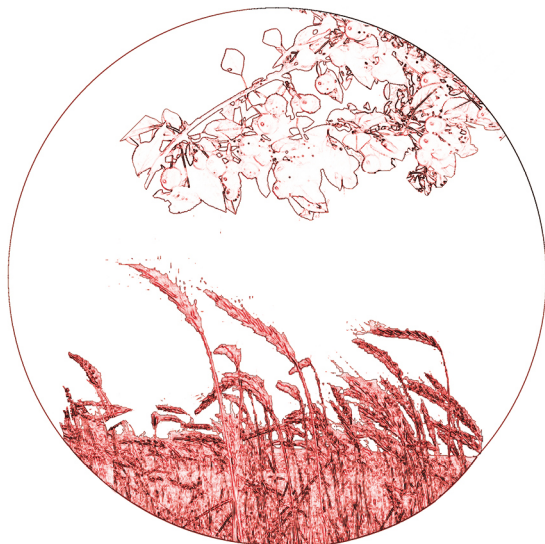


DERECHO AGRARIO Y ALIMENTARIO



EL CONTRATO TERRITORIAL EN LA AGRICULTURA MULTIFUNCIONAL

María del Mar Muñoz Amor

*Profesora de Derecho Administrativo
de la Universidad Rey Juan Carlos*



**ASOCIACIÓN
ESPAÑOLA DE
DERECHO
AGRARIO**

AEDDA



COLECCIÓN DE DERECHO AGRARIO Y ALIMENTARIO TÍTULOS PUBLICADOS

Derecho de montes y propiedad privada, *Mikel Mari Karrera Egialde* (2015).

Régimen jurídico de las plantas medicinales. Medicamentos, Complementos alimenticios y otros productos frontera, *Pedro Díaz Peralta* (2016).

El ordenamiento jurídico de las aguas y la agricultura como campo de batalla, *José Antonio Navarro Fernández* (2017).

El contrato territorial en la agricultura multifuncional, *María del Mar Muñoz Amor* (2017).

DERECHO AGRARIO Y ALIMENTARIO

Director:

FRANCISCO MILLÁN SALAS

Profesor Contratado Doctor de Derecho civil

Universidad Complutense de Madrid

EL CONTRATO TERRITORIAL EN LA AGRICULTURA MULTIFUNCIONAL

María del Mar Muñoz Amor

Profesora de Derecho Administrativo

de la Universidad Rey Juan Carlos



**ASOCIACIÓN
ESPAÑOLA DE
DERECHO
AGRARIO**

AEDDA



Madrid, 2017

© Editorial Reus, S. A.
C/ Rafael Calvo, 18, 2º C – 28010 Madrid
Tfno.: (34) 91 521 36 19 – (34) 91 522 30 54
Fax: (34) 91 445 11 26
E-mail: reus@editorialreus.es
<http://www.editorialreus.es>

1ª edición REUS, S.A. (2017)
ISBN: 978-84-290-1990-2
Depósito Legal: M 22881-2017
Diseño de portada: María Lapor
Impreso en España
Printed in Spain

Imprime: Talleres Editoriales Cometa, S. A.
Ctra. Castellón, km 3,400 – 50013 Zaragoza

Ni Editorial Reus, ni los Directores de Colección de ésta responden del contenido de los textos impresos, cuya originalidad garantizan los autores de los mismos. Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra sólo puede ser realizada con la autorización expresa de Editorial Reus, salvo excepción prevista por la ley. Fotocopiar o reproducir ilegalmente la presente obra es un delito castigado con cárcel en el vigente Código penal español.

*A Miguel y a María y Alejandro,
porque sin su paciencia y ayuda,
este trabajo nunca hubiera visto la luz*

ABREVIATURAS

AAPP	Administraciones Públicas
CCAA	Comunidades Autónomas
CE	Comunidad Europea
CEE	Comunidad Económica Europea
CES	Contrato de Explotación Sostenible
CTE	Contrato Territorial de Explotación
DMA	Directiva 2000/60/CEE, del Parlamento Europeo y del Consejo de 23 de octubre de 2000 por la que se establece un Marco Comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas (Directiva Marco del Agua)
DOCE	Diario Oficial de la Comunidad Europea
DRAE	Diccionario de la Real Academia Española
DOUE	Diario Oficial de la Unión Europea
EIE	Fondos Estructurales y de Inversión Europeos

- EM Evaluación del Milenio 2003
- FAO Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
- FEADER Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural
- FEDER Fondo Europeo de Desarrollo Rural
- FEOGA Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola
- GEI Gases de Efecto Invernadero
- IRYDA Instituto Nacional de Reforma y Desarrollo Agrario
- LCSP Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público
- LDSMR Ley 45/2007, de 13 de diciembre, para el desarrollo sostenible del medio rural
- LEADER Liaison entre Activités de Développement de l'Économie Rural
- LEF Ley de 16 de diciembre de 1954 sobre expropiación forzosa
- LGS Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones
- LOA Ley Orientación Agraria Francesa de 1999
- MAGRAMA Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente/ Ministerio de Agricultura y Pesca, Alimentación y Medio Ambiente
- MEC Marco Estratégico Común
- OMC Organización Mundial de Consumo.

- OMS Organización Mundial de la Salud.
- ONG Organización No Gubernamental
- PAC Política Agraria Común
- PDRs Planes de Desarrollo Rural de ámbito Regional
- PNDR Plan Nacional de Desarrollo Rural
- PYMES Pequeñas y Medianas Empresas
- RDCT 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
- RD 2011 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
- REDR Red Española de Desarrollo Rural
- STJCE Sentencia del Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea
- STS Sentencia del Tribunal Supremo
- TCE Tratado de la Comunidad Europea
- TFUE Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
- TRLCSLP 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.
- TSJ Tribunal Superior de Justicia
- UCD Unión de Centro Democrático
- UE Unión Europea

CAPÍTULO I

**LA ACTIVIDAD DE FOMENTO
DE LAS ADMINISTRACIONES
PÚBLICAS ESPAÑOLAS
ANTES DE NUESTRA
INCORPORACIÓN A EUROPA**

En este trabajo vamos a hacer un recorrido por los siguientes aspectos.

El Capítulo primero se centrará en el estudio de la actividad agropecuaria y de su regulación jurídica en España antes de nuestra incorporación a la que por entonces era la Comunidad Económica Europea.

Si bien antes es necesario aclarar una cuestión. Aunque este trabajo se vaya a centrar en una figura típica del Derecho privado, el *Contrato*, en él se va a analizar la perspectiva administrativa de la misma. Y ello porque, aunque en España el Derecho agrario haya sido estudiado o analizado fundamental-

mente centrándose en el Derecho civil, lo cierto es que cada día nos hemos ido encontrando con una mayor intervención por parte de las Administraciones Públicas hacia esta actividad¹.

El porqué de esta cada vez mayor intervención pública en el Derecho agrario nos llevará al segundo Capítulo de este trabajo.

Una de las principales razones de la *administrativización* de una actividad secularmente o tradicionalmente vinculada al Derecho privado la vamos a encontrar fundamentalmente en la incorporación de España a la Unión Europea.

De modo que en este segundo Capítulo tendremos la oportunidad de ver cómo se ha ido produciendo dicha intervención pública a través de las diferentes políticas comunitarias (y sus consecuentes instrumentos legales y técnicos), centrándonos no obstante, en aquellas que han tenido que ver con la protección del medio ambiente.

Tendremos la oportunidad de referirnos —si quiera de una forma breve— a los problemas o impactos que las actividades agrícolas han producido en los recursos naturales y cómo, en un primer

¹ De modo que no se va a plantear toda la regulación jurídica de la *actividad agrícola*, obviamente, sino aquellos aspectos tratados desde la perspectiva más administrativista. Y dentro de ella, intentaremos centrarnos en la evolución que dichos planteamientos han ido teniendo a medida que se ha tenido constancia del papel que los agricultores y su actividad tienen para la protección del entorno en el que desarrollan la misma.

momento, aquellos significaron (obviamente junto con otro tipo de razones), un cambio en la deriva de la política agrícola comunitaria que empezó ya a incorporar ciertos *comportamientos* ambientales en las labores de los agricultores, acuñándose así el término de agricultura sostenible. Pero veremos también como más adelante se planteó un concepto más *ambicioso* de esta actividad al formularse también la cuestión de la *multifuncionalidad* como una *seña de identidad* de la actividad agraria, con todo lo que ello va a significar respecto al Desarrollo Rural y a la planificación territorial, como tendremos ocasión de ver.

Lógicamente todos estos planteamientos políticos iban a encontrar su soporte legal en una panoplia de programas y reglamentos, en los que se recogieron o establecieron diferentes instrumentos jurídicos para alcanzar las metas propuestas por aquellas. Uno de estos instrumentos es el de los Contratos Territoriales, objeto de nuestro estudio.

Es por ello que en el Capítulo III se hará un estudio o análisis de la concreta institución del Contrato Territorial de Explotación. Respecto a esta figura, trataremos de comprender su origen, de categorizar su naturaleza jurídica, de conocer qué otro tipo de figuras tienen una finalidad semejante y cuál pudiera ser el valor añadido de aquel con respecto a éstas.

Tras lo cual, en el Capítulo IV se plantearán las siguientes cuestiones. En primer lugar, cómo se han implantado en España las políticas agríco-

las (y medioambientales) comunitarias, a través de qué normas, de qué instrumentos o programas. En segundo lugar, trataremos de conocer el estado de la cuestión en España, es decir, si el Contrato Territorial es una figura que realmente se haya utilizado o puesto en práctica en el mundo de la actividad agraria. Y por último, y tras los resultados obtenidos objeto de ese análisis sobre la utilización —o no— de esta figura contractual por parte de nuestra Administración, se extraerán las conclusiones pertinentes.

Finalmente, en el último Capítulo de esta monografía se intentará llegar al menos a una conclusión: la actividad que están desarrollando hoy en día los titulares de las explotaciones agropecuarias constituye una forma de custodia del territorio, y el Contrato Territorial de Explotación significa el Pago por los Servicios Ambientales que con ella nos prestan². O lo que es lo mismo, una forma de reconocimiento de su labor de *custodios* —y no sólo de los recursos naturales, sino también de nuestros alimentos—³. Labor que si bien antes parecía inne-

² Cuestión sobre la que ya he tenido oportunidad de escribir: MUÑOZ AMOR, M.M.: «El Contrato de Explotación Territorial como instrumento para el reconocimiento de los servicios ambientales de la agricultura», *Revista de Derecho Agrario y Alimentario*, nº 61, 2012, págs. 129 a 161.

³ Como se acaba de señalar, en el Capítulo II de este estudio tendremos oportunidad de ver cómo se ha ido produciendo una progresiva evolución de los objetivos de la política agrícola europea, de forma que lo que inicialmente era

cesario recordar, pues estaba dada por supuesta, hoy en día consideramos que se nos ha olvidado un poco, en especial a los ciudadanos de la urbe.

En todo caso, antes de iniciar este estudio se quieren traer aquí dos reflexiones a las que me sumo con fervor como punto de partida del mismo y que además, son las que probablemente me hayan

simplemente eso, política agrícola europea (PAC) surgida por la necesidad de abastecer a Europa tras la II Guerra Mundial, se ha ido transformando en una política europea agrorural y sostenible. Pero es que además, en este momento actual se ha avanzado un paso más, ampliando su foco de atención, que ya no se va a centrar sólo en la *preservación de los recursos naturales* y en la mejora de la calidad de vida del mundo rural (y en el papel que los agricultores pueden desempeñar en relación con ambos objetivos), sino que el legislador europeo pide que la futura PAC persiga, entre otros, los siguientes objetivos estratégicos:

Preservar el potencial de producción alimentaria sostenible en todo el territorio de la UE, a fin de garantizar a los ciudadanos europeos la seguridad alimentaria a largo plazo y de contribuir a satisfacer la demanda de alimentos mundial que, según la FAO, deberá aumentar en un 70 % de aquí a 2050. Los recientes episodios de aumento de la inestabilidad del mercado, a menudo exacerbada por los cambios climáticos, acentúan más aún estas tendencias y presiones. La capacidad de Europa de garantizar la seguridad alimentaria es una importante elección a largo plazo que Europa no puede dar por sentada. (Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. «La PAC en el Horizonte de 2020: Responder a los retos futuros en el ámbito territorial, de los recursos naturales y alimentario» Brussels, COM(2010) 672/5).

movido a profundizar en la investigación de esta institución jurídica.

La primera tiene que ver, en concreto, con el papel o rol que a los agricultores asignó la 22ª Conferencia Regional de la FAO para Europa sobre el Carácter Multifuncional de la Agricultura y la Tierra, celebrada en Oporto⁴ y que fue el de *administradores de la tierra*.

La segunda se refiere al cometido o finalidad del Contrato Territorial de Explotación, tal y como aparece planteada en la Exposición de Motivos del Real Decreto 1336/2011, de 3 de octubre, por el que se regula. Así, en esta norma se establece que «Básicamente se pretende con ellos (con estos contratos) 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 carácter público que generan las explotaciones agrarias más allá de la retribución derivada de la venta en el mercado de sus productos*».

Dicho esto, es el momento de comenzar con esta investigación.

⁴ Portugal, 24-28 de julio de 2000. *Vid.* apdo. 18.

ÍNDICE

ABREVIATURAS	7
CAPÍTULO I. LA ACTIVIDAD DE FOMENTO DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS ESPAÑOLAS ANTES DE NUESTRA INCORPORACIÓN A EUROPA	11
I. EL PORQUÉ DEL PLANTEAMIENTO DE ESTE ESTUDIO DESDE EL PUNTO DE VISTA DEL DERECHO ADMINISTRATIVO.....	17
II. EL PAPEL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA ESPAÑOLA EN EL DERECHO AGRARIO HASTA NUESTRA INCORPORACIÓN A LA UNIÓN EUROPEA.....	23
1. El papel de la Administración Pública española en el Derecho Agrario a lo largo del siglo XVIII	23
2. El papel de la Administración Pública española en el Derecho Agrario desde el siglo XIX hasta la Dictadura del General Franco	26

3. El papel de la Administración Pública española en el Derecho Agrario durante la Dictadura del General Franco	35
A) Diferentes medidas de acción administrativa en materia agraria.....	37
a) Medidas de Fomento.....	38
a') Auxilios a colonizaciones de interés local	38
b') Explotaciones agrarias ejemplares.....	39
b) Medidas de Control e Intervención.....	40
a') Laboreo Forzoso	40
b') Conservación y Mejora de suelos agrícolas.....	41
c') Fincas Mejorables	43
B) La Ordenación Rural durante la Dictadura de Franco.....	45
C) Organización Administrativa de la actividad agropecuaria durante la Dictadura del General Franco	56
4. El papel de la Administración Pública Española en el Derecho Agrario desde la muerte del General Franco hasta la incorporación de España a la Comunidad Económica Europea.....	64
A) Periodo de finales del Franquismo hasta la aprobación de la Constitución de 1978.....	64
B) Periodo posterior a la aprobación de la Constitución de 1978 hasta la incorporación de España en la CEE	67
5. Recapitulación.....	71
III. CONCLUSIONES	75

CAPÍTULO II. DE LA PAC Y LA AGRICULTURA TRADICIONAL AL DESARROLLO RURAL Y LA AGRICULTURA MULTIFUNCIONAL.....	81
I. PROBLEMAS DERIVADOS DE LA AGRICULTURA PARA LOS RECURSOS NATURALES.....	83
1. Recursos hidráulicos	84
2. El suelo	85
3. Contaminación atmosférica.....	86
4. Pérdida de la biodiversidad.....	88
II. CONSECUENCIAS DEL IMPACTO AMBIENTAL DE LA AGRICULTURA: HACIA UNA «AGRICULTURA SOSTENIBLE». PRIMER PUNTO DE INFLEXIÓN DE LA PAC	91
III. DE LA «AGRICULTURA SOSTENIBLE» A LA «MULTIFUNCIONALIDAD». SEGUNDO PUNTO DE INFLEXIÓN PARA LA REVISIÓN DE LA PAC	94
1. La multifuncionalidad agraria.....	95
2. De la multifuncionalidad agraria a la multifuncionalidad agroterritorial.....	102
IV. CON ESTOS MIMBRES, ESTOS CESTOS: REGULACIÓN LEGAL DE LA PAC EN EUROPA	109
1. Los orígenes de la PAC.....	110
2. De la PAC al desarrollo rural	119
3. El mecanismo de la condicionalidad, otro importante elemento a tener en cuenta ..	136
V. CONCLUSIONES	141
CAPÍTULO III. EL CONTRATO TERRITORIAL DE EXPLOTACIÓN. DIFERENTES POSTURAS ENTORNO A SU NATURALEZA JURÍDICA.....	145

I. LOS CONTRATOS AGRARIOS.....	145
1. Un poco de historia.....	146
2. Definición de contrato agrario y elementos necesarios para su categorización como tal.....	149
II. EL CONTRATO TERRITORIAL DE EXPLOTACIÓN EN EL REAL DECRETO 1336/2011	155
1. Definición, carácter y finalidad	156
2. Sobre los compromisos	158
3. Sobre las contraprestaciones.....	160
4. Duración.....	162
5. Procedimiento para la suscripción de los contratos.....	162
6. Recapitulación.....	164
III. NATURALEZA JURÍDICA O CATEGORIZACIÓN DEL CONTRATO TERRITORIAL DE EXPLOTACIÓN: CONTRATO AGRARIO SOMETIDO AL DERECHO PRIVADO O CONTRATO ADMINISTRATIVO SOMETIDO AL DERECHO PÚBLICO	165
1. El contrato territorial de explotación como contrato administrativo especial	170
2. El contrato territorial de explotación como un supuesto de contrato del sector público, pero de carácter privado, art. 20 TRLCSP	194
3. El contrato territorial de explotación como un supuesto de subvención paccionada y su inclusión en el art. 4 d) del TRLCSP..	200
4. En unos supuestos serán subvenciones y en otros contratos. Su similitud con los contratos de integración agroindustrial..	207
A) Su similitud con los Contratos de Integración Agroindustrial	215

CAPÍTULO IV. EL CONTRATO TERRITORIAL EN LOS INSTRUMENTOS DE APLICACIÓN DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO RURAL COMUNITARIA.....	235
I. INTRODUCCIÓN.....	235
II. REVISIÓN HISTÓRICA DE LA POLÍTICA AGRARIA COMÚN Y DE DESARROLLO RURAL EN ESPAÑA.....	237
1. Horizonte temporal 2007-2013.....	238
A) El Marco Nacional y el Plan Estratégico.....	244
B) Aprobación y ejecución por las Comunidades Autónomas de los Planes de Desarrollo Rural.....	249
C) Recapitulación.....	263
2. Horizonte temporal 2014-2020.....	267
A) El Marco Nacional y el Programa Nacional de Desarrollo Rural 2014-2020.....	276
B) Aprobación y ejecución por las Comunidades Autónomas de los Planes de Desarrollo Rural 2014-2020.....	281
III. EL ESTADO DE LA CUESTIÓN EN LA REALIDAD ESPAÑOLA.....	287
1. Sobre el concepto de fomento.....	288
2. Subvenciones como principal instrumento de fomento de la agricultura multifuncional sostenible o de la agricultura territorial.....	294
 CAPÍTULO V. LOS CONTRATOS TERRITORIALES COMO PARADIGMA DEL RECONOCIMIENTO DE LOS SERVICIOS AMBIENTALES OFRECIDOS POR LA AGRICULTURA Y SU CONSIDERACIÓN COMO CONTRA-	

TOS ADMINISTRATIVOS DE CARÁCTER ESPECIAL.....	305
I. INTRODUCCIÓN.....	306
II. LOS CONTRATOS TERRITORIALES COMO PARADIGMA DEL RECONOCIMIENTO DE LOS SERVICIOS AMBIENTALES OFRECIDOS POR LA AGRICULTURA.....	314
III. EL RECONOCIMIENTO DE LOS CONTRATOS TERRITORIALES COMO PAGO POR SERVICIOS AMBIENTALES LOS CONVIERTE EN CONTRATO ADMINISTRATIVO DE CARÁCTER ESPECIAL.....	326
IV. A MODO DE EPÍLOGO	340
ANEXO.....	347
BIBLIOGRAFÍA	363

