

NOTAS SOBRE EL CONTRATO TERRITORIAL DE EXPLOTACION RD 1.116/2011

SUMARIO: 1.- Antecedentes. 2.- Concepto y caracteres. 3.- Sujetos. 4.- Formalización y contenido. 5.- Valoración de conjunto.

1. Antecedentes.

El origen de la idea del contrato territorial de explotación se encuentra en el Derecho agrario francés de los años noventa, en los que como una modalidad contractual de gestión, con antecedentes en la regulación de la Unión europea se crea esta figura mediante una Ley de Orientación que la introduce en el *Code rural*.

La figura se toma como modelo en otros Ordenamientos de la Unión Europea, llegando a tener realidad legislativa en Italia poco tiempo después.

En España se estudio la figura por parte del MAPA pero no llegó a regularse de forma general, si bien muy posteriormente, el artículo 16 de la Ley de Desarrollo Sostenible del Mundo Rural (Ley 45/2007 de 13 de Diciembre contempló una subespecie llamada contrato territorial de zona rural entre las acciones de desarrollo rural que proyectaba.

Alguna comunidad autónoma llegó a aplicar tales contratos de modo experimental (Baleares), y sólo Cataluña aprobó el Decreto 50/2007 reformado por el Decreto 253/2007 de 20 de Noviembre, que ofrecen una regulación completa del *contracte global d'explotacio*, bastante original y adaptada a las declaraciones precisas para los pagos directos de PAC, en su vertiente más general, y a la legislación de contratos de las administraciones en su vertiente más particularizada, pero en la huella del Derecho francés, cuya aplicación ha sido allí bastante discutida.

2.- Concepto y caracteres.

El artículo 2 del RD 1.116/2001 de 3 de Octubre proporciona la definición legal de la figura en los siguientes términos: “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”.

La definición es bastante incompleta pero no insuficiente por completo, ya que permite deducir que se trata de un acuerdo de voluntades entre administraciones y titulares de explotaciones agrarias, que se perfecciona por la coincidencia de la oferta y la aceptación, de modo que sería un contrato consensual, y que genera obligaciones para ambas partes, y por ello es bilateral, que es oneroso porque genera obligaciones para ambas partes, y por último que es solemne o con requisito de forma esencial por cuanto se define como “el instrumento...”, de modo que sin constancia escrita en documentos públicos originados por la administración contratante, sería nulo de pleno derecho por falta de forma esencial.

Además se trata de un contrato de tracto sucesivo, en el que es esencial la existencia de un plazo que implique una duración “apropiada a la consecución de las finalidades específicas que en cada caso tenga establecidas” (art. 6.1), en principio prorrogable (art. 8.2.i).

En cuanto a la clasificación de los contratos territoriales de explotación, el propio Real decreto que nos ocupa regula además del contrato territorial de explotación, genérico, algunos aspectos de los contratos territoriales de zona rural en sus

artículos 10 a 12, figura ésta que proviene del artículo 16 de la Ley 45/2007 de 13 de Diciembre de Desarrollo sostenible del Medio Rural. Cabe preguntar si las escasas especialidades que contemplan los artículos 11 y 12, justifican un tratamiento independiente de ambas figuras, que podían haberse refundido incluyendo un régimen transitorio.

Por otra parte el Real Decreto que nos ocupa prevé en su artículo 4 bajo el epígrafe “Tipología y contenido de los contratos territoriales” la posibilidad de que las Comunidades autónomas, a su criterio, establezcan contratos de carácter individual, con finalidades específicas y compromisos determinados caso por caso, o tipos homogéneos dirigidos a explotaciones que compartan una misma tipología, zona rural u otras circunstancias.

La clasificación es más procedimental que sustantiva, y por ende afecta más a las CC.AA. y sus procedimientos que a la esencia del contrato que no varía sea individualmente construido, o sea construido para grupos más o menos amplios de explotaciones que compartan rasgos, ubicación comarcal u otras circunstancias.

3.- Sujetos.

El elemento personal o subjetivo de los CTEs conforme expresa la definición legal, son por una parte las administraciones públicas, y por otra parte los titulares de explotaciones.

El primer elemento, las administraciones públicas, está configurado con la máxima amplitud, de modo que en principio cualquier administración pública puede concertar tales contratos: la administración general del Estado, las administraciones autonómicas, las Diputaciones Provinciales y los entes locales, por no hablar de otras administraciones como las Universidades, etc. Salta a la vista que no es esa la intención del legislador, sino que está pensando en las Administraciones Públicas con competencias en materia de desarrollo rural, y fundamentalmente en las administraciones autonómicas, puesto que todas las comunidades autónomas han asumido en sus estatutos competencias en materia de desarrollo rural tanto normativas como de ejecución, por lo que casi con exclusividad serán las CC.AA. las que suscriban tales contratos.

Por lo que respecta a los titulares de explotaciones agrarias, también es ésta una cualificación muy amplia: “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” (art. 2.2 LMEA). La definición legal de actividad agraria es: “el conjunto de trabajos que se requiere para la obtención de productos agrícolas, ganaderos y forestales” (art. 2.1 LMEA).

El artículo 5.1 del RD, utilizando la expresión “beneficiarios”, impropia por completo para calificar a las partes de un contrato que no sea de causa liberal, y más propia de la administración subvencional que de la técnica contractual, parece concretar más las exigencias:

- a) Titulares de explotaciones agrarias conforme al art. 2 LMEA, así como personas físicas que ostenten la titularidad compartida siempre que actúen solidariamente y se encuentren inscritas en el registro... correspondiente, lo que contra lo que a primera vista pueda parecer no es una referencia a las comunidades de bienes sino a un determinado régimen recientemente creado por la Ley.

- b) Los titulares de la gestión y aprovechamiento de terrenos forestales, que incluye a muchas administraciones públicas que son “titulares de explotaciones agrarias”.
- c) Los titulares de los terrenos cinegéticos. Este apartado plantea una duda muy aguda: ¿Tienen que ser titulares de explotaciones agrarias y por ende desarrollar actividad agraria? Si la respuesta a esta pregunta es afirmativa, la mayor parte de los titulares de terrenos cinegéticos quedarán excluidos (Municipios, entidades locales, Juntas Agropecuarias Locales, asociaciones de cazadores) porque no realizan actividad agraria.
- 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. Este apartado, amplísimo, se ve igualmente condicionado por la exigencia de actividad agraria que contiene la definición del art. 2 LMEA.

4.- Formalización y contenido.

El contrato es voluntario “tanto para las CC.AA. que opten por ponerlos en práctica como para los titulares de explotaciones agrarias” (art. 2.2), y se perfecciona por el consentimiento que concurre tras un procedimiento que se puede resumir como sigue:

- En primer lugar la A.P. realiza una convocatoria (art. 8) o publica las Bases en (en su caso) en su Boletín.
- Los titulares de explotaciones deben solicitar el contrato territorial.
- La administración puede exigir que la solicitud se complete con un “diagnóstico” acerca de la explotación (art. 6.3).
- El consentimiento se produce mediante la suscripción del “instrumento formal” por ambas partes.

Es dudoso si en todo caso hay que realizar convocatorias, o sólo en las materias que exijan concurso público por ser “bienes públicos” que requieran sometimiento a las normas de contratos de las AA.PP.

Si no es así, las “bases” serían una oferta contractual, la solicitud una contraoferta que puede necesitar como complemento el diagnóstico, y la “suscripción” consecuencia de un acto administrativo discrecional por su carácter “voluntario”.

El contenido del contrato, no en el sentido formal de menciones exigidas por el art. 4 sino en el sentido material o sustantivo, viene dado por las “finalidades específicas” (art. 6) concretadas en las Bases o en la convocatoria, que constituye la oferta contractual de las AA.PP. dentro de las que enumera con carácter abierto el art. 3.3, que además en su letra g) se remite a otras que establezcan los PDRs o las directrices estratégicas de desarrollo rural.