir una serie de requisitos, previstos en el artículo 54 del TRLCSP.

Y en virtud de este precepto, sólo podrán contratar con el sector público, las personas naturales o jurídicas, españolas o extranjeras que:

- Tengan plena capacidad de obrar.
- No estén incursas en prohibición de contratar.
- Acrediten la solvencia económica, financiera y técnica o profesional.
- Cuando así se exija, estén clasificadas.

- Tengan la habilitación profesional exigible, en su caso<sup>94</sup>; el título habilitante es un requisito de legalidad y no de solvencia.
- Las sociedades profesionales de la Ley 2/2007 de 15 de marzo podrán contratar con las AA.PP, pero también podrán contratar el resto de personas jurídicas cuyo objeto social comprenda la actividad profesional objeto del contrato, así como los profesionales, personas físicas, que lleven a cabo dicha actividad, siempre que todos ellos, lógicamente, cumplan el resto de requisitos de capacidad y solvencia requeridos por la licitación correspondiente.

La LCSP regula las condiciones especiales de compatibilidad en su artículo 56, y dispone que no podrán concurrir a las licitaciones las empresas que hubieren participado en documentos preparatorios, siempre que suponga restricción a la libre concurrencia o trato privilegiado con respecto al resto de empresas licitadoras.

Los contratos que tengan por objeto la vigilancia, supervisión, control y dirección de obras no podrán adjudicarse a las empresas adjudicatarias de los correspondientes contratos.

En lo que se refiere a las uniones de empresarios, podrán contratar con el sector público siempre que estén constituidas al

---

<sup>94</sup> El RD 1128/2003, regula el Catálogo Nacional de Cualificaciones Profesionales. El RD 34/2008, de 18 de enero (BOE 31 enero), regula los certificados de profesionalidad que constituyen las acreditaciones de las competencias profesionales del Catálogo Nacional adquirida mediante la experiencia laboral, vías no formales de formación acciones de formación profesional.

efecto, sin que sea necesaria la formalización de las mismas en escritura pública hasta que se haya efectuado la adjudicación del contrato a su favor.

Por último, cabe destacar la obligatoriedad por parte del contratista de acreditar esta capacidad de obrar y su solvencia.

Concretamente, la capacidad de las personas jurídicas se acreditará mediante la escritura o documento de constitución, estatutos o acto fundacional, y el objeto social deberá abarcar las prestaciones del contrato, como dispone el artículo 57.<sup>95</sup>

La solvencia económica y financiera, técnica o profesional de los contratos celebrados por las AA.PP., se acreditará mediante la aportación de los documentos que determine el Órgano de Contratación, de entre los previstos en los artículos 75 a 79; igualmente deberán utilizar estos medios, los entes, organismos y entidades del sector público que no tengan la consideración de Administración Pública, cuando se trate de contratos SARA (art. 74 TRLCSP). No obstante, el empresario podrá acreditar la solvencia

---

<sup>95</sup> El mismo artículo 72 de la LCSP, contempla asimismo el modo de acreditar la capacidad de contratar de contratistas extranjeros, en sus apartados 2 y 3:

2. La capacidad de obrar de los empresarios no españoles que sean nacionales de Estados miembros de la Unión Europea se acreditará por su inscripción en el registro procedente de acuerdo con la legislación del Estado donde están establecidos, o mediante la presentación de una declaración jurada o un certificado, en los términos que se establezcan reglamentariamente, de acuerdo con las disposiciones comunitarias de aplicación.

3. Los demás empresarios extranjeros deberán acreditar su capacidad de obrar con informe de la Misión Diplomática Permanente de España en el Estado correspondiente o de la Oficina Consular en cuyo ámbito territorial radique el domicilio de la empresa.

con otros medios de prueba, siempre que estos fueren admitidos, y justificare dicha imposibilidad.<sup>96</sup>

---

<sup>96</sup> LCSP: Artículo 75. Solvencia económica y financiera.

1. La solvencia económica y financiera del empresario podrá acreditarse por uno o varios de los medios siguientes:

- a. Declaraciones apropiadas de entidades financieras o, en su caso, justificante de la existencia de un seguro de indemnización por riesgos profesionales.
- b. Las cuentas anuales presentadas en el Registro Mercantil o en el Registro oficial que corresponda. Los empresarios no obligados a presentar las cuentas en Registros oficiales podrán aportar, como medio alternativo de acreditación, los libros de contabilidad debidamente legalizados.
- c. Declaración sobre el volumen global de negocios y, en su caso, sobre el volumen de negocios en el ámbito de actividades correspondiente al objeto del contrato, referido como máximo a los tres últimos ejercicios disponibles en función de la fecha de creación o de inicio de las actividades del empresario, en la medida en que se disponga de las referencias de dicho volumen de negocios.

2. Si, por una razón justificada, el empresario no está en condiciones de presentar las referencias solicitadas, se le autorizará a acreditar su solvencia económica y financiera por medio de cualquier otro documento que se considere apropiado por el órgano de contratación.

Artículo 76. Solvencia técnica en los contratos de obras.

En los contratos de obras, la solvencia técnica del empresario podrá ser acreditada por uno o varios de los medios siguientes:

- a. Relación de las obras ejecutadas en el curso de los cinco últimos años, avalada por certificados de buena ejecución para las obras más importantes; estos certificados indicarán el importe, las fechas y el lugar de ejecución de las obras y se precisará si se realizaron según las reglas por las que se rige la profesión y se llevaron normalmente a buen término; en su caso, dichos certificados serán comunicados directamente al órgano de contratación por la autoridad competente.
- b. Declaración indicando los técnicos o las unidades técnicas, estén o no integradas en la empresa, de los que ésta disponga para la ejecución de las obras, especialmente los responsables del control de calidad, acompañada de los documentos acreditativos correspondientes.
- c. Títulos académicos y profesionales del empresario y de los directivos de la empresa y, en particular, del responsable o responsables de las obras.
- d. En los casos adecuados, indicación de las medidas de gestión medioambiental que el empresario podrá aplicar al ejecutar el contrato.
- e. Declaración sobre la plantilla media anual de la empresa y la importancia de su personal directivo durante los tres últimos años, acompañada de la documentación justificativa correspondiente.
- f. Declaración indicando la maquinaria, material y equipo técnico del que se dispondrá para la ejecución de las obras, a la que se adjuntará la documentación acreditativa pertinente.

---

Artículo 77. Solvencia técnica en los contratos de suministro.

1. En los contratos de suministro la solvencia técnica de los empresarios se acreditará por uno o varios de los siguientes medios:

- a. Relación de los principales suministros efectuados durante los tres últimos años, indicando su importe, fechas y destinatario público o privado de los mismos. Los suministros efectuados se acreditarán mediante certificados expedidos o visados por el órgano competente, cuando el destinatario sea una entidad del sector público o cuando el destinatario sea un comprador privado, mediante un certificado expedido por éste o, a falta de este certificado, mediante una declaración del empresario.
- b. Indicación del personal técnico o unidades técnicas, integradas o no en la empresa, de los que se disponga para la ejecución del contrato, especialmente los encargados del control de calidad.
- c. Descripción de las instalaciones técnicas, de las medidas empleadas para garantizar la calidad y de los medios de estudio e investigación de la empresa.
- d. Control efectuado por la entidad del sector público contratante o, en su nombre, por un organismo oficial competente del Estado en el cual el empresario está establecido, siempre que medie acuerdo de dicho organismo, cuando los productos a suministrar sean complejos o cuando, excepcionalmente, deban responder a un fin particular. Este control versará sobre la capacidad de producción del empresario y, si fuera necesario, sobre los medios de estudio e investigación con que cuenta, así como sobre las medidas empleadas para controlar la calidad.
- e. Muestras, descripciones y fotografías de los productos a suministrar, cuya autenticidad pueda certificarse a petición de la entidad del sector público contratante.
- f. Certificados expedidos por los institutos o servicios oficiales encargados del control de calidad, de competencia reconocida, que acrediten la conformidad de productos perfectamente detallada mediante referencias a determinadas especificaciones o normas.

2. En los contratos de suministro que requieran obras de colocación o instalación, la prestación de servicios o la ejecución de obras, la capacidad de los operadores económicos para prestar dichos servicios o ejecutar dicha instalación u obras podrá evaluarse teniendo en cuenta especialmente sus conocimientos técnicos, eficacia, experiencia y fiabilidad.

Artículo 78. Solvencia técnica o profesional en los contratos de servicios.

En los contratos de servicios, la solvencia técnica o profesional de los empresarios deberá apreciarse teniendo en cuenta sus conocimientos técnicos, eficacia, experiencia y fiabilidad, lo que podrá acreditarse, según el objeto del contrato, por uno o varios de los medios siguientes:

- a. Una relación de los principales servicios o trabajos realizados en los últimos tres años que incluya importe, fechas y el destinatario, público o privado, de los mismos. Los servicios o trabajos efectuados se acreditarán mediante certificados expedidos o visados por el órgano competente, cuando el destinatario sea una entidad del sector público; cuando el destinatario sea un sujeto privado, mediante un certificado expedido por éste o, a falta de este certificado, mediante una declaración del



En cuanto a la competencia para contratar de los entes, organismos y entidades del sector público corresponde a los órganos de contratación unipersonales o colegiados que en virtud de la norma legal, reglamentaria o estatutaria tengan atribuida la facultad de celebrar contratos (art. 51 LCSP).

- 
- empresario; en su caso, estos certificados serán comunicados directamente al órgano de contratación por la autoridad competente.
- b. Indicación del personal técnico o de las unidades técnicas, integradas o no en la empresa, participantes en el contrato, especialmente aquéllos encargados del control de calidad.
  - c. Descripción de las instalaciones técnicas, de las medidas empleadas por el empresario para garantizar la calidad y de los medios de estudio e investigación de la empresa.
  - d. Cuando se trate de servicios o trabajos complejos o cuando, excepcionalmente, deban responder a un fin especial, un control efectuado por el órgano de contratación o, en nombre de éste, por un organismo oficial u homologado competente del Estado en que esté establecido el empresario, siempre que medie acuerdo de dicho organismo. El control versará sobre la capacidad técnica del empresario y, si fuese necesario, sobre los medios de estudio y de investigación de que disponga y sobre las medidas de control de la calidad.
  - e. Las titulaciones académicas y profesionales del empresario y del personal directivo de la empresa y, en particular, del personal responsable de la ejecución del contrato.
  - f. En los casos adecuados, indicación de las medidas de gestión medioambiental que el empresario podrá aplicar al ejecutar el contrato.
  - g. Declaración sobre la plantilla media anual de la empresa y la importancia de su personal directivo durante los tres últimos años, acompañada de la documentación justificativa correspondiente.
  - h. Declaración indicando la maquinaria, material y equipo técnico del que se dispondrá para la ejecución de los trabajos o prestaciones, a la que se adjuntará la documentación acreditativa pertinente.
  - i. Indicación de la parte del contrato que el empresario tiene eventualmente el propósito de subcontratar.

Artículo 79. Solvencia técnica o profesional en los restantes contratos.

La acreditación de la solvencia profesional o técnica en contratos distintos de los de obras, servicios o suministro podrá acreditarse por los documentos y medios que se indican en el artículo anterior.

Estos órganos de contratación en la Administración Pública estatal, son los Ministros, Secretarios de Estado, Presidentes o Directores de Organismos autónomos, Agencias Estatales, entidades públicas empresariales, organismos y entidades de la Seguridad Social, Director General del Patrimonio del Estado (art. 316 LCSP). Sin embargo, los órganos de contratación en las Comunidades Autónomas, son los que establezcan sus propias normas. Y en la Administración Local (DA 2ª), los Alcaldes, Presidentes y el Pleno.

Los órganos de contratación podrán desconcentrar o delegar sus competencias, cuando se trate de órganos administrativos; o mediante el otorgamiento de poderes cuando se trate de órganos societarios o de una fundación.

La LCSP, en su artículo 317, prevé la necesidad de autorización para contratar por parte del Consejo de Ministros a los órganos de contratación cuando el valor del contrato sea igual o superior a 12 millones de euros, cuando se modifiquen las anualidades o porcentajes del art. 47 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, y en el arrendamiento financiero o arrendamiento con opción de compra por más de 4 años.

### a.3. Objeto y precio del contrato público

El objeto es un elemento esencial de todo contrato, sea público o privado, y por tanto imprescindible.

El artículo 86 del TRLCSP, establece como requisito necesario para la celebración del contrato público, que el objeto sea *determinado*.

La misma determinación y definición exigida para el objeto es predicable del precio, que debe ser un *precio cierto* (que deberá expresarse en euros salvo que la ley especifique otro tipo de contraprestación), aunque su cuantía final quede pendiente de determinación (art. 87 TRLSP).

Los órganos de contratación cuidarán de que el precio sea adecuado para el efectivo cumplimiento del contrato mediante la correcta estimación de su importe, atendiendo al precio general del mercado, en el momento de fijar el presupuesto de licitación y la aplicación, en su caso, de las normas sobre ofertas con valores anormales o desproporcionados.

Pese a que el precio debe ser cierto con carácter general, la ley permite que los contratos, cuando su naturaleza y objeto lo permitan, puedan incluir cláusulas de variación de precios en función del cumplimiento de determinados objetivos de plazos o de rendimiento, así como penalizaciones por incumplimiento de cláusulas

contractuales. Los supuestos en que se producirán estas variaciones, así como las reglas para su determinación, deberán determinarse con precisión.

Otra excepción a la determinación de un precio cierto en los contratos del sector público, la ley la contempla para los casos en que por una serie de causas, la ejecución del contrato deba comenzar antes de que la determinación del precio sea posible.<sup>97</sup>

#### a.4. Finalidad del contrato público.

La finalidad del contrato público es pública, es decir, se dirige a satisfacer el interés público, no privado.

Objeto y causa del contrato están estrechamente vinculados, pudiendo entenderse la causa como la contraprestación de la otra parte, coincidiendo de este modo con el objeto; o como el fin perseguido en la realización del contrato.

La causa general de los contratos del sector público es la satisfacción de los intereses y necesidades generales y la exigencia de la acreditación en el expediente de la idoneidad del objeto del contrato para la satisfacción de las necesidades que se pretenden.

---

<sup>97</sup> Esta excepción al precio cierto está contenida en el artículo 87.5 del TRLCSP, y las causas que pueden ocasionar la necesidad de ejecutar el contrato antes de poder determinar el precio del mismo son las siguientes: por la complejidad de las prestaciones o la necesidad de utilizar una técnica nueva, o que no existe información sobre los costes de prestaciones análogas y sobre los elementos técnicos o contables que permitan negociar con precisión un precio cierto.

Con esta exigencia, el legislador consigue una vinculación y correspondencia entre la causa y el objeto, en aras de los principios constitucionales de servir con objetividad los intereses generales y de eficacia en la gestión, huyendo de la desviación de poder.

#### a.5. Duración del contrato público.

El plazo de duración de los contratos del sector público, sin perjuicio de las normas especiales aplicables a determinados contratos, deberá establecerse teniendo en cuenta la naturaleza de las prestaciones, las características de su financiación y la necesidad de someter periódicamente a concurrencia la realización de las mismas. (art. 23 TRLCSP).

#### a.6. Principios de la contratación pública.

ESCRIHUELA MORALES<sup>98</sup>, contempla una serie de principios de la contratación pública, contenidos en el TRLCSP así como en la Directiva 2004/18, los siguientes:

*1.- Principio de Igualdad de oportunidades y accesibilidad universal.*

*2.- Principio de igualdad de trato y no discriminación.*

*3.- Principio de proporcionalidad.*

*4.- Principio de confianza legítima.*

*5.- Principio de publicidad y transparencia.*

## 6.- Principio de confidencialidad.

Además de estos principios, debe añadirse el *principio de voluntariedad* de la contratación pública, ya que como predica el artículo 25 de TRLCSP, en los contratos del sector público podrán incluirse cualesquiera pactos, cláusulas y condiciones, siempre que no sean contrarios al interés público, al ordenamiento jurídico y a los principios de buena administración.

a.7. El contrato de colaboración entre el sector público y el sector privado.

Me ha parecido interesante para el objeto de estudio que nos ocupa, analizar la colaboración público-privada (en adelante CPP), contemplada como novedad en la LCSP, por las similitudes que guarda con el contrato territorial, que estudiamos en el apartado siguiente.

La cooperación entre el sector público y el sector privado, parece que surge y adopta importancia respondiendo a dos razones principales. Una de ellas, a los beneficios que las autoridades públicas podrían obtener de los conocimientos y experiencia del sector privado, y otra, debido a las restricciones del presupuesto público debidas a la exigencia de la UE para cumplir con el principio de estabilidad presupuestaria.

---

<sup>98</sup> ESCRIBUOLA MORALES, F.J., *Guía práctica de la Contratación del Sector*  
118

Señala CANALES GIL que «como cuestión previa, hay que adelantar que se trata del único contrato administrativo que ha sido creado de nuevo cuño por la LCSP.... Además, como dato que completa al anterior, resulta que dicho contrato no se encuentra incluido dentro de la regulación que se efectúa en la Directiva 2004/18/CE aunque, como en el caso de nuestra Ley, es una figura que ha sido desarrollada en la práctica contractual de diversos países europeos...»<sup>99</sup>.

La definición del Contrato de colaboración entre el sector Público y el sector Privado, se contiene en el artículo 11 de la LCSP, y dice así:

*“1. Son contratos de colaboración entre el sector público y el sector privado aquellos en que una Administración Pública o una Entidad pública empresarial u organismo similar de las Comunidades Autónomas encarga a una entidad de derecho privado, por un período determinado en función de la duración de la amortización de las inversiones o de las fórmulas de financiación que se prevean, la realización de una actuación global e integrada que, además de la financiación de inversiones inmateriales, de obras o de suministros necesarios para el cumplimiento de determinados objetivos de*

---

*Público*, Madrid, 2012, pp. 47 a 50.

<sup>99</sup> CANALES GIL: «Comentario al artículo 11», en *Comentarios a la Ley de Contratos del Sector Público*, dir. PAREJO ALFONSO, L. Y PALOMAR OLMEDA, A., Barcelona, 2009, p. 110. Sobre la experiencia europea puede acudir al trabajo de MASSO, G.: *La solución de la cooperación público-privada. Realidad y futuro de las infraestructuras de Europa*, Pricewaterhouse.

*servicio público o relacionados con actuaciones de interés general...*<sup>100</sup>

Por su parte, el Consejo de Estado de 25 de mayo de 2006 caracteriza a este tipo contractual desde la normativa comunitaria en los siguientes elementos:

Los sujetos son una Administración Pública y una entidad privada (contratista colaborador de la Administración o colaborador privado).

La Administración Pública encarga al colaborador privado una actuación global e integrada. Esta comprende, además de la financiación de inversiones inmateriales, de obras o de suministros, es decir, en todo caso comprende la financiación por el colaborador privado. Sin embargo, esta financiación puede ser asumida, en un principio, por el operador privado, es decir, que tras la primera operación de financiación del proyecto, la Administración puede colaborar en la misma.

El encargo se hace por un periodo determinado en función de la duración de la amortización de las inversiones o de las fórmulas de financiación que se prevean.

---

<sup>100</sup> Cabe indicar al respecto que el Dictamen del Consejo Económico y Social de 20 de febrero de 2006 fue crítico con la delimitación del objeto del contrato realizado en la LCSP debido a su indeterminación y a la excesiva participación del contratista en la conformación del contrato.



El objeto del contrato hace referencia a la financiación de inversiones inmateriales, de obras o de suministros necesarios para el cumplimiento de determinados objetivos de servicio público.

A la vista de estos elementos, podemos destacar como característica principal de los CPP su complejidad. Y esta complejidad se refiere tanto a los sujetos que participan en este tipo de contratos, como a las prestaciones que incorporan, así como a su carácter subsidiario.

Los sujetos son una Administración y un ente/persona privada, y su relación se basa en un diálogo competitivo. Concretamente es la adjudicación de los contratos la que se basa en este nuevo procedimiento de diálogo competitivo. Este diálogo proporciona un fundamento jurídico a algunas formas de CPP en el caso de proyectos muy complejos en los que una autoridad competente tiene una necesidad específica y busca entre los agentes económicos la mejor solución técnica.

Respecto a las prestaciones, son sin duda uno de los elementos diferenciales del CPP, ya que se refieren a la fabricación de bienes y la prestación de servicios que incorporen tecnología específicamente desarrollada. Lo importante es que la tecnología y las soluciones sean las más avanzadas y económicamente más ventajosas de las existentes en el mercado.

Cabe destacar también el carácter subsidiario de este tipo de contratos; así el apartado dos del artículo 11 de la LCSP, señala que « sólo podrán celebrarse contratos de colaboración entre el sector público y el sector privado cuando previamente se haya puesto de manifiesto, en la forma prevista en el artículo 118, que otras fórmulas alternativas de contratación no permiten la satisfacción de las finalidades públicas...».

Es decir, estos contratos se configuran como *subsidiarios*, en defecto de otras modalidades contractuales, lo que obliga a motivar esta necesidad de manera exhaustiva.

Por último, no podemos cerrar este capítulo sin hablar de la contraprestación en este tipo de modalidad contractual. Se refiere a esta cuestión el artículo 11 de la LCSP, en su apartado cuarto, cuando indica que «...La contraprestación a percibir por el contratista colaborador consistirá en un precio que se satisfará durante toda la duración del contrato, y que podrá estar vinculado al cumplimiento de determinados objetivos de rendimiento...».

Podríamos entender que se trata de un contrato privatizado, a la vista de las características específicas que exceden de las comunes para el resto de modalidades contractuales reguladas por la LCSP. Parece que la ley ha creado un nuevo tipo de contrato para sufragar las necesidades que estaban surgiendo, y eso sí, dotándolo de un carácter subsidiario, para evitar un abuso del mismo.

*b) El contrato territorial bajo el prisma de la naturaleza jurídica del contrato regulado en la Ley de contratos del sector público.*

Una vez analizada someramente la naturaleza jurídica y principales elementos de los contratos regulados por la ley de contratos del sector público, estamos en disposición de cuestionarnos si el contrato objeto del presente trabajo de investigación, el contrato territorial, podría pertenecer al ámbito del sector público, o no cumple todos los requisitos para ello.

A primera vista se podría afirmar que los contratos territoriales participan de una naturaleza jurídica pública, atendiendo a una serie de características que los definen, opinión que también merece AMAT LLOMBART.<sup>101</sup>

El contrato territorial es 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. Definición extraída del Real Decreto 1336/2011, de 3 de octubre, que regula el contrato territorial como instrumento para promover el

---

<sup>101</sup> AMAT LLOMBART, P., *Instituciones jurídicas para el desarrollo sostenible del medio rural: el modelo de agricultura territorial, el contrato territorial y el contrato territorial de zona rural*, op.cit., p. 171.

desarrollo sostenible del medio rural, que de ahora en adelante denominaremos RD 1336/2011.

Se trata entonces de un contrato en el que una de las partes contratantes es siempre una Administración Pública, y el fin que persigue el contrato es beneficiar el desarrollo sostenible del medio rural, es decir, se trata de un fin público.

Por tanto, únicamente atendiendo a la definición del contrato objeto de estudio, ya encontramos dos aspectos del contrato coincidentes con la esencia de los contratos públicos.

Uno de carácter subjetivo, una de las partes siempre es una Administración Pública, y otro referente a la finalidad del contrato, que ya hemos indicado que es pública, porque constituye un instrumento al servicio de la política de desarrollo rural encomendada a las Administraciones Públicas.

Además, sólo hace falta acudir al artículo 3 del RD 1336/2011, para comprobar que el objetivo del contrato territorial persigue el interés social, ya que tiene como objetivo general orientar la actividad de las explotaciones agrarias a la generación de externalidades positivas que contribuyan al desarrollo sostenible del medio rural.

Y en el ámbito del contrato territorial, se considerarán «externalidades positivas» los efectos derivados de la actividad que

se realiza en una explotación agraria que repercuten favorablemente sobre bienes o fines de carácter público, al margen del interés o beneficio que puedan suponer para la propia explotación, contribuyendo a mejorar de forma significativa los aspectos económico, social o ambiental que describen la sostenibilidad del territorio.

Los contratos territoriales tienen un fin eminentemente público, lo cual nos podría conducir a asemejarlos e incluso a calificarlos como *contrato administrativo especial*, modalidad regulada en el artículo 19.1.b. del TRLCSP, que dispone que la naturaleza administrativa especial se otorga por estar vinculados estos contratos al giro o tráfico específico de la Administración contratante o por satisfacer de forma directa o inmediata una finalidad pública de la específica competencia de aquélla, siempre que no tengan expresamente atribuido el carácter de contrato privado.

En cuanto a la financiación de los contratos territoriales, ésta se caracteriza por ser de carácter público (cofinancian el Estado y las Comunidades Autónomas en base a los Convenios suscritos entre ellas), y las contraprestaciones recibidas por los particulares poseen la naturaleza de subvención y de ayuda pública.<sup>102</sup> Es en el art. 11.5 del RD 1336/2011 en el que se prevé este tipo de financiación, disponiendo el legislador que los contratos territoriales de zona rural

---

<sup>102</sup> Sobre el estatuto jurídico de la ayuda pública y su implementación en el marco de las ayudas agrícolas comunitarias y nacionales, véase la obra de Tomás PRIETO ÁLVAREZ, *Ayudas agrícolas nacionales en el Derecho comunitario*, Madrid, 2001.

serán financiados al 50 por ciento por la Administración General del Estado, de conformidad con el Convenio de Colaboración suscrito al efecto con cada comunidad autónoma, y dentro de los límites presupuestarios señalados en dicho convenio.

Respecto a las contraprestaciones, el art. 8.3 del RD 1336/2011, exige que cuando las prestaciones incluidas en los contratos tengan la naturaleza de subvención, las bases reguladoras también incorporarán los elementos requeridos por la normativa estatal básica para dicha materia.

En cuanto al procedimiento de suscripción de los contratos territoriales, que se encuentra previsto en el artículo 8 de la misma normativa, sigue las reglas de los procedimientos administrativos en convocatorias públicas para la adjudicación de los contratos a los beneficiarios solicitantes, con la salvedad de la prioridad otorgada a ciertos colectivos para la suscripción de contratos territoriales, lo cual no se da en el ámbito del sector público.

Sin embargo, analizadas las modalidades contractuales recogidas en la LCSP en sus artículos 6 a 12, el contrato territorial no encaja en ninguna de ellas (contrato de obras, contrato de concesión de obras públicas, contrato de gestión de servicios públicos, contrato de suministro, contrato de servicios, contrato de colaboración entre el sector público y el sector privado, y contratos mixtos). Ciertamente es que con la que más pueda asemejarse este tipo de contratos es con la

novedad incorporada en la LCSP que consiste en el contrato de colaboración del sector público con el sector privado. (art. 11 LCSP).

Y las semejanzas entre ambas modalidades se refieren, en primer lugar a los sujetos del contrato. En ambos tipos de contratos los sujetos son una Administración pública y un ente privado/persona física o jurídica (agricultor).

La duración del contrato, en el caso de los CPP, dependerá de la duración de la amortización de las inversiones o de las fórmulas de financiación que se prevean, y en el contrato territorial será la apropiada a la consecución de las finalidades del contrato. Por tanto, no se trata de una duración determinada, sino que dependerá del fin y será indeterminada o determinable.

Tanto en el CPP como en el contrato territorial, no rige el principio administrativo de Igualdad y no discriminación, ya que sólo pueden acceder a la suscripción de estos tipos de contratos un perfil muy definido de contratista. En el caso de los CPP, deberán ser expertos en una materia, de los mejores del mercado en ese momento, y en el contrato territorial, deberán ser agricultores, entre los que se dará prioridad a algunos de ellos si cumplen una serie de requisitos previstos legalmente.

Podemos concluir entonces que los contratos territoriales tienen notas de carácter público, referentes a los sujetos (una de las partes

es una Administración), al fin (público por perseguir el interés social, un interés ambiental), y a la financiación, que es pública.

Como indicábamos en el apartado anterior, a primera vista, cuando estudiamos la naturaleza del contrato territorial objeto de estudio, nos viene a la mente la naturaleza jurídica pública, por las partes, los objetivos y otros puntos en común.

Sin embargo, no es posible encajar el contrato territorial en la legislación administrativa, concretamente, en la Ley de Contratos del Sector Público, y ello debido a la especialidad que distingue al contrato territorial de los demás contratos públicos, lo cual ha provocado la necesidad de crear una normativa específica que regule este tipo de contrato.

Uno de los principios rectores de los contratos públicos es el Principio de Igualdad y no discriminación. Este principio se encuentra recogido en la DA 18ª del TRLCSP, al establecer que los medios de comunicación, diseño de elementos instrumentales y trámites procedimentales deberán realizarse teniendo en cuenta criterios de accesibilidad universal y diseño para todos, conforme a la Ley 51/2003, de 2 de diciembre. Asimismo, el art. 117 del TRLCSP hace referencia al principio, al regular las prescripciones técnicas.

Pues bien, el contrato territorial no se rige por este principio de igualdad que reina los actos públicos, sino que prioriza entre los



beneficiarios para la suscripción de los contratos y niveles de incentivo. Concretamente, en el artículo 7 del RD 1336/2011, de 3 de octubre, que regula el contrato territorial como instrumento para promover el desarrollo sostenible del medio rural (en adelante RD 1336/2011), el legislador contempla que las comunidades autónomas determinen en sus bases o normas reguladoras de los contratos territoriales, los regímenes de prioridad para su suscripción en función del tipo de beneficiario, y en su caso los niveles de incentivo aplicables.

Para la determinación de dichas prioridades, las comunidades autónomas tendrán en cuenta una serie de datos, como a los titulares de explotaciones prioritarias de la Ley 19/1995, de 4 de julio, a las personas con condición de agricultor profesional y profesional de la agricultura, particularmente cuando resulten titulares de unas explotaciones territoriales concretas, o bien explotaciones ecológicas o incluidas en la Red Natura 2000. A las mujeres y jóvenes, a las cooperativas, sociedades agrarias de transformación y empresas agrarias de economía social, así como a las explotaciones en régimen de titularidad compartida.

Por tanto, en el ámbito del contrato territorial rige el *Principio de Priorización*, en contra del de igualdad, de los contratos públicos. Lo cual significa que no todos los ciudadanos tienen igualdad de oportunidades para suscribir este tipo de contratos.

Por otro lado, el RD 1336/2011, en su afán de perseguir con los contratos territoriales un compromiso activo con un desarrollo rural sostenible, introduce una gran novedad en cuanto a las contraprestaciones que reciben los agricultores suscriptores. Y es que si bien pueden estar dotados de ayudas-subvenciones públicas *strictu sensu*, no se excluye ampliar el abanico de contraprestaciones a recibir por el agricultor que suscribe este tipo de contratos. Y entre ellas podría incluirse la remuneración o retribución directa al agricultor a cambio de que éste genere externalidades positivas para el medio rural o el medio ambiente con origen en su explotación agraria.<sup>103</sup>

Como indica RODRÍGUEZ-CHAVES MIMBRERO<sup>104</sup>, ya no se “subvenciona” su labor, como tradicionalmente se viene haciendo, sino que con base en ese marco contractual se “paga”; se podría decir que se aplica a la inversa el principio europeo “quien contamina paga”; en este caso, a “quien descontamina se le paga”.<sup>105</sup>

---

<sup>103</sup> La consecución de beneficios y externalidades positivas para el medio ambiente, se pueden conseguir a partir de las obligaciones agroambientales que se derivan de la condicionalidad a la cual están sujetos los agricultores que aspiren a recibir las ayudas de la PAC, entre las que destacan el denominado “pago único”. Véase al respecto AMAT LLOMBART, P. “La aplicación del régimen de pago único por las administraciones y tribunales nacionales: el caso español”, *Revista de Derecho Agrario y Alimentario*, 50, 2007, pp. 11-35.

<sup>104</sup> RODRÍGUEZ-CHAVES MIMBRERO, B. “El contrato territorial y el contrato territorial de zona rural: dos instrumentos para promover una gestión sostenible del medio rural”, op. cit., pp. 66 a 83.

<sup>105</sup> En la Exposición de Motivos del RD 1336/2011, de 3 de octubre, se manifiesta que *“básicamente se pretende con ellos conformar un marco contractual mediante el cual los titulares de las explotaciones agrarias asuman desarrollar un modelo de actividad agraria que genere externalidades positivas en los ámbitos mencionados, y por el cual, en apreciación del interés público de dichas externalidades, las administraciones públicas competentes las compensan, incentivan y retribuyen, como forma de reconocimiento por la sociedad de los servicios y prestaciones de*

Así, el artículo 6 del RD 1336/2011, en sus apartados 6,7, y 8, de dedica a regular el tipo de contraprestaciones que percibirán los agricultores suscriptores de este tipo de contratos, y establece que no sólo consistirán en ser las adecuadas para compensar los efectos negativos sobre la economía de la explotación que se deriven del cumplimiento de los compromisos adoptados, sino que también podrá añadirse incentivos, diferenciales y componentes para la remuneración de las externalidades positivas generadas. Por tanto, el contrato territorial, además de estar dotado de ayudas-subvenciones públicas *strictu sensu*, su normativa específica permite al agricultor suscriptor, un amplio abanico de contraprestaciones a recibir.

Estas contraprestaciones podrán ser de naturaleza económica, o bien a criterio de la Administración suscriptora podrán otorgarse en especie. Asimismo, a criterio de la Administración competente, podrán emplearse con el mismo fin exenciones y bonificaciones fiscales, o cualquier otro tipo de beneficio o prioridad que esté legalmente establecido al efecto.

Resulta importante destacar que para que pueda considerarse que la actividad agrícola desarrollada a través del contrato territorial produce una *externalidad positiva*, el beneficio o la repercusión favorable ha de producirse en bienes o fines de carácter público. Y

---

*carácter público que generan las explotaciones agrarias más allá de la retribución derivada de la venta en el mercado de sus productos.”*

es por esta razón por la que el RD 1336/2011, en su Exposición de Motivos establece que las administraciones públicas competentes compensarán, incentivarán y retribuirán a los titulares de las explotaciones agrarias que asuman desarrollar un modelo de actividad agraria que genere externalidades positivas, como forma de reconocimiento por la sociedad de los servicios y prestaciones de carácter público que generan las explotaciones agrarias más allá de la retribución derivada de la venta en el mercado de sus productos.

O dicho de otra forma por MUÑOZ AMOR<sup>106</sup>, el contrato territorial de explotación tendrá «como fin transmitir a la sociedad que realmente se paga por un servicio, es decir, que el agricultor no recibe un subsidio, o una ayuda sin contraprestación; todo lo contrario, el agricultor hace un servicio, y la forma que tiene la sociedad de pagárselo es a través de una ayuda, que se articula a través de un contrato entre el agricultor, o asociaciones de agricultores y la propia Administración Pública competente; en este caso, las Comunidades Autónomas».<sup>107</sup>

Otra especialidad del contrato territorial es su naturaleza eminentemente ambiental, que se desprende del fin perseguido por este tipo de contratos y de la razón de su concepción, que no es otra que servir como instrumento de apoyo a las políticas de desarrollo

---

<sup>106</sup> MUÑOZ AMOR, M., "El Contrato de Explotación Territorial como instrumento para el reconocimiento de los servicios ambientales de la agricultura" en *Revista de Derecho Agrario y Alimentario*, nº 61, 2012, p.132.

<sup>107</sup> Cfr. MARTÍNEZ ARROYO, F., «Nuevo reglamento de desarrollo rural: planificación para el periodo 2007-2013», en <http://www.ruralnaturaleza.com/>.

rural sostenible, con la intención de orientar e incentivar las actividades agrarias, entendidas en un sentido lo más amplio posible, hacia la multifuncionalidad y la generación de externalidades positivas que contribuyan eficazmente a mejorar los aspectos económicos, sociales y ambientales que configuran la sostenibilidad del medio rural, todo ello bajo la aplicación de un enfoque territorial. Así es como define este tipo de contratos la Exposición de Motivos del RD 1336/2011, que sienta las bases desde un principio de este tipo de contratos especiales.

Por primera vez se materializa en forma contractual la orientación de la actividad agraria a un fin medioambiental, y no sólo productivista.

Por esta serie de características específicas del contrato territorial, nos vemos incapaces de incardinarlo dentro de la LCSP como uno más.

Y debido a esta imposibilidad, terminamos recurriendo a las “técnicas contractuales de la administración” en la gestión de políticas públicas, para poder encajar este tipo de contratos, cuya naturaleza jurídica es en gran parte de carácter público, y sin embargo posee características del ámbito privado. Se trata de un negocio jurídico-bilateral, que consiste en acuerdos voluntarios entre agricultores y Administración, mediante el que la Administración retribuye al agricultor para que persiga y alcance un fin social.

Del mismo modo concluye AMAT LLOMBART<sup>108</sup>, que entiende que los contratos agroambientales son verdaderos contratos, cuya suscripción tiene carácter voluntario para las partes, es decir ambas partes lo aceptan libremente, no teniendo este tipo de contratos carácter forzoso. Sin embargo, sí que resulta necesario para que los agricultores puedan beneficiarse de las ventajas y contraprestaciones que su suscripción comporta.

Y así es, se trata de contratos voluntarios pero cuya voluntariedad se restringe a la hora de pactar las condiciones u otros aspectos del contrato, ya que se trata de algo similar a la contratación en masa por medio de contratos-tipo, que impiden a una de las partes, en este caso al agricultor, la posibilidad de modificar o negociar dicho contrato.

*c) El contrato territorial como contrato sui generis*

Tras el análisis realizado en este apartado del trabajo, puedo concluir que el contrato territorial no se trata de un contrato público, aunque no por ello se trate de un contrato privado.

Y no se trata de un contrato público, en primer lugar porque no se encuentra regulado por la LCSP, que legisla y define una serie de modelos de contratos generales y aplicables a muchos sectores, como son el contrato de obras o contrato de concesión pública entre

---

<sup>108</sup> AMAT LLOMBART, P., "Especialidades de los contratos privados como instrumentos para la organización, gestión y actividad en el ámbito de la empresa

otros, modalidades en las que no encaja el contrato territorial, objeto de estudio.

Y a la vista de todas las características comunes con los contratos del sector público, llegado un punto me he preguntado el porqué el legislador no ha incluido en una de sus reformas de la LCSP, el contrato territorial, del mismo modo que incluyó el contrato de colaboración del sector público con el sector privado.

Y entiendo que la razón estriba en la especialidad del contrato territorial. Especialidad que se refiere entre otros aspectos, a la materia concreta que trata, la agraria, y al sector al que se dirige, el rural. Los sujetos también son especiales, únicamente pueden ser agricultores, y además entre este gremio, la ley prioriza a algunos de ellos, por cumplir una serie de requisitos.

Esta prioridad referida a los contratistas de estos contratos se aleja del principio de igualdad y no discriminación que rige los contratos administrativos. Nos encontramos ante un contrato en el que rige el principio de discriminación positiva, ya que otorga prioridad para la suscripción de los contratos a los más desfavorecidos. Y los parámetros de prioridad serán diferentes dependiendo si se trata de un contrato territorial o un contrato territorial de zona rural, los dos tipos de contratos objeto del RD 1336/2011.

---

agraria” en *Revista de Derecho Agrario y Alimentario*, nº 61, 2012, p.45.

El contrato territorial tiene como fundamento orientar e incentivar las actividades agrarias, si bien éstas entendidas en un sentido lo más amplio posible, es decir, entendiendo que la agricultura puede ser considerada como una actividad multifuncional, y dejando atrás la dimensión exclusivamente productiva.

Así, MUÑOZ AMOR<sup>109</sup> entiende que podríamos decir pues que con esta norma, se está superando el concepto o la dimensión meramente productivista de la agricultura, desde el momento en que acepta que esta actividad puede llegar a generar externalidades positivas. Y habla de concebir la agricultura como algo multifuncional, porque puede y debe cumplir entonces con una dimensión ecológica, cultural y socioeconómica, superándose así el concepto de una dimensión exclusivamente productiva de la explotación.

Y en este sentido, señala VELASCO ARRANZ Y MOYANO ESTRADA, que con los contratos territoriales se «recupera la dimensión territorial de la agricultura (relegada a un segundo plano, e incluso ignorada en las fases más álgidas del modelo de modernización productivista), al incluir dentro de esos contratos acciones claramente relacionadas con la ordenación del territorio, como la valorización del patrimonio natural y cultural, la preservación

---

<sup>109</sup> MUÑOZ AMOR, M., “El Contrato de Explotación Territorial como instrumento para el reconocimiento de los servicios ambientales de la agricultura” en la Revista de Derecho Agrario y Alimentario, nº 61, p.131.



de los recursos naturales y el paisaje o la explotación sostenible de los espacios forestales». <sup>110</sup>

Otra de las especialidades que caracterizan este contrato es la remuneración al agricultor por prestar un servicio público a la sociedad. Servicio que consiste en asumir un modelo de actividad agraria que genere externalidades positivas que gozan de un interés público en diferentes ámbitos, como son el medioambiental, el económico y el social.

Y debido a las notas especiales que caracterizan al contrato territorial, podemos decir que el contrato territorial se trata de un contrato *sui generis*, para el que fue necesario crear una norma ad hoc, como ha sido el RD 1336/2011.

Pues bien, pese a no tratarse de un contrato regulado por la LCSP, no podemos concluir en ningún caso que se trate de un contrato privado, ya que uno de los sujetos contratantes se trata de una Administración Pública, razón por la cual, pese a no tratarse de un contrato público, el derecho administrativo debe regir como derecho supletorio a la normativa especial (RD 1336/2011).

Y el derecho supletorio a la normativa específica del contrato territorial, toma un cariz importante, cuando analizadas tanto la LDS

---

<sup>110</sup> VELASCO ARRANZ-MOYANO ESTRADA, «Los Contratos Territoriales de Explotación en Francia. Hacia un nuevo pacto social en la agricultura», IESA Working Paper Series, WP 14-06, Instituto de Estudios Sociales avanzados de Andalucía, 2006, p. 12

como el RD 1336/2001, echamos en falta un desarrollo regulatorio, observando que ambas normativas regulan el contrato objeto de estudio de manera limitada y breve.

## **5. DEFINICIÓN, MODALIDADES DE CONTRATO TERRITORIAL Y CARACTERES**

### **5.1. Marco conceptual definitorio**

#### *a) Concepto general y común del contrato territorial*

El concepto legal de contrato territorial lo encontramos por vez primera en la LDRS, concretamente en su artículo 16, titulado “Apoyo a la agricultura territorial”, ubicado dentro del Capítulo V de esta ley dedicado a las acciones generales para el desarrollo rural sostenible.

Pues bien, con el objetivo de lograr un desarrollo rural sostenible, la LDRS establece que las Administraciones Públicas, en el ámbito de sus respectivas competencias, promoverán el mantenimiento y la mejora de una actividad agrícola, ganadera y forestal suficiente y compatible con un desarrollo sostenible del medio rural, en particular en las zonas rurales prioritarias o calificadas como de agricultura de montaña.

Y para contribuir al logro de los fines señalados, el apartado segundo del artículo 16 de esta ley, señala que se regulará y fomentará la suscripción de contratos territoriales de zona rural. Y a continuación los define del siguiente modo:

*«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 añade que la suscripción de estos contratos será requisito necesario para beneficiarse de una serie de prioridades previstas en la ley, y sus determinaciones se ajustarán a las Directrices Estratégicas Territoriales de Ordenación Rural.

Esta definición es desarrollada por el RD 1336/2011, cuatro años después, que define al contrato territorial en su artículo 2, apartado primero, el cual dice así:

*« El contrato territorial es 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».*

A primera vista, las dos definiciones son iguales. Sin embargo, creo conveniente realizar un análisis de ambos conceptos y una comparativa, desmenuzando cada uno de ellos.

En primer lugar, la LDRS define al contrato territorial simplemente como un *instrumento* de apoyo a una determinada política rural. Por su parte, el RD 1336/2011 añade al concepto el carácter formal, definiendo este tipo de contratos como un *instrumento formal*.

Por tanto, podemos considerar que el contrato territorial como contrato formal. La doctrina<sup>111</sup> reserva tal denominación para aquellos contratos respecto de los cuales el ordenamiento jurídico condiciona su existencia o validez a la utilización de una forma, que por ello se califica de forma sustancial o solemne. Sólo estos contratos son los propiamente formales. Frente a ellos, todos los demás son consensuales, esto es, se perfeccionan con el mero consentimiento de las partes.

Nuestro derecho civil no incluye la forma entre los requisitos esenciales del contrato. No obstante, excepcionalmente se exige que el consentimiento se emita de determinada forma (escrita) para que algunos contratos queden perfeccionados, configurándolos así como contratos formales, como sucede por ejemplo con el contrato de compra-venta.

Por tanto, nos encontramos ante un contrato cuya perfección exige la suscripción por escrito de ambas partes, así como el cumplimiento del procedimiento previsto en el artículo 8 del RD 1336/2011.<sup>112</sup>

---

<sup>111</sup> BERCOVITZ RODRÍGUEZ-CANO, R. *Introducción al derecho de contratos*, Valencia, 2010.

<sup>112</sup> El artículo 8 del RD 1336/2011, establece el procedimiento a seguir para la suscripción de los contratos territoriales. Y dispone al respecto que «1. *Para aplicar los contratos territoriales en su territorio, las comunidades autónomas aprobarán las correspondientes bases o normas reguladoras, y en su caso realizarán y resolverán las oportunas convocatorias. 2. Dichas bases o normas reguladoras serán publicadas en el diario oficial de la comunidad autónoma, y*

En segundo lugar, cabe afirmar que ambas definiciones del contrato territorial se refieren al conjunto de «compromisos» que deberán establecerse como contenido contractual de esta modalidad de contrato.

Llama la atención que no hablen de obligaciones, expresión propia del ámbito de la contratación.

La palabra compromiso proviene del latín *compromissum*, y entre los significados que otorga a la misma la Real Academia Española, encontramos el de “obligación contraída”.

Por tanto, pese a que la normativa reguladora del contrato territorial no utiliza los términos propios del derecho de contratación, el significado y sentido es el mismo.

---

*contendrán al menos: a) las finalidades perseguidas, b) el ámbito territorial y el tipo de explotaciones agrarias al que los contratos van dirigidos, c) los requisitos que han de reunir los beneficiarios, d) los criterios objetivos y el procedimiento para la selección de los beneficiarios y la suscripción del contrato, e) los criterios objetivos y el procedimiento para la selección de los beneficiarios y la suscripción del contrato, e) la naturaleza de los compromisos a adoptar por el titular de la explotación, y los criterios para su determinación en cada explotación, f) la naturaleza de las contraprestaciones a otorgar al beneficiario, y los criterios para su determinación, g) el sistema de verificación y control del cumplimiento de los compromisos, y el régimen aplicable en caso de su incumplimiento, h) el régimen de incompatibilidades, i) el régimen de prórrogas, modificación, subrogación, resolución y extinción de los contratos. 3. Cuando las contraprestaciones incluidas en los contratos tengan la naturaleza de una subvención, las bases reguladoras también incorporarán los elementos requeridos por la normativa estatal básica para dicha materia.»*

En tercer lugar, ambas normas coinciden en que este contrato especial debe ser suscrito *entre las Administraciones Públicas y los titulares de las explotaciones agrarias*.

Ambas definiciones determinan que los sujetos participantes del contrato consistirán en una Administración Pública y un titular de una explotación agraria.

Por consiguiente, se trata de un contrato limitado subjetivamente, en cuanto sólo podrán suscribirlos los titulares de una explotación agraria, por lo que este aspecto lo podemos considerar como el primer elemento que denota la especialidad sustantiva del contrato. Y esta especialidad implica la necesidad de profundizar sobre el concepto y alcance de la condición de explotación agraria, aspecto sobre el que nos detendremos más adelante.

Finalmente, tanto la ley como el RD inciden en la idea de que el agricultor suscribiente *orienta e incentiva su actividad en beneficio de un desarrollo sostenible*.

Ambas normativas hacen uso de los verbos “orientar” e “incentivar”. *Orientar* significa dirigir o encaminar a alguien o algo hacia un fin determinado, mientras que *incentivar*, significa estimular para que algo se acreciente o aumente. Así los define la Real Academia Española.

En ese sentido se pretende orientar e incentivar la actividad de los titulares de explotaciones agrarias que suscriben el contrato territorial en beneficio de un desarrollo sostenible, concepción y extensión terminológica que ha quedado clarificada en el inicio del presente trabajo de investigación.

Al respecto MUÑOZ AMOR<sup>113</sup> opina que el fundamento último del Contrato Territorial no es otro que el de «orientar e incentivar las actividades agrarias», si bien pasando ahora a ser éstas concebidas «en un sentido lo más amplio posible», es decir, en el entendimiento de que la agricultura puede ser considerada como una actividad multifuncional, y por tanto, capaz de generar “externalidades positivas que contribuyan eficazmente a mejorar los aspectos económicos, sociales y ambientales”.

Se trata por tanto de una función que persigue unos objetivos muy concretos, los cuales también dotan de especialidad al contrato objeto de estudio, que persigue la protección ambiental compaginándola con la dimensión típicamente productivista de la agricultura.

El propio Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente (MAGRAMA), en una nota de prensa publicada el 23 de noviembre de 2011, definió el contrato territorial como «una figura que pone en

---

<sup>113</sup> MUÑOZ AMOR, M. “El Contrato de Explotación Territorial como instrumento para el reconocimiento de los servicios ambientales de la agricultura”, op cit, p.129.



valor el conjunto de externalidades positivas de la actividad agraria y, por lo tanto, como una eficaz herramienta para el desarrollo rural sostenible».

En definitiva, a la vista del análisis conceptual del contrato territorial, y de manera aproximativa entendemos que se trata de un contrato especial tanto por los sujetos como por el objeto que lo conforma, y asimismo goza de una naturaleza en buena medida ambientalista.

*b) Distinción entre «contrato territorial» y «contrato territorial de zona rural»*

Llama profundamente la atención que a pesar de que en la ley tan sólo se hace referencia al contrato territorial de zona rural, sin embargo en el RD se definen y regulan lo que parecen ser dos modalidades contractuales diferenciadas, y en cierto punto autónomas.

Por un lado, el *contrato territorial strictu sensu*, que contempla el artículo 1 del Real Decreto, en su apartado a, cuando establece que el real decreto tiene como objeto regular con carácter básico: *a) los contratos territoriales que celebren las Administraciones Públicas con los titulares de explotaciones agrarias señalados en el artículo 5 del presente real decreto, como instrumento de apoyo al desarrollo rural sostenible.*

Y por otro lado, el *contrato territorial de zona rural*, que contempla el mismo artículo 1, en su apartado b, cuyo tenor literal es el siguiente: *los contratos territoriales de zona rural que celebren las Administraciones Públicas competentes con los titulares de las explotaciones agrarias de las zonas rurales incluidas en el Programa de Desarrollo Rural Sostenible referido en el artículo 5 de la Ley 45/2007, de 13 de diciembre, para el desarrollo sostenible del medio rural.*

La LDRS parece hablar indistintamente de una única figura contractual a la cual se refiere con la denominación de «contrato territorial» o bien la denominación extensa de «contrato territorial de zona rural». Sin embargo, la LDRS no parece distinguir entre un tipo y otro, sino que menciona en primer lugar a los contratos de zona rural y acto seguido los define, utilizando el concepto de “contrato territorial”, en un intento, entiendo, simplemente de abreviar, puesto que no hace distinción alguna entre ambas nomenclaturas.

De ahí que a nuestro juicio, el principal instrumento de apoyo a la agricultura territorial, se basa en la suscripción de contratos territoriales de zona rural, como así se desprende de la LDRS, pionera y promotora de los contratos objeto de estudio.

No es hasta la publicación del RD 1336/2011, cuando descubrimos que la interpretación del legislador es la de distinguir dos tipos de contratos territoriales, tal y como lo verifica en el artículo 1, que ya hemos estudiado en párrafos anteriores dando entrada a

las dos figuras del contrato territorial y contrato territorial de zona rural.

En este momento de la investigación, y sin perjuicio de ulterior desarrollo podemos concluir que el contrato territorial (de nueva creación por el RD) se trata de una figura de ámbito general, que se complementa con el otro tipo de contrato regulado, el ya previsto en la LDRS, y más específico y restringido, que es el contrato territorial de zona rural.

Y así lo entiende AMAT LLOMBART<sup>114</sup>, cuando indica que en realidad, el RD 1336/2011 ha establecido una categoría general (la del contrato territorial) y una categoría específica (la del contrato territorial de zona rural), el cual participa del mismo régimen que aquel, pero al que se le añade su propio marco normativo. Es decir, el régimen jurídico del contrato territorial de zona rural se integra por el régimen básico previsto por el RD 1336/2011 (artículos 1 a 9) y por un régimen específico (artículos 10 a 12 de dicho RD y la regulación pendiente de desarrollo por las CCAA).

Del análisis de los datos normativos, podemos apuntar al menos dos grandes diferencias entre uno y otro contrato. La primera diferencia es de ámbito subjetivo, ya que los contratos territoriales los pueden suscribir los titulares de explotaciones agrarias

---

<sup>114</sup> AMAT LLOMBART, P., "Especialidades de los contratos privados como instrumentos para la organización, gestión y actividad en el ámbito de la empresa agraria" en *Revista de Derecho Agrario y Alimentario*, nº 61, 2012, p.47 y 48.

señalados en el artículo 5 del mismo Real Decreto, mientras que los contratos territoriales de zona rural, únicamente los podrán suscribir los titulares de explotaciones agrarias de las zonas rurales incluidas en el Programa de Desarrollo Rural Sostenible referido en el artículo 5 de la Ley 45/2007, de 13 de diciembre, para el desarrollo sostenible del medio rural.

La segunda diferencia, afectaría al ámbito territorial de aplicación de cada uno de dichos contratos, como ya tendremos tiempo de profundizar más adelante.

## **5.2. Modalidades**

Como ya hemos indicado en el apartado anterior, existen dos modalidades de contrato territorial, cuyas diferencias sin ser sustanciales, se reducen al ámbito subjetivo y territorial.

A nivel conceptual, nos encontramos con una definición general de «contrato territorial», y otra definición mucho más específica de «contrato territorial de zona rural», contrato este último que curiosamente fue concebido originariamente por la LDRS.

Y a la vista de la distinción introducida por el RD como novedad y complemento a lo previsto en la LDRS, es momento de analizar qué tipo de relación existe entre el «contrato territorial» y el «contrato territorial de zona rural».

Podemos preguntarnos si nos hallamos ante una relación de subordinación, es decir, si una figura contractual cumple la función de género y otra de especie.

O bien, si se podría demostrar que la relación entre ambos tipos de contratos es de total autonomía o de independencia uno del otro.

No cabe duda de que ambos tienen un fondo común normativo ineludible, como se desprende del RD 1336/2011, que dedica su Capítulo I a regular disposiciones generales comunes a ambos tipos de contratos, mientras que luego dedica el Capítulo II a regular específicamente los contratos territoriales de zona rural.

En otro orden de cosas, entre las diferencias que separan a ambos contratos, la primera de ellas afecta al ámbito subjetivo, es decir, a las partes contratantes.

Una de las partes siempre será la Administración Pública, pero nos tenemos que preguntar qué tipo de Administración Pública se verá involucrada en este tipo de contratos.

Parece que el legislador ha pretendido distinguir cuando se trata de un contrato territorial *strictu sensu* (a celebrar por las Administraciones Públicas), de cuando se trata de un contrato territorial de zona rural (a celebrar por las Administraciones Públicas *competentes*), lo cual puede dar lugar a pensar que restringe

también en este segundo tipo de contratos más específicos, las Administraciones que podrán suscribirlos.

Y en este sentido, podríamos entender que los contratos territoriales de zona rural únicamente podrán suscribirlos las Comunidades Autónomas, y los contratos territoriales la Administración del Estado.

Sin embargo, ahondando en el estudio del RD, concluimos que en ambos tipos de contratos es competente para la suscripción de los mismos cada Comunidad Autónoma, al margen de la financiación de su contenido obligacional, que será costeada al 50 % por la Administración general del Estado.

La anterior afirmación se puede corroborar acudiendo para ello al artículo 8 del RD (perteneciente al Capítulo I. Disposiciones generales comunes) destinado a regular el procedimiento para la suscripción de los contratos, cuando establece en su apartado primero que *“para aplicar los contratos territoriales en su territorio, las comunidades autónomas aprobarán las correspondientes bases o normas reguladoras, y en su caso realizarán y resolverán las oportunas convocatorias..”*

Por otro lado, y continuando con la diferencia referente al ámbito subjetivo, observamos que la otra parte contratante, los titulares de explotaciones agrarias, no son los mismos en cada uno de los contratos objeto de estudio.

Así, los contratos territoriales *strictu sensu* se celebrarán con los titulares de explotaciones agrarias señalados en el artículo 5 del mismo Real Decreto, el cual calificando a éstos como “Beneficiarios de los Contratos” señalan que podrán tener acceso a la suscripción de los mismos los siguientes titulares:

*a) Los titulares de las explotaciones agrarias a que se refiere el artículo 2 de la Ley 19/1995, de 4 de julio, de Modernización de las Explotaciones Agrarias, incluidas las personas físicas que ostenten la titularidad compartida, siempre que actúen solidariamente y se encuentren inscritas en el registro autonómico correspondiente.*

*b) Los titulares de la gestión y aprovechamiento de montes o terrenos forestales.*

*c) Los titulares de terrenos cinegéticos.*

*d) Las agrupaciones y asociaciones de titulares, las comunidades de bienes y cualquier otro tipo de unidad económica o patrimonio separado de los tipos a), b) y c) anteriores que puedan llevar a cabo los compromisos del contrato.*

En cambio, los contratos territoriales de zona rural, se celebrarán con los titulares de las explotaciones agrarias de las zonas rurales incluidas en el Programa de Desarrollo Rural Sostenible referido en el artículo 5 de la Ley 45/2007, de 13 de diciembre, para el desarrollo sostenible del medio rural.

En ese sentido, El artículo 3 de la Ley 45/2007 señala que la zona rural es el ámbito de aplicación de las medidas derivadas del Programa de Desarrollo Rural Sostenible regulado por esta Ley, de amplitud comarcal o subprovincial, *delimitado y calificado por la Comunidad Autónoma competente*.

Por su parte, el artículo 9 establece que el Programa de Desarrollo Rural Sostenible será de aplicación en los términos municipales del medio rural que estén integrados en las zonas rurales delimitadas y calificadas como tales, de acuerdo con los tipos especificados en el artículo 10:

a) Zonas rurales a revitalizar: aquellas con escasa densidad de población, elevada significación de la actividad agraria, bajos niveles de renta y un importante aislamiento geográfico o dificultades de vertebración territorial.

b) Zonas rurales intermedias: aquellas de baja o media densidad de población, con un empleo diversificado entre el sector primario, secundario y terciario, bajos o medios niveles de renta y distantes del área directa de influencia de los grandes núcleos urbanos.

c) Zonas rurales periurbanas: aquellas de población creciente, con predominio del empleo en el sector terciario, niveles medios o altos de renta y situadas en el entorno de las áreas urbanas o áreas densamente pobladas.



En consecuencia, sólo los agricultores y titulares de explotaciones agrarias que estén ubicadas territorialmente en las áreas previamente delimitadas por cada CCAA como «zona rural», tendrán acceso en concepto de parte contratante a los contratos territoriales de zona rural.

Una vez analizada someramente la primera diferencia de ámbito subjetivo entre ambos contratos, cabe destacar la segunda diferencia, ésta vez referida al ámbito geográfico donde se pueden aplicar, y como ya hemos comprobado, los contratos territoriales de zona rural, tienen limitaciones territoriales muy concretas, tal y como su propio nombre indica. Se trata de zonas rurales que cada CCAA ha incluido en el PDRS.

Por lo que al contrato territorial *strictu sensu* respecta, no existe una limitación geográfica. En este sentido, AMAT LLOMBART<sup>115</sup> indica que los contratos territoriales tienen un ámbito de aplicación general y a nivel nacional, sin poder quedar excluidos de ninguna zona geográfica del territorio español.

---

<sup>115</sup> AMAT LLOMBART, P. *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 *Un marco jurídico para un medio rural sostenible*, MARM, Madrid, 2011, p. 168.

### 5.3. Caracteres

Una vez definido el contrato territorial y analizadas sus modalidades, procedemos a destacar los caracteres esenciales que conforman esta figura contractual.

La primera característica a destacar es la *voluntariedad*.

El contrato territorial o el de zona rural son verdaderos contratos, cuya suscripción tiene carácter voluntario para las partes, esto es, de libre aceptación por las mismas. Así lo establece el artículo 2.2. del RD: “La suscripción de los contratos territoriales regulados por este real decreto tiene carácter voluntario, tanto para las Comunidades Autónomas que opten por ponerlos en práctica, como para los titulares de las explotaciones agrarias”.

Eso sí, como destaca AMAT LLOMBART<sup>116</sup>, no hay que olvidar que, aunque el contrato territorial posea un carácter voluntario en general, por lo que su suscripción no resulta obligatoria (no es un contrato forzoso), sin embargo sí resulta requisito necesario para que los agricultores puedan beneficiarse de las ventajas y contraprestaciones que su suscripción comporta. Dicho carácter obligatorio figura expresamente establecido para los contratos

---

<sup>116</sup> AMAT LLOMBART, P. *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 *Un marco jurídico para un medio rural sostenible*, op.cit., p. 174.

territoriales de zona rural (art. 16.2 Ley 45/2007<sup>117</sup>; art. 12 RD 1336/2011<sup>118</sup>).

Por consiguiente, la voluntariedad como nota característica de los contratos territoriales nos permite afirmar su naturaleza contractual, como bien señala RODRÍGUEZ-CHAVES MIMBRERO, cuando indica que se trata de un negocio jurídico-bilateral, dado que concurre un acuerdo de voluntades. Se trata de acuerdos voluntarios entre agricultores y la Administración, concurre la bilateralidad; la aceptación del agricultor ya no sólo es un requisito de eficacia, sino un elemento necesario para que nazca el acto jurídico, a partir del cual el agricultor se compromete a gestionar la explotación atendiendo a determinados parámetros económicos, sociales y

---

<sup>117</sup> « Para contribuir al logro de los fines señalados en el apartado anterior, se regulará y fomentará la suscripción de contratos territoriales de zona rural.

*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.*

*La suscripción de estos contratos será requisito necesario para beneficiarse de las prioridades señaladas en el apartado anterior, y sus determinaciones se ajustarán a las Directrices Estratégicas Territoriales de Ordenación Rural. El resto de sus requisitos, condiciones y efectos se determinarán reglamentariamente.»*

<sup>118</sup> El art. 12. Del RD 1336/2011 dice así «la suscripción de contratos territoriales de zona rural será requisito necesario para que los titulares de las explotaciones agrarias puedan beneficiarse de las preferencias y prioridades establecidas en el artículo 16.1 de la Ley 45/2007, de 13 de diciembre.»

ambientales y la Administración se compromete a pagar al agricultor por dicha gestión<sup>119</sup>.

Sin embargo, una cosa es la voluntariedad en la prestación del consentimiento, de la que no cabe duda alguna, y cosa distinta es el margen de voluntad o libertad a la hora de pactar las condiciones del contrato o las prestaciones asumidas por el agricultor en el mismo.

En este sentido, cabría preguntarse si existe la libertad de pacto o capacidad de negociación del contenido obligacional del contrato por parte del agricultor. Por un lado, podríamos pensar en contratos de adhesión (cuyo contenido íntegro vendría prefijado por la Administración, siendo un contenido no negociado). Por otro lado, podríamos pensar como alternativa en la introducción de un cierto nivel de flexibilización de las obligaciones.

A la vista del procedimiento para la suscripción de los contratos regulado en el artículo 8 del RD, podemos observar que se otorga a las Comunidades Autónomas la exclusividad de aprobar las correspondientes bases o normas reguladoras que serán publicadas en el diario oficial de cada comunidad, y cuyo contenido (finalidades perseguidas, ámbito territorial, requisitos, contraprestaciones, etc.) quedará establecido asimismo por ellas.

---

<sup>119</sup> RODRÍGUEZ-CHAVES MIMBRERO, B. "El contrato territorial y el contrato territorial de zona rural: dos instrumentos para promover una gestión sostenible del medio rural".op cit, p. 68

De ahí que concluyamos que en este tipo de contratos sucede algo similar al fenómeno de la contratación en masa y por medio de contratos-tipo o de adhesión, donde predominan las condiciones generales previamente establecidas por una de las partes del contrato, en nuestro caso, las Comunidades Autónomas, y sometidas a su aceptación por la contraparte, el agricultor, sin posibilidad de negociación o modificación.

Al respecto, y a modo de crítica, debemos apuntar que sería aconsejable la creación de un sistema que permitiera cierta flexibilidad al agricultor a la hora de asumir mayores o menores compromisos para el desarrollo sostenible del medio rural, opinión que también merece AMAT LLOMBART<sup>120</sup>.

En segundo lugar, el contrato territorial se caracteriza por perseguir la *sostenibilidad del desarrollo del medio rural*.

Nos encontramos ahora de frente con el objeto del contrato, ya que su finalidad tiene un gran componente ecológico y ambiental. De ahí que los contratos territoriales se conciban como un instrumento de apoyo a las políticas de desarrollo rural sostenible.

---

<sup>120</sup> AMAT LLOMBART, P. "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 *Un marco jurídico para un medio rural sostenible*, op.cit., p. 174.

En este sentido MUÑOZ AMOR habla de la protección ambiental como una inversión a medio y largo plazo, y percibe la regulación del contrato territorial, bajo un enfoque territorial, es decir, incorporando la agricultura, su gestión y estrategia productiva al territorio, reconociendo las implicaciones territoriales de la actividad agraria. Y añade que se está superando el concepto o la dimensión meramente productivista de la agricultura, desde el momento en que se acepta que esta actividad puede llegar a generar una serie de externalidades positivas. Así que ahora, la agricultura se va a concebir como algo multifuncional, porque puede y debe cumplir con una dimensión ecológica, cultural y socioeconómica, superándose así el concepto de una dimensión exclusivamente productiva de la explotación<sup>121</sup>.

En tercer lugar, debe destacarse de este tipo de contratos su *causa onerosa*.

Como ya hemos comentado en apartados anteriores, los contratos objeto del presente estudio tienen una causa onerosa, por cuanto la contraprestación económica recibida de la Administración (sea en metálico o en especie) reviste carácter remuneratorio de una prestación de hacer o no hacer a cargo del agricultor, la cual revertirá en beneficio de la sociedad, ya que persigue un interés social.

---

<sup>121</sup> MUÑOZ AMOR, M. op cit, pp. 129 y 131.

Hasta la configuración de esta nueva figura contractual, los agricultores recibían únicamente subvenciones, sin embargo ahora la causa de los contratos tiene un carácter dual de contraprestación y de beneficios públicos a percibir por el agricultor.

Por un lado, se prevé y regula la remuneración del servicio, la normativa habla de “contraprestaciones”, y por otro, se prevén ayudas e incentivos públicos. Así lo regula el artículo 6.6 del RD 1336/2011 cuando establece que *«la suscripción y cumplimiento de los compromisos del contrato dará derecho al beneficiario a percibir las contraprestaciones determinadas en el mismo, así como a beneficiarse de las preferencias y prioridades que legalmente le sean aplicables»*.

Y en el apartado séptimo del mismo precepto, se establece que *«las contraprestaciones que la Administración suscriptora se comprometa a otorgar al beneficiario del contrato serán adecuadas para compensar los efectos negativos sobre la economía de la explotación que se deriven del cumplimiento de los compromisos adoptados, pudiendo añadir, a criterio de la Administración suscriptora:*

*a) Un incentivo para estimular la implantación de los contratos en el territorio y facilitar el logro de sus finalidades específicas.*

*b) Un diferencia en dicho incentivo en función de la priorización por tipos de beneficiarios que realice la comunidad autónoma según el artículo siguiente y*

*c) Una componente para la remuneración de las externalidades positivas generadas.»*

Y en último lugar, los contratos territoriales se caracterizan por su *formalismo*.

En el apartado anterior ya hemos definido al contrato territorial como contrato formal, y así se desprende del artículo 2.1 del RD 1336/2011 cuando lo define como un “instrumento formal”, lo cual significa que no se rige por el principio de libertad de forma como la mayoría de los contratos privados.

Basta con acudir al artículo 8 del citado reglamento, encargado de regular el procedimiento para la suscripción de los contratos, para concluir que se trata de un contrato formal ya que la norma prevé todo un procedimiento que debe cumplirse para su suscripción. Procedimiento que consiste en la aprobación previa por parte de las comunidades autónomas de las correspondientes bases o normas reguladoras que recogerán el contenido obligatorio de los contratos, y que celebrarán las oportunas convocatorias.



## 6. OBJETIVOS Y FINALIDADES PERSEGUIDAS Y SU JUSTIFICACION

### 6.1. Objetivos generales

El objetivo general de los contratos territoriales es *orientar la actividad de las explotaciones agrarias a la generación de externalidades positivas* que contribuyan al desarrollo sostenible del medio rural. Así lo establece el Real Decreto 1336/2011, de 3 de octubre, en su artículo 3.1., para a continuación, concretar qué debe considerarse como «externalidades positivas».

A los efectos de este Real Decreto, se considerarán «externalidades positivas» los efectos derivados de la actividad que se realiza en una explotación agraria que repercuten favorablemente sobre bienes o fines de carácter público, al margen del interés o beneficio que puedan suponer para la propia explotación, contribuyendo a mejorar de forma significativa los aspectos económico, social o ambiental que describen la sostenibilidad del territorio (artículo 3.2. del RD 1336/2011).

En consecuencia, de esta definición se desprende que el beneficio o repercusión favorable ha de producirse en bienes o fines de carácter público.

Del mismo modo, la propia Exposición de Motivos ha reconocido que la finalidad de estos contratos es conformar «un marco

contractual mediante el cual los titulares de las explotaciones agrarias asuman desarrollar un modelo de actividad agraria que genere externalidades positivas en los ámbitos mencionados, y por el cual, en apreciación del interés público de dichas externalidades, las administraciones públicas competentes las compensan, incentivan y retribuyen, con forma de reconocimiento por la sociedad de los servicios y prestaciones de carácter público que generan las explotaciones agrarias más allá de la retribución derivada de la venta en el mercado de sus productos». O dicho de otro modo, el contrato territorial de explotación tendrá «como fin transmitir a la sociedad que realmente se paga por un servicio, es decir, que el agricultor no recibe un subsidio, o una ayuda sin contraprestación; todo lo contrario, el agricultor hace un servicio, y la forma que tiene la sociedad de pagárselo es a través de una ayuda, que se articula a través de un contrato entre el agricultor, o asociaciones de agricultores y la propia Administración Pública competente, en este caso, las Comunidades Autónomas».<sup>122</sup>

Además de la finalidad pública de este tipo de contratos, cabe destacar asimismo el carácter ambiental de buena parte de los efectos que deben derivarse de las actividades agrarias sujetas a los contratos territoriales a los que nos estamos refiriendo en este trabajo. En este sentido, MUÑOZ AMOR entiende que las externalidades positivas que generan ese interés público al que se

---

<sup>122</sup> Sobre estas cuestiones, consúltese también a MARTÍNEZ ARROYO, F. «Nuevo reglamento de desarrollo rural: planificación para el periodo 2007-2013», en <http://www.ruralnaturaleza.com/>.

refiere el legislador estatal, tiene mucho que ver con lo que se conoce como los *servicios ecosistémicos*, cuyas definiciones tienen como común denominador el concepto de «beneficio». En concreto, la Evaluación del Milenio (MA, 2003) los define como los «beneficios que las personas obtienen de los ecosistemas, incluyendo aquellos beneficios que la gente percibe y aquellos que no perciben».<sup>123</sup>

Los contratos territoriales se definen, como sabemos, por ser de carácter voluntario para los titulares de explotaciones agrarias. Es decir, su suscripción tiene carácter voluntario para las partes, esto es, de libre aceptación por las mismas.<sup>124</sup>

Como hemos indicado, es el artículo 3 del RD 1336/2011 el encargado de definir y enumerar las finalidades del contrato territorial.

Debido a la ubicación de este precepto en la norma estudiada, cabe destacar que, por lo que afecta a las finalidades del contrato, no existe distinción entre el contrato territorial y el contrato territorial de zona rural, siendo las mismas aplicables a sendos contratos. Además, la Exposición de Motivos tampoco hace distinción alguna al respecto.

---

<sup>123</sup> MUÑOZ AMOR, M., op. Cit., p. 154.

<sup>124</sup> En ese sentido, el art. 2.2. del RD 1336/2011 dispone: “La suscripción de los contratos territoriales regulados por este real decreto tiene carácter voluntario, tanto para las Comunidades Autónomas que opten por ponerlos en práctica, como para los titulares de las explotaciones agrarias”.

Así podemos apreciar, por un lado, la presencia de unos objetivos generales perseguidos por el contrato territorial, y por otro lado, para la consecución de dichos objetivos generales, el RD 1336/2011 establece y enumera una serie de objetivos específicos.

Los objetivos generales que persiguen los contratos territoriales son los siguientes:

1. *Apoyo a la política de desarrollo rural sostenible.*
2. *Incentivo de las actividades agrarias hacia la multifuncionalidad.*
3. *Orientación hacia las externalidades positivas.*
4. *Mejora de los aspectos económicos, sociales y ambientales del Medio Rural.*
5. *Aplicación del enfoque territorial.*

De los objetivos generales citados, destaca por su especial relevancia el tercero de ellos; de hecho el mismo está expresamente previsto el artículo 3.2. del RD, como hemos visto al inicio de este capítulo.

## **6.2. Finalidades específicas**

Para la consecución de los objetivos generales, el artículo 3.3 contiene un listado de finalidades específicas, hacia las que las

Administraciones Públicas competentes procurarán orientar los contratos territoriales, entre otras.

Este precepto indica a través de la expresión “entre otras”, que el listado de finalidades específicas no consiste en un listado cerrado o *numerus clausus*, y que tiene más bien un sentido orientativo.

Parece oportuno en este punto del estudio, proceder a describir y analizar el alcance de cada una de las finalidades específicas, con el fin de lograr la máxima coordinación que debe existir entre las mismas y el contenido y compromisos obligatorios particulares que integren los contratos territoriales.

Así pues, pasamos a desarrollar cada una de las finalidades específicas:

*a. Evitar la despoblación del medio rural.*

La despoblación del medio rural es un problema que viene preocupando desde hace décadas. El declive demográfico de los territorios que en la actualidad presentan en la Unión Europea un problema más grave de despoblación, las zonas rurales, es fruto de un largo proceso de escasa adaptación a los sucesivos cambios estructurales que han ido afectando a su economía en los siglos XIX y XX, es decir, durante el proceso de industrialización y desarrollo capitalista.

Las zonas rurales partían de una situación de debilidad económica que se acentuaba por la salida de las personas más jóvenes y se iniciaba una espiral en la que causas y efectos, demográficos y económicos, interactuaban para evolucionar hacia una situación peor, en comparación con las regiones más competitivas, las zonas urbanas.<sup>125</sup>

Al respecto, SÁEZ PÉREZ, PINILLA NAVARRO y AYUDA BOSQUE, entienden que en suma, las zonas rurales más despobladas han visto cómo se debilitaba su frágil base demográfica durante los procesos de modernización de la estructura productiva del territorio más amplio del que forman parte. Los movimientos migratorios reajustan en dicho espacio las dotaciones de factor trabajo de los sectores tradicionales y modernos, en una dinámica polarizada y divergente de la que quedan centrifugadas las áreas rurales menos competitivas. La estabilidad posterior, por agotamiento de los excedentes laborales o por crisis de los sectores y territorios receptores, no logra corregir un elevado envejecimiento de la población que permanece, la cual carece ya de posibilidades de regenerar por sí misma su estructura demográfica.<sup>126</sup>

Con el fin de evitar este problema de despoblación del medio rural, desde hace años se llevan poniendo en marcha políticas para

---

<sup>125</sup> SÁEZ PÉREZ, L.A., PINILLA NAVARRO, V., AYUDA BOSQUE, M.I. Revista de Estudios sobre Despoblación y Desarrollo Rural, nº1, 2001, pp. 214 y 215.

<sup>126</sup> SÁEZ PÉREZ, L.A., PINILLA NAVARRO, V., AYUDA BOSQUE, M.I. op cit, p. 217.

erradicarla, adoptando medidas relativas a la natalidad, medidas ante el envejecimiento de la población, así como medidas sobre las migraciones.

Ante este problema, la figura del contrato territorial como contrato voluntario y retribuido, puede conseguir que se produzca el retorno de la población a las zonas rurales, ante una perspectiva atractiva de futuro laboral.

Y el atractivo del contrato territorial radica en la concesión de más incentivos al agricultor. Ya no se habla únicamente de subvenciones como hasta ahora, sino que los agricultores suscriptores perciben una retribución y unos incentivos que lo sitúan en una posición más ventajosa desde la perspectiva de ingresos económicos.

Los artículos 6 y 7 del RD 1336/2011 regulan las contraprestaciones de los agricultores suscriptores de contratos territoriales, sin distinguir entre contrato territorial y contrato territorial de zona rural. Al respecto, establece que la suscripción y cumplimiento de los compromisos del contrato dará derecho al beneficiario a percibir las contraprestaciones determinadas en el mismo, así como a beneficiarse de las preferencias y prioridades que legalmente le sean aplicables. Para a continuación, en su artículo 7, disponer que las contraprestaciones que la Administración suscriptora se comprometa a otorgar al beneficiario del contrato, serán adecuadas para compensar los efectos negativos sobre la economía de la explotación que se deriven del cumplimiento de los

compromisos adoptados, pudiendo añadir, a criterio de la Administración suscriptora:

a. Un incentivo para estimular la implantación de los contratos en el territorio y facilitar el logro de sus finalidades específicas.

b. Un diferencial en dicho incentivo en función de la priorización por tipos de beneficiarios que realice la comunidad autónoma según el artículo 8 y

c. Una componente para la remuneración de las externalidades positivas generadas.

Las referidas contraprestaciones podrán ser de naturaleza económica, o bien a criterio de la Administración suscriptora, podrán otorgarse en especie mediante la realización por dicha Administración en beneficio de la explotación de inversiones materiales o inmateriales, entrega de bienes o prestación de servicios o asistencia técnica. Asimismo, a criterio de la Administración competente, podrán emplearse con el mismo fin exenciones y bonificaciones fiscales, o cualquier otro tipo de beneficio o prioridad que esté legalmente establecido al efecto (art.6.8 RD 1336/2011).

En base a lo expuesto, cabe concluir que el RD 1336/2011 persigue la evitación de la despoblación rural, como objetivo



específico, no sólo retribuyendo al agricultor por la labor pública que realiza, sino además dotándole de subvenciones públicas.

Para analizar la situación actual en el campo, no podemos olvidar la crisis que en estos momentos debilita y aminora de modo alarmante las expectativas laborales prácticamente en todos los ámbitos, aunque especialmente en el de la construcción. Pues bien, esta crisis laboral está propiciando en cierta medida el “retorno al campo en busca de trabajo”. Las oportunidades laborales en la ciudad escasean y el trabajo agrario se vislumbra como una solución a medio plazo.

En este sentido, encontramos noticias recientes como el caso del Ayuntamiento de Alameda, en la provincia de Málaga, que ha impulsado en el año 2013 los “huertos sociales” con una inversión de 60.000 euros con los que alquila 16 hectáreas de tierra y paga a desempleados para que cultiven ajos, espárragos y melones destinados a la venta.<sup>127</sup>

La iniciativa ha creado este año trabajo durante varias semanas para 35 personas. Un proyecto de momento pequeño que esperan que vaya creciendo con los años.

---

<sup>127</sup>Noticia en el periódico “El Universal”  
<http://www.eluniversal.com/internacional/130707/espanoles-desempleados-retornan-al-campo-en-busca-de-trabajo>.

El alcalde de Alameda, Juan Lorenzo Pineda, afirma que *“Lo que pretendemos es poner en valor los recursos de los que disponemos, y el recurso del que sobre todo disponemos es el suelo agrícola”*.

En la misma línea, SANDALIO GÓMEZ, experto en relaciones laborales de la escuela de negocios IESE de Madrid, explica que España *“es un país muy agrícola. Entonces la mentalidad y el entorno han facilitado la vuelta a los pueblos”*.<sup>128</sup>

Al respecto, LORENZO RAMOS<sup>129</sup>, secretario general de la Unión de Pequeños Agricultores y Ganaderos dice que *“Han vuelto muchos a los pueblos, pero eso no demuestra que el sector agrario esté generando empleo”*, y lamenta que *“A los agricultores, las cuentas no les salen, por el tema de los precios bajos de los productos. Los subsidios no están complementando la pérdida de renta”*.

Esta noticia es de fecha 7 de julio de 2013, y sin embargo se está criticando que los subsidios no están complementando la pérdida de renta por los precios bajos de los productos. Ello significa que no se están poniendo en práctica los contratos objeto de estudio, que a día de hoy resultan lamentablemente teóricos.

---

<sup>128</sup> Noticia en el periódico “El Universal”  
<http://www.eluniversal.com/internacional/130707/espanoles-desempleados-retornan-al-campo-en-busca-de-trabajo>.

<sup>129</sup> Noticia en el periódico “El Universal”  
<http://www.eluniversal.com/internacional/130707/espanoles-desempleados-retornan-al-campo-en-busca-de-trabajo>.

*b. Implantar una actividad agraria multifuncional que contribuya, con interés estratégico para el territorio, a la vertebración y reforzamiento de la cadena de producción, transformación y comercialización de bienes o servicios, pudiendo repercutir asimismo en la mejora de la calidad, la consolidación de mercados locales, la formación, la reducción de insumos, o la mejora en la gestión de los residuos, subproductos y emisiones.*

Como ya sabemos, el contrato territorial tiene como fundamento el de «orientar e incentivar las actividades agrarias», si bien entendidas ahora en un sentido lo más amplio posible. Esto significa, que la agricultura puede ser considerada como una actividad multifuncional, y por tanto, capaz de generar “externalidades positivas que contribuyan eficazmente a mejorar los aspectos económicos, sociales y ambientales”, aspectos todos ellos que forman parte o que son imprescindibles para la sostenibilidad del medio rural.<sup>130</sup>

MUÑOZ AMOR analiza este nuevo enfoque, y señala que con el RD 1336/2011 se está superando el concepto o la dimensión meramente productivista de la agricultura, desde el momento en que acepta que esta actividad puede llegar a generar una serie de externalidades positivas. Así que ahora, la agricultura se va a concebir como algo multifuncional, porque puede y debe cumplir entonces con una dimensión ecológica (preservación de los recursos naturales del territorio circundante; bienestar y salubridad de los

---

<sup>130</sup> MUÑOZ AMOR, M. op cit, p. 129.

animales,...), cultural (valorización del patrimonio cultural, conservación de los recursos arquitectónicos ligados a la explotación,...) y socioeconómica (creación y/o mantenimiento de empleo, legalización de economía sumergida, mejora de las condiciones laborales....), superándose así el concepto de una dimensión exclusivamente productiva de la explotación.<sup>131</sup>

Esta dimensión multifuncional de la agricultura que persigue el contrato territorial dota a las zonas rurales de mayor relevancia comercial, social, y económica, además de la ambiental que todos conocemos. La agricultura ya no tiene como único objetivo producir, sino que tiene muchas más funciones que deben explotarse y desarrollarse a través del contrato territorial.

*c. Crear y conservar el empleo en el medio rural, reduciendo su temporalidad, y fomentando su calidad y seguridad, la igualdad en el empleo, la conciliación de la vida laboral y familiar, la fijación al territorio de mujeres y jóvenes, y la integración en la vida laboral de personas con discapacidad o en riesgo de exclusión.*

En el año 2006, la Comunicación de la Comisión de las Comunidades Europeas, de 21 de diciembre de ese año, “*El empleo en las zonas rurales: colmar el déficit de puestos de trabajo*” COM (2006) 857 final<sup>132</sup>, puso de manifiesto la dificultad a la que se

---

<sup>131</sup> MUÑOZ AMOR, M. op cit, p. 131.

<sup>132</sup> Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, Bruselas, 21.12.2006.

enfrentan las zonas rurales de la Unión Europea, destacando un problema común en todas ellas: la creación de puestos de trabajo sostenibles y de calidad. Al respecto, destacaba que las zonas rurales europeas presentan enormes diferencias en término de población, demografía, estructuras económicas y sociales y mercados de trabajo, contribuyendo esta diversidad a su riqueza. No obstante, que muchas de las zonas rurales europeas tienen un desafío en común: su capacidad de crear puestos de trabajo sostenibles y de calidad sostenibles pierde terreno frente a la de las zonas urbanas.<sup>133</sup>

La Comisión proponía colmar el déficit de puestos de trabajo en las zonas rurales, mejorando la adaptabilidad de los trabajadores y de las empresas, y también de la formación y la cualificaciones humanas.

Al respecto, ORDOÑEZ PASCUA añade que en este ámbito, el desfase entre zonas urbanas y rurales va en aumento, a pesar de que las zonas rurales representan el 93% del territorio comunitario, siendo la renta per cápita de las zonas urbanas prácticamente el doble que la de las zonas rurales. Por ello, cada vez es más difícil atraer o mantener a las personas cualificadas.<sup>134</sup>

---

<sup>133</sup> [http://ec.europa.eu/agriculture/publi/reports/ruralemployment/com857\\_es.pdf](http://ec.europa.eu/agriculture/publi/reports/ruralemployment/com857_es.pdf), p.3.

<sup>134</sup> ORDOÑEZ PASCUA, N. "Situación de la mujer en las zonas rurales de la UE" en *Estrategias para el fomento del empleo de la mujer en el ámbito rural. Resúmenes de algunas ponencias. Panel I: Fomento del empleo de las mujeres en el ámbito rural*, 27 de marzo de 2012, p.4.

Por otro lado, la ley 45/2007, de 13 de diciembre, para el desarrollo sostenible del medio rural, pretende conciliar un modelo de desarrollo del medio rural basado, al tiempo en la explotación económica de sus recursos y en parámetros de sostenibilidad con objetivos comunes como el del fomento del empleo rural, primando entre otros colectivos a mujeres y jóvenes. Persiguiendo tal fin, esta norma impulsa la creación y el mantenimiento del empleo en el medio rural, en especial para las mujeres, jóvenes y personas con discapacidad, y preferentemente en las zonas rurales prioritarias, y para ello propone distintos tipos de medidas.

Entre las variadas posibilidades abiertas para las mujeres en el medio rural, destaca ÁLVAREZ CUESTA, como punto que aúna el desarrollo sostenible y explotación agropecuaria, la agricultura y ganadería ecológica. Este sistema de producción aporta importantes beneficios en términos económicos y de cohesión social y contribuye a la revitalización rural a través de un desarrollo sostenible. Además, el crecimiento del sector de la Agricultura Ecológica está ofreciendo nuevas oportunidades de empleo en ámbitos tales como la producción, la transformación y los servicios afines.<sup>135</sup>

---

[http://www.cesmuamfar.com/pdf/El\\_sector\\_agropecuario\\_y,\\_en\\_particular\\_el\\_ecol%C3%B3gico\\_y\\_su\\_explotaci%C3%B3n\\_a\\_trav%C3%A9s\\_de\\_empresas\\_de\\_econom%C3%ADa\\_social\\_por\\_mujeres.pdf](http://www.cesmuamfar.com/pdf/El_sector_agropecuario_y,_en_particular_el_ecol%C3%B3gico_y_su_explotaci%C3%B3n_a_trav%C3%A9s_de_empresas_de_econom%C3%ADa_social_por_mujeres.pdf)

<sup>135</sup> ÁLVAREZ CUESTA, H. "El sector agropecuario, y en particular el ecológico, y su explotación a través de empresas de economía social por mujeres" en *Estrategias para el fomento del empleo de la mujer en el ámbito rural. Resúmenes de algunas ponencias. Panel I: Fomento del empleo de las mujeres en el ámbito rural*, 27 de marzo de 2012, p.2.

En definitiva, no nos enfrentamos a una problemática nueva, ya que desde hace bastantes años que se persigue crear un modelo de desarrollo local encaminado a atender la problemática ligada a los profundos desequilibrios territoriales que afecta a la realidad, no solo estatal, sino también europea.

Las áreas rurales siempre han sido las más desfavorecidas, y es por ello que protagonizan gran parte de los planteamientos modernos de desarrollo.

En consecuencia, el contrato territorial se dirige, entre sus otros objetivos, a solucionar este problema, y contribuir con el aumento de empleo de calidad en las zonas rurales. A tal fin, entiendo que la puesta en marcha del contrato territorial, caracterizado por estar “hecho a medida”, ya que tiene en cuenta el diagnóstico de la situación de la explotación y de su capacidad para generar externalidades positivas que permita la asignación de finalidades específicas y la definición de los compromisos y las contraprestaciones aplicables al caso, simboliza un avance extraordinario para el desarrollo laboral de las zonas rurales. Ello unido a las retribuciones, incentivos y subvenciones que ya hemos comentado, puede propiciar la creación de nuevo empleo y evitar el abandono de la población de las zonas rurales.

---

[http://www.cesmuamfar.com/pdf/El\\_sector\\_agropecuario\\_y,\\_en\\_particular\\_el\\_ecol%C3%B3gico\\_y\\_su\\_explotaci%C3%B3n\\_a\\_trav%C3%A9s\\_de\\_empresas\\_de\\_econom%C3%ADa\\_social\\_por\\_mujeres.pdf](http://www.cesmuamfar.com/pdf/El_sector_agropecuario_y,_en_particular_el_ecol%C3%B3gico_y_su_explotaci%C3%B3n_a_trav%C3%A9s_de_empresas_de_econom%C3%ADa_social_por_mujeres.pdf)

*d. Mantener sistemas agrarios tradicionales de alto valor natural o cultural que en la coyuntura actual tienden al abandono.*

Los esquemas tradicionales de explotación desde la “revolución verde” (pasado siglo XX) se encuentran en franco retroceso.

La continuada despoblación demográfica de los ámbitos rurales españoles, la pérdida de vitalidad social y económica de los mismos, la crisis económica de la agricultura extensiva de secano, los problemas derivados del abandono, en muchos casos, de los sistemas de explotación tradicional son causas que han agudizado la crisis generalizada en los sistemas tradicionales.<sup>136</sup>

Estos sistemas agrarios tradicionales son necesarios para salvaguardar el equilibrio ambiental. Sin embargo, en la actualidad deben asumir nuevas funciones, y al respecto LECO BERROCAL y MATEOS RODRÍGUEZ, señalan que la revitalización de los agrosistemas de secano y las tendencias ambientalistas de la sociedad actual deben ser fundamentales en la ordenación del espacio rural.<sup>137</sup>

---

<sup>136</sup> LECO BERROCAL, F. y MATEOS RODRÍGUEZ, A.B. “Los sistemas agrarios tradicionales”, en *Sistemas agrarios tradicionales, medio ambiente y desarrollo sostenible: la dehesa como hecho geográfico y cultural*, Norba. Revista de Geografía, Vol. XI, 2006, p.166.

<sup>137</sup> LECO BERROCAL, F. y MATEOS RODRÍGUEZ, A.B. *op cit*, p.166.



Una de las finalidades perseguidas por el contrato territorial es precisamente el mantenimiento de los sistemas agrarios tradicionales, por su importancia tanto para la producción de calidad como para la protección del medio ambiente.

En este sentido, LÓPEZ ONTIVEROS, indica que el sostenimiento de los sistemas agrarios extensivos de secano debe entenderse como un instrumento de racionalización de la actividad y la producción agraria, “planteando la explotación en términos de calidad antes que de cantidad, y al mismo tiempo como instrumento de preservación del medio ambiente rural”.<sup>138</sup>

El contrato territorial puede favorecer que los agricultores utilicen técnicas de producción compatibles con la tutela del medio ambiente y la conservación de los recursos naturales (conservación del suelo, ahorro de agua, reducción de fitosanitarios y fertilizantes químicos).

Las prácticas agrarias tradicionales son de suyo compatibles además con el mantenimiento del paisaje natural y ecológico. Por ejemplo, podemos traer a colación las grandes explotaciones de la Dehesa, las explotaciones de pastos en régimen extensivo, o en fin, los cultivos perennes todo el año, que ayudan a configurar un paisaje rural agrario atractivo y ecológicamente sostenible. Y en fin, se tiende a equiparar las práctica agropecuarias tradicionales con la obtención de un producto final de calidad superior (en características

---

<sup>138</sup> LÓPEZ ONTIVEROS, A. y RUIZ MOYA, J.: “Agricultura ecológica, medio ambiente y desarrollo rural”, Actas de VII Coloquio de Geografía Rural, Córdoba, 1994, pp 208-215.

organolépticas, en sabor, en su forma, en variedades, etc.), es decir, un producto natural y cada vez más demandado por los consumidores de la cadena agroalimentaria.

*e. Conservar y restaurar la calidad ambiental, el suelo, el agua, el patrimonio natural y la biodiversidad autóctona silvestre, la diversidad genética agraria de base territorial, el paisaje rural y el patrimonio cultural.*

*f. Contribuir a la consecución de los objetivos de conservación de los espacios de la Red Natura 2000 u otros espacios o áreas protegidas.*

Estos dos objetivos son eminentemente ambientalistas. Como hemos estudiado, la Ley 45/2007, de 13 de diciembre, para el desarrollo sostenible del medio rural, en su artículo 16 se refiere expresamente a la figura contractual que estudiamos, como «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».

Al respecto, las Administraciones son conscientes desde hace ya bastante tiempo de la necesidad de fomentar métodos de producción agrarios compatibles con la conservación del medio ambiente y la

naturaleza, sistemas productivos limpios<sup>139</sup>, así como actividades y medidas que desde la propia explotación agraria, redunden en beneficio del medio ambiente, el servicio público y en provecho de la comunidad<sup>140</sup>.

En efecto, la actividad agraria toma en consideración los aspectos ambientales hasta el punto de que el agricultor puede dedicarse sencillamente a no producir, pero sí a conservar su explotación agraria en un adecuado estado medioambiental, y percibir por ello ayudas agrarias de la PAC, tales como el pago único.

En definitiva, cabe destacar el aspecto ambientalista como fundamental en el contrato territorial.

*g. Contribuir a la consecución de objetivos específicos de desarrollo rural sostenible expresamente contemplados en los Planes de Zona Rural que desarrollan el Programa de Desarrollo Rural Sostenible, o en las Directrices Estratégicas Territoriales de Ordenación Rural.*

---

<sup>139</sup> Vid. AMAT LLOMBART, P. “La agricultura integrada bajo el perfil jurídico de medida agroambiental: régimen de sus normas de producción”, *Revista General Informática de Derecho*, 2, 2003.

<sup>140</sup> Vid. AMAT LLOMBART, P. “La política medioambiental de desarrollo sostenible: hacia la compatibilidad entre producción agraria y medio ambiente”, *La dimensión ambiental del territorio frente a los derechos patrimoniales: un reto para la protección efectiva del medio natural*, Coord. Por Enric ARGULLOL I MURGADAS, Valencia, 2004, pp.397-407. También del mismo autor “Hacia una agricultura respetuosa con el medio ambiente: su marco normativo”, *Revista General de Derecho*, nº 682-683, 2001, pp.7205-7215.

Esta finalidad deja la puerta abierta a la adaptación de los objetivos específicos del contrato territorial a las necesidades propias y particulares de las regiones y las Comunidades Autónomas que han elaborado su Plan de Zona Rural.

*h. Propiciar el reconocimiento por la sociedad de las externalidades positivas generadas por las actividades agrarias.*

Una de las novedades del contrato territorial es la remuneración al agricultor. Y esta remuneración responde a la labor social y pública que realiza el agricultor en este nuevo contexto, utilizando métodos de producción agrarios compatibles con la conservación del medio ambiente y la naturaleza, como hemos visto.

En cuanto al reconocimiento por la sociedad de las externalidades positivas generadas por las actividades agrarias, cabe destacar que no todos los ciudadanos entienden que un sector privado esté subvencionado.

No cabe duda de que el sector agrario es un sector estratégico para cualquier sociedad moderna. Y es un sector estratégico desde un punto de vista de seguridad alimentaria (garantía de la provisión de alimentos), como del suministro de materias primas, de la protección del Medio Ambiente, de la tutela de la biodiversidad y los recursos naturales, de la protección del patrimonio en sus diferentes facetas (cultural, etnográfico, arquitectónico, etc.), y en fin del

mantenimiento y conservación del espacio rural por sus pobladores en condiciones de vida digna.

Muchas de las facetas y aspectos arriba citados entran de pleno en el concepto de externalidades positivas generadas por el sector agrario, que en definitiva redundan en un beneficio de la sociedad. La puesta en valor de las mismas va a legitimar aún más la posición del agricultor en cuanto receptor directo de ayudas y fondos públicos por la actividad que desarrolla.

Al respecto, señalan MARTÍN-LÓPEZ y MONTES, «cuando las unidades suministradoras de servicios son identificadas como potenciales generadores de servicios, el compromiso del ser humano no es sólo conservar las especies y los ecosistemas, sino los beneficios que se obtienen de éstas».<sup>141</sup>

En definitiva, la sociedad debe apreciar con buenos ojos el esfuerzo en recursos públicos económicos invertidos para la consecución, desde el sector agrario, de los indicados beneficios y externalidades positivas.

---

<sup>141</sup> Vid. en MARTÍN-LÓPEZ y MONTÉS, “Funciones y servicios de los ecosistemas: una herramienta para la gestión de los Espacios Naturales», ESCUELA DE SOCIO ECOSISTEMAS, p.6 y ss. apdo. relativo “Propuesta metodológica para la evaluación de los servicios de los ecosistemas: una herramienta para la gestión de los espacios naturales protegidos”, [http://www.uam.es/gruposinv/socioeco/documentos/MartinLopez%20&%20Montes\\_Funciones%20y%20servicios\\_final.pdf](http://www.uam.es/gruposinv/socioeco/documentos/MartinLopez%20&%20Montes_Funciones%20y%20servicios_final.pdf)



## **7. ELEMENTOS SUBJETIVOS DEL CONTRATO. LAS PARTES CONTRATANTES EN EL CONTRATO TERRITORIAL Y EN EL CONTRATO TERRITORIAL DE ZONA RURAL**

### **7.1. Introducción**

Los contratos territoriales y los contratos territoriales de zona rural se celebrarán entre las Administraciones Públicas y los titulares de explotaciones agrarias señalados en el artículo 5 del RD 1336/2011, como dispone el artículo 1.a) y b) del mismo RD.

Por lo que respecta a la parte contratante de las Administraciones Públicas, no cabe duda de que serán las Administraciones Públicas autonómicas las competentes, habida cuenta de que las funciones de ejecución de las políticas en materia agraria y de desarrollo rural en España se encuentran atribuidas a las CCAA en el ámbito geográfico que les es propio.

Por tanto, suscribirá este tipo de contratos que afecten a las explotaciones agrarias ubicadas en su territorio, la Consejería o Conselleria de cada Comunidad Autónoma, o en su caso el organismo en quien delegue dicha función.

Por otro lado, el RD 1336/2011 dispone que estas Administraciones Públicas contratarán con *“los titulares de explotaciones agrarias señalados en el artículo 5 del presente real decreto”*. Y este precepto, bajo el título “Beneficiarios de los

contratos”, establece que los posibles suscriptores de estos contratos, en suma, pueden ser las personas que resulten titulares de una explotación agraria, los titulares de explotaciones de montes o forestales, o bien finalmente los titulares de terrenos cinegéticos.

Por cuanto a las partes integrantes de los contratos territoriales de zona rural, el capítulo II del RD 1336/2011 no establece ninguna especialidad por cuanto afecta a los posibles beneficiarios de dichos contratos. Por tanto, siendo los contratos territoriales de zona rural contratos territoriales en sí mismos, les resultan de aplicación las disposiciones generales comunes del capítulo I, entre las que se incluye el artículo 5 que incluye la norma común respecto a los potenciales titulares de explotaciones susceptibles de suscribir dichos contratos.

En los apartados que siguen procedemos a analizar de forma pormenorizada cada una de dichas titularidades y sus posibles submodalidades.

## **7.2. Titulares de explotaciones agrarias**

El apartado a) del art. 5 del RD 1336/2011 dispone que podrán suscribir contratos territoriales en primer lugar: *Los titulares de las explotaciones agrarias a que se refiere el artículo 2 de la Ley 19/1995, de 4 de julio, de Modernización de las Explotaciones Agrarias, incluidas las personas físicas que ostenten la titularidad*



*compartida, siempre que actúen solidariamente y se encuentren inscritas en el registro autonómico correspondiente.*

El artículo 2 de la Ley 19/1995, de 4 de julio, de Modernización de las Explotaciones Agrarias (LMEA), define la explotación agraria como «el conjunto de bienes y derechos organizados empresarialmente por su titular en el ejercicio de la actividad agraria, primordialmente con fines de mercado, y que constituye en sí misma una unidad técnico-económica.» Definición que analizamos a continuación, una vez estudiados sus antecedentes.

*a) Concepto de explotación agraria*

En el año 1966, AMAT ESCANDELL como resultado de un profundo análisis sobre la noción jurídica de la empresa agraria, concluía que no es difícil comprender que la empresa agraria, como cualquier otra empresa, supone un conjunto de elementos heterogéneos, pero organizados según un plan preconcebido y con una unidad de fines que permite conceder a aquélla un cierto tratamiento conceptual y jurídico unitario.<sup>142</sup> Y como notas características de este tipo de empresa (la agraria), destaca este mismo autor que en ella, normalmente, existe, entre los elementos reales, uno preponderante, decisivo, que destaca sobre los otros, y es la tierra, el fundo. Todos los demás, como afirmó por aquel

---

<sup>142</sup> AMAT ESCANDELL, L. "Noción jurídica de la empresa agraria" en *Revista de Estudios Agrosociales*, Nº 57, 1966, P.64.

tiempo BALLARÍN, le están subordinados, son pertenencia o accesorios del suelo.<sup>143</sup>

En el año 1978, VATTIER FUENZALIDA analizaba el significado de “empresa agraria” en el derecho español, y la definía como una actividad económica, organizada, profesional e imputable al titular del “derecho de empresa”, realizada mediante la ejecución continuada de ciertos comportamientos típicos en la economía agraria tanto en su fase de producción como en las de transformación y comercialización de los que, un tanto intuitivamente, podemos llamar productos agrarios, todos de prevalente interés social por estar ligados a la alimentación y nutrición humanas, lo que explica el “hecho político” de existir una normativa especial y permanente dirigida al control y reforma del procedimiento técnico y económico empleado en su obtención y distribución. En el plano dogmático, por consiguiente, la empresa agraria es de la misma naturaleza que la empresa mercantil, cuya especialidad le es dada por la tipicidad de la actividad agraria.<sup>144</sup>

---

<sup>143</sup> BALLARIN MARCIAL, A. En su recensión a la monografía de ROMAGNOLI, “Aspetti dell’unità aziendale in agricoltura” publicado en *Revista de Estudios Agrosociales*, 1961, pp. 202 a 205. Autor estudioso de la empresa agraria, que plasmó sus conocimientos en Revistas así como en manuales. Consúltense al respecto “Aspectos institucionales de adaptación de la empresa agraria española al desarrollo económico y social” en *Revista de Estudios Agrosociales*, Nº 62, 1968, pp. 9 A 25, “La propiedad y empresa en la base del reformismo agrario” en *Revista de Estudios Agrosociales*, nº 76, 1971, pp. 7 a 53, y en “Nociones de empresa y de empresario, de agricultor y de explotación: la noción de actividad agraria. El concepto de estructura agraria” en *Homenaje a D. Juan Francisco Delgado de Miguel* (Coord por Víctor Manuel Garrido de Palma) 2007, pp. 383 a 413.

<sup>144</sup> VATTIER FUENZALIDA, C. *Concepto y Tipos de Empresa Agraria en el Derecho Español*, Colegio Universitario de León, 1978, p.68. Consúltense también

En el año 1982, el Magistrado del Tribunal Supremo AGÚNDEZ FERNÁNDEZ, al amparo de la antigua Ley 49/1981, de 24 de diciembre, del Estatuto de la Explotación familiar agraria y de los agricultores jóvenes, consideraba a la *explotación familiar agraria* como el final de la etapa secular de la institución del patrimonio familiar agrícola. Y añadía al respecto: «es decir, puede considerarse como un *patrimonio familiar* que ha llegado a *plena madurez*, sin necesitar ya de la apoyatura de leyes tuitivas, y que se proyecta hacia el futuro conforme a tres firmes pilares: el del *ánimo empresarial* para una economía expansiva, el del *colaborador integrado* con derecho a titularidad y el del *sistema sucesorio* garantizador de su continuidad».<sup>145</sup>

La empresa agraria ha sido también objeto de estudio y análisis por autores italianos.<sup>146</sup>

---

de este autor otras obras como “El concepto de empresa agraria: definición y estatuto. El empresario agrícola individual” en *El derecho agrario: su marco jurídico y económico*, 1997, pp. 57 a 72, “La empresa agraria y las explotaciones prioritarias” en *Anuario jurídico de La Rioja*, nº 3, 1997, pp. 45 a 48, así como “Concepto de empresa agraria” en *Manual de instituciones de derecho agroambiental euro-latinoamericano* (coord. por Ángel Sánchez Hernández, Alfredo Massart), 2001. pp. 137 a 184.

<sup>145</sup> AGÚNDEZ FERNÁNDEZ, A. (Magistrado del Tribunal Supremo). “La Explotación Familiar Agraria, breves comentarios a la Ley de 24 de diciembre de 1981, en *Revista de Estudios Agrosociales*, nº 120, 1982, p.10. Cuatro años antes el mismo autor publicó en la misma revista, su artículo “La empresa agraria y el concepto jurídico unitario de empresa” nº 102, pp. 169 a 191.

<sup>146</sup> LONGO, M. “La empresa agrícola en el código civil italiano” en *Revista de Estudios Agrosociales*, nº 10, 1955, pp. 7 a 53; GERMANÒ, A. *L’Impresa agricola nel diritto spagnolo*, Giuffrè editore-milano, Milano, 1993; VISENTINI, G.

Una década más tarde, la Ley 19/1995, de 4 de julio, de Modernización de las Explotaciones Agrarias, suprimía el carácter “familiar” de la definición, pero no se alejaba demasiado de aquel concepto cuando en su artículo 2.2 definía *explotación agraria* como el conjunto de bienes y derechos organizados empresarialmente por su titular en el ejercicio de la actividad agraria, primordialmente con fines de mercado, y que constituye en sí misma una unidad técnico-económica.<sup>147</sup>

Como indica VATTIER FUENZALIDA<sup>148</sup>, por un lado se resalta ahora la orientación al mercado, que prevalece sobre la antigua protección centrada en el núcleo familiar; y por otro se ha pretendido consagrar la concepción unitaria u orgánica de la empresa, o del establecimiento más bien, descartándose la teoría atomista.

---

“L’impresa e l’associazionismo agricolo”, en *La riforma dell’impresa agricola*, a cura di ABRIANI, N. e MOTTI, C., Milano, 2003, pp. 180-181; GALLONI, G. *Impresa agricola-disposizioni generali*, Zanichelli Editore Bologna, 2003, ACQUAS, B. *L’impresa agricola dal código di comercio al codice civile e la sua tendenza evolutiva*, in *Dir. Fall.*, 1984, I, pp. 297 y ss; INTERDONATO, M. *Impresa agricola e il sostengo comunitario all’agricoltura*; PETRELLI, L. *Studio sull’impresa agricola*; FRASCARELLI, M. *Azienda agricola*; GERMANÒ, R. *Diritto dei mercati di prodotti agricoli nei ordinamento internazionale*, Corso, 2010.

<sup>147</sup> Véase al respecto a MILLÁN MATA, F., “Tipos de empresa según la Ley de Modernización de las Explotaciones Agrarias” en *Cuadernos de estudios empresariales*, nº 8, 1998, pp. 277 a 289.

<sup>148</sup> VATTIER FUENZALIDA, C. “Concepto y tipos de empresa según la Ley de Modernización de Explotaciones Agrarias”, RCDI, nº 637, 1996, pp. 2208 y 2209.

En el mismo sentido, CORRAL DUEÑAS entiende que una de las notas importantes de la definición es que se atribuya a la explotación una actividad con finalidades primordialmente de mercado en lugar de la simple protección al núcleo familiar que venía primando en las regulaciones anteriores.<sup>149</sup>

DE LOS MOZOS por su parte destaca que esta materia ha pasado del ámbito del «Derecho social» al propio del «Derecho económico», aunque todavía se manifiesten en la regulación algunos vestigios del primero.<sup>150</sup>

Para entender el modelo de explotación agraria actual, debemos tener en cuenta que la agricultura ha estado sometida a profundos cambios estructurales en las últimas décadas. La crisis de la agricultura tradicional tuvo como consecuencia la generalización de un modelo de explotación agraria más basado en la tecnología que en la utilización intensiva de mano de obra, al tiempo que abierta plenamente a los mercados.<sup>151</sup>

Sin embargo, el eminente carácter familiar de las explotaciones, si bien ha constituido una garantía de colonización del territorio y de

---

<sup>149</sup> CORRAL DUEÑAS, F. “Comentarios a la Ley de Modernización de Explotaciones Agrarias (Ley 19/1995, de 4 de julio)”, *RCDI*, nº 630, 1995, p. 1776.

<sup>150</sup> DE LOS MOZOS Y DE LOS MOZOS, J.L. “Hacia un concepto de explotación agrícola (marginales a la Ley 19/1995, de 4 de julio, de Modernización de las Explotaciones Agrarias)”, *RCDI*, nº 641, 1997, p. 1346.

<sup>151</sup> Vid. Exposición de Motivos de la Ley 19/1995, de 4 de julio, de modernización de las explotaciones agrarias.

mantenimiento del tejido rural, también ha implicado la pervivencia de deficiencias estructurales que la Ley vigente ha pretendido corregir desde su entrada en vigor en el año 1995.

Las explotaciones agrarias en el contexto actual, no sólo tienen que cumplir su tradicional función productiva de alimentos y materias primas, sino que deben diversificarse para dar satisfacción a nuevas demandas sociales ligadas a la conservación del medio ambiente y a la economía del ocio en el medio rural.

La novedad consiste en considerar como típicamente «agraria» una actividad que no es productiva, que especialmente se desarrolla en tierras ya no destinadas a la producción (aunque también en las tierras en cultivo), actividad de la que depende la percepción de «ayudas directas agrarias» de la PAC, y que principalmente proporciona mejoras de carácter medioambiental en beneficio de toda la sociedad. Al respecto, AMAT LLOMBART cita algunas de tales prácticas obligatorias no productivas, como la prevención de la invasión de las tierras agrícolas por vegetación espontánea no deseada, el mantenimiento de pastos permanentes o la prohibición general de quemar rastrojos en todo el ámbito nacional, entre muchas.<sup>152</sup>

---

<sup>152</sup> AMAT LLOMBART, P. "Noción jurídica de la empresa agraria y sus elementos a partir de la legislación española de reforma, modernización y desarrollo de la agricultura y el medio rural", en *Revista de Derecho Agrario y Alimentario*, nº 54, 2009, p. 27. Véase al respecto también "Especialidades de los contratos privados como instrumentos para la organización, gestión y actividad en el ámbito de la empresa agraria" en *Revista de derecho agrario y alimentario*, nº 61, 2012, pp. 15 a 50.

La Ley 19/1995, en su Exposición de Motivos se propone como objetivo fundamental, corregir los desequilibrios y las deficiencias estructurales que condicionan la competitividad de las explotaciones agrarias, de modo que la agricultura española pueda afrontar la creciente liberalización de mercados, al tiempo que se aseguren los equilibrios ecológicos básicos y se abren nuevas vías para la obtención de rentas complementarias a los profesionales de la agricultura.<sup>153</sup>

Entre los diferentes tipos de explotaciones agrarias, la Ley 19/1995 establece una diferenciación, otorgando prioridad a algunas de ellas que denomina «explotaciones prioritarias», en orden a la obtención preferente de los beneficios, ayudas y cualesquiera otras medidas de fomento previstas en la ley.

La LMEA fija una serie de objetivos a través de los que pretende fomentar un tipo de explotación concreta que no es la explotación agraria familiar, sino la explotación agraria prioritaria. Este tipo de explotación debe reunir unas características concretas de renta y de trabajo que el legislador considera adecuadas para garantizar su viabilidad económica y justificar la preferencia a la hora de conceder ayudas públicas con el fin de proteger, fomentar y consolidar este tipo de explotación nuevo.

---

<sup>153</sup> Consúltense al respecto a DE LOS MOZOS DE LOS MOZOS, J.L., "Hacia un concepto de explotación agrícola (marginales a Ley 19/1995, de 4 de julio, de Modernización de las Explotaciones Agrarias), en *Revista crítica de derecho inmobiliario*, nº 641, 1997, pp. 1345 a 1364.

Este tipo de explotaciones, que indiferentemente pueden ser familiares<sup>154</sup> o asociativas<sup>155</sup>, deberán cumplir una serie de requisitos

---

<sup>154</sup> *Artículo 4 Explotaciones familiares y otras cuyos titulares sean personas físicas*

1. *Para que una explotación cuyo titular sea una persona física tenga la consideración de prioritaria, se requiere que la explotación posibilite la ocupación, al menos, de una unidad de trabajo agrario y que la renta unitaria de trabajo que se obtenga de la misma sea igual o superior al 35 por 100 de la renta de referencia e inferior al 120 por 100 de ésta, sin perjuicio de lo establecido en la disposición transitoria única. Además, el titular ha de reunir los siguientes requisitos:*

a) *Ser agricultor profesional, conforme a lo establecido en el apartado 5 del artículo 2.*

b) *Poseer un nivel de capacitación agraria suficiente, para cuya determinación se conjugarán criterios de formación lectiva y experiencia profesional.*

c) *Haber cumplido dieciocho años y no haber cumplido sesenta y cinco años.*

d) *Estar dado de alta en el Régimen Especial de la Seguridad Social de los Trabajadores por Cuenta Propia o Autónomos o, en su caso, en el Sistema Especial para Trabajadores por Cuenta Propia Agrarios incluido en dicho Régimen. Las agricultoras y los agricultores profesionales que no estén encuadrados en el régimen anterior deberán cumplir los requisitos indicativos de su profesionalidad agraria establecidos a estos efectos por las Comunidades Autónomas. Letra d) del número 1 del artículo 4 redactada por el número 4 de la disposición final segunda de la Ley 35/2011, de 4 de octubre, sobre titularidad compartida de las explotaciones agrarias («B.O.E.» 5 octubre). Vigencia: 5 enero 2012*

e) *Residir en la comarca en donde radique la explotación o en las comarcas limítrofes definidas por la legislación autonómica sobre organización territorial. En su defecto, se tendrá en cuenta la comarcalización agraria establecida en el Censo Agrario del Instituto Nacional de Estadística.*

*Este requisito de residencia se entiende salvo caso de fuerza mayor o necesidad apreciada por las Comunidades Autónomas.*



---

2. Las explotaciones agrarias de titularidad compartida tendrán la consideración de explotaciones prioritarias en los términos establecidos en la Ley sobre titularidad compartida de las explotaciones agrarias.

Número 2 del artículo 4 redactado por el número 5 de la disposición final segunda de la Ley 35/2011, de 4 de octubre, sobre titularidad compartida de las explotaciones agrarias («B.O.E.» 5 octubre). Vigencia: 5 enero 2012

3. Las explotaciones agrarias que pertenezcan a una comunidad hereditaria y sobre las que exista pacto de indivisión por un período mínimo de seis años, se considerarán, a estos efectos, como explotaciones prioritarias, siempre que la explotación y al menos uno de los partícipes en la comunidad cumpla los requisitos señalados en el apartado 1 de este artículo.

*El período de indivisión se contará a partir de la calificación de la explotación como prioritaria*

#### <sup>155</sup> Artículo 5 Explotaciones asociativas

Con carácter general, para que una explotación asociativa tenga la consideración de prioritaria, se requiere que la explotación posibilite la ocupación de, al menos, una unidad de trabajo agrario, y su renta unitaria de trabajo no sea inferior al 35 por 100 de la renta de referencia e inferior al 120 por 100 de ésta. Asimismo, deberá responder a cualquiera de las alternativas siguientes:

a) Ser sociedad cooperativa de explotación comunitaria de la tierra o de trabajo asociado dentro de la actividad agraria.

b) Ser sociedad bajo cualquiera de las restantes formas jurídicas de las contempladas en el artículo 6, que cumpla alguno de los dos requisitos señalados a continuación:

*Que al menos el 50 por 100 de los socios sean agricultores profesionales.*

*Que los dos tercios de los socios que sean responsables de la gestión y administración, cumplan los requisitos exigidos al agricultor profesional en cuanto a dedicación de trabajo y procedencia de rentas, referidos a la explotación asociativa, así como los señalados en las letras b), c), d) y e) del apartado 1 del artículo anterior, y que dos tercios, al menos, del volumen de trabajo desarrollado en la explotación sea aportado por socios que cumplan los requisitos anteriormente señalados.*

c) Ser explotación asociativa que se constituya agrupando, al menos, dos terceras partes de la superficie de la explotación bajo una sola linde, sin

establecidos por la ley en sus artículos 4 a 6, para conseguir esa prioridad.

Sin embargo, la LMEA no define a este tipo de explotación agraria. Gracias a DE LA CUESTA, podemos definir a la explotación agraria prioritaria como aquella que en razón de su dimensión y las características resultantes de la aplicación de ciertos indicadores, así como de las condiciones que reúna su titular, sea éste persona física o jurídica, tiene derecho preferente a la obtención de determinadas ayudas públicas.<sup>156</sup>

---

*que la superficie aportada por un solo socio supere el 40 por 100 de la superficie total de la explotación. En estas explotaciones asociativas, al menos un socio debe ser agricultor a título principal y cumplir las restantes exigencias establecidas en el apartado 1 del artículo 4 para los titulares de explotaciones familiares.*

#### *Artículo 6 Formas jurídicas de las explotaciones asociativas*

*Las explotaciones asociativas prioritarias deberán adoptar alguna de las formas jurídicas siguientes:*

*a) Sociedades cooperativas o sociedades agrarias de transformación.*

*b) Sociedades civiles, laborales u otras mercantiles que, en caso de que sean anónimas, sus acciones deberán nominativas, siempre que más del 50 por 100 del capital social, de existir este, pertenezca a socios que sean agricultores profesionales. Estas sociedades tendrán por objeto principal el ejercicio de la actividad agraria en la explotación de la que sean titulares. Letra b) del artículo 6 redactada por el número 6 de la disposición final segunda de la Ley 35/2011, de 4 de octubre, sobre titularidad compartida de las explotaciones agrarias («B.O.E.» 5 octubre). Vigencia: 5 enero 2012*

<sup>156</sup> DE LA CUESTA SÁENZ, J.M. "Explotaciones Agrarias Prioritarias", en *Estudios de Derecho Agrario. VII Congreso Nacional de Derecho Agrario* (Coord. AMAT ESCANDELL, L. y LLOMBART BOSCH, D., Valencia, 1999, p. 27.

Una vez definido el concepto de «explotación agraria», la misma ley 19/1995 a continuación considera *titular de la explotación* a la “persona física”, ya sea en régimen de titularidad única, ya sea en régimen de titularidad compartida, inscrita en el registro correspondiente, o la “persona jurídica”, que ejerce la actividad agraria organizando los bienes y derechos integrantes de la explotación con criterios empresariales y asumiendo los riesgos y responsabilidades civil, social y fiscal que puedan derivarse de la gestión de la explotación.<sup>157</sup>

Es decir, se acoge un criterio omnicompreensivo de los agricultores susceptibles de ser parte en un contrato territorial, bastando el simple requisito de que sean titulares de una explotación agraria, ya se incluyan o no en cualquiera de las modalidades recogidas en el propio art. 2 de la Ley 19/1995 (agricultor profesional, agricultor a título principal, agricultor joven, pequeño agricultor, agricultor a tiempo parcial).<sup>158</sup>

---

<sup>157</sup> Artículo 2.2. de la Ley 19/1995, de 4 de julio, de modernización de las explotaciones agrarias, modificado por el apartado 4 del artículo 2 redactado por el número 2 de la disposición fina segunda de la Ley 35/2011, de 4 de octubre, sobre titularidad compartida de las explotaciones agrarias («B.O.E.» 5 octubre).

Para una mayor profundización acerca del concepto y caracteres del agricultor, empresario agrario o titular de la explotación agraria en cuanto elemento subjetivo constitutivo de la empresa agraria, puede verse el trabajo de AMAT LLOMBART, P., “Noción jurídica de la empresa agraria y sus elementos a partir de la legislación española de reforma, modernización y desarrollo de la agricultura y el medio rural”, *Revista de Derecho Agrario y Alimentario*, nº 54, 2009, pp.21 y ss.

<sup>158</sup> AMAT LLOMBART, P. “Instituciones jurídicas para el desarrollo sostenible del medio rural: el modelo de agricultura territorial, el contrato territorial y el contrato

Además, tampoco es necesario para ser parte contratante del contrato territorial que el agricultor ostente una explotación agraria “prioritaria” de las reguladas en los arts. 3 y siguientes de la misma ley. Sin embargo, dicha condición podrá beneficiar al agricultor, gozando de prioridad frente a otros agricultores para acceder a dichos contratos territoriales y a sus beneficios-contraprestaciones.

De este modo se consigue “crear un marco de regulación más amplio y de carácter más general para la figura del contrato territorial”.<sup>159</sup>

A la vista de esta definición, el titular de una explotación agraria puede ser tanto persona física como jurídica, y si se trata de una persona física, ostentar la titularidad única o compartida. Analicemos a continuación cada una de estas figuras.<sup>160</sup>

---

territorial de zona rural”, en *Un marco jurídico para un medio rural sostenible*, E. Muñiz Espada (Coord.), MARM, Madrid, 2011, p. 176.

<sup>159</sup> Preámbulo del RD 1336/2011.

<sup>160</sup> Respecto a los estudios y análisis realizados sobre la empresa agraria, no podemos dejar de mencionar a autores como LUNA SERRANO, A. “Notas sobre la empresa agraria y el empresario agrícola” en *Estudios de Derecho Civil en honor al profesor Castán Tobeñas*, Vol. 5, 1969, pp. 413 a 456, y a DE LOS MOZOS DE LOS MOZOS, J.L., “Agricultura y medio rural” en *Agricultura tercer milenio* (Coord. LLEDÓ YAGÜE, F., HERRERA CAMPOS, R.), 2002.

*b). Titular de Explotación Agraria persona física (titularidad individual)*

Cuando el titular de la explotación agraria se trata de una persona física, a su vez podemos distinguir entre un régimen de titularidad única, de titularidad compartida, o bien de titularidad ostentada por una comunidad de bienes o por una sociedad civil (sin personalidad jurídica diferenciada de la de sus socios), entidades ambas sin personalidad jurídica.

Por tanto, un titular persona física puede ejercer esa titularidad de forma individual (única) o de forma compartida, o bien a través de una Comunidad de Bienes o una Sociedad Civil.

b.1. Titularidad individual

Respecto a la figura del agricultor individual, ya en el año 1978 VATTIER FUENZALIDA comparaba esta figura con la del comerciante individual, ante la falta de una disciplina orgánica de la primera. Y en tal sentido afirmaba que se podía aplicar al agricultor individual, con las matizaciones debidas, la disciplina legal de los requisitos del comerciante individual, así como la de su capacidad y algunas de sus prohibiciones por incompatibilidad.<sup>161</sup>

---

<sup>161</sup> VATTIER FUENZALIDA, C. *Concepto y tipos de empresa agraria en el Derecho Español*, Colegio Universitario de León, León, 1978, pp. 129 a 130.

Sin embargo, la tipología especial tripartita del agricultor individual que propugna VATTIER FUENZALIDA, le diferencia principalmente de su correlativo mercantil de tipo único.

Dicha tipología tripartita se basaba en un criterio de dedicación profesional personal, y distinguía entre el “empresario agrícola cultivador directo”, el “empresario agrícola cultivador directo y personal” y el “empresario agrícola titular de una explotación familiar concedida por el IRYDA”.<sup>162</sup>

Como ya hemos visto, la publicación de la LMEA supone la búsqueda de un modelo de explotación agraria que vaya más allá de la tradicional explotación familiar, necesidad derivada del nuevo contexto de mercados mucho más abiertos.<sup>163</sup>

Hoy en día podemos extraer la definición de agricultor bajo régimen de titularidad individual o única del concepto general incluido en el artículo 2.4. de la LMEA.

---

<sup>162</sup> VATTIER gradúa estas categorías del siguiente modo: mínima dedicación profesional personal, en el caso del cultivador directo: media, en el cultivador directo y personal, y mayor, en el titular de una explotación familiar. Y ello, en base al concepto de cultivo efectivo que ha tratado de introducir nuestro Derecho parte de la doctrina.

<sup>163</sup> Como consecuencia de todo ello, la modernización de las explotaciones agrarias debe considerar la reestructuración productiva, como medio de sostener y elevar la capacidad de competir en los mercados, pero, también, la diversificación de actividades que permita en el futuro la obtención de rentas procedentes de los nuevos sectores en auge.(Preámbulo de la LMEA).

En ese sentido, se entiende por *titular de la explotación* a la persona física, ya sea en régimen de titularidad única, ya sea en régimen de titularidad compartida inscrita en el registro correspondiente, o la persona jurídica, que ejerce la actividad agraria organizando los bienes y derechos integrantes de la explotación con criterios empresariales y asumiendo los riesgos y responsabilidades civil, social y fiscal que puedan derivarse de la gestión de la explotación.

En este sentido, RONGA, ha afirmado que “agricultor, según el significado jurídico admitido por los juristas y por la terminología común por ellos empleada, es sinónimo de empresario agrario, o sea, de quien asume el riesgo económico de la empresa agraria de la cual es titular”.<sup>164</sup>

Asimismo el agricultor bajo titularidad individual puede ser acreedor de diferentes calificaciones o condiciones según cumpla o no determinados requisitos que la propia LMEA establece.

En concreto puede ostentar la condición de *agricultor profesional* cuando se trate de una persona física que siendo titular de una explotación agraria, al menos el 50 % de su renta total la obtenga de actividades agrarias u otras actividades complementarias, siempre y cuando la parte de renta procedente directamente de la actividad agraria de su explotación no sea inferior al 25 % de su renta total y el volumen de empleo dedicado a actividades agrarias o

---

<sup>164</sup> RONGA, *L'impresa agraria*, p. 922.

complementarias sea igual o superior a la mitad de una Unidad de Trabajo Agrario (art. 2.5. LMEA).

Al respecto, CARRETERO GARCÍA destaca que el último requisito exigido por el artículo 2.5 al profesional de la agricultura es que el tiempo de trabajo dedicado a actividades agrarias o complementarias sea superior a la mitad de su tiempo de trabajo total. Y en este sentido añade que no se establece en este punto ninguna distinción en torno al tiempo concreto que deba destinarse a cada tipo de actividad, sino que, en este caso, tanto las actividades agrarias como las complementarias se sitúan en el mismo plano.<sup>165</sup>

La duda que se plantea es qué período temporal habrá que tener en cuenta para averiguar si el tiempo dedicado a las actividades es superior o no a la mitad del tiempo de trabajo total, y se plantea si es conveniente o no utilizar como período de referencia el denominado año agrícola. El problema es que el concepto de año agrícola no cuenta con un significado unívoco, ya que mientras unos preceptos de la LAR se identifican con la rotación de cultivo<sup>166</sup>, en otros se utiliza, un año agrícola de temporalidad fija<sup>167</sup>.

---

<sup>165</sup> CARRETERO GARCÍA, A. *Empresa agraria y profesionales de la agricultura en el Derecho español y comunitario*, Comares, Granada, 2003, pp. 321 a 323.

<sup>166</sup> Se refieren los arts. 6.4, 13, 25.2, 83.2, 99.2, 101.6, 117.2 de la LAR.

<sup>167</sup> RUÍZ DE LA CUESTA, R. *La interpretación del término año agrícola en la vigente Ley de Arrendamientos Rústicos*, RCDI, nº 598, 1990, p. 1021, manifiesta que, a partir de la Ley de 1954, «y para todos los arrendamientos protegidos, legalmente prorrogados en forma forzosa, y para el cómputo de la prórroga, no se cuenta ésta desde la fecha contractual de terminación del arrendamiento, sino de



CARRETERO GARCÍA se decanta por el primer concepto, es decir, el de año agrícola como rotación de cultivo como periodo de referencia a la hora de valorar si el tiempo dedicado a actividades agrarias o complementarias sobrepasa o no el porcentaje exigido; la razón radica en que es el que se mantiene en la mayoría de los supuestos.

El problema es que actualmente, lo más frecuente es que sean varios los tipos de cultivo desarrollados dentro de la misma explotación por lo que debemos considerar que el año agrícola es mejor que se identifique con la idea de campaña agrícola, por ser este concepto capaz de englobar distintos ciclos de cada uno de los cultivos que conformen la explotación.

Por otro lado puede considerarse *agricultor a título principal* quien además de ser agricultor profesional, obtenga al menos el 50 por 100 de su renta total de la actividad agraria ejercida en su explotación y cuyo tiempo de trabajo dedicado a actividades no relacionadas con la explotación sea inferior a la mitad de su tiempo de trabajo total (art. 2.6 LMEA).

Igualmente puede calificarse de *agricultor joven* la persona que haya cumplido los dieciocho años y no haya cumplido cuarenta años y ejerza o pretenda ejercer la actividad agraria (art. 2.7 LMEA).

---

la legal de 30 de septiembre (prácticamente coincidente con la festividad de San Miguel, que era la más extendida, por costumbre)».

También por *pequeño agricultor* se entiende aquel a título principal cuya explotación agraria no supere 12 unidades de dimensión europea (UDEs) y cuya renta total sea igual o inferior al 75 por 100 de la renta de referencia (art. 2.8 LMEA).

Y en fin, se define al *agricultor a tiempo parcial* como la persona física que siendo titular de una explotación agraria, dedica a actividades agrarias en la misma, no menos de la quinta parte ni más de la mitad de su tiempo total de trabajo (art. 2.9. LMEA).

Pero con todo, la principal innovación de la LMEA fue la creación de un nuevo tipo de explotación agraria, que denomina explotación agraria prioritaria, al que dedica su Título Primero.

Este tipo de explotaciones deberán cumplir una serie de requisitos para convertirse en prioritarias, y poder obtener entonces una serie de beneficios y ayudas de manera preferente, como ya hemos estudiado.

Pues bien, en lo que se refiere al titular individual de este tipo de explotaciones agrarias prioritarias, el artículo 4 de la LMEA recoge en su apartado primero las condiciones que se les exige, tanto a las personas físicas, como a las comunidades de bienes.

El artículo 4.1. de la LMEA establece que para que una explotación cuyo titular sea una persona física tenga la

consideración de prioritaria, se requiere que la explotación posibilite la ocupación, al menos, de una unidad de trabajo agrario y que la renta unitaria de trabajo que se obtenga de la misma sea igual o superior al 35 por 100 de la renta de referencia e inferior al 120 por 100 de ésta, sin perjuicio de lo establecido en la disposición transitoria única. Además, el titular ha de reunir los siguientes requisitos:

a) En primer lugar, el titular persona física tiene que ser *agricultor profesional* conforme a lo establecido en el apartado 5 del artículo 2. Por tanto, no se exige tan que el titular sea agricultor a título principal tal y como hacía el Estatuto, sino que basta con que el titular reúna las condiciones exigidas al denominado agricultor profesional.

Como ya sabemos, la LMEA califica como agricultor profesional a la persona física que, siendo titular de una explotación agraria, obtenga al menos el 50 por 100 de su renta total de actividades agrarias u otras actividades complementarias siempre y cuando la parte de renta procedente directamente de la actividad agraria realizada en su explotación no sea inferior al 25 por 100 de su renta total y el volumen de empleo dedicado a actividades agrarias o complementarias sea igual o superior a la mitad de una Unidad de Trabajo Agrario (art. 2.5 LMEA).

Se entiende por Unidad de Trabajo Agrario, el trabajo efectuado por una persona dedicada a tiempo completo durante un año a la actividad agraria (art. 2.10 LMEA).

b) El segundo requisito consiste en que el titular debe poseer además un *nivel de capacitación agraria suficiente*, requisito para cuya determinación se conjugarán criterios de formación lectiva y experiencia profesional.

Al respecto, CARRETERO GARCÍA indica que el objetivo es garantizar la capacidad y competencia profesionales de los agricultores sobre todo teniendo en cuenta que la evolución y la especialización de la agricultura exigen un nivel de formación general, técnica y económica que les permita adoptar nuevos métodos de gestión (para crear explotaciones más viables desde el punto de vista económico), producción (reorientación de cultivos, uso de métodos compatibles con el medio ambiente, etc.) y comercialización(aumentando la calidad y competitividad).

c) Haber cumplido dieciocho años y no haber cumplido sesenta y cinco años. Pese a no hacer mención del menor emancipado, podemos entender que éste no se excluye, sino que simplemente no se menciona.<sup>168</sup>

---

<sup>168</sup> Consúltese al respecto a CARRETERO GARCÍA, A. op cit, p. 109, cuando señala que «En principio no parece muy lógica la exclusión del menor emancipado cuando el art. 15 de la LAR queda redactado de acuerdo con la disposición final primera de la LMEA en los siguientes términos: Se entiende por profesional de la agricultura la persona mayor de edad o emancipada que se dedique o vaya a dedicarse a actividades de carácter agrario y se ocupe de manera efectiva y directa de la explotación, como agricultor profesional, de acuerdo con lo establecido en el apartado 5 del artículo 2 de la Ley de Modernización de las Explotaciones Agrarias. Por ello, y a pesar de que el art. 4.1 c) no hace ninguna alusión expresa al menor emancipado, entendemos que éste no se excluye, sino

d) Estar dado de alta en el Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social<sup>169</sup> o en el Régimen Especial de Trabajadores por cuenta propia o autónomo en función de su actividad agraria<sup>170</sup>.

Puede distinguirse dentro del Sistema de Seguridad Social dos tipos de regímenes. El Régimen General por un lado, y los Regímenes especiales establecidos de acuerdo con el artículo 10 de la LGSS de 1994 para aquellas actividades profesionales en las que por su naturaleza, sus peculiares condiciones de tiempo y lugar o por la índole de sus procesos productivos sea precisa una regulación especial. Y es en este último donde se encuadran los trabajadores agrarios, forestales o pecuarios como los trabajadores autónomos o por cuenta propia.<sup>171</sup>

---

que simplemente no se menciona, ya que de otro modo habría que concluir que el menor emancipado podría ser arrendatario de una explotación agraria, pero no titular (ni como arrendatario ni en función de cualquier otra modalidad) de una explotación agraria prioritaria».

<sup>169</sup> Véase Decreto 2123/1971, de 23 de julio. Texto refundido de las normas reguladoras de la Seguridad Social Agraria que aprueba el Texto Refundido de las Leyes 38/1966 de 31 de mayo y 41/1970 de 22 de diciembre (BOE nº. 226 de 21 de septiembre de 1971).

<sup>170</sup> Regulado en el Decreto 2530/1970, de 20 de agosto que regula el régimen especial de la Seguridad Social de los trabajadores por cuenta propia o autónomos (BOE nº 221 de 15 de septiembre de 1970).

<sup>171</sup> Véase ESCOBAR JIMÉNEZ, J. Trabajadores agrícolas y Seguridad Social Agraria, Madrid, 1996.

e) Residir en la comarca en donde radique la explotación o en las comarcas limítrofes definidas por la legislación autonómica sobre organización territorial. En su defecto, se tendrá en cuenta la comarcalización agraria establecida en el Censo Agrario del Instituto Nacional de Estadística.

Este requisito responde al objetivo de mantener población en el medio rural con el fin de evitar fraudes.

## b.2. Titularidad compartida

El artículo 5.1.a) del RD 1336/2011, en relación con la definición de titular de explotación señala “incluidas las personas físicas que ostenten la *titularidad compartida*, siempre que actúen solidariamente y se encuentren inscritas en el registro autonómico correspondiente”.

Respecto a la *titularidad compartida*, la ley 35/2011, de 4 de octubre, sobre titularidad compartida de las explotaciones define esta modalidad en su artículo 2 como «aquella que se constituye entre una mujer y su cónyuge o pareja con la que esté unida por análoga relación de afectividad, para la gestión conjunta de la explotación agraria.»<sup>172</sup>

---

<sup>172</sup> Consúltese al respecto a MUÑIZ ESPADA, E., “El nuevo estatuto jurídico de la coparticipación en la actividad agraria” en *Revista de derecho agrario y alimentario*, Año nº 28, Nº 61, 2012 , págs. 103-128, así como a BELTRÁN SÁNCHEZ, E., PLAZA PENADÉS, J., MUÑIZ ESPADA, E., “Contribuciones para el

Con anterioridad, el RD 297/2009, de 6 de marzo, sobre titularidad compartida en las explotaciones agrarias, definía en su artículo 2, apartado primero, a), la titularidad compartida como «aquella en la que tanto la mujer como su cónyuge o persona ligada a ella con una relación de análoga afectividad inscrita en algún registro público, cumplen los requisitos del artículo 4.1 de la Ley 19/1995, de 4 de julio, de Modernización de Explotaciones Agrarias y declaran tal circunstancia a la autoridad competente de la comunidad autónoma respectiva a los efectos de su inscripción en el Registro regulado en el artículo 5.»

Esta novedosa modalidad de titularidad sobre las explotaciones agrarias surge por la necesidad de regular la realidad del campo español, de reconocer a la mujer como titular de la explotación agraria, dar visibilidad a la mujer que siempre ha compartido con el hombre las tareas agrarias, ha aportado bienes y trabajo, y sin embargo ha permanecido relegada a un segundo plano, invisible, no siendo reconocido su trabajo, y en consecuencia, no ostentando la titularidad de la explotación agraria que trabajan del mismo modo que su marido o pareja.

Las mujeres representan más de un tercio de las personas que trabajan en las explotaciones agrarias familiares, pero en la mayor parte de los casos tan sólo los hombres figuran como titulares de las

---

desarrollo de la titularidad compartida” en *Revista de derecho agrario y alimentario*, Año nº 28, Nº 60, 2012 , págs. 7-32.

explotaciones, mientras que las mujeres aparecen como cónyuges en la categoría de “ayuda familiar”. El mantenimiento de esta situación de desigualdad e invisibilización del trabajo de las mujeres rurales en el sector agrario, tiene consecuencias negativas para ellas mismas en particular, y para la sociedad en general.

Según el preámbulo de la Ley 35/2011, en España más del 70 por ciento de los titulares de explotación agraria son hombres, dato que pone de manifiesto la profunda desigualdad de género que existe en dicha titularidad y la segregación vertical en las explotaciones agrarias.

El gran problema ha sido la ausencia de reconocimiento de su trabajo agrícola y el consiguiente alejamiento de su labor en la economía regular y la falta de consideración de su aportación laboral. No reciben retribución, compensación o ingreso alguno por su trabajo. Así su aportación a la explotación agraria se atribuye a los titulares, que siempre son terceros, normalmente varones. Como señala PLAZA PENADÉS, el trabajo de las mujeres sigue entendiéndose más bien como una “ayuda familiar” que complementa a la renta principal y no como una aportación económica efectiva.<sup>173</sup>

---

<sup>173</sup> PLAZA PENADÉS, J. “Principales aspectos de la Ley de titularidad compartida en las explotaciones agrarias”, en *Un marco jurídico para un medio rural sostenible*, E. Muñiz Espada (Coord.), MARM, Madrid, 2011, p.377.



La Constitución Española, en su artículo primero, establece que la igualdad es uno de los valores superiores del Ordenamiento Jurídico, reconocimiento genérico que se concreta en el reconocimiento del “principio” y del “derecho” a la igualdad desde el punto de vista formal en el artículo 14 de la Constitución, pero que en el caso de la mujer adquiere si cabe una importancia todavía mayor por el derecho a no ser discriminada por razón de sexo.

Esta modalidad se encuentra regulada en la ley 35/2011, así como en el Real Decreto 297/2009, de 6 de marzo, sobre titularidad compartida en las explotaciones agrarias, anterior a la mencionada ley, e insuficiente en cuanto a su regulación, como comentaremos más adelante, razón por la que fue necesario redactar la ley citada.

Sin embargo, los antecedentes se remontan al año 1981, en el que a nivel nacional la figura de la cotitularidad tiene su origen en la Ley 49/1981, del 24 de diciembre, del Estatuto de la Explotación Familiar y de los Agricultores Jóvenes, ya que en su artículo cuarto se establece que la titularidad de la explotación podrá recaer en caso de matrimonio, en ambos cónyuges, siendo suficiente que uno de ellos reúna los requisitos del artículo segundo.<sup>174</sup>

---

<sup>174</sup> El artículo segundo de la Ley 49/1981, del 24 de diciembre, del Estatuto de la Explotación Familiar y de los Agricultores Jóvenes, dispone que “A los efectos de esta Ley, se entiende por explotación familiar agraria el conjunto de bienes y derechos organizados empresarialmente por su titular para la producción agraria, primordialmente con fines de mercado, siempre que constituya el medio de vida principal de la familia, pueda tener capacidad para proporcionarle un nivel socioeconómico análogo al de otros sectores y reúna las siguientes condiciones:

Fue en el año 1994 cuando se celebró el primer Congreso Internacional monográfico, abordando la problemática de la mujer en la agricultura, en Melbourne (Australia). Cuatro años después, en 1998, con la celebración de la II Conferencia internacional de la mujer en la agricultura, celebrada en Washington los días 28 de junio a 2 de julio de 1998, se destacó la importancia de dar visibilidad a la mujer en aquellas esferas agrarias en las que son plenamente partícipes pero, sin embargo, no se produce su paralelo reconocimiento (en el trabajo y la economía agraria) y, también, para su integración plena en aquellas otras en las que no había permeado su participación (política, asociacionismo). Asimismo se puso de manifiesto la discriminación sufrida por las mujeres en las zonas rurales, suceso común a los distintos países.<sup>175</sup>

Con posterioridad, se celebraron reuniones internacionales en el año 2002 (Madrid), y 2007 (Durban, Sudáfrica), que trataron este tema desde una perspectiva más amplia, incluyendo la actividad agrícola de las mujeres como uno más de los aspectos de análisis

---

a) Que el titular desarrolle la actividad empresarial agraria como principal, asumiendo directamente el riesgo inherente a la misma.

b) Que los trabajos en la explotación sean realizados personalmente por el titular y su familia, sin que la aportación de mano de obra asalariada fija, en su caso, supere en cómputo anual a la familiar en jornadas efectivas.”

<sup>175</sup> Véase el estudio de los entonces doce EEMM de la Comunidad europea, en SEGRETARIA DELLA COMMISSIONE FEMMINILE DEL COPA, “Le donne nell’agricoltura”, *Rivista di Diritto Agrario*, 1990, pp. 530 a 577.

para la mejora de la vida de las mujeres que habitan en áreas rurales.<sup>176</sup>

Por su parte, la Ley orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, estableció el compromiso de desarrollar la figura de la titularidad compartida en su artículo 30<sup>177</sup>, y posteriormente, la Ley 45/2007, de 13 de diciembre, para el

---

<sup>176</sup> SERRANO ARGÜELLO, N. "La titularidad compartida de las explotaciones agrarias. Una regulación insuficiente para fomentar la plena integración de la mujer en la agricultura", en *Un marco jurídico para un Medio Rural Sostenible*, op. cit., p.353.

<sup>177</sup> El artículo 30 dice así:

«1.- A fin de hacer efectiva la igualdad entre mujeres y hombres en el sector agrario, el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación y el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales desarrollarán la figura jurídica de la titularidad compartida, para que se reconozcan plenamente los derechos de las mujeres en el sector agrario, la correspondiente protección de la Seguridad Social, así como el reconocimiento de su trabajo.

2.- En las actuaciones encaminadas al desarrollo del medio rural, se incluirán acciones dirigidas a mejorar el nivel educativo y de formación de las mujeres, y especialmente las que favorezcan su incorporación al mercado de trabajo y a los órganos de dirección de empresas y asociaciones.

3.- Las Administraciones públicas promoverán nuevas actividades laborales que favorezcan el trabajo de las mujeres en el mundo rural.

4.- Las Administraciones públicas promoverán el desarrollo de una red de servicios sociales para atender a menores, mayores y dependientes como medida de conciliación de la vida laboral, familiar y personal de hombres y mujeres en mundo rural.

5.- Los poderes públicos fomentarán la igualdad de las oportunidades en el acceso a las tecnologías de la información y la comunicación mediante el uso de políticas y actividades dirigidas a la mujer rural, y la aplicación de soluciones alternativas tecnológicas allá donde la extensión de estas tecnologías no sea posible.»

desarrollo sostenible del medio rural, encomendó al Gobierno la promoción y desarrollo del régimen de cotitularidad de bienes, derechos y obligaciones en el sector agrario y la correspondiente protección de la seguridad social.

Se empezaba a hablar de una realidad sobradamente conocida: la falta de reconocimiento de la contribución de las mujeres a la economía agraria. El Parlamento europeo, en su Resolución de 12 de marzo de 2008, sobre la situación de la mujer en las zonas rurales de la Unión europea, señalaba que “en las zonas rurales muchas mujeres tienen ocupaciones comparables a una actividad profesional, pero no reciben el reconocimiento, la protección ni la remuneración que les corresponderían<sup>178</sup>”.

En el año 2010, el Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino elaboró un Anteproyecto de Ley de Titularidades compartidas, a través del Grupo Interministerial sobre Titularidad Compartida en las Explotaciones Agrarias (GITIC)<sup>179</sup>, que tenía como cometido posibilitar que las mujeres en el medio rural puedan

---

<sup>178</sup> Resolución del Parlamento Europeo, de 12 de marzo de 2008, sobre la situación de la mujer en las zonas rurales de la Unión europea, DOUE serie C nº 66, de 20 de marzo de 2009, p.25.

<sup>179</sup> El Grupo Interministerial sobre Titularidad Compartida en las Explotaciones Agrarias (GITIC) fue creado por acuerdo del Consejo de Ministros del 15 de octubre de 2010, para poner en marcha las medidas necesarias para acometer la regulación completa de la figura de la titularidad compartida de las explotaciones agrarias. En este grupo de trabajo está formado por representantes de los Ministerios de Justicia, Economía y Hacienda, Trabajo e Inmigración, Sanidad, Política Social e Igualdad, y del MARM.

ejercer y disfrutar de todos los derechos derivados de su trabajo en las explotaciones agrarias en términos de igualdad con los hombres, favoreciendo la asunción de decisiones gerenciales, y de sus riesgos y responsabilidades.

Sin embargo, pese a los primeros avances legislativos en materia de igualdad entre hombres y mujeres en el ámbito agrario, no debemos dejar de lado que las medidas que se han ido tomando han partido de un diagnóstico equivocado<sup>180</sup>, ya que se entiende a la mujer como mera colaboradora, y no titular de la explotación. Y este papel colaborador se asocia a una contribución marginal no merecedora de reconocimiento, es considerada simple ayuda.<sup>181</sup>

Como indica SERRANO ARGÜELLO, la opacidad económica del trabajo de la mujer en las tareas agropecuarias fue apoyada durante años por el mimetismo legal ante esta realidad que reforzaba la actividad agraria, como si sólo fuera realizada por hombres. Basta examinar cómo las modificaciones legales orientadas a incorporar la presencia de la mujer en el trabajo y la explotación agraria, no entonan el *mea culpa* de las discriminaciones legales por razón de sexo que contuvieron sino, al introducir cambios necesarios (aunque

---

<sup>180</sup> Véase la publicación por la DG de Desarrollo sostenible del medio rural el documento titulado *Diagnóstico de la igualdad de género en el medio rural* (MMAMRM, 2011, el texto puede consultarse en [http://www.marm.es/es/desarrollo-rural/temas/las-mujeres-en-el-medio-rural/DIAGNOSTICO\\_COMPLETO\\_BAJA\\_tcm7-148973.pdf](http://www.marm.es/es/desarrollo-rural/temas/las-mujeres-en-el-medio-rural/DIAGNOSTICO_COMPLETO_BAJA_tcm7-148973.pdf)).

v<sup>181</sup> Sobre la desigualdad de la mujer en el mundo rural, consúltese al Catedrático de Sociología CAMARERO, L., "Agriculturas rurales: una profesión desigual" en *Un marco jurídico para un Medio Rural Sostenible*, op. cit., p.311 a 324

no siempre suficientes), se refieren a adaptaciones o modernizaciones de la legislación agraria en cuestión. Sólo en la última etapa las normas rompen con su letargo y despiertan ante la necesidad de promover en el Derecho una realidad, incorporando rendimientos económicos y sociales al haber personal de la mujer, en un acto de justicia.<sup>182</sup>

De ahí que el despertar de las normativas que reconocen el trabajo agrario femenino supone incorporar una realidad fáctica al derecho.

El RD 297/2009, de 6 de marzo, partía de la necesidad de reconocimiento a la mujer como titular de la explotación agraria, más allá de la mera mención de colaboradora en el negocio familiar. Su regulación aparece marcada por los condicionantes que previamente fueron fijados en las Leyes que aquella norma desarrolla (la LO 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva entre mujeres y hombres (art. 30) y en la posterior proyección reiterada en la Ley 45/2007, de 13 de diciembre, de desarrollo sostenible del medio rural (DF 4ª), y en parte, también en la Ley 18/2007, de 4 de julio, por la que se procedió a la integración de los trabajadores por cuenta propia del Régimen especial agrario de la Seguridad Social en el Régimen especial de la Seguridad Social de los Trabajadores por cuenta propia o autónomos (art. 2.3 y DA 1.ª). Del propio Real

---

<sup>182</sup> SERRANO ARGÜELLO, N. “La titularidad compartida de las explotaciones agrarias. Una regulación insuficiente para fomentar la plena integración de la mujer en la agricultura”, op. cit, p.357.

Decreto 297/2009 de titularidad compartida en las explotaciones agrarias se desprende que, aun habiendo un matrimonio o pareja de hecho que compartan la titularidad de la explotación agraria, no por ello deja de existir una titularidad individual por parte de dos personas físicas, eso sí en régimen de co-titularidad.

Con la aprobación del Real Decreto 297/2009, de 6 de marzo, sobre titularidad compartida en las explotaciones agrarias, se dio un paso decisivo para el desarrollo del régimen de cotitularidad de bienes, derechos y obligaciones en el sector agrario entre cónyuges, o personas ligadas con una relación de análoga afectividad, de cara a la Administración Pública. Este Real Decreto tiene por objeto promover, a efectos meramente administrativos, la titularidad compartida de las explotaciones agrarias entre los cónyuges o personas ligadas con una análoga relación de afectividad inscritas en algún registro público, con los derechos y obligaciones derivados del régimen de modernización de las explotaciones agrarias y otras normas del sistema de la PAC en su aplicación en España.

Este Real Decreto ha sido desarrollado por una serie de Directrices dirigidas conseguir los objetivos fijados por la normativa específica.

Sin embargo, este RD adolece de tener un ámbito limitado, se trata de una norma que se limita a regular los aspectos

administrativos<sup>183</sup>, a fomentar la titularidad compartida como una nueva figura preferencial adicional a las reguladas en la Ley 19/1995, de 4 de julio, de modernización de las explotaciones agrarias.

Ante la insuficiencia de esta normativa, y para completarla, se redacta la Ley 35/2011 ya mencionada, que regula los aspectos civiles, laborales y fiscales de esta clase de titularidades.

Respecto a la normativa de Seguridad Social en relación con la titularidad compartida, debemos recordar que la Ley 18/2007 de 4 de julio, por la que se procede a la integración de los trabajadores por cuenta propia del Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social en el Régimen Especial de la Seguridad Social de los Trabajadores por Cuenta Propia o Autónomos, introdujo el impulso de la igualdad mediante el otorgamiento de reducciones de carácter temporal en las cotizaciones a la Seguridad Social, ayudas que se conceden para las explotaciones familiares, al cónyuge que se incorpore a la explotación agraria, entre otros sujetos, los descendientes también podrán beneficiarse de tal medida. La duración de la reducción es de 5 años. El RD 297/2009 también aborda la cotitularidad en relación con la Seguridad Social. Sin embargo, entendemos al igual que SERRANO ARGÜELLO, que se incurre en un desliz al considerar

---

<sup>183</sup> En el artículo primero del RD 297/2009, de 6 de marzo, sobre titularidad compartida en las explotaciones agrarias, se indica que “el presente real decreto tiene por objeto promover a *efectos administrativos* la titularidad compartida de las explotaciones agrarias entre los cónyuges o personas ligadas con una relación de análoga afectividad, inscritas en algún registro público...”.



como beneficio la integración en la Seguridad Social de las mujeres que trabajan directamente en la explotación agraria y no como la debida obligación legal que es.<sup>184</sup> Error que subsana la posterior Ley 35/2011, que a diferencia es contundente en reconocer que el ejercicio de la actividad agraria, sea titular o cotitular de la explotación, determina la inclusión en el sistema de Seguridad Social. Se trata de una obligación legal.

En cuanto al hecho de incorporar la realidad fáctica y no simplemente incentivar a la mujer como mera colaboradora en la explotación, debe observarse la Directiva 2010/41/UE del Parlamento europeo del Consejo de 7 de julio, sobre el principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres que ejercen una actividad autónoma, y por la que se deroga la Directiva 86/613/CEE del Consejo. Esta norma comunitaria exige la aplicación del principio de igualdad de trato, contempla la posibilidad de que los EEMM incluyan acciones positivas como iniciativas de actividad empresarial entre las mujeres, atiende al cónyuge del trabajador autónomo (y se extiende a la pareja de hecho) que bien efectúe las mismas tareas que el autónomo o realice tareas auxiliares, entre otras medidas.

Todas estas medidas deberían haberse tenido en cuenta en la Ley 35/2011 sobre titularidad compartida de las explotaciones

---

<sup>184</sup> Un estudio previo en FADEMUR (2007), La cotitularidad de explotaciones respecto al Sistema de Protección Social y posibles alternativas. Análisis desde una perspectiva de género, MTAS-Secretaría de Estado de la Seguridad Social.

<http://www.seg-social.es/prdi00/groups/public/documents/binario/100601.pdf>.

agrarias, sin embargo no ha sucedido así. Ciertamente es que la Directiva aparece en la exposición de motivos, sin embargo, la norma no se hace eco de ninguno de los mandatos contenidos en el texto comunitario.

El Estado pretende, con la iniciativa legal de la Ley 35/2011, adaptar el marco jurídico a la realidad social, y en su preámbulo señala que la titularidad compartida está llamada a constituir un factor de cambio de las estructuras agrarias de modo que las mujeres del mundo rural gocen de una igualdad de derechos efectiva respecto de los hombres. Ello permitirá la supresión de barreras formales y sustantivas, así como la potenciación de ciertos valores en las mujeres del mundo rural, tales como la confianza, la igualdad y la no discriminación, la visibilidad y, por tanto el desarrollo sostenible.

La Ley 35/2011, contempla dos vías básicas para conseguir el pleno reconocimiento de los derechos de la mujer en la actividad agraria:

1. Constituir una titularidad compartida de la explotación agraria.
2. Constituir una sociedad de responsabilidad limitada sobre la explotación agraria. Esta segunda vía la analizaremos en el apartado de titulares como persona jurídica que sigue más adelante.

Existe una tercera vía que contempla esta ley, que persigue el reconocimiento justo a los derechos civiles derivados de la actividad agraria prestada por la mujer, y consiste en reconocer a la mujer un derecho de compensación equitativa (arts. 13 a 15), siguiendo la línea que ya han iniciado algunos derechos civiles forales o especiales, pero que ahora se incorpora en el derecho civil español común aunque sólo para las explotaciones agrarias. Esta vía va dirigida a aquellas mujeres que habiendo participado de manera efectiva y regular, no reciban pago o contraprestación alguna por el trabajo realizado y no hayan constituido con su cónyuge o pareja de hecho una titularidad compartida. En tales casos tendrán derecho a una compensación económica en los supuestos tanto de transmisión de la explotación como de extinción del matrimonio o pareja de hecho.

Ya hemos definido al inicio de este apartado el régimen de la titularidad compartida sobre explotación agraria. Al respecto debemos añadir que la constitución de la titularidad compartida no alterará el régimen jurídico de los bienes y derechos que conformen la explotación, ni tampoco el régimen jurídico matrimonial o pactos matrimoniales de las parejas de hecho.

Tampoco la titularidad compartida supone una alteración del régimen sucesorio general, ya sea de todo el patrimonio o de la propia titularidad compartida, ya que la Ley 35/2011 no ha previsto norma sucesoria para el caso de que fallezca un cotitular, por lo que este suceso supondría la extinción de la titularidad compartida.

Situación que en mi opinión debería contemplarse, por existir un vacío legal ante una situación que va a producirse en todo caso.

La titularidad compartida se constituye legalmente mediante la inscripción en un Registro ad hoc, el Registro de titularidades compartidas de cada Comunidad autónoma, por lo que la inscripción tendrá carácter constitutivo, en virtud de lo previsto en el artículo 6 de la ley 35/2011.

Dicha inscripción en el Registro se realizará previa comparecencia personal de cada uno de los cotitulares y presentación de una declaración conjunta en la que hagan constar lo siguiente:

- a) Datos de identificación personal.
- b) Datos de identificación de la explotación.
- c) Datos de los bienes y derechos que conforman la explotación agraria de titularidad compartida. En particular, en el caso de bienes inmuebles y de derechos reales sobre los mismos, se deberá especificar la referencia catastral y cualesquiera otros datos que pudieran resultar de la normativa vigente.
- d) Número de Identificación Fiscal asignado por la Administración tributaria competente conforme al artículo 9 de esta Ley.
- e) Datos identificativos de la cuenta bancaria asociada a la titularidad compartida.
- f) Datos identificativos del representante, en su caso, de la titularidad compartida.

g) Certificado de matrimonio o certificado de inscripción de pareja de hecho, o aseveración de vinculación de análoga relación de afectividad incluida en la declaración conjunta.

En el plazo de tres meses se efectuarán, por el Registro correspondiente, las comprobaciones que fueren pertinentes, y efectuada la inscripción dentro de dicho plazo, sus efectos se retrotraerán al momento de la presentación de la declaración conjunta, y el registro correspondiente de gestión autonómica expedirá un certificado en el que consten, como mínimo, los datos registrales.

Para ello, en el Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino existirá un Registro de Titularidades compartidas en el que se reflejarán las declaraciones de titularidad compartida y sus variaciones, recibidas de la autoridad competente de las distintas comunidades autónomas. Dicho Registro deberá contener, al menos, la identificación de los cotitulares y, en su caso, del representante designado por éstos, así como la identificación de la explotación y su número de identificación fiscal.

Por su parte, las Comunidades Autónomas comunicarán trimestralmente al Ministerio de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino los datos facilitados por los cotitulares, así como sus variaciones, a los efectos de su constancia en el registro.

En cuanto a los requisitos exigidos a las personas titulares de la explotación agraria en régimen de titularidad compartida, son tres y los regula el artículo 3 de la ley 35/2011. En primer lugar, estar dadas de alta en la Seguridad Social; en segundo lugar, ejercer la actividad agraria y trabajar en la misma de modo directo y personal tal y como está definido en la Ley 19/1995, de 4 de julio; y por último, residir en el ámbito territorial rural en que radique la explotación.

La representación de la explotación será solidaria, salvo en caso de actos de disposición, enajenación o gravamen, que serán mancomunados. La responsabilidad será directa, personal, solidaria e ilimitada de los cotitulares. Es decir, se rigen por una gestión conjunta y una representación individual.

Respecto a los beneficios generados por la explotación, se repartirán al 50% entre ambos cotitulares y una vez repartidos, estos rendimientos se regirán por lo dispuesto en el régimen económico matrimonial de los cónyuges o los pactos patrimoniales suscritos en los casos de parejas de hecho.

En materia de Seguridad Social, como hemos estudiado anteriormente, el artículo 10 de la Ley 35/2011 dispone que esta cotitularidad determinará la inclusión en el sistema de la Seguridad Social.

En cuanto a cualquier tipo de ayudas y subvenciones, corresponderán por mitades iguales a favor de cada uno de los cotitulares.

Y por último, en cuanto a las causas de extinción de la titularidad compartida, el artículo 8 de la ley establece que sean las siguientes:

1. La titularidad compartida de las explotaciones agrarias se extinguirá:

- a) Por nulidad, separación o disolución del matrimonio.
- b) Por ruptura de la pareja de hecho, o por la muerte o la declaración de fallecimiento de uno de sus miembros.
- c) Por pérdida de la titularidad de la explotación agraria por cualquier causa legalmente establecida.
- d) Por transmisión de la titularidad de la explotación a terceros.
- e) Cuando por alguna de las dos personas titulares dejen de cumplirse los requisitos previstos en el artículo 3 de esta Ley.
- f) Por acuerdo entre las personas titulares de la explotación agraria de titularidad compartida manifestado mediante comparecencia personal o firma electrónica ante el registro de titularidad compartida regulado en el artículo 6 de esta Ley.

En suma, siendo la titularidad compartida un régimen de gestión y administración de la explotación agraria que exige compartir las decisiones gerenciales y de actividad, en el caso de que los

cotitulares decidiesen suscribir un contrato territorial, éste en buena lógica deberá contar con el consenso de ambos.

Hasta aquí el análisis concreto de la titularidad compartida. En otro orden de cosas, retomando el concepto general de titularidad persona física (ya sea individual o compartida), AMAT LLOMBART indica que no hay que confundir la titularidad subjetiva que se ostenta sobre la empresa agraria (*titularidad empresarial*), con la titularidad subjetiva sobre los medios y bienes en que se sustenta dicha empresa (*titularidad patrimonial, civil*), pues cabe la posibilidad de que una y otra se encuentren atribuidas a sujetos distintos.<sup>185</sup> Pongamos como ejemplo el caso del empresario agrario que ejerce su actividad sobre bienes ajenos (propiedad de su esposa) y sobre los que no posee ninguna titularidad de uso o disfrute (precario o simple tolerancia), o el caso del arrendamiento rústico, en el que el empresario agrario es titular de este arrendamiento sobre una serie de fincas que cultiva, sin embargo su titularidad civil sobre los bienes es de carácter personal y contractual (arrendaticia), pero no de propiedad.

---

<sup>185</sup> AMAT LLOMBART, P. "Noción jurídica de la empresa agraria y sus elementos a partir de la legislación española de reforma, modernización y desarrollo de la agricultura y el medio rural", en *Revista de Derecho Agrario y Alimentario*, nº 54, 2009, p. 22.



### b.3. Titularidad de Explotación Agraria a través de una comunidad de bienes o sociedad civil sin personalidad jurídica

Otra forma de titularidad individual se trata de la ejercida por una comunidad de bienes<sup>186</sup> o por una sociedad civil<sup>187</sup> ambas entidades que carecen de personalidad jurídica.

Por comunidad de bienes se entiende aquella situación en la que un bien o derecho o un conjunto de bienes o derechos pertenecen a varios titulares, comuneros, de forma conjunta y simultánea. Así, el CC en su artículo 392 establece que existe comunidad cuando la propiedad de una cosa o de un derecho pertenece pro indiviso a varias personas. La comunidad es entonces una situación producida como resultado de una cotitularidad cuyas causas pueden ser diversas.

Se trata por tanto de una modalidad de la empresa individual que supone la agrupación de varias personas que deciden poner en común su capital con la intención de crear un fondo patrimonial destinado a la explotación de la empresa.

---

<sup>186</sup> Consúltese al respecto a BERCOVITZ RODRÍGUEZ-CANO, R., GARROTE FERNÁNDEZ-DÍEZ, I., PERDICES HUETOS, A. "El Convenio Regulador de la Comunidad de Bienes. Pactos sobre las cargas y beneficios" en *Contratos Asociativos*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2010,

<sup>187</sup> Consúltese BERCOVITZ RODRÍGUEZ-CANO, R., PERDICES HUETOS, A., GARROTE FERNÁNDEZ-DÍEZ, I., "La sociedad civil. El contrato de sociedad: la sociedad civil o general" en *Contratos Asociativos*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2010. [www.tirantonline.com](http://www.tirantonline.com)

La esencia de la comunidad consiste en que cada propietario lo es de cuotas abstractas o ideales de la cosa, sin corresponderle una parte material, concreta y determinada, con exclusión de las restantes. Las mencionadas cuotas se presumen iguales, salvo que se pruebe lo contrario.

La concurrencia de varias personas no desvirtúa su carácter de empresarios individuales pues a pesar de intervenir en el tráfico mercantil con una denominación común, la empresa no adquiere personalidad jurídica propia distinta de sus integrantes, sino que se aplicará a cada uno de sus miembros el régimen de empresario individual.

Al carecer la comunidad de personalidad jurídica, el contenido obligacional del contrato se limita a regular las relaciones jurídicas entre los comuneros, quienes establecen los pactos que estimen convenientes. En defecto de pacto, se aplican, con carácter supletorio, las reglas contenidas en el Código Civil.

Algunas de las notas que caracterizan a la comunidad de bienes son que hace falta un número mínimo de dos socios sin que exista un máximo, la responsabilidad frente a terceros es personal de los comuneros, y la transmisión de participaciones es libre aunque pueden pactarse las limitaciones que se deseen.

Por último cabe destacar que las comunidades de bienes tienen cabida dentro de la LMEA como explotaciones prioritarias.

Por otro lado, la *sociedad civil* es aquella que se constituye formalmente con arreglo al Código Civil, realiza una actividad empresarial de producción de bienes y servicios para el mercado y es definida como un contrato de colaboración por el cual dos o más personas se obligan a poner en común bienes o dinero (llamados socios capitalistas), trabajo o industria (llamados socios industriales) con ánimo de repartir entre si las ganancias (artículo 1.665 del Código Civil). Se basan en el Código Civil y no tienen, en general, obligación de inscribirse en ningún registro.

De acuerdo con MIQUEL GONZÁLEZ, desde el momento en que existe un contrato que obliga a poner unos bienes en común estaremos ante un contrato de sociedad.<sup>188</sup>

Se trata de un contrato de colaboración caracterizado por el fin perseguido (ánimo de lucro) y por la creación de una organización, en el sentido de que los socios prevén en el momento inicial la necesidad de ir tomando decisiones durante toda la vida de su relación y diseñan un sistema de toma de decisiones.

El objeto material del contrato de sociedad civil es la aportación. Esa aportación puede ser en sentido estricto (bienes en sus sentido más amplio, dinero e industria<sup>189</sup>), todos ellos o sólo alguno, como la

---

<sup>188</sup> MIQUEL GONZÁLEZ, J.M. Comentarios al Código Civil y Compilaciones Forales, Edersa, Madrid, 1985, p. 37 y ss.

<sup>189</sup> Arts. 1665, 1681, 1682 y 1687 CC

aportación exclusiva de trabajo, por ejemplo caso de una orquesta.<sup>190</sup> En consecuencia, aunque el patrimonio común sea el supuesto ordinario, el mismo no es un elemento esencial del contrato, especialmente en el momento de la constitución de la sociedad.

Lo que caracteriza a la sociedad civil es la causa asociativa. Dicha causa consiste en que la sociedad se ha de constituir para la consecución de un fin común como idea que vertebra el concepto de sociedad y que nos permite distinguir el contrato de sociedad de otros.

A primera vista, no parece que haya mucha diferencia con las sociedades mercantiles. Sin embargo, atendiendo a los artículos 1.2º del C.Com en relación con el artículo 116 del mismo texto legal, podemos deducir que el criterio distintivo sería la forma del contrato (siendo por tanto mercantiles las sociedades constituidas como colectivas, comanditarias o anónimas por ser los tipos de sociedades mencionados por el C.Com) y el hecho de constituirse con arreglo a las disposiciones del C.Com (en tal caso mercantil).

Las sociedades civiles pueden ser *universales* o *particulares*. Las primeras pueden ser de todos los bienes presentes (sociedad universal, art. 1673 CC) o de todas las ganancias (sociedad general, art. 1676). Las segundas y más frecuentes tienen por objeto cosas

---

<sup>190</sup> Véase SAP Ciudad Real núm 142/2002, de 6 de mayo.

determinadas, su uso o sus frutos, una empresa señalada o el ejercicio de una profesión o arte (art. 1678 CC).

Una de las cuestiones que suscita más dudas respecto a las sociedades civiles es la relativa al reconocimiento de la personalidad jurídica de las sociedades civiles con forma civil, ya que las que adoptan forma mercantil se someten a las disposiciones del Código de Comercio.

No existe ningún precepto específico en el Código Civil que otorgue personalidad jurídica a estas sociedades, por lo que será la voluntad de los socios la que determine un punto clásico como si la sociedad tendrá o no personalidad jurídica (art. 1669 CC). En efecto, serán los socios quienes decidan si quieren presentarse en el tráfico como un grupo unificado (sociedad externa o con personalidad jurídica) o si por el contrario los fines de su agrupación no exigen o precisan de esa unión ad extra (sociedad interna o sin personalidad). Esta decisión depende de lo que los mismos quieran conseguir con esa sociedad. Si la finalidad de la sociedad supone que la misma agrupe a sus socios ad extra, ejerciendo por ejemplo una actividad económica que revierta en los mismos, así se producirá aunque los mismos quieran tener secreta la existencia de la sociedad (sociedad oculta) o la de algunos de sus socios (socios que por la razón que sea desean permanecer ocultos<sup>191</sup>). Por el contrario, si para sus

---

<sup>191</sup> Véase SAP Baleares núm 254/2003 (Sección 3) de 6 de mayo JUR 2003/228847, caso paradigmático de socios funcionarios públicos que no desean o pueden aparecer como tales.

fines no se precisa esa unificación frente a terceros, la sociedad permanecerá en un ámbito interno, por mucho que los terceros conozcan de su existencia, caso de las sociedades de medios o de resultados, conocidas en el ámbito de las profesiones liberales.<sup>192</sup>

Un ejemplo de sociedad civil con personalidad jurídica es la Sociedad Agraria de Transformación, que estudiaremos en el próximo apartado referente a los titulares personas jurídicas.

La diferencia entre la comunidad de bienes y la sociedad civil, que en general son tremendamente similares, radica en lo siguiente. Cuando dos o más personas tienen un bien o varios bienes en común (por haberlos recibido por herencia o por cualquier otro motivo) se forma entre ellos una Comunidad de Bienes. Si bien no se ha constituido con ese objetivo, se trata de una comunidad sobre bienes “ya existentes” y nada impide que puedan explotarlos e intervenir en el tráfico mercantil. Sin embargo, la Sociedad Civil aunque también tenga un patrimonio común, se constituye “expresamente” para su intervención en el tráfico mercantil con el fin de obtener beneficios, aportando cada uno de los socios los bienes, dinero o trabajos necesarios.

En opinión de CARRETERO, las normas de la comunidad y la sociedad no son excluyentes, aunque el problema se centra

---

<sup>192</sup> BERCOVITZ RODRÍGUEZ-CANO, R., GARROTE FERNÁNDEZ-DÍEZ, I., PERDICES HUETOS, A. “El Convenio Regulador de la Comunidad de Bienes. Pactos sobre las cargas y beneficios” en Contratos Asociativos , op. cit.

entonces en determinar qué normas concretas rigen para la sociedad y cuáles para la comunidad. Habida cuenta la remisión que el artículo 1669 del Código Civil hace a las reglas de la comunidad de bienes en el caso de que las sociedades carezcan de personalidad jurídica, concluye que sólo se aplicarán a las relaciones externas mientras que las relaciones de los miembros de la comunidad se regirán por las reglas del contrato de sociedad.<sup>193</sup>

En relación con la actividad agraria, cabe destacar que las comunidades de bienes tienen cabida dentro de la LMEA como explotaciones prioritarias, y ello en virtud de su 4.2.<sup>194</sup>

*c). Titular de Explotación Agraria persona jurídica (titularidad asociativa)*

En los casos en que el empresario agrario o titular de la explotación agraria es una persona jurídica, nos encontramos ante empresas agrarias de base asociativa, que gozan de personalidad jurídica independiente de la de sus socios, y que se dedican a la actividad agraria.

---

<sup>193</sup> CARRETERO GARCÍA, A. *Empresa agraria y profesionales de la agricultura en el derecho español y comunitario*, Comares, Granada, 2003, p.112 y ss.

<sup>194</sup> El artículo 4.2. de la LMEA contempla como explotación agraria prioritaria a *Las explotaciones agrarias de titularidad compartida tendrán la consideración de explotaciones prioritarias en los términos establecidos en la Ley sobre titularidad compartida de las explotaciones agrarias.*

Al respecto, VATTIER FUENZALIDA<sup>195</sup> hablaba del instituto complejo de la *empresa agraria colectiva*, y la definía como aquella cuya titularidad corresponde a un sujeto de tipo pluripersonal. BASSANELLI<sup>196</sup> por su parte, calificaba de «colectiva» a aquella empresa cuya titularidad corresponde a varios sujetos al mismo tiempo”.

El asociacionismo agrario surge como consecuencia de la búsqueda de nuevas formas jurídicas organizativas que posibiliten a las empresas agrarias competir en los mercados, lo cual resulta necesario debido al inadecuado e insuficiente uso de las estructuras contractuales agrarias tradicionales.

La necesidad de asociarse y de abandonar el tradicional aislamiento que en forma individual sufre el productor agropecuario, viene determinado por varias causas entre las que podemos mencionar aquella de carácter social (éxodo del trabajador rural, envejecimiento de la población y deseo de elevar el nivel de vida del empresario), económicas (el asociacionismo permite abaratar costes y acceder a un mejor asesoramiento técnico)<sup>197</sup>, entre otras.

---

<sup>195</sup> FUENZALIDA VATTIER, C. *Concepto y tipos de empresa agraria en el derecho español*, op. cit., p. 171.

<sup>196</sup> BASSANELLI, E. *Corso di diritto agrario*, Giuffrè, Milán, 1946, p. 41

<sup>197</sup> BREBBIA, F. y MALANOS, N. *Tratado teórico práctico de los contratos agrarios*, Rubinzal Culzoni Editores, Buenos Aires, 1997, p. 339.



En este sentido, CARRETERO GARCÍA opina que la utilización de las distintas fórmulas jurídicas de estructura asociativa permite a los agricultores poner en común sus recursos para crear explotaciones viables más rentables y reducir los riesgos haciendo frente a las dificultades derivadas no sólo de los factores climáticos, sino también de los ciclos económicos, oscilaciones del mercado, cambios en la Política Agraria Común, etc.<sup>198</sup>

En suma, este tipo de fórmulas asociativas, gracias al reparto de los riesgos entre sus socios y a la unión de esfuerzos, posibilita la obtención de una rentabilidad superior a la que produciría un trabajador individual, convirtiéndose en fórmulas que pueden ayudar a superar los problemas organizativos y estructurales del sector agrario español.

Recientemente la Ley 13/2013, de 2 de agosto, de fomento de la integración de cooperativas y de otras entidades asociativas de carácter agroalimentario, que modifica la Ley 27/1999, de 16 de julio, de Cooperativas, ha reconocido, impulsa y anima a la integración de las cooperativas y otras entidades asociativas. De hecho parece que la ley enmarca bajo esta categoría de entidades asociativas agroalimentarias a un conjunto de entidades asociativas que, ya por su especial constitución y naturaleza, o bien por una importante participación en el capital social de entidades típicamente agrarias,

---

<sup>198</sup> CARRETERO GARCÍA, A. *Empresa agraria y profesionales de la agricultura en el derecho español y comunitario*, Comares, Granada, 2003, p.116.

desarrollan su actividad en el ámbito rural y agrario y especialmente en el sector agroalimentario.

En efecto podemos así diferenciar dentro de la categoría de entidades asociativas agroalimentarias enunciadas en el artículo 1.3. de la Ley, dos submodalidades de entidades:

a.- Entidades asociativas típicamente agrarias.

Forman parte de este grupo las cooperativas, las cooperativas de segundo grado, las S.A.T. y las O.P.A.S.

b.- Entidades asociativas de derecho común.

Se trata de sociedades participadas, y la peculiaridad de éstas es que pese a constituir sociedades regidas por el régimen de derecho privado, ya civil o mercantil, la mayoría de su capital social pertenece a alguna de las anteriormente citadas como típicamente agrarias.

Así, el mismo precepto (art. 1.3) destaca que son entidades asociativas, las entidades civiles o mercantiles, siempre que más del 50 por ciento de su capital social pertenezca a sociedades cooperativas, a organizaciones de productores o a sociedades agrarias de transformación. Y añade que en el caso de que estas entidades económicas tengan la forma de sociedad anónima, sus acciones deberán ser nominativas.

Como novedad de la ley se introduce la posibilidad de que cualquiera de las citadas entidades asociativas agroalimentarias pueda obtener el reconocimiento o calificación de «prioritarias» a cuyo efecto deberán cumplir los siguientes requisitos (artículo 3):

- Tener implantación y un ámbito de actuación económico que sean de carácter supraautonómico.

- Llevar a cabo la comercialización conjunta de la totalidad de la producción de las entidades asociativas y de los productores que las componen.

- Que la facturación de la entidad asociativa solicitante, o la suma de las facturaciones de las entidades que se fusionan o integran alcance, al menos, la cantidad que se determine reglamentariamente.

Dicho montante económico se determinará según los sectores productivos, de acuerdo con la Clasificación Nacional de Actividades Económicas, y será revisado periódicamente, en función de la evolución del proceso de integración sectorial y del valor de las producciones comercializadas.

- Constar expresamente en los estatutos o disposiciones reguladoras correspondientes a las distintas entidades que componen la entidad asociativa prioritaria, así como en los de esta entidad, la obligación de los productores de entregar la totalidad de su producción, para su comercialización en común.

- Los estatutos o disposiciones reguladoras de la entidad asociativa prioritaria y de las entidades que la integran deberán contemplar las necesarias previsiones para garantizar a sus

productores asociados el control democrático de su funcionamiento y de sus decisiones, así como para evitar la posición de dominio de uno o varios de sus miembros.

La finalidad de obtener la condición de prioritaria es el beneficio de determinadas ayudas y subvenciones, beneficios y situación de preferencia legalmente establecidas.<sup>199</sup>

Entre ellas podemos distinguir dos tipos de formas asociativas: las «típicamente agrarias» y el resto.

#### c.1. Formas asociativas típicamente agrarias

Entre los tipos específicos agrarios, por un lado encontramos a ciertas modalidades de cooperativas, como las cooperativas agroalimentarias y las cooperativas de explotación comunitaria de la

---

<sup>199</sup> Las ayudas y beneficios previstos se encuentran regulados en el artículo 4 dentro del Capítulo III de la Ley 13/2013, de 2 de agosto, de fomento de la integración de cooperativas y de otras entidades asociativas de carácter agroalimentario, y concreta que las entidades asociativas reconocidas como prioritarias podrán tener preferencia, de acuerdo con la normativa específica contenida en las bases reguladoras de cada convocatoria, en la concesión de subvenciones y ayudas en materia de inversiones materiales o inmateriales destinadas a mejorar los procedimientos de gestión y comercialización; en el acceso a actividades formativas y de cooperación; en materia de internacionalización, de promoción y de I+D; en el acceso a las líneas ICO de financiación preferente, que específicamente se establezcan; u otras de las que puedan ser beneficiarias, así como en las actuaciones contempladas en los Programas de Desarrollo Rural, a favor de la competitividad, la transformación y la comercialización; y en cualesquiera otras que para estos mismos fines se determinen reglamentariamente.

tierra, y por otro a las sociedades agrarias de transformación (S.A.T.).

Estos tres tipos de sociedades son empresas agrarias de base asociativa, y que se dedican per se a la actividad agraria.

#### c.1.1. Cooperativas

Las cooperativas agrarias o de explotación de la tierra no disponen de una ley especial que las regule particularmente. Éstas se someten a escala estatal a la Ley 27/1999, de 16 de julio, de Cooperativas<sup>200</sup>. En su artículo 1, define la “cooperativa” como una sociedad constituida por personas que se asocian, en régimen de libre adhesión y baja voluntaria, para la realización de actividades empresariales, encaminada a satisfacer sus necesidades y aspiraciones económicas y sociales, con estructura y funcionamiento democrático, conforme a los principios formulados por la alianza cooperativa internacional, en los términos resultantes de la presente Ley.

---

<sup>200</sup> La citada Ley ha sido analizada por autores como BLANCO MORALES, J., en “Aspectos destacados de la Ley Estatal de Cooperativas 27-1999, de 16 de julio” en *Revista universitaria de ciencias del trabajo*, nº 1, 2000, pp. 153-168, así como ARROYO MARTÍNEZ, I., *Legislación sobre cooperativas*, Tecnos, Madrid, 1995. Así mismo, interesa consultar al respecto a SALAZAR TERREROS, I., GALVE GÓRRIZ, C., “Mejora de la gestión de las empresas cooperativas a través de la ley 27/1999 ¿una ley sobre papel o una ley realmente aplicada?” en *Estableciendo puentes en una economía global*, Coord. por PINDADO GARCÍA, J., Gregory Payne, Vol. 1, 2008, p. 67, así como a GALLEGO SEVILLA, L.P. y GARCÍA MARTÍNEZ, G., *Normativa de sociedades cooperativas*, Servicio sw Publicaciones de la Universidad Politécnica de Valencia, Valencia, 2.000.

En cambio, las cooperativas que desarrollen su actividad (de manera exclusiva o principal) en el territorio de una CCAA que posea una Ley de Cooperativas propia (como sucede en 14 de las 17 CCAA españolas<sup>201</sup>), se regirán por su propia normativa. Se entenderá que la actividad se realiza principalmente en el territorio de una determinada CCAA, cuando dicha actividad resulte superior a la realizada en el conjunto de los demás territorios.

La Constitución Española por su parte encomienda a los poderes públicos el fomento de las sociedades cooperativas mediante una legislación adecuada (art. 129.2 CE). Además, su artículo 130.1 establece que los poderes públicos atenderán a la modernización y desarrollo de todos los sectores económicos y, en particular, de la agricultura, de la ganadería, de la pesca y de la artesanía, a fin de equiparar el nivel de vida de todos los españoles.

Respecto a los aspectos formales de las cooperativas, debemos destacar que toda cooperativa se constituirá mediante escritura pública, que deberá ser inscrita en el Registro de Sociedades Cooperativas previsto en el Real Decreto 126/2002, del 1 de febrero (la inscripción en el citado Registro será obligatoria). La inscripción en el citado Registro de Sociedades Cooperativas es obligatoria,

---

<sup>201</sup> Así en las CCAA de Andalucía (Ley 2/1999); Aragón (Ley 9/1998); Baleares (Ley 1/2003); Castilla-La Mancha (Ley 20/2002); Castilla y León (Ley 4/2002); Cataluña (Ley 18/2002); Extremadura (Ley 8/2006); Galicia (Ley 5/1998); La Rioja (Ley 9/2001); Madrid (Ley 4/1999); Murcia (Ley 8/2006); Navarra (Ley Foral 14/2006); País Vasco (Ley 4/1993 y Ley 6/2008), y Valencia (Ley 8/2003).

pues con ella adquirirá la cooperativa su personalidad jurídica y por lo tanto la inscripción posee eficacia constitutiva. Se trata de un registro público adscrito al Ministerio de Trabajo e Inmigración, con sede en Madrid y sujeto a los principios de legitimación, prioridad y tracto sucesivo. En la escritura pública de constitución, además de otros contenidos, se incluirán los estatutos que hayan de regir el funcionamiento de la cooperativa (ámbito territorial de actuación, objeto social, capital social mínimo, domicilio, etcétera).

En cuanto a la cualidad y cantidad de los socios cooperativistas, cabe indicar que éstos podrán ser tanto las personas físicas como jurídicas, ya sean de naturaleza pública o privada, así como las comunidades de bienes (art. 12 Ley Cooperativas).

En el caso de las cooperativas agroalimentarias, los socios deberán cumplir además ciertas condiciones específicas que veremos más adelante.

En cuanto al número de asociados, las cooperativas de primer grado (aquellas cuyos socios no son otras cooperativas) deberán estar integradas, al menos, por tres socios. Las cooperativas de segundo grado (es decir, las que se integran por la menos dos cooperativistas) deberán estar constituidas por un mínimo de dos cooperativistas.

Respecto a las aportaciones económicas de los socios a favor de la cooperativa, únicamente destacar que la Ley de Cooperativas no

exige un capital mínimo obligatorio para su constitución. Por tanto, serán los estatutos sociales los que fijarán el capital social mínimo, que desde su constitución será totalmente desembolsado.

Como hemos indicado, la Ley no establece un mínimo exigible de capital obligatorio para la constitución de la cooperativa. Sin embargo, sí que establece un límite a sus aportaciones, con el fin de evitar o minimizar situaciones de poder dominante de la cooperativa o cuasi-monopolio. El importe total de las aportaciones de cada socio no podrá exceder de un tercio del capital social. Estas aportaciones podrán consistir en moneda de curso legal, pero también podrán consistir en bienes y derechos susceptibles de valoración económica.

Para finalizar este breve análisis sobre las cooperativas en general, AMAT LLOMBART<sup>202</sup> refiere que en la legislación española, las cooperativas no sólo tienen por función la pura actividad económica en régimen de libre mercado. Su naturaleza especial incluye también el desarrollo de diversas funciones de índole social, que suponen un beneficio para la colectividad de asociados y para el conjunto de ciudadanos del entorno. Es por ello que la constitución de toda cooperativa exige por ley que se formen a su vez, al menos dos fondos de carácter social.

---

<sup>202</sup> AMAT LLOMBART, P. Estatuto jurídico y fiscal de las cooperativas agrarias y agroalimentarias españolas en el marco de las empresas de economía social” en *Revista de Estudios Agrarios*, nº 41, 2009, pp. 9 a 35.



Por un lado, el llamado “fondo de reserva obligatorio”<sup>203</sup>, que se destinará a la consolidación, desarrollo y garantía de la cooperativa, y que se nutrirá de diversas fuentes económicas previstas en la LC, y no se puede repartir entre los socios.

Por otro lado, el llamado “fondo de educación y promoción” de carácter inembargable y que tampoco puede repartirse entre los socios, y que se destinará a actividades que cumplan alguna de las finalidades siguientes:

a) La formación y educación de sus socios y trabajadores en los principios y valores cooperativos, o en materias específicas de su actividad societaria o laboral y demás actividades cooperativas.

b) La difusión del cooperativismo, así como la promoción de las relaciones intercooperativas.

---

<sup>203</sup> Artículo 55 de la LC: Al fondo de reserva obligatorio se destinarán necesariamente:

a) Los porcentajes de los excedentes cooperativos y de los beneficios extracooperativos y extraordinarios que establezcan los Estatutos o fije la Asamblea General, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 58 de esta Ley o el porcentaje de los resultados, caso de optar la cooperativa por la contabilización separada de los resultados cooperativos de los extracooperativos, contemplada en el artículo 57.4 de esta Ley.

b) Las deducciones sobre las aportaciones obligatorias al capital social en la baja no justificada de socios.

c) Las cuotas de ingreso de los socios cuando estén previstas en los Estatutos o las establezca la Asamblea General.

d) Los resultados de las operaciones reguladas en el artículo 79.3 de esta Ley.

c) La promoción cultural, profesional y asistencial del entorno local o de la comunidad en general, así como la mejora de la calidad de vida y del desarrollo comunitario y las acciones de protección medioambiental.

Con carácter previo al estudio de los dos tipos de cooperativas que nos interesan para nuestro trabajo, debemos tener presente que las cooperativas pueden ser de primer o de segundo grado, distinción que ya hemos definido anteriormente. El artículo 6.1 de la LC<sup>204</sup> regula las cooperativas de primer grado, y de las doce

---

<sup>204</sup> Art. 6.1. Las sociedades cooperativas de primer grado podrán clasificarse de la siguiente forma:

- Cooperativas de trabajo asociado.
- Cooperativas de consumidores y usuarios.
- Cooperativas de viviendas.
- Cooperativas agroalimentarias.
- Cooperativas de explotación comunitaria de la tierra.
- Cooperativas de servicios.
- Cooperativas del mar.
- Cooperativas de transportistas.
- Cooperativas de seguros.
- Cooperativas sanitarias.
- Cooperativas de enseñanza.
- Cooperativas de crédito.

tipologías de cooperativas que prevé dicho precepto, nos interesa destacar, por razón de la materia estudiada, dos de ellas: las *cooperativas agroalimentarias* y las *cooperativas de explotación comunitaria de la tierra*.

En cuanto a los estatutos de las cooperativas de segundo grado podrán calificar a estas conforme a la clasificación del apartado anterior, siempre que todas las cooperativas socias pertenezcan a la misma clase, añadiendo en tal caso la expresión "de segundo grado" (art. 6.2. LC).

Retomando las dos modalidades de cooperativas de primer grado que nos interesan, no cabe duda de que a ambas les resultan de aplicación las reglas generales y comunes a toda cooperativa previstas en la LC, además de las normas especiales previstas en la misma LC.

La primera modalidad que resulta de nuestro interés se encuentra regulada en el artículo 93 de la LC, que establece que son *cooperativas agroalimentarias*<sup>205</sup> las que asocien a titulares de

---

<sup>205</sup> Son numerosos los autores que han estudiado y comentado las cooperativas agrarias. Para el presente trabajo hemos consultado a especialistas en la materia como GALLEGO SEVILLA, P. "Función de las cooperativas en la normativa de fomento del desarrollo rural" en REVESCO: Revista de estudios cooperativos nº 92, 2007, pp. 153 a 177, así como a CRISTOBAL FRANSI, E., MONTEGUT SALL, Y., MARIMON i VIADIU, F. "La gestión de las cooperativas agrarias: tipificación de las cooperativas del sector oleícola de Catalunya" en CIRIEC - España. Revista de economía pública, social y cooperativa, nº 59, 2007, pp. 203 a 236. También debemos destacar en la materia a GALDEANO GÓMEZ, E. "Productivity and efficiency analysis of horticultural co-operatives" en *Spanish*

explotaciones agrícolas, ganaderas o forestales, incluyendo a las personas titulares de estas explotaciones en régimen de titularidad compartida, que tengan como objeto la realización de todo tipo de actividades y operaciones encaminadas al mejor aprovechamiento de las explotaciones de sus socios, de sus elementos o componentes de la cooperativa y a la mejora de la población agraria y del desarrollo del mundo rural, así como atender a cualquier otro fin o servicio que sea propio de la actividad agraria, ganadera, forestal o estén directamente relacionados con ellas y con su implantación o actuación en el medio rural.

Parece que este primer párrafo se refiere únicamente a los socios cooperativistas que sean titulares “individuales” de explotaciones agroalimentarias, es decir personas físicas. Esto explicaría el modo de redactar el segundo párrafo de este artículo 93, que dice así:

“También podrán formar parte como socios de pleno derecho de estas cooperativas, las sociedades agrarias de transformación, las comunidades de regantes, las comunidades de aguas, las comunidades de bienes y las sociedades civiles o mercantiles que tengan el mismo objeto social o actividad complementaria y se encuentre comprendido en el primer párrafo de este artículo. En estos casos, los Estatutos podrán regular un límite de votos que

---

*journal of agricultural research*, Nº. 3, 2006, pp.. 191-201, y a BAHAMONDE, E. “Las cooperativas agrarias” en *Abaco: Revista de cultura y ciencias sociales*, nº 36, 2003, págs. 81-88.

ostenten los socios mencionados en relación al conjunto de votos sociales de la cooperativa.”

A la vista de la definición que establece la Ley de la “cooperativa agroalimentaria”, se desprende la especialidad tanto en el elemento subjetivo como objetivo.

Desde el punto de vista subjetivo, los tipos de socios que pueden formar parte de una cooperativa agroalimentaria son *los titulares de explotaciones agrícolas, ganaderas o forestales*. Es decir, de empresarios que se dedican al ejercicio profesional de alguna de las actividades agrarias. Esta titularidad podrá consistir en régimen de propiedad, de comunidad de bienes, de arrendamiento, aparcería, usufructo o superficie.

En cuanto al elemento objetivo de las cooperativas agroalimentaria, también podemos decir que es especial, y ello debido a que deberá estar vinculado a la actividad agraria o al desarrollo rural.

Es el artículo 93.2. de la LC el destinado a enumerar una serie no cerrada de actividades que las cooperativas agroalimentaria podrán desarrollar para el cumplimiento de su objeto. Estas actividades son las que enumeramos a continuación:

*a) Adquirir, elaborar, producir y fabricar por cualquier procedimiento, para la cooperativa o para las explotaciones de sus*

*socios, animales, piensos, abonos, plantas, semillas, insecticidas, materiales, instrumentos, maquinaria, instalaciones y cualesquiera otros elementos necesarios o convenientes para la producción y fomento agrario, alimentario y rural.*

*b) Conservar, tipificar, manipular, transformar, transportar, distribuir y comercializar, incluso directamente al consumidor, los productos procedentes de las explotaciones de la cooperativa, de sus socios, así como los adquiridos a terceros, en su estado natural o previamente transformados.*

*c) Adquirir, parcelar, sanear y mejorar terrenos destinados a la agricultura, la ganadería o los bosques, así como la construcción y explotación de las obras e instalaciones necesarias a estos fines.*

*d) Cualesquiera otras actividades que sean necesarias o convenientes o que faciliten el mejoramiento económico, técnico, laboral o medioambiental de la cooperativa o de las explotaciones de los socios, entre otras, la prestación de servicios por la cooperativa y con su propio personal que consista en la realización de labores agrarias u otras análogas en las mencionadas explotaciones y a favor de los socios de la misma.*

*e) Realizar actividades de consumo y servicios para sus socios y demás miembros de su entorno social y territorial, fomentando aquellas actividades encaminadas a la promoción y mejora de la población agraria y el medio rural, en particular, servicios y*

*aprovechamientos forestales, servicios turísticos y artesanales relacionados con la actividad de la cooperativa, asesoramiento técnico de las explotaciones de la producción, comercio y transformación agroalimentaria, y la conservación, recuperación y aprovechamiento del patrimonio y de los recursos naturales y energéticos del medio rural.*

AMAT LLOMBART clasifica estas actividades en tres grupos según el objeto social que persigan sea:

- a) La mejora del aprovechamiento de las explotaciones agrarias de los socios;
- b) La realización de actividades agrarias típicas o directamente relacionadas con ellas, y
- c) La realización de actividades de desarrollo rural.<sup>206</sup>

Pues bien, en el grupo a) entrarían las actividades que el artículo 93.2. de la LC señala en sus apartados a), d) y e). Es decir, actividades que están destinadas a mejorar el aprovechamiento de las explotaciones agrarias de los socios, como por ejemplo aquellas que mejoren económica, técnica, laboral o ecológicamente las explotaciones, entre otras.

---

<sup>206</sup> AMAT LLOMBART, P. "Estatuto jurídico y fiscal de las cooperativas agrarias y agroalimentarias españolas en el marco de las empresas de economía social" en op. cit., pp. 9 a 35.

De este primer grupo de actividades podemos concluir que se centran esencialmente en la fase primaria de la producción agrícola y tienen por función facilitar la labor de producción de los socios agricultores así como ahorrar costes para la obtención de cosecha o para la crianza de ganado.

El segundo grupo de actividades (b)), se refiere a las que tienen como objeto la realización de actividades agrarias típicas o directamente relacionadas con ellas, y formarían parte de este grupo las actividades que la LC señalada en los apartados b) y c) del artículo 93.2, que se encuentran enumeradas con anterioridad.

Además de las clásicas actividades productivas agrarias que se encaminan a obtener productos vegetales o animales destinados al consumo humano o a otros fines (como el animal o fines no alimentarios como textil, bioenergía, etcétera), dentro de este segundo grupo también tienen cabida las fases posteriores a la producción agraria, como son la transformación y la comercialización de los productos en el mercado. Por esta razón las cooperativas pueden participar en el denominado “sistema agroalimentario”, que viene definido por la Ley 2/2000 de contratos tipo agroalimentarios, en su artículo 2, como el conjunto de los sectores productivos agrario y pesquero, así como los de transformación y comercialización de sus productos.

El papel del cooperativismo en ese sistema agroalimentario puede jugar un papel importante en la concentración de la oferta de



productos agrarios, con el fin de conseguir mejores condiciones y precios de venta en la negociación con las grandes cadenas distribuidoras que están concentradas con fuerza en el mercado europeo.

Por último, debemos tener en cuenta que la misma cooperativa puede ser titular de explotaciones agrarias y ejercer la actividad en su propio nombre y derecho. De este modo, explota tierras de su titularidad, y contrata al personal necesario para que lo trabaje o bien son trabajadas por los socios. Por tanto, esta explotación es capaz de generar por sí misma producción agraria, trabajo y rentabilidad económica que revierta en beneficio de la cooperativa.

Para terminar con las cooperativas agrarias, y concretamente con su objeto social de carácter especial, comentaremos el tercer grupo de actividades, que se refieren a las que tienen como objeto la realización de actividades de desarrollo rural (grupo c). Y en el marco de este grupo podemos incluir la referida a *fomentar aquellas actividades encaminadas a la promoción y mejora de la población agraria y el medio rural*.

En esta modalidad de actividades predomina el carácter social o público del objeto propio de las cooperativas agroalimentarias y constituye una de las misiones prioritarias del cooperativismo: tratar de elevar el nivel de calidad de vida de la población agraria y rural.

No olvidemos al respecto que la finalidad que persigue el ya mencionado “Fondo de educación y promoción” consiste en la promoción cultural, profesional y asistencial del entorno local o de la comunidad general, así como las acciones de protección medioambiental, entre otras.

Respecto a la segunda modalidad de cooperativa relacionada con el mundo agrario, se encuentra regulada en sus artículos 94 a 97 y son las denominadas *Cooperativas de explotación comunitaria de la tierra*<sup>207</sup>, que la Ley define como las que asocian a titulares de derechos de uso y aprovechamiento de tierras u otros bienes inmuebles, susceptibles de explotación agraria, que ceden dichos derechos a la cooperativa y que prestan o no su trabajo en la misma, pudiendo asociar también a otras personas físicas que, sin ceder a la cooperativa derechos de disfrute sobre bienes, prestan su trabajo en la misma, para la explotación en común de los bienes cedidos por los socios y de los demás que posea la cooperativa por cualquier título, así como desarrollar las actividades recogidas en el artículo 93.2 para las cooperativas agrarias.

En las cooperativas de explotación comunitaria de la tierra, su ámbito, fijado estatutariamente, determinará el espacio geográfico en que los socios trabajadores de la cooperativa pueden desarrollar habitualmente su actividad cooperativizada de prestación de trabajo,

---

<sup>207</sup> SÁNCHEZ HERNÁNDEZ, A. Las cooperativas de explotación comunitaria de la tierra en *Revista de derecho agrario y alimentario*, N° 34, 1999, págs. 22-31.

y dentro del cual han de estar situados los bienes integrantes de la explotación<sup>208</sup>.

Estas cooperativas podrán desarrollar operaciones con terceros no socios hasta un límite máximo de 50% del total de las realizadas con los socios para cada tipo de actividad desarrollada por aquéllas.

Las cooperativas de explotación comunitaria de la tierra, al igual que la modalidad de cooperativas agrarias, revisten un carácter especial, tanto desde el punto de vista subjetivo como desde el objetivo.

En el ámbito subjetivo, es el artículo 95 de la LC el que establece quiénes pueden ser socios de las cooperativas de explotación comunitaria de la tierra:

a) Las personas físicas y jurídicas titulares de derechos de uso y aprovechamiento de tierra u otros bienes inmuebles susceptibles de explotación agraria que cedan dichos derechos a la cooperativa, prestando o no su trabajo en la misma y que, en consecuencia, tendrán simultáneamente la condición de socios cedentes del goce de bienes a la cooperativa y de socios trabajadores, o únicamente la primera.

---

<sup>208</sup> Consúltese al respecto a AMAT LLOMBART, P. "Estatuto jurídico y fiscal de las cooperativas agrarias y agroalimentarias españolas en el marco de las empresas de economía social" en *Revista de Estudios Agrarios*, nº 41, 2009, México.

b) Las personas físicas que, sin ceder a la cooperativa derechos de disfrute sobre bienes, presten su trabajo en la misma y que tendrán únicamente la condición de socios trabajadores.

Habida cuenta lo dispuesto en la definición de esta modalidad de cooperativa, así como en el artículo 95 de la LC, podemos deducir que existen tres categorías de socios cooperativistas. La primera, socios cedentes del goce de bienes inmuebles a la cooperativa; la segunda, socios trabajadores, y la tercera, condición simultánea de socios cedentes del goce de bienes a la cooperativa y de socios trabajadores.

La aportación obligatoria mínima del capital social para ser socio se fijará en los estatutos, distinguiendo la que ha de realizar en su condición de cedente del goce de bienes y en la de socio trabajador.

En lo que respecta al ámbito objetivo de este tipo de cooperativas, la especialidad radica en el régimen jurídico aplicable a la cesión de derechos de uso y aprovechamiento de tierras u otros bienes inmuebles susceptibles de explotación agraria, cesión que algunos socios realizan en beneficio de la cooperativa.

Los bienes susceptibles de cesión no son sólo inmuebles por naturaleza (fincas, tierras, etcétera), sino también inmuebles por incorporación a la finca (invernaderos, criaderos, etcétera), así como los inmuebles por destino (tractores, maquinaria, etcétera), siempre que estén vinculados a la finca de la que dependen o formen parte.

El destino de estos bienes susceptibles de cesión también será especial, siendo éste eminentemente agrario o rural.

Una vez comentadas las dos tipologías de cooperativas relacionadas con el mundo agrario, como cierre del estudio de las mismas debemos concluir que el papel de las cooperativas en la economía agraria y en el mundo rural español es fundamental. Tienen un importante papel en el marco del desarrollo rural ya que son a menudo las únicas empresas ubicadas en las zonas rurales y generan más actividad económica que la circunscrita a sus socios y trabajadores. Además, el cooperativismo agrario garantiza a los consumidores la seguridad alimentaria de alta calidad y medios de producción respetuosos con el medio ambiente, entre otros aspectos que demanda la sociedad actual.

Esta forma asociativa tan puramente agraria es susceptible de ser beneficiaria del contrato territorial, en virtud de lo dispuesto en el artículo 5 relacionado con el artículo 7 del Real Decreto 1336/2011. Además, las cooperativas gozarán de prioridad a la hora de suscribir los contratos territoriales (art. 7.2.d) del RD 1336/2011), es decir, las comunidades autónomas determinarán en sus bases o normas reguladoras de los contratos territoriales los regímenes de prioridad para su suscripción en función del tipo de beneficiario, y en su caso los niveles de incentivo aplicables, y para ello tendrán en cuenta que se trate de una cooperativa.

### c.1.2. Sociedad Agraria de Transformación (SAT)

Las SAT<sup>209</sup> se rigen fundamentalmente por el RD 1776/81 por el que se aprueba el Estatuto que regula las SAT y por la Orden del 14 de septiembre de 1982 que desarrolla el RD citado, y subsidiariamente por las normas que resulten aplicables a las sociedades civiles.

CUENCA ANAYA situaba el antecedente inmediato de estas S.A.T. en los Grupos Sindicales de Colonización, creados por una Orden del Ministerio de Agricultura de 11 de junio de 1941 “en el seno de las Hermandades Sindicales o de los Sindicatos Locales de la Falange Tradicionalista de las J.O.N.S”.<sup>210</sup>

---

<sup>209</sup> Las Sociedades Agrarias de Transformación han sido estudiadas por numerosos autores, entre los que hemos consultado a ORTIZ SEIJAS, P. “Sociedad Agraria de Transformación” en *CEFLegal: revista práctica de derecho. Comentarios y casos prácticos*, así como a BORJABAD GONZALO, P. *Anuario de la Fundación Ciudad de Lleida*, nº 18, 2007, págs. 63-94. Interesante también el trabajo de VARGAS VASSEROT, C. “Las Sociedades Agrarias de Transformación.: Aproximación crítica a su régimen legal” en *Revista de derecho de sociedades*, nº 35, 2010-2012, págs. 159-180. Por último, sobre aspectos fiscales de las S.A.T. interesa consultar a LUQUE MATEO, M.A. *Régimen fiscal de la sociedad agraria de transformación*, Almería: Instituto de Estudios Almerienses, 1999.

<sup>210</sup> CUENCA ANAYA, F. “Notas sobre el régimen fiscal de las Sociedades Agrarias de Transformación” en *Revista de Estudios Agrosociales*, nº 124, 1983, pp. 49 a 64.

Las sociedades agrarias de transformación, son sociedades civiles de finalidad económico-social en orden a la producción, transformación y comercialización de productos agrícolas, ganaderos o forestales, la realización de mejoras en el medio rural, promoción y desarrollo agrarios y la prestación de servicios comunes que sirvan a aquella finalidad.<sup>211</sup>

Es decir, este tipo de forma asociativa puramente agraria persigue los mismos fines que el contrato territorial, el cual está configurado, como ya hemos estudiado, para orientar la actividad de las explotaciones agrarias a la generación de externalidades positivas que contribuyan al desarrollo sostenible del medio rural.

De ahí, que el RD 1336/2011 contemple a las SAT como uno de los posibles beneficiarios de este contrato, con carácter prioritario frente a otros.

Las SAT gozarán de personalidad jurídica y plena capacidad de obrar para el cumplimiento de su finalidad desde su inscripción en el registro general de SAT de Ministerio de Agricultura y Pesca, siendo su patrimonio independiente del de sus socios. De las deudas sociales responderá, en primer lugar, el patrimonio social, y, subsidiariamente, los socios de forma mancomunada e ilimitada, salvo que estatutariamente se hubiera pactado su limitación.

---

<sup>211</sup> Consúltese al respecto a VARGAS VASSEROT, c. "Las Sociedades Agrarias de Transformación: aproximación crítica a su régimen legal" en *Revista de derecho de Sociedades*, nº 35, pp. 62 a 98.

El registro general de SAT, que será único, ajustará sus funciones a los principios de publicidad formal y material, legalidad y legitimación, conforme a las normas que se dicten al respecto.

Podrán asociarse para promover la constitución de una SAT, las personas que ostenten la condición de titular de explotación agraria o trabajador agrícola, así como las personas jurídicas en las que no concurriendo las condiciones expresadas en el número anterior, persigan fines agrarios.<sup>212</sup>

---

<sup>212</sup> Los derechos y obligaciones de los socios se encuentran regulados en el artículo séptimo del RD 1776/81, que establece los siguientes: Uno. Los socios tendrán derecho a:

- a) Tomar parte en la Asamblea General y participar con voz y voto en la adopción de sus acuerdos.
- b) Elegir y ser elegidos para desempeñar los cargos de los Organos de Gobierno de la Sociedad.
- c) Exigir información sobre la marcha de la Sociedad a través de los órganos de su administración y en la forma que, en su caso, reglamentariamente se determine.
- d) Las ganancias o beneficios comunes proporcionales a su participación.
- e) Los reconocidos en este Real Decreto o en los propios Estatutos Sociales.
- f) Impugnar los acuerdos sociales que sean contrarios a las Leyes o Estatutos de la Sociedad, o que sean lesivos para los intereses de ésta en beneficio de algún socio.

Dos. Los socios están obligados a:

- a) Participar en las actividades de la SAT en los términos previstos en sus Estatutos Sociales.
- b) Acatar los acuerdos válidamente adoptados por los Organos de Gobierno.



### c.1.3. Las Organizaciones Profesionales Agrarias: las Organizaciones de Productores (OPAS)<sup>213</sup>

España toma como punto de partida la legislación italiana<sup>214</sup> y mediante la Ley 29/1972 crea las A.P.A. (Agrupaciones de Profesionales Agrarios), que constituyen pese a los condicionantes de la época, el primer paso dado para establecer unas bases coherentes de la organización económica de los productores de nuestro país.

Esta Ley entiende como tales a las agrupaciones que tienen como finalidad la venta en común de sus productos tipificados, que se conciben con el suficiente contenido organizativo, económico, tecnológico y financiero para poder incidir con personalidad propia

---

c) Satisfacer puntualmente su cuota de participación en el capital social y las demás obligaciones de contenido personal o económico que los Estatutos Sociales impongan.

d) Cuantos en general se deriven de su condición de socio a tenor de presente Real Decreto o sean determinados en sus Estatutos Sociales.

<sup>213</sup> Podemos destacar como estudiosos franceses de las O.P.A.S dignos de consulta a SERVOLIN, C. "Les Politiques Agricoles" en *Tratado de Ciencias Políticas*, tomo IV, Paris, 1985, así como a MULLER, P. "La genése et l'elaboration d'une nouvelle politique agricole en France (1945-1965)" en *Tesis de Estado de Ciencias Políticas*, Universidad de Grenoble, 1980).

<sup>214</sup> Italia, por las Leyes 622/67 y 674/78, asume el modelo por medio de sus «associazioni». España toma como punto de partida dicha legislación y mediante la Ley 29/1972 crea las A.P.A. que constituyen, pese a los condicionantes del entorno de la época, el primer paso dado para establecer unas bases coherentes de la organización económica de los productores agrarios en nuestro país.

en el área de actuación que les corresponde y que se encuadren en el marco de la Organización Sindical, al constituirse bajo una de las vigentes fórmulas asociativas sindicales agrarias.

Este tipo de organizaciones se encuentran reguladas por la Ley 29/1972 de 22 de julio de 1972, de agrupaciones de productores agrarios. No obstante, pese al vigor técnico de esta ley, su contenido ya no es aplicable. Existe una derogación práctica de la misma ya que el contenido ha sido superado con el advenimiento del régimen democrático y sobre todo tras la entrada de España en la UE en 1.986.

En el ámbito comunitario, el Reglamento (CE) nº 1234/2007 del Consejo, de 22 de octubre de 2007, por el que se crea una organización común de mercados agrícolas y se establecen disposiciones específicas para determinados productos agrícolas (Reglamento único para las OCM), dedica su artículo 122 a las organizaciones de productores y establece que los Estados miembros reconocerán las organizaciones de productores que:

a) estén constituidas por productores de alguno de los sectores siguientes:

- i) lúpulo,
- ii) aceite de oliva y aceitunas de mesa,
- iii) frutas y hortalizas, con respecto a agricultores que cultiven uno o varios productos de ese sector, y/o productos destinados únicamente a la transformación,

- iii bis) leche y productos lácteos,
- iv) gusanos de seda;
- b) se creen por iniciativa de los productores;
- c) perseguir un objetivo específico que en particular podrá, o en lo que se refiere al sector de las frutas y las hortalizas deberá, incluir uno o más de los objetivos siguientes:
  - i) garantizar que la producción se planifique y se ajuste con arreglo a la demanda, sobre todo en lo referente a la calidad y a la cantidad,
  - ii) concentrar la oferta y la comercialización de los productos de sus miembros,
  - iii) optimizar los costes de producción y estabilizar los precios de producción.

Los Estados miembros podrán reconocer asimismo las organizaciones de productores formadas por productores de cualquier sector mencionado en el artículo 1, distintos de los sectores contemplados en el párrafo primero, letra a), en las condiciones establecidas en las letras b).

En conclusión, cualquier entidad asociativa dedicada a la actividad agraria puede a su vez ser reconocida como OPA a los efectos previstos en el Reglamento, el cual está destinado a regular las medidas de mercado, de comercialización, competencia, etcétera., enmarcadas en el primer pilar de la PAC.

## c.2. Otras formas asociativas

Sin embargo, el resto de formas jurídicas asociativas, ya sean de naturaleza civil, mercantil o incluso laboral, tienen abierto el acceso a la titularidad subjetiva de empresas agrarias siempre que en su objeto social se incluya el ejercicio de la actividad agraria.<sup>215</sup>

Es decir, las sociedades de capital, léase la sociedad anónima, la sociedad de responsabilidad limitada y la sociedad comanditaria por acciones, pueden ser titulares de explotaciones agrarias, y por ende suscribir contratos territoriales, siempre y cuando su objeto social incluya el ejercicio de la actividad agraria o actividades vinculadas al medio rural y su desarrollo.

Estas sociedades, cualquiera que sea su objeto tendrán carácter mercantil, y se encuentran reguladas en el Real Decreto Legislativo 1/2010, de 2 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Sociedades de Capital.

Sin profundizar en cada una de estas sociedades por no ser objeto del presente estudio, cabe destacar que una de las diferencias primordiales entre ellas es el capital aportado a cada una de ellas.

---

<sup>215</sup> AMAT LLOMBART, P. \*\*\*\*\*op cit., p.23.

Así, en la sociedad de responsabilidad limitada, el capital, que estará dividido en participaciones sociales, se integrará por las aportaciones de todos los socios, quienes no responderán personalmente de las deudas sociales.

En la sociedad anónima el capital, que estará dividido en acciones, se integrará por las aportaciones de todos los socios, quienes no responderán personalmente de las deudas sociales.

Y por último, en la sociedad comanditaria por acciones, el capital, que estará dividido en acciones, se integrará por las aportaciones de todos los socios, uno de los cuales, al menos, responderá personalmente de las deudas sociales como socio colectivo.

Recordemos que la Ley 13/2013, de 2 de agosto, de fomento de la integración de cooperativas y de otras entidades asociativas de carácter agroalimentario, establece que son entidades asociativas las entidades civiles o mercantiles, siempre que más del 50 por ciento de su capital social pertenezca a sociedades cooperativas, a organizaciones de productores o a sociedades agrarias de transformación. En el caso de que estas entidades económicas tengan la forma de sociedad anónima, sus acciones deberán ser nominativas (artículo 1.3.).

Además de las sociedades de capital, también existen otras formas asociativas no estrictamente agrarias que pueden ser titulares de explotaciones agrarias, como las sociedades laborales,

reguladas por la Ley 4/1997, de 24 de marzo, de Sociedades Laborales. Estas sociedades son definidas en el artículo 1 de dicha ley del siguiente modo: “Las sociedades anónimas o de responsabilidad limitada en las que la mayoría del capital social sea propiedad de trabajadores que presten en ellas servicios retribuidos en forma personal y directa, cuya relación laboral lo sea por tiempo indefinido, podrán obtener la calificación de «Sociedad Laboral» cuando concurren los requisitos establecidos en la presente Ley.”

Además se exigen otros requisitos, como el número de horas-año trabajadas por los trabajadores contratados por tiempo indefinido que no sean socios, que no podrá ser superior al 15 por ciento del total de horas-año trabajadas por los socios trabajadores. Si la sociedad tuviera menos de 25 socios trabajadores, el referido porcentaje no podrá ser superior al 25 por ciento del total de horas-año trabajadas por los socios trabajadores, para el cálculo de estos porcentajes no se tomarán en cuenta los trabajadores con contrato de duración determinada y los trabajadores con discapacidad psíquica en grado igual o superior al 33 por ciento con contrato indefinido.

Por último, resulta necesario destacar otra figura asociativa relacionada con la actividad agraria, los Consorcios. Los Consorcios deben tener personalidad jurídica de sociedades anónimas, que incluyan a los agricultores como socios, pero que exista un núcleo independiente promotor que esté exento de probables conflictos internos de poder. Estos consorcios deben estar gerenciados por

profesionales independientes a intereses particulares de grupos de agricultores, profesionales de reconocida trayectoria profesional y solvencia moral.<sup>216</sup>

*d). Conclusión*

Podemos concluir destacando que lo que caracteriza al empresario agrario, ya sea individual o en forma asociativa es, como a cualquier otro empresario, por un lado su capacidad de control sobre la organización de los bienes y derechos afectos al servicio de la explotación agraria y con fines de mercado, y por otro lado, la asunción de riesgos y las responsabilidades derivadas de dicha actividad (ya sea civil, fiscal, administrativa...). Sin olvidarnos de añadir a estas características generales, una especial, y es el ejercicio de la «actividad agraria».

Como acabamos de estudiar, el titular de una explotación agraria puede ejercer dicha titularidad de manera individual o asociativa, y en la primera categoría puede darse a su vez la titularidad compartida. En cualquiera de estas modalidades, el titular de una explotación agraria es susceptible de ser beneficiario de un contrato territorial, cuya duración será apropiada para la consecución de las finalidades específicas que en cada caso tenga establecidos.

---

<sup>216</sup> Respecto a los Consorcios agrarios consúltese a LÓPEZ NAVARRO M.A., "Caracterización de los consorcios de exportación en el sector agroalimentario español", en *Revista española de estudios agrosociales y pesqueros*, N° 193, 2001, pp. 143-168.

Previamente a la suscripción del contrato territorial, y especialmente en los de carácter individual, la Administración competente podrá realizar, o bien requerir al titular para que lo aporte con su solicitud, un diagnóstico de la situación de la explotación y de su capacidad para generar externalidades positivas que permita la asignación de finalidades específicas y la definición de los compromisos y las contraprestaciones aplicables al caso.

### **7.3. Titulares de la gestión y aprovechamiento de montes o terrenos forestales**

Para entender el alcance de las facultades que puede ostentar el titular de la gestión y aprovechamiento de montes o terrenos forestales, debemos acudir a su normativa específica, la *Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de montes*, reformada parcialmente por la *Ley 10/2006, de 28 de abril*<sup>217</sup>, normativa estatal que estudiaremos a continuación. Únicamente destacar que se trata de

---

<sup>217</sup> Boletín Oficial del Estado, nº 102, de 29 de abril de 2006, pp. 16830 a 16839. Esta nueva Ley de Montes, tan cercana a la anterior introduce una serie de novedades que han sido analizadas y estudiadas por autores como ENTRENA RUIZ, D.B. “Los nuevos instrumentos de catalogación de los montes y las medidas contra los incendios forestales previstas en el Proyecto de Ley de reforma de la Ley de Montes” en *Revista ecosostenible*, nº 14, 2006, pp. 20 a 28. *Implicaciones de la nueva Ley de Montes*, así como por GUIL, F., AGUDIN, S., CARABALLO, A., JARQUE, F., GÓMEZ, S., “Propuesta para la elaboración de herramientas de gestión forestal de los montes de especial protección”, en *Revista montes*, Nº. 94, 2008, pp. 38 a 42. Además de los autores mencionados, destacamos como consulta obligada el artículo de BERROCAL LANZAROT, A.I. “Análisis de la Ley 10/2006, de 28 de abril, por la que se modifica la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes”, en *Revista de derecho agrario y alimentario*, nº 49, 2006, pp. 55 a 106.



una legislación básica, correspondiendo el desarrollo normativo, respetando lo básico, a las Comunidades Autónomas.

Pero con carácter previo a adentrarnos en la normativa actual, resulta fundamental estudiar el objeto o sustrato físico de esta gestión y aprovechamiento, que no es otro que el monte o terreno forestal.

*a) Concepto de monte o terreno forestal*

El monte y/o terreno forestal se ha ido definiendo y delimitando a lo largo de la historia así como adecuando a la realidad forestal de cada momento, por lo que resulta interesante analizar las modificaciones conceptuales sufridas.

El primer concepto legal de “monte” fue definido en el artículo 1 de las Ordenanzas Generales de Montes de 22 de diciembre de 1833<sup>218</sup>, permaneciendo prácticamente de forma inalterada hasta la Ley de Montes de 8 de junio de 1957.

Este primer concepto decía así: “Bajo la denominación de montes, para los efectos de estas Ordenanzas, se comprenden todos los terrenos cubiertos de árboles a propósito para la construcción naval o civil, carboneo combustible y demás necesidades comunes, ya

---

<sup>218</sup> Sobre la concepción natural o agronómica del vocablo «monte», ver MASA ORTIZ, M., Legislación de Montes. Comentarios al Reglamento de 22 de febrero de 1962, Ediciones Nauta, Barcelona, 1964, pp. 20 y 21.

sean montes altos, bajos, bosques, sotos plantíos o matorrales de toda especie distinta de los olivares, frutales o semejantes plantaciones de especial fruto o cultivo agrario”.

La antigua Ley de Montes de 8 de junio de 1957 diferenciaba en su artículo 1 entre “terreno forestal o propiedad forestal” y “montes”. Terreno forestal como “la tierra en que vegetan especies arbóreas, arbustivas, de matorral o herbáceas, sea espontáneamente o procedan de siembra o plantación, siempre que no sean características del cultivo agrícola o fueren objeto del mismo” (apartado 2). Por otro lado, la denominación de montes comprendía “todos los terrenos que cumplieran las condiciones que se especificaban en el apartado 2) y aquellos otros que, sin reunirlos, hayan sido o sean objeto de resolución administrativa por aplicación de leyes que regulan la materia y en virtud de la cual hayan quedado o queden adscritos a la finalidad de ser repoblados o transformados, por lo tanto, en terrenos forestales” (apartado 3).

Sin embargo, el Reglamento de Montes de 1962 (aprobado por Decreto 485/1962, de 22 de febrero) no realiza tal distinción, entendiendo que son conceptos sinónimos<sup>219</sup>, y estableciendo en su artículo 4.1. que se entiende por monte o terreno forestal a “la tierra en que vegetan especies arbóreas, arbustivas, de matorral o herbáceas, sea espontáneamente o procedan de siembra o

---

<sup>219</sup> GUAITA, A. *Derecho Administrativo. Aguas, montes y minas*, Civitas, Madrid, 1986, p.222.

plantación, siempre que no sean características del cultivo agrícola o fueren objeto del mismo”.

En su apartado segundo, se comprende también dentro de este concepto “los terrenos que, aun sin reunir las condiciones determinadas en el párrafo anterior, hayan quedado o queden adscritas a la finalidad de ser repoblados o transformados en terrenos forestales como consecuencia de resoluciones administrativas dictadas conforme a las Leyes que regulan esta materia”. Ante tal concepto técnico y descriptivo, BERROCAL LANZAROT concluye que el monte es, pues, terreno rústico y no urbano, rústico pero no agrícola.<sup>220</sup>

Debe destacarse que en ambos instrumentos normativos el concepto de monte se delimita de forma positiva, y se excluyen los terrenos que forman parte de una finca fundamentalmente agrícola, y sin estar cubiertos apreciablemente con especies arbóreas o arbustivas de carácter forestal, resultaren convenientes para atender al ganado de la propia explotación, así como los prados desprovistos sensiblemente de arbolado de dicha naturaleza y las praderas situadas en las provincias del litoral cantábrico.<sup>221</sup>

Por otro lado, el término dominio forestal o propiedad forestal, según BOCANEGRA SIERRA, nos sitúa ante una categoría concreta

---

<sup>220</sup> BERROCAL LANZAROT, A.I. op. cit., p. 68.

<sup>221</sup> Así lo establece el artículo 1.2. de la Ley de Montes de 1957 y el artículo 4.3. del Reglamento de Montes de 1962.

de bienes: los montes, siendo éste el concepto que habrá que manejar<sup>222</sup>. Así FERNÁNDEZ GARCÍA, destaca que la definición legal de monte nos ayudará a determinar el objeto sobre el que rigen las políticas públicas en la materia y a delimitar el tipo de propiedad territorial sobre el que ha de recaer la normativa forestal.<sup>223</sup>

Paralelamente a esta normativa estatal, en los últimos años la normativa autonómica ha dado un concepto de monte más adaptado a la realidad forestal, así como económica y social actual.

Así, algunas Comunidades reproducen el concepto genérico de monte de la legislación estatal y excluyen a los cultivos agrícolas, mientras otras comunidades emplean el término “monte” o “terreno forestal” junto a otras categorías análogas que incluso en ocasiones las sustituyen. Pongamos como ejemplo del último caso a la Ley del Principado de Asturias, que distingue entre “montes” y “bosques” o “montes arbolados”, considerando a éstos como una categoría de montes (artículo 5), o la Ley de la Comunidad de Madrid que identifica los “montes” con los “terrenos forestales”, diferenciando, a su vez, dentro de dicha categoría entre “bosques”, “montes arbolados” y “dehesas” (en su artículo 3). Existen casos en los que las legislaciones autonómicas amplían el concepto de monte, y otros en que aclaran el concepto de monte con una delimitación

---

<sup>222</sup> BOCANEGRA SIERRA, R. *Dominio forestal (Derecho administrativo)*, Enciclopedia Jurídica Básica, vol. II, Civitas, Madrid, 1995, p. 2597.

<sup>223</sup> FERNÁNDEZ GARCÍA, J.F. *Los montes particulares en el Derecho Administrativo español*, Thomson-Aranzadi, Navarra, 2004, p. 19.

negativa a través de exclusiones expresas, como la Ley Valenciana entre otras, y así junto a los terrenos agrícolas, quedan excluidos: los terrenos clasificados como urbanos o urbanizables programados (artículo 1.3 b) de la Ley Foral Valenciana) o de plantaciones lineales (artículo 3.1.b) de la misma ley) o, las superficies dedicadas al cultivo o producción de árboles ornamentales viveros forestales (artículo 3.1 c ).

El concepto de monte de la Ley estatal 43/2003 es fruto de esta línea evolutiva del legislador autonómico, y por ello se logra un concepto más adaptado a las exigencias de la Constitución y a la nueva realidad forestal basada en el principio esencial de “gestión forestal sostenible”.

En este sentido, en la Ley 43/2003 se entiende por *monte* todo terreno en el que vegetan especies forestales arbóreas, arbustivas, de matorral o herbáceas, sea espontáneamente o procedan de siembra o plantación, que cumplan o puedan cumplir funciones ambientales, protectoras, productoras, culturales, paisajísticas o recreativas (art. 5).

Asimismo, esta Ley también considera como monte:

- a) Los terrenos yermos, roquedos y arenales;
- b) Las construcciones e infraestructuras destinadas al servicio del monte en el que se ubican;

c) Los terrenos agrícolas abandonados que cumplan las condiciones y plazos que determine la comunidad autónoma, y siempre que hayan adquirido signos inequívocos de su estado forestal;

d) Todo terreno que, sin reunir las características descritas anteriormente, se adscriba a la finalidad de ser repoblado o transformado al uso forestal, de conformidad con la normativa aplicable;

Este concepto ha sido modificado por la Ley 10/2006 mediante la adición de la letra e) al apartado 1 del artículo 5, relativa a los enclaves forestales:

e) Los enclaves forestales en terrenos agrícolas con la superficie mínima determinada por la Comunidad Autónoma.

*b) Gestión de montes y su actitud en relación con el contrato territorial*

Una vez definido el objeto de la gestión forestal, que no es otro que el monte y/o terreno forestal, y no perdiendo de vista que nuestro interés se centra en la gestión y aprovechamiento de estos terrenos, cabe destacar que los montes se encuentran clasificados por la Ley de Montes y de acuerdo con diferentes criterios.

Así, la Ley de Montes de 2003 dedica el Título II a la “Clasificación y régimen jurídico de los montes”, comprendiendo los artículos 11 a

27. Este Título ha sido reformado por la posterior y vigente Ley de Montes de 2006 (en adelante LM), en el sentido que comentamos.

Sin resultar de nuestro interés ahondar sobre los diferentes criterios de clasificación de los montes por no ser objeto del presente estudio, sí debemos tener presente que los montes pueden clasificarse del siguiente modo:

- Montes *públicos* y montes *privados* (art. 11 LM): clasificación por razón de su titularidad. Se distingue entre montes públicos (pertenecientes al Estado, Comunidades Autónomas, entidades locales y otras entidades de derecho público), montes privados (los pertenecientes a personas físicas o jurídicas de derecho privado, ya sea individualmente o en régimen de copropiedad), y montes vecinales de mano común (naturaleza especial derivada de su propiedad en común, sujeta a las limitaciones de indivisibilidad, inalienabilidad, imprescriptibilidad e inembargabilidad).

- Montes *de dominio público* y montes *patrimoniales* (art. 12 LM): son montes de dominio público o demaniales, los montes incluidos en el Catálogo de Montes de Utilidad Pública, los montes comunales, pertenecientes a las entidades locales, en tanto su aprovechamiento corresponda al común de los vecinos, así como aquellos otros montes que, sin reunir las características anteriores, hayan sido afectados a un uso o servicio público.

Por el contrario, son montes patrimoniales, los de propiedad pública que no sean demaniales.

- Montes *protectores* y montes *con otras figuras de especial protección* (art. 12 bis LM), por razón de sus especiales características, de conformidad con lo establecido en el capítulo IV bis de esta ley.<sup>224</sup>

---

<sup>224</sup> Artículo 24 Declaración de montes protectores

1. Podrán ser declarados protectores aquellos montes o terrenos forestales de titularidad pública o privada que se hallen comprendidos en alguno de los siguientes casos:

a) Los situados en cabeceras de cuencas hidrográficas y aquellos otros que contribuyan decisivamente a la regulación del régimen hidrológico, evitando o reduciendo aludes, riadas e inundaciones y defendiendo poblaciones, cultivos o infraestructuras.

b) Que se encuentren en las áreas de actuación prioritaria para los trabajos de conservación de suelos frente a procesos de erosión y de corrección hidrológico-forestal y, en especial, las dunas continentales.

c) Que eviten o reduzcan los desprendimientos de tierras o rocas y el aterramiento de embalses y aquellos que protejan cultivos e infraestructuras contra el viento.

d) Que se encuentren en los perímetros de protección de las captaciones superficiales y subterráneas de agua.

e) Que se encuentren formando parte de aquellos tramos fluviales de interés ambiental incluidos en los planes hidrológicos de cuencas.

f) Aquellos otros que se determinen por la legislación autonómica.

g) Que estén situados en áreas forestales declaradas de protección dentro de un Plan de Ordenación de Recursos Naturales o de un Plan de Ordenación de Recursos Forestales de conformidad con lo dispuesto en el artículo 31 de esta ley.

2. La declaración de monte protector se hará por la Administración de la comunidad autónoma correspondiente, previo expediente en el que, en todo caso, deberán ser oídos los propietarios y la entidad local donde radiquen. Igual



---

procedimiento se seguirá para la desclasificación una vez que las circunstancias que determinaron su inclusión hubieran desaparecido.

Ir a Norma modificadora Capítulo IV bis introducido por el apartado catorce del artículo único de la Ley 10/2006, de 28 de abril, por la que se modifica la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes («B.O.E.» 29 abril). Vigencia: 30 abril 2006

Artículo 24 bis Declaración de otras figuras de especial protección de montes

1. Las comunidades autónomas podrán establecer otras figuras de especial protección de los montes de titularidad pública o privada que presenten, entre otras, algunas de las siguientes características:

a) Que contribuyan a la conservación de la diversidad biológica, a través del mantenimiento de los sistemas ecológicos, la protección de la flora y la fauna o la preservación de la diversidad genética.

b) Que constituyan o formen parte de espacios naturales protegidos, áreas de la Red Natura 2000, reservas de la biosfera u otras figuras legales de protección, o se encuentren en sus zonas de influencia, así como los que constituyan elementos relevantes del paisaje.

c) Que estén incluidos dentro de las zonas de alto riesgo de incendio conforme a lo establecido en el artículo 48.

d) Por la especial significación de sus valores forestales.

e) Aquellos otros que se determinen por la legislación autonómica.

2. La declaración de otras figuras de especial protección de montes se hará por la Administración forestal de la comunidad autónoma correspondiente, previo expediente en el que, en todo caso, deberán ser oídos los propietarios y la entidad local donde radiquen. Igual procedimiento se seguirá para la desclasificación una vez que las circunstancias que determinaron su inclusión hubieran desaparecido.

Ir a Norma modificadora Capítulo IV bis introducido por el apartado catorce del artículo único de la Ley 10/2006, de 28 de abril, por la que se modifica la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes («B.O.E.» 29 abril). Vigencia: 30 abril 2006

- Montes catalogados *de utilidad pública* (art. 13 LM): A partir de la entrada en vigor de la LM, las comunidades autónomas podrán incluir en el Catálogo de Montes de Utilidad Pública los montes públicos comprendidos en alguno de los supuestos previstos en este artículo 13.<sup>225</sup>

En otro orden de cosas, el artículo 6 LM contiene una serie de definiciones que nos resultan muy útiles para comprender en qué consiste la gestión y aprovechamiento de los montes.

*Gestión* se define como el conjunto de actividades de índole técnica y material relativas a la conservación, mejora y aprovechamiento del monte (art. 6.c).

El concepto de *selvicultura* se refiere al conjunto de técnicas que tratan de la conservación, mejora, aprovechamiento y regeneración o, en su caso, restauración, de las masas forestales (art. 6.d).

Por otro lado, esta normativa persigue una *gestión forestal sostenible*<sup>226</sup>, que define como la organización, administración y uso

---

<sup>225</sup> a) Que cumplan alguna de las características enumeradas en los artículos 24 y 24 bis.

b) Los que, sin reunir plenamente en su estado actual las características de los montes protectores o con otras figuras de especial protección, sean destinados a la restauración, repoblación o mejora forestal con los fines de protección de aquéllos.

c) Aquellos otros que establezca la comunidad autónoma en su legislación

<sup>226</sup> La gestión forestal sostenible, por las implicaciones sociales y ambientales que conlleva, ha sido estudiada por numerosos autores, entre los cuales nos interesa destacar a BERROCAL LANZAROT, A., op cit. pp. 83 a 90, así como a autores

de los montes de forma e intensidad que permita mantener su biodiversidad, productividad, vitalidad, potencialidad y capacidad de regeneración, para atender, ahora y en el futuro, las funciones ecológicas, económicas y sociales relevantes en el ámbito local, nacional y global, y sin producir daños a otros ecosistemas (art. 6.i).

Esta gestión forestal sostenible obtiene como resultado una serie de externalidades positivas (funciones ecológicas, económicas y sociales), que sitúan a su gestor como titular idóneo de un contrato territorial. Y ello debido a que, como ya sabemos, el contrato territorial es 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.

Esta gestión forestal sostenible debe compaginar la explotación forestal con el mantenimiento de la biodiversidad y la función del ecosistema.

Los comienzos de la gestión forestal sostenible se remontan a finales del siglo XVIII cuando Ludwig Hartig, profesor de la Universidad de Berlín, introdujo el “principio Hartig” en el Servicio Forestal Prusiano. Este principio dice que no se debería extraer

---

extranjeros como ABER, J.D. y MELILLO, J.M., *Terrestrial ecosystems*, Academic Press, New York, USA; FRELICH, L.E., *Forest dynamics and disturbance regimes*, Cambridge University Press, 2002, Cambridge, UK; BALL, J.B., “Global resources: history and dynamics”, en *The forest handbook, Volume 1. An overview of forest science*, Evans, Blackwell Science, Oxford, UK.

anualmente de los bosques, ni más ni menos madera que aquella cantidad que garantice un suministro continuo de madera. Desde entonces, el concepto de producción sostenida se ha ampliado para adaptarlo a los nuevos valores sociales que están emergiendo. En la Conferencia Ministerial Panaeuropea sobre Protección de Bosque y Desarrollo Sostenible (1993) se ha definido la gestión forestal sostenible como la *gestión y uso de los bosques y tierras forestales de tal forma y con tal intensidad que se mantenga su biodiversidad, productividad, capacidad de regeneración, vitalidad y su potencial de cumplimiento, ahora y en el futuro, de las trascendentes funciones ecológicas, económicas y sociales en los ámbitos local, nacional y global, sin causar perjuicio a otros ecosistemas.*<sup>227</sup>

En otro orden de cosas, no debemos perder de vista que el aprovechamiento de los montes tiene una naturaleza “agraria”. Basta acudir a la Ley 19/1995, que define en su artículo 2.1 la *actividad agraria* como el conjunto de trabajos que se requiere para la obtención de productos agrícolas, ganaderos y forestales.

Por último, los titulares de los montes pueden ser sujetos públicos o privados, y por esta razón, se catalogará a un monte como público o como privado.

---

<sup>227</sup> CASTILLO, F., IMBERT, J.B., BLANCO, J.A., TRAVER, C., PUERTAS, F., “Gestión forestal sostenible de masas de pino silvestre en el Pirineo Navarro”, en *Revista científica y técnica de ecología y medio ambiente ecosistemas*, nº 3, 2003.

Son titulares públicos el Estado, las Comunidades Autónomas, las entidades locales y otras entidades de derecho público.

Son titulares privados las personas físicas o jurídicas de derecho privado, ya individualmente o en régimen de copropiedad.

Los montes vecinales en mano común tienen una naturaleza especial derivada de su propiedad en común, sujeta a limitaciones de indivisibilidad, inalienabilidad, imprescriptibilidad o inembargabilidad. En todo caso, se les aplicará lo dispuesto para los montes privados.<sup>228</sup>

En relación a la titularidad de los montes, cabe destacar que en los últimos años estamos asistiendo a un considerable aumento del interés por los estudios sobre los montes públicos y privados, y en particular por los estudios de carácter jurídico.

Tradicionalmente este interés provenía de la necesidad de conocer qué montes pertenecían a los particulares y a las Administraciones y resolver los problemas jurídicos en torno a su titularidad, deslinde con fincas colindantes y aprovechamiento de los mismos.

---

<sup>228</sup> AMAT LLOMBART, P. "Instituciones jurídicas para el desarrollo sostenible del medio rural: el modelo de agricultura territorial, el contrato territorial y el contrato territorial de zona rural", op. cit., p. 178.

Estos problemas se han manifestado a consecuencia de actuaciones de las Administraciones públicas, tales como transformaciones en regadío, concentraciones parcelarias, construcción de infraestructuras públicas, etc., que han dado lugar a exploraciones de los montes, totales o parciales, así como a imposición de servidumbres, etc.

En otras ocasiones, las Administraciones han adoptado medidas protectoras de las masas forestales o aprovechamientos de ciertos montes (incluidos en Catálogo de montes, bienes comunales), que han ocasionado inconvenientes jurídicos.

Sin embargo, en los últimos años, el interés de estos estudios se ha reorientado hacia nuevos aspectos, y ello debido a que la sociedad está cada vez más preocupada por conciliar los temas de calidad de vida y del entorno con el desarrollo económico, así como el creciente peso del sector terciario en la economía de nuestro entorno. En este sentido, actualmente han adquirido importancia los temas relacionados con la protección del medio ambiente y con los usos turísticos del medio rural, así como con las fuentes de riqueza existentes en montes como por ejemplo los aprovechamientos cinegéticos, que en el apartado siguiente desarrollamos.

Esquemmatizando mucho, IRIARTE GOÑI indica que podría decirse que los cambios económicos a gran escala que se han producido a lo largo del tiempo han ido transformando la demanda ejercida sobre los espacios forestales y que, en consecuencia, la oferta forestal

también se ha ido alterando para tratar de cubrir nuevos requerimientos. Pero el ajuste entre demanda y oferta rara vez ha alcanzado la situación de equilibrio perfecto que se describe en los manuales de economía. La realidad es mucho más compleja y los intentos de adaptación a los cambios económicos han implicado alteraciones en las formas de percibir la utilidad de los montes (desde el manejo tradicional al manejo basado en la ciencia forestal, incluidas las abundantes modificaciones en ésta), en las formas de acceso a los mismos (desde los usos comunitarios a los usos cada vez más mercantilizados) y en las formas de gestionarlos y explotarlos (desde una gestión con escasa intervención humana que integraba usos diversos, hasta la explotación de “cultivos de árboles” altamente tecnificada).<sup>229</sup>

En base a lo expuesto, los titulares de la gestión y aprovechamiento de los montes, ya sean públicos o privados, son aptos para suscribir los contratos territoriales, los cuales reflejarán los compromisos a cumplir por el beneficiario, asignando una serie de finalidades específicas y contraprestaciones aplicables al caso concreto.

---

<sup>229</sup> IRIARTE GOÑI, I. Explotación forestal y haciendas municipales. Cuatro casos del norte de Navarra, en S. Amarilla (ed.), *Historia y economía del bosque en la Europa del sur (siglos XVIII-XX)*, pp. 213-242. Prensas Universitarias de Zaragoza. 2002, Zaragoza.

#### **7.4. Los titulares de terrenos cinegéticos.**

##### *a) La actividad cinegética en la legislación estatal o autonómica*

Los titulares de terrenos cinegéticos constituyen el último grupo de sujetos susceptibles de suscribir el contrato territorial, y ello debido sustancialmente al carácter sostenible de esta actividad, que persigue la conservación de la biodiversidad y que está íntimamente relacionada con la finalidad del contrato territorial, que no es otra que generar externalidades positivas que contribuyan al desarrollo sostenible del medio rural.

La actividad cinegética es uno de los principales motores de la economía rural en España. Para que la actividad pueda llevarse a cabo de forma sostenible es necesario gestionarla adecuadamente. Las Comunidades Autónomas son las encargadas de emitir las licencias de caza que permitirán ejercer la actividad en su territorio. También son responsables de gestionar sus cotos y las reservas de caza. Pero la mayoría de los cotos son privados y son los propietarios los encargados de su correcto mantenimiento, teniendo que presentar una memoria anual de actividades ante la Administración correspondiente.

Los terrenos cinegéticos se encuentran regulados por la Ley estatal 1/1970, de 4 de abril, de Caza, así como por leyes autonómicas, entre las que podemos citar, la Ley 13/2004, de 27 de



diciembre, de Caza de la Comunidad Valenciana, que ya comentaremos más adelante.

La caza es una actividad con un fuerte arraigo cultural que se viene practicando desde los albores de la humanidad. Durante la historia se pasa de una práctica de la caza inmersa en una economía depredadora, que toma de la naturaleza lo que necesita<sup>230</sup> a un ejercicio de la caza que ORTEGA y GASSET<sup>231</sup> incardina, en el siglo XX, dentro del ámbito felicitario.

Entre estas dos etapas, el ejercicio de la caza ha pasado por distintas épocas en las cuales ha prevalecido el carácter dual de sus fines: condición utilitaria y recreativa.<sup>232</sup> Por ejemplo, en la Edad Media los nobles practicaban la caza por motivos lúdicos, mientras las clases menos favorecidas lo hacían por obtener recursos proteínicos extras.

En el siglo XIX se popularizó la caza como resultado de una serie de cambios, tras la supresión de los privilegios y la configuración de un nuevo régimen cinegético.<sup>233</sup>

---

<sup>230</sup> QUESADA, J.M. *La caza en la Prehistoria*, Arco Libros, Madrid., 1998.

<sup>231</sup> ORTEGA Y GASSET, J. "Prólogo", en Conde de Yebes, *Veinte años de caza mayor*, Plus Ultra, Madrid, 1943, pp. 7 a 79.

<sup>232</sup> MONTOYA, M.I. "La caza en el medievo", en *Tonos Digital, Revista electrónica de estudios filológicos*, número VI. [www.um.es/tonosdigital](http://www.um.es/tonosdigital).

<sup>233</sup> LÓPEZ ONTIVEROS, A. "Algunos aspectos de la evolución de la caza en España", en *Agricultura y Sociedad*, 1991, número 58, pp. 67 a 98.

Es en el siglo XX cuando la caza llega a convertirse en una actividad esencialmente recreativa en los países desarrollados.

Como indica RENGIFO GALLEGO, a medida que tomaba forma esta gradual metamorfosis, la actividad cinegética fue adquiriendo dimensiones relevantes en los planos espacial, social y económico, impulsada por una serie de transformaciones que afectaron al conjunto de la sociedad y han sido recurrentemente citadas: motorización, mejora de la accesibilidad, revolucionario cambio en los sistemas de transporte y mayor disposición de tiempo libre y rentas.<sup>234</sup>

Estos cambios tuvieron como resultado un crecimiento del número de cazadores, que en el caso de España, se intensifica en los años 70 en el llamado «boom cinegético»<sup>235</sup>, superándose en la década de los 90, y disminuyendo de esos años a esta parte, como se desprende de la información extraída del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente en relación al número de licencias de caza expedidas.<sup>236</sup>

---

<sup>234</sup> RENGIFO GALLEGO, J.I. "Caza y turismo cinegético como instrumentos para la conservación de la naturaleza", en *Anales de Geografía*, nº 2, 2010, pp. 163 a 186.

<sup>235</sup> LÓPEZ ONTIVEROS, A. "El desarrollo reciente de la caza en España", en *Actas sobre el coloquio hispano-francés de las áreas de montaña*, M.A.P.A, Madrid, 1981, pp. 271 a 299.

<sup>236</sup> [http://www.magrama.gob.es/es/biodiversidad/estadisticas/est\\_anual\\_caza.aspx](http://www.magrama.gob.es/es/biodiversidad/estadisticas/est_anual_caza.aspx).

La acción de cazar ha sido definida por las leyes reguladoras de la actividad venatoria. Así, comenzando por la más antigua, la Ley de Caza de 10 de enero de 1879, entendía que la acción de cazar se trataba de *todo arte o medio de perseguir o de aprehender para reducirlos a propiedad particular, a los animales fieros o amansados que hayan dejado de pertenecer a su dueño por haber recobrado su primitiva libertad* (artículo 7).

Conceptos muy similares serán los recogidos en las leyes posteriores. La Ley de Caza estatal de 16 de mayo de 1902, también en su artículo 7, entendía la acción de cazar como *todo arte lícito y todo medio legal de buscar, perseguir, acosar, aprehender o matar, para reducirlos a propiedad particular*.

La actual Ley de Caza estatal 1/1970, de 4 de abril (en adelante LC 1970), expresa en su artículo 2 que se considera acción de cazar la ejercida *por el hombre mediante el uso de artes, armas o medios apropiados para buscar, atraer, perseguir o acosar a los animales definidos en esta Ley como piezas de caza, con el fin de darles muerte, apropiarse de ellos o de facilitar su captura por tercero*.

Por su parte, las leyes autonómicas, con posterioridad a la LC 1970, acogieron el concepto de “acción de cazar” sin discrepancias con el recogido a nivel estatal.<sup>237</sup>

---

<sup>237</sup> La Ley asturiana (Ley 2/1989, de 6 de junio, de caza) y la Ley extremeña (Ley 8/1990, de 21 de diciembre, de caza) identifican la acción de cazar en términos similares a la Ley estatal. La Ley extremeña expresa que “acción de cazar” es la ejercida por el hombre, mediante el uso de armas, artes y otros medios

No obstante la similitud en cuanto a la regulación de este concepto de las diferentes leyes, lo cierto es que en el siglo XX fueron apareciendo ordenanzas que se decantaron a favor de una práctica de la caza inspirada en un principio que persigue, además de regular el ejercicio venatorio, proteger, conservar y ordenar el aprovechamiento de las especies cinegéticas, evitando así una explotación insostenible de estos recursos silvestres. Por tanto, ya no se trata de delimitar la acción de cazar únicamente, sino de establecer las condiciones bajo las que esta actividad se puede llevar a cabo.<sup>238</sup>

Respecto a la figura del cazador<sup>239</sup>, regulada en el artículo 3 de la LC 1970, debemos tener en cuenta que éste necesita disponer de una licencia<sup>240</sup>, y para la consecución de ésta se ha generalizado la

---

autorizados para buscar, atraer, perseguir o acosar a los animales definidos por esta Ley como piezas de caza, con el fin de darles muerte, apropiarse de ellos o de facilitar su captura por un tercero.

<sup>238</sup> RENGIFO GALLEGO, J.I. *op cit*, pp. 163 a 186.

<sup>239</sup> Artículo 3. Del cazador

1. El derecho a cazar corresponde a toda persona mayor de catorce años que esté en posesión de la licencia de caza y cumpla los demás requisitos establecidos en la presente Ley.

2. Para obtener la licencia de caza, el menor de edad no emancipado necesitará autorización escrita de la persona que legalmente le represente.

3. Para cazar con armas de fuego o accionadas por aire u otros gases comprimidos será necesario haber alcanzado la mayoría de edad penal o ir acompañado por otro u otros cazadores mayores de edad.

4. Para utilizar armas o medios que precisen de autorización especial será necesario estar en posesión del correspondiente permiso

<sup>240</sup> El artículo 34 de la LC 1970 de caza regula las licencias del siguiente modo:

1. La licencia de caza es el documento nominal e intransferible cuya tenencia

exigencia de acreditar unos conocimientos previos, vía examen o curso obligatorio. No vamos a detenernos en esta figura, únicamente destacaremos que se pueden clasificar entre cazadores de especies de caza mayor (especies de gran tamaño) y cazadores de especie de caza menor (especies de pequeño tamaño).

La LC 1970 regula la protección, conservación y fomento de la riqueza cinegética nacional y su ordenado aprovechamiento en armonía con los distintos intereses afectados.

En el preámbulo de dicha ley, el legislador destaca que desde que se promulgó, en 1902, la vigente Ley de Caza, resulta obligado dejar

---

es necesaria para practicar la caza dentro del terreno nacional.

2. Para cazar con aves de cetrería, hurones o poseer rehalas con fines de caza, será preciso estar provisto de una licencia especial.

3. Los ojeadores, batidores, secretarios o podenqueros que asistan en calidad de tales, sin portar armas de caza desenfundadas, a ojeos, batidas o monterías, no precisarán licencia de caza.

4. El Ministerio de Agricultura autorizará la expedición de las licencias de caza, previa tramitación del oportuno expediente por la Jefatura Provincial de Pesca Continental, Caza y Parques Nacionales. La renovación de estas licencias será anual. No obstante, con el fin de facilitar su obtención deberán habilitarse fórmulas reglamentarias que permitan renovaciones anticipadas durante períodos que no excedan de un quinquenio<sup>[1]</sup>.

5. Apartado 5 del artículo 34 derogado por el artículo 29 de la Ley 25/2009, de 22 de diciembre, de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Ley sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio («B.O.E.» 23 diciembre). Vigencia: 27 diciembre 2009.

6. El Ministerio de Agricultura podrá establecer las pruebas de aptitud que considere necesarias para la concesión de la licencia de caza.

7. Los peticionarios de licencias de caza que hubieran sido sancionados ejecutoriamente como infractores de la presente Ley no podrán obtener o renovar dicha licencia sin acreditar, previamente, que han cumplido las penas impuestas o abonado el importe de las multas.

8. En ningún caso se podrán expedir licencias de caza a quienes no acrediten estar en posesión de los requisitos que se exijan reglamentariamente.

constancia del acierto de los legisladores al enfrentarse con los difíciles problemas que ya entonces planteaba la armonización del aprovechamiento y conservación de la caza con el respeto debido a los derechos inherentes a la propiedad de la tierra, a la seguridad de las personas y a la adecuada protección de sus bienes y cultivos.

Esta ley pretende garantizar la protección de la riqueza cinegética nacional, asegurar su conservación y su fomento y adopta las disposiciones precisas para conseguir que la presencia misma de la caza en los terrenos donde constituye renta apreciable y atendible no esté en pugna con las riquezas agrícola, forestal y ganadera del país.

En esa misma línea, la Ley 2/2011, de 17 de marzo, de Caza de Euskadi, en su artículo 13.1. define a los *terrenos cinegéticos* como «los terrenos de aprovechamiento común, las zonas de caza controlada, los cotos de caza y las zonas de adiestramiento de perros de caza y de actividades cinegéticas. No se considerará interrumpida la continuidad de los terrenos susceptibles de convertirse en cinegéticos por la existencia de ríos, arroyos, vías o caminos públicos, ferrocarriles, canales o cualquier otra construcción semejante».

El mismo artículo, en su apartado segundo, establece que serán *terrenos no cinegéticos* «los refugios de fauna y los vedados de caza», y en su apartado tercero indica que los *terrenos de régimen*

*cinagético especial* son «los espacios naturales, las áreas protegidas por instrumentos internacionales y las zonas de seguridad».

La LC 1970, al contemplar los terrenos cinagéticos, distingue entre *terrenos cinagéticos de aprovechamiento común* y los que están *sometidos a un régimen especial* (art. 8).

En los terrenos cinagéticos de aprovechamiento común, el ejercicio de la caza podrá practicarse sin más limitaciones que las generales fijadas en la Ley 1/1970 y su Reglamento.

Por su parte, son terrenos sometidos a régimen especial los parques nacionales, los refugios de caza, las reservas nacionales de caza, las zonas de seguridad, los cotos de caza, los cercados y los adscritos al régimen de caza controlada (art. 8.2, Ley 1/1970).

*b) Los titulares de terrenos cinagéticos y su idoneidad para ser sujetos del contrato territorial*

Respecto a la titularidad de este tipo de terrenos, la Ley 1/1970, dispone en su artículo 6 que «los derechos y obligaciones establecidos en esta Ley, en cuanto se relacionan con los terrenos cinagéticos, corresponderán al propietario o a los titulares de otros derechos reales o personales que lleven consigo el uso y disfrute del aprovechamiento de la caza».

De este precepto se desprende que los titulares de terrenos cinegéticos no tienen porque ser necesariamente los propietarios de los mismos. Pueden ser también sujetos que ostenten otros derechos reales o personales que lleven consigo el uso y disfrute del aprovechamiento de la caza.

La distinción intrínseca entre derechos reales y personales radica en que los primeros crean una relación directa, inmediata, con la cosa que es su objeto y de la cual puede el titular obtener el provecho que le corresponde por sí mismo, sin ningún intermediario, como por ejemplo la figura del usufructo o algún tipo de servidumbre.

Los segundos tienen por objeto la actividad de un sujeto determinado o determinable, obligado a dar, hacer o no hacer algo, y la cosa es sólo mediatamente su objeto, interponiéndose entre ella y el titular del derecho crediticio, la persona del deudor.

Por tanto, ante la amplitud que concede el precepto referenciado, podemos encontrarnos con una variedad de modalidades de posibles titulares de terrenos cinegéticos.

Así pues, podemos encontrarnos ante titulares de terrenos cinegéticos que sean los propietarios de dichos terrenos, que además del uso cinegético, pueden destinarse a más aprovechamientos como agricultura y ganadería. En tal caso, el titular de estos terrenos, siendo propietario y agricultor, además se aprovecha de la práctica de la caza en sus propias fincas.



Pero también podemos encontrarnos ante el supuesto de un propietario de un terreno que pese a estar destinado a la agricultura y/o ganadería, incluya por ejemplo un coto de caza, y sin embargo no está interesado en la práctica de la caza ni en la explotación directa de dicho coto, sino que prefiere ceder tal explotación a una sociedad de cazadores por ejemplo, que arrendarían su coto a cambio de una retribución. En ocasiones podrá celebrarse un arrendamiento de temporada concreta, (p. ej., coincidiendo con la duración de la veda) o por temporadas más amplias (dependiendo del animal objeto de caza). En tal caso la sociedad de cazadores será la titular del aprovechamiento de la caza en un terreno arrendado.

De este modo, explotando la actividad cinegética y de caza en su terreno, el propietario contribuye indirectamente, y el titular del aprovechamiento del terreno (sociedad de cazadores en nuestro ejemplo) directamente, a cumplir una de las finalidades propias del contrato territorial: conservar y restaurar la calidad ambiental, el suelo, el patrimonio natural y la biodiversidad autóctona silvestre, la diversidad genética agraria de base territorial, el paisaje rural y el patrimonio cultural (art. 3.3.e) del RD 1336/2011).

Por último, puede darse el caso de un propietario de un terreno cuyo aprovechamiento sea únicamente cinegético (coto de caza), y que practique la caza en el mismo. En este supuesto el titular no tendría la condición de agricultor ni ganadero, pero sí la de titular de

una finca de exclusivo aprovechamiento cinegético, y con ello la de posible suscriptor de un contrato territorial.

Como hemos indicado al principio de este apartado, los titulares de terrenos cinegéticos pueden suscribir contratos territoriales, y así lo prevé el RD 1336/2011, no sólo en su artículo 5, sino también en su preámbulo, cuando establece que «las explotaciones agrícolas y forestales, en el marco de la normativa aplicable, pueden aprovechar por sí mismas los recursos cinegéticos que tienen asociados, o bien ceder a terceros la titularidad de su aprovechamiento cinegético mediante cualquier título válido en derecho. Siendo éste un caso frecuente, y dada la importancia del aprovechamiento cinegético en el medio rural español, se ha considerado necesario mencionar expresamente a los titulares de terrenos cinegéticos como caso particular de posible beneficiario de los contratos territoriales».

Se hace referencia, por tanto, a las actividades de caza y pesca y a los cotos de caza que son explotados en el territorio español. En este sentido, AMAT LLOMBART hace hincapié en la necesidad de mantener una población de fauna cinegética suficiente y de calidad para atender las necesidades de los cazadores/pescadores, los terrenos dedicados a tal actividad suelen ser conservados y mantenidos en muy buenas condiciones medioambientales, y por ende pueden ser perfectamente encuadrables en el marco de los

contratos territoriales a fin de conseguir un desarrollo rural sostenible.<sup>241</sup>

Y ello debido a que gracias a la actividad cinegética, los titulares, que son parte del contrato territorial, promueven el cumplimiento de una de las finalidades del mismo, como ya hemos comentado.

**7.5. Las agrupaciones y asociaciones de titulares, las comunidades de bienes y cualquier otro tipo de unidad económica o patrimonio separado de los tipos a), b) y c) anteriores que puedan llevar a cabo los compromisos del contrato.**

Para el caso de que algunas de estas entidades o agrupaciones no tuvieran personalidad jurídica, deberán especificarse los compromisos adquiridos por cada miembro de la agrupación, la contraprestación de la Administración que a cada uno corresponda y su respuesta individual o solidaria en caso de incumplimiento (art. 5.2. RD 1336/2011).

Las asociaciones se encuentran reguladas en Ley Orgánica 1/2002 de 22 de marzo de 2002, reguladora del derecho de

---

<sup>241</sup> AMAT LLOMBART, P. "Instituciones jurídicas para el desarrollo sostenible del medio rural: el modelo de agricultura territorial, el contrato territorial y el contrato territorial de zona rural", op.cit., p. 178.

asociación. Este derecho también se encuentra contemplado por el artículo 22 de la Constitución española.<sup>242</sup>

Todas las personas tienen derecho a asociarse para la consecución de fines lícitos, y el derecho de asociación comprende la libertad de asociarse o crear asociaciones, sin necesidad de autorización previa.

Las asociaciones se constituyen mediante acuerdo de tres o más personas físicas o jurídicas legalmente constituidas, que se comprometen a poner en común conocimientos, medios y actividades para conseguir unas finalidades lícitas, comunes, de interés general o particular, y se dotan de los Estatutos que rigen el funcionamiento de la asociación. (artículo 5.1. Ley 1/2002)

El acuerdo de constitución, que incluirá la aprobación de los Estatutos, habrá de formalizarse mediante acta fundacional, en

---

<sup>242</sup> El artículo 22 de la Constitución Española dice así:

1. Se reconoce el derecho de asociación.
2. Las asociaciones que persigan fines o utilicen medios tipificados como delito son ilegales.
3. Las asociaciones constituidas al amparo de este artículo deberán inscribirse en un registro a los solos efectos de publicidad.
4. Las asociaciones sólo podrán ser disueltas o suspendidas en sus actividades en virtud de resolución judicial motivada.
5. Se prohíben las asociaciones secretas y las de carácter paramilitar.

documento público o privado. Con el otorgamiento del acta adquirirá la asociación su personalidad jurídica y la plena capacidad de obrar. Sin embargo, las asociaciones reguladas en la Ley 1/2002 deberán inscribirse en el correspondiente Registro, a los solos efectos de publicidad.

Respecto a las comunidades de bienes, nos remitimos al apartado 7.2.b.3.

A la vista de este apartado tan genérico, completado con “cualquier otro tipo de unidad económica o patrimonio separado de los tipos a), b) y c), concluimos que el RD 1336/2011 no es restrictivo a la hora de seleccionar a los posibles beneficiarios de estos contratos, dejando una puerta abierta con este último apartado de su artículo 5.1.



## **8. ELEMENTOS OBJETIVOS DEL CONTRATO**

### **8.1. Aproximación introductoria**

Una vez analizados los elementos subjetivos del contrato territorial, es momento de abordar cuáles son los elementos objetivos del mismo.

El RD 1336/2011, en su artículo 1 establece que tiene por objeto regular con carácter básico:

a) Los contratos territoriales que celebren las Administraciones Públicas con los titulares de explotaciones agrarias señalados en el artículo 5 del presente Real Decreto, como instrumento de apoyo al desarrollo rural sostenible.

b) Los contratos territoriales de zona rural que celebren las Administraciones Públicas competentes con los titulares de las explotaciones agrarias de las zonas rurales incluidas en el Programa de Desarrollo Rural Sostenible referido en el artículo 5 de la Ley 45/2007, de 13 de diciembre, para el desarrollo sostenible del medio rural.

Como podemos observar, dicho artículo sitúa como beneficiarios de dichos contratos y posibles suscriptores de los mismos a los titulares de explotaciones agrarias, aunque como ya hemos

estudiado, podrán ser también titulares de otro tipo de terrenos y explotaciones.

Pues bien, el elemento objetivo del contrato lo constituye básicamente la explotación agraria, que vamos a estudiar en el presente apartado como base física y territorial donde desarrollar los fines del contrato territorial, que van dirigidos a la generación de externalidades positivas que contribuyan al desarrollo sostenible del medio rural.

Entendemos la explotación agraria en sentido omnicomprendivo, esto es, abarcando las explotaciones agrícolas, ganaderas y forestales, cuyos titulares (incluidos los de terrenos cinegéticos) pueden concurrir como beneficiarios a la celebración de los contratos objeto de análisis.

La función general de los contratos territoriales consiste en orientar la actividad de las explotaciones agrarias a la generación de tales externalidades positivas, como establece el RD 1336/2011. Por lo tanto, es la explotación agraria en sí misma considerada el elemento objetivo por excelencia de este tipo de contratos.

## **8.2. La explotación agraria**

El artículo 2.2 de la LMEA de 1995 define la explotación agraria como «el conjunto de bienes y derechos organizados empresarialmente por su titular en el ejercicio de la actividad agraria,



primordialmente con fines de mercado, y que constituye en sí misma una unidad técnico-económica».

La novedad de la definición que ofrece esta Ley respecto a la Ley 49/1981, de 24 de diciembre, del Estatuto de la Explotación familiar agraria y de los agricultores jóvenes, radica en que ya no se hace referencia expresa a la familia, de modo que la preocupación por la protección de la explotación agraria de tipo familiar se diluye en la LMEA, la cual prima la formación de explotaciones agrarias viables y de dimensiones territoriales suficientes a tal efecto.

La LMEA considera como elementos de la explotación los bienes inmuebles de naturaleza rústica y cualesquiera otros que sean objeto de aprovechamiento agrario permanente; la vivienda con dependencias agrarias; las construcciones e instalaciones agrarias, incluso de naturaleza industrial, y los ganados, máquinas y aperos integrados en la explotación y afectos a la misma, cuyo aprovechamiento y utilización correspondan a su titular en régimen de propiedad, arrendamiento, derechos de uso y disfrute e incluso por mera tolerancia de su dueño. Asimismo, constituyen elementos de la explotación todos los derechos y obligaciones que puedan corresponder a su titular y se hallen afectos a la explotación (artículo 2.3).

Como es lógico y comprensible, los bienes de una explotación agraria giran en torno a la actividad agraria. Para llevar a cabo dicha actividad, resulta necesario disponer de determinados medios

materiales y jurídicos destinados al ejercicio de la agricultura: bienes y derechos.

Respecto al elenco de bienes y derechos que formula la LMEA en el artículo antes citado, AMAT LLOMBART<sup>243</sup> considera que se trata de un listado abierto y ejemplificativo de los posibles elementos que cabría integrar en una explotación agraria. Y añade que no es necesario que estén presentes todos ellos en una explotación para considerarla «agraria», pues la falta de algunos de tales bienes no descalifica la naturaleza de la explotación (por ejemplo, no es necesario que la vivienda tenga dependencias agrarias, etc...).

De los elementos que componen la explotación agraria, debemos destacar uno sobre los demás, el elemento «tierra», en tanto bien inmueble de relevante valor económico agronómico que constituye la base territorial sobre la que desarrollar la actividad agraria. Y es que la explotación agraria tiene carácter eminentemente territorial, y la agricultura no puede desligarse de la tierra, sobre la que se cultiva, se abona, se riega y donde pasta al ganado, así como sobre la que se construyen otros elementos de la explotación que quedan incorporados al suelo por accesión, como pueden ser los establos, graneros, granjas, etc.

---

<sup>243</sup> AMAT LLOMBART, P. "Noción jurídica de la empresa agraria y sus elementos a partir de la legislación española de reforma, modernización y desarrollo de la agricultura y el medio rural" en *Revista de Derecho Agrario y Alimentario*, nº 54, 1985, pp. 24 y 25.

En este sentido, la LDSMR de 2007 destaca también el carácter territorial de las explotaciones agrarias, que denomina «explotaciones territoriales», destacando su función integradora del medio rural en que se establecen, sobre todo en determinadas áreas geográficas calificadas como zonas rurales prioritarias o zonas de agricultura de montaña, según su artículo 16.

A la vista de la definición de la LMEA, no hay duda de que los elementos que conforman la explotación son de naturaleza jurídica diversa, como veremos a continuación.

a) *Bienes inmuebles de naturaleza rústica y cualesquiera otros que sean objeto de aprovechamiento agrario permanente (inmuebles por naturaleza)*

Nuestro Código Civil ofrece en su artículo 334<sup>244</sup> un catálogo o elenco de cosas que necesariamente han de recibir tratamiento de

---

<sup>244</sup> Son bienes inmuebles:

1.º Las tierras, edificios, caminos y construcciones de todo género adheridas al suelo.

2.º Los árboles y plantas y los frutos pendientes, mientras estuvieren unidos a la tierra o formaren parte integrante de un inmueble.

3.º Todo lo que esté unido a un inmueble de una manera fija, de suerte que no pueda separarse de él sin quebrantamiento de la materia o deterioro del objeto.

4.º Las estatuas, relieves, pinturas u otros objetos de uso u ornamentación, colocados en edificios o heredades por el dueño del inmueble en tal forma que revele el propósito de unirlos de un modo permanente al fundo.

*bienes inmuebles*, sin embargo no los define. No obstante, de dicho precepto se ha podido extraer la tradicional clasificación de bienes inmuebles que los agrupa en las siguientes categorías: a) bienes inmuebles *por naturaleza*; b) *bienes inmuebles por incorporación*; y c) *bienes inmuebles por destino*.

Dedicamos este apartado a la primera categoría, *los bienes inmuebles por naturaleza*, que es la resultante de la agrupación de ciertos bienes especificados en el número 1º del precepto citado (como por ejemplo, «las tierras y caminos»), así como en su apartado 8º («las minas, canteras y escoriales, mientras su materia permanece unida al yacimiento, y las aguas vivas o estancadas»).

---

5.º Las máquinas, vasos, instrumentos o utensilios destinados por el propietario de la finca a la industria o explotación que se realice en un edificio o heredad, y que directamente concurren a satisfacer las necesidades de la explotación misma.

6.º Los viveros de animales, palomares, colmenas, estanques de peces o criaderos análogos, cuando el propietario los haya colocado o los conserve con el propósito de mantenerlos unidos a la finca, y formando parte de ella de un modo permanente.

7.º Los abonos destinados al cultivo de una heredad, que estén en las tierras donde hayan de utilizarse.

8.º Las minas, canteras y escoriales, mientras su materia permanece unida al yacimiento, y las aguas vivas o estancadas.

9.º Los diques y construcciones que, aun cuando sean flotantes, estén destinados por su objeto y condiciones a permanecer en un punto fijo de un río, lago o costa.

10.º Las concesiones administrativas de obras públicas y las servidumbres y demás derechos reales sobre bienes inmuebles.

A la vista de estos apartados, concluimos que este grupo incluye las *tierras*, pero también las *minas* y las *aguas* en su estado originario. Existe además una mención especial a los *camino*s, en relación con los cuales GIL RODRÍGUEZ<sup>245</sup> diferencia, entre los trazados primarios resultantes de sencillas adaptaciones al terreno (inmuebles por naturaleza) respecto de aquellas estructuras que precisan costosas obras de construcción firme, elevación o soterramiento, y cuya interpretación actual debe comprender todo tipo de vías públicas (también privadas), trátase de autopistas, autovías, vías rápidas, carreteras convencionales o vías urbanas (inmuebles por incorporación), los cuales estudiaremos en el apartado siguiente.

Podríamos a grandes rasgos definir esta categoría de inmuebles como aquellos que no han sufrido manipulación por parte del hombre.

MONTÉS PENADÉS<sup>246</sup> por su parte, indica que son inmuebles por naturaleza, las tierras, las minas, canteras y escoriales, mientras su materia pertenece unida al yacimiento, y las aguas vivas o estancadas. Y añade que el precepto debe ser integrado con la vigente Ley de Minas de 21 de julio de 1973, art. 23.4 y con la

---

<sup>245</sup> GIL RODRÍGUEZ, J. "Las concesiones administrativas de obras públicas y las servidumbres y demás derechos reales sobre bienes inmuebles", en *Código Civil comentado*, Volumen I, Dir. CAÑIZARES LASO, A., DE PABLO CONTRERAS, P., ORDUÑA MORENO, J. y VALPUESTA FERNÁNDEZ, R., Aranzadi, Cizur Menor, 2011, pp. 1361 y 1362.

<sup>246</sup> MONTÉS PENADÉS, V.L. *Manual de Derecho Civil, Parte General, Derecho de la Persona*, Coord. BLASCO GASCÓ, F., Tirant Lo Blanch, Valencia, 2003, p. 380.

vigente Ley de Aguas de 2 de agosto de 1985 (hoy derogada, estando en vigor la Ley de Aguas de 2001, aprobada por RDL 1/2001).

Respecto al contenido de estos bienes inmuebles por naturaleza, sorprende a ALBÁCAR LÓPEZ y TORRES LANA<sup>247</sup> la ambigüedad y amplitud del término «tierras», mucho menos expresivo, respecto a la titularidad, que otras denominaciones que el Código usa (vg., finca, predio), pero a la vez más omnicomprendivo de su naturaleza, carácter y destino. En relación a las aguas, señalan que suele exigirse una entidad inalterada e independiente de su eventual fluir.

Frente al término *tierras*, que evoca más bien los inmuebles de naturaleza rústica después de haber sido delimitados, se considera la alternativa de *suelo* o *terreno*, término que no sólo incluye la superficie, sino también el *subsuelo*, entendiendo por tal lo que se encuentra progresivamente debajo de aquélla, toda vez que a efectos de su consideración inmobiliaria resulta indiferente la titularidad dominical, continua o separada; y se extiende asimismo al *vuelo*, en cuanto para que la lámina superficial resulte aprovechable exige la disponibilidad de un determinado espacio aéreo sobre la misma. Todo ello, sin perjuicio de que vuelos o espacios de altura inferior hayan sido ocupados por derechos o servidumbres ajenas (cables de electricidad o telefonía) o de que, a ras de suelo, se

---

<sup>247</sup> ALBÁCAR LÓPEZ, J.L. y TORRES LANA, J.A. *Código Civil, Doctrina y Jurisprudencia*, Tomo II, Trivium, Madrid, 1992, p. 7.

delimiten derechos de utilización y disfrute por terceros (derecho de vuelo o de superficie).<sup>248</sup>

Hasta la aprobación de la Ley del Suelo actual (Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Suelo), numerosos autores, como CARRETERO GARCÍA<sup>249</sup>, criticaban la falta en nuestro Derecho de un criterio general de distinción entre inmuebles rústicos y urbanos, así como la ausencia de definición de la categoría de suelo rústico, probablemente debido a la presión del desarrollo urbanístico.

Sin embargo, la actual Ley del Suelo sí distingue y cataloga las situaciones básicas del suelo en “rural” y “urbanizado”, e incluye bajo la categoría de “rural” aquel suelo para el que los instrumentos de ordenación territorial y urbanística prevean o permitan su paso a la situación de suelo urbanizado, hasta que termine la correspondiente actuación de urbanización, y cualquier otro que no reúna los requisitos a que se refiere el apartado relativo al suelo urbanizado.<sup>250</sup>

---

<sup>248</sup> GIL RODRÍGUEZ, J., *op.cit.*, p. 1362.

<sup>249</sup> CARRETERO GARCÍA, A. *Empresa agraria y profesionales de la agricultura en el derecho español y comunitario*, Comares, Granada, 2003, p. 80 yss.

<sup>250</sup> Artículo 12 Situaciones básicas del suelo

**1.** Todo el suelo se encuentra, a los efectos de esta Ley, en una de las situaciones básicas de suelo rural o de suelo urbanizado.

**2.** Está en la situación de suelo rural:

**a)** En todo caso, el suelo preservado por la ordenación territorial y urbanística de su transformación mediante la urbanización, que deberá incluir, como mínimo, los terrenos excluidos de dicha transformación por la

En referencia a los aprovechamientos del suelo rural, El RDL 2/2008 enumera en su artículo 13 los usos a los que se destinarán los terrenos situados en el suelo rural, de conformidad con su naturaleza, siendo éstos : “...*uso agrícola, ganadero, forestal,*

---

legislación de protección o policía del dominio público, de la naturaleza o del patrimonio cultural, los que deban quedar sujetos a tal protección conforme a la ordenación territorial y urbanística por los valores en ellos concurrentes, incluso los ecológicos, agrícolas, ganaderos, forestales y paisajísticos, así como aquéllos con riesgos naturales o tecnológicos, incluidos los de inundación o de otros accidentes graves, y cuantos otros prevea la legislación de ordenación territorial o urbanística.

**b)** El suelo para el que los instrumentos de ordenación territorial y urbanística prevean o permitan su paso a la situación de suelo urbanizado, hasta que termine la correspondiente actuación de urbanización, y cualquier otro que no reúna los requisitos a que se refiere el apartado siguiente.

**3.** Se encuentra en la situación de suelo urbanizado el que, estando legalmente integrado en una malla urbana conformada por una red de viales, dotaciones y parcelas propia del núcleo o asentamiento de población del que forme parte, cumpla alguna de las siguientes condiciones:

**a)** Haber sido urbanizado en ejecución del correspondiente instrumento de ordenación.

**b)** Tener instaladas y operativas, conforme a lo establecido en la legislación urbanística aplicable, las infraestructuras y los servicios necesarios, mediante su conexión en red, para satisfacer la demanda de los usos y edificaciones existentes o previstos por la ordenación urbanística o poder llegar a contar con ellos sin otras obras que las de conexión con las instalaciones preexistentes. El hecho de que el suelo sea colindante con carreteras de circunvalación o con vías de comunicación interurbanas no comportará, por sí mismo, su consideración como suelo urbanizado.

**c)** Estar ocupado por la edificación, en el porcentaje de los espacios aptos para ella que determine la legislación de ordenación territorial o urbanística, según la ordenación propuesta por el instrumento de planificación correspondiente.

Número 3 del artículo 12 redactado por el apartado siete de la disposición final duodécima de la Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas («B.O.E.» 27 junio). *Vigencia: 28 junio 2013.*



*cinagético o cualquier otro vinculado a la utilización racional de los recursos naturales”.*

Dicha utilización racional de los recursos naturales coincide a su vez con uno de los principales objetivos del contrato territorial, que tiene como finalidad específica, entre otras, la de conservar y restaurar la calidad ambiental, el suelo, el agua, el patrimonio natural y la biodiversidad autóctona silvestre, la diversidad genética agraria de base territorial, el paisaje rural o el patrimonio cultural.<sup>251</sup>

Retomando el artículo 13 del RDL 2/2008, acto seguido establece una excepción, que consiste en que podrán legitimarse actos y usos específicos que sean de interés público o social por su contribución a la ordenación y el desarrollo rurales o porque hayan de emplazarse en el medio rural.

A su vez, la ley del Suelo prohíbe las parcelaciones urbanísticas de los terrenos en suelo rural, y añade “salvo los que hayan sido incluidos en el ámbito de una actuación de urbanización...”. Esta excepción a la mencionada prohibición resulta fundamental a la hora de entender que el nuevo concepto de suelo rural se amplía de manera considerable con respecto a las legislaciones anteriores, puesto que se incluyen los terrenos en proceso de urbanización, y por ello el art. 13.2 establece dicha salvedad a la prohibición.

---

<sup>251</sup> Finalidad específica prevista en el artículo 3.3.e) del Real Decreto 1336/2011, de 3 de octubre.

Autores como BARREDA BARBERÁ<sup>252</sup> diferencian entre usos propios y usos ajenos del destino natural del suelo, distinción en la que no vamos a detenernos por no ser objeto del presente estudio.

Por otro lado, el apartado 8º del artículo 334 del Código Civil, se refiere a «las minas, canteras y escoriales, mientras su materia permanece unida al yacimiento, y las aguas vivas o estancadas».

La referencia a las minas debe ser integrada con cuantos recursos contempla la Ley 22/1973, de 21 de julio, de Minas y la Ley 34/1998, de 7 de octubre, del sector de Hidrocarburos, cualquiera que fuere su régimen de aprovechamiento, no sólo los yacimientos minerales y recursos geológicos de la sección A) y C), sino asimismo las aguas minerales, minero-medicinales, minero-industriales y termales de la sección B, sin excluir los yacimientos y almacenamientos subterráneos de hidrocarburos líquidos o gaseosos. La transición a la naturaleza mueble se produce con la extracción y en relación concretamente con los minerales o productos obtenidos.<sup>253</sup>

---

<sup>252</sup> BARREDA BARBERÁ, J. *El medio rural y el suelo no urbanizable*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2008, p.107.

<sup>253</sup> De ahí que la STS 18 febrero 1970 (RJ 1970, 877) viniera a precisar que, cuando se encuentran meramente *depositados en la superficie* de la finca y no van unidos al yacimiento de escombreras o escoriales, es llano que son bienes muebles y, en cuanto tales, pueden ser objeto de enajenación con independencia de la concesión minera y de la mina. Asimismo, por Sentencia de 18 de febrero de 1979, se establece que lo que no esté unido al yacimiento por encontrarse en la superficie de la finca no es inmueble.

Por lo que respecta a las aguas, éstas son consideradas como bienes inmuebles por nuestro Código Civil (apartado 8º del artículo 334), sean aguas vivas o estancadas. Todos los recursos hidráulicos, sean aguas continentales, costeras y de transición, continentales superficiales o subterráneas renovables, gozan de la consideración de bienes inmuebles.

Otra cuestión es el tipo de dominio que recaiga sobre ellas (público o privado) atendiendo a lo establecido por el Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Aguas.

El agua como recurso esencial para el regadío de los campos, se configura como bien inmueble de naturaleza y de aprovechamiento agrario. Se trata de un bien escaso y constituye un recurso ambiental frágil por ser susceptible de agotamiento y de contaminación.

De ahí la importancia de este bien, indispensable para la agricultura y la ganadería. En ese sentido, uno de los objetivos del contrato territorial apuesta por la conservación de dicho recurso, el cual podrá alcanzarse implantando sistemas de regadío menos consuntivos del recurso hídrico y menos contaminantes; en suma, sostenibles en relación con el medio ambiente y que permitan el ahorro del agua para riego.

No podemos cerrar este apartado sin destacar la relevancia del elemento «tierra» en el contrato objeto del presente estudio, habida cuenta se trata de un contrato «territorial», que otorga importancia a las peculiaridades de cada zona, previendo contratos específicos para cada una de ellas, en función de sus peculiares características y de las orientaciones que puedan darse a sus explotaciones para reforzar la sostenibilidad del territorio, especialmente en lo que se refiere a sus aspectos ambientales y sociales. En definitiva, el contrato territorial en general, así como el contrato territorial de zona rural, persiguen la sostenibilidad del medio rural a través de una serie de medidas que recoge dicho contrato.

*b) La vivienda con dependencias agrarias así como las construcciones e instalaciones agrarias, incluso de naturaleza industrial (inmuebles por incorporación)*

Los bienes inmuebles por incorporación se encuentran incluidos en los números 1º, 2º y 3º del artículo 334, y son los edificios, caminos y construcciones de todo géneros adheridas al suelo, los árboles, plantas, y frutos pendientes mientras estuvieren unidos a la tierra o formaren parte integrante del inmueble, y todo lo que esté unido a un inmueble de una manera fija «de suerte que no pudiera separarse de él sin quebrantamiento de la materia o deterioro del objeto».

GIL RODRÍGUEZ<sup>254</sup> define a este tipo de inmuebles como todo lo que esté unido a un inmueble de manera fija, de suerte que no pueda separarse de él sin quebrantamiento de la materia o deterioro del objeto, como las construcciones de todo tipo (334.1º), los árboles y plantas y los frutos pendientes (334.2º), definición que extrae del mismo precepto. Y añade que desde una perspectiva dinámica puede observarse cómo la categoría incluye dos tipos de bienes: a) aquellos que siendo natural y previamente bienes muebles se tornan inmuebles por causa y a partir de la fijación, adherencia o engastado en otro que previamente es bien inmueble (construcciones y cualquier otra fijación); b) aquellos que siendo prolongación del propio inmueble por naturaleza no han perdido aún su enraizamiento, aunque cabe que lo pierdan y se consoliden como bienes y muebles (árboles y frutos).

Por su parte, ALBÁCAR LÓPEZ y TORRES LANA señalan como inmuebles por incorporación a los referidos en los números 2 y 3 del artículo 334 y los edificios y construcciones de todo género adheridos al suelo que menciona el número 1. Estar adheridos al suelo o formar parte integrante de un inmueble son manifestaciones de la regla más general que contiene el número 3. Pero son especificaciones de enorme importancia teórica y práctica, porque enlazan, además, con el principio de accesión inmobiliaria, natural o artificial (arts. 353 y 358 y ss. del Código). No en vano utiliza el artículo 353 la expresión “incorporar”, justificando así el incremento

---

<sup>254</sup> GIL RODRÍGUEZ, J., op.cit., p. 1363.

material del objeto de un derecho y la correlativa extensión objetiva del derecho mismo.<sup>255</sup>

La unión material a un inmueble que ya lo es por naturaleza es lo que transmite a estos bienes la consideración de bienes inmuebles.

Respecto a las plantas y frutos, los árboles y plantas son prolongación del suelo en el que están enraizados y de esa unión dependerá su naturaleza inmobiliaria: una vez desarraigado o talado, el árbol deviene leña y bien mueble jurídicamente hablando, incluso si lo hubiera arrancado un huracán, hasta que en su caso, vuelva a arraigar en la misma finca o en otra diferente (art. 369 CC)<sup>256</sup>. En cuanto a los frutos, las naranjas unidas a los árboles se consideran bienes inmuebles (STS 11 de junio de 2012).

Estos inmuebles constituyen el segundo grupo de elementos que forman la explotación agraria, y se refiere a los edificios y construcciones, o más específicamente a la vivienda con dependencias agrarias, así como a las instalaciones agrarias o de naturaleza industrial.

---

<sup>255</sup> ALBÁCAR LÓPEZ, J.L. y TORRES LANA, J.A., op. cit., p. 7.

<sup>256</sup> El artículo 369 dispone que «Los árboles arrancados y transportados por la corriente de las aguas pertenecen al propietario del terreno adonde vayan a parar, si no lo reclaman dentro de un mes los antiguos dueños. Si éstos lo reclaman, deberán abonar los gastos ocasionados en recogerlos o ponerlos en lugar seguro».

Como señala SANTOS BRITZ, la estructura de estas edificaciones, construcciones o instalaciones implica una adherencia definitiva al suelo y una integración indisoluble de diversos muebles (materiales de construcción y demás) que forman el conjunto unitario del edificio.<sup>257</sup>

Por tanto, podríamos entender a la vista de esta definición, que cualquier tipo de vivienda sin necesidad de disponer de dependencias agrarias, debe considerarse como elemento objetivo de la explotación agraria. Pongamos como ejemplo de construcción típicamente agraria destinada a vivienda, la barraca valenciana, edificio tradicional de algunas zonas de la Comunidad Valenciana y de la Región de Murcia, que servía de vivienda a los labradores principalmente dedicados a cultivos hortícolas, por lo que se situaban en zonas de regadío. Existen dos tipos principales, la barraca de huerta y la barraca de pescadores. No obstante, este último tipo está casi desaparecido, quedando sólo algunos ejemplos en la zona de la Albufera, donde se entremezcla con la barraca de huerta debido a que dicha zona reúne las dos características. Para su construcción se utilizan materiales fácilmente accesibles en la zona, tales como el barro, las cañas, los juncos o los carrizos. Por ello las paredes son construidas con ladrillos de adobe y la cubierta se realiza con cañizo y paja.

También se incluyen las construcciones o instalaciones agrarias de naturaleza industrial, lo cual significa que en una explotación

---

<sup>257</sup> SANTOS BRITZ, J. *Comentarios al Código Civil y Compilaciones Forales*, Edersa, Madrid, 1980, p.13.

agraria también se prevé que se realicen actividades de transformación y comercialización. Pongamos como ejemplo de este tipo de instalaciones a las bodegas asociadas a una explotación agraria, que pueden pertenecer al mismo titular de la explotación o bien a un emprendedor que alquila dicho terreno agrícola como el local de la bodega. Estas bodegas elaboran y comercializan el vino propio, y este vino puede convertirse en un producto atractivo para el visitante foráneo en una región turística.

No debemos pasar por alto que el hecho de que se incluyan este tipo de instalaciones o construcciones que permiten realizar actividades de transformación y comercialización en la misma explotación, favorece la creación de empleo en el medio rural, y a su vez evita la despoblación del mismo, dos de las finalidades específicas del contrato territorial.

Además se consigue una tercera finalidad perseguida por el contrato, la de implantar una actividad agraria multifuncional que contribuya, con interés estratégico para el territorio, a la vertebración y reforzamiento de la cadena de producción, transformación y comercialización de bienes o servicios, pudiendo repercutir asimismo en la mejora de la calidad, la consolidación de mercados locales, la formación, la reducción de insumos, o la mejora en la gestión de los residuos, subproductos y emisiones (art. 3.3. b) RD 1336/2011); es decir, ir más allá del uso meramente agrario de la explotación, con el fin de favorecer las zonas rurales en el aspecto tanto económico como social.



Respecto a las construcciones vinculadas a una explotación agraria, podemos encontrar muchas modalidades distintas: desde viviendas a almacenes, cuadras, establos, corrales para albergar al ganado, palomares y bodegas subterráneas, etc.

En cuanto a las instalaciones agrarias, dependerá de las dimensiones y proyección de la explotación concreta. Podemos citar entre otras, instalaciones eléctricas como grupos electrógenos, energía solar y eólica; instalaciones de distribución de alimentos, como sistemas automatizados de distribución de alimentos, distribuidoras de piensos, forraje y ensilaje, así como abrevaderos y comederos; instalaciones de riego, como canales, acequias, sistema de riego por aspersión o riego por goteo, así como microaspersión; instalaciones de ventilación y climatización en alojamientos ganaderos, como humectadores y ventiladores, calefactores e instalaciones de gas, y acondicionamiento forzado; por último, instalaciones de cercado, con cercados fijos y móviles eléctricos.

*c) Los ganados, máquinas y aperos: bienes muebles integrados en la explotación y afectos a la misma (inmuebles por destino)*

Esta categoría de inmuebles se encuentran recogidos en los números 4, 5, 6, 7 y 9 del artículo 334 del Código Civil.<sup>258</sup>

---

<sup>258</sup> Artículo 334:

Por contraposición a los inmuebles por incorporación, los *inmuebles por destino* (o “pertenencias”) adquieren provisionalmente esta condición mientras la voluntad de la persona los mantenga unidos a un inmueble que lo sea por naturaleza o por incorporación. No hay aquí, pues, unión material a otro inmueble sino mera unión eventual cuyo cese puede hacerse sin deterioro de ninguno de ambos bienes. Por esta razón, no se consideran hipotecables, salvo pacto en contra (art. 111.1º LH). Sin embargo, en cuanto elementos accesorios que son del bien principal, integran la prestación de las obligaciones de dar, lo mismo que el objeto de los legados (art. 883 Código Civil).<sup>259</sup>

Dicho de otro modo, *inmuebles por destino* devienen cualesquiera objetos muebles desde que su titular materializa el propósito de

---

4.º Las estatuas, relieves, pinturas u otros objetos de uso u ornamentación, colocados en edificios o heredades por el dueño del inmueble en tal forma que revele el propósito de unirlos de un modo permanente al fondo.

5.º Las máquinas, vasos, instrumentos o utensilios destinados por el propietario de la finca a la industria o explotación que se realice en un edificio o heredad, y que directamente concurren a satisfacer las necesidades de la explotación misma.

6.º Los viveros de animales, palomares, colmenas, estanques de peces o criaderos análogos, cuando el propietario los haya colocado o los conserve con el propósito de mantenerlos unidos a la finca, y formando parte de ella de un modo permanente.

7.º Los abonos destinados al cultivo de una heredad, que estén en las tierras donde hayan de utilizarse.

9.º Los diques y construcciones que, aun cuando sean flotantes, estén destinados por su objeto y condiciones a permanecer en un punto fijo de un río, lago o costa.

<sup>259</sup> V. STS de 4 de febrero de 2002; también STSJ de Navarra de 28 de abril de 1992.

aplicarlos de un modo permanente al servicio u ornato de su propio inmueble, como la *maquinaria*, los *viveros* y *abonos* (art. 334, apartados 5º, 6º y 7º del Cc., también el núm. 4º, respecto de las *estatuas* y otros objetos ornamentales); y por lo mismo los *diques* y *construcciones flotantes*, si objetivamente están llamados a permanecer en un punto fijo de un río, lago o costa (art. 334.9º). Respecto a los abonos, GIL RODRÍGUEZ<sup>260</sup> destaca que la mención específica y separada a los abonos se corresponde con los modos de laboreo propios de la época y en concreto con el acarreo previo de los fertilizantes a las heredades en que habrían de extenderse ulteriormente, de ahí que la destinación se identifique con el momento en que «estén depositados en las tierras donde hayan de utilizarse» (núm. 7). El mismo envejecimiento afecta a la enumeración de viveros, palomares, colmenas, estanques y otros criaderos (núm. 6), aparte de que, en este caso, la mención es superflua si se reputan ajenos a la catalogación como inmuebles los propios animales, habida cuenta de que las instalaciones fijas ya tienen la consideración de inmuebles por incorporación.

A diferencia de la incorporación, que genera «partes integrantes o integradas», en este grupo de muebles desmovilizados es determinante la intención objetivada de servicio a un inmueble. La destinación no exige unión o adherencia física, sino mera

---

<sup>260</sup> GIL RODRÍGUEZ, J., op.cit., p. 1366.

localización del objeto en el lugar indicado, unida a la intención objetiva de no variarla súbitamente.<sup>261</sup>

Este último grupo de elementos se refiere a bienes muebles sujetos al régimen de los bienes inmuebles desde el momento en que son vinculados a ellos de forma funcional y permanente.<sup>262</sup> Se trata de cosas muebles en sí mismas que forman un todo ideal con el inmueble donde están ubicadas, pero sin existir unión física con aquel. Sirven de modo permanente a los fines, explotación o utilización del inmueble.

La LMEA se refiere genéricamente a ganados, máquinas y aperos, pero realmente engloba a todos aquellos afectos a la explotación.

Así, el artículo 334.5 de nuestro Código Civil, incluye como bienes inmuebles a las máquinas, vasos, instrumentos o utensilios destinados por el propietario de la finca a la industria o explotación que se realice en un edificio o heredad, y que directamente concurren a satisfacer las necesidades de la explotación misma.

---

<sup>261</sup> Al respecto GIL RODRÍGUEZ añade que no es extraño entonces que la legitimación para conectar ambos bienes se reserve a quien ostente la plena titularidad sobre ambos, denegándose al simple adquirente con reserva de dominio del bien al que se pretende imprimir destino (STS 3 julio 1987), si bien el hecho de haberse adquirido los «pivots»-instrumentos y maquinarias para el riego por aspersión- a medio de contrato de compraventa a plazos, con reserva de dominio, no debe obstar a la consideración de pertenencias de la finca agrícola, ya que el buen fin de la compraventa (pagado el precio) «consolidó, con plenitud de efectos, el definitivo destino de los bienes» (STS 21 diciembre 1990).

<sup>262</sup> CARRETERO GARCÍA, A., op cit, p. 85.

Podemos concluir que las notas características de este tipo de inmuebles, tal y como destacan ALBÁCAR LÓPEZ y TORRES LANA<sup>263</sup>, son las de *permanencia* y de *accesoriedad*.

Habida cuenta de que el contrato objeto de estudio persigue implantar una actividad agraria multifuncional que refuerce la cadena de producción, transformación y comercialización de bienes o servicios, no podemos dejar de lado la importancia que tiene la inversión en bienes inmuebles que incluyan un valor añadido a dicha explotación pasando de la simple obtención de productos primarios a la transformación y en su caso comercialización de productos agroalimentarios. Pongamos como ejemplo, la elaboración y manufacturación de quesos artesanos de calidad, a partir de la obtención de leche de los animales.

### **8.3. Las contraprestaciones económicas del contrato**

El artículo 6.6 del RD 1336/2011 dispone que “la suscripción y cumplimiento de los compromisos del contrato dará derecho al beneficiario a percibir las contraprestaciones determinadas en el mismo, así como a beneficiarse de las preferencias y prioridades que legalmente le sean aplicables”.

Las contraprestaciones que la Administración suscriptora se comprometa a otorgar al beneficiario del contrato serán adecuadas

---

<sup>263</sup> ALBÁCAR LÓPEZ, J.L. y TORRES LANA, J.A., op. cit., p. 7.

para compensar los efectos negativos sobre la economía de la explotación que se deriven del cumplimiento de los compromisos adoptados, pudiendo añadir, a criterio de la Administración suscriptora:

a) Un incentivo para estimular la implantación de los contratos en el territorio y facilitar el logro de sus finalidades específicas.

b) Un diferencial en dicho incentivo en función de la priorización por tipos de beneficiarios que realice la Comunidad autónoma según el artículo siguiente.

c) Una componente para la remuneración de las externalidades positivas generadas (artículo 6.7 RD 1336/2008).

Las referidas contraprestaciones podrán ser de naturaleza económica, o bien a criterio de la Administración suscriptora podrán otorgarse en especie mediante la realización por dicha Administración en beneficio de la explotación de inversiones materiales o inmateriales, entrega de bienes, o prestación de servicios o asistencia técnica. Asimismo, a criterio de la Administración competente, podrán emplearse con el mismo fin exenciones y bonificaciones fiscales, o cualquier otro tipo de beneficio o prioridad que esté legalmente establecido al efecto (art. 6.8).

## 9. CAUSA, FORMA Y DURACIÓN DEL CONTRATO

### 9.1 La naturaleza onerosa de la causa en el contrato territorial

a) *Aproximación al concepto y teoría general acerca de la causa de los contratos*<sup>264</sup>

Con carácter previo al análisis de las diferentes posiciones respecto al concepto de causa del contrato a lo largo de la historia del Derecho, debemos poner de relieve que la exigencia de la causa obedece a pretensiones de coherencia del propio sistema, que no sólo requiere que lo que ocurra en el mundo de las relaciones jurídicas tenga una justificación digna de protección, sino también que sus consecuencias jurídicas se correspondan con el impulso social que lo ha creado, de tal forma que el Derecho sea una respuesta adecuada y coherente; así no deben generarse relaciones jurídicas de lo que carece de justificación, y éstas, en todo caso, deben responder a ello.

---

<sup>264</sup> Numerosos autores han profundizado sobre la causa del contrato, entre los que cabe destacar DE LA CAMARA ÁLVAREZ, M. *Meditaciones sobre la causa*. A propósito del libro de Tomás Zumalacárregui «Causa y abstracción causal en el derecho español», RCDI, 1978; DE LA CAMARA ÁLVAREZ, M. y DIEZ-PICAZO, L. *Dos estudios sobre el enriquecimiento sin causa*, Civitas, Madrid, 1998; DE LOS MOZOS, J.V. *La causa del negocio jurídico. Notas para una reconstrucción dogmática de su concepto*, RDN, 1961; DIEZ-PICAZO, L. y PONCE DE LEÓN, J. *El concepto de causa en el negocio jurídico*, ADC, 1963; LACRUZ BERDEJO, J.L., *Elementos de Derecho Civil, Derecho de Obligaciones*, Tomo II, Dykinson, Madrid, 2013; LALAGUNA DOMÍNGUEZ, E. *Sobre la causa en los contratos*, La Ley, 1988.

Como señala BLASCO GASCÓ<sup>265</sup>, en nuestra cultura jurídica la exigencia de una causa en los contratos va unida al reconocimiento de la autonomía de la voluntad como productora de relaciones obligatorias, mientras que en otras los objetivos a conseguir se han alcanzado a través de una técnica diversa.

En efecto, cuando el contrato se desprende del rigor formalista del Derecho romano, y empieza a identificarse cada vez más con la autonomía de la voluntad, adquiere importancia al mismo tiempo la indagación del fin o propósito de ese comportamiento; de modo que la simple declaración de voluntad no es suficiente para que pueda nacer el contrato y surgir los efectos que le son propios, sino que se requiere, entre otras cosas, que el propósito que anima a su celebración sea digno de protección por el ordenamiento. Dicho de otro modo, asentada la libertad individual de crear y extinguir relaciones jurídicas, nace la necesidad de regular y controlar ese comportamiento en relación a la finalidad que le anima, para apreciar su acomodo al Ordenamiento Jurídico; de ahí que se requiera una causa que lo justifique merecedora de protección.

A la vista de lo expuesto, según BLASCO GASCÓ, la causa de la obligación sería, en consecuencia, la razón jurídica de esa vinculación, que no podemos identificar con lo que son sus fuentes, pues ello explicaría el nacimiento de dicha obligación, pero no su virtualidad desde un punto de vista jurídico. Y en cuanto a su

---

<sup>265</sup> BLASCO GASCÓ, F. "Causa del contrato, de la obligación y de la atribución" en *Derecho Civil. Obligaciones y Contratos*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2001.



función, la causa sirve en primer lugar para identificar el contrato celebrado: de compraventa cuando lo que se pretende es el intercambio de una cosa por una cantidad de dinero, o de arrendamiento cuando lo que se quiere es el uso de un bien que sigue siendo ajeno a cambio de una renta periódica. Nos sirve, pues, para fijar el tipo contractual. Cuando el contrato es atípico, nos permitirá fijar su naturaleza y buscar, por analogía, el régimen jurídico aplicable. En este sentido la causa se concreta en ese fin práctico común a las partes, y que viene a ser igual para cada tipo contractual, o desde otro punto de vista, con la función económica y social de cada clase de contrato<sup>266</sup>.

En cuanto al concepto de causa, BERCOVITZ RODRÍGUEZ-CANO y MARÍN LÓPEZ la han definido como «el fin o resultado perseguido por las partes con la celebración del contrato». Todo contrato ha de tener una causa y ésta ha de ser lícita y verdadera. El ordenamiento jurídico reconoce validez al contrato porque el mismo se dirige a la consecución de un fin social, que valora positivamente o que, al menos no prohíbe. Para que haya un contrato no basta con que un deudor quiera obligarse; es necesario preguntarse por qué razón asume esa obligación. La respuesta a esta pregunta es la causa<sup>267</sup>.

---

<sup>266</sup> BLASCO GASCÓ, F “Funciones de la causa del contrato”, op.cit.

<sup>267</sup> BERCOVITZ RODRÍGUEZ-CANO, R. y MARÍN LÓPEZ, M.J. “El significado de la causa”, en *La causa del contrato. Contratos sin causa*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2010.

Estos últimos autores<sup>268</sup> indican que para que haya contrato se requiere que exista una causa (art. 1261.3º CC), de modo que los contratos sin causa no producen efecto (art. 1275 CC). Calificados por algunos como un supuesto de inexistencia de contrato, pues falta uno de sus requisitos esenciales, constituye en verdad una hipótesis de nulidad radical o absoluta. Entienden además que si la causa es la función práctico-social concreta querida por los contratantes al celebrar el contrato, falta la causa, cuando, habiéndose exteriorizado una causa como querida por los dos contratantes, realmente no la quieren, pues no existe ninguna función práctico-social querida simultáneamente por ambos<sup>269</sup>. Pongamos como ejemplo de inexistencia de causa la simulación absoluta, que consiste en que los contratantes manifiestan de forma deliberada una causa (p.ej., querer comprar y vender), cuando en realidad no quieren ninguna; mienten con el fin de engañar a terceros<sup>270</sup>.

---

<sup>268</sup> BERCOVITZ RODRÍGUEZ-CANO, R. y MARÍN LÓPEZ, M.J. “Contratos sin causa” en *La causa del contrato. Contratos sin causa*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2010.

<sup>269</sup> Aunque los dos declaran querer lo mismo, en realidad uno de ellos quiere algo distinto de lo que quiere el otro. Se trata, por tanto, de casos en los que no se da coincidencia (consentimiento) acerca de la función pretendida.

<sup>270</sup> Otro supuesto de inexistencia inicial de causa sería la simulación relativa: de forma deliberada los contratantes manifiestan una causa (p.ej. querer comprar y vender), pero verdaderamente quieren otra distinta (donar), con el fin de engañar a terceros. La causa manifestada no existe, pues no se consintió sobre ella (es una causa falsa); hay causa oculta, que puede ser lícita o ilícita.

Existen diferentes teorías sobre la causa<sup>271</sup>, que han estado marcadas durante un largo período de tiempo por las confusiones a las que dieron lugar los escritos de DOMAT y POTHIER<sup>272</sup>, en los que se trataba unitariamente la causa de la obligación y del contrato, desde una perspectiva excesivamente voluntarista que le llevaba, a veces a concepciones muy subjetivas.

Superada esta fase, la doctrina se plantea definir la causa del contrato, y aparece una primera teoría que podemos denominar *objetiva*, que identifica la causa con la función económico-social de cada tipo contractual. De acuerdo con esta teoría, sólo aquellas funciones que sean dignas de protección por el ordenamiento tendrán relevancia jurídica; estas causas están fijadas previamente en los contratos típicos y en el caso de los contratos atípicos deberán analizarse en cada caso. Pongamos como ejemplo, la compraventa, la causa sería el intercambio de cosa por bien, fuera de toda motivación individual.

Esta tesis fue defendida por autores italianos como BETTI<sup>273</sup>, SANTORO, MESSINEO, CARIOTA FERRARA<sup>274</sup>, y tiene la ventaja

---

<sup>271</sup> BLASCO GASCÓ, F. "Teorías sobre la causa del contrato", en *Derecho Civil. Obligaciones y Contratos*, Tirant lo Blanch, Valencia, 1998.

<sup>272</sup> DOMAT, J. y POTHIER, R.J. *Les loix civiles dans leur ordre naturel, Nouvelle edition*, tomo primero, París, 1771, y *Traité des Obligations*, París, 1825.

<sup>273</sup> BETTI, E. *Teoria generale del negozio giuridico*, Napoli, 1943, y *Teoria generale delle obbligazioni*, Milano, 1955.

<sup>274</sup> CARIOTA-FERRARA, *Il negozio giuridico nel diritto privato italiano*, Napoli, 1948.

de la seguridad que otorga al tráfico jurídico, que no se vería afectado por cualquier otro motivo que hubiera impulsado a las partes a contratar, y como inconveniente que no permite controlar la ilicitud de los contratos, ya que para la misma sería indiferente que el arrendamiento de un piso obedeciera a la necesidad de contar con una vivienda o para instalar un negocio delictivo.

Con el fin de superar estas deficiencias, se elabora la teoría subjetiva de la causa, que la identifica con el propósito común de las partes al contratar, lo que permite indagar en las motivaciones individuales al efecto de apreciar su ilicitud.

Esta tesis, fue defendida por los autores franceses CAPITANT<sup>275</sup> o PLANIOL y RIPERT<sup>276</sup>, y tiene como inconveniente la dificultad de precisar qué motivaciones son las que deben considerarse causa y dotarle relevancia jurídica al efecto, con la inseguridad que ello conllevaría para el tráfico de bienes y servicios.

Ante la insuficiencia de ambas teorías, DE CASTRO<sup>277</sup> perfiló una vía intermedia denominada *causa concreta*, que atiende a la causa de cada contrato en particular. En este caso, la causa se identifica, en primer lugar, con lo que constituye ese fin práctico común a las partes, la denominada causa objetiva. Ahora bien, en determinados

---

<sup>275</sup> CAPITANT, H. *De la causa de las obligaciones*, Góngora, Madrid, 1923.

<sup>276</sup> PLANIOL, M. y RIPERT, E. "Las obligaciones", en *Tratado práctico de derecho civil francés*, Tomo sexto, 1ª parte, La Habana, 1946.

<sup>277</sup> DE CASTRO Y BRAVO, F. *EL negocio jurídico*, Civitas, Madrid, 1985, p.180.

casos las motivaciones individuales se incorporan también a esa causa objetiva, adquiriendo con ello trascendencia en el plano jurídico, y ello ocurre cuando tales motivos son comunes a ambas partes, los cuales deben ser lícitos.

Nuestro Código Civil dedica la sección tercera (arts. 1274 a 1277<sup>278</sup>), bajo la rúbrica “De la causa de los contratos” del Capítulo II del Título II, a la causa del contrato como requisito esencial para la validez de los contratos en general<sup>279</sup>.

Sin embargo el Código Civil no contiene una definición de causa. El artículo 1274 CC se limita a señalar qué se entiende por causa en cada uno de los tres tipos contractuales que se regulan: los

---

<sup>278</sup> Artículo 1274: “En los contratos onerosos se entiende por causa, para cada parte contratante, la prestación o promesa de una cosa o servicio por la otra parte; en los remuneratorios, el servicio o beneficio que se remunera, y en los de pura beneficencia, la mera liberalidad del bienhechor”.

Artículo 1275: “Los contratos sin causa, o con causa ilícita, no producen efecto alguno. Es ilícita la causa cuando se opone a las leyes o a la moral”.

Artículo 1276: “La expresión de una causa falsa en los contratos dará lugar a la nulidad, si no se probase que estaban fundados en otra verdadera y lícita”.

Artículo 1277: “Aunque la causa no se exprese en el contrato, se presume que existe y que es lícita mientras el deudor no pruebe lo contrario”.

<sup>279</sup> El Artículo 1261 del Código Civil, establece lo siguiente:

*No hay contrato sino cuando concurren los requisitos siguientes:*

- 1.º *Consentimiento de los contratantes.*
- 2.º *Objeto cierto que sea materia del contrato.*
- 3.º *Causa de la obligación que se establezca.*

onerosos, los gratuitos y los remuneratorios. Se trata por tanto de un precepto que regula insuficientemente la causa del contrato, que no contiene un concepto unitario de la causa sino que define tres causas distintas, y que ha sido objeto de críticas por esta razón<sup>280</sup>

Las tres causas distintas que define este artículo se refieren a la causa onerosa la causa liberal o gratuita, y la causa remuneratoria<sup>281</sup>. Nos detendremos más adelante en la primera de ellas, por ser la que nos interesa respecto al contrato territorial.

---

<sup>280</sup> DÍEZ PICAZO (*Fundamentos de derecho civil patrimonial*, Volúmen I, Aranzadi, Navarra, 2012, pp. 226 y 227), entiende que el Código Civil no da un concepto de causa, sino que se limita a ofrecer tres criterios distintos para su determinación; que estos criterios son entre sí incongruentes e inarmónicos; que la distinción entre contratos remuneratorios y de pura beneficencia es falsa, artificiosa y arbitraria; que la explicación de la causa onerosa sirve para los contratos sinalagmáticos y conmutativos, pero no para los demás; y que en los contratos onerosos la idea de causa se corresponde con la de causa final mientras que en los gratuitos se tiene en cuenta la causa eficiente.

<sup>281</sup> a) *Causa onerosa*: es oneroso el contrato en que cada una de las partes aspira a procurarse una ventaja, mediante un equivalente o compensación (compraventa, arrendamiento). El Código exige que cada atribución patrimonial esté justificada precisamente por la obligación correlativa que contrae la otra (o atribución que realiza).

b) *Causa liberal o gratuita*: es gratuito el contrato en que una de las partes se dispone a proporcionar a la otra una ventaja sin equivalente alguno, sin contraprestación (donación). La atribución se justifica por la mera voluntad del atribuyente, en ausencia de cualquier compensación del beneficiado.

c) *Causa remuneratoria*. Esta causa se circunscribe al caso de la donación remuneratoria de los artículos 619 y 622 del CC (la que se hace a una persona por sus méritos o por los servicios prestados al donante, o aquella en que se impone al donatario un gravamen inferior al valor de lo donado). Según AMAT LLOMBART P. "La causa en el contrato" en *La contratación en el sector turístico a partir de las nociones de derecho civil, personal y patrimonial*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2002, p.212, se duda de la propia individualidad de esta causa al considerar que este

CASTÁN TOBEÑAS resume los rasgos de la causa en la citada regulación:

a) Se habla de la causa refiriéndola unas veces a la obligación y otras al contrato, pero fundamentalmente la causa que contempla nuestro Código es la de la obligación, aunque sus reglas pueden ser referidas a los contratos y negocios jurídicos, especialmente de atribución patrimonial.

b) La causa tiene carácter objetivo, y está constituida por el fin que se persigue en cada especie contractual, y no por los motivos que impulsan a cada parte a contratar (así se desprende del art. 1274).

c) La causa es un requisito esencial de los contratos (vid. Art. 1261.3).

d) Se requiere la existencia de un convenio causal, acuerdo coincidente de las partes sobre la causa (art. 1261.1)<sup>282</sup>.

Respecto a los requisitos que ha de reunir la causa del contrato son tres, *existencia, licitud y veracidad*.

---

tipo de contratos son más bien onerosos aunque unilaterales. Incluso el art. 622 habla de “donaciones con causa onerosa”. En realidad parece que la “causa remuneratoria” no representa sino una aglomeración de elementos de las otras dos causas.

<sup>282</sup> CASTAN TOBEÑAS. J. *Derecho civil español, común y foral*, Tomo Primero (Introducción y parte general), Vol. II (Teoría de la relación jurídica), Edit. Reus, Madrid, 2007.

El primer requisito es la existencia de la causa, aunque se trata más de un presupuesto previo y necesario, que de un requisito. Todo contrato ha de tener causa (artículo 1261.3 CC), pues los contratos sin causa no producen efecto alguno (art. 1275 CC). Carecen de causa aquellos contratos cuyo propósito no justifica la protección que se pretende del ordenamiento, o la misma no responde al tipo contractual propuesto.

El segundo requisito es el de licitud, es decir la causa ha de ser lícita, entendiendo por tal la que no se opone a las leyes y a la moral. En consecuencia, los contratos con causa ilícita tampoco producen efecto alguno; así lo establece el artículo 1275 del mismo cuerpo legal. La exigencia de licitud de la causa tiene como función controlar el contenido y alcance reales de las transacciones pactadas por las partes.

Y por último, el tercer requisito es la veracidad de la causa, la causa ha de ser verdadera. La expresión de una causa falsa provocará la nulidad del contrato, salvo que se acredite que existe otra causa lícita y verdadera (art. 1276 CC).

Existe causa falsa cuando la causa verdadera ha sido ocultada o encubierta por las partes, expresando en el contrato otra distinta que no responde a la realidad. Se crea una apariencia de contrato para



ocultar el contrato real simulado (compraventa donde falta el precio y que oculta en verdad una donación)<sup>283</sup>.

Aunque no conste en el contrato, se presume que la causa existe y es lícita, así lo establece el Código Civil en su artículo 1277. Sin embargo, esta presunción no funciona en el marco de la inscripción registral, ya que no puede inscribirse en el Registro de la Propiedad un contrato productor de relaciones jurídico-reales en que no se exprese causa. Tampoco funciona cuando los contratantes mienten sobre la causa, expresando una falsa.

Se trata de una presunción *iuris tantum*, por lo que admite prueba en contrario.

Para finalizar este apartado, recordemos cómo el artículo 1274 del Código Civil distingue tres causas generales de los contratos, en base a las cuales se refiere a los contratos onerosos, remuneratorios y los de pura beneficencia.

Al respecto, BERCOVITZ RODRÍGUEZ-CANO<sup>284</sup> define los contratos onerosos como aquellos en los que el beneficio que espera obtener una parte mediante su cumplimiento es

---

<sup>283</sup> AMAT LLOMBART, P. "La causa en el contrato" en *La contratación en el sector turístico a partir de las nociones de derecho civil, personal y patrimonial*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2002, p. 212.

<sup>284</sup> BERCOVITZ RODRÍGUEZ-CANO, R. "Contratos onerosos, contratos gratuitos y contratos remuneratorios", en *Introducción al derecho de contratos*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2010.

consecuencia o a cambio de un propio sacrificio previo, simultáneo o posterior en el tiempo. Así ocurre en los contratos bilaterales. Así ocurre también en algunos contratos unilaterales, como es el caso del contrato de préstamo o de mutuo con interés (arts. 1740 y 1755 CC). Esa relación entre beneficio y sacrificio no supone una garantía de equilibrio de los mismos.

La doctrina habla también a veces de contratos sinalagmáticos para referirse a los contratos onerosos, aunque no den lugar siempre a obligaciones recíprocas, como es el caso de los contratos unilaterales, como el contrato de préstamo que acabamos de mencionar. De dicha calificación se pretende deducir que puedan quedar sometidos en todos los supuestos a la acción resolutoria del artículo 1.124 CC. Por tanto, conviene puntualizar que todos los contratos sinalagmáticos son onerosos, pero que no todos los contratos onerosos son sinalagmáticos.

A este tipo de contratos se oponen los contratos de pura beneficencia o liberalidad, a los que el beneficio que se espera obtener no va acompañado de sacrificio alguno, porque aquél es a cambio de nada. Son ejemplos los contratos de mandato, comodato, donación y condonación de la deuda, previstos todos ellos en nuestro Código Civil.

La tercera clase de contratos se refiere a los remuneratorios, en los que el beneficio que obtiene una parte está encaminado a compensarla de alguna prestación ya realizada por ella libre y

espontáneamente (sin derecho a exigir contraprestación o remuneración alguna), o simplemente a compensarla por una carga que se le impone junto con aquel beneficio. Son ejemplos la donación remuneratoria (arts. 619 y 622 CC) y el contrato atípico de subvención.

*b) La causa del contrato territorial: su naturaleza onerosa.*

Como sabemos la causa se configura como elemento esencial de todo contrato en virtud del artículo 1261 de nuestro Código Civil<sup>285</sup>, y consiste en el fin o resultado perseguido por las partes con la celebración del contrato, lo cual sirve además para identificar el mismo.

En el caso del contrato territorial, éste persigue un fin social, que consiste a grandes rasgos en la sostenibilidad del medio rural, y que engloba una serie de aspectos como son la preservación del medio ambiente o la creación de empleo rural, que se contemplan como externalidades positivas en el artículo 3.3 del RD 1336/2011. Estas son, entre otras, las finalidades que persigue la Administración, es decir, una de las partes contratantes.

---

<sup>285</sup> El artículo 1261 del Código Civil establece lo siguiente:

No hay contrato sino cuando concurren los requisitos siguientes:

- 1.º Consentimiento de los contratantes.
- 2.º Objeto cierto que sea materia del contrato.
- 3.º Causa de la obligación que se establezca.

A cambio de la consecución de este fin social reflejado de manera práctica en las externalidades positivas concretas que se establezcan en cada contrato territorial, el agricultor recibirá una retribución, que no subvención.

Se trata por tanto de un contrato cuya causa es de naturaleza onerosa.

Recordemos que los contratos onerosos son aquellos en los que el beneficio que espera obtener una parte mediante su cumplimiento es consecuencia o a cambio de un propio sacrificio previo, simultáneo o posterior en el tiempo, o dicho de otro modo, aquellos en que cada una de las partes aspira a procurarse una ventaja, mediante un equivalente o compensación. En el caso que nos ocupa, el agricultor se compromete a realizar una serie de prácticas que produzcan beneficios a la sociedad perseguidos por cada Comunidad Autónoma, a cambio de un beneficio económico. El Código exige que cada atribución patrimonial esté justificada precisamente por la obligación correlativa que contrae la otra (o atribución que realiza).

En efecto, se trata de contratos de causa onerosa, donde las partes se obligan a realizar contraprestaciones recíprocas entre sí, siendo la prestación de una de ellas la causa de la obligación de la contraparte. Así, ambas partes reciben un beneficio y se obligan a llevar a cabo un sacrificio a favor de la otra parte.

De hecho, como señala AMAT LLOMBART, el agricultor o titular de la explotación se obliga contractualmente a llevar a cabo en la misma, determinados compromisos, medidas, actividades o acciones en provecho del desarrollo rural sostenible (prestación). Por su parte y en compensación o retribución, la Administración competente remunerará dichos compromisos del agricultor en la forma o modalidades legalmente previstas, como veremos más adelante (contraprestación).

No se trata de un contrato con causa “remuneratoria”, ya que como hemos visto anteriormente, se caracterizan en que el beneficio que obtiene una parte está encaminado a compensarla de alguna prestación ya realizada por ella libre y espontáneamente, sin embargo en estos casos no tienen derecho a exigir contraprestación o remuneración alguna, por lo que no se podría aplicar a este caso, se refiere más bien al contrato atípico de subvención, entre otros.

Por lo tanto, el contrato territorial, es un contrato oneroso, ya que el agricultor va a recibir una retribución por su trabajo, asumiendo una serie de obligaciones; no se trata de una subvención, sino que se retribuye el trabajo realizado.

Además de onerosa, como hemos estudiado, debe existir, ser lícita y veraz, requisitos que se cumplen en el caso del contrato territorial.

Las Comunidades Autónomas deberán reflejar en los contratos territoriales los compromisos a cumplir en la explotación agraria por el beneficiario, así como las contraprestaciones que la Administración suscriptora se compromete a otorgar al beneficiario (art. 4.2.g) y h) RD 1336/2011).

Respecto a los compromisos, éstos deberán ser expresados de forma determinada y concreta en sus aspectos cualitativos y cuantitativos, de manera que su contenido resulte comprensible e inequívoco para el titular, y su cumplimiento resulte objetivamente verificable por la Administración responsable del control (art. 6.4 RD 1336/2011).

Y en lo que respecta a las contraprestaciones que la Administración suscriptora se comprometa a otorgar al beneficiario del contrato serán adecuadas para compensar los efectos negativos sobre la economía de la explotación que se deriven del cumplimiento de los compromisos adoptados, pudiendo añadir, a criterio de la Administración suscriptora una serie de incentivos que atenderán a determinadas circunstancias previstas en el artículo 6.7 del RD 1336/2011, y que analizaremos más adelante.

## 9.2. El carácter formal del contrato territorial

### a) *La forma de los contratos en el Derecho español*

AMAT LLOMBART<sup>286</sup> entiende que en sentido general, la forma del contrato es el medio mediante el cual se produce y se exterioriza la declaración de voluntad en que consiste el consentimiento y los demás elementos que en cada contrato acompañen a esa declaración. Es un elemento natural de cualquier contrato: no hay negocio o acto jurídico que no tenga una forma determinada. Ahora bien, la forma se refiere fundamentalmente a la declaración de voluntad, pues ésta sin una forma no podría existir. Dice LACRUZ que el contrato ha de tener siempre alguna forma de exteriorización, y por ello nuestro Derecho no considera a la forma como requisito genérico de la validez del contrato (no aparece en el artículo 1261 CC).

Podemos afirmar por tanto, que la forma se requiere para todos los contratos, o dicho de otro modo, que todos los contratos son formales. Sin embargo, no vamos a referirnos a esta concesión de la forma, sino a aquélla que se requiere cumplimentar para la validez o eficacia de un determinado negocio, y que debe expresarse a través de signos concretos.

---

<sup>286</sup> AMAT LLOMBART, P. "La forma en los contratos", en *La contratación en el sector turístico a partir de las nociones de derecho civil, personal y patrimonial*, op.cit., p. 212.

En primer lugar, debemos partir de la base del principio antiformalista que proclama nuestro Código Civil en su artículo 1.278, el cual establece que «los contratos serán obligatorios, cualquiera que sea la forma en que se hayan celebrado, siempre que en ellos concurran las condiciones esenciales para su validez».

No obstante, el artículo siguiente prevé la posible exigencia de forma en determinados contratos: «si la ley exigiere el otorgamiento de escritura u otra forma especial para hacer efectivas las obligaciones propias de un contrato, los contratantes podrán compelerse recíprocamente a llenar aquella forma desde que hubiere intervenido el consentimiento y demás requisitos necesarios para su validez».

BLASCO GASCÓ indica que la exigencia de una forma específica puede obedecer a razones muy diferentes: así la misma puede servir para dar certeza a la declaración de voluntad, que es requerida para determinados contratos que por su trascendencia en el patrimonio del obligado se le quiere rodear de las máximas garantías en su celebración, tal ocurre con la donación de bienes inmuebles (art. 633 CC); otras veces su exigencia se justifica para favorecer la prueba del contrato, bien entre las partes, bien frente a terceros, como entienden los arts 1218 y 1227 CC referidos al documento público y privado; igualmente, la cumplimentación de una determinada forma, concretamente, la que consiste en un documento público, permite el acceso de dicho contrato a un Registro público, con las



consecuencias en orden a su publicidad que de los mismos se derivan<sup>287</sup>.

Se suele distinguir entre dos tipos de formas, la forma *ad solemnitatem* o *ad substantiam*, y la forma *ad probationem*.

La primera de ellas constituye un requisito esencial del contrato, de tal manera que hasta que no se cumple, dicho contrato no se ha perfeccionado; su falta, en consecuencia, acarrea la nulidad del mismo.

Por su parte, la forma *ad probationem* es aquella cuya exigencia está más relacionada con la eficacia del contrato, que con su validez. Normalmente sirve para la prueba del mismo, pero no se trata de su única función.

Lo que caracteriza esta forma es que su cumplimentación puede ser obligatoria para las partes, pero su incumplimiento no implica la invalidez del negocio, afectando únicamente a su eficacia en alguno de sus aspectos. Por ejemplo, podrá incidir sobre los efectos del contrato, cuando se hace depender de su cumplimentación la exigibilidad de las obligaciones que de él nacen, porque así lo hayan

---

<sup>287</sup> BLASCO GASCÓ, F. "La forma del contrato: significado" en *Derecho Civil. Obligaciones y Contratos*, op.cit.

pactado las partes, o porque el efecto típico (ejemplo: la transmisión del dominio), se liga al otorgamiento de escritura pública<sup>288</sup>.

Existen otros tipos de clasificaciones aplicables a la forma del contrato, como la propuesta por CASTÁN TOBEÑAS<sup>289</sup>, que diferencia entre la forma *verbal* u *oral* y la forma *escrita* o *documental*, dependiendo de que se manifieste mediante palabras o por escrito.

La forma puede ser *voluntaria* o *legal* o *necesaria*. La forma será voluntaria si son las partes las que convienen una determinada forma para su contrato en particular. Sin embargo será legal o necesaria, cuando la forma viene impuesta por la ley de modo imperativo.

En cuanto a la forma escrita, podemos distinguir a su vez la forma privada, si consiste en que el autor del consentimiento lo emita sin más requisito que la firma del contrato, o bien pública, cuando se exige la intervención de un tribunal, notario o autoridad pública así como el empleo de ciertas formalidades.

---

<sup>288</sup> BLASCO GASCÓ, F. "Forma ad substantiam y ad probationem" en *Derecho Civil. Obligaciones y Contratos*, op.cit.

<sup>289</sup> CASTÁN TOBEÑAS, J. op.cit.

### *b) La forma del contrato territorial*

En el caso de los contratos territoriales, el RD 1336/2011, en su artículo 2, bajo el título “Definición y carácter del contrato”, dispone que «El contrato territorial es 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».

Sin embargo, esta normativa, pese a indicar que se trata de un contrato que reviste cierta formalidad, nada más dispone acerca de la misma, así que podemos interpretar que será la forma escrita la que se utilice en la contratación, ya que deberá contener una serie de elementos como son los compromisos a cumplir en la explotación agraria por el beneficiario, así como las contraprestaciones que la Administración suscriptora se compromete a otorgar al beneficiario, entre otros; elementos que entendemos deberán plasmarse en forma escrita, con el fin de compelerse a su cumplimiento ambas partes en caso de que fuere necesario.

Además, la forma escrita es la habitual en contratos en los que participa el sector público o una Administración Pública como es el caso, y es conveniente en cualquier tipo de contratos, ya que confiere claridad y seguridad jurídica a los acuerdos, además de favorecer la prueba del contrato y dar certeza a la declaración de voluntad.

Como ya hemos comentado con anterioridad, dependerá de las características de la explotación objeto del contrato la suscripción de determinados compromisos y sus correlativas contraprestaciones. Por tanto, no tratándose de contratos de adhesión idénticos, sino específicos y redactados *ad hoc* para cada situación particular, resulta aconsejable, incluso me atrevería a decir necesario, plasmar por escrito todos los compromisos que deberá cumplir el agricultor durante el tiempo de vigencia del contrato, así como el modo de cálculo de las contraprestaciones.

Por otro lado, cabe destacar que el procedimiento de suscripción de este tipo de contratos será a través de las correspondientes bases o normas reguladoras que aprobará cada Comunidad Autónoma en su territorio, y en su caso se resolverán las oportunas convocatorias (art. 8.1. RD 1336/2011).

Dichas bases o normas reguladoras serán publicadas en el Diario Oficial de la Comunidad Autónoma, y contendrán una serie de datos previstos en el art. 8.2. del RD 1336/2011, de lo cual se desprende que la forma habitual de contratación será escrita.

Lo único que dispone el RD 1336/2011 al respecto es que el contrato territorial deberá poseer su código autonómico de registro, el cual, en su caso, permita identificar el tipo de contrato territorial de que se trata (art. 4.2).

A juicio de AMAT LLOMBART, muy posiblemente las Administraciones competentes elaborarán diversos modelos o contratos-tipo que sirvan para llevar adelante con agilidad, publicidad y transparencia la suscripción de contratos territoriales<sup>290</sup>.

En tal supuesto, la forma contractual se configura como esencial o *ad solemnitatem*, por cuanto la relación jurídica contractual tan sólo quedará formalizada a todos los efectos cumpliendo el requisito de forma exigido de manera “oficial” por la convocatoria pública al efecto, es decir, cumplimentando el contrato-tipo o modelo oficialmente elaborado por la Administración convocante.

Y habida cuenta de que se trata de una forma *ad solemnitatem*, hasta que no se observe la misma, dicho contrato no se habrá perfeccionado, por lo que su falta, en consecuencia, acarreará la nulidad absoluta del contrato.

En todo caso, siendo la forma solemne la excepción en nuestro ordenamiento jurídico, en el que reina el principio antiformalista, dicha forma deberá ser establecida expresa y claramente por una disposición legal, que posiblemente sea autonómica en el caso del contrato territorial, que así lo exija y determine.

---

<sup>290</sup> AMAT LLOMBART, P. “Instituciones jurídicas para el desarrollo sostenible del medio rural: el modelo de agricultura territorial, el contrato territorial y el contrato territorial de zona rural”, op cit., p. 183.

La utilidad de esta forma *ad solemnitatem* para este tipo de contratos consiste en un mayor orden y control de los contratos suscritos, y en la homogeneidad de los mismos, que revestirán una forma similar entre ellos.

Para finalizar este apartado, cabe destacar que, a criterio de la Comunidad Autónoma, los contratos podrán ser de carácter *individual* o bien establecerse por *tipos homogéneos*. Así lo prevé el artículo 4.1 del RD 1336/2011.

Los contratos territoriales serán de carácter individual cuando sus finalidades específicas y los compromisos y contraprestaciones aplicables se determinen caso por caso según la situación y potencialidades de cada explotación.

Por el contrario, los contratos territoriales se establecerán por tipos homogéneos cuando persigan unas mismas finalidades específicas, estén dirigidos a explotaciones agrarias que compartan la misma tipología, zona rural u otras circunstancias, o tengan la misma financiación o normativa específica de regulación. Los contratos de un mismo tipo tendrán contenidos comunes, sin perjuicio de que cada uno pueda incorporar los elementos precisos de ajuste a la situación y potencialidades propias de cada explotación.

### 9.3.La duración del contrato territorial

#### a) Introducción

La duración del contrato se configura como en un elemento que es considerado por la doctrina como *accidental*.

Para entender mejor su alcance conceptual, debemos partir de la distinción que realiza la doctrina entre los elementos *esenciales*, *naturales* y *accidentales* de todo contrato<sup>291</sup>.

Los primeros, los elementos esenciales son aquellos indispensables para que se pueda hablar de contrato, es decir, el consentimiento, el objeto, la causa y la forma cuando su exigencia sea *ad solemnitatem*.

Por el contrario, se conocen como elementos *naturales* aquéllos que se integran en cada tipo contractual y que se imponen por el legislador a falta de una disposición de contrario de las partes, pues son los que por naturaleza corresponden a ese contrato, como sería la responsabilidad por evicción en la compraventa o la gratuidad en el mandato.

---

<sup>291</sup> Entre otros autores, estudia esta clasificación BLASCO GASCÓ, F. op.cit., LACRUZ BERDEJO, J. *Elementos de Derecho civil, II Derecho de Obligaciones*, Vol. 2º, Ed. Dykinson, Madrid, 2013, LALAGUNA DOMÍNGUEZ, E., *Estudios de Derecho Civil, Obligaciones y contratos*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2003, ALBALADEJO GARCÍA, M., *Instituciones de Derecho civil, II*, Ed. José Mª Bosch Editores, Barcelona, 1994, y CASTÁN TOBEÑAS, J., *Derecho civil español, común y foral*, Reus, Madrid, 2007.

Finalmente, se consideran elementos *accidentales* aquéllos que por voluntad de las partes pueden acompañar a un determinado contrato, como ocurre con la condición, el término y el modo.

Así pues, el término o duración del contrato sirve para acotar temporalmente los efectos que provoca el mismo.

En este sentido, BERCOVITZ RODRÍGUEZ-CANO y MARÍN LÓPEZ<sup>292</sup> definen el «término» como la determinación del momento en el que se produce el inicio o fin de los efectos jurídicos de un determinado acto, relación jurídica o contrato, o en la concreción de la duración de tales efectos. El término puede ser inicial, cuando de su llegada depende el comienzo de los efectos; o final, si lo que depende de él es la cesación de los efectos. Su régimen jurídico general se establece en los arts. 1125 a 1130 del CC.

El artículo 1125 se refiere a las obligaciones que sólo serán exigibles cuando llegue un día cierto, que llegará seguro pero no se sabe cuándo. En caso de no saber si el día llegará o no, se tratará de una obligación condicional-

*Artículo 1125: «Las obligaciones para cuyo cumplimiento se haya señalado un día cierto, sólo serán exigibles cuando el día llegue.»*

---

<sup>292</sup> BERCOVITZ RODRÍGUEZ CANO, R. y MARÍN LÓPEZ, M.J. "El término. El término como elemento accidental del contrato", en *Requisitos esenciales del contrato. Elementos accidentales del contrato*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2010.



*Entiéndese por día cierto aquel que necesariamente ha de venir, aunque se ignore cuándo.*

*Si la incertidumbre consiste en si ha de llegar o no el día, la obligación es condicional, y se regirá por las reglas de la sección precedente».*

El siguiente artículo, el 1.126, se refiere a la importancia de los plazos establecidos para el cumplimiento de la obligación, ya que si se incumplieren, podría beneficiarse a una de las partes en detrimento del otro.

*Artículo 1.126: «Lo que anticipadamente se hubiese pagado en las obligaciones a plazo, no se podrá repetir.*

*Si el que pagó ignoraba cuando lo hizo, la existencia del plazo, tendrá derecho a reclamar del acreedor los intereses o los frutos que éste hubiese percibido de la cosa.»*

El término se presume establecido en beneficio de acreedor y deudor por regla general, salvo excepciones.

*Artículo 1127: «Siempre que en las obligaciones se designa un término, se presume establecido en beneficio de acreedor y deudor, a no ser que del tenor de aquellas o de otras circunstancias resultara haberse puesto en favor del uno o del otro».*

El Código Civil también prevé que los Tribunales fijen a discreción la duración de un plazo cuando no se señale pero de su naturaleza y circunstancias se dedujere que ha querido concederse al deudor.

*Artículo 1128: «Si la obligación no señale plazo, pero de su naturaleza y circunstancias se dedujere que ha querido concederse al deudor, los Tribunales fijarán la duración de aquél.*

Cabe también la posibilidad de que el deudor pierda su derecho a utilizar el plazo, en los casos que establece el artículo 1.129 del Código Civil:

*Artículo 1129: «Perderá el deudor todo derecho a utilizar el plazo:*

*1.º Cuando, después de contraída la obligación, resulte insolvente, salvo que garantice la deuda.*

*2.º Cuando no otorgue al acreedor las garantías a que estuviese comprometido.*

*3.º Cuando por actos propios hubiese disminuido aquellas garantías después de establecidas, y cuando por caso fortuito desaparecieran, a menos que sean inmediatamente sustituidas por otras nuevas e igualmente seguras».*

Y por último, el Código Civil dedica su artículo 1130 al cómputo de los días en cuanto al plazo se refiere.

*Artículo 1130: «Si el plazo de la obligación está señalado por días a contar desde uno determinado, quedará éste excluido del cómputo, que deberá empezar en el día siguiente.»*

Lo que caracteriza al término es que la producción o cesación de los efectos se hace depender de un momento futuro, pero cierto. Necesariamente ha de llegar, aunque es posible que se ignore cuándo (en función de si la certeza alcanza también al momento exacto en el que se producirá el término, puede distinguirse entre término *cierto* e *incierto*).

Así la nota de la certeza sobre la llegada de ese momento distingue al término de la condición. El artículo 1125 del Código Civil establece que «las obligaciones para cuyo cumplimiento se haya señalado un día cierto, sólo serán exigibles cuando el día llegue. Entiéndese por día cierto aquel que necesariamente ha de venir, aunque se ignore cuándo. Si la incertidumbre consiste en si ha de llegar o no el día, la obligación es condicional, y se regirá por las reglas de la sección precedente».

El término, además de ser futuro y cierto, debe ser posible. La imposibilidad puede ser material (pongamos como ejemplo que se señalara una fecha inexistente), o jurídica (cuando se refiriera a una fecha no consentida por una norma imperativa o prohibitiva).

Como último requisito, se exigirá que el contrato o la obligación sea susceptible de término, ya que existen negocios que no son

susceptibles del mismo, como por ejemplo la aceptación o repudiación de la herencia (art. 990 CC), o la celebración del matrimonio (art. 45.2 CC).

En cuanto a la clasificación de los términos, ésta puede realizarse conforme a distintos criterios. Ya hemos mencionado la distinción entre plazo cierto e incierto, y a continuación indicamos otras clasificaciones:

-Término inicial y final. El término es inicial (también denominado término suspensivo) cuando su llegada provoca el comienzo de los efectos de la obligación. En cambio, el término es final (término resolutorio) si lo que depende de él es la cesación de los efectos.

-Término de derecho y de gracia. El término de gracia, a diferencia del de derecho, es el concedido por el juez a un determinado deudor, incluso en contra de la voluntad del acreedor, que permite aplazar la obligación no ejecutada en tiempo, cuando concurren causas o circunstancias que lo justifiquen<sup>293</sup>. Nuestro Código Civil no permite los términos de gracia, salvo en un caso previsto en el art. 1124 párrafo 3º, en el que faculta al juez para señalar un plazo de cumplimiento cuando el acreedor solicita judicialmente la resolución, pero no cuando pide el cumplimiento.

---

<sup>293</sup> REVERTE NAVARRO, A. *Los términos de gracia en el cumplimiento de las obligaciones*, Edersa, Madrid, 1975, p. 13.

-Término voluntario, legal o judicial. Este criterio obedece al parámetro del origen. Es voluntario cuando el término ha sido establecido por las partes; es legal cuando la fijación del término viene dada por la propia ley; y por último, es judicial cuando corresponde a los tribunales de justicia la determinación del término.

-Término expreso y tácito. El término es expreso si se fija en el contrato de manera explícita. En cambio, existe un término tácito cuando éste pueda deducirse de las manifestaciones de voluntad de las partes, o cuando del propio contenido del deber de prestación o de las circunstancias que rodean su realización se infiere que se ha querido establecer un término. El problema que se plantea en tal caso es cuál será el término, o cuánto durará el plazo. El art. 1128 párrafo primero del CC manda que sean los tribunales los que fijen la duración del plazo.

#### *b) Duración del contrato territorial*

La normativa específica de la figura que venimos estudiando dispone que la duración del contrato territorial deberá ser apropiada a la consecución de las finalidades específicas que en cada caso tenga establecidos. Cuando su cumplimiento requiera la adopción de compromisos plurianuales a medio o largo plazo, se procurará su establecimiento por el mayor período de vigencia que resulte compatible con la normativa y programación presupuestarias, y en su caso con la normativa específica de su marco de financiación (art. 6.1. RD 1336/2011).

Poco o nada nos aporta dicho precepto, ya que dependerá en cada momento de las finalidades específicas a que se alude, las cuales variarán dependiendo de una serie de factores relativos a la zona y al tipo de explotación agraria, entre otros.

Únicamente parece desprenderse del RD 1336/2011 la aplicación del criterio de la máxima duración posible de los contratos plurianuales, de modo que se haga coincidir la extensión temporal de los mismos con el máximo plazo establecido en el marco financiero o presupuestario disponible y aplicable a su implantación. Con ello se persigue aprovechar las disponibilidades presupuestarias habilitadas para los contratos territoriales, lo cual resulta de lo más lógico.

Como ya hemos indicado en el apartado anterior, la duración del contrato se trata de un elemento accidental, lo cual significa que depende de la voluntad de los otorgantes, por lo que aun sin el mismo el contrato no dejaría de existir.

En el caso que nos ocupa, la duración del contrato territorial, más que de la voluntad de los otorgantes dependerá del tiempo que necesite el agricultor para conseguir las finalidades fijadas en el contrato, o dicho de otro modo, las partes del contrato territorial acordarán de manera voluntaria que el acuerdo dure el tiempo necesario y/o adecuado para alcanzar los fines o compromisos previstos en aquel.

Ya sabemos que los compromisos de los contratos territoriales pueden ser diferentes y variados, y es por ello que cada uno precisará de una duración concreta para su consecución. Sin embargo, no olvidemos que la nota común de todos ellos será la intención de garantizar un desarrollo sostenible del medio rural.

Sin embargo, se echa en falta una directriz por parte del RD 1336/2011, que establezca o marque unos límites a la duración de este tipo de contratos, evitando la vaguedad normativa al respecto y la delegación de dicha determinación con carácter absoluto a las Comunidades Autónomas.

Ante tal laguna normativa, nos vemos obligados a acudir a otras fuentes legales complementarias como el Reglamento 1305/2013, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, relativo a la ayuda al desarrollo rural a través del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER) y por el que se deroga el Reglamento 1698/2005 del Consejo, así como al Decreto 2/2012, de 3 de enero, por el que se regula el contrato global de explotación de la Comunidad Autónoma de Cataluña<sup>294</sup>.

Y podemos y debemos inspirarnos en dichas normas para aplicarlas por analogía al contrato territorial, debido a la insuficiencia

---

<sup>294</sup> Consúltense respecto al contrato global de explotación, COSIALLS UBACH, A.M. "La protección del medio ambiente a través de los fondos de desarrollo rural. El contrato global de explotación", en *Estudios de Derecho Agrario*, Universidad de la Rioja, Logroño, 2010, pp. 75 a 90.

normativa del RD 1336/2011, y a que la finalidad y contenido es prácticamente el mismo, ya que la finalidad consiste en incentivar a las explotaciones agrarias para desarrollar un proyecto de explotación que integre las funciones productivas, económicas, medioambientales y sociales de la agricultura, con el objetivo de fomentar la viabilidad de las explotaciones agrarias y alcanzar un desarrollo rural sostenible.

En efecto, el Decreto 2/2012 de la Comunidad de Cataluña, regula un tipo de contrato denominado “*contrato global de explotación*”, que se conceptúa en su artículo 1 como «un acuerdo que define los compromisos de la persona titular de la explotación agraria a través de las correspondientes órdenes de ayuda y la naturaleza y modalidades de las ayudas públicas que constituyen la contrapartida, haciendo uso de los recursos públicos disponibles de la Unión Europea y de las administraciones públicas».

Y lo más importante, el objetivo de este tipo de contrato es idéntico al del contrato territorial objeto de estudio, ya que consiste en incentivar el desarrollo de un proyecto global integrador de las funciones productivas, económicas, medioambientales y sociales de la agricultura con la finalidad de fomentar la viabilidad de las explotaciones agrarias y alcanzar un desarrollo rural sostenible (art. 1.3).

Llegados a este punto, cabe preguntarse qué tipo de compromisos son los que deben establecerse en los contratos



territoriales a cumplir por el titular de la explotación, que analizaremos más detenidamente en el próximo apartado. Ciertamente es que sabemos que deberán ser adecuados para alcanzar las externalidades positivas establecidas en el RD 1336/2011, pero una vez más nos encontramos con una insuficiencia regulatoria, y un vacío que podemos intentar rellenar por analogía acudiendo al Reglamento 1305/2013, que de modo muy pormenorizado y desarrollado enuncia una serie de compromisos y medidas que deben adoptar los agricultores con el fin de alcanzar el desarrollo rural sostenible deseado.

En ese sentido, cabe destacar como compromisos aplicables al contrato territorial los siguientes: recibir servicios de asesoramiento para mejorar los resultados económicos y medioambientales, así como el respeto del medio ambiente y la capacidad de adaptación al cambio climático de sus explotaciones, empresas y/o inversiones; adoptar regímenes de calidad de los productos agrícolas y alimenticios; invertir en activos físicos que mejoren el rendimiento de la explotación; invertir en la generación de actividades no agrícolas como el turismo rural; invertir en infraestructuras que implementen las energías renovables; implantación de sistemas agroforestales, así como la prevención y reparación de los daños causados a los bosques por incendios u otros desastres naturales; invertir en tecnologías forestales y en la transformación, movilización y comercialización de productos forestales; y promover la agricultura ecológica, entre otros.

Pese a la amplitud y diversidad de compromisos previstos por dicho Reglamento, el legislador europeo hace el esfuerzo de establecer la duración prevista para las ayudas destinadas a muchos de ellos, teniendo en cuenta eventuales prórrogas en determinados casos, así como diferentes duraciones para compromisos adoptados inmediatamente después de otros en una misma explotación.

Entendemos que el tiempo durante el que se concede la ayuda debe coincidir con el tiempo necesario para alcanzar el compromiso sujeto a dicha ayuda.

Por tanto, la duración de este tipo de compromisos oscila entre 24 meses y 12 años como veremos a continuación.

Cabe destacar al respecto que, a diferencia del contrato global de explotación, el Reglamento europeo prevé una duración diferente para cada tipo de compromiso.

Así, las ayudas destinadas a fomentar la creación de servicios de gestión, sustitución y asesoramiento destinados a las explotaciones agrarias, así como servicios de asesoramiento forestal, tendrán una duración de cinco años<sup>295</sup> (art. 15.8 y 15.1.a y c). La misma duración prevé el Reglamento como máximo para las ayudas destinadas a los agricultores o agrupaciones de agricultores que participen por primera vez en regímenes de calidad de los productos agrícolas y

---

<sup>295</sup> Esta ayuda tendrá carácter decreciente a lo largo de un período máximo de cinco años a partir de su establecimiento.

alimenticios establecidos en una serie de Reglamentos (art. 16. 1 y 16.3)<sup>296</sup>.

Respecto a la inversión en activos físicos que mejoren el rendimiento global y la sostenibilidad de la explotación, podrá concederse la ayuda a los jóvenes agricultores<sup>297</sup> que se establezcan por primera vez en una explotación agrícola como titulares de explotación respecto de las inversiones realizadas para cumplir las normas de la Unión aplicables a la producción agrícola, también en materia de seguridad laboral. Dicha ayuda podrá concederse durante un máximo de *24 meses* a partir de la fecha de establecimiento. Se trata de la duración más corta establecida para las medidas previstas en el Reglamento 1305/2013.

La ayuda destinada a la creación de empresas para jóvenes agricultores y para actividades no agrícolas en zonas rurales, así como el desarrollo de pequeñas explotaciones, se abonará en al menos dos tramos a lo largo de un período de *cinco años* como máximo. El pago del último tramo, en virtud de los dos primeros casos, estará supeditado a la correcta ejecución del plan empresarial (art. 19.1, a) y 19.5).

---

<sup>296</sup> Esta ayuda consistirá en un incentivo anual, cuyo importe se determinará en función del nivel de los costes fijos ocasionados por la participación en los regímenes subvencionados, durante un período máximo de cinco años.

<sup>297</sup> El Reglamento 1305/2013 define como “joven agricultor” en su artículo 2.1.n) a «la persona que, en el momento de presentar la solicitud, no tiene más de cuarenta años, cuenta con la capacitación y la competencia profesionales adecuadas y se establece en una explotación agraria por primera vez como titular de esa explotación».

En cuanto a las inversiones en el desarrollo de zonas forestales y mejora de la viabilidad de los bosques, el Reglamento distingue entre diferentes compromisos, aplicando a cada uno diversos períodos de duración.

Por ejemplo, la ayuda en virtud de la reforestación y creación de superficies forestales, es la más duradera, ya que se establece un período máximo de *doce años*, y abarcará los costes de establecimiento y una prima anual por hectárea que cubra las pérdidas de ingresos agrícolas y los costes de mantenimientos, incluyendo desbroces previos y posteriores.

Otra medida forestal, como es la implantación de sistemas agroforestales, se concederá a los titulares de tierras privadas y a municipios y a sus asociaciones, abarcando los costes de implantación y una prima anual por hectárea que cubra los costes de mantenimiento durante un período máximo de *cinco años*.

Otra medida interesante consiste en la creación de agrupaciones y organizaciones de productores en los sectores de la agricultura y la silvicultura con miras a conseguir un mayor rendimiento, una comercialización conjunta, así como al establecimiento de normas comunes relativas a la información sobre la producción. En estos casos, los Estados miembros se cerciorarán de que se alcanzan los objetivos del plan empresarial dentro de los *cinco años* siguientes al reconocimiento de la agrupación u organización de productores, y la

ayuda consistirá en una cantidad fija que se abonará en tramos anuales durante a lo sumo *cinco años*.

Por último, los compromisos relativos a las ayudas agroambientales y climáticas (art. 28.5), así como los relativos a la adopción y mantenimiento de prácticas y métodos de agricultura ecológica (art. 29.3), se contraerán por un período de *cinco a siete años*. En el primer caso, el Reglamento establece la posibilidad de ampliar el plazo indicando que *“no obstante, cuando sea necesario para alcanzar o mantener los beneficios medioambientales previstos, los Estados miembros podrán fijar un período más prolongado en sus programas de desarrollo rural con respecto a determinados tipos de compromisos, en particular previendo su prórroga anual una vez finalizado el período inicial. Cuando se trate de nuevos compromisos contraídos inmediatamente después del compromiso asumido en el período inicial, los Estados miembros podrán fijar un período más corto en sus programas de desarrollo rural”*.

En el caso de la agricultura ecológica, el mismo artículo 29.3, dispone que cuando la ayuda se conceda con miras a la conversión a la agricultura ecológica, los Estados miembros podrán fijar un período inicial más corto correspondiente al período de conversión. Cuando la ayuda esté destinada al mantenimiento de la agricultura ecológica, los Estados miembros podrán prever en sus programas de desarrollo rural una prórroga anual una vez finalizado el período inicial. Cuando se trate de nuevos compromisos relativos al mantenimiento contraídos inmediatamente después del compromiso

asumido en el periodo inicial, los Estados miembros podrán fijar un periodo más corto en sus programas de desarrollo rural.

Cabe destacar en cuanto al importe de las ayudas concedidas que los Estados miembros deducirán el importe necesario con objeto de excluir la doble financiación.

Pues bien, hasta ahora hemos analizado los compromisos y las medidas para alcanzar tales compromisos que prevé el Reglamento 1305/2013.

Veamos a continuación cómo regula la duración del contrato global de explotación el Decreto catalán 2/2012, de 3 de enero, por el que se regula este tipo de contrato, que es prácticamente igual al contrato territorial.

Pues bien, este Decreto dedica su artículo 10 al contenido del contrato, y en su apartado segundo establece la duración del contrato en *cinco años*, durante los que las partes están obligadas a cumplir los compromisos contraídos para cada una de las ayudas asociadas, sin perjuicio de la necesaria observancia de los deberes legales derivados directamente de la normativa europea e interna sobre la materia objeto de este Decreto.

A continuación prevé la posibilidad de prórroga, a través de una orden del Consejero o Consejera competente en materia de desarrollo rural, de acuerdo con las previsiones establecidas en la

normativa europea o por nuevas solicitudes en posteriores convocatorias.

Podría pensarse que resulta un poco “atrevido” fijar la duración de un contrato de estas características en un plazo fijo de cinco años, sin tener en cuenta que puede contener diversos compromisos a cumplir de diferente naturaleza y que exigen por ende diferentes plazos para su consecución. Sin embargo, con la previsión de la prórroga, parece que el plazo de cinco años se concede como un mínimo, que se podrá ampliar, si el Consejero competente así lo entiende necesario.

No se establece un número de prórrogas ni el plazo de las mismas, así que de alguna manera flexibiliza el plazo de los cinco años previamente mencionado.

Por lo tanto, si ponemos en práctica el método analógico de aplicación del Derecho, podríamos entender que la duración de los contratos territoriales puede extenderse entre 5 y 7 años, dejando abierta la posibilidad de prórroga cuando sea necesario para alcanzar alguno o varios de los compromisos medioambientales previstos.

Por otro lado, si tomamos como referencia el Programa de Desarrollo Rural Sostenible (PDRS) plurianual (2010-2014), en tal caso la duración máxima de los contratos podría basarse en dicho término, no excediendo por tanto de cinco años.

La insuficiencia del RD 1336/2011 respecto a la duración de los contratos territoriales deja inevitablemente abierta la puerta a cada Comunidad Autónoma para que juzgue como estime conveniente la duración adecuada a la consecución de cada contrato. Lo que desconocemos es si se fijará la duración de manera genérica del contrato suscrito, o diferentes duraciones para cada uno de los compromisos individualmente.

En mi opinión, cada Comunidad Autónoma, debería atender al diagnóstico de la situación de cada explotación en concreto, así como a su capacidad para generar externalidades positivas, con el fin de establecer unos plazos adecuados y acordes con la realidad, indicando de este modo una duración mínima del contrato, y un sistema de prórrogas para cada compromiso en particular. Todo ello, contando con la colaboración y consentimiento del agricultor.



## **10. CONTENIDO DEL CONTRATO**

### **10.1. Introducción**

El contrato territorial es bilateral por cuanto en él se produce la intervención de al menos dos partes contratantes: la Administración (Comunidad Autónoma correspondiente) por un lado, y el agricultor suscriptor, por otra.

La relación jurídica establecida entre ellas, y que tiene por causa inmediata el contrato territorial, genera diversas obligaciones sinalagmáticas o recíprocas a cargo de ambas partes contratantes. Fundamentalmente, el agricultor se obliga a cumplir con los compromisos contenidos en el contrato, realizando una serie de actividades cuya finalidad será eminentemente ambiental, y en consecuencia, en beneficio de la sociedad; y la Administración, a retribuir al agricultor de la manera convenida, habida cuenta el beneficio público que su actividad genera.

### **10.2. El contenido obligacional del titular de la explotación o del terreno beneficiario del contrato territorial**

#### *a) Introducción*

El artículo 4.2 del Real Decreto 1336/2011 establece lo siguiente:

*“2. En la definición del contenido del contrato territorial, las Comunidades Autónomas considerarán, al menos, los siguientes elementos:*

*a) Su código autonómico de registro, con identificación en su caso del tipo de contrato territorial.*

*b) La Administración suscriptora.*

*c) La identificación del titular o titulares beneficiarios.*

*d) La identificación territorial, incluida la referencia catastral, de la totalidad o de la parte de la explotación acogida, su superficie, total y por usos del suelo según clasificación compatible con SIOSE (Sistema de información de ocupación del suelo en España) y Eurostat.*

*e) Las finalidades específicas del contrato.*

*f) Su duración.*

*g) Los compromisos a cumplir en la explotación agraria por el beneficiario.*

*h) Las contraprestaciones que la Administración suscriptora se compromete a otorgar al beneficiario.*

*i) Las líneas de financiación y en su caso la norma o normas reguladoras del contrato.*

*j) Las modalidades de control, seguimiento y evaluación, y la minoración o pérdida de las contraprestaciones en función del grado de incumplimiento de los compromisos.*

*k) Las incompatibilidades.*

*l) El régimen de prórrogas, modificaciones, subrogaciones, resolución y extinción.*

m) *El régimen jurídico del contrato, y cuando proceda la jurisdicción o arbitraje al que en caso de conflicto se someten las partes.*”

De tales elementos el artículo sólo hace referencia al contenido obligacional del contrato territorial en los apartados e, f, g, h, y j.

El apartado e) se refiere a las *finalidades* específicas del contrato. No procede ahora insistir en este aspecto que ha sido suficientemente abordado en el capítulo seis del presente trabajo.

El apartado f) se refiere a su *duración*, de la cual nada más tenemos que añadir por cuanto esta cuestión ha sido tratada en el precedente capítulo 9, apartado 3.

Por tanto lo que queda ahora por desarrollar y analizar con detenimiento son los que la normativa, en sus apartados g) y h), denomina “compromisos a cumplir en la explotación agraria por el beneficiario”, así como las “contraprestaciones que la Administración suscriptora se compromete a otorgar al beneficiario”; éstas últimas serán objeto de análisis en el próximo apartado, deteniéndonos en este momento en los compromisos que el beneficiario del contrato deberá cumplir en la explotación agraria.

Pues bien, los compromisos a cumplir en la explotación agraria por el beneficiario constituyen el núcleo esencial del contenido obligacional del contrato y la causa de la recepción por el agricultor

de las preferencias, prioridades, beneficios, remuneraciones, compensaciones y contraprestaciones a cargo de la Administración.

A cambio de la ejecución de tales compromisos, quedarán contempladas las contraprestaciones que la Administración suscriptora se comprometa a conceder al beneficiario.

Por otra parte, AMAT LLOMBART<sup>298</sup> destaca que se encuentran íntimamente vinculadas a la ejecución de las obligaciones por el agricultor, las modalidades de control, seguimiento y evaluación de aquéllas, así como la eventual minoración o pérdida de las contraprestaciones a percibir en función del grado de incumplimiento de los compromisos.

También se incluirá como contenido del contrato el régimen de prórrogas, modificaciones, subrogaciones, resolución y extinción aplicable al mismo.

Además, del mismo modo que en el resto de contratos, podrá indicarse en el propio contrato territorial que en caso de conflicto cabría acudir a jurisdicción ordinaria o al arbitraje.

---

<sup>298</sup> AMAT LLOMBART, P. "Instituciones jurídicas para el desarrollo sostenible del medio rural: el modelo de agricultura territorial, el contrato territorial y el contrato territorial de zona rural", op cit., p. 185.

*b) Alcance de las obligaciones asumidas por el titular: concepto de “compromiso”*

La palabra compromiso, proviene del latín *compromissum* y significa «obligación contraída»<sup>299</sup>.

El término “compromiso”, en el marco de las técnicas de administración contractual, de las que el contrato territorial de zona rural es un claro ejemplo como venimos estudiando, ya ha sido empleado por la legislación comunitaria anteriormente, por ejemplo para canalizar el reparto de las ayudas agroambientales, en su día reguladas por el artículo 39 del Reglamento 1698/2005, donde se hablaba de “agricultores que suscriban de forma voluntaria compromisos agroambientales por una duración de entre 5 y 7 años, y hoy recogidos en el artículo 28 del Reglamento 1305/2013, de 17 de diciembre de 2013, sobre ayuda al desarrollo rural a través del FEADER, si bien bajo la denominación de “compromisos agroambientales y climáticos”, aunque manteniendo su duración contractual por un período de entre 5 a 7 años (art. 28.5).

Para lo que a nuestro análisis interesa, el concepto viene a significar sustancialmente lo mismo: los compromisos de que hablan la Ley 45/2007 y el RD 1336/2011 son las obligaciones específicas a cargo del agricultor, que constarán expresamente en el documento contractual, y a cuyo cumplimiento y verificación se someterá la

---

<sup>299</sup> Definición extraída del Diccionario de la Real Academia Española de la Lengua.

percepción de la contraprestación por parte de la Administración Pública<sup>300</sup>.

Pese a tener el mismo significado, llama la atención que la palabra “compromiso” se utilice en el ámbito del derecho ambiental, mientras que en derecho privado se emplee de ordinario el término “obligación”.

Así, en materia ambiental, la Ley 45/2007, cuando habla de los contratos territoriales en su artículo 16, dispone 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”.

En la misma línea, el Reglamento 1305/2013 del Parlamento Europeo, en su capítulo dedicado a las Medidas (Capítulo I del Título III), se refiere en todo momento a «compromisos», cuando establece: “la ayuda únicamente se concederá para compromisos que impongan mayores exigencias...” (art. 29.2), o “los Estados miembros procurarán garantizar que las personas que se comprometan a emprender operaciones en el marco de esta medida...” (art. 28.4), entre otros.

---

<sup>300</sup> Vid. AMAT LLOMBART, P. “Instituciones jurídicas para el desarrollo sostenible del medio rural: el modelo de agricultura territorial, el contrato territorial y el contrato territorial de zona rural”, op cit., pp. 185-187.

Sin embargo, basta acudir en el ámbito del Derecho Privado al propio Código Civil, para comprobar que en ningún momento se alude a compromisos, sino a obligaciones.

El Título Primero del Libro Cuarto del Código Civil se titula con la rúbrica “De las obligaciones”, y en su artículo 1089 dispone que “las obligaciones nacen de la ley, de los contratos y cuasi contratos, y de los actos y omisiones ilícitos o en que intervenga cualquier género de culpa o negligencia”.

Quizá en su origen el legislador ambientalista pretendía concienciar a los ciudadanos, más que obligarlos, y es por ello que utilizaba la palabra “compromiso” en lugar de “obligación”. Debemos recordar que pese al carácter sancionatorio de la legislación ambiental, cierto es que se regulan numerosos incentivos y ayudas en contraprestación a compromisos adoptados por el agricultor o ciudadano, por lo que parece más adecuado hacer uso de la palabra “compromiso”.

De contrario, el ámbito civil es más riguroso, y establece obligaciones, en lugar de compromisos.

Pese a todo ello, la noción de compromiso y de obligación es exactamente la misma.

*c) Características generales de los compromisos incluidos en los contratos territoriales*

En relación con las finalidades específicas del contrato, en lo que se refiere a los compromisos del beneficiario, el artículo 6 del RD 1336/2011, en su apartado segundo, establece que éstos «serán coherentes con las finalidades específicas asignadas al contrato territorial, se referirán a actividades a realizar en la explotación agraria acogida, y estarán adaptados a las características y potencialidades individuales de la explotación».

Por tanto, dichas finalidades constituyen el marco global de los objetivos a lograr, y los compromisos suponen las medidas y acciones concretas a ejecutar dentro de tal marco global, a fin de conseguir dichos objetivos. Debe existir coherencia, concordancia y cohesión entre las finalidades y los compromisos.

Por otro lado, además de ser coherentes con las finalidades perseguidas, los compromisos se referirán a actividades a realizar en la explotación agraria acogida al contrato territorial, que puede ser toda una explotación agraria o parte de ella. Es decir, la segunda característica de los compromisos se refiere a su base territorial, ya que su ámbito de aplicación siempre será la explotación agraria.

En tercer lugar, se caracterizan por su adaptación. Estos compromisos estarán adaptados a las características y potencialidades individuales de la explotación, lo cual exige un



análisis y estudio previo de dichas potencialidades, con el fin de dilucidar qué obligaciones serán las convenientes de acuerdo con la estructura de la explotación. Y quién mejor que el agricultor suscriptor para facilitar esta información. Por ello el RD dispone que previamente a la suscripción del contrato territorial, y especialmente en los de carácter individual, la Administración competente podrá realizar o bien requerir al titular para que aporte con su solicitud, un diagnóstico de la situación de la explotación y de su capacidad para generar externalidades positivas que permita la asignación de finalidades específicas y la definición de los compromisos y las contraprestaciones aplicables al caso (art. 6.3 RD 1336/2011).

Tal coherencia entre finalidad o externalidad positiva y compromiso, así como la adaptación tanto de la finalidad como del compromiso a la explotación objeto del contrato, nos llevan a imaginar cuales podrían ser los compromisos a adoptar en este tipo de contratos. Y específico “imaginar” porque en la actualidad no encontramos contratos territoriales suscritos en los que podamos apoyarnos, así que debemos inspirarnos en otras fuentes, como el Reglamento 1305/2013, ya citado, o los contratos globales de explotación de Cataluña.

Otra característica es la que afecta a la concreción de los compromisos. La forma de reflejar estos compromisos en el contrato, será determinada y concreta en sus aspectos cualitativos y cuantitativos, de manera que su contenido resulte comprensible e inequívoco para el titular, y su cumplimiento resulte objetivamente

verificable por la Administración responsable del control (art. 6.4 del RD 1336/2011).

La exigencia de claridad a la hora de reflejar los compromisos a cumplir por el beneficiario, supone la aplicación del principio de transparencia en la asunción de obligaciones, así como del principio de efectividad, a fin de poder comprobar los resultados y externalidades positivas que el contrato haya sido capaz de generar y por los que el titular recibe la contraprestación adecuada.

Llama la atención el hecho de que el artículo 6.4 que acabamos de citar, se refiera al control que ejercerá la Administración para comprobar que efectivamente se están cumpliendo los compromisos adoptados en cada caso, sin embargo el RD 1336/2011 no prevea las consecuencias de un eventual incumplimiento, a diferencia del Decreto “hermano gemelo” 2/2012, de Cataluña, que dedica su capítulo quinto a la ejecución de los compromisos, y dentro del mismo, el artículo 21 al incumplimiento de tales compromisos, previendo para tal caso la reducción o revocación de las ayudas establecidas, sin perjuicio de las posibles sanciones a que el incumplimiento haya podido dar lugar. Incluso contempla que si el incumplimiento de alguno de los compromisos motivara la falta de coherencia del contrato. El director general competente en materia de desarrollo rural con audiencia de la persona interesada puede proceder a la rescisión del contrato<sup>301</sup>.

---

<sup>301</sup> *Artículo 21. Incumplimiento de los compromisos*

A la vista de ese vacío legal en el caso del contrato territorial, nos vemos obligados, una vez más, a acudir a otras fuentes normativas complementarias en aplicación de la analogía legislativa.

Por último, para el caso específico de espacios protegidos o situados en el marco de la Red Natura 2000, el artículo 6.5 del RD 1336/2011 dispone que tales compromisos serán “conformes con su instrumento de gestión y apropiados al logro de los objetivos de conservación que dichos espacios tengan establecidos”.

Tendrán la consideración de *espacios naturales protegidos* aquellos espacios del territorio nacional, incluidas las aguas continentales, y las aguas marítimas bajo soberanía o jurisdicción

---

21.1. Si el titular incumple alguno de los compromisos contraídos a través del contrato global de explotación o las obligaciones legales asociadas, las ayudas establecidas en contrapartida deben ser reducidas o revocadas, en las condiciones que prevé el Reglamento CE 65/2011, de la Comisión, de 27 de enero, y cualquier otro que sea aplicable.

21.2. Por orden del/de la consejero/a competente en materia de desarrollo rural se debe determinar las causas concretas por las que las subvenciones establecidas en contrapartida de las acciones suscritas están reducidas o revocadas, teniendo en cuenta el principio de proporcionalidad, sin que pueda ir más allá del reembolso de todas las cantidades percibidas, incrementadas con el interés legal, y sin perjuicio de las posibles sanciones a que el incumplimiento haya podido dar lugar.

21.3. La reducción o revocación es acordada, si procede, por el/la director/a general competente en materia de desarrollo rural. Si el incumplimiento de alguno de los compromisos motivara la falta de coherencia del contrato global de explotación, el/la director/a general competente en materia de desarrollo rural con audiencia de la persona interesada puede proceder a la rescisión del contrato.

nacional, incluidas la zona económica exclusiva y la plataforma continental, que cumplan al menos uno de los requisitos siguientes y sean declarados como tales:

a) Contener sistemas o elementos naturales representativos, singulares, frágiles, amenazados o de especial interés ecológico, científico, paisajístico, geológico o educativo.

b) Estar dedicados especialmente a la protección y el mantenimiento de la diversidad biológica, de la geodiversidad y de los recursos naturales y culturales asociados.

Así los define la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, en su artículo 27.

Los recursos naturales y, en especial, los espacios naturales a proteger, serán objeto de planificación con la finalidad de adecuar su gestión a los principios inspiradores señalados en el artículo 2 de la ley citada<sup>302</sup>, de entre los cuales podemos destacar el principio de conservación de la biodiversidad y de la geodiversidad.

---

<sup>302</sup> Artículo 2. Principios

Son principios que inspiran esta Ley:

a) El mantenimiento de los procesos ecológicos esenciales y de los sistemas vitales básicos, respaldando los servicios de los ecosistemas para el bienestar humano.

b) La conservación de la biodiversidad y de la geodiversidad.

c) La utilización ordenada de los recursos para garantizar el aprovechamiento sostenible del patrimonio natural y, en particular, de las especies y de los ecosistemas, así como su restauración y mejora.

Los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales son el instrumento específico para la delimitación, tipificación, integración en red y determinación de su relación con el resto del territorio, de los sistemas que integran el patrimonio y los recursos naturales de un determinado ámbito espacial, con independencia de otros instrumentos que pueda establecer la legislación autonómica (art. 16.1 Ley 42/2007).

El Ministerio de Medio Ambiente, con la participación de las Comunidades Autónomas, elaborará, en el marco del Plan Estratégico Estatal del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, unas directrices para la ordenación de los recursos naturales a las que, en todo caso, deberán ajustarse los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales que aprueben las Comunidades Autónomas.

---

d) La conservación y preservación de la variedad, singularidad y belleza de los ecosistemas naturales, de la diversidad geológica y del paisaje.

e) La integración de los requerimientos de la conservación, uso sostenible, mejora y restauración del patrimonio natural y la biodiversidad en las políticas sectoriales.

f) La prevalencia de la protección ambiental sobre la ordenación territorial y urbanística y los supuestos básicos de dicha prevalencia.

g) La precaución en las intervenciones que puedan afectar a espacios naturales y/o especies silvestres.

h) La garantía de la información y participación de los ciudadanos en el diseño y ejecución de las políticas públicas, incluida la elaboración de disposiciones de carácter general, dirigidas a la consecución de los objetivos de esta Ley.

i) La contribución de los procesos de mejora en la sostenibilidad del desarrollo asociados a espacios naturales o seminaturales.

Dichas directrices se aprobarán mediante Real Decreto, en un plazo máximo de dos años, previo informe del Consejo Estatal para el Patrimonio Natural y la Biodiversidad (art. 16.2).

Es objeto de dichas directrices el establecimiento y definición de criterios y normas generales de carácter básico que regulen la gestión y uso de los recursos naturales, de acuerdo con lo establecido por la presente ley (art. 16.3).

Respecto a los objetivos de conservación que dichos espacios protegidos tienen establecidos, la ley 42/2007 establece en su artículo 17 cuáles deben ser, sin perjuicio de lo que disponga la normativa autonómica, y que detallamos a continuación.

a) Identificar y georeferenciar los espacios y los elementos significativos del Patrimonio Natural de un territorio y, en particular, los incluidos en el Inventario del Patrimonio Natural y la Biodiversidad, los valores que los caracterizan y su integración y relación con el resto del territorio.

b) Definir y señalar el estado de conservación de los componentes del patrimonio natural, biodiversidad y geodiversidad y de los procesos ecológicos y geológicos en el ámbito territorial de que se trate.

c) Identificar la capacidad e intensidad de uso del patrimonio natural y la biodiversidad y geodiversidad y determinar las alternativas de gestión y las limitaciones que deban establecerse a la vista de su estado de conservación.

d) Formular los criterios orientadores de las políticas sectoriales y ordenadores de las actividades económicas y sociales, públicas y privadas, para que sean compatibles con las exigencias contenidas en la presente ley.

e) Señalar los regímenes de protección que procedan para los diferentes espacios, ecosistemas y recursos naturales presentes en su ámbito territorial de aplicación, al objeto de mantener, mejorar o restaurar los ecosistemas, su funcionalidad y conectividad.

f) Prever y promover la aplicación de medidas de conservación y restauración de los recursos naturales y los componentes de la biodiversidad y geodiversidad que lo precisen.

g) Contribuir al establecimiento y la consolidación de redes ecológicas compuestas por espacios de alto valor natural, que permitan los movimientos y la dispersión de las poblaciones de especies de la flora y de la fauna y el mantenimiento de los flujos que garanticen la funcionalidad de los ecosistemas.

En definitiva, los compromisos de un contrato territorial deben ser coherentes con las finalidades específicas asignadas al contrato territorial, concretos, adaptables y adecuados a las características y potencialidades individuales de la explotación, y por último, en el caso específico de los espacios protegidos, los compromisos deberán ser conformes con su instrumento de gestión y apropiados al logro de los objetivos de conservación que dichos espacios tengan establecidos.

*d) Características específicas aplicables al contrato territorial de zona rural*

Con carácter específico, el RD 1336/2011, en su artículo 11 ofrece una regulación de los compromisos que deben establecerse en los contratos territoriales de zona rural.

El contenido de los contratos territoriales de zona rural será conforme con las disposiciones aplicables contenidas en el Programa de Desarrollo Rural Sostenible, así como a las determinaciones de las Directrices Estratégicas Territoriales de Ordenación Rural de la Comunidad Autónoma, en caso de que existan. Sus principales finalidades y compromisos deben encontrarse previstos en los planes de zona rural aprobados por las Comunidades Autónomas que hayan sido concertados entre éstas y la Administración General del Estado (art. 11.3).

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.

Dado que el instrumento más adecuado para materializar dicha ordenación del medio rural, así como para concretar localización de las acciones a ejecutar y para compatibilizar los diferentes tipos de actuaciones aplicables, de acuerdo con la Ley 45/2007, es el Plan de



Zona Rural, debe entenderse que la principal aplicabilidad de estas Directrices es la de orientar el diseño y elaboración de los Planes de Zona Rural.

Sin embargo, el RD 1336/2011 nos remite a unas Directrices y Planes de Zona Rural que no están aprobados aún, por lo que no existe concreción normativa en este ámbito particular, pese a que el MARM en su Programa de Desarrollo Rural Sostenible 2010-2014, aprobó un documento de referencia para la elaboración de tales directrices estratégicas territoriales de ordenación rural.

Además, los compromisos de los contratos territoriales de zona rural han de ser diferentes y encontrarse perfectamente delimitados de “otros compromisos” que ya pudieran estar contemplados y financiados por fondos comunitarios (art. 11.4 RD 1336/2011).

A la hora de establecer los compromisos y sus correlativas contraprestaciones, cada Comunidad Autónoma deberá tener en cuenta las posibles ayudas que dicho agricultor suscriptor obtenga por otro tipo de compromisos, con el fin de evitar la duplicidad de ayudas, en virtud del principio *non bis in ídem*.

*e) Los compromisos del contrato territorial en particular. Indeterminación.*

El RD 1336/2011 no facilita más información acerca de los compromisos que deben adoptarse en el contrato territorial, pero

atendiendo al PDRS 2010-2014, los “compromisos básicos” deberán estar determinados en el correspondiente Plan de Zona Rural autonómico, así como los objetivos, orientaciones y demás especificidades.

Estos compromisos básicos deberán aparecer en todos los contratos territoriales, y consistirán en adoptar medidas apropiadas para la conservación del suelo, los recursos hídricos, la diversidad biológica natural, el paisaje rural tradicional, los recursos genéticos agrarios ligados al territorio y para la reducción de emisiones a la atmósfera, entre otros fines de interés público vinculados a las actividades agrarias.

Junto a estos compromisos básicos y comunes a todos los contratos territoriales, entendemos que cada uno de ellos contendrá otra serie de compromisos específicos y adecuados para cubrir las necesidades propias de cada zona.

A la hora de delimitar los posibles compromisos que el agricultor deberá adoptar en su explotación, acudimos a modo de inspiración al Reglamento Europeo 1305/2013 relativo a la ayuda al desarrollo rural a través del FEADER.

En el apartado dedicado a la duración de los contratos ya hemos mencionado algunos de los compromisos para los que este Reglamento prevé una serie de medidas y ayudas, y que son adecuados para los fines que persigue el contrato territorial.

Así, serán compromisos a adoptar, la inversión en activos físicos que mejoren el rendimiento global y la sostenibilidad de la explotación agrícola; la inversión en la creación y el desarrollo de actividades no agrícolas, como la ganadería o la artesanía o el turismo; la creación de agrupaciones de productores con el fin de comercializar conjuntamente los productos y establecer normas comunes, así como obtener mayor rendimiento; utilizar sistemas de agricultura ecológica, entre otros.

Habida cuenta de que los compromisos que establece el Reglamento 1305/2013 son bastante amplios, el contrato territorial deberá contener compromisos más concretos y delimitados, atendiendo al principio de coherencia y de adecuación al estado y características particulares tanto de la zona como de la explotación objeto del contrato.

Podemos tomar en consideración los compromisos más particulares, que han sido encuadrados en tres áreas, como hizo la Generalitat de Cataluña en un Plan Piloto del contrato global de explotación, que como hemos visto anteriormente, es similar al contrato territorial y tiene la misma finalidad.

Dichas tres áreas serían: la mejora de la competitividad de la explotación (área 1), la gestión sostenible de la actividad agraria (área 2), y la diversificación de la economía y calidad de vida en las zonas rurales (área 3). No se nos escapa la evidente influencia

derivada de los tres ejes de medidas que recogía el ya derogado Reglamento 1698/2005 de desarrollo rural.

De la primera área formarían parte compromisos tales como inversiones innovadoras en las explotaciones agrarias, incorporación de jóvenes, seguros de las producciones agrarias y mejora de la calidad alimentaria.

De la segunda área formarían parte compromisos tales como prácticas agroambientales, inversiones para la protección y mejora del medio ambiente e higiene y bienestar animal, e inversiones en la conservación del paisaje. Y a su vez, dentro de las prácticas agroambientales, diferenciaríamos cuatro grupos de compromisos. El primer grupo, relativo a la racionalización de productos químicos (agricultura ecológica, producción integrada, racionalización de productos fitosanitarios en vid, racionalización de productos fitosanitarios en olivar y ganadería ecológica); el segundo grupo, relativo a la conservación de la biodiversidad, protección de los paisajes agrarios, conservación de suelos y aguas (mantenimiento de márgenes vivos en cultivos herbáceos, conservación y mantenimiento de márgenes y muros de piedra seca, protección y conservación de árboles aislados no productivos, siembra de cereales y leguminosas en áreas abandonas, etc.); el tercer grupo relativo a la conservación de estructuras del patrimonio cultural (conservación y mantenimiento de construcciones de carácter tradicional de las explotaciones); y por último el cuarto grupo relativo a la optimización de la fertilización (mejora de la fertilización,

fertilización en base a analíticas de suelos e incorporación de la paja de cereales en el suelo).

De la tercera área formarían parte compromisos tales como la transformación y comercialización de productos agrarios, la diversificación de las actividades en el ámbito agrario (agroturismo y artesanía), los servicios de sustitución de mano de obra por un tiempo determinado, y las inversiones en la mejora de la vivienda.

El objetivo del primer compromiso de esta última área (transformación y comercialización de productos agrarios) consiste en ayudar a la inversión en los sectores de la transformación y la comercialización de productos agrarios, facilitando de este modo la mejora de tales actividades, aumentando la competitividad y el valor añadido de dichos productos.

El segundo compromiso de la tercera área, referente a la diversificación de las actividades en el ámbito agrario (agroturismo y artesanía), tiene como objetivo potenciar las alternativas económicas en el medio rural. Se centrarán en la reconversión de las actividades agrarias y la creación de otras de carácter complementario o alternativo para mantener y consolidar un tejido social viable y crear puestos de trabajo, con el objetivo de garantizar una mejor explotación del potencial intrínseco actual y mejorar el nivel de vida y bienestar de la población rural.

Respecto al tercer compromiso contemplado, que se refiere a los servicios de sustitución de mano de obra, el objetivo consistirá en el apoyo a las explotaciones agrarias para la prestación del servicio del titular y de los trabajadores de la explotación en el caso de enfermedad, maternidad, vacaciones o descanso semanal, para de este modo aumentar la calidad de vida de los agricultores.

Por último, el compromiso consistente en invertir en mejora de la vivienda, tendrá como objetivo efectuar inversiones en la residencia habitual, vinculada a dependencias destinadas a atender las necesidades de las actividades agrarias o complementarias, y ubicada en un núcleo rural de menos de 3.000 habitantes o una vivienda enclavada en suelo no urbanizable.

En todo caso, a la vista de la laguna legal acerca de los compromisos que deben adoptarse en este tipo de contratos, podríamos formular una propuesta de compromisos que serían adecuados para alcanzar las externalidades positivas que persiguen los mismos, y que como ya hemos estudiado, se enumeran en el artículo 3.3 del RD 1336/2011.

Como hemos visto con anterioridad, el artículo 3 del RD 1336/2011 enumera en su apartado tercero algunas de las finalidades específicas del contrato.

Las tres primeras, que consisten en evitar la despoblación del medio rural (a), implantar una actividad agraria multifuncional (b) y

crear y conservar el empleo en el medio rural (c), coinciden en que son actividades socio-económicas.

La primera finalidad, dirigida a evitar la despoblación del medio rural (a), podría alcanzarse con la diversificación de las actividades en el ámbito agrario, como ya hemos mencionado anteriormente, a través del agroturismo, la artesanía, actividades culturales o ganaderas. De este modo, se ofrecería a los jóvenes que no encuentran salida en las zonas rurales, alternativas más allá de la agricultura. Con la implantación de negocios rentables en las zonas rurales, se evitaría el éxodo rural a las grandes ciudades y se potenciaría un comercio y turismo autóctono que propiciaría la creación de empleo y la instalación de las familias en estas zonas rurales.

La segunda finalidad se refiere a la implantación de una actividad agraria multifuncional que contribuya, con interés estratégico para el territorio, a la vertebración y reforzamiento de la cadena de producción, transformación y comercialización de bienes y servicios, pudiendo repercutir asimismo en la mejora de la calidad, la consolidación de mercados locales, la formación, la reducción de insumos, la mejora en la gestión de los residuos, subproductos y emisiones (b).

En mi opinión, esta segunda finalidad está íntimamente interrelacionada con la primera finalidad (evitar la despoblación rural), ya que ambas persiguen la implantación y consolidación de

una estructura socio-económica rentable en las zonas rurales, la cual actualmente no existe en muchísimos municipios.

Pongamos como ejemplo de este tipo de finalidad, una familia que trabaja en su explotación agraria, que tiene cabras y una edificación dentro de la misma dedicada a la elaboración de queso tradicional que posteriormente venden como queso tradicional de calidad. En este caso, se ha generado en dicha explotación una actividad multifuncional, pues no sólo se dedican a la agricultura y a la ganadería, sino que realizan más actividades como son la elaboración de alimentos y su posterior comercialización.

Seguramente si este negocio de venta de quesos funciona como esperan los titulares de esta explotación, necesitarán antes o después más mano de obra, lo cual contribuirá a regenerar la economía de esa zona en concreto, y atraerá turismo gracias al reclamo del exquisito queso con denominación de origen.

En este sentido, la inversión en pequeñas infraestructuras en las explotaciones, como almacenes, centros de transformación de alimentos, establos, mejora en la vivienda, etc., contribuyen a alcanzar esa actividad agraria multifuncional que contribuya a la vertebración y reforzamiento de la cadena de producción, transformación y comercialización de bienes o servicios. Esto supondrá además la consolidación de mercados locales, generando empleo de calidad y seguro, integrando a jóvenes y mujeres en el



mismo, y evitando de este modo la despoblación en las zonas rurales.

Es obvio que todas estas inversiones podrán llevarse a cabo por el agricultor gracias a las contraprestaciones y ayudas percibidas por la Administración, que serán acordes a cada tipo de compromiso.

La tercera finalidad consiste en crear y conservar el empleo en el medio rural, reduciendo su temporalidad, fomentando su calidad y seguridad, la igualdad en el empleo, la conciliación de la vida laboral y familiar, la fijación al territorio de mujeres y jóvenes, así como la integración en la vida laboral de personas con discapacidad o en riesgo de exclusión.

Es decir, esta finalidad persigue en definitiva generar un futuro laboral similar al que tantos jóvenes que residen en zonas rurales observan o encuentran en las zonas urbanas y por ello abandonan su pueblo. Y existen varios compromisos clave para alcanzar esta externalidad positiva como son la inversión en agroturismo, en casas rurales que ofrezcan servicios atractivos tales como rutas por la montaña, paseos a caballo, venta de productos gastronómicos tradicionales, alojamiento en inmuebles tradicionales, participación en labores de la propia explotación agraria, etc., así como invertir en instaurar una actividad agraria multifuncional en la explotación que precise de más mano de obra y genere ingresos adicionales a los conseguidos por la agricultura.

En cuanto a la igualdad en el ámbito laboral, podemos observar cómo el contrato territorial que estudiamos se encuentra dirigido a agricultores sin diferenciar sexos, lo cual no sucedía con la tradicional explotación agraria familiar, en la que el titular era el cabeza de familia, que siempre era hombre.

Por último, el sistema de trabajar en la explotación agraria, en la cual se encuentra la vivienda familiar, propicia indudablemente la conciliación de la vida familiar y laboral.

Una vez enumeradas las finalidades socio-económicas, las siguientes descritas en el artículo 3 del RD 1336/2011, podemos calificarlas como socio-ambientales, concretamente las previstas en los apartados d), e) y f).

Por tanto, a finalidades diferentes, compromisos acordes y distintos a los anteriores.

La finalidad prevista en el apartado d) consiste en mantener *sistemas agrarios tradicionales* de alto valor natural o cultural que en la coyuntura actual tienden al abandono, como es por ejemplo el sistema agrario basado en la «dehesa».

La dehesa es un tipo de paisaje constituido por un terreno de pasto sobre el que se diseminan árboles como la encina, en su variedad de carrasca (*Quercus ilex L. subsp rotundifolia*), el alcornoque, el roble, y a veces el haya o el pino. Constituye una

evolución del primitivo encinar mediterráneo, significando aproximadamente la tercera parte del terreno arbolado de la península ibérica.

Tradicionalmente, en los espacios de dehesa que reunían las condiciones agro-ecológicas necesarias se ponían en práctica cultivos agrícolas que posibilitaban, además de los posibles rendimientos anuales en grano, paja o heno, el aprovechamiento a diente por el ganado (en primavera como forrajeras, en verano como rastrojeras).

Esta práctica se encuentra casi abandonada en la actualidad, siendo necesaria la potenciación de la agricultura en los espacios adehesados como una de las bases del mantenimiento de éstos, puesto que ello permite que los suelos se enriquezcan con fertilizantes naturales provenientes de las cosechas, al mismo tiempo que posibilita una mayor aireación del suelo, aumenta las capacidades de retención de agua..., además de otros efectos positivos como el aprovechamiento de rastrojeras, la limpieza del sotobosque, la alimentación del ganado, entre otros.

En definitiva, la potenciación de los cultivos agrícolas en áreas de dehesas debe utilizarse como un componente esencial en el sistema de explotación de las dehesas, ya que este es el factor que posibilita la integración de la agricultura y la ganadería.

Por su lado, la finalidad prevista en la letra e), está muy relacionada con la anterior, ya que consiste en *conservar y restaurar la calidad ambiental, el suelo, el agua, el patrimonio natural y la biodiversidad autóctona silvestre, la diversidad genética agraria de base territorial, el paisaje rural y el patrimonio cultural*.

Y para alcanzar estos fines está claro que el compromiso a adoptar por el agricultor suscriptor será el de realizar prácticas agroambientales de distinta índole en su explotación.

Cuando hablamos de prácticas agroambientales, debemos concretar. Consistirán en prácticas agroambientales la racionalización de los productos químicos como los fitosanitarios, el fomento de cereales de ciclo largo, la protección y conservación de árboles aislados no productivos, el mantenimiento de márgenes vivos en cultivos herbáceos, la siembra de cereales y leguminosas en áreas abandonadas, la mejora en la fertilización en base a analíticas de suelos y mediante la incorporación de la paja de cereales en el suelo.

Se entiende por *conservar*, mantener algo o cuidar de su permanencia<sup>303</sup>.

Por otro lado, se debe entender por *restauración*, el proceso de reconversión de terrenos perturbados a su estado original u otro uso productivo, o también el proceso de transformación de un medio

---

<sup>303</sup> Definición ofrecida por la Real Academia de la Lengua Española.

degradado que haga posible el establecimiento de los organismos originarios u otros que se aproximen a la biocenosis primitiva.

La primera de las finalidades contempladas en el apartado e) consiste en la conservación y restauración de la *calidad ambiental*. La calidad ambiental representa, por definición, las características cualitativas y/o cuantitativas inherentes al ambiente en general o del medio particular, y su relación con la capacidad relativa de éste para satisfacer las necesidades del hombre y/o de los ecosistemas.

Frenar el cambio climático y abordar los distintos aspectos de la calidad ambiental son importantes retos de nuestra sociedad. Conocer los efectos del cambio global, mitigar las emisiones de CO<sub>2</sub>, medir la huella de carbono y adoptar hábitos de consumo responsables, son los primeros pasos para actuar frente al cambio climático.

En el caso que nos ocupa, el titular de la explotación agraria suscriptor del contrato territorial puede comprometerse a la conservación y restauración de la calidad ambiental a través de la adopción de medidas como la gestión de residuos y su prevención, el control de los vertidos a las aguas, así como el uso de energías renovables en la propia explotación como la energía solar a través de placas solares.

El segundo elemento objeto de conservación y restauración se trata del *suelo*.

Y tres compromisos a adoptar por el agricultor para la consecución de tal fin podrían ser los siguientes: a) reducir al mínimo la alteración del suelo mediante la minimización de la labranza mecánica para conservar la materia orgánica, la estructura y la salud general del suelo; b) mejorar y conservar la cubierta orgánica protectora de la superficie del suelo empleando cultivos de cobertura o residuos de cultivos con vistas a proteger la superficie del suelo, conservar agua y nutrientes, promover la actividad biológica del suelo y contribuir al manejo integrado de las malas hierbas y las plagas; y por último, c) cultivar una mayor variedad de especies de plantas, tanto perennes como anuales, en asociaciones, secuencias y rotaciones en las que se pueden incluir árboles, arbustos, pastos y cultivos para mejorar la nutrición de los cultivos y mejorar la resistencia del sistema.

Estas tres prácticas suelen asociarse con la agricultura de conservación, adoptada principalmente en regiones desarrolladas, así como en vías de desarrollo.

Sin embargo, para conseguir la intensificación sostenible necesaria para incrementar la producción de alimentos, es necesario que tales prácticas se acompañen de otras prácticas de gestión, como son las siguientes: el empleo de variedades bien adaptadas y de alto rendimiento con una calidad nutricional mejorada y resistentes al estrés biótico y abiótico; la nutrición mejorada de los cultivos basada en unos suelos sanos, mediante la rotación de

cultivos y el uso racional de fertilizante orgánico e inorgánico; el manejo integrado de plagas, enfermedades y malas hierbas empleando prácticas adecuadas, biodiversidad y plaguicidas selectivos y de bajo riesgo cuando sea necesario; y por último, la gestión eficiente del agua mediante la obtención de más cultivos con menos agua, al tiempo que se conserva la salud del suelo y se reducen al mínimo las repercusiones fuera de la explotación.<sup>304</sup>

El tercer elemento objeto de especial atención por parte del suscriptor del contrato, debe ser el *agua*, un bien muypreciado por ser esencial para que la agricultura y ganadería subsistan y por su escasez, sobre todo en la Comunidad Valenciana.

---

<sup>304</sup> En materia de conservación y restauración del suelo, consúltese la doctrina extranjera como PRETTY, J. *Agricultural sustainability: Concepts, principles and evidence*, Phil Trans Royal Society of London, 2008, pp. 447-466; BRUINSMA, J. *World Agriculture: Towards 2015/20130*, Reino Unido, Earthscan Publications Ltd y Roma, FAO, 2003; KASSAM, A.H., FRIEDRICH, T., SHAXSON, F. y PRETTY, J. *The spread of Conservation Agriculture: Justification, sustainability and uptake*, Int. Journal of Agric. Sust, 2009, pp. 292-320; LINDWALL, C.W. y SONNTAG, B., *Landscape transformed: The history of conservation tillage and direct seeding*, Saskatoon, Canadá, Knowledge Impact in Society, 2010. Y entre nosotros, GONZÁLEZ SÁNCHEZ, E.J., RODRÍGUEZ LIZANA, A., “Agricultura de Conservación y medio ambiente” en *Técnicas de agricultura de conservación*, / coord. por Jesús Antonio Gil Ribes, Gregorio Lorenzo Blanco Roldán, Antonio Rodríguez Lizana, 2004, pp. 9-14; HOLGADO CABRERA, A. “Uso correcto de herbicidas en agricultura de conservación” en *Vida Rural*, nº 194, 2004, pp. 40-43; HERNANZ MARTOS, J.L., “Una experiencia de 20 años en Agricultura de Conservación” en *Técnicas de agricultura de conservación* / coord. por Jesús Antonio Gil Ribes, Gregorio Lorenzo Blanco Roldán, Antonio Rodríguez Lizana, 2004, págs. 95-100.

Por lo tanto, un compromiso básico para toda explotación debería ser la adopción de sistemas de optimización del uso del agua con sistemas de riego más eficientes como por ejemplo el de riego localizado.

En este sentido, la futura “Estrategia Nacional para la Modernización Sostenible de los Regadíos, Horizonte 2015”, pretende dar continuidad al esfuerzo realizado para mejorar la gestión del agua, y promover la sostenibilidad del regadío iniciada ya con el Plan de Choque de Modernización de Regadíos 2006-08, constituyendo una pieza básica del nuevo modelo de agricultura sostenible, que con un objetivo claro de fomento del empleo en las zonas rurales mediante la modernización de las explotaciones de regadío, se configura además como una herramienta para ordenar el territorio, mantener el espacio y fijar población en zonas rurales.<sup>305</sup>

En cuanto a la conservación del *patrimonio natural*, es fundamental el cuidado, la protección y el buen uso de los recursos naturales, para obtener una mejor calidad de vida.

En lo referente a las medidas que podrían establecerse en el contrato territorial para alcanzar tal fin, podríamos destacar el uso de recursos naturales renovables, el desarrollo de técnicas de acuicultura y el control de la contaminación de aguas, la conservación de la cobertura vegetal y de las cuencas y la

---

<sup>305</sup> Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino. Encuesta sobre Superficies y Rendimientos de Cultivos (ESYRCE), varios años.



generación de recursos forestales para evitar la erosión, así como la conservación de la diversidad biológica de las especies y los ecosistemas representativos.

En cuanto a la conservación de la *biodiversidad autóctona silvestre*, deberán adoptarse las medidas necesarias para garantizar la conservación de la biodiversidad que vive en estado silvestre, atendiendo preferentemente a la preservación de sus hábitats y estableciendo regímenes específicos de protección para aquellas especies silvestres cuya situación así lo requiera. Así lo prevé la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad.

Una medida concreta a adoptar para alcanzar este fin sería establecer una serie de límites a la actividad cinegética en la explotación y sus alrededores, que se contemplen en el contrato.

*La diversidad genética agraria de base territorial* también es foco de atención a la hora de suscribir un contrato territorial, y el agricultor suscriptor deberá adoptar las medidas correspondientes para conservar esta diversidad genética en su explotación.

Respecto al paisaje rural y al patrimonio cultural, un compromiso a adoptar por el agricultor será la conservación y mantenimiento de las construcciones de carácter tradicional de las explotaciones.

La finalidad prevista en la letra f), consiste en *contribuir a la consecución de los objetivos de conservación de los espacios de la Red Natura 2000 u otros espacios o áreas protegidas*. Como marco orientativo para la planificación y la gestión de los espacios Red Natura 2000, la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, establece (art. 41.3) que el Ministerio de Medio Ambiente [y Medio Rural y Marino], hoy de Agricultura y Medio Ambiente, con la participación de las Comunidades Autónomas, debe elaborar unas Directrices de conservación de la Red Natura 2000.

Al respecto, debemos tener en cuenta que el objetivo principal de la Red Natura 2000 es el mantenimiento o restablecimiento en un estado de conservación favorable de los tipos de hábitat naturales y los hábitats y poblaciones de especies de interés comunitario. Asegurarlo permitirá mejorar la funcionalidad de los ecosistemas, favorecer el desarrollo de los procesos ecológicos (que necesitan de poblaciones saludables de especies silvestres y de superficies suficientes de hábitats naturales) y, por tanto, aumentar la capacidad de los ecosistemas para proveernos de los bienes y servicios ambientales que están en la base de nuestros sistemas productivos y de nuestros niveles de bienestar.

La gestión de los espacios Red Natura 2000 tendrá como finalidad contribuir al mantenimiento o restablecimiento, en un estado de conservación favorable, de los Tipos de Hábitat Naturales de Interés Comunitario y de los hábitats y poblaciones de las Especies de

Interés Comunitario, contribuyendo así a garantizar el mantenimiento de la coherencia global de la Red Natura 2000.

Cada instrumento de gestión (diferente dependiendo de la zona), incluirá una serie de medidas para alcanzar estos fines, y el suscriptor del contrato territorial deberá comprometerse a contribuir de forma decidida a la consecución de los mismos, dentro de sus posibilidades.

La finalidad prevista en el apartado g) difiere de las anteriores, de naturaleza socio-ambiental, por tener un carácter socio-territorial. Se trata de contribuir a la consecución de objetivos específicos de desarrollo rural sostenible expresamente contemplados en los Planes de Zona Rural que desarrollan el Programa de Desarrollo Rural Sostenible, o en las Directrices Estratégicas Territoriales de Ordenación Rural. Queda de manifiesto el enfoque territorial y de planificación de este objetivo.

En estos casos, a la hora de definir los compromisos correspondientes, habrá que acudir a las Directivas 92/43/CEE del Consejo, de 21 de mayo de 1992, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres y Directiva 2009/147/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 30 de noviembre de 2009 relativa a la conservación de las aves silvestres, y a la Directiva marco del agua de las zonas en cuestión, y las contraprestaciones deberán ser suficientes para compensar a sus beneficiarios por los costes adicionales y las pérdidas de ingresos

que hayan experimentado como consecuencia de las dificultades derivadas de la aplicación de estas Directivas.

Por último, el artículo 3.3 del RD 1336/2011 dedica su apartado h) a la finalidad que consiste en *propiciar el reconocimiento por la sociedad de las externalidades positivas generadas por las actividades agrarias*. Resulta un objetivo tan genérico que podríamos encontrar diferentes tipos de medidas que persigan su consecución, como por ejemplo la organización de conferencias en centros educativos mediante las que se transmitieran los beneficios para la sociedad que se obtienen gracias a su labor e incentivaran a los más pequeños a adoptar prácticas a su alcance para mejorar el medio rural, con el fin de aportar su granito de arena a la sostenibilidad de nuestro medio rural.

### **10.3.Las contraprestaciones y beneficios de la Administración a favor del titular de la explotación**

#### *a) Introducción*

La suscripción y cumplimiento de los compromisos del contrato dará derecho al beneficiario a percibir las contraprestaciones determinadas en el mismo, así como a beneficiarse de las preferencias y prioridades que legalmente le sean aplicables (art. 6.6 RD 1336/2011).

Estas contraprestaciones se otorgarán al beneficiario del contrato en recíproca y justa recompensa a los esfuerzos, acciones, medidas, inversiones y compromisos asumidos.

Además, las contraprestaciones que la Administración suscriptora se comprometa a otorgar al beneficiario serán adecuadas para compensar los efectos negativos sobre la economía de la explotación que se deriven del cumplimiento de los compromisos adoptados, pudiendo añadir, a criterio de la Administración suscriptora un incentivo para estimular la implantación de los contratos en el territorio y facilitar el logro de sus finalidades, un diferencial en dicho incentivo en función de la priorización por tipos de beneficiarios que realice la comunidad autónoma, o una componente para la remuneración de las externalidades positivas generadas.

Habida cuenta la importancia de las contraprestaciones, éstas forman parte del contenido del contrato, como establece el artículo 4. 2.h) del RD 1336/2011.

#### *b) Tipologías de contraprestaciones*

La naturaleza de estas contraprestaciones podrá ser económica o en especie, a criterio de la Administración suscriptora (art. 6.8 RD 1336/2011).

En el primer caso, la contraprestación económica supone el pago dinerario o pecuniario a favor del agricultor de la cantidad o cantidades que corresponda.

No se regula nada más sobre el modo en que se hará efectivo dicho pago, la periodicidad de los pagos o si se efectuará un pago único, las condiciones requeridas para llevar a cabo los pagos, y la cuantía concreta a que ascenderá la contraprestación económica, lo cual es fundamental para que el agricultor decida si le interesa y le compensa o no suscribir dicho contrato.

En el segundo de los casos, cuando se pacte una contraprestación en especie, su concreción quedará al criterio de la Administración suscriptora.

El citado artículo 8 del RD 1336/2011 contempla algunos ejemplos de contraprestación en especie, como la realización por la Administración en beneficio de la explotación de inversiones materiales o inmateriales, entrega de bienes, o prestación de servicios o asistencia técnica. Asimismo, a criterio de la Administración competente, podrán emplearse con el mismo fin exenciones y bonificaciones fiscales, o cualquier otro tipo de beneficio o prioridad que esté legalmente establecido al efecto.

Cabe preguntarse si podría existir un sistema mixto en el que el contrato territorial prevea ambas contraprestaciones al mismo tiempo (económica y en especie), pudiendo añadir al pago de remuneración

en efectivo, alguna compensación en especie o en bienes. En mi opinión, siguiendo a AMAT LLOMBART<sup>306</sup>, no encuentro ningún inconveniente.

En cuanto a la naturaleza de las contraprestaciones incluidas en los contratos, puede ocurrir que éstas tengan naturaleza de subvención. En tal caso, las bases reguladoras también incorporarán los elementos requeridos por la normativa estatal básica para dicha materia.

Por otro lado, y al margen de la distinción básica de las contraprestaciones en orden a su naturaleza de tipo económico o en especie, el RD 1336/2011 contempla otro tipo de clasificación de las contraprestaciones atendiendo a su objetivo a cumplir.

Como ya hemos visto anteriormente, ante todo las contraprestaciones deberán ser adecuadas para compensar los efectos negativos sobre la economía de la explotación que se deriven del cumplimiento de los compromisos adoptados.

Por tanto, podemos calificar a la primera modalidad como “compensatoria”, ya que compensa el lucro cesante que pueda experimentar la actividad de la explotación a causa de la

---

<sup>306</sup> AMAT LLOMBART, P. “Instituciones jurídicas para el desarrollo sostenible del medio rural: el modelo de agricultura territorial, el contrato territorial y el contrato territorial de zona rural”, op cit., p. 188.

implementación práctica de los compromisos en beneficio del desarrollo sostenible del medio rural.

Por ejemplo, en el caso concreto de una explotación agrícola cuyo agricultor se compromete a practicar una agricultura ecológica, ello va a suponer una menor rentabilidad y productividad, por lo que resulta lógico que se compense económicamente con el fin de incentivar estas prácticas, las cuales no se llevarían a cabo en caso contrario por las pérdidas que suponen.

Resulta lógico pensar que únicamente con este tipo de contraprestación “compensatoria” no sea suficiente para que un agricultor suscriba este tipo de contratos, ya que sólo le compensarían de las pérdidas sufridas, pero no obtendría ganancia alguna. Se trataría más bien de un acto de compromiso ambiental, más que rentable, económicamente hablando.

Así que es importante que existan otro tipo de contraprestaciones que incentiven y estimulen la contratación y asunción de compromisos de desarrollo rural sostenible.

En este sentido, el segundo tipo de contraprestaciones podemos denominarlo “incentivadoras”, para estimular la implantación de los contratos territoriales y facilitar el logro de sus finalidades específicas.



El incentivo se aplicará de forma horizontal a todos los suscriptores de contratos territoriales, y deberá ser lo suficientemente atractivo para que el agricultor se anime a formalizar este tipo de contratos y a asumir los compromisos que conlleva.

La tercera modalidad se refiere al objetivo de promover la suscripción de contratos territoriales por determinados sectores de potenciales beneficiarios, a los que la Administración considera como “prioritarios” a la hora de recibir las contraprestaciones.

El artículo 7 del RD 1336/2011 prevé los criterios para determinar dichas prioridades que serán determinadas por las Comunidades Autónomas, y que ya hemos estudiado en el capítulo acerca de los sujetos suscriptores del contrato, al que nos remitimos.

Por tanto, este tipo de contraprestación únicamente se ofertará y aplicará a aquellos casos establecidos como prioritarios por la Comunidad Autónoma correspondiente. Se tratará de un incentivo, un plus o añadido al segundo tipo de contraprestación citado.

La cuarta y última de las modalidades de contraprestaciones, según la clasificación en orden a la finalidad de las mismas, podríamos denominarla “componente para la remuneración de las externalidades positivas generadas”.

Como ya hemos comentado anteriormente, el contrato territorial persigue la obtención de una serie de externalidades positivas, las

cuales contribuyen al desarrollo sostenible del medio rural y por tanto repercuten favorablemente sobre bienes o fines de carácter público, mejorando de este modo los aspectos económico, social o ambiental del territorio donde se encuentra la explotación.

Las bases para la suscripción del contrato territorial que elabore cada Comunidad Autónoma deberán prever qué externalidades positivas se persiguen, y la remuneración correspondiente a cada una de ellas, con el fin de que el agricultor pueda formarse una idea real y ajustada a los compromisos que está dispuesto a asumir, y a los beneficios que percibirá en consecuencia.

Por tanto, lo primero será determinar y concretar las externalidades positivas así como su vinculación a una determinada explotación agraria. En segundo lugar, deberá verificarse su consecución así como el alcance de los efectos positivos obtenidos. Y por último, deberá cuantificarse económicamente dicha remuneración.

En suma y en base a lo expuesto, nos encontramos con cuatro modalidades de contraprestaciones siguiendo la clasificación relativa a su finalidad: las compensatorias, las incentivadoras, las prioritarias y las determinadas.

c) *Preferencias y prioridades*

El RD 1336/2011 prevé la posibilidad de que los titulares de las explotaciones agrarias puedan beneficiarse de las preferencias y prioridades establecidas en el artículo 16.1 de la Ley 45/2007, de 13 de diciembre, siempre y cuando suscriban contratos territoriales de zona rural. Parece, por tanto, que estas preferencias no se aplican a los contratos territoriales genéricos.

En ese sentido, la Ley 45/2007, en su artículo 16.1, prevé que las Administraciones otorguen, dentro del ámbito de sus competencias, una serie de prioridades a los beneficiarios de contratos territoriales concretamente, y a los agricultores en general, con el fin de promover el mantenimiento y la mejora de una actividad agrícola, ganadera y forestal suficiente y compatible con un desarrollo sostenible del medio rural, en particular en las zonas rurales prioritarias o calificadas como de agricultura de montaña.

Estas preferencias pueden traducirse en concesión de derechos o en prestaciones monetarias, y que el precepto citado destaca del siguiente modo:

a) La prestación de una atención preferente a los profesionales de la agricultura, y de ellos prioritariamente a los que sean titulares de una explotación territorial. Esta preferencia se aplicará, en particular, en la asignación de derechos de producción o de pago único de la reserva nacional o derivados de otros fondos o normas comunitarias

o nacionales, y en la percepción de incentivos para la reestructuración sectorial de la Política Agraria Común (Reglamento 1307/2013 sobre pagos directos a los agricultores en el marco de la PAC).

b) La aplicación de las medidas de los Reglamentos comunitarios relativos a la ayuda al desarrollo rural, con carácter prioritario, a los profesionales de la agricultura titulares de explotaciones territoriales.

No debemos olvidar que, pese a que la formalización del contrato territorial es voluntaria, la suscripción del mismo se vuelve obligatoria y necesaria para que el titular de la explotación pueda beneficiarse de tales preferencias y prioridades (art. 12 del RD 1336/2011).

## **11. VICISITUDES E INCIDENCIAS QUE PODRÍAN AFECTAR AL CONTRATO TERRITORIAL**

### **11.1. Introducción aproximativa**

El contrato territorial, como cualquier otro tipo de contrato, existe desde que una o varias personas consienten en obligarse, respecto de otra u otras, a dar alguna cosa o prestar algún servicio, en virtud de lo establecido en el artículo 1254 de nuestro Código Civil.

Además son los propios contratantes quienes establecen los pactos, cláusulas o condiciones que tengan por conveniente, siempre que no sean contrarios a las leyes, a la moral, ni al orden público (art. 1255 CC).

Y no olvidemos que la validez y cumplimiento de los contratos no pueden dejarse al arbitrio de uno de los contratantes (art. 1256 CC).

En el contrato objeto de estudio, ya hemos analizado los sujetos que lo conforman, por un lado la Administración y por otro lado el agricultor suscriptor, así como el objeto, conformado por una explotación agraria.

Llegados a este punto, nos planteamos qué sucedería si como resultado de una serie de circunstancias y vicisitudes eventualmente sobrevenidas, el contrato sufriera modificaciones de ámbito subjetivo y/u objetivo, encontrándonos de nuevo ante un vacío legal en el RD

1336/2011, pues nada prevé al respecto, por lo que debemos acudir al Código Civil como norma supletoria, así como a los principios generales que regulan esta materia en sede de obligaciones y contratos.

Así pues, el Código Civil en su artículo 1203 establece que las obligaciones pueden modificarse: 1º. Variando su objeto o sus condiciones principales; 2º. Sustituyendo la persona del deudor; y 3º. Subrogando a un tercero en los derechos del acreedor.

Estas posibles modificaciones de las obligaciones de un contrato se producen a través de la institución jurídica de la “novación”, figura regulada en la sección VI, capítulo VI (De la extinción de las obligaciones), del Título I (De las Obligaciones) del Libro IV del Código Civil.

La novación tal como fue estructurada en la evolución del Derecho romano ha sufrido una transformación ampliatoria en el Derecho moderno. De la novación como medio de extinción de una obligación a través del nacimiento de otra nueva que la sustituya, se pasó a integrar a su lado la simple «modificación» de la misma obligación sin extinción de ella, y por último en alguna legislación (así, en la alemana) se llegó a suprimir la primacía histórica de la novación sustituyéndola por la cesión de créditos, la asunción de deuda y la dación en pago. Dadas estas alteraciones, PUIG

BRUTAU<sup>307</sup> estima que las variaciones de la obligación a propósito de la novación son recursos del lenguaje sólo admisibles como una abreviatura o elipsis mental, pero no como si se tratara de algo que realmente está sucediendo, y que tal vez sería preferible descartar el concepto de la novación en nuestro Código y regular de nuevo toda la realidad polémica que su supresión dejaría en libertad, incluidos los casos que ahora se consideran novación modificativa. Lo cierto es que los Códigos civiles más modernos siguen regulando la novación, y que si alguno, como el italiano de 1942, se hace eco de las últimas tendencias y mantiene solamente la novación objetiva y subjetiva por cambio de deudor, otros como el portugués de 1966 mantienen íntegramente la ascendencia romana de la novación, si bien regula también las formas modernas de transmisión de obligaciones sin su extinción, mediante la cesión de créditos, la subrogación por el pago y la transmisión singular de deudas.

El Tribunal Supremo ha explicado reiteradamente (SS. 6 marzo 1969, entre otras) que el concepto romano de la novación está ampliado considerablemente en el Derecho español, que incluye dentro de él no solamente la figura tradicional de la novación extintiva, sino también la modificación convencional de las obligaciones - novación impropia o modificativa- , y el deslinde entre una y otra se ha de hacer tomando en consideración la voluntad de las partes y la significación económica de la modificación que se introduzca en la obligación. El efecto de la novación será extintivo de

---

<sup>307</sup> PUIG, BRUTAU J. *Fundamentos de Derecho Civil*, T. II., 1ª Ed., Bosch, Barcelona, 2005.

la obligación sustituida, siempre que la modificación altere o varíe su esencia; cuando esto no suceda la obligación no se extinguirá; pero atendiendo a que en la duda hay que estar por la modificativa, sin que pueda actuar la modificativa ante dos realidades contractuales distintas (S. de 14 de abril de 1988).

Por tanto, cuando hablamos de novación podemos distinguir entre la novación *extintiva* y la novación *modificativa*.

En cuanto a los supuestos que podrían inducirse en la la primera modalidad, serán abordados en el siguiente capítulo de esta tesis junto con el resto de causas de extinción derivadas del contrato territorial. Nos centraremos pues, ahora, en la novación modificativa.

Es corriente en la doctrina distinguir, dentro de la novación modificativa, entre novación objetiva (aquella que supone variar o alterar el objeto de la obligación o sus condiciones principales, artículo 1203.1º CC y concordantes), y novación subjetiva (es decir, aquella que implica un cambio en el elemento subjetivo de la obligación)<sup>308</sup>.

---

<sup>308</sup> SIERRA GIL DE LA CUESTA, I. (Coord.) *Comentario del Código Civil*, Bosch, Barcelona, 2000, pp. 422 a 424. Además, interesa consultar sobre la novación a otros autores como SACRISTÁN REPRESA, G. «Acciones civiles» en *Derecho de Obligaciones; Responsabilidad civil*, Eugenio Llamas Pombo (dir.), Vol.2, 2013, pp. 3-57; GUTIÉRREZ SANTIAGO, P. *El consentimiento de las partes en la novación objetiva de la obligación*, Universidad de León, 2000; CLAVERÍA GOSÁLBEZ, H. «Notas sobre la denominada novación de las obligaciones» en *Estudios de derecho civil en homenaje al profesor Joaquín José Rams Albesa*, coord. por Matilde Cuenca Casas, Luis Antonio Anguita Villanueva, Jorge Ortega Doménech, 2013, pp. 427-434.



Otras alteraciones que pueden sufrir las obligaciones y que también constituirían novación modificativa serían aquellas que afectaran a elementos accesorios de la obligación, o bien otras modificaciones o cambios en el contrato u obligación cuya finalidad fuera la de facilitar la prueba de su existencia y/o contenido (documentación por escrito de un contrato celebrado de forma verbal; documentar bajo escritura pública ante Notario un simple contrato privado, etc.).

A continuación nos centraremos principalmente en las modificaciones de tipo subjetivo y objetivo que puedan afectar a la dinámica y contenido del contrato territorial.

## **11.2. Vicisitudes que implican una modificación subjetiva del contrato territorial**

Como ya bien sabemos, el sujeto susceptible de suscribir un contrato territorial con una Comunidad Autónoma determinada, debe reunir una serie de requisitos previstos en el RD 1336/2011, así como obligarse a asumir diversos compromisos y obligaciones específicos que se ajusten a las características de la explotación agraria objeto del contrato, por lo que podríamos decir que se trata de un contrato en buena parte “hecho a medida” de las posibilidades del titular de la explotación y de ésta misma.

Analizamos a continuación las posibles situaciones susceptibles de causar una modificación subjetiva del contrato, proponiendo soluciones a su régimen jurídico, dada la ausencia de legislación especial que lo contemple.

*a) Acceso a la titularidad de la explotación agraria de un nuevo titular con posterioridad a la celebración del contrato territorial*

Ante todo debemos diferenciar entre el supuesto de sustitución del titular primitivo por uno nuevo y el supuesto de incorporación a la explotación de un nuevo titular que se sume o “asocie” con el titular originario.

En ambos casos nos hallamos ante una modificación subjetiva del contrato (novación subjetiva), ya que el nuevo titular no suscribió originariamente el contrato inicial que vincula a la explotación a cuya titularidad se accede.

En el primero de los casos (sustitución del titular suscriptor del contrato original por otro nuevo) nos encontraríamos ante un supuesto donde se sustituye al agricultor originario suscriptor del contrato territorial, extinguiéndose las obligaciones respecto a este último, pero subrogándose el nuevo titular-contratante en los mismos compromisos que en su día aceptó el titular originario.

En el contrato territorial el agricultor asume básicamente la posición de “deudor” al obligarse a cumplir y llevar a cabo los

compromisos específicos sobre su explotación agraria, y la Administración la posición de “acreedor” al ser la receptora de todos los compromisos. Por tanto, mientras que en hipótesis de laboratorio la Comunidad Autónoma competente podría en teoría ceder su posición acreedora a otra Administración sin necesidad de obtener el consentimiento del agricultor (si bien resulta inviable en este tipo de contratos el cambio de Administración por el carácter territorial de los mismos), en cambio un nuevo agricultor no podría subrogarse en la posición del anterior en dicho contrato territorial sin consentimiento expreso de la otra parte del contrato, es decir, de la Administración.

En este sentido, el artículo 1205 del Código Civil dispone que «la novación que consiste en sustituirse un nuevo deudor en lugar del primitivo, puede hacerse sin el conocimiento de éste, pero no sin el consentimiento del acreedor».

Por consiguiente, resulta imprescindible la concurrencia del conocimiento y consentimiento expreso de la Comunidad Autónoma, la cual deberá autorizar la sustitución del primitivo agricultor del contrato territorial por el nuevo agricultor que se subroga en la posición del antiguo.

La novación que opera en este caso por cambio de un deudor por otro (un agricultor por otro), modifica la obligación primitiva en el sentido de alterar únicamente la figura de la persona que en lo sucesivo deberá atender las obligaciones del contrato territorial.

Existen dos figuras en nuestro derecho aplicables a este tipo de supuestos de delegación o sustitución del sujeto suscriptor del contrato territorial (agricultor): la asunción de deuda y la cesión de crédito.

*La asunción de deuda* -reconocida en los Códigos civiles del grupo germánico, alemán, suizo y austríaco-, es también regulada en los más modernos del grupo romanizado – Italia y Portugal-.

Los caracteres básicos de esta institución radican en que la sustitución de un deudor por otro se verifica permaneciendo la misma obligación que se transmite y que se adquiere, pero pudiéndose llevar a efecto aquella sustitución del deudor únicamente con la intervención y consentimiento del acreedor, sin el que no queda libre de su obligación el primitivo deudor.

Por otra parte, la figura de la *cesión del contrato* ha sido concebida como una combinación de cesión de crédito y asunción de deuda recíprocamente efectuada en los contratos bilaterales. Se considera como trilateral: intervienen en la operación, la parte que sale de la relación contractual cedida (cedente), es decir, el agricultor suscriptor del contrato primitivo, la que entra en su lugar (cesionario), o sea, el nuevo agricultor, y la parte que permanece (cedido), la Administración. El consentimiento del cedido puede no ser simultáneo a los de cedente y cesionario, sino anterior o posterior, pero siempre necesario para que la cesión del estatus contractual pueda operarse. El objeto de la cesión del contrato es

precisamente un contrato (el contrato básico, es decir, el contrato territorial) que no debe confundirse con el contrato que provoca la cesión (contrato de cesión). A su vez, este último tiene una causa propia e independiente de la causa del contrato base; aquélla radica en la transferencia de la relación contractual cedida a un nuevo sujeto. De ahí que suele configurarse como negocio abstracto: siempre consiste en la mencionada transferencia de posición contractual, en la que el juego de contraprestaciones del contrato cedido será sólo una noción económica que afectará al móvil impulsivo, pero no a la causa del contrato de cesión en sentido técnico<sup>309</sup>.

Pese a lo expuesto entendemos que en el caso de sustitución del agricultor suscriptor del contrato territorial por otro que se comprometa a asumir los mismos compromisos y acepte las contraprestaciones previstas en el contrato, a mi juicio bastará con que se notifique dicha intención a la Administración suscriptora, la cual deberá consentir dicha sustitución procediendo a realizar el cambio subjetivo que se le requiere sin mayor trámite burocrático.

Ello no obstante, además de verificarse el requisito de la aceptación del cambio por parte de la Administración consideramos que si el agricultor originario ostentaba ciertas cualidades vinculadas al contrato territorial, el nuevo agricultor cesionario deberá a su vez cumplir las mismas condiciones que aquel (como por ejemplo ser

---

<sup>309</sup> SANTOS BRIZ, J. *Comentario del Código Civil*, Tomo 6, Coord. Ignacio Sierra Gil de la Cuesta, Bosch, Barcelona, 2000, pp. 428 y 429.

mujer, joven agricultor, agricultor prioritario), pues dichas condiciones fueron tenidas en cuenta en su día por las partes para celebrar el contrato territorial y así, conformaron el contenido obligacional del mismo.

Pasando ya al segundo de los supuestos (*incorporación a la explotación de un nuevo titular que se suma o asocia al titular originario*), consideramos que se generaría una suerte de cotitularidad, formada por el anterior suscriptor y el nuevo, quien debería adherirse a todas las condiciones contractuales previstas en el contrato territorial de dicha explotación. En este supuesto, no se produce una sustitución sino más bien una ampliación numérica de una de las partes contratantes.

Nos encontraríamos, por tanto, ante una pluralidad de personas en el elemento subjetivo, cuya forma de organización debemos plantearnos.

BLASCO GASCÓ<sup>310</sup> señala que los criterios y formas de organización de la pluralidad de sujetos son diversos a resultas, fundamentalmente, de la voluntad de los sujetos y de la naturaleza de la relación obligatoria. En esta sede es básico el interés de los sujetos pues, de la adopción de un tipo de organización u otro, depende en gran medida un mayor o menor ámbito de libertad, de seguridad o riesgo y de responsabilidad.

---

<sup>310</sup> BLASCO GASCÓ, F. *Derecho Civil. Derecho de Obligaciones y Contratos*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2001, pp. 64 a 66.

El Código Civil prevé básicamente tres formas de organización de los supuestos de pluralidad o colectividad subjetiva. Cada una de ellas responde a criterios distintos y, por tanto, se articula y estructura con base en diferentes principios y finalidades. Además, el Código prevé una serie de normas tendentes a la solución de una cuestión previa: la de determinar, a falta de manifestación legal expresa o de voluntad de las partes, qué tipo de régimen o de organización regula la pluralidad de sujetos.

Las formas básicas previstas en Código civil son la *mancomunidad simple o pura o parciariedad*, la *mancomunidad en sentido estricto o conjunta*, y por último, la *solidaridad*.

Respecto a la primera (*mancomunidad simple o pura o parciariedad*), se refiere el artículo 1138 CC (también los arts. 1685 y 1837 CC). En virtud de este precepto, si del texto de las obligaciones no resulta otra cosa, el crédito o la deuda se presumirán divididos en tantas partes iguales como acreedores o deudores haya, reputándose créditos o deudas distintos unos de otros.

Cada acreedor, por tanto, lo es de una parte del crédito y cada deudor lo es, igualmente, de una parte de la deuda. Así, cada acreedor parciario (parciariedad activa) puede exigir del deudor sólo su parte de la prestación; y cada deudor parciario (parciariedad pasiva) sólo puede ser constreñido a cumplir su parte de la deuda. Mas la relación obligatoria es única pues la cotitularidad presupone

la unidad e identidad de las posiciones jurídicas subjetivas de crédito y deuda.

La segunda de las formas de organización de la pluralidad subjetiva consiste en la *mancomunidad en sentido estricto o conjunta*, y supone que el crédito o la deuda se atribuye al conjunto de acreedores o de deudores en mano común, es decir, a la comunidad, de manera que la legitimación es, en principio, colectiva. Así, el art. 1139 CC<sup>311</sup> dice que, en tales casos (aunque lo refiere al supuesto de mancomunidad indivisible, vid. Art. 1150 CC<sup>312</sup>), sólo perjudicarán al derecho de los acreedores los actos colectivos de éstos, y sólo podrá hacerse efectiva la deuda procediendo contra todos los deudores.

Por último, la tercera forma consiste en la *solidaridad*. En este caso, la pluralidad de sujetos en el crédito y/o en la deuda se organiza con carácter solidario si cada uno de los acreedores tiene derecho a pedir el cumplimiento íntegro del crédito y/o cada uno de los deudores tiene el deber de prestar íntegramente la deuda. La

---

<sup>311</sup> El artículo 1139 del Código Civil dice así: «Si la división fuere imposible, sólo perjudicarán al derecho de los acreedores los actos colectivos de éstos, y sólo podrá hacerse efectiva la deuda procediendo contra todos los deudores. Si alguno de éstos resultare insolvente, no estarán los demás obligados a suplir su falta».

<sup>312</sup> El artículo 1150 del Código Civil dice así: «La obligación indivisible mancomunada se resuelve en indemnizar daños y perjuicios desde que cualquiera de los deudores falta a su compromiso. Los deudores que hubiesen estado dispuestos a cumplir los suyos, no contribuirán a la indemnización con más cantidad que la porción correspondiente del precio de la cosa o del servicio en que consistiere la obligación».



solidaridad se estructura, por tanto, fundamentalmente sobre la base de la legitimación individual, activa o pasiva.

En el supuesto considerado, que consiste en la incorporación de un nuevo titular al contrato territorial, que se suma o se asocia al titular originario, entendemos que se genera una forma organizativa solidaria, de tal modo que la Comunidad Autónoma contratante podrá exigirle el cumplimiento de los compromisos previstos en el contrato territorial suscrito a cualquiera de los dos titulares contratantes indiferentemente; es decir, el nuevo titular deberá cumplir las mismas condiciones de su socio porque el contrato obedece a una especial situación del agricultor. Además, ambos titulares se comprometen a asumir los mismos compromisos, por lo que son indistintamente responsables del cumplimiento de los mismos frente a la Administración, al margen de que en la organización interna de la explotación pudiera haber un reparto de tareas.

Un ejemplo concreto que resultaría totalmente aplicable en esta sede sería el caso del artículo 18 de la Ley 19/1995, de 4 de julio, de modernización de las explotaciones agrarias, según el cual «1. Para que un agricultor joven reúna la condición de cotitular de una explotación, deberán cumplirse los siguientes requisitos:

a) Que el titular y el agricultor joven acuerden que éste compartirá las responsabilidades gerenciales, los resultados económicos de la explotación, los riesgos inherentes a su gestión y las inversiones que

en ella se realicen, en una proporción mínima del 50 por 100. Dicho acuerdo deberá tener una duración mínima de seis años.

b) Que el titular transmita al agricultor joven al menos un tercio de su propiedad en los elementos que integran su explotación, cuyo uso y aprovechamiento continuarán integrados en la misma.

2. Los acuerdos previstos en las letras a) y b) del apartado anterior deberán formalizarse en escritura pública, y la transmisión a la que se refiere la letra b) deberá inscribirse en el Registro de la Propiedad, si están previamente inscritas las fincas a favor del titular».

Puede darse el caso de que el titular originario tuviera a su vez suscrito un contrato territorial vigente, por lo que cuando el joven agricultor se incorpora a la cotitularidad de la explotación es lógico que asuma también la posición de cotitular en el contrato territorial primitivo, del cual será responsable en régimen de solidaridad.

*b) Titularidad compartida inicial sobre la explotación agraria que se disuelve con posterioridad a la celebración del contrato territorial*

Respecto a la titularidad compartida en la explotación (vid al respecto el Capítulo 7), simplemente recordaremos que la Ley 35/2011, de 4 de octubre, sobre titularidad compartida de las explotaciones define esta modalidad en su artículo 2 como «la unidad económica, sin personalidad jurídica y susceptible de imposición a efectos fiscales, que se constituye por un matrimonio o

pareja unida por análoga relación de afectividad, para la gestión conjunta de la explotación agraria».

Como ya estudiamos en su momento, esta nueva modalidad responde a una realidad fáctica que no estaba sujeta a regulación, esto es, la participación activa de la mujer cónyuge del titular de la explotación en la misma, sin tener por ello derecho alguno sobre la explotación, ni “visibilidad” jurídica oficial.

Como también hemos visto anteriormente, la titularidad compartida es una modalidad que se encuentra entre las distintas formas de organización empresarial mediante la cual los sujetos pueden suscribir contratos territoriales con la Administración.

Y en este apartado dedicado a las posibles vicisitudes que pudieran surgir en el transcurso de la vigencia del contrato, nos planteamos el supuesto de que dicha titularidad compartida se disuelva por diversas razones, como el divorcio, separación o simple acuerdo entre los cotitulares.

Ante una situación así, para la cual el RD 1336/2011 nada prevé, podrían producirse dos situaciones: que ninguno de los cotitulares quisiera continuar con los compromisos adoptados en el contrato suscrito, o por el contrario, que uno de ellos, una vez extinguida la cotitularidad, quisiera continuar con dicho contrato asumiendo los compromisos ahora de forma individual.

No olvidemos que nos encontramos ante un contrato bilateral, en el que toda modificación debe ser consensuada por ambas partes, por lo que ante tal situación entiendo que si se produce la primera eventualidad, los agricultores deberían instar la resolución del contrato ante la Administración, y en el segundo caso, ambos deberían plantear a la Administración la posibilidad del cambio en la titularidad, extinguiéndose la titularidad compartida y resultando la titularidad individual ejercida por uno sólo de los integrantes de la titularidad compartida ya extinta. En este último caso, sería lógico que ambas partes del contrato territorial renegociaran los compromisos a adoptar en vistas a la disminución de sujetos comprometidos al cumplimiento de los mismos. Es obvio que el nuevo titular deberá cumplir los requisitos exigidos por la Administración competente requeridos para asumir los compromisos establecidos en el contrato originario, o en su caso, los nuevos compromisos adoptados a la nueva situación.

*c) Cotitularidad inicial en la explotación que se disuelve con posterioridad a la celebración del contrato territorial*

Caso muy similar al anterior, con la diferencia de que la relación entre los cotitulares no debe ser necesariamente en calidad de cónyuges o análoga, incluyendo en este apartado a las herencias yacentes y las comunidades de bienes.

Retomando el planteamiento de la extinción de la cotitularidad posterior a la suscripción del contrato, alcanzamos la misma solución

prevista para el caso de titularidad compartida, con la puntualización de que si se tratara de titulares propietarios de la explotación, como por ejemplo cinco hermanos, en caso de instar el procedimiento civil de división de cosa común, el contrato territorial deberá extinguirse. Y ello debido a que un procedimiento judicial de esta clase no tiene un final cierto, ya que puede desembocar en situaciones muy dispares, tales como la división de las tierras, la compra por parte de uno o varios hermanos al resto, etc.), además de la larga duración de este tipo de pleitos, que supondría el abandono de la explotación y, por ende, de los compromisos asumidos hasta su resolución.

Sin embargo, podría darse el supuesto de que la comunidad de bienes se disolviera pero el terreno donde la explotación objeto del contrato se ubicara (propiedad de dicha comunidad), fuera divisible, sin por ello perjudicar al objeto del contrato; es decir, que la división del terreno no afectara a la explotación, que ocuparía una de las partes divididas del terreno y adjudicadas a uno de los comuneros.

En tal caso, entendemos que si el comunero convertido ahora en nuevo y exclusivo propietario de la explotación, estuviera interesado en continuar con el contrato territorial suscrito previamente entre la comunidad de bienes y la Administración, no habría inconveniente, siempre y cuando se revisaran los compromisos adoptados y se negociara con la Administración, con el fin de que los mismos fueran ejecutables por el nuevo comunero, así como la remuneración de aquellos, en caso de modificación o reducción de los compromisos.

Como sucede en el caso previsto en el apartado anterior, deberán revisarse los compromisos, ya que la disminución en el número de contratantes podría afectar a la capacidad de cumplimiento de los mismos.

*d) Explotación agraria titularidad de una persona física que pasa a formar parte de una persona jurídica.*

Nos encontramos con el caso de una persona física que suscribe el contrato territorial y con posterioridad decide asociarse con otros agricultores, ya sea en forma de sociedad limitada, sociedad agraria de transformación, o cooperativa, u otras formas societarias.

Se produce nuevamente una modificación subjetiva del contrato, que deberá comunicarse a la Administración, aportando la documentación pertinente en caso de que la Administración acepte dicha modificación.

Deberá adoptarse un acuerdo entre el titular del contrato territorial persona física y el resto de los nuevos socios, mediante el que convengan asumir los compromisos contenidos en el contrato territorial.

Una vez celebrado dicho acuerdo, los socios deberán proceder a la constitución de la persona jurídica en cuestión, aportando toda la documentación relativa a dicha modificación a la Administración, y procediendo a incluirla mediante un anexo al contrato.

Para el supuesto de constitución de una sociedad limitada, los trámites consistirán en redactar unos estatutos, registrar el nombre de la sociedad, elevar a pública la constitución ante Notario, abrir una cuenta a nombre de la sociedad e inscribirla en el Registro Mercantil.

Una vez esté inscrita dicha sociedad, los socios deberán aportar la certificación literal de la misma a la Administración, junto con el acuerdo privado entre los socios mediante el que se comprometen a asumir los compromisos que previamente se adoptaron en el contrato territorial primitivo, o bien, podrán hacer propuestas de nuevos compromisos, habida cuenta de que la nueva forma organizativa posee mayor envergadura y capacidad de acción.

En el caso de las cooperativas, son un tipo de empresas con unas características propias basadas en el funcionamiento democrático y en el alto grado de participación de los socios desde el momento de la constitución, que la diferencian del resto de formas jurídicas existentes. En este sentido, los trámites de constitución presentan algunas particularidades como las siguientes: solicitud de certificación negativa de denominación social, redacción de los estatutos, celebración de la Asamblea constitutiva, escritura pública de constitución, solicitud del CIF, liquidación del impuesto de transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados, inscripción en el Registro de Cooperativas, y darse de alta en la Seguridad Social y del Impuesto de Actividades Económicas.

Y por último, las Sociedades Agrarias de Transformación, sin extendernos en los trámites para su constitución, cabe destacar que también deben inscribirse en el Registro General de las S.A.T. del Ministerio de Agricultura y Pesca.

Por tanto, sea cual fuere el tipo de entidad que se constituya, para que la Administración acepte dicha modificación en la parte subjetiva del agricultor, éstos deberán aportarle toda la documentación relativa a la constitución de la sociedad y al acuerdo privado entre los socios mediante el que asumen los compromisos previstos en el contrato territorial suscrito por el agricultor primitivo persona física.

*e) Persona jurídica dedicada a la agricultura que suscribe un contrato territorial y se extingue*

El Real Decreto Legislativo 1/2010, de 2 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Sociedades de Capital, en su artículo 363 establece las causas de disolución de una sociedad, en las que no vamos a detenernos.

La disolución de la sociedad abre el período de liquidación, regulado en el capítulo 2, sección primera de la misma ley.

Tanto el acuerdo de disolución de la sociedad como su posterior liquidación, suponen la conservación de la personalidad jurídica de la sociedad en cuestión hasta que se finalice la liquidación, sin



embargo la actividad objeto de la misma se ve afectada por dicha situación que la mayoría de las veces se debe a no poder alcanzar el fin social (por insolvencia por ejemplo) o a desacuerdos entre los socios.

En tal caso, entendemos que sería causa de extinción del contrato territorial, recayendo dicha explotación en manos de un acreedor de la sociedad o de uno de los socios. Tal vez en el último de los casos, podría negociarse una subrogación en la posición de la persona jurídica, sin embargo no entendemos que sea factible, habida cuenta la entidad de los compromisos a adoptar por una sociedad que cuenta con una infraestructura seguramente mayor que un titular persona física, será difícilmente equiparable a la del nuevo titular.

No obstante, cabría modificación del contrato en el caso de que a resultas de la liquidación de la sociedad, un socio o un acreedor asumiera el contrato territorial, y cumpliera todos los requisitos exigibles por la Administración para dicha explotación.

*f) Transmisión de la explotación afecta por un contrato territorial o de zona rural.*

El RD 1336/2011 nada prevé en cuanto a los supuestos de transmisión de la explotación agraria sobre la que exista un contrato

activo y en vigor, así como los efectos derivados de dicho cambio en la titularidad jurídica del objeto del contrato<sup>313</sup>.

El modo de transmisión de la explotación agraria puede darse *mortis causa* (sucesión hereditaria) o *inter vivos*, sobre todo en supuestos de adquisición por contrato de compraventa, además de otros como la donación, la permuta, la aportación a una sociedad...

En estos supuestos, lo que nos interesa es analizar en qué situación quedaría el nuevo titular de la explotación, en cuanto heredero de la misma o adquirente a través de alguno de los medios citados.

AMAT LLOMBART<sup>314</sup> señala tres posibilidades que podrían producirse:

- 1) Subrogación subjetiva en el contrato territorial o de zona rural.

En este caso, el nuevo titular de la explotación se subroga en la misma posición jurídica del anterior titular, por lo que, a tal fin, la lógica nos dice que debería cumplir con los mismos requisitos que

---

<sup>313</sup> Acerca de los problemas y vicisitudes de la transmisión de las explotaciones agrarias en derecho francés y español, debe consultarse la obra de MUÑIZ ESPADA, E. *La transmisión de la empresa agraria*, Civitas, Cizur Menor, 2008.

<sup>314</sup> AMAT LLOMBART, P. "Instituciones jurídicas para el desarrollo sostenible del medio rural: el modelo de agricultura territorial, el contrato territorial y el contrato territorial de zona rural", op cit., pp. 199 a 201.

fueron exigidos en su día al primitivo titular que suscribió el contrato territorial.

Además, el nuevo titular deberá aceptar los compromisos contractuales que ya existían en virtud de lo suscrito en el contrato territorial.

Por tanto, entiendo que no cabría la subrogación automática, sino que para que ésta se dé, deberá concurrir la voluntad del nuevo suscriptor, los mismos requisitos exigidos al anterior, así como el consentimiento de la Administración.

2) Renuncia del nuevo titular de la explotación a la posibilidad de subrogarse en el contrato territorial o de zona rural.

Como hemos indicado en el supuesto anterior, la voluntad del nuevo titular de la explotación de continuar con el contrato territorial suscrito por el anterior, es decir la de subrogarse en su posición, debe existir, pues de lo contrario el contrato territorial deberá extinguirse por carecer de base territorial, ya que la explotación agraria se ha transmitido a un nuevo titular que renuncia a la subrogación.

Las consecuencias para al anterior titular dependerán de la duración del contrato, del grado y nivel de cumplimiento de los compromisos asumidos pendientes, del volumen de pagos y/o ayudas recibidas, etc.

En todo caso, podría constituir un caso de resolución contractual por incumplimiento sobrevenido por una de las partes, con la consecuencia de tener que devolver el dinero recibido o restituir las prestaciones y ayudas con que se hubiera beneficiado.

Sin embargo, si la transmisión de la explotación fuera a consecuencia del fallecimiento sobrevenido del titular, no nos encontraríamos ante un caso de resolución, y el heredero no tiene por qué sentirse obligado a cumplir con los compromisos asumidos por su causante.

Una posible solución ante tales circunstancias sería la de trasladar los efectos del contrato territorial a otra explotación agraria que cumpliera los requisitos requeridos legalmente, en cuyo caso tan sólo se produciría una modificación objetiva del contrato, por cambio de explotación agraria del mismo titular que vendió la originaria, debiendo siempre ser aceptada esta opción por la Administración.

3) Incumplimiento de los requisitos exigidos por la legislación vigente para formar parte del contrato territorial o de zona rural (por ejemplo, dejar de ser agricultor profesional...).

El efecto derivado sería la resolución contractual con las consecuencias propias de esta modalidad de ineficacia.

### **11.3. Vicisitudes que implican la modificación del elemento objetivo (explotación agraria) del contrato territorial**

#### *a) Supuestos de concentración parcelaria*

La concentración parcelaria o, mejor aún, integración parcelaria, es una actividad situada en el ámbito de la ingeniería civil agronómica, consistente en agrupar las parcelas de un propietario en el menor número posible de ellas. A la parcela o parcelas resultantes se le denomina finca de reemplazo. Según el Diccionario de la Real Academia Española, consiste en la "agrupación de diversas fincas rústicas de reducida extensión, para unificar y facilitar el cultivo".

Esta actividad se ha llevado a cabo en la mayor parte de los países europeos, en los que, básicamente por motivos históricos, las parcelas se han dividido por herencias provocando un fraccionamiento excesivo de las fincas rústicas.

La Ley de Reforma y Desarrollo Agrario (LRYDA), base sobre la que se ha llevado a cabo este procedimiento agronómico en España, en su artículo 173 define sus fines. La concentración parcelaria tiene por fin primordial la constitución de explotaciones de estructura y dimensiones adecuadas, a cuyo efecto y realizando las compensaciones necesarias entre clases de tierras que resulten necesarias se procurará:

1. Adjudicar a cada propietario en coto redondo el menor número de fincas de reemplazo.
2. Adjudicar contiguas las fincas integradas en una explotación.
3. Suprimir explotaciones que sean antieconómicas.
4. Situar las nuevas fincas en el lugar que mejor pueda atenderlas quien las explote.
5. Dar acceso a las nuevas fincas a las vías de comunicación, modificando y creando caminos.

En resumen, mediante esta actividad agronómica se “intenta”, en lo posible, otorgar al agricultor el mínimo número de fincas a cambio de las parcelas aportadas, todo ello en el ámbito de una red de caminos en mejores condiciones y situadas dentro de lo posible en la ubicación solicitada.

Por tanto, en el caso que nos ocupa, la concentración parcelaria supone una modificación física y jurídica del terreno, es decir de la explotación territorial objeto del contrato, por lo que se vería afectado el objeto del mismo, y su vigencia dependerá del resultado de dicha concentración parcelaria.

En efecto, si los terrenos resultantes de la agrupación cuentan con características similares a la anterior explotación agraria objeto del contrato, entendemos que no debería haber ningún problema para la continuidad del mismo sobre la nueva explotación resultante, comunicando a la Administración los cambios sufridos con el fin de

que se replanteen en su caso los requisitos y compromisos adoptados en el contrato.

*b) Recalificación urbanística del suelo rural o fincas rústicas*

La recalificación del suelo rústico en urbano, urbanizable o industrial por parte de las Administraciones públicas requiere estudios ambientales previos en la mayoría de los casos.

Los cambios de uso de suelo requieren someterse al procedimiento de la Ley 9/2006, de 28 de abril, sobre evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente (siendo necesario un informe de sostenibilidad ambiental) o las leyes autonómicas de evaluación ambiental (siendo necesario un estudio de impacto ambiental) si se trata de recalificaciones para proyectos que ocupan superficies menores.

Tener en cuenta todos estos aspectos es necesario para respetar el medio ambiente y la sensibilidad creciente de la población y las diferentes administraciones en este ámbito.

Pues bien, en el caso de que se recalificara el terreno donde se encuentra la explotación objeto de un contrato territorial, podrían darse dos supuestos con diferentes consecuencias para la prosecución del contrato, que detallamos a continuación:

Supuesto 1. Recalificación jurídica que no afectase todavía a los usos agrarios de la tierra por no haber una transformación física del territorio.

Nos encontraríamos ante una recalificación del terreno rústico que no supondría ningún cambio inmediato en el mismo; pongamos como ejemplo que el terreno se recalificara de rústico a urbanizable, lo cual no significa que deba urbanizarse de inmediato, e incluso, quepa la posibilidad de que nunca se urbanice, o que transcurra mucho tiempo para ello.

En tal caso, el contrato territorial podría continuar vigente, habida cuenta que la recalificación no afecta al objeto del contrato.

Supuesto 2. Efectiva transformación del terreno que impida los usos agrarios: urbanización, construcción de viales, cierre de acceso a pozos, acequias, regadío, etc.

En este supuesto, la recalificación del terreno supone una ejecución inmediata de obras en el mismo que van a impedir los usos agrarios propios de la explotación, ya sea por la construcción de viales o por la urbanización sobre dicho terreno.

En tal caso, el contrato territorial primitivo se extinguiría por falta de objeto e imposibilidad de alcanzar el fin del mismo.



#### **11.4. Revisión o modificación del contenido obligatorio del contrato territorial**

Hasta ahora hemos analizado las modificaciones del sujeto y del objeto material del contrato territorial, los tipos de compromisos que pueden adquirirse a través del contrato territorial, que evidentemente el agricultor suscriptor se compromete a cumplir, y en cuya contraprestación recibirá una retribución económica, también podrían ser susceptibles de cambios o modificaciones provocados por causas diversas.

Será por tanto necesario que en cada contrato territorial, la Comunidad Autónoma correspondiente, a la hora de redactarlo prevea diversos criterios de adaptación del cumplimiento de los compromisos a diversas circunstancias que pudieran sobrevenir, como por ejemplo, una excesiva laboriosidad de los trabajos a efectuar por el agricultor, o por el contrario, la posibilidad de asumir compromisos más exigentes.

Es decir, este tipo de contratos debería poder ser modificados en cuanto a los compromisos y contraprestaciones se refiere. De este modo, por voluntad de ambas partes, podrían adoptarse más compromisos en un momento posterior a la firma del contrato, modificándose al alza la contraprestación percibida, o reduciéndose los compromisos por diversas causas, lo cual originaría una disminución de la contraprestación.

Debemos tener presente que muchos de los compromisos que adopta el agricultor son de resultado incierto, y es por ello que no podemos redactar contratos encorsetados que en la práctica no tendrían ninguna funcionalidad ni éxito.

Porque no olvidemos que el objeto de cada contrato territorial suscrito será una explotación agraria con unas características específicas (extensión, calidad de la tierra, instalaciones, tipos de cultivos, etc.), que determinarán el alcance de los compromisos y de las contraprestaciones que se establezcan, y que podrán distar mucho de otros contratos territoriales. Por tanto, cualquier modificación que pudiera surgir y afectar al contrato, deberá atenderse redactando un contrato flexible ante tales circunstancias.

#### **11.5. Supuestos de incumplimiento defectuoso, parcial o total de las obligaciones contractuales y sus efectos jurídicos. Regulación.**

##### *a) Clases de incumplimiento.*

Apenas nada se dispone en la normativa especial acerca de los posibles incumplimientos del contrato territorial y sus consecuencias, ni de los diferentes tipos de incumplimientos que puedan producirse.

El RD 1336/2011 únicamente prevé en lo que se refiere al posible incumplimiento de tales compromisos por parte del agricultor suscriptor “la minoración o pérdida de las contraprestaciones en

función del grado de incumplimiento de los compromisos” (art. 5.2.j). Sin embargo no contempla ningún régimen sancionador al respecto.

En el sistema jurídico español la noción de incumplimiento puede entenderse como la resultante de combinar dos elementos conceptualmente diversos: la materialidad del incumplimiento o falta de cooperación -en amplio sentido- del contratante y la imputación de tal incumplimiento a una de las partes contractuales. Debe precisarse que el término imputación se emplea aquí no como sinónimo de reproche o atribución subjetiva de responsabilidad, sino simplemente como equivalente al factor o conjunto de factores que permiten que la materialidad de la ausencia de resultado cooperativo en la relación contractual se ponga a cargo de un contratante. Ese factor podrá venir dado, en ocasiones, por un juicio acerca de la conducta: por ejemplo en el reparto del riesgo de ciertas contingencias aceptado y asignado, explícita o implícitamente en el contrato, o en criterios -de oportunidad, o de deseabilidad de las previsibles consecuencias en la mayoría de las situaciones- de atribución del riesgo de un cierto evento de la esfera económica y, en definitiva, jurídica, de un contratante. Imputación, pues, no como recriminación o atribución de culpa, sino como conjunto de criterios de asignación de contingencias a ámbitos o posiciones económicas o jurídicas<sup>315</sup>.

---

<sup>315</sup> GÓMEZ POMAR, F. *El incumplimiento contractual en Derecho español*, Universitat Pompeu Fabra, Facultat de Derecho, Barcelona, 2007.

La responsabilidad contractual o responsabilidad por incumplimiento viene regida en nuestro Derecho por tres principios fundamentales:

a) En primer lugar, el criterio de libertad y autonomía privada. Salvo contadas excepciones (como por ejemplo el art. 1102 CC<sup>316</sup>) las normas son dispositivas y las partes implicadas pueden modularlas a su conveniencia, dentro de los límites generales de la autonomía privada (art. 1255 CC<sup>317</sup>). De este principio deriva que corresponda al acreedor la libre estimación de la reacción frente a la disconformidad de la prestación respecto del programa contenido en la obligación. En determinados supuestos, el acreedor entenderá, o no, que se ha producido un daño, y lo reclamará a su conveniencia, o aceptará la prestación. Sólo después de haberse producido una reacción del acreedor en el sentido de estimar producido el incumplimiento entrarán en juego los parámetros objetivos.

b) En segundo lugar, la prevalencia de las normas especiales establecidas para cada una de las relaciones contractuales típicas, según el criterio que determina que la regla especial prima sobre la general.

c) En tercer lugar, los usos y el principio general de buena fe.

---

<sup>316</sup> El artículo 1102 del CC. dispone que *“La responsabilidad procedente del dolo es exigible en todas las obligaciones. La renuncia de la acción para hacerla efectiva es nula.”*

<sup>317</sup> El artículo 1255 del CC. dispone que *“Los contratantes pueden establecer los pactos, cláusulas y condiciones que tengan por conveniente, siempre que no sean contrarios a las leyes, a la moral, ni al orden público.”*

De modo que, por decirlo brevemente, es el tenor de la obligación el parámetro fundamental (arts. 1091 y 1101 CC), pero el deber de prestación queda regido, además, por la ley (especial y después general), los usos y la buena fe, según ordena el art. 1258 CC.<sup>318</sup>

MONTÉS PENADÉS<sup>319</sup> distingue tres supuestos básicos de incumplimiento: el retardo en la ejecución; la ejecución de una prestación defectuosa; y el incumplimiento definitivo de la obligación.

1) El *retardo o retraso* supone que la prestación es todavía posible y, aunque tardíamente realizada, sería objetivamente satisfactoria. El retraso da lugar a la situación de mora si concurren los requisitos legales.

Este presupuesto también se conoce como *mora debitoris* o mora del deudor.

El mero retraso, en general, no determina la situación de mora o morosidad. El Código Civil regula la cuestión con preceptos como los arts. 1100, 1101 y 1108. De ellos se infiere que para situar al deudor en mora debe mediar una intimación del acreedor, salvo las excepciones que señala el art. 1100.II y III, y también que el deudor en mora queda sujeto a la indemnización de los daños y perjuicios

---

<sup>318</sup> MONTÉS PENADÉS, V. *Derecho Civil. Derecho de Obligaciones y Contratos*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2001, pp. 129-131.

<sup>319</sup> MONTÉS PENADÉS, V. *Derecho Civil. Derecho de Obligaciones y Contratos*, op.cit., pp. 134 y ss.

causados (art. 1101); además en el supuesto de las deudas pecuniarias se delinea un régimen especial de la mora que genera unas específicas consecuencias indemnizatorias (art. 1108).

Respecto a la mora en las obligaciones sinalagmáticas, la cuestión es abordada por el art. 1100.III CC donde se dice que «en las obligaciones recíprocas ninguno de los obligados incurre en mora si el otro no cumple o no se allana a cumplir debidamente lo que le incumbe. Desde que uno de los obligados cumple su obligación, empieza la mora para el otro».

2) *El cumplimiento defectuoso* exige que todavía sea posible corregir los defectos y que, bajo esa corrección, la prestación sea idónea para satisfacer el interés del acreedor.

La prestación es defectuosa cuando no se ajusta al programa de la obligación, lo que puede ocurrir por carencia de identidad de la cosa o del servicio o por no realizarse en su integridad (arts. 1166, 1167, etc. CC).

En las concretas relaciones tipificadas se contienen normas especiales, y por tanto prevalentes, respecto a los vicios o defectos de las cosas o servicios que son objeto de cada uno de tales contratos (arts. 1484 y ss., 1553, 1591, etc. CC, entre otras fuentes normativas).

El carácter defectuoso de la prestación tiene que estimarse, pues, a partir del tenor de la obligación, de las normas especiales que fueren aplicables en defecto de pacto y de la aplicación de los usos y muy especialmente del principio general de buena fe. De modo que al realizar el deudor la prestación corresponde al acreedor la carga de un puntual y diligente examen de la prestación efectuada, y deberá verificar, en el supuesto de disconformidad, la reserva o protesta oportuna pues el acreedor tiene la facultad de rehusar la prestación defectuosa (arts. 1166, 1169, 1176, etc. CC; art. 336 Ccom; art. 6 LOE) y dispone de una pretensión de corrección de la prestación, que comprende también la sustitución de la prestación efectuada por una nueva prestación corregida o la rectificación de los defectos de la realizada ( art. 11.3 LGDCU).

Además, el deudor responderá de los daños y perjuicios ocasionados cuando no pueda exonerarse por razón del caso fortuito y le sea imputado el defecto de la prestación.

Cabe que la prestación defectuosa genere una frustración del contrato en grado suficiente para que pueda fundamentar la resolución, por lo que la jurisprudencia ha llamado inhabilidad del objeto y consiguiente insatisfacción del acreedor.

3) El *incumplimiento definitivo* se produce cuando la prestación, aun cuando sea objetivamente posible, ya no resulta útil para el acreedor, bien por realizarse fuera del término especialmente previsto con carácter esencial, bien porque los defectos que

presenta no son ya susceptibles de corrección o, finalmente, porque la prestación ha devenido imposible.

Dentro del incumplimiento definitivo, MONTÉS PENADÉS distingue entre el término esencial y la imposibilidad sobrevenida de la prestación.

a) El carácter esencial del término puede darse en dos casos diferentes: en supuestos en que la naturaleza de la prestación no puede tolerar un cumplimiento tardío; o en casos en que la voluntad de las partes se ha pronunciado en ese sentido. Se habla, en este sentido, también de negocios fijos o de negocios a fecha fija.

Producido el vencimiento del término considerado esencial, se produce el incumplimiento definitivo de la obligación con todas sus consecuencias, aunque, no obstante, y en virtud del principio de libertad que hemos señalado como regla primaria del incumplimiento, quedará al arbitrio del beneficiario del término esencial solicitar el cumplimiento tardío (si de algún modo le interesa), la indemnización o la resolución.

b) La imposibilidad sobrevenida de la prestación en nuestro Derecho, entendida de un modo objetivo e insuperable, se ha formado a partir del concepto de pérdida de la cosa (que en Derecho Común se denominó *interitus rei*), que sería equivalente al perecimiento o destrucción, hipótesis a la que después se añadió el extravío (*amissio rei quae sine corpore contingit*). El juego de los



preceptos contenidos en los arts. 1182, 1183, 1122.2º, etc. CC está basado en esta idea: en una obligación que consiste en la entrega de una cosa determinada con función traslativa (con la finalidad de transferir la posesión al acreedor), se ha perdido o ha perecido la cosa cuando se encontraba en poder del deudor. No obstante, el art. 1184 CC dispone, en paralelo con el supuesto de perecimiento de la cosa en las obligaciones de entrega, la liberación del deudor en las obligaciones de hacer «cuando la prestación resultare legal o físicamente imposible». La fórmula ha tenido que ser templada, porque de otro modo la tensión del deudor al cumplimiento se había de entender en grado máximo comprendiendo supuestos de clara inexigibilidad o de enorme dificultad en el cumplimiento.

Siguiendo básicamente las líneas maestras trazadas por MONTÉS PENADÉS, autores como AMAT LLOMBART<sup>320</sup>, ya en sede de contrato territorial, han distinguido entre supuestos de incumplimiento en *defectuoso*, *parcial* o *total*, referidos al contrato territorial.

Según este autor, incumplimiento *defectuoso* supone que el titular de la explotación haya ejecutado una prestación de forma incorrecta, de acuerdo con lo previsto en el contrato suscrito. Por ejemplo, la inadecuada gestión de la depuración de las aguas para riego que

---

<sup>320</sup> AMAT LLOMBART, P. "Instituciones jurídicas para el desarrollo sostenible del medio rural: el modelo de agricultura territorial, el contrato territorial y el contrato territorial de zona rural", op cit., pp. 198 a 199.

implique la consecución de los objetivos de pureza y calidad de las aguas residuales vertidas al caudal público, etc.

Por su parte, el incumplimiento *parcial* supone un incumplimiento incompleto de la obligación, que en parte sí ha sido satisfecha, pero en parte no. Sería el caso de haber repoblado con masa forestal y monte bajo tan sólo media hectárea de tierras agrícolas de la hectárea total a que se había comprometido.

Y por último, el incumplimiento *total* responde a la actitud del agricultor suscriptor de ausencia total y absoluta de actividad respecto al objeto en que consista el compromiso que ha asumido a través del contrato.

#### *b) Efectos*

En nuestro Código Civil, el Libro Cuarto bajo la rúbrica "De las obligaciones y contratos" establece las consecuencias en caso de incumplimiento de las obligaciones contraídas. Así, el artículo 1098 CC dispone que "*Si el obligado a hacer alguna cosa no la hiciere, se mandará ejecutar a su costa. Esto mismo se observará si la hiciere contraviniendo el tenor de la obligación. Además podrá decretarse que se deshaga lo mal hecho*".

Además, nuestro Código Civil también prevé la obligación de indemnizar los daños y perjuicios causados por parte del que incumple, en su artículo 1101, que establece que "quedan sujetos a

la indemnización de los daños y perjuicios causados los que en el cumplimiento de sus obligaciones incurrieren en dolo, negligencia o morosidad, y los que de cualquier modo contravinieren al tenor de aquéllas”.

Existen además otras consecuencias derivadas del incumplimiento de una obligación, como son las que define MONTÉS PENADÉS del siguiente modo.

En primer lugar, la generación de un deber de restituir o de reparar en el patrimonio del acreedor la carencia de la prestación a realizar por el deudor o la disminución de su valor. Este deber está contenido en la obligación, no surge ex novo como consecuencia del incumplimiento, sino que prolonga en otros términos el deber de prestación derivado de la misma obligación.

En segundo lugar, pero con carácter instrumental del deber anteriormente indicado, una especial sujeción del patrimonio del deudor que puede ser objeto de agresión por parte del acreedor (naturalmente, a través de los órganos del Estado, mediante las acciones específicas) a fin de obtener medios o recursos que ingresarán en el patrimonio del acreedor para compensar la disminución sufrida, ya de modo directo sobre alguno de los elementos, ya de modo general sobre cualquiera de los activos patrimoniales.

Finalmente, un deber de reparación o restitución que se extiende a otros detrimentos o disminuciones patrimoniales sufridos por el acreedor como consecuencia de la omisión o defecto de la prestación. Este deber sólo en potencia se halla contenido en la situación de deuda, pero para que surja *in actu* se requiere algo más que la mera omisión o defecto de la prestación. Se produce como consecuencia de una especial reprobación de la conducta del deudor, o al menos de una imposibilidad de justificación. En tales casos, que se denominan, en general, supuestos de culpa o de dolo, el deber de reparación se extiende a otros daños o lesiones sufridos por el acreedor que cabe conectar con la omisión o defecto de la prestación.

Por otra parte, la clasificación de tipos de incumplimientos ya analizada, resulta relevante porque cada uno de ellos tendrá unas consecuencias jurídicas distintas, que diferirán en atención al alcance y posibilidad de corrección de las mismas.

Así, en el ámbito del contrato territorial, la consecuencia jurídica a modo de sanción más leve podría tratarse de una amonestación o advertencia que alertara al agricultor y le concediera un plazo razonable pero determinado para subsanar los errores y verificar que está cumpliendo el compromiso adoptado.

Con el fin de determinar las consecuencias jurídicas derivadas de un incumplimiento deberemos atender al principio de proporcionalidad, por lo que para los supuestos más graves la

sanción podría consistir en una reducción temporal de las contraprestaciones recibidas, siempre en proporción a las obligaciones no atendidas. Además podría sancionarse con la pérdida de los pagos pendientes, apoyos y ayudas recibidos durante un determinado tiempo, así como el deber de devolución de las efectivamente percibidas. Incluso podría llegarse a la definitiva resolución del contrato, con la consecuente obligación de reintegrar todas las prestaciones percibidas, además de una posible indemnización por daños y perjuicios.

Se nos ocurre que otra consecuencia ante el incumplimiento por parte del agricultor, podría consistir en la compensación de los perjuicios causados mediante el cumplimiento de nuevos compromisos tal vez más asequibles que los incumplidos por el agricultor, siempre y cuando la Administración aprobara dicha sustitución.

En cuanto al posible incumplimiento por parte de la Administración, como podría ser el retraso en el pago de las contraprestaciones o ayudas acordadas, por ejemplo, debería preverse un derecho de indemnización para el agricultor por los perjuicios ocasionados, y en todo caso el pago de los intereses al agricultor en caso de retraso en el pago de los beneficios mencionados.

El sistema de verificación y control del cumplimiento de los compromisos y el régimen aplicable en caso de incumplimiento,

deberá contenerse en las bases o normas reguladoras que serán publicadas en el diario oficial de la comunidad autónoma, así lo prevé el artículo 8.2.g) del RD 1336/2011.

## 12. EXTINCIÓN DE LOS CONTRATOS TERRITORIALES

### 12.1. Aproximación introductoria

En general, la extinción de todo contrato supone el cese de la producción de los efectos jurídicos que venía generando hasta ese momento.

Se produce, de tal manera, la extinción de la relación jurídica contractual que vinculaba a los sujetos activo y pasivo de la misma, y en virtud de aquella extinción, dejan de corresponderles a ambos los diversos derechos y obligaciones que constituían el contenido normal de dicha relación jurídica.

El Código Civil dedica el artículo 1156 a la extinción de las obligaciones, y establece que *“Las obligaciones se extinguen: por el pago o cumplimiento, por la pérdida de la cosa debida, por la condonación de la deuda, por la confusión de los derechos de acreedor y deudor, por la compensación y por la novación”*.

Por lo que se refiere al régimen de extinción aplicable al especial contrato territorial objeto de nuestro estudio, hay que tener presentes las siguientes consideraciones:

En primer lugar, debemos señalar que no es posible encontrar en la legislación española, una regulación específica, y mucho menos

completa, que aborde el tratamiento jurídico del aspecto extintivo del contrato territorial.

Tan sólo el artículo 8.2.i) del RD 1336/2011 señala que, las bases o normas reguladoras serán publicadas en el diario oficial de la comunidad autónoma y contendrán al menos: .....”i) El régimen de prórrogas, modificación, subrogación, resolución y extinción de los contratos”. Una vez más, delega a las comunidades autónomas la labor de regular aspectos relevantes del contrato territorial, que el RD 1336/2011 no contempla.

En segundo término, y siendo consecuentes con la afirmación anterior, en defecto de legislación especial aplicable al régimen de extinción del contrato territorial, y ante la falta de determinación por las CCAA de dicho régimen, habrá que acudir a las reglas generales, pertenecientes al Derecho de obligaciones y contenidas en el Código civil, para averiguar de entre aquellas causas o modos por los que se extinguen los contratos en general, cuáles de ellas son de aplicación al contrato territorial.

En dicha labor constructiva habrá que atender, de manera particular, a la naturaleza bilateral del contrato que nos ocupa, y también a aquella nota característica que viene a configurarlo como contrato de tracto sucesivo.

Además, y en cuanto se considere oportuno, igualmente será necesario acudir a la regulación especial prevista sobre la extinción



de ciertos contratos que, por su afinidad con alguna de las prestaciones integrantes del contrato territorial, pudiera resultar en ese sentido aplicable a la extinción de este último.

## **12.2. Causas de extinción del contrato territorial**

Las causas generales por las cuales se produce la extinción de todo contrato, y que resultan plenamente aplicables al contrato territorial especial, a nuestro juicio son las siguientes:

### *a) Desistimiento unilateral del agricultor*

En el ámbito del Derecho procesal, el desistimiento constituye un acto jurídico que consiste en el abandono o renuncia positiva y precisa que hace el actor o interesado, de manera directa, ya de la acción que ha intentado, ya del procedimiento incoado para reclamar judicialmente algún derecho, o de un acto aislado de la causa o, en fin, de algún recurso que hubiese interpuesto.

La Ley de Enjuiciamiento Civil regula el desistimiento procesal en los artículos 20.2, 20.3 y 19.1, entre otros.

En el ámbito del Derecho civil, la figura del desistimiento se contempla en los artículos 42 a 43, 1594 a 1595, 1732 y 1776 del C.C.

En sede contractual, la figura del desistimiento también ha sido regulada por legislación más específica como la Ley 29/1994, de 24 de noviembre, de Arrendamientos Urbanos (reformada por la Ley 4/2013, de 4 de junio, de medidas de flexibilización y fomento del mercado del alquiler de viviendas), la cual en sus artículos 11 y 12 regula el desistimiento del contrato.

Así el artículo 11 señala que *“El arrendatario podrá desistir del contrato de arrendamiento, una vez que hayan transcurrido al menos seis meses, siempre que se lo comunique al arrendador con una antelación mínima de treinta días. Las partes podrán pactar en el contrato que, para el caso de desistimiento, deba el arrendatario indemnizar al arrendador con una cantidad equivalente a una mensualidad de la renta en vigor por cada año del contrato que reste por cumplir. Los períodos de tiempo inferiores al año darán lugar a la parte proporcional de la indemnización”*.

El artículo 12<sup>321</sup> se refiere al caso específico de desistimiento y vencimiento anticipado en caso de matrimonio o convivencia del arrendatario.

---

<sup>321</sup> El artículo 12 de la LAU dispone lo siguiente: **“1.** Si el arrendatario manifestase su voluntad de no renovar el contrato o de desistir de él, sin el consentimiento del cónyuge que conviviera con dicho arrendatario, podrá el arrendamiento continuar en beneficio de dicho cónyuge.

**2.** A estos efectos, podrá el arrendador requerir al cónyuge del arrendatario para que manifieste su voluntad al respecto.

Volviendo al régimen del contrato territorial, ante la falta de regulación de este aspecto, entendemos que lo más adecuado es que cada Comunidad Autónoma prevea un plazo mínimo de duración del contrato para que el agricultor pueda desistir del mismo, así como establezca una antelación mínima de preaviso, por ejemplo, de treinta días.

En cuanto a los efectos de la extinción del contrato territorial, en el mismo contrato, Administración y agricultor podrán pactar anticipadamente que, para el caso de desistimiento por parte del agricultor, deba restituir a la Administración las ayudas y/o cantidades percibidas, en todo o en parte.

---

Efectuado el requerimiento, el arrendamiento se extinguirá si el cónyuge no contesta en un plazo de quince días a contar de aquél. El cónyuge deberá abonar la renta correspondiente hasta la extinción del contrato, si la misma no estuviera ya abonada.

**3.** Si el arrendatario abandonara la vivienda sin manifestación expresa de desistimiento o de no renovación, el arrendamiento podrá continuar en beneficio del cónyuge que conviviera con aquél siempre que en el plazo de un mes de dicho abandono, el arrendador reciba notificación escrita del cónyuge manifestando su voluntad de ser arrendatario.

Si el contrato se extinguiera por falta de notificación, el cónyuge quedará obligado al pago de la renta correspondiente a dicho mes.

**4.** Lo dispuesto en los apartados anteriores será también de aplicación en favor de la persona que hubiera venido conviviendo con el arrendatario de forma permanente en análoga relación de afectividad a la de cónyuge, con independencia de su orientación sexual, durante, al menos, los dos años anteriores al desistimiento o abandono, salvo que hubieran tenido descendencia en común, en cuyo caso bastará la mera convivencia.”

En caso de no aceptar tal desistimiento, la Administración deberá basar su negativa en una serie de argumentos que estarán prefijados en las bases reguladoras de la convocatoria pública de los contratos territoriales.

Y en todo caso, las consecuencias económicas derivadas de tal desistimiento dependerán del número de compromisos cumplidos o no por el agricultor, y del grado de cumplimiento de los mismos.

Habida cuenta de que el contrato territorial se trata de un contrato bilateral, y que el RD 1336/2011 no contempla el supuesto de desistimiento por una de las partes como causa de extinción, entendemos que en caso de que el agricultor decidiera desistir del contrato unilateralmente, debería proceder a la devolución de las ayudas y/o subvenciones percibidas por la Administración, así como de las posibles retribuciones percibidas hasta el momento en caso de no haber logrado los compromisos asumidos en el contrato.

En definitiva, el desistimiento por parte del agricultor debería suponer la restitución a la Administración de las ayudas, subvenciones o remuneración percibidas para el cumplimiento de los compromisos adoptados en el contrato. Sin embargo, entendemos que no se tratará del mismo modo un desistimiento tras 4 años de vigencia del contrato, que un desistimiento tras 6 meses de vigencia del contrato; y ello debido a que cuanto más

tiempo transcurra, mayor grado de cumplimiento se habrá alcanzado por parte del agricultor, por lo que en este último supuesto la restitución de los beneficios económicos obtenidos deberá efectuarse en menor medida.

*b) Mutuo disenso*

El mutuo disenso entre las partes contratantes, se entiende como aquel acuerdo de las mismas dirigido a dejar sin efecto una relación jurídica contractual en vigor.

En efecto, si partimos de la premisa de que todo contrato nace y existe desde que las partes prestan su consentimiento en obligarse<sup>322</sup>, y si del mismo modo aceptamos que ellas tienen la facultad de establecer toda cláusula o estipulación que tengan por conveniente, considerando que tal voluntad negocial posee fuerza de ley entre las partes contratantes<sup>323</sup>, hay que entender como admisible la posible coincidencia de voluntades negociales dirigida a generar una eficacia extintiva del contrato, y por ende, de la relación jurídica preexistente.

De esta manera y en definitiva, cuando Administración y agricultor, sin necesidad de la concurrencia de ninguna otra circunstancia o evento extintivo, acuerden dar por terminado el

---

<sup>322</sup> Cfr. art. 1254 del Cc.

<sup>323</sup> En el marco legal de los arts. 1089, 1091 y 1255 del Cc.

contrato territorial que les vincula, aun cuando aquel pudiera continuar subsistiendo a tenor del contenido negocial del mismo, ese mutuo disenso o voluntad extintiva es bastante para acabar con el vínculo contractual.

Para proceder a la extinción del contrato por mutuo disenso, ambas partes deberán estar al corriente de sus obligaciones. Por un lado, la Administración deberá estar al corriente en el pago de las subvenciones y retribuciones acordadas con el agricultor y así acreditarlo; y por otro, el agricultor, deberá justificar que los compromisos a los que se había comprometido mediante la suscripción del contrato han sido alcanzados.

A tal fin, constituye un elemento esencial la documentación consistente en los justificantes de pago por parte de la Administración, así como la prueba de haber alcanzado los compromisos adoptados por parte del agricultor, a través de los informes emitidos por el órgano de verificación y control del cumplimiento.

*c) Pérdida de requisitos o condiciones esenciales por parte del agricultor*

Como hemos analizado a lo largo de este estudio, el agricultor suscriptor de contratos territoriales debe reunir una serie de características y requisitos que deberán estar establecidos en las

correspondientes bases o normas reguladoras, según establece el artículo 5 del RD 1336/2011.

Para suscribir contratos territoriales, los interesados han de solicitarlo previamente en la forma prevista en las convocatorias o procedimientos que las Comunidades Autónomas realicen al efecto y, en su caso, acreditar el cumplimiento de dichos requisitos.

Tratándose de un contrato de carácter tan especial, la lógica nos lleva a pensar que si el agricultor eventualmente dejara de cubrir alguno de tales requisitos, devendría no apto y el contrato no podría continuar su vigencia, extinguiéndose por no poder alcanzar el fin del mismo ante la pérdida de condiciones esenciales de carácter subjetivo del agricultor.

*d) Muerte o incapacitación del agricultor*

El fallecimiento o, en su caso, la pérdida de la capacidad de obrar suficiente —producida esta última como consecuencia de la incapacitación— de alguna de las partes contratantes durante la vigencia del contrato territorial, es causa de extinción de la relación contractual hasta ese momento existente entre ellas, salvo que sus respectivos sucesores quisieran continuarlo hasta la finalización del plazo.

Habida cuenta una de las partes contratantes se trata de la Administración, en el caso del contrato objeto de estudio, únicamente contemplaremos el supuesto de fallecimiento o incapacitación del agricultor suscriptor, ya que no es posible contemplar la muerte o incapacitación de una persona jurídica como es la Administración suscriptora.

Respecto al supuesto de fallecimiento del agricultor, nos encontraríamos ante la ausencia de una de las partes contratantes, el agricultor, que supondría la inviabilidad del contrato, y por ende, su extinción sobrevinida al faltar el soporte subjetivo de una de las partes.

En tal caso, los herederos deberán comunicar a la Administración el fallecimiento del agricultor, acreditándolo con el correspondiente certificado de defunción, o en su caso declaración judicial de fallecimiento.

Cabría cuestionarse si los herederos del agricultor fallecido podrían subrogarse en la posición de su causante, en caso de convertirse en los titulares de la explotación objeto del contrato. No encontramos descabellada la idea, siempre y cuando cumplan tales herederos con los requisitos exigidos por la Administración, y ésta estime la solicitud planteada por ellos.

En todo caso, tras el fallecimiento del agricultor suscriptor, entendemos que deberán liquidarse las cuentas pendientes a fecha



del fallecimiento entre Administración y agricultor, siendo los representantes sus herederos. Se deberá comprobar si deben devolverse las subvenciones o retribuciones en caso de no haberse alcanzado los compromisos adscritos a las mismas, o si quedan pagos pendientes por parte de la Comunidad Autónoma correspondiente.

En cuanto a la incapacitación, el Código civil regula en el artículo 1263 la capacidad para prestar consentimiento: *“No pueden prestar consentimiento: ....2º. Los incapacitados”*.

En cuanto a los incapacitados, será la sentencia que declare la incapacitación la que establecerá su extensión y el régimen de tutela o guarda a que ha de quedar sometido el incapacitado (art. 210 del Cc.). De ahí que incapaz de contratar será equivalente a persona incapacitada, siempre que la sentencia que declare su incapacidad lo establezca, supliendo esa incapacidad por la actuación de su representante legal, lo mismo que en el supuesto del menor no emancipado (DÍEZ-PICAZO Y GULLÓN<sup>324</sup>).

Según DÍEZ-PICAZO Y GULLÓN, a pesar de la dicción literal del artículo 1263, no se trata de que el consentimiento pueda ser o no prestado, sino de si el contrato generado por ese consentimiento sea válido y eficaz. Por ello, más que de la capacidad para consentir debe hablarse de «capacidad para contratar».

---

<sup>324</sup> DÍEZ-PICAZO Y SÁNCHEZ DE LEÓN, L., Y GULLÓN BALLESTEROS, A. *Sistema de Derecho Civil, Vol. 1*, Editorial Tecnos, Madrid, 2012.

Regulada así, negativamente, la capacidad, se depende una regla implícita de capacidad para contratar: son capaces para contratar todas aquellas personas a quien la ley no declare expresamente incapaces para ello. En realidad, la capacidad para contratar viene a coincidir con la capacidad general de obrar. En consecuencia, aquellas personas que tengan limitada su capacidad de obrar la tienen también limitada para contratar; limitación que dependerá del estado civil del incapacitado en los términos expuestos. (DÍEZ-PICAZO Y GULLÓN<sup>325</sup>).

El art. 1264 Cc establece que “La incapacidad declarada en el artículo anterior está sujeta a las modificaciones que la ley determina, y se entiende sin perjuicio de las incapacidades especiales que la misma establece”. La referencia a ciertas incapacidades para contratar establecidas por la ley, son aquellas incapacidades especiales que tradicionalmente han sido denominadas por la doctrina prohibiciones legales para contratar, éstas impiden a determinadas personas que se encuentran en una determinada posición en relación al otro contratante, celebrar determinados tipos de contratos.

En la actualidad las prohibiciones legales se reducen a las que afectan a determinadas personas para que puedan comprar determinados bienes (art. 1459): a la que impide recibir liberalidades

---

<sup>325</sup> DÍEZ-PICAZO Y SÁNCHEZ DE LEÓN, L., Y GULLÓN BALLESTEROS, A., op. cit.

del tutelado o de sus causahabientes antes de la aprobación definitiva de su gestión, o adquirir del tutelado bienes a título oneroso o transmitirle por su parte bienes por igual título (art. 221.1º y 3 CC) y las prohibiciones de disponer derivadas de la ley, de la autoridad correspondiente o de la voluntad privada (arts. 26 y 27 LH).

La incapacidad se encuentra relacionada o tiene su fundamento básico en el estado civil de la persona afectada (menor edad, incapacitación). Las prohibiciones, en cambio, se basan en circunstancias que concurren en algún contratante. Por eso la incapacidad afecta, en general, a toda clase de contratos mientras que la prohibición se refiere sólo a tipos y supuestos determinados (DÍEZ –PICAZO Y GULLÓN)<sup>326</sup>.

En el caso del contrato territorial, debería estarse al grado de incapacitación que disponga la Sentencia recaída en el procedimiento de incapacitación del agricultor, para dilucidar si se extingue o no el contrato territorial, ya que puede que la incapacidad no influya en la consecución de los compromisos suscritos en el contrato, encontrándose perfectamente capacitado para ello. En tal caso, la incapacitación del agricultor no supondría la extinción del contrato. Por el contrario, si el Juez estima que el agricultor es incapaz para realizar el trabajo que hasta ahora realiza, supondrá la extinción del contrato territorial suscrito con la Administración.

---

<sup>326</sup> DÍEZ-PICAZO Y SÁNCHEZ DE LEÓN, L., Y GULLÓN BALLESTEROS, A., op. cit.

Tampoco hallamos disposición alguna en el Derecho positivo que avale la admisión de esta causa extintiva del contrato territorial.

Sin embargo, lógicamente, en tales circunstancias las partes contratantes se encuentran de forma sobrevenida imposibilitadas para el normal cumplimiento de sus obligaciones contractuales, así como para ejercitar sus derechos adquiridos. De esta situación, a nuestro entender, se deriva en última instancia y sin grandes dificultades la consecuente extinción del contrato territorial.

*e) Extinción de la personalidad jurídica*

En el supuesto que estudiamos, una de las partes contratantes consiste en una persona jurídica (Administración Pública), y si ésta, por la razón que fuere, se disolviera y liquidara, lo más probable es que dicho contrato suscrito con la Administración se extinguiera.

Ahora bien, ello cabe pensarlo en un plano meramente teórico o hipotético, puesto que imaginar la disolución y extinción de la personalidad jurídica de las Comunidades Autónomas o sus órganos integrantes encargados de suscribir los contratos territoriales, resulta un ejercicio más bien de laboratorio que una realidad factible, al menos razonablemente.

Otra cosa sería la eventual extinción del agricultor constituido en forma asociativa y con personalidad jurídica propia. La extinción del contrato territorial sería lo más normal, y ello debido a que, seguramente los compromisos adoptados por dicha persona jurídica hubieran sido ejecutables por una sociedad que contara con una infraestructura determinada, que una persona física no puede ofrecer. Por tanto, pese a que por ejemplo, uno de los socios, una vez disuelta la sociedad, estuviere interesado en continuar con el contrato territorial suscrito, entendemos que no estaría capacitado para ello, y el contrato debería extinguirse.

*f) Resolución por extinción del derecho sobre la explotación o pérdida de titularidad*

El objeto del contrato territorial es la explotación agraria, la cual hemos estudiado detenidamente con anterioridad.

Sobre dicha explotación, el agricultor suscriptor ostenta un derecho que le permite suscribir el contrato territorial. Este derecho sobre la explotación, a parte de la propiedad, puede consistir en un derecho de usufructo, en un derecho arrendaticio en un derecho de uso, o en la mera posesión derivada de circunstancias varias, entre otros.

Podría darse el caso de que el titular de dicha explotación perdiera o viera extinguido su derecho sobre ella, derecho que le ampara para suscribir el contrato territorial, por lo que ante tal

pérdida, el contrato quedará igualmente extinguido por falta de objeto.

Las modalidades de pérdida del derecho sobre la explotación agraria pueden ser diversas dependiendo del tipo de derecho que ostente el titular del contrato. Pongamos como ejemplo un titular de la explotación propietario de la misma, que la vende a un tercero. En el momento de la venta, el contrato territorial suscrito se extinguiría necesariamente para el titular originario, al margen de que el nuevo adquirente estuviera interesado en la continuidad del contrato, para lo cual entendemos que debería suscribir un nuevo contrato con la Administración.

No obstante, podríamos barajar la posibilidad de una subrogación subjetiva por parte del nuevo adquirente, siempre y cuando acreditara las condiciones oportunas para su suscripción, y la Administración lo aceptara expresamente.

g) *Expropiación forzosa de la explotación agraria*<sup>327</sup>

Pocas definiciones legales tienen la calidad del artículo 1.1 de la Ley 16 de diciembre de 1954 de Expropiación Forzosa (LEF), cuando la caracteriza como “*cualquier forma de privación singular de la propiedad privada o de derechos o intereses patrimoniales legítimos, cualesquiera que fueran las personas o entidades a que pertenezcan, acordada imperativamente, ya implique venta, permuta, censo, arrendamiento, ocupación temporal o mera cesación de su ejercicio*”.

La expropiación como instrumento legítimo para sacrificar situaciones patrimoniales, presupone el reconocimiento constitucional de la propiedad privada, que el artículo 33 de la Constitución Española efectúa no de forma incondicional, sino matizada por la función social de este derecho, «que delimitará su contenido, de acuerdo con las leyes» (art. 33.2 CE). La conexión del artículo 1º LEF con el 33.3 de la CE ha sido puesta de relieve en las SSTs de 6.6.1998 (RJ 1998, 5614) y 31.3.1998 (RJ 1998, 3298).

---

<sup>327</sup> En materia de expropiación forzosa, interesa consultar autores como ESCUIN PALOP, V. *La expropiación forzosa como límite de los derechos e intereses patrimoniales*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2011; AGÚNDEZ FERNÁNDEZ, A. “La expropiación forzosa en los arrendamientos rústicos”, en *Revista de Estudios Agrarios*, nº 117, 1981, pp. 73-103; LUNA SERRANO, A. “Una aproximación civilística a la expropiación forzosa”, en *Historia de la propiedad: la expropiación* / coord. por Salustiano de Dios de Dios, Javier Infante Miguel-Motta, Ricardo Robledo Hernández, Eugenia Torijano Pérez, Universidad de Salamanca, Salamanca, 2014.

Como ha destacado SANTAMARÍA PASTOR<sup>328</sup>, la última de la reglas que completa el marco estructural del Estado de Derecho es el denominado principio de garantía patrimonial, que implica el reconocimiento del derecho de los particulares a mantener la integridad del valor económico de su patrimonio frente a las inmisiones singulares de los poderes públicos. Dicho principio se concreta en dos instituciones básicas: la expropiación y la responsabilidad patrimonial de los poderes públicos. La primera de ellas garantiza la integridad del patrimonio frente a las inmisiones directas, mientras que la segunda contempla las lesiones económicas producidas de forma indirecta por las organizaciones públicas. Sin embargo, no toda privación de bienes o derechos, ni toda lesión causada al patrimonio de un ciudadano, deben ser indemnizadas, sino aquellas que impliquen una lesión singular, determinante de un sacrificio especial de unos ciudadanos frente a otros.

Centrándonos en las expropiaciones administrativas cabe señalar como notas características de la misma las siguientes:

1ª Su contenido constituido por una transferencia coactiva.

2ª Su carácter singular.

3ª La amplitud de su objeto comprensivo de cualquier forma de privación de la propiedad privada o de derechos o intereses legítimos.

---

<sup>328</sup> SANTAMARÍA PASTOR, J.A., *Principios de Derecho administrativo general*, T.II, Iustel, Madrid, 2004



4ª La generalidad de su sujeto pasivo, ya que actúa «cualesquiera que fueran la persona o entidad» titular de su objeto.

5ª La preexistencia de una causa de utilidad pública o interés social que la legitime.

6ª La exigencia de indemnización, implícita en las diversas modalidades que contempla con la expresión «ya implique venta, permuta, censo, arrendamiento, ocupación temporal o mera cesación de su ejercicio».

La expropiación forzosa sólo podrá ser acordada por el Estado, las CC.AA, la Provincia y el Municipio.

Además podrán ser beneficiarios de la expropiación forzosa por causa de utilidad pública las entidades y concesionarios a los que se reconozca legalmente esta condición.

Por causa de interés social podrá ser beneficiario, aparte de las indicadas, cualquier persona natural o jurídica en la que concurren los requisitos señalados por la Ley especial necesaria a estos efectos. (art. 2 Ley Expropiación Forzosa).

Centrándonos en el contrato territorial, del mismo modo que sucede en el caso de la concentración parcelaria, el destino del contrato dependerá del propio destino final de las fincas o explotaciones expropiadas.

La expropiación forzosa sobre la explotación agraria objeto del contrato supone que se pierda la titularidad dominical del terreno, y en consecuencia, se pierdan las condiciones subjetivas exigidas para suscribir el contrato territorial.

Y además, implica la pérdida del objeto del contrato, lo cual deviene en la pérdida de condiciones objetivas del contrato territorial.

Si la ejecución forzosa responde a la realización de una obra o la prestación de un servicio público que suponga la transformación del suelo, de tal modo que no pueda continuarse con la actividad agraria, el contrato se extinguirá por causa sobrevenida de fuerza mayor, por lo que no debería estar obligado el agricultor a la restitución de las ayudas y prestaciones recibidas, habida cuenta de que no es culpa suya la resolución del contrato.

En todo caso, en la mayoría de supuestos la existencia de una orden de expropiación forzosa de la finca agraria donde se ejecuta un contrato territorial conllevará la extinción del mismo por ser ya incompatible con el destino final del terreno expropiado, el cual pasa además a ser de titularidad pública.

#### *h) Fin del plazo contractual*

Como ya hemos analizado en páginas anteriores, el RD 1336/2011 no fija de forma expresa un plazo concreto de duración del contrato territorial. Sin embargo, apoyándonos en otras

fuentes legales supletorias u orientativas en este ámbito, como el Reglamento 1305/2013, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013 relativo a la ayuda al desarrollo rural a través de FEADER, así como el Decreto 2/2012, de 3 de enero, por el que se regula el contrato global de explotación en Cataluña, por analogía podemos considerar en buena lógica que el plazo para este tipo de contratos podría situarse alrededor de los cinco años de duración. No olvidemos que dicho plazo dependerá del tipo y las características de los compromisos que se adopten en cada contrato.

Respecto al tiempo en las relaciones obligatorias, VERDERA SERVER<sup>329</sup> señala que debe distinguirse entre el tiempo de la relación obligatoria y el tiempo de cumplimiento. El tiempo de la relación obligatoria determina el período temporal durante el cual se mantiene vigente el vínculo obligatorio. El tiempo de cumplimiento determina el período o el momento en que debe producirse la realización de la prestación debida: es un factor, por tanto, que contribuye a verificar la exactitud del cumplimiento.

En el caso del contrato territorial (como regla general), el tiempo de duración del contrato coincide con el de cumplimiento de los compromisos, pues una extensión de dicho plazo

---

<sup>329</sup> VERDERA SERVER, R, “El tiempo en la relación obligatoria”, en *Derecho Civil. Derecho de Obligaciones y Contratos*, Coord. M<sup>a</sup>. Rosario Valpuesta Fernández y Rafael Verdera Server, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2001, pp. 96 y 97.

supondría la existencia de una prórroga o la celebración de un nuevo contrato.

También es necesario diferenciar entre las llamadas relaciones obligatorias instantáneas (o de tracto único) y las duraderas (o de tracto sucesivo). Las relaciones obligatorias instantáneas son las que implican una vinculación absolutamente efímera entre las partes (por ejemplo compra de una revista con pago y entrega inmediatos). Las relaciones obligatorias duraderas suponen que la vinculación entre las partes se prolongue en el tiempo, durante un período más o menos amplio. Cuando se trata de relaciones duraderas, las prestaciones pueden configurarse con carácter periódico (por ejemplo pago de la renta arrendaticia el primer día de cada mes) o con carácter continuo (por ejemplo, obligación del arrendador de mantener al inquilino en el goce del piso durante toda la duración del contrato).

En el caso que nos ocupa, el contrato territorial configura obligaciones duraderas y continuas, ya que los compromisos adoptados no son instantáneos, y se alcanzan una vez transcurrido cierto tiempo. No obstante, en algún caso podría estipularse una obligación periódica, si los resultados del objetivo suscrito pueden comprobarse mensualmente, por ejemplo, en el caso de un sistema de ahorro paulatino de agua.

La contraposición entre relaciones instantáneas y duraderas es independiente de la existencia o ausencia de término en las

mismas. Hablamos de eficacia inmediata cuando no hay previsión de plazo que diferencie entre la constitución y la efectividad de la relación obligatoria; por el contrario, hablamos de eficacia aplazada o diferida, cuando se ha previsto un plazo que determina una efectividad posterior al momento de constitución (por ejemplo, contrato de arrendamiento de un apartamento para los meses de verano, celebrado el 1 de enero)<sup>330</sup>.

En el supuesto del contrato territorial, sólo excepcionalmente admitimos la posibilidad de pactarse una eficacia aplazada o diferida del contrato, para el cumplimiento de determinados compromisos cuya ejecución deba ser posterior a una fecha o suceso (pongamos, como ejemplo, la influencia del clima para la consecución de algunos objetivos; podría entonces acordarse que el cumplimiento de algunos de ellos comenzara en un mes o estación concreta).

En definitiva, admitida la lógica y necesaria presencia de un plazo fijo y determinado de duración de la relación contractual, una vez vencido el plazo previsto en el contrato, y en su caso agotadas las posibles prórrogas al mismo, el contrato territorial se extinguirá automáticamente por haberse cumplido el plazo máximo de duración previsto para dicho contrato, sin perjuicio de la eventual celebración de ulteriores y futuros contratos en

---

<sup>330</sup> Las perspectivas son distintas: la relación obligatoria será de eficacia inmediata o aplazada en función de la previsión de un período temporal entre la constitución y la efectividad de la relación; y la relación obligatoria será instantánea o duradera en función de la duración de la vinculación entre las partes.

relación con la misma finca rústica y entre las mismas partes contratantes.

*i) Cumplimiento de las obligaciones u objetivos derivados del contrato*

Los contratos nacen para ser cumplidos en su integridad, puesto que sólo de tal manera se consigue alcanzar la finalidad perseguida con los mismos, que no es otra que la de dar adecuada satisfacción a los intereses de las partes contratantes.

El pago o cumplimiento es considerado como la primera de las causas que produce la extinción de las obligaciones, si atendemos a la enumeración prevista en el artículo 1156 del Cc.

En ese sentido, el cumplimiento de las obligaciones que integran el contenido de todo contrato trae consigo la consecución del objeto y de los fines a que se aspiraba con su perfección, y así, a la vez, dicho cumplimiento implica la extinción del contrato mismo por haber sido culminada la última fase de su vida negocial.

Pues bien, como ya sabemos, en el contrato territorial las obligaciones se traducen fundamentalmente en prestaciones de hacer (mantener sistemas agrarios tradicionales, conservar y restaurar la calidad ambiental, reforzar la cadena de producción, etc.).

En este sentido, si atendemos a la estricta aplicación del artículo 1157 del Cc, se entenderá pagada una deuda "cuando completamente se hubiese entregado la cosa o hecho la prestación en que la obligación consistía".

En consecuencia, el contrato territorial sólo se extinguirá por esta causa desde el momento en que todo su contenido obligacional haya quedado plenamente desarrollado y ejecutado. En buena lógica, entendemos llegada esta fase concretamente cuando se hayan alcanzado los compromisos contenidos en el contrato, como por ejemplo, el ahorro de agua a través de la implantación de un nuevo sistema de regadío.

Con el fin de que la Administración verifique el total cumplimiento de los compromisos por parte del agricultor, el RD 1336/2011, en su artículo 8.2.g) prevé la existencia de un sistema de verificación y control del cumplimiento de los compromisos, y el régimen aplicable en caso de su incumplimiento. Sin embargo, vuelve a dejar en manos de cada Comunidad Autónoma la labor de regular y establecer dicho sistema.

Entendemos razonable que la Consellería o Consejería correspondiente proceda a realizar inspecciones periódicas en las explotaciones objeto de contratos territoriales, habida cuenta del fin público perseguido por este tipo de contratos. Este sistema de control recuerda al utilizado durante años por la Unión Europea

(en el marco de la PAC) a la hora de regular sistemas como el “pago único” (hoy pago básico, etc.) o ayudas de desarrollo rural a los agricultores, según lo dispuesto en los Reglamentos 1782/2003, del Consejo, de 29 de septiembre, Reglamento 73/2009, del Consejo de 19 de enero de 2009 por el que se establecen disposiciones comunes aplicables a los regímenes de ayuda directa a los agricultores en el marco de la política agrícola común y se instauran determinados regímenes de ayuda a los agricultores y por el que se modifican los Reglamentos 1290/2005, 247/2006, 378/2007 y se deroga el Reglamento 1782/2003, y hoy Reglamento 1307/2013, de 17 de diciembre, sobre ayudas a la renta de los agricultores, o los Reglamentos 1698/2005 y el actual 1305/2013 sobre Desarrollo Rural.

*j) Resolución por incumplimiento de una de las partes obligadas.*

Como hemos indicado en el apartado anterior, el artículo 8.2.g) señala que las Comunidades Autónomas aprobarán las correspondientes bases o normas reguladoras que contendrán, entre otros aspectos, el sistema de verificación y control del cumplimiento de los compromisos, y el régimen aplicable en caso de su incumplimiento.

Pero como las Comunidades Autónomas no lo han hecho, puesto que en la actualidad no hay ningún contrato territorial



vigente, nos vemos en la necesidad de aplicar la teoría general sobre obligaciones y contratos por analogía.

En materia de contratos, la falta absoluta de cumplimiento por una u otra de las partes contratantes, de las obligaciones contractuales que recíprocamente hubieran sido asumidas en virtud de aquellos, atribuye a la parte cumplidora la posibilidad de resolver el contrato y con ello extinguir la relación jurídica existente. Esta medida legal se entiende tanto como una sanción que debe sufrir el contratante incumplidor, como una forma de protección a favor de la parte perjudicada.

Así resulta de lo establecido con carácter general en el artículo 1124 del Cc, en cuya virtud: "La facultad de resolver las obligaciones se encuentra implícita en las recíprocas, para el caso de que uno de los obligados no cumpliera lo que le incumbe. El perjudicado podrá escoger entre exigir el cumplimiento o la resolución de la obligación, con el resarcimiento de daños y abono de intereses en ambos casos".

Este derecho potestativo que, como hemos visto, consiste en colocar en manos de una de las partes contratantes la facultad de resolver unilateralmente el contrato, y que se configura como una de las causas generales de extinción de los contratos, también tiene cabida y aplicación como forma de extinción del contrato territorial, el cual, como sabemos, presenta una naturaleza

bilateral<sup>331</sup>, y consecuentemente genera obligaciones recíprocas para ambas partes contratantes cuyo incumplimiento podría dar lugar a la entrada en juego del citado artículo 1124 del Cc.

No obstante, cabría atender a la naturaleza de la obligación incumplida para entender si debe resolverse o no el contrato territorial, es decir, si la obligación incumplida se considera esencial o no para la vigencia del contrato.

Por ejemplo, si nos encontramos ante el supuesto de que el agricultor ha alcanzado el compromiso adoptado parcialmente, porque éste consistía en la replantación forestal de ciertas hectáreas y ha conseguido reforestar un número de hectáreas menor, no debería ser causa de resolución del contrato por tratarse de un defecto subsanable, y por tanto leve.

Sin embargo, si el agricultor se compromete a utilizar ciertas técnicas ecológicas, cuyo coste queda sufragado por una serie de subvenciones además de la retribución pactada, y éste no utiliza dichas técnicas sino otras que en modo alguno conllevan los beneficios ambientales que las técnicas comprometidas implican, considero que nos encontraríamos ante un grave incumplimiento que podría ser causa de resolución del contrato territorial.

Respecto a la Administración, un incumplimiento leve podría ser el retraso eventual en el pago al agricultor de la retribución o

subvención correspondiente. En tal caso, no considero que se trate de un incumplimiento que deba derivar en la resolución de un contrato, pero sí deberá tener sus consecuencias, como el pago de los intereses devengados.

Un incumplimiento grave por parte de la Administración que podría suponer la resolución del contrato, podemos entender que fuera el impago de dos mensualidades consecutivas al agricultor.

*k) Caso fortuito o fuerza mayor*

Cuando se habla de “caso fortuito” y de “fuerza mayor”, se discute, entre otras cuestiones, sobre si nos hallamos en presencia de términos conceptualmente equivalentes o no, pero sobre lo que no hay discusión es de que se trata de eventos o circunstancias no imputables al deudor y que le exoneran de responsabilidad contractual.

La principal diferencia entre ambos radica en sus características más que en sus consecuencias, ya que en el caso fortuito el hecho es imprevisible, accidental, y en la fuerza mayor el incumplimiento tiene lugar por fuerzas incontrolables de la naturaleza.

En cuanto a los efectos jurídicos, la distinción conceptual o terminológica carece de trascendencia, pues normalmente la ley exime de responsabilidad en ambos casos, si bien permite que se

pacte en el contrato que el deudor responderá incluso por caso fortuito.

Nuestro Código Civil, en su artículo 1105, dispone que nadie responderá “de aquellos sucesos que no hubieran podido preverse, o que, previstos, fueran inevitables”. No constituye una regla absoluta: se exceptúan “los casos expresamente mencionados en la ley” y también aquellos supuestos “en que así lo declare la obligación”.

Como casos mencionados en la ley, pueden citarse los preceptos de los arts. 1096.3<sup>332</sup> y 1183<sup>333</sup> del CC, pero también algunas previsiones especiales como las que convienen en tema de arrendamiento rústico en el art. 1575<sup>334</sup> y del art. 1896<sup>335</sup>, en materia de cobro de lo indebido, entre otros.

---

<sup>332</sup> El artículo 1096. 3 del Código Civil dispone que “Si el obligado se constituye en mora, o se halla comprometido a entregar una misma cosa a dos o más personas diversas, serán de su cuenta los casos fortuitos hasta que se realice la entrega.”

<sup>333</sup> El artículo 1183 del Código Civil señala “Siempre que la cosa se hubiese perdido en poder del deudor, se presumirá que la pérdida ocurrió por su culpa y no por caso fortuito, salvo prueba en contrario, y sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 1.096.”

<sup>334</sup> El artículo 1757 del Código Civil dice así “El arrendatario no tendrá derecho a rebaja de la renta por esterilidad de la tierra arrendada o por pérdida de frutos provenientes de casos fortuitos ordinarios; pero sí, en caso de pérdida de más de la mitad de frutos por casos fortuitos extraordinarios e imprevistos, salvo siempre el pacto especial en contrario.

Entiéndese por casos fortuitos extraordinarios: el incendio, guerra, peste, inundación insólita, langosta, terremoto u otro igualmente desacostumbrado, y que los contratantes no hayan podido racionalmente prever.”

La referencia a supuestos “en que así lo declare la obligación” implica la admisión y licitud de pactos de agravación de la responsabilidad por asunción de ciertos riesgos.

En nuestro Derecho hay que llegar a conclusiones bastante próximas. Aunque una lectura combinada del art. 1105 con el art. 1182, en tema de pérdida de la cosa debida, pudiera hacer pensar que el caso fortuito significa la carencia de culpa, y por tanto que la inevitabilidad o la imprevisibilidad están en función de la diligencia del deudor para prevenir o evitar, dados los precedentes y la misma ubicación sistemática del precepto, después de establecer la sujeción a la responsabilidad (art. 1101), la responsabilidad por dolo (art. 1102) y la responsabilidad por culpa (art. 1103 y 1104), así como su propia dicción (“sucesos”) hacen pensar que los redactores del Código encontraron una causa de exoneración del deudor (que respondería por dolo o culpa) en el carácter de determinados sucesos ajenos a su actuación. Además de que una lectura del precepto en clave culpabilista llevaría a

---

<sup>335</sup> El artículo 1896 del Código Civil establece lo siguiente:

“El que acepta un pago indebido, si hubiera procedido de mala fe, deberá abonar el interés legal cuando se trate de capitales, o los frutos percibidos o debidos percibir cuando la cosa recibida los produjere.

Además responderá de los menoscabos que la cosa haya sufrido por cualquier causa, y de los perjuicios que se irrogaren al que la entregó, hasta que la recobre. No se prestará el caso fortuito cuando hubiese podido afectar del mismo modo a las cosas hallándose en poder del que las entregó.”

superponer otros conceptos de culpa: sería la diligencia en la actividad dirigida al cumplimiento, más el cumplimiento de deberes (auxiliares o instrumentales) de previsión o de seguridad, es decir, de actividad conducente a evitar las consecuencias dañosas de un suceso que pueda impedir el cumplimiento.

El caso fortuito, que en nuestro Derecho, como ya hemos comentado, se confunde con fuerza mayor, exonera al deudor en cuanto rompe la relación de causalidad entre las acciones u omisiones del deudor y los daños experimentados por el acreedor, como ha sostenido DÍEZ-PICAZO<sup>336</sup> Interviene un hecho impeditivo que se halla bajo control del deudor.

Lo que no priva al deudor de su deber de diligencia en orden al cumplimiento, ni de los deberes de previsión y seguridad, sino al contrario: sólo el deudor diligente podrá exonerarse, porque si el hecho ha podido ser previsto con la diligencia exigible o evitado con una actividad diligente, no habrá caso fortuito o forzoso ni, consecuentemente, liberación o exoneración<sup>337</sup>.

Ya en relación con el contrato territorial, a pesar de que el RD 1336/2011 nada prevé en especial acerca de las posibles causas de exoneración del cumplimiento de los contratos territoriales, sí

---

<sup>336</sup> DÍEZ PICAZO, L. y GULLÓN BALLESTEROS, A. *Sistema de Derecho civil*, Vol. II, Tecnos, Madrid, 2012.

<sup>337</sup> BLASCO ESTEVE, A. "El caso fortuito y la fuerza mayor" en *Derecho Civil. Obligaciones y Contratos*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 1998.

lo hace el Decreto 2/2012, de 3 de enero, por el que se regula el contrato global de explotación en Cataluña. Esta normativa establece en su artículo 22 que “en caso de que un titular de explotación no pueda seguir asumiendo los compromisos suscritos por causas de fuerza mayor, se debe adoptar las medidas necesarias para adaptar los compromisos. Si la adaptación no fuera posible, el compromiso se dará por finalizado sin que se establezca ningún reembolso”. Y añade a continuación: “Son supuestos de fuerza mayor los que establece el art. 47 del Reglamento (CE) 1974/2006, de 15 de diciembre, por el que se establecen disposiciones de aplicación del Reglamento CE 1698/2005, del Consejo, de 20 de septiembre, relativo a las ayudas al desarrollo rural a través del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER)”.

A nuestro juicio el caso fortuito o fuerza mayor es admisible cuando el hecho en que consista dicho caso fortuito o la fuerza mayor imprevisible e inevitable, impidiesen a las partes el adecuado cumplimiento de sus respectivas obligaciones, sobre todo en lo que afecta al deber del agricultor suscriptor, encargado de cumplir los compromisos suscritos en el contrato.

Habida cuenta de que se trata de un contrato de naturaleza agraria, la fuerza mayor juega un papel importante, ya que cualquier catástrofe natural, vicisitud ambiental o climática inesperada podría suponer la imposibilidad por parte del agricultor de alcanzar los objetivos del contrato. Pongamos como ejemplo

un contrato territorial que tuviera como objetivo la reforestación de una zona determinada, pero que durante la ejecución del contrato se produjera un incendio tan devastador que causara la pérdida irreversible de la masa de arbolado plantada en cumplimiento de los compromisos contractuales. No sería acorde con la justicia obligar al agricultor a replantar de nuevo la masa forestal incendiada, y más bien el contrato territorial se extinguiría en tal caso por causa de fuerza mayor imprevisible e inevitable.

Otra cosa sería que, extinto el primitivo contrato territorial, las partes acordaran la celebración de un nuevo contrato territorial, con nuevas compensaciones públicas, con el fin de reforestar la zona arbórea incendiada. En tal caso el agricultor se estaría comprometiendo a una labor que si no alcanza, estaría incumpliendo el compromiso suscrito en el contrato, y en ningún caso se trataría de un caso de imposibilidad de cumplimiento por causa de fuerza mayor.



## **CONCLUSIONES**

### CONCLUSIÓN 1

El principio de desarrollo sostenible surge como consecuencia de la toma de conciencia ambiental por parte de la sociedad, la cual empieza a darse cuenta de que la degradación de los recursos naturales básicos puede afectar a la salud de las personas y suponer una barrera importantísima para el desarrollo, ya que nada podrá sostenerse a largo plazo si se deteriora el medio físico sin posibilidad de regeneración. Si hoy no se preservan con suficientes garantías los recursos naturales, desaparecerán el día de mañana, imposibilitando cualquier tipo de desarrollo ya sea económico, social o ecológico. Resulta imprescindible por tanto mantener la capacidad del medio ambiente para satisfacer las necesidades presentes y futuras del ser humano.

### CONCLUSIÓN 2

El principio de desarrollo sostenible se define actualmente por su carácter tridimensional, condición surgida y consolidada entre los años 60 y 70 del siglo pasado, cuando la sociedad comienza a preocuparse por aspectos más allá de los económicos, como lo son los ambientales y sociales.

Las tres dimensiones que configuran el desarrollo sostenible son la económica, la social y la ecológica.

La dimensión económica consiste en la percepción del desarrollo entendido como crecimiento económico, como explotación de los

recursos para obtener riqueza. Se trata de una idea de desarrollo basada pura y exclusivamente en su vertiente económica.

La dimensión social consiste en la idea de desarrollo como equidad intrageneracional, cuyo objetivo es eliminar la pobreza, implantando procedimientos como el de redistribución de la renta, así como de equidad intergeneracional, dirigida a proteger los derechos de las futuras generaciones

La dimensión ecológica o medioambiental se fundamenta en el objetivo de la protección de la biodiversidad y la estabilidad del sistema biofísico natural, protección ecológica que supone una limitación al desarrollo económico. Surge como resultado de la necesidad de preservar el medio ambiente para que no escaseen los recursos naturales y éstos puedan explotarse en su justa medida, para obtener beneficios económicos que den como resultado un crecimiento y desarrollo económico racional a largo plazo.

Estas tres dimensiones están íntimamente interrelacionadas, ya que cada una de ellas influye inevitablemente en las demás, en contra de la visión anterior a los años 70, etapa en la que se entendía cada dimensión de manera separada e independiente a las demás.

Ningún modelo ni nivel de desarrollo económico puede lograrse si desaparecen los recursos naturales. Todo régimen de desarrollo económico deberá perseguir entre sus objetivos la reducción de la pobreza y el aumento de la equidad intra e intergeneracional.

En consecuencia, debe alcanzarse un equilibrio entre lo ambiental, lo económico y lo social, con el fin de conseguir el desarrollo sostenible deseado.

### CONCLUSIÓN 3

La recepción en España del principio de desarrollo sostenible a nivel general y en particular en su aplicabilidad del desarrollo del medio rural se ha producido a través de la Ley 45/2007 de desarrollo sostenible del medio rural (LDSMR).

Dicha Ley promueve la implementación de un sistema jurídico-administrativo en materia de desarrollo sostenible para el medio rural, caracterizado por la necesaria coordinación y colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas, tanto a nivel legislativo como a nivel de ejecución y desarrollo normativo, en vista de la distribución territorial de competencias que en dicho ámbito prevé la Constitución y los Estatutos de Autonomía.

### CONCLUSIÓN 4

Sin embargo, pese a haber transcurrido más de siete años desde la aprobación de la LDSMR, ni la política, ni el sistema, ni las medidas, ni, en fin, la financiación sobre desarrollo sostenible del medio rural han sido implantadas y aplicadas eficazmente.

España precisa dotarse de una política rural propia y adecuada a sus necesidades territoriales, ambientales, económicas, etc., pues hasta la fecha ha venido haciendo seguidismo y aplicación directa de la normativa comunitaria sobre dicha materia.

En ese sentido, la implementación y puesta en marcha efectiva de las previsiones de la LDSMR (entre ellas, el modelo de agricultura territorial y el propio contrato territorial), podría suponer la definitiva asunción por España de una política rural propia y diferenciada,

capaz de ofrecer respuestas y soluciones a las carencias y problemáticas de nuestro medio rural y agrario.

### CONCLUSIÓN 5

La LDSMR posee una orientación eminentemente territorial, ya que presenta directrices y medidas destinadas a atender primordialmente determinadas zonas marginadas, a impulsar el desarrollo de las zonas rurales, pero sobre todo las más necesitadas de intervención y apoyo por causa de su despoblamiento, postergación, empobrecimiento, falta de recursos e infraestructuras, en definitiva, falta de futuro, etc.

### CONCLUSIÓN 6

El modelo de agricultura territorial se identifica desde tres perspectivas: la perspectiva territorial, la perspectiva empresarial y la perspectiva subjetiva.

Desde la perspectiva territorial, como una agricultura que se desarrolla en determinadas zonas rurales prioritarias.

Desde la perspectiva empresarial, como una agricultura desarrollada bajo un modelo específico de explotación agraria: la "explotación territorial".

Desde la perspectiva subjetiva, como la agricultura que se lleva a cabo por los titulares de explotaciones agrarias territoriales, preferentemente por profesionales de la agricultura, agricultores profesionales y agricultores prioritarios.

El modelo de agricultura territorial persigue un fin o beneficio social enfocado a la consecución de externalidades positivas, y

pretende orientar la actividad de las explotaciones agrarias hacia la multifuncionalidad, donde la agricultura, sin abandonar su tradicional cometido productivista dedicado a la proporción de alimentos y materias primas para el ser humano, persigue nuevas funciones en consonancia con el medio rural donde se desarrolla y el medio ambiente cuyos recursos naturales aprovecha y explota.

### CONCLUSIÓN 7

El contrato territorial constituye un instrumento jurídico-legal establecido para procurar la implantación del modelo de agricultura territorial.

No se configura como un contrato de naturaleza pública, pese a perseguir finalidades eminentemente públicas (externalidades positivas) y pese a que una de las partes contratantes sea una Administración pública. A fin de cuentas, el contrato territorial no se encuentra previsto, recogido ni regulado por la vigente Ley de Contratos del Sector Público. Además el contrato territorial se aleja del principio de igualdad y no discriminación que rige los contratos administrativos, dado que otorga prioridad a la hora de suscribirlo a determinados agricultores más desfavorecidos.

No consiste tampoco en un contrato puramente privado, ya que uno de los sujetos que participan en su celebración se trata de una Administración pública.

Se trata, en definitiva, de un contrato *sui generis* debido a su especialidad, referida sobre todo a la materia concreta sobre la que versa (la materia agraria), al sector económico al que se dirige (el sector rural) y a los sujetos llamados a dar cumplimiento a los fines

precisos de dicho contrato (los agricultores, y entre ellos los prioritarios). Asimismo denota su carácter especial la necesaria articulación de una norma *ad hoc* que lo regula (RD 1336/2011), fundada a su vez en las previsiones legales de la LDSMR.

#### CONCLUSIÓN 8

Mediante el contrato territorial no solamente se “subvenciona” la labor del agricultor, sino que se le retribuye, en suma, se le paga por el servicio que realiza, cuyo beneficiario principal y directo es la sociedad en su conjunto, ya que la prestación por parte del agricultor consiste en la consecución de externalidades positivas.

#### CONCLUSIÓN 9

La esencia del contrato territorial radica en la finalidad del mismo, que consiste en orientar e incentivar la actividad del agricultor suscriptor en beneficio de un desarrollo sostenible del medio rural, superando la idea productivista de la agricultura, y remunerando al agricultor por sus servicios que se traducen en un beneficio social.

Además, nos hallamos ante un contrato especial a la luz que arrojan tanto sus aspectos subjetivos como objetivos. Así, por un lado, los suscriptores del contrato deben ser una Administración pública y un agricultor que cumpla una serie de requisitos determinados. En cuanto al objeto del contrato, deberá ser una explotación agraria que también cumpla una serie de exigencias concretas.

### CONCLUSIÓN 10

Existen dos modalidades de contrato territorial: el contrato territorial *sui generis*, y el contrato territorial de zona rural.

La LDSMR habla indistintamente de contrato territorial y de contrato territorial de zona rural.

Sin embargo, el RD 1336/2011 distingue entre contrato territorial como categoría general y contrato territorial de zona rural como categoría específica, el cual participa del mismo régimen que aquel, pero al que se le añade su propio marco normativo.

Las diferencias entre ambas modalidades de contrato se reducen al ámbito subjetivo y territorial.

### CONCLUSIÓN 11

Las características principales del contrato territorial son: la voluntariedad, la persecución de la sostenibilidad del desarrollo del medio rural, su causa onerosa y su formalismo.

Voluntariedad: el contrato territorial es voluntario en cuanto a la suscripción, pero no en cuanto a la posibilidad de negociación de su contenido por parte del agricultor. Esta dinámica lo podría asimilar a un contrato de adhesión. Sería aconsejable la creación de un sistema que permitiera cierta flexibilidad al agricultor a la hora de asumir mayores o menores compromisos para el desarrollo sostenible del medio rural.

Persecución de la sostenibilidad del desarrollo del medio rural: la finalidad del contrato territorial es eminentemente ecológica y ambiental, superando el concepto productivista de la agricultura.

Ahora se acepta que esta actividad puede generar externalidades positivas. La agricultura se percibe como algo multifuncional.

Causa onerosa: se supera la idea de “subvención” en el mundo agrícola, y ahora se remunera al agricultor por su trabajo con una contraprestación económica.

Formalismo: se trata de un contrato formal, ya que la norma prevé todo un procedimiento que debe cumplirse para su suscripción.

### CONCLUSIÓN 12

El contrato territorial persigue una serie de objetivos específicos, entre los que se destaca el de orientar la actividad de las explotaciones agrarias hacia la generación de externalidades positivas que contribuyan al desarrollo sostenible del medio rural.

Las indicadas externalidades positivas deben generarse a partir de la actividad realizada por el agricultor en su explotación, las cuales a su vez repercuten favorablemente sobre bienes o fines de índole pública, sin perjuicio del beneficio que puedan proporcionar a la propia explotación. Tal objetivo deriva de la naturaleza pseudo-pública del contrato.

### CONCLUSIÓN 13

El empresario agrario, ya sea individual o en forma asociativa, se caracteriza por un lado, por su capacidad de control sobre la organización de los bienes y derechos afectos al servicio de la explotación agraria y con fines de mercado, y por otro lado, por la asunción de riesgos y responsabilidades derivadas de dicha actividad (ya sea civil, fiscal, administrativa...). Además, como



característica especial, se distingue por dedicarse al ejercicio de la «actividad agraria».

El titular de una explotación agraria puede ejercer dicha titularidad de manera individual o asociativa, y en la primera categoría puede darse a su vez la titularidad compartida. En cualquiera de estas modalidades, el titular de una explotación agraria es susceptible de ser beneficiario de un contrato territorial, cuya duración será apropiada para la consecución de las finalidades específicas que en cada caso tenga establecidos.

Con el fin de determinar los compromisos contractuales y la duración de los mismos, previamente a la suscripción del contrato, el empresario deberá realizar un diagnóstico del estado de la explotación y comunicárselo a la Administración competente.

#### CONCLUSIÓN 14

El elemento objetivo del contrato territorial lo constituye básicamente la explotación agraria.

La explotación agraria se configura como la base física y territorial donde se van a desplegar y a desarrollar los fines del contrato territorial, los cuales van dirigidos a la generación de externalidades positivas que contribuyan al desarrollo sostenible del medio rural.

La explotación está formada por el conjunto de bienes y derechos organizados empresarialmente por su titular en el ejercicio de la actividad agraria, primordialmente con fines de mercado, y que constituye en sí misma una unidad técnico-económica. Los elementos de la explotación agraria son de naturaleza jurídica diversa, y se agrupan en varias categorías: a) Inmuebles por

naturaleza, en cuanto aquellos que no han sufrido manipulación por parte del hombre, tales como las tierras y las aguas; b) Inmuebles por incorporación, o aquellos adheridos a otro inmueble y que no pueden separarse de éste sin quebrantamiento de la materia o deterioro del objeto (así las plantaciones, árboles, construcciones agrarias adheridas al terreno, sistemas fijos de regadío, acequias...); c) Inmuebles por destino, que adquieren dicha condición mientras se mantengan vinculados a un inmueble o explotación agraria. Ahora bien no se produce una unión material, sino más bien una afección del bien a la finca o inmueble rústico, de modo que el bien en cuestión sirva a los fines del trabajo agrícola (aperos de labranza...), de la explotación (maquinaria agrícola, tractores, cosechadoras...), etc., y en definitiva tales bienes afectos por destino a la finca agraria podrán en todo momento separarse de aquella sin deterioro de ninguno de ambos bienes.

De entre los elementos que conforman la explotación agraria, cabe destacar el elemento «tierra», por constituir la base territorial sobre la que se desarrolla la actividad agraria. Y habida cuenta de que el contrato territorial otorga gran relevancia a las peculiaridades de cada zona rural donde se encuentra establecido, por ello se prevén contratos con características específicas para cada una de dichas zonas, en función de sus peculiares rasgos distintivos y de la orientación en favor del desarrollo rural que pueda darse a las explotaciones ubicadas en su territorio.

Por consiguiente, la presencia de una explotación agraria ordinaria cuyo titular acepte suscribir un contrato territorial para ser desarrollado en la misma, constituye la aplicación práctica y efectiva

del modelo de agricultura territorial incorporado por la Ley 45/2007 de desarrollo sostenible del medio rural. Ello supone que dicha explotación agraria podrá en lo sucesivo calificarse de «explotación agraria territorial». Así pues, dicha explotación territorial se caracteriza por la consecución de externalidades positivas para el medio rural donde se ubica, así como por la implantación de nuevas actividades sostenibles en el marco de una agricultura diversificada y multifuncional.

### CONCLUSIÓN 15

La suscripción y cumplimiento de los compromisos del contrato territorial dará derecho al beneficiario (agricultor) a percibir las contraprestaciones determinadas en el mismo, así como a beneficiarse de las preferencias y prioridades que legalmente le sean aplicables.

Las contraprestaciones deberán en primer lugar compensar al agricultor de los efectos negativos sobre la economía de la explotación que se deriven del cumplimiento de los compromisos adoptados, tales como costes, inversiones, gastos, pérdida de rentabilidades, reducción de capacidad productiva, etc., que a la fine redundan en una inicial pérdida monetaria derivada de la implementación efectiva de las obligaciones contractuales en la explotación agraria.

Pero además, resulta imprescindible para la buena acogida de esta modalidad de contrato, que se añada a dichas compensaciones iniciales un incentivo al agricultor interesado, para estimular la implantación de los contratos en el territorio. Dicho incentivo podrá

modularse por cada Comunidad autónoma en función de la priorización por tipos de beneficiarios. Pero sobre todo, entre las contraprestaciones que deberá recibir el agricultor contratante, se incluirá una remuneración directa que le retribuya específicamente por su labor a favor de los fines de sostenibilidad del medio rural que aporta a la sociedad.

La contraprestación de naturaleza económica a percibir por el agricultor podrá consistir en una remuneración pecuniaria o bien en especie, a criterio de la Administración suscriptora. En este último caso, la explotación podría recibir inversiones materiales o inmateriales, bienes, servicios, asistencia técnica, etc. Asimismo, no cabe olvidar, en fin, que también podrán aplicarse exenciones y bonificaciones fiscales, o cualquier otro tipo de beneficio o prioridad que esté legalmente establecido al efecto.

#### CONCLUSIÓN 16

La causa, en general, se configura como elemento esencial de todo contrato, y consiste en el fin o resultado objetivo y práctico perseguido por cada modalidad contractual. Dicho resultado resulta conocido y querido por las partes a la celebración del contrato y sirve además para identificar y calificar jurídicamente el mismo.

La celebración del contrato territorial se fundamenta en la consecución de determinados fines sociales o públicos, consistentes en procurar la sostenibilidad del medio rural, englobando aspectos tales como la preservación del medio ambiente, la creación de empleo rural, etc., calificados como externalidades positivas.

A cambio de la consecución de dichos fines sociales, el agricultor suscriptor recibirá una retribución, que no subvención. Se trata, por tanto, de un contrato cuya causa es de naturaleza onerosa. Mediante el contrato territorial cada una de las partes aspira a procurarse una ventaja, ofreciendo a cambio y a su vez la correspondiente compensación.

El agricultor se obliga contractualmente a llevar a cabo en la explotación determinados compromisos u obligaciones. Por su parte, y en contraprestación, la Administración remunerará dichos compromisos del agricultor en la forma o modalidades legalmente previstas.

El contrato territorial es un contrato oneroso, ya que el agricultor va a recibir una retribución por su actividad en beneficio del medio rural, asumiendo una serie de obligaciones. No se trata simplemente de percibir una subvención, sino de ser retribuido por el trabajo realizado y los servicios prestados.

Además de onerosa, la causa debe existir, ser lícita y veraz, requisitos que se cumplen en el caso del contrato territorial. Es existente la causa porque es real, opera efectivamente en la realidad material donde se desarrolla el contrato y donde va a desempeñar su función. Es lícita, por cuanto viene patrocinada por la legislación vigente especial, que configura el propio contrato territorial bajo parámetros de legalidad material. Y es veraz, porque la remuneración onerosa que recibe el agricultor atiende a la consecución efectiva de los objetivos y fines que se pretenden obtener mediante la intervención del titular de la explotación en el ámbito del desarrollo sostenible del medio rural.

## CONCLUSIÓN 17

El contrato territorial constituye 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.

Resulta sumamente criticable que el RD 1336/2001 nada disponga acerca de la forma que deben observar este tipo de contratos. Habida cuenta el tipo de contrato que estudiamos, intervenido o concelebrado por una Administración pública, de la cierta complejidad de los contenidos obligacionales que deberán hacerse constar en el contrato, a efectos de seguridad jurídica, de la necesidad de efectuar controles periódicos sobre el cumplimiento de las obligaciones asumidas, etc., consideramos que debía haberse establecido como obligatoria y con efectos constitutivos la forma escrita o documental.

No nos encontramos tampoco con una figura directamente asimilable a los contratos de adhesión, puesto que los contratos territoriales serán específicos para cada explotación y titular, y vendrán redactados individualmente *ad hoc* para cada situación particular. Por todo ello, estimamos imprescindible la plasmación formal por escrito de todos los elementos identificativos de las partes, así como los compromisos, etc. que deberá cumplir el agricultor durante el tiempo de vigencia del contrato, sin olvidar la inclusión de las contraprestaciones debidas, su naturaleza e importe concreto.

La suscripción de los contratos territoriales se regirá por las correspondientes bases o normas reguladoras que aprobará cada Comunidad Autónoma en su territorio, y que se aplicarán a las oportunas convocatorias públicas que aquellas organicen.

Muy probablemente las Administraciones competentes elaborarán diversos modelos o contratos-tipo que sirvan para llevar adelante con agilidad, publicidad y transparencia la suscripción de contratos territoriales.

Los contratos podrán ser de carácter individual o bien establecerse por tipos homogéneos.

Los contratos territoriales se configurarán con carácter individual cuando sus finalidades específicas, los compromisos y contraprestaciones aplicables se determinen caso por caso según la situación y potencialidades de cada explotación agraria.

Por el contrario, los contratos territoriales se establecerán por tipos homogéneos cuando persigan unas mismas finalidades específicas, estén dirigidos a explotaciones agrarias que compartan la misma tipología, zona rural u otras circunstancias.

Los contratos de un mismo tipo poseerán contenidos comunes, sin perjuicio de que cada uno pueda incorporar los elementos precisos de ajuste a la situación y potencialidades propias de cada explotación.

### CONCLUSIÓN 18

La duración de los contratos en general se configura como un elemento accidental, es decir, aquel que por voluntad de las partes

puede acompañar a un determinado contrato, sin llegar a ser indispensable para que se pueda hablar de contrato.

La duración del contrato territorial deberá ser apropiada a la consecución de las finalidades específicas que en cada caso tenga establecidas.

El RD 1336/2011 aplica el criterio de la máxima duración posible de los contratos plurianuales, de modo que se haga coincidir la extensión temporal de los mismos con el máximo plazo establecido en el marco financiero o presupuestario disponible y aplicable a su implantación.

Las partes del contrato territorial convendrán de manera voluntaria que el acuerdo dure el tiempo necesario y/o adecuado para alcanzar los fines o compromisos previstos en aquel.

Tomando en consideración que los compromisos de los contratos territoriales pueden ser diferentes y variados en atención a su naturaleza, magnitud, extensión territorial, complejidad de ejecución, etc., cada uno de ellos precisará de una duración concreta para su consecución práctica.

Sin embargo, se echa en falta una directriz básica por parte del RD 1336/2011, que establezca o marque unos límites a la duración de este tipo de contratos, evitando la vaguedad normativa al respecto y la delegación de dicha determinación con carácter absoluto a las Comunidades Autónomas.

Ante tal insuficiencia o laguna normativa en cuanto a la duración del contrato territorial, podría procederse a la aplicación analógica de disposiciones tales como el Decreto 2/2012 de la Comunidad Autónoma de Cataluña, que regula un tipo de contrato denominado



“contrato global de explotación”, cuyo objetivo es idéntico al del contrato territorial, o como el Reglamento europeo 1305/2013 sobre ayudas al desarrollo rural a través del FEADER.

Por consiguiente, poniendo en práctica el método analógico de aplicación del Derecho, podríamos entender que la duración de los contratos territoriales puede extenderse entre 5 y 7 años, dejando abierta la posibilidad de prórroga cuando sea necesaria para alcanzar alguno o varios de los compromisos medioambientales o rurales previstos.

Respecto a las ayudas concedidas para alcanzar los compromisos a adoptar, entendemos que el tiempo durante el que se concede la ayuda debe coincidir con el tiempo necesario para alcanzar el compromiso sujeto a dicha ayuda.

La insuficiencia del RD 1336/2011 respecto a la duración de los contratos territoriales deja inevitablemente abierta la puerta a cada Comunidad Autónoma para que juzgue como estime conveniente la duración adecuada a la consecución de cada contrato. Lo que desconocemos es si se fijará un plazo de duración único y genérico aplicable a todo el contrato o bien diferentes términos de duración individuales para cada uno de los compromisos asumidos.

Consideramos que cada Comunidad Autónoma debería en primer lugar atender al diagnóstico de la situación de cada explotación en concreto, así como a su capacidad para generar externalidades positivas, con el fin de establecer unos plazos adecuados y acordes con la realidad física y material de la finca agraria.

Podría partirse de una duración mínima del contrato territorial, obligatoria para todos los casos. Pero hay que tener en cuenta que

no todos los compromisos contractuales exigen un tiempo de ejecución igual. Más bien al contrario, podemos hallarnos ante compromisos de ejecución corta (modificar un sistema de regadío por inundación por otro de goteo localizado), u otros de ejecución más prolongada en el tiempo (reforestación de tierras agrarias, o afectadas por incendios forestales). Por consiguiente, las Administraciones competentes, a la hora de elaborar su listado de compromisos de sostenibilidad rural asumibles en los contratos territoriales, asignarán de forma específica a cada uno de ellos un plazo de ejecución determinado, plazo que en todo caso respetará el tiempo mínimo antes comentado. Así cada contrato territorial tendrá la duración que determine el compromiso asumido. Y para los supuestos en que el agricultor asuma varios compromisos, el plazo general de duración del contrato será igual al plazo de mayor duración de tales compromisos. Finalmente, podrá establecerse en su caso un sistema de prórrogas para cada compromiso en particular, si llegado el cumplimiento del término final, y debido a circunstancias excepcionales o de fuerza mayor, el agricultor no hubiera podido completar con el cumplimiento del compromiso asignado.

### CONCLUSIÓN 19

Las obligaciones asumidas por el agricultor suscriptor forman parte del contenido del contrato. Tanto la Ley 45/2007 como el RD 1336/2011 las denominan “compromisos”.

Los compromisos son las obligaciones específicas a cargo del agricultor, que constarán expresamente y por escrito en el

documento contractual firmado al efecto, y a cuyo cumplimiento y verificación se someterá la percepción de la contraprestación por parte de la Administración Pública. Los compromisos se caracterizarán por su capacidad de adaptación y su concreción a las circunstancias del territorio o medio rural donde deban surtir sus efectos beneficiosos, así como al tipo y características de la explotación agraria donde se desplieguen.

Los compromisos serán coherentes con las finalidades específicas asignadas al contrato territorial. Se referirán a actividades a realizar en la explotación agraria y vendrán adaptados a las características y potencialidades individuales de la propia explotación.

Por tanto, dichas finalidades constituyen el marco global de los objetivos a lograr, y los compromisos suponen las medidas y acciones concretas a ejecutar dentro de tal marco global, a fin de conseguir dichos objetivos. Debe existir coherencia, concordancia y cohesión entre las finalidades y los compromisos.

#### CONCLUSIÓN 20

Los «contratos territoriales de zona rural» deberán establecer compromisos específicos y diferenciados, acordes con las notas de especialidad y singularidad de dichos contratos.

El contenido de los contratos territoriales de zona rural será conforme con las disposiciones aplicables contenidas en el Programa de Desarrollo Rural Sostenible, así como acorde con las determinaciones de las Directrices Estratégicas Territoriales de Ordenación Rural de cada Comunidad Autónoma en cuestión, en el

caso de que existan. Sus principales finalidades y compromisos deben encontrarse previstos en los planes de zona rural aprobados por las Comunidades Autónomas que hayan sido concertados entre éstas y la Administración General del Estado.

Sin embargo, el RD 1336/2011 remite a unas Directrices y Planes de Zona Rural que no están aprobados todavía, pese al tiempo transcurrido desde su previsión normativa. Por ello no existe previsión legal ni régimen jurídico aplicable al respecto, pese a que el MARM (hoy MAGRAMA) en su Programa de Desarrollo Rural Sostenible 2010-2014 aprobó un documento de referencia para la elaboración de tales directrices estratégicas territoriales de ordenación rural.

Además, estos compromisos han de ser diferentes y encontrarse perfectamente delimitados de otros compromisos que ya pudieran estar contemplados y financiados por fondos comunitarios.

A la hora de establecer los compromisos y sus correlativas contraprestaciones, cada Comunidad Autónoma deberá tener en cuenta las posibles ayudas que dicho agricultor suscriptor obtenga por otro tipo de compromisos, con el fin de evitar la duplicidad de ayudas, en virtud del principio *non bis in ídem*.

### CONCLUSIÓN 21

El contrato territorial en buena parte se configura “hecho a medida” de las posibilidades del titular de la explotación y de ésta misma, pero sin embargo las posibles situaciones susceptibles de causar una modificación subjetiva, objetiva o de contenido del contrato no han sido contempladas en el contenido del RD

1336/2011. Es por ello que resulta obligado aplicar otras fuentes normativas por analogía, así como plantear propuestas de solución razonables.

Respecto a las eventuales modificaciones subjetivas del contrato, procede analizar las posibles situaciones y consecuencias a que den lugar.

Para el supuesto de que accediera a la titularidad de la explotación agraria un nuevo titular con posterioridad a la celebración del contrato territorial, y fuere en sustitución del primitivo, el nuevo agricultor no podría subrogarse en la posición del anterior sin consentimiento expreso de la otra parte del contrato, es decir, de la Administración.

Por consiguiente, resulta imprescindible la concurrencia del conocimiento y consentimiento expreso de la Comunidad Autónoma, la cual deberá autorizar la sustitución del primitivo agricultor por el nuevo, quien se subrogará en la posición del antiguo.

Para dotar de mayor operatividad al cambio de titular en el contrato, entendemos suficiente con la mera notificación de dicha intención a la Administración competente, la cual deberá consentir dicha sustitución procediendo a realizar el cambio subjetivo que se le requiere sin mayor trámite burocrático.

En todo caso, consideramos que si el agricultor originario ostentaba ciertas cualidades vinculadas al contrato territorial, el nuevo agricultor cesionario deberá a su vez cumplir las mismas condiciones que aquel, pues dichas condiciones fueron tenidas en cuenta en su día por las partes para celebrar el contrato territorial, y así, conformaron el contenido obligacional del mismo.

Otra posibilidad de modificación subjetiva, también referida a la entrada de un nuevo titular con posterioridad a la celebración del contrato, la hallamos en el supuesto de incorporación de un nuevo titular que se suma o se asocia al titular originario.

En este caso, se genera una forma organizativa solidaria, de tal modo que la Comunidad Autónoma contratante podrá exigir el total cumplimiento de los compromisos previstos en el contrato territorial suscrito a cualquiera de los dos titulares contratantes indiferentemente. Es decir, el nuevo titular deberá cumplir las mismas condiciones de su socio, porque el contrato obedece a una especial situación del agricultor que originariamente suscribió el contrato. Además, al obligarse solidariamente ambos titulares a asumir los mismos compromisos, resultan indistintamente responsables del cumplimiento de aquellos frente a la Administración, al margen de que en la organización interna de la explotación pudiera haber un reparto de tareas.

#### CONCLUSIÓN 22

En el supuesto de que la titularidad del contrato se fundara en una situación de titularidad compartida, y ésta se disolviera a lo largo de la vigencia del contrato, podríamos enfrentarnos a dos situaciones.

La primera de ellas, que a la fecha de su disolución ninguna de las partes que conformaban la titularidad compartida estuviera interesada en asumir individualmente las obligaciones del contrato, por lo que deberían instar la extinción del mismo ante la Administración.

Y una segunda posibilidad, consistente en que uno de los cotitulares estuviera interesado en continuar el contrato suscrito. En tal caso, ambos deberían plantear a la Administración la posibilidad del cambio en la titularidad, extinguiéndose la titularidad compartida y resultando la titularidad individual ejercida por uno sólo de los integrantes de la primitiva titularidad compartida ya extinta. Además, sería lógico que ambas partes del contrato territorial renegociaran los compromisos a adoptar, en vistas a la disminución de sujetos comprometidos al cumplimiento de los mismos.

A las mismas soluciones llegaríamos en supuesto de existir una cotitularidad que se disolviera con posterioridad a la suscripción del contrato.

### CONCLUSIÓN 23

Podría darse la situación de que el suscriptor del contrato territorial inicial fuera una persona física, y que en un momento determinado procediera a constituir o pasar a formar parte de una persona jurídica durante la vigencia del contrato. En tales supuestos deberá adoptarse un acuerdo entre el titular del contrato territorial (persona física) y el resto de los nuevos socios, mediante el cual la nueva entidad y sus socios aceptaran asumir los compromisos contenidos en el contrato territorial primitivo, o bien efectuar propuestas de nuevos compromisos que se plantearían a la Administración, habida cuenta de que la nueva forma organizativa podría poseer mayor envergadura y capacidad de acción.

Sea cual fuere el tipo de entidad constituida (sociedad limitada, cooperativa, S.A.T., etc.), para que la Administración aceptara la

modificación en el ámbito subjetivo del contrato, aquella deberá aportarle toda la documentación relativa a la constitución de la sociedad y al acuerdo privado entre los socios mediante el cual asumieran los compromisos previstos en el contrato territorial suscrito por el agricultor primitivo (persona física).

#### CONCLUSIÓN 24

En el supuesto de que el titular del contrato territorial consistiera en una persona jurídica dedicada a la agricultura, y ésta se extinguiera, dado que la disolución y posterior liquidación de la sociedad afectará a la actividad agraria, entendemos que constituiría causa de extinción del contrato, pudiendo recaer la explotación agraria en manos de un acreedor de la sociedad o de uno de los socios adjudicatarios de aquella. En tales casos, consideramos que la subrogación no sería factible, habida cuenta la entidad de los compromisos a adoptar por una sociedad que cuenta con una infraestructura seguramente mayor que una persona física.

No obstante, cabría la modificación subjetiva del contrato en el caso de que, a la extinción de la sociedad, tal socio o acreedor asumieran el contrato territorial y cumplieran con los requisitos exigibles por la Administración para llevar adelante la explotación agraria en las condiciones requeridas por el contrato territorial.

#### CONCLUSIÓN 25

La última situación prevista de modificación subjetiva del contrato territorial, se produciría al verificarse la transmisión de la explotación agraria.



El RD 1336/2011 nada prevé en cuanto a los supuestos de transmisión de la explotación agraria sobre la que exista un contrato territorial activo y en vigor, así como los efectos derivados de dicho cambio de titularidad jurídica objeto del contrato, por lo que volvemos a plantearnos los posibles escenarios de lo que podría suceder en este tipo de casos así como sus consecuencias.

En caso de transmisión de la explotación afecta por un contrato territorial, podemos encontrarnos con tres escenarios.

El primero de ellos, la subrogación subjetiva en el contrato del nuevo titular, en cuyo marco dicho nuevo titular deberá aceptar los compromisos contractuales que ya existían, concurriendo la voluntad del nuevo suscriptor, los mismos requisitos exigidos al anterior, así como el consentimiento de la Administración.

El segundo escenario sería la renuncia del nuevo titular de la explotación a la posibilidad de subrogarse en el contrato territorial o de zona rural. Dicha eventualidad llevaría necesariamente a la extinción del contrato por carecer de base territorial. Las consecuencias para el anterior titular dependerán del tiempo que hubiera durado el contrato, así como del grado y nivel de cumplimiento de los compromisos. Se trataría de una resolución de contrato por incumplimiento sobrevenido de una de las partes.

Sin embargo, si la transmisión de la explotación fuera consecuencia del fallecimiento sobrevenido del titular, no nos encontraríamos ante un caso de resolución, pero el heredero no tendría por qué sentirse obligado a cumplir con los compromisos asumidos por el causante en vida, por lo que el contrato territorial se

extinguiría automáticamente por motivos sobrevenidos de fuerza mayor, como lo es el fallecimiento del titular.

Una posible solución que posibilitaría la pervivencia del contrato territorial ante la transmisión inter vivos de la explotación agraria, sería la de trasladar los efectos del contrato a otra explotación que cumpliera los requisitos requeridos legalmente, en cuyo caso tan sólo se produciría una modificación objetiva del contrato, por cambio de explotación agraria del mismo titular que vendió la originaria, debiendo siempre ser aceptada esta opción por la Administración.

Por último, el tercer escenario posible consistiría en el incumplimiento sobrevenido de los requisitos subjetivos esenciales exigidos por la legislación vigente al titular para formar parte del contrato territorial o de zona rural. En tal caso, el efecto derivado sería la resolución contractual.

#### CONCLUSIÓN 26

Entre las situaciones susceptibles de provocar la modificación del objeto del contrato territorial, podemos destacar el supuesto de concentración parcelaria y el de recalificación urbanística del suelo rural o de fincas rústicas.

En el caso de la concentración parcelaria, suponiendo ésta una modificación física y jurídica del terreno, queda claro que el objeto del contrato territorial se ve afectado, y habrá que estar a si el terreno resultante de la agrupación cuenta con características similares a la anterior explotación agraria objeto del contrato, porque de ser así entendemos que no debería haber ningún problema para la continuidad del mismo sobre la nueva explotación resultante,

comunicando a la Administración los cambios sufridos con el fin de que se replanteen, en su caso, los requisitos y compromisos adoptados en el contrato.

Por otro lado, en el supuesto de recalificación urbanística del suelo rural o de fincas rústicas, mientras dicha recalificación no afecte a los usos agrarios de la tierra por no haber una transformación del territorio que imposibilite la actividad agraria, el contrato territorial podría continuar vigente. Sin embargo, cuando la recalificación lleve consigo la efectiva transformación del terreno de tal forma que se imposibilitaran los usos agrarios, en tal caso el contrato territorial primitivo se extinguirá por falta de objeto e imposibilidad de alcanzar el fin del mismo.

### CONCLUSIÓN 27

Respecto al contenido obligacional del contrato territorial, habida cuenta las modificaciones por causas diversas que pueden sufrir este tipo de contratos, será necesario que a la hora de confeccionar cada modelo de contrato territorial, la Comunidad Autónoma correspondiente prevea diversos criterios de adaptación del cumplimiento de los compromisos para ajustarlos a diversas circunstancias que pudieran sobrevenir, como por ejemplo, la posibilidad de asumir compromisos más exigentes que los inicialmente aceptados.

Este tipo de contrato debería poder ser modificado en cuanto a los compromisos y contraprestaciones se refiere.

No olvidemos que muchos de los compromisos que adopta el agricultor son de resultado incierto, y es por ello que no resulta

conveniente confeccionar contratos demasiado encorsetados que en la práctica no tendrían ninguna funcionalidad ni éxito en cuanto a su finalidad. Deberán redactarse, por consiguiente, contratos flexibles que sean capaces de asumir las modificaciones que pudieran surgir y afectar a su contenido, efectivo cumplimiento y dinámica obligacional.

### CONCLUSIÓN 28

El RD 1336/2011 no contempla ningún régimen sancionador aplicable como consecuencia del incumplimiento de las obligaciones contractuales por parte de la Administración o del agricultor suscriptor. Simplemente hace una mera alusión a la minoración o pérdida de las contraprestaciones en función del grado de incumplimiento de los compromisos.

Aplicando analógicamente el Derecho civil supletorio, en sede de contrato territorial distinguimos tres tipos de incumplimiento: el cumplimiento defectuoso, el incumplimiento parcial y el total. Dependiendo de ante qué modalidad de incumplimiento nos hallemos, las consecuencias jurídicas serán de distinta índole.

Primero procede analizar el incumplimiento del agricultor.

La consecuencia jurídica a modo de sanción más leve podría consistir en una amonestación o advertencia al agricultor a fin de ponerle “formalmente” sobre aviso acerca de la infracción o incumplimiento, concediéndole un plazo razonable pero determinado para subsanar los errores y verificar que está cumpliendo adecuadamente el compromiso adoptado.

Deberemos atender al principio de proporcionalidad para aplicar los efectos de los incumplimientos, por lo que para los supuestos más graves la sanción podría consistir en una reducción temporal de las contraprestaciones recibidas, siempre en proporción a las obligaciones no atendidas, o también podría suponer la pérdida de los pagos pendientes, apoyos y ayudas recibidos durante determinado tiempo, así como imponer el deber de devolución de las efectivamente percibidas. Incluso podrá llegarse a la resolución del contrato, con la consecuente obligación de reintegrar todas las prestaciones percibidas, además de una posible indemnización por daños y perjuicios.

En cuanto al incumplimiento por parte de la Administración, que como tal sería el retraso en el pago de las contraprestaciones o ayudas acordadas, debería preverse un derecho de indemnización a favor del agricultor por los perjuicios que tal dilación le causara, y en todo caso el abono de los intereses al agricultor ante el retraso en el pago de los beneficios mencionados.

El sistema de verificación y control del cumplimiento de los compromisos del contrato territorial y el régimen aplicable en caso de incumplimiento, deberá contenerse y especificarse claramente en las bases o normas reguladoras que serán publicadas en el Diario Oficial de la Comunidad Autónoma correspondiente (así lo prevé el RD 1336/2011).

### CONCLUSIÓN 29

Respecto a las causas de extinción de los contratos territoriales, el RD 1336/2011 tan sólo señala que las bases o normas

reguladoras serán publicadas en el Diario Oficial de la Comunidad Autónoma y contendrán al menos “el régimen de prórrogas, modificación, subrogación, resolución y extinción de los contratos”. Nuevamente se delega en las Comunidades Autónomas la labor de regulación de aspectos tan relevantes del contrato territorial como su extinción, materia que el RD 1336/2011 no contempla ni tan siquiera en sus rasgos generales.

Por un lado, las causas generales por las cuales se produce la extinción de todo contrato resultan plenamente aplicables al contrato territorial especial.

Además y en el actual estado de cosas, ante la carencia de regulación autonómica en esta sede, resulta conveniente acudir también a la regulación especial prevista sobre la extinción de ciertos contratos que, por su afinidad con alguna de las prestaciones integrantes del contrato territorial, pudiera resultar en ese sentido aplicable a la extinción de este último.

### CONCLUSIÓN 30

El contrato territorial puede extinguirse por desistimiento unilateral del agricultor, así como por mutuo disenso de las partes contratantes.

En el primero de los casos (desistimiento unilateral del agricultor), ante la falta de regulación de esta causa extintiva, entendemos que lo más adecuado es que cada Comunidad Autónoma prevea un plazo mínimo de duración inicial del contrato para que el agricultor pueda desistir del mismo, así como que se establezca un plazo de

preaviso mínimo, por ejemplo, de treinta días de antelación a la finalización del contrato.

En cuanto a los efectos de la extinción del contrato territorial, en el propio documento contractual Administración y agricultor podrán pactar anticipadamente que para el caso de desistimiento por parte del agricultor, deba éste restituir a la Administración las ayudas y/o cantidades percibidas hasta la fecha, ya en todo o en parte.

En todo caso, las consecuencias económicas derivadas de tal desistimiento dependerán del volumen de compromisos cumplidos o no por el agricultor, así como del grado de cumplimiento de los mismos.

En definitiva, el desistimiento por parte del agricultor debería suponer la restitución a la Administración de las ayudas, subvenciones o remuneración percibidas por aquel para el cumplimiento de los compromisos asumidos en el contrato. Cuanto más tiempo transcurra de duración del contrato, lógicamente mayor grado de cumplimiento se habrá alcanzado por parte del agricultor, por lo que en este último supuesto la restitución de los beneficios económicos obtenidos deberá efectuarse en menor medida.

En el segundo de los supuestos (mutuo disenso), cuando Administración y agricultor acuerden dar por terminado el contrato territorial que les vincula, aun cuando éste pudiera continuar subsistiendo a tenor del contenido negocial del mismo, ese mutuo disenso o voluntad extintiva es bastante para poner fin al vínculo contractual.

Para proceder a la extinción del contrato por mutuo disenso, ambas partes deberán estar al corriente de sus obligaciones al

menos a la fecha acordada de la extinción. A tal fin, constituye un elemento esencial la documentación consistente en los justificantes de pago por parte de la Administración, así como la prueba de haber alcanzado los compromisos adoptados por parte del agricultor, a través de los informes emitidos por el órgano de verificación y control del cumplimiento de los compromisos contractuales.

### CONCLUSIÓN 31

Existen otras causas que podrían dar lugar a la extinción del contrato territorial, como la pérdida de requisitos o condiciones esenciales por parte del agricultor, la muerte o incapacitación del agricultor o la extinción de la personalidad jurídica de la entidad titular de la explotación agraria.

La primera de las causas resulta lógica, tratándose de un contrato de carácter especial. Así, si el agricultor eventualmente dejara de cubrir alguno de los requisitos exigidos para la suscripción del contrato, devendría no apto para ser parte del mismo (al incumplir los requisitos subjetivos impuestos por legalidad y por las bases de la convocatoria), y el contrato no podría continuar su vigencia, extinguiéndose por no poder alcanzar el fin del mismo ante la pérdida de condiciones esenciales de carácter subjetivo del agricultor.

La segunda de las causas, se refiere a la muerte o incapacitación del agricultor. En caso de fallecimiento, nos encontraríamos ante la ausencia física de una de las partes contratantes, el agricultor, lo cual llevaría a la inviabilidad del contrato, y por ende, a su extinción sobrevenida al faltar el soporte subjetivo de una de las partes. En tal



caso, los herederos deberán comunicar a la Administración el fallecimiento del agricultor, acreditando dicha circunstancia mediante el correspondiente certificado de defunción expedido por el Registro Civil competente o en su caso mediante declaración judicial de fallecimiento.

Cabría plantearse la cuestión acerca de si los herederos tendrían la posibilidad de subrogarse en la posición del causante. No encontramos descabellada la idea, siempre y cuando cumplan tales herederos con los requisitos exigidos por la Administración, que no serán otros que los mismos que ya venía cumpliendo el agricultor fallecido antes de su muerte. En todo caso será la Administración quien deberá recibir, evaluar y en su caso estimar la solicitud planteada por aquellos.

En caso de incapacitación, será la sentencia que declare la incapacitación la que establecerá su extensión y el régimen de tutela o guarda a que ha de quedar sometido el incapacitado. Por tanto, debería estarse al grado de incapacitación del agricultor, según disponga la sentencia, para dilucidar si se extingue o no el contrato territorial, ya que puede que la resolución judicial no afecte a la capacidad contractual necesaria para la consecución de los compromisos suscritos en el contrato, encontrándose perfectamente capacitado para ello.

La tercera de las indicadas causas de extinción del contrato territorial se produce como consecuencia de la extinción de la personalidad jurídica de la entidad titular de la explotación agraria y del propio contrato. La extinción del contrato territorial constituiría el efecto normal en estos casos, al desaparecer la personalidad y

soporte legal de uno de los contratantes, además de que ciertamente los compromisos adoptados por dicha persona jurídica habrían sido asumidos por una sociedad que contara con una infraestructura determinada, medios y dotaciones que a su desaparición ya podrían estar al servicio de tales compromisos. Por tanto, pese a que incluso en el supuesto de que uno de los socios, una vez disuelta la sociedad, estuviera interesado en mantener activo el contrato territorial, pero ya como nuevo titular persona física, entendemos que difícilmente estaría capacitado para continuar asumiendo las mismas obligaciones de la sociedad en dicho contrato, por lo que éste debería extinguirse.

### CONCLUSIÓN 32

Existen otras causas de extinción del contrato territorial que afectan al objeto del contrato, es decir a la explotación agraria, tales como la resolución por extinción del derecho sobre la explotación o pérdida de titularidad por parte del agricultor y la expropiación forzosa de la explotación agraria.

En cuanto a la primera se refiere, las modalidades de pérdida del derecho sobre la explotación agraria pueden ser diversas, dependiendo de la titularidad jurídica que ostente el titular del contrato.

Cabe la posibilidad de que el propietario de la explotación agraria la venda a un tercero. Al tiempo de la venta, el contrato territorial suscrito se extinguiría necesariamente para el vendedor, titular originario del contrato, al margen de que el nuevo adquirente estuviera interesado en la continuidad del contrato, para lo cual

entendemos que debería suscribir un nuevo acuerdo con la Administración.

No obstante, sería factible que se produjera la subrogación subjetiva en el contrato territorial por parte del nuevo adquirente, siempre y cuando acreditara las condiciones personales necesarias para su suscripción, y la Administración lo aceptara expresamente.

Un efecto similar cabría deducir ante el caso de que el agricultor explotara la finca bajo el derecho de usufructo, y este derecho se extinguiera antes de haber concluido el plazo de duración del contrato territorial.

En cuanto a la expropiación forzosa como causa de extinción, la perdurabilidad del contrato territorial dependerá del propio destino final de las fincas o explotaciones expropiadas. La expropiación supone la pérdida de la titularidad dominical sobre el terreno, y en consecuencia, la pérdida de las condiciones objetivas (pérdida del objeto) exigidas para mantener el contrato territorial en vigor.

Respecto al momento en que pueda considerarse extinguido el contrato territorial, entendemos que se producirá a la pérdida material de la posesión sobre las fincas objeto de dicho contrato que estén sometidas a la expropiación.

Pero en todo caso, cuando por efecto de la expropiación forzosa, incluso antes de la pérdida de la posesión de la tierra, se produzca la transformación física del suelo, de tal modo que no pueda ya continuarse con la actividad agraria, el contrato se extinguirá por causa de fuerza mayor, por lo que el agricultor no debería estar obligado a restituir las ayudas y prestaciones recibidas a la Administración.

En suma, cuando se proceda a la expropiación forzosa de la finca agraria donde se ejecuta un contrato territorial, ésta conllevará, más pronto o más tarde, la extinción del mismo por ser ya incompatible con el destino final del terreno expropiado, el cual pasa además a ser de titularidad pública. El agricultor en modo alguno perderá las prestaciones, beneficios y remuneraciones percibidos hasta dicha fecha.

### CONCLUSIÓN 33

Las últimas causas de extinción del contrato territorial a considerar, serían las siguientes: finalización del plazo contractual, cumplimiento de las obligaciones u objetivos derivados del contrato, incumplimiento de una de las partes obligadas y por caso fortuito o fuerza mayor.

La extinción del contrato territorial a la llegada del vencimiento del plazo contractual, constituye la causa normal y deseable de finalización de la relación contractual entre agricultor y Administración, siempre, claro está, que se hayan cumplido por ambas partes todas las obligaciones y compromisos.

En definitiva, dado que el contrato se estipula por tiempo determinado, existiendo un límite temporal para su vigencia, una vez vencido el plazo previsto, y en su caso agotadas las posibles prórrogas del mismo, el contrato territorial se extinguirá automáticamente, sin perjuicio de la eventual celebración de futuros contratos en relación con la misma finca rústica y entre las mismas partes contratantes.

El cumplimiento de las obligaciones derivadas del contrato también constituye causa de extinción del mismo, por haber sido culminada la última fase de su vida negocial.

El contrato territorial, cuyas obligaciones consisten en prestaciones de hacer, sólo se extinguirá por esta causa desde el momento en que todo su contenido obligacional haya quedado plenamente desarrollado y ejecutado. Entendemos llegada esta fase concretamente cuando se hayan alcanzado los compromisos contenidos en el contrato.

Además, a tales fines, entendemos razonable que la Consellería o Consejería correspondiente pueda proceder a realizar inspecciones periódicas en las explotaciones objeto de contratos territoriales, habida cuenta del fin público perseguido por este tipo de contratos.

La tercera causa de extinción indicada consiste en el incumplimiento de las obligaciones derivadas del contrato por alguna de las partes contratantes.

En el caso del contrato territorial, el RD 1336/2011 prevé que las Comunidades Autónomas aprobarán las correspondientes bases o normas reguladoras que contendrán no sólo el sistema de verificación y control del cumplimiento de los compromisos, sino también el régimen aplicable en caso de incumplimiento. Pero como las Comunidades Autónomas no lo han hecho, puesto que en la actualidad no hay ningún contrato territorial vigente, nos vemos en la necesidad de aplicar por analogía la teoría general sobre obligaciones y contratos.

Respecto al grado de incumplimiento que deberá provocar la extinción del contrato territorial, cabría atender a la naturaleza de la

obligación incumplida para entender si debe resolverse o no el contrato territorial, es decir, si la obligación incumplida se considera esencial o no para la vigencia del contrato.

El incumplimiento parcial por parte del agricultor (reforestar un número de hectáreas menor a las contempladas) o por parte de la Administración (retraso eventual en el pago al agricultor de la retribución o subvención correspondiente), no debería constituir causa de resolución del contrato, por tratarse de un defecto subsanable, y por tanto de naturaleza leve.

Sin embargo, un incumplimiento grave por parte del agricultor (la no utilización de técnicas ecológicas a las que se ha comprometido) o por parte de la Administración (como sería el impago de dos mensualidades consecutivas al agricultor), supondrá la extinción por resolución del contrato territorial.

Para finalizar, cabe destacar como causa de extinción del contrato territorial, la eventual concurrencia de caso fortuito o fuerza mayor.

Una vez más, ante la insuficiencia normativa del RD 1336/2011, podemos acudir a la aplicación por analogía del Decreto 2/2012, de 3 de enero, por el que se regula el contrato global de explotación en Cataluña.

En aplicación del mismo, esta causa extintiva resulta admisible cuando el hecho en que consista el caso fortuito o la fuerza mayor, además de ser imprevisible e inevitable, impidiese a las partes el adecuado cumplimiento de sus respectivas obligaciones, sobre todo en lo que afecta al deber del agricultor, encargado de cumplir los compromisos suscritos en el contrato. En tales circunstancias, en

primer lugar habrá que intentar adaptar los compromisos incumplidos a la nueva situación creada. Si ello fuera posible, el contrato se mantendría en vigor. Pero si tal adaptación no fuera viable, la causa extintiva operaría con todo su rigor, si bien el agricultor no debería reembolsar beneficio ni pago alguno recibido previamente.

Habida cuenta de que se trata de un contrato vinculado al medio rural y a la explotación agraria, la fuerza mayor juega un papel importante, ya que cualquier catástrofe natural, vicisitud ambiental o climática inesperada podría suponer la imposibilidad por parte del agricultor de alcanzar los objetivos del contrato.





## BIBLIOGRAFÍA

ABER, J.D. y MELILLO, J.M., *Terrestrial ecosystems*, Academic Press, New York, USA, FRELICH, L.E., *Forest dynamics and disturbance regimes*, Cambridge University Press, 2002, Cambridge, UK; BALL, J.B., "Global resources: history and dynamics", en *The forest handbook*, Volume I. An overview of forest science, Evans, Blackwell Science, Oxford, UK.

ACQUAS, B. L'impresa agricola dal código di comercio al codice civile e la sua tendenza evolutiva, in *Dir. Fall.*, 1984, I, pp. 297 y ss.

AGUILERA VAQUÉS, M. *El desarrollo sostenible y la Constitución Española*, Atelier, Barcelona, 2000, p. 108.

AGÚNDEZ FERNÁNDEZ, A. "La Explotación Familiar Agraria, breves comentarios a la Ley de 24 de diciembre de 1981", *Revista de Estudios Agrosociales*, nº 120, 1982.

AGÚNDEZ FERNÁNDEZ, A. "La empresa agraria y el concepto jurídico unitario de empresa" en *Revista de Estudios Agrosociales*, nº 102, pp. 169 a 191.

AGÚNDEZ FERNÁNDEZ, A. "La expropiación forzosa en los arrendamientos rústicos", en *Revista de Estudios Agrarios*, nº 117, 1981, pp. 73 a 103.

ALBÁCAR LÓPEZ, J.L. y TORRES LANA, J.A. *Código Civil, Doctrina y Jurisprudencia*, Tomo II, Trivium, Madrid, 1992, p. 7.

ALBALADEJO GARCÍA, M., *Instituciones de Derecho civil*, II, Ed. José M<sup>a</sup> Bosch Editores, Barcelona, 1994.

ÁLVAREZ CUESTA, H. "El sector agropecuario, y en particular el ecológico, y su explotación a través de empresas de economía social por mujeres" en *Estrategias para el fomento del empleo de la mujer en el ámbito rural. Resúmenes de algunas ponencias. Panel I: Fomento del empleo de las mujeres en el ámbito rural*, 27 de marzo de 2012, p.2.

AMAT ESCANDELL, L. “Noción jurídica de la empresa agraria”, en Revista de Estudios Agrosociales, Nº 57, 1966, p. 64.

AMAT LLOMBART, P. “Agriculture and the requirements of a sustainable development”, XXVI European Congress and Colloquium of Agricultural Law, Commission I, Bucarest, 21 a 24 de Septiembre de 2011, pp. 1 a 23.

AMAT LLOMBART, P. “El estatuto jurídico de la propiedad privada inmobiliaria en el Código Civil y la Constitución. Su especial configuración por la Ley de suelo de 2007”, Revista General de Legislación y Jurisprudencia, n. 3, 2008, pp. 399 a 450.

AMAT LLOMBART, P. “Especialidades de los contratos privados como instrumentos para la organización, gestión y actividad en el ámbito de la empresa agraria” en Revista de derecho agrario y alimentario, nº 61, 2012, pp. 15 a 50.

AMAT LLOMBART, P. “Hacia una agricultura respetuosa con el medio ambiente: su marco normativo”, Revista General de Derecho, n. 682-683, 2001, pp. 7205 a 7215.

AMAT LLOMBART, P. “La agricultura integrada bajo el perfil jurídico de medida agroambiental: régimen de sus normas de producción”, Revista General Informática de Derecho, 2, 2003.

AMAT LLOMBART, P. “La causa en el contrato” en La contratación en el sector turístico a partir de las nociones de derecho civil, personal y patrimonial, Tirant lo Blanch, Valencia, 2002, p. 212.

AMAT LLOMBART, P. “La política medioambiental de desarrollo sostenible: hacia la compatibilidad entre producción agraria y medio ambiente”, La dimensión ambiental del territorio frente a los derechos patrimoniales: un reto para la protección efectiva del medio natural, Coord. Por Enric ARGULLOL I MURGADAS, Valencia, 2004, pp.397-407.

AMAT LLOMBART, P. “La progresiva convergencia de la agricultura y del derecho agrario comunitario y español hacia parámetros de desarrollo sostenible en consonancia con la tutela medioambiental”, Libro homenaje a Alberto Ballarín Marcial, Madrid, 2008, pp. 159 a 211.

AMAT LLOMBART, P. “Noción jurídica de la empresa agraria y sus elementos a partir de la legislación española de reforma, modernización y desarrollo de la agricultura y el medio rural”, en Revista de Derecho Agrario y Alimentario, nº 54, 2009, p. 27.

AMAT LLOMBART, P. “Política legislativa, estrategias y normativa sobre cambio climático, medio ambiente y agricultura”, Derecho agrario, agroalimentario y del desarrollo rural, Tirant lo Blanch, Valencia, 2011, pp. 119 a 144.

AMAT LLOMBART, P. “Régimen jurídico de la propiedad rústica en la legislación sobre suelo no urbanizable”, Estudios jurídicos de derecho agrario, MARM, Madrid, 2008, pp. 91 a 117.

AMAT LLOMBART, P. “Régimen jurídico del agua en el marco del desarrollo rural: agua, agricultura y sostenibilidad”, El desarrollo rural en la política agrícola común 2014-2020, Aranzadi, Cizur Menor, 2012, pp. 279 a 330.

AMAT LLOMBART, P. “The polluter pays principle, environmental liability and agriculture in spanish law”, Agriculture and the polluter pays principle, BIICL, Londres, 2009, pp. 203 y ss.

AMAT LLOMBART, P. XXVI European Congress and Colloquium of Agricultural Law Bucharest-21-24 September 2011, Commission I.

AMAT LLOMBART, P., “Especialidades de los contratos privados como instrumentos para la organización, gestión y actividad en el ámbito de la empresa agraria” en Revista de Derecho Agrario y Alimentario, nº 61, 2012, p.45.

AMAT LLOMBART, P., "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 Un marco jurídico para un medio rural sostenible, Coord. Esther Muñiz Espada, MARM, Valencia, 2011, pp. 161 a 206.

BALLARIN MARCIAL, A. "Aspectos institucionales de adaptación de la empresa agraria española al desarrollo económico y social" en Revista de Estudios Agrosociales, Nº 62, 1968, pp. 9 A 25.

BALLARIN MARCIAL, A. "La propiedad y empresa en la base del reformismo agrario" en Revista de Estudios Agrosociales, nº 76, 1971, pp. 7 a 53.

BALLARIN MARCIAL, A. "Nociones de empresa y de empresario, de agricultor y de explotación: la noción de actividad agraria. El concepto de estructura agraria" en Homenaje a D. Juan Francisco Delgado de Miguel (Coord por Víctor Manuel Garrido de Palma) 2007, pp. 383 a 413.

BALLARIN MARCIAL, A. En su recensión a la monografía de ROMAGNOLI, "Aspetti dell'unità aziendale in agricultura" publicado en Revista de Estudios Agro-sociales, 1961, pp. 202 a 205.

BARREDA BARBERÁ, J. El medio rural y el suelo no urbanizable, Tirant lo Blanch, Valencia, 2008, p.107.

BELL, S. y MORSE, S. Sustainability indicators, Earthscan Publications Ltd, Reino Unido, 1999, p. 10.

BELTRÁN SÁNCHEZ, E., PLAZA PENADÉS, J., MUÑIZ ESPADA, E., "Contribuciones para el desarrollo de la titularidad compartida" en Revista de derecho agrario y alimentario, Año nº 28, Nº 60, 2012 , págs. 7-32.

BERCOVITZ RODRÍGUEZ CANO, R. y MARÍN LÓPEZ, M.J. "El término. El término como elemento accidental del contrato", en Requisitos esenciales del contrato. Elementos accidentales del contrato, Tirant lo Blanch, Valencia, 2010.

BERCOVITZ RODRÍGUEZ-CANO, R. “Contratos onerosos, contratos gratuitos y contratos remuneratorios”, en Introducción al derecho de contratos, Tirant lo Blanch, Valencia, 2010.

BERCOVITZ RODRÍGUEZ-CANO, R. “Introducción al derecho de los contratos”, Tirant on line, Valencia, 2010, p. 1.

BERCOVITZ RODRÍGUEZ-CANO, R. y MARÍN LÓPEZ, M.J. “Contratos sin causa” en La causa del contrato. Contratos sin causa, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2010.

BERCOVITZ RODRÍGUEZ-CANO, R. y MARÍN LÓPEZ, M.J. “El significado de la causa”, en La causa del contrato. Contratos sin causa, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2010.

BERMEJO, R. La gran transición hacia la sostenibilidad, principios y estrategias de economía sostenible, Catarata, 2005, p. 23.

BERROCAL LANZAROT, A.I. “Análisis de la Ley 10/2006, de 28 de abril, por la que se modifica la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes”, en Revista de derecho agrario y alimentario, nº 49, 2006, pp. 55 a 106.

BETTI, E. Teoria generale del negozio giuridico, Napoli, 1943, y Teoria generale delle obbligazioni, Milano, 1955.

BLASCO ESTEVE, A. “El caso fortuito y la fuerza mayor” en Derecho Civil. Obligaciones y Contratos, Tirant Lo Blanch, Valencia, 1998.

BLASCO GASCÓ, F. “Causa del contrato, de la obligación y de la atribución” en Derecho Civil. Obligaciones y Contratos, Tirant lo Blanch, Valencia, 1998.

BLASCO GASCÓ, F. “Teorías sobre la causa del contrato”, en Derecho Civil. Obligaciones y Contratos, Tirant lo Blanch, Valencia, 1998.

BLASCO GASCÓ, F. Derecho Civil. Derecho de Obligaciones y Contratos, Tirant lo Blanch, Valencia, 2001, pp. 64 a 66.

BOCANEGRA SIERRA, R. Dominio forestal (Derecho administrativo), Enciclopedia Jurídica Básica, vol. II, Civitas, Madrid, 1995, p. 2597.

BORJABAD GONZALO, P. Anuario de la Fundación Ciudad de Lleida, nº 18, 2007, págs. 63-94.

BRUINSMA, J. World Agriculture: Towards 2015/20130, Reino Unido, Earthscan Publications Ltd y Roma, FAO, 2003.

CADENAS MARÍN, A. Agricultura y desarrollo sostenible, Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, Madrid, 1995.

CALVO CHARRO, M. Escritos de Derecho Ambiental, Tirant lo Blanch, Valencia, 2004, p. 45.

CAMARERO, L., "Agriculturas rurales: una profesión desigual" en Un marco jurídico para un Medio Rural Sostenible, E. Muñiz Espada (Coord.), MARM, Madrid, 2011p.311 a 324.

CANALES GIL: «Comentario al artículo 11», en Comentarios a la Ley de Contratos del Sector Público, dir. PAREJO ALFONSO, L. Y PALOMAR OLMEDA, A., Barcelona, 2009, p. 110.

CAPITANT, H. De la causa de las obligaciones, Góngora, Madrid, 1923.

CARIOTA-FERRARA, Il negozio giuridico nel diritto privato italiano, Napoli, 1948.

CARRETERO GARCÍA, A. Empresa agraria y profesionales de la agricultura en el Derecho español y comunitario, Comares, Granada, 2003, pp. 321 a 323.

CASTÁN TOBEÑAS, J., Derecho civil español, común y foral, Reus, Madrid, 1992.

CASTAN TOBEÑAS. J. Derecho civil español, común y foral, Tomo Primero (Introducción y parte general), Vol. II (Teoría de la relación jurídica), Edit. Reus, Madrid, 1987.

CASTILLO, F., IMBERT, J.B., BLANCO, J.A., TRAVER, C., PUERTAS, F., "Gestión forestal sostenible de masas de pino silvestre en el Pirineo Navarro", en Revista científica y técnica de ecología y medio ambiente ecosistemas, nº 3, 2003.

CATALÁ MARTÍ, J.V., La Contratación de las Administraciones Públicas ajustada a la Ley de Contratos del Sector Público, Pamplona, 2008, p.31.

Cfr. MARTÍNEZ ARROYO, F., «Nuevo reglamento de desarrollo rural: planificación para el periodo 2007-2013», en <http://www.ruralnaturaleza.com/>.

CLAVERÍA GOSÁLBEZ, H. «Notas sobre la denominada novación de las obligaciones» en Estudios de derecho civil en homenaje al profesor Joaquín José Rams Albesa, coord. por Matilde Cuenca Casas, Luis Antonio Anguita Villanueva, Jorge Ortega Doménech, 2013, pp. 427-434.

CORRAL DUEÑAS, F. "Comentarios a la Ley de Modernización de Explotaciones Agrarias (Ley 19/1995, de 4 de julio)", RCDI, nº 630, 1995, p. 1776.

COSIALLS UBACH, A.M. "La protección del medio ambiente a través de los fondos de desarrollo rural. El contrato global de explotación", en Estudios de Derecho Agrario, Universidad de la Rioja, Logroño, 2010, pp. 75 a 90.

CUENCA ANAYA, F. "Notas sobre el régimen fiscal de las Sociedades Agrarias de Transformación" en Revista de Estudios Agrosociales, nº 124, 1983, pp. 49 a 64.

DE CASTRO Y BRAVO, F. EL negocio jurídico, Civitas, Madrid, 1985, p.180.

DE LA CAMARA ÁLVAREZ, M. Meditaciones sobre la causa. A propósito del libro de Tomás Zumalacárregui «Causa y abstracción causal en el derecho español», RCDI, 1978.

DE LA CAMARA ÁLVAREZ, M. y DIEZ-PICAZO, L. Dos estudios sobre el enriquecimiento sin causa, Civitas, Madrid, 1998.

DE LA CUESTA SÁENZ, J.M. "Explotaciones Agrarias Prioritarias", en Estudios de Derecho Agrario. VII Congreso Nacional de Derecho Agrario (Coord. AMAT ESCANDELL, L. y LLOMBART BOSCH, D., Valencia, 1999, p. 27.

DE LOS MOZOS DE LOS MOZOS, J.L., "Agricultura y medio rural" en Agricultura tercer milenio (Coord. LLEDÓ YAGÜE, F., HERRERA CAMPOS, R.), 2002.

DE LOS MOZOS DE LOS MOZOS, J.L., "Hacia un concepto de explotación agrícola (marginales a Ley 19/1995, de 4 de julio, de Modernización de las Explotaciones Agrarias), en Revista crítica de derecho inmobiliario, nº 641, 1997, pp. 1345 a 1364.

DE LOS MOZOS, J.V. La causa del negocio jurídico. Notas para una reconstrucción dogmática de su concepto, RDN, 1961.

DECLERIS, M. The law of sustainable development. General principles, Informe elaborado para la Comisión Europea, Oficina de Publicaciones de las Comunidades Europeas, Luxemburgo, 2000, p. 67.

DELIBES, M. El mundo en la agonía, Círculo de Lectores, Madrid, 1988, p. 19.

DÍEZ PICAZO (Fundamentos de derecho civil patrimonial, Volúmen I, Aranzadi, Ciudad, 1996 pp. 226 y 227).

DÍEZ PICAZO, L. y GULLÓN BALLESTEROS, A. Sistema de Derecho civil, Vol. II, Tecnos, Madrid, 2001.

DÍEZ-PICAZO Y SÁNCHEZ DE LEÓN, L., Y GULLÓN BALLESTEROS, A. Sistema de Derecho Civil, Vol. 1, Editorial Tecnos, Madrid, 1993.

DIEZ-PICAZO, L. y PONCE DE LEÓN, J. El concepto de causa en el negocio jurídico, ADC, 1963.

DOMAT, J. y POTHIER, R.J. Les loix civiles dans leur ordre naturel, Nouvelle edition, tomo primero, París, 1771, y Traité des Obligations, París, 1825.



DOMENECH MARTINEZ, G. “Los contratos Agroalimentarios”, Cooperativa, Argentina, 2010. Distribuido en España por Tirant Lo Blanch. Valencia.

DOMENECH MARTINEZ, G. “El Registro Geográfico Nacional de Servicios Ambientales en Costa Rica”, Publixed, 2014.

DOMENECH MARTINEZ, G. “La agricultura multifuncional y los pagos por servicios ambientales a la luz de la experiencia en Costa Rica” en Revista Derecho Agrario y Alimentario, nº 57, 2010, pp. 25 a 35.

EMBED IRUJO, A. “El rol del Estado: ¿vigilante o gestor?”, en GRAU RAHOLA, J. y ENRIC LLEBOT, J. (Coordinadores), Política ambiental y desarrollo sostenible, Instituto de Ecología y Mercado, Papeles del Instituto, núm.10, Madrid, 1999, p. 298.

ENTRENA RUIZ, D.B. “Los nuevos instrumentos de catalogación de los montes y las medidas contra los incendios forestales previstas en el Proyecto de Ley de reforma de la Ley de Montes” en Revista ecosostenible, nº 14, 2006, pp. 20 a 28.

ERIAS REY, A. y ÁLVAREZ-CAMPANA GALLO, J.M. Evaluación ambiental y desarrollo sostenible, Pirámide, Madrid, 2007, p. 27.

ESCOBAR JIMÉNEZ, J. Trabajadores agrícolas y Seguridad Social Agraria, Madrid, 1996.

ESCRIHUELA MORALES, F.J., Guía práctica de la Contratación del Sector Público, Madrid, 2012, pp. 47 a 50.

ESCUIN PALOP, V. La expropiación forzosa como límite de los derechos e intereses patrimoniales, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2011.

ESTEVE PARDO, J. Derecho del Medio Ambiente, Ediciones Jurídicas y Sociales, Madrid, 2008.

FERNÁNDEZ GARCÍA, J.F. Los montes particulares en el Derecho Administrativo español, Thomson-Aranzadi, Navarra, 2004, p.19.

GALLONI, G. *Impresa agrícola-disposizioni generali*, Zanichelli Editore Bologna, 2003.

GERMANÒ, A. *L'Impresa agrícola nel diritto spagnolo*, Giuffrè editore-milano, Milano, 1993.

GERMANÒ, R. *Diritto dei mercati di prodotti agricoli nei ordinamento internazionale*, Corso, 2010.

GIL RODRÍGUEZ, J. "Las concesiones administrativas de obras públicas y las servidumbres y demás derechos reales sobre bienes inmuebles", en *Código Civil comentado, Volumen I*, Dir. CAÑIZARES LASO, A., DE PABLO CONTRERAS, P., ORDUÑA MORENO, J. y VALPUESTA FERNÁNDEZ, R., Aranzadi, Cizur Menor, 2011, pp. 1361 y 1362.

GÓMEZ POMAR, F. *El incumplimiento contractual en Derecho español*, Universitat Pompeu Fabra, Facultat de Derecho, Barcelona, 2007.

GONZÁLEZ REGIDOR, J. *Desarrollo rural sostenible: un nuevo desafío. Ley para el Desarrollo Sostenible del Medio Rural*, Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, Mundi Prensa, Madrid, 2008.

GONZÁLEZ SÁNCHEZ, E.J., RODRÍGUEZ LIZANA, A., "Agricultura de Conservación y medio ambiente" en *Técnicas de agricultura de conservación*, / coord. por Jesús Antonio Gil Ribes, Gregorio Lorenzo Blanco Roldán, Antonio Rodríguez Lizana, 2004, pp. 9-14.

GUAITA, A. *Derecho Administrativo. Aguas, montes y minas*, Civitas, Madrid, 1986, p.222.

GUIL, F., AGUDIN, S., CARABALLO, A., JARQUE, F., GÓMEZ, S., "Propuesta para la elaboración de herramientas de gestión forestal de los montes de especial protección", en *Revista montes*, N<sup>o</sup>. 94, 2008, pp. 38 a 42.

GUTIÉRREZ SANTIAGO, P. *El consentimiento de las partes en la novación objetiva de la obligación*, Universidad de León, 2000.

HERNANZ MARTOS, J.L., "Una experiencia de 20 años en Agricultura de Conservación" en *Técnicas de agricultura de*

conservación / coord. por Jesús Antonio Gil Ribes, Gregorio Lorenzo Blanco Roldán, Antonio Rodríguez Lizana, 2004, págs. 95-100.

HOLGADO CABRERA, A. "Uso correcto de herbicidas en agricultura de conservación" en *Vida Rural*, nº 194, 2004, pp. 40-43.

INTERDONATO, M. *Impresa agrícola e il sostengo comunitario all'agricoltura*.

IRIARTE GOÑI, I. *Explotación forestal y haciendas municipales. Cuatro casos del norte de Navarra*, en S. Amarilla (ed.), *Historia y economía del bosque en la Europa del sur (siglos XVIII-XX)*, pp. 213-242. Prensas Universitarias de Zaragoza. 2002, Zaragoza.

KASSAM, A.H., FRIEDRICH, T., SHAXSON, F. y PRETTY, J. *The spread of Conservation Agriculture: Justification, sustainability and uptake*, *Int. Journal of Agric. Sust.*, 2009, pp. 292-320.

LACRUZ BERDEJO, J. *Elementos de Derecho civil, II Derecho de Obligaciones*, Vol. 2º, Ed. Dykinson, Madrid, 1.999.

LACRUZ BERDEJO, J.L., *Elementos de Derecho Civil, Derecho de Obligaciones*, Tomo II, Barcelona, 1977.

LALAGUNA DOMÍNGUEZ, E. *Sobre la causa en los contratos*, La Ley, 1988.

LALAGUNA DOMÍNGUEZ, E., *Estudios de Derecho Civil, Obligaciones y contratos*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 1993.

LECO BERROCAL, F. y MATEOS RODRÍGUEZ, A.B. "Los sistemas agrarios tradicionales", en *Sistemas agrarios tradicionales, medio ambiente y desarrollo sostenible: la dehesa como hecho geográfico y cultural*, Norba. *Revista de Geografía*, Vol. XI, 2006, p.166.

LINDWALL, C.W. y SONNTAG, B., *Landscape transformed: The history of conservation tillage and direct seeding*, Saskatoon, Canadá, Knowledge Impact in Society, 2010.

LONGO, M. "La empresa agrícola en el código civil italiano" en *Revista de Estudios Agrosociales*, nº 10, 1955, pp. 7 a 53.

LÓPEZ NAVARRO M.A., "Caracterización de los consorcios de exportación en el sector agroalimentario español", en Revista española de estudios agrosociales y pesqueros, N° 193, 2001, pp. 143-168.

LÓPEZ ONTIVEROS, A. "Algunos aspectos de la evolución de la caza en España", en Agricultura y Sociedad, 1991, número 58, pp. 67 a 98.

LÓPEZ ONTIVEROS, A. y RUIZ MOYA, J.: "Agricultura ecológica, medio ambiente y desarrollo rural", Actas de VII Coloquio de Geografía Rural, Córdoba, 1994, pp 208-215.

LUNA SERRANO, A. "Notas sobre la empresa agraria y el empresario agrícola" en Estudios de Derecho Civil en honor al profesor Castán Tobeñas, Vol. 5, 1969, pp. 413 a 456.

LUNA SERRANO, A. "Una aproximación civilística a la expropiación forzosa", en Historia de la propiedad: la expropiación / coord. por Salustiano de Dios de Dios, Javier Infante Miguel-Motta, Ricardo Robledo Hernández, Eugenia Torijano Pérez.

LUQUE MATEO, M.A. Régimen fiscal de la sociedad agraria de transformación, Almería: Instituto de Estudios Almerienses, 1999.

MARTÍNEZ ARROYO, F. «Nuevo reglamento de desarrollo rural: planificación para el periodo 2007-2013», en <http://www.ruralnaturaleza.com/>.

MARTÍN-LÓPEZ y MONTÉS, "Funciones y servicios de los ecosistemas: una herramienta para la gestión de los Espacios Naturales», ESCUELA DE SOCIO ECOSISTEMAS, p.6 y ss. apdo. relativo "Propuesta metodológica para la evaluación de los servicios de los ecosistemas: una herramienta para la gestión de los espacios naturales protegidos", [http://www.uam.es/gruposinv/socioeco/documentos/MartinLopez%20&%20Montes\\_Funciones%20y%20servicios\\_final.pdf](http://www.uam.es/gruposinv/socioeco/documentos/MartinLopez%20&%20Montes_Funciones%20y%20servicios_final.pdf).

MASA ORTIZ, M., Legislación de Montes. Comentarios al Reglamento de 22 de febrero de 1962, Ediciones Nauta, Barcelona, 1964, pp. 20 y 21.

MASSO, G.: La solución de la cooperación público-privada. Realidad y futuro de las infraestructuras de Europa, Pricewaterhouse.

MILLÁN MATA, F., "Tipos de empresa según la Ley de Modernización de las Explotaciones Agrarias" en Cuadernos de estudios empresariales, nº 8, 1998, pp. 277 a 289.

MONTÉS PENADÉS, V. Derecho Civil. Derecho de Obligaciones y Contratos, Tirant lo Blanch, Valencia, 2001, pp. 129-131.

MONTÉS PENADÉS, V.L. Manual de Derecho Civil, Parte General, Derecho de la Persona, Coord. BLASCO GASCÓ, F., Tirant Lo Blanch, Valencia, 2003, p. 380.

MONTOYA, M.I. "La caza en el medievo", en Tonos Digital, Revista electrónica de estudios filológicos, número VI. [www.um.es/tonosdigital](http://www.um.es/tonosdigital).

MULLER, P. "La genése et l'elaboration d'une nouvelle politique agricole en France (1945-1965)" en Tesis de Estado de Ciencias Políticas, Universidad de Grenoble, 1980).

MUÑIZ ESPADA, E., La transmisión de la empresa agraria, Civitas, Cizur Menor, 2008.

MUÑIZ ESPADA, E. "Un marco jurídico para un medio rural sostenible", MARM, Madrid, 2011.

MUÑIZ ESPADA, E., "El nuevo estatuto jurídico de la coparticipación en la actividad agraria" en Revista de derecho agrario y alimentario, Año nº 28, Nº 61, 2012 , págs. 103-128.

MUÑIZ ESPADA, E. "La urgencia de legislar sobre la cohesión territorial. Urbanismo y espacio rural", Revista de Derecho Agrario y Alimentario, n. 63, 2013, pp. 93 a 140.

MUÑIZ ESPADA, E. y AMAT LLOMBART, P. (Dirs). Horizon 2020. Impulsando el sector agrario y el medio rural, Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, Madrid, 2013.

MUÑOZ AMOR, M., "El Contrato de Explotación Territorial como instrumento para el reconocimiento de los servicios ambientales de la agricultura" en Revista de Derecho Agrario y Alimentario, nº 61, 2012, p.132.

NEUMAYER, E. Weak versus Strong Sustainability, Edward Elgar Publishing Company, Cheltenham, Reino Unido, 2004, p. 7.

NOGALES NAVARRO, M.A. "Desarrollo rural y desarrollo sostenible: la sostenibilidad ética" en Revista de economía pública, social y cooperativa nº 55, 2006, pp. 7 a 42.

ORDOÑEZ PASCUA, N. "Situación de la mujer en las zonas rurales de la UE" en Estrategias para el fomento del empleo de la mujer en el ámbito rural. Resúmenes de algunas ponencias. Panel I: Fomento del empleo de las mujeres en el ámbito rural, 27 de marzo de 2012, p. 4.

ORTEGA Y GASSET, J. "Prólogo", en Conde de Yebes, Veinte años de caza mayor, Plus Ultra, Madrid, 1943, pp. 7 a 79.

ORTIZ SEIJAS, P. "Sociedad Agraria de Transformación" en CEFLegal: revista práctica de derecho. Comentarios y casos prácticos.

PETRELI, L. Studio sull impresa agricola; FRASCARELLI, M. Azienda agricola.

PIÑAR MAÑAS, J.L. Desarrollo Sostenible y Protección del Medio Ambiente, Civitas, Madrid, 2002, p. 24.

PLANIOL, M. y RIPERT, E. "Las obligaciones", en Tratado práctico de derecho civil francés, Tomo sexto, 1ª parte, La Habana, 1946.

PLAZA PENADÉS, J. “Principales aspectos de la Ley de titularidad compartida en las explotaciones agrarias”, en Un marco jurídico para un medio rural sostenible, E. Muñiz Espada (Coord.), MARM, Madrid, 2011, p.377.

PRETTY, J. Agricultural sustainability: Concepts, principles and evidence, Phil Trans Royal Society of London, 2008, pp. 447-466.

PUIG, BRUTAU, J. Fundamentos de Derecho Civil, T. II., 1ª Ed., Bosch, Barcelona, 1988.

QUADDUS, M.A. y SIDDIQUE, M.A.B., Handbook of Sustainable Development Planning, Edward Elgar Publishing Company, Cheltenham, Reino Unido, 2004, p. 3.

QUESADA, J.M. La caza en la Prehistoria, Arco Libros, Madrid., 1998.

RAMÓN FERNÁNDEZ, T. “Política territorial, desarrollo sostenible y seguridad jurídica”, en Ordenación y gestión del territorio turístico, Valencia, 2002.

RENGIFO GALLEGO, J.I. “Caza y turismo cinegético como instrumentos para la conservación de la naturaleza”, en Anales de Geografía, nº 2, 2010, pp. 163 a 186.

REVERTE NAVARRO, A. Los términos de gracia en el cumplimiento de las obligaciones, Edersa, Madrid, 1975, p. 13.

RODRÍGUEZ-CHAVES MIMBRERO, B. RODRÍGUEZ-CHAVES MIMBRERO, B. “El Contrato territorial y el contrato territorial de zona rural: dos instrumentos para promover una gestión sostenible del medio rural” en Ambienta: Revista del Ministerio de Medio Ambiente, nº 97, 2011.

RONGA, L´impresaria agraria, p. 922.

RUÍZ DE LA CUESTA, R. La interpretación del término año agrícola en la vigente Ley de Arrendamientos Rústicos, RCDI, nº 598, 1990, p. 1021.

SACRISTÁN REPRESA, G. “Acciones civiles” en Derecho de Obligaciones; Responsabilidad civil, Eugenio Llamas Pombo (dir.), Vol.2, 2013, pp. 3-57.

SÁEZ PÉREZ, L.A., PINILLA NAVARRO, V., AYUDA BOSQUE, M.I. Revista de Estudios sobre Despoblación y Desarrollo Rural, nº1, 2001, pp. 214 y 215.

SÁNCHEZ HERNÁNDEZ, A. “Presunción posesoria otorgada por el Catálogo de montes de utilidad pública y la usucapión de montes públicos patrimoniales catalogados”, en Revista Jurídica de Navarra nº 25, 1998, pp. 245 a 280.

SÁNCHEZ HERNÁNDEZ, A. “Las cooperativas de explotación comunitaria de la tierra” en Revista de derecho agrario y alimentario, Nº 34, 1999, págs. 22-31.

SÁNCHEZ HERNÁNDEZ, A. “La conciencia ambiental del Derecho agrario de la nueva era”, en Actas del VIII Congreso Nacional de Derecho Agrario “El derecho Agrario entre la agenda 2000 y la ronda del milenio”. Coord. Pof. Dr. Ángel Carrasco Perera y Prof<sup>a</sup>. Ana Carretero García, Universidad Castilla-La Mancha, 2001. También en Actas de V Jornadas de Derecho Agrario, Universidad de La Rioja, Logroño, 2000, pp. 73 a 84.

SÁNCHEZ HERNÁNDEZ, A. “El contrato agrario”, en Capítulo II en El Derecho Agrario: modernización y desarrollo social, Dir. Orduña Moreno, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2001, pp. 121 a 128.

SÁNCHEZ HERNÁNDEZ, A. “El Desarrollo rural en la Legislación Española” en Rivista de Diritto Agrario, luglio-settembre 2004, pp. 556 a 571, así como en Revista de Derecho Agrario y Alimentario, nº 44, septiembre-diciembre de 2004, pp.91 a 106. Igualmente en Cuadernos de Derecho Agrario nº 2, “Las nuevas orientaciones normativas de la PAC y de la legislación agraria nacional”, Coord. Dr. Pedro de Pablo y Dr. Ángel Sánchez Hernández, Consejería de Agricultura y Desarrollo Económico del Gobierno de La Rioja, Logroño, 2005, pp. 159 a 177.



SÁNCHEZ HERNÁNDEZ, A. “La agricultura de conservación en la legislación española” en Derecho Agrario, Agroalimentario y del Desarrollo Rural, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2011, pp. 191 a 214.

SÁNCHEZ HERNÁNDEZ, A. “La relación entre lo rural y lo urbano” en Un marco jurídico para un medio rural sostenible, (Coord. Esther Muñiz Espada), Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino, 2011, pp. 147 a 159.

SÁNCHEZ HERNÁNDEZ, A. “Tenencia de la Tierra en Iberoamérica y función social de la propiedad”, en Revista de Direito Agroambiental e Teoria do Direito, nº 1, Faculdade Sao Francisco de Barreiras, Bahia, Brasil, 2013, pp. 35 a 52.

SÁNCHEZ HERNÁNDEZ, A. “Sustainable Agriculture: Certain Aspects in Spanish and European Law” en Legal aspects of sustainable agriculture, The Slovak University of Agriculture in Nitra, Slovakia, 2013, pp. 95 a 112.

SANTAMARÍA PASTOR, J.A., Principios de Derecho administrativo general, T.II, Iustel, Madrid, 2004.

SANTOS BRITZ, J. Comentarios al Código Civil y Compilaciones Forales, Edersa, Madrid, 1980, p.13.

SANTOS BRIZ, J. Comentario del Código Civil, Tomo 6, Coord. Ignacio Sierra Gil de la Cuesta, Bosch, Barcelona, 2000, pp. 428 y 429.

SERRANO ARGÜELLO, N. “La titularidad compartida de las explotaciones agrarias. Una regulación insuficiente para fomentar la plena integración de la mujer en la agricultura”, en MUÑIZ ESPADA, E. “Un marco jurídico para un medio rural sostenible”, MARM, Madrid, 2011, p.357.

SERVOLIN, C. “Les Politiques Agricoles” en Tratado de Ciencias Políticas, tomo IV, Paris, 1985.

SIERRA GIL DE LA CUESTA, I. (Coord.) Comentario del Código Civil, Bosch, Barcelona, 2000, pp. 422 a 424.

TOMÁS CARPI, J.A. “El desarrollo local sostenible en clave estratégica”, CIRIEC. Revista de economía pública, social y cooperativa, n. 61, 2008, pp. 73 a 101.

VARGAS VASSEROT, C. “Las Sociedades Agrarias de Transformación.: Aproximación crítica a su régimen legal” en Revista de derecho de sociedades, nº 35, 2010-2012, págs. 159-180.

VATTIER FUENZALIDA, C. “Concepto de empresa agraria” en Manual de instituciones de derecho agroambiental euro-latinoamericano (coord. por Ángel Sánchez Hernández, Alfredo Massart), 2001. pp. 137 a 184.

VATTIER FUENZALIDA, C. “Concepto y tipos de empresa según la Ley de Modernización de Explotaciones Agrarias”, RCDI, nº 637, 1996, pp. 2208 y 2209.

VATTIER FUENZALIDA, C. “El concepto de empresa agraria: definición y estatuto. El empresario agrícola individual” en El derecho agrario: su marco jurídico y económico, 1997, pp. 57 a 72.

VATTIER FUENZALIDA, C. “La empresa agraria y las explotaciones prioritarias” en Anuario jurídico de La Rioja, nº 3, 1997, pp. 45 a 48.

VATTIER FUENZALIDA, C. Concepto y Tipos de Empresa Agraria en el Derecho Español, Colegio Universitario de León, 1978, p.68.

VELASCO ARRANZ-MOYANO ESTRADA, «Los Contratos Territoriales de Explotación en Francia. Hacia un nuevo pacto social en la agricultura», IESA Working Paper Series, WP 14-06, Instituto de Estudios Sociales avanzados de Andalucía, 2006, p. 12.

VERDERA SERVER, R, “El tiempo en la relación obligatoria”, en Derecho Civil. Derecho de Obligaciones y Contratos, Coord. M<sup>a</sup>. Rosario Valpuesta Fernández y Rafael Verdera Server, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2001, pp. 96 y 97.

VISENTINI, G. “L’impresa e l’associazionismo agricolo”, en La riforma dell’impresa agricola, a cura di ABRIANI, N. e MOTTI, C., Milano, 2003, pp. 180-181.

