

El concepto de «pequeña empresa agraria» y la moderna legislación española

ALFONSO DE COSSIO

Catedrático de Derecho civil en la Universidad de Sevilla

Cualquier intento de exposición y crítica de un determinado complejo normativo, exige la reconstrucción de todo el sistema de ideas y de conceptos que ha servido de base, más o menos consciente, a la ordenación institucional, para de esta manera comprobar hasta qué punto se ajusta cada precepto concreto, a las exigencias internas impuestas por la lógica de la propia institución. Este modo de proceder no supone en modo alguno que intentemos convertir nuestra investigación en una estéril jurisprudencia de conceptos; lo que ocurre es que cualquier estudio que aspire a ser científico exige esa construcción conceptual, sin la cual el derecho quedaría reducido a un casuismo informe y la crítica institucional a puro capricho subjetivo.

Siempre nos encontramos ante una realidad que suscita problemas y exige ordenación frente a un sistema de ideas que tratan de realizarse actuando ese orden en el mundo de los hechos: el complejo normativo, como mediador entre esos dos mundos, es la línea en que el plano ideal converge con el plano real, y sólo puede ser, por tanto, comprendido en función de estos hechos y en función de aquellas ideas. De esta forma puede legitimarse un orden de conceptos normativos: en cuanto reflejen fielmente aquel sistema ideal y sean los suficientemente eficaces para configurar de conformidad con ellas el mundo informe de los hechos.

Hemos de partir aquí de un concepto técnico nuevo en nuestro derecho, cual es el de *cultivador directo y personal*, comprobando hasta qué punto es capaz de desenvolver los principios fundamentales que constituyen el sistema del moderno derecho agrario y en qué medida es capaz de actuarlos en la realidad que ofrece el campo de nuestra agricultura. O, lo que es lo mismo, si al influir este concepto sobre los hechos logra ajustarlos al orden institucional que intenta desenvolver. Para ello se impone, previamente, el determinar la posición que a este concepto corresponde dentro de ese general sistema ordenador de la agricultura, elaborado sobre relaciones específicas, desgajadas del ordenamiento común.

La relación jurídica agraria se había construido dentro del sistema del Derecho civil, en términos de absoluta abstracción, en una

concepción de pura lógica formal, como demuestra el análisis de sus tres elementos:

A) El objeto de la relación lo constituye la tierra, es decir, aquel elemento—entre todos los existentes—más susceptible de complejos derechos y especificaciones, ya que se trata de algo que cabe adaptar a los más diferentes destinos: soporte de toda la vida y fuente de producción de las más variadas especies; de ella proceden todas las cosas y a ella han de retornar en un futuro más o menos próximo; agricultura y ganadería, vivienda y transporte, toda la existencia humana se halla íntimamente vinculada a ella, y son sólo en ella y a través de ella posibles. Tal complejidad de funciones parece exigir los regímenes jurídicos más diversos, las más diferentes regulaciones. Sin embargo, en un progresivo proceso de abstracción, la escuela del derecho natural primero y su legítima heredera, la pandectística alemana más tarde, habían llegado a construir un concepto de “cosa” en el derecho, absolutamente indiferenciado, que comprendía todos los objetos de la naturaleza sobre los cuales podían constituirse relaciones jurídicas, desde la piedra al animal, y todos aquellos otros elementos incorpóreos susceptibles de convertirse en objetos de derecho.

En este esfuerzo hacia la unificación de todas las cosas se intenta incluso superar la vieja distinción, ya apuntada en el Derecho romano y llevada por el germánico a sus últimas consecuencias, de muebles e inmuebles, a través de la llamada “movilización de la propiedad inmueble”, dirigida a someter al mismo régimen a la tierra y a las cosas muebles, al impulso de una determinada y conocida dirección económica. Se aspira a convertir el suelo en mera mercancía sometida a la ley de la oferta y la demanda, haciéndole servir a los fines de la moderna industria, aunque para ello hubiese que sacrificar sus específicos fines y funciones agrícolas.

Como decía, con precisión insuperable el preámbulo del Real Decreto de 8 de agosto de 1855, resumiendo toda una corriente de opinión: “nuestras leyes hipotecarias están condenadas por la ciencia y la razón, porque ni garantizan suficientemente la propiedad, ni ejercen saludable influencia en la prosperidad pública, ni asientan sobre sólidas bases el crédito territorial, ni dan actividad a la circulación de la riqueza, ni moderan el interés del dinero, ni facilitan su adquisición a los dueños de la propiedad inmueble, ni aseguran debidamente a los que sobre esta garantía prestan sus capitales”. Se trataba de construir un buen sistema hipotecario que hiciese posible el desenvolvimiento del crédito territorial, haciendo caso omiso del destino de los capitales a costa de la tierra obtenidos.

Esta “hipotecarización” de todo el derecho inmobiliario encuentra su fórmula más perfecta, en el Acta Torrens, que incorpora la finca al documento representativo, sometiéndola de este modo al régimen mercantil de los títulos-valores. Sin que pretendamos aquí lle-

var a efecto una crítica de tal sistema, y aun reconociendo las indudables ventajas que desde muchos puntos de vista puede ofrecer, nos limitaremos a señalar una consecuencia que se deduce con necesidad de su utilización ilimitada: el hombre queda al fin desarraigado de la tierra que cultiva, con el consiguiente perjuicio del cultivo del suelo, y, lo que es más grave, la ruptura de la necesaria estabilidad de las relaciones sociales. Ello nos lleva a considerar el segundo elemento de la relación.

B) Los sujetos de la relación jurídica agraria son el titular de la tierra y el colono de la misma. El derecho los concibe de una manera puramente formalista, consecuencia de su construcción de la personalidad individual: todo hombre es "ser capaz de derechos y obligaciones", posible titular de cualquier clase de relaciones jurídicas: se da entre todos ellos, una igualdad formal, que no admite más límites que los impuestos por las distintas causas que modifican la capacidad de obrar. Rotas todas las fuentes de desigualdad determinadas por la vieja teoría de los "estados", que fué la base y fundamento, no sólo del derecho romano, sino de todo el sistema corporativo y feudal, cualquier hombre era bueno para arrendatario, y cualquier hombre bueno también para propietario: sus condiciones personales, su profesionalidad, carecían de trascendencia para el derecho, lo único decisivo era su voluntad de vincularse al suelo, con permanencia o transitoriamente, con una finalidad específicamente agrícola, o con un propósito de mera especulación o de puro recreo. Al legislador, para nada interesaba la conducta actual o futura de los sujetos de la relación agraria, y esa voluntad suya, era también la fuente exclusiva que determinaba la forma, tercer elemento de dicha relación.

C) La forma de la relación jurídica agraria se establece a través del llamado contrato de colonato. A través de una larga evolución histórica que hemos estudiado en otro lugar con la amplitud debida, había llegado a construirse un concepto unitario del arrendamiento, comprensivo, no sólo de las cosas, sino también de las obras y servicios, como existía también un concepto unitario de la propiedad, que abarcaba por igual toda clase de bienes. Unos pocos preceptos de carácter abstracto, eran suficientes para la regulación de un campo que quedaba incondicionalmente abierto a la autonomía de la voluntad, ya que se estimaba que el interés particular coincidía siempre con el interés general, siendo, por lo tanto, el individuo el árbitro más idóneo para establecer el sistema normativo regulador de las relaciones humanas, a través del mecanismo constructivo del mutuo acuerdo. Libremente se estipulaba, por tanto, los plazos, precios y condiciones de la relación, sin que fuera lícita en ella intervención extraña alguna.

Así concebida la relación jurídica agraria, es indudable que no había lugar para la construcción de un derecho agrario como forma

autonomía, ya que ni el arrendamiento ni la propiedad eran susceptibles de ser diferenciados ni por su objeto, ni por sus sujetos, y su regulación y funcionamiento era exclusiva incumbencia de la autonomía individual. El derecho agrario surge como sistema de principios peculiares, precisamente cuando la realidad impone el abandono de ese formalísimo abstracto, exigiendo un orden jurídico mucho más concreto en el campo de la agricultura. Prodúcese con ello una profunda transformación de los elementos de esa misma relación, que, como vamos a ver, cobran de día en día un sentido más diferenciado y específico:

A') El objeto de la relación se concreta y diversifica: ya no es considerado abstractamente como una mera "cosa", ni siquiera como un simple inmueble, sino es específicamente una "finca agrícola", que merece un régimen jurídico especial, y aún dentro del concepto de finca rústica se distingue según su naturaleza, teniendo en cuenta los aprovechamientos de que es susceptible (agrícolas, ganaderos, forestales, etc.), su extensión e incluso su calidad, determinando de este modo diferentes ordenamientos concretos.

De esta diversificación, deriva la crisis del concepto unitario de propiedad y de arrendamiento, en cuanto su contenido se encuentra determinado por la especial naturaleza de su objeto. Sin embargo, la pluralidad de ordenamientos concretos de la propiedad, y otro tanto puede afirmarse del arrendamiento, no sólo se halla exigida por la diversidad de sus objetos posibles, sino, sobre todo, por la varia naturaleza de sus fines específicos. No debe ser el mismo el régimen jurídico de la propiedad plena y definitiva de una cosa, que su adquisición para dedicarla a un fin determinado, o afectarla, indirectamente a la garantía de una relación jurídica diferente, como ocurre, por ejemplo, en la venta con pacto de retro; o por hacerla objeto de especulación, considerándola como mera mercancía. En todos y cada uno de estos casos, los preceptos aplicables no pueden ser los mismos y se hacen necesarios diferentes sistemas de normas.

Cabría pensar en una verdadera rebelión del objeto frente a las convencionales abstracciones del sujeto, algo así como una victoria de Gea, la Gran Madre, celosa de sus desconocidos derechos. Siempre ha sido, en efecto, la vinculación a la tierra algo perfectamente característico, que no sólo ha dotado de especial manera de ser a sus poseedores, afirmando la personalidad del agricultor frente al nómada y garantizando, con su arraigo, la estabilidad de las instituciones en ella fundadas, con el consiguiente mantenimiento a lo largo de los tiempos del sentido de la tradición, sino que en ella ha buscado siempre su apoyo cualquier sistema político que aspire a ser permanente.

Este íntimo contacto del hombre con la tierra que le cultiva, determina un arraigo que no es posible desconocer, y que tiene los caracteres de un verdadero matrimonio; por ello, el suelo se resiste a ser convertido en mera mercancía e impone al legislador el reconocimiento de la indisolubilidad de ese vínculo, porque, a la larga, ella

queda mientras los hombres pasan. En tal sentido, yo me atrevería a decir que el derecho agrario es verdadero derecho matrimonial, en cuanto puede ser definido, como derecho que aspira a regular el acceso del hombre a la tierra y su arraigo definitivo en ella. Normas de acceso a la propiedad y norma de arraigo en la finca poseída, son en última instancia todas las que encontramos integrando esta nueva disciplina que afirma su especialidad frente al ordenamiento general que constituye nuestro derecho común.

B') Esta necesidad de permanencia hace que los sujetos no puedan ya ser concebidos como meros transeúntes en el predio rústico, y que se exija de ellos, para que pueda constituirse la relación agraria, unas determinadas condiciones que aseguren la precisa estabilidad. Lo decisivo no es ya el concepto de arrendador o de arrendatario, sino el concepto de "cultivador", de ser capaz de obtener de la tierra mediante su propia actuación, los frutos que esta es capaz de rendir, de dedicarla plenamente las labores que para su producción son exigidas. La idea fundamental es que la tierra necesita un cultivador que arraigue en ella.

Sin embargo, por una natural tendencia de los tiempos unida a las peculiares exigencias de cada clase de cultivo, que imponen la colaboración explotadora de medios personales y de instrumentos y maquinaria que faciliten la labor, o, lo que es lo mismo, de capital y de trabajo organizados para la producción, se pretende insertar al cultivador individual dentro de una forma de mayor amplitud, cual es la empresa agrícola. No hemos de examinar aquí este impreciso concepto en que se organizan los medios personales y los elementos reales de la producción, sino que habremos sólo de limitarnos a estudiar su posible utilización cuando del llamado "cultivo directo y personal" se trata.

Ha sido el moderno Código civil italiano el que ha intentado, siguiendo esta tendencia doctrinal, construir todo el derecho agrario en torno al concepto de empresa, partiendo en su artículo 2.082 de la definición de empresario, como aquel que: "ejercita profesionalmente una actividad económica dirigida al fin de producción de bienes y servicios". Sin embargo, este amplio concepto exige algunas especificaciones, ya que no es posible hacer objeto del mismo trato jurídico a la gran empresa que a la de reducidas dimensiones y organización mucho menos compleja, y así, en el artículo 2.083 se establece que: "son pequeños empresarios los cultivadores directos de los fundos, los artesanos, los pequeños comerciantes y aquellos que ejercitan una actividad profesional organizada preponderantemente con trabajo propio y de los componentes de su familia".

Tal concepto ha influido en nuestro derecho positivo, a través de la llamada "pequeña industria doméstica" a la que alude el artículo 7.º de la vigente Ley de Arrendamientos Urbanos, y del aquí examinado concepto de "cultivador directo y personal", introducido por el artícu-

lo 4.º de la Ley de 23 de julio de 1942. Lo que ya no resulta tan claro es que el sistema adoptado por el legislador español responda a los mismos principios que su modelo extranjero, como vamos a ver seguidamente mediante un examen comparativo de los respectivos preceptos, a pesar de los indudables puntos de contacto que a primera vista pueden señalarse entre ambos.

En efecto, el artículo 1.647 del Código italiano considera cultivador directo, a "quien cultiva el fundo preponderantemente con trabajo propio y de personas de su familia, siempre que el fundo no supere los límites de extensión que para las diferentes zonas y cultivos puedan ser determinadas por las normas corporativas". El carácter predominantemente familiar de una parte, y de otra la reducida extensión del fundo, son las notas características de la pequeña empresa agraria, a los que vino a añadir el Tribunal de Casación, en su sentencia de 15 de abril de 1950 un tercer requisito, cual es el de la profesionalidad: "no puede ser considerado cultivador directo en el sentido del artículo 1.647 del Código civil aquel que no se dedica profesionalmente al cultivo de la tierra, en cuanto es empresario de una pequeña empresa de transportes", y algún autor estima, además, que para que surja la empresa o el pequeño empresario, es necesario el elemento de beneficio personal, que no se da cuando se cultiva el fundo con el exclusivo objeto de atender al propio consumo.

En el derecho español, la figura del "cultivador directo y personal", surge de modo ocasional, y no como producto de una meditada construcción sistemática. Como expresamente se reconoce en la Exposición o Preámbulo de la Ley de 15 de julio de 1954: "Los daños materiales producidos durante la guerra de Liberación y las dificultades de todo orden que se oponían a la recuperación de nuestra agricultura, unidas al espíritu de justicia social inspirador de nuestro Movimiento, han venido a consolidar, durante quince años, una posición jurídica de excepción, que ha tipificado a través de una serie de leyes el llamado arrendamiento protegido."

En efecto, la figura surge al intentarse liquidar la situación creada por las disposiciones prohibitivas de toda clase de desahucios fundados en el vencimiento del término contractual: se imponía la adopción de un sistema escalonado de lanzamientos que evitase el problema gravísimo que una terminación en masa de la mayor parte de los arrendamientos existentes podía suscitar, y tal fué el principal objeto de la ley de 23 de julio de 1942 cuyas disposiciones adicionales primera y segunda, establecieron como criterio de tal escalonamiento la mayor o menor cuantía en la renta contractual pactada, convertida ahora por imperativo de la propia ley, en la equivalencia del valor en quintales métricos de trigo.

Surge así un régimen especial de prórrogas contractuales a favor de los arrendamientos a cultivadores que llevasen la explotación de modo directo y personal y pagasen una renta inferior a la equivalencia de cuarenta quintales métricos de trigo. "Se entenderá que el cul-

tivo es directo y personal a los efectos de esta Ley, decía su artículo 4.º, párrafo 2.º, tanto respecto del arrendador como del arrendatario, cuando las operaciones agrícolas se realicen materialmente por este o aquel, o por los familiares, en su más amplio sentido, que con él convivan bajo su dependencia económica, no utilizando asalariados más que circunstancialmente por exigencias estacionales del cultivo y sin que en ningún caso el número de obradas de estos asalariados exceda del 25 por 100 del total que sea necesario para al adecuado laboreo de la finca."

De lo dicho se sigue que existe un doble concepto, que nos permite distinguir al cultivador directo y personal actual (arrendatario) del potencial (arrendador). Es evidente que cuando este último intente oponerse a la prórroga, asume el compromiso de llevar el cultivo en la forma especificada en el precepto transcrito; pero además se exige, para que tal excepción prospere, la racionalidad de su propósito, en los términos previstos en la ley de 18 de marzo de 1944, para lo cual deberá acreditar que la suma de las rentas de las tierras que intenta recuperar no exceda de cuarenta quintales métricos de trigo y que tiene capacidad personal y económica para llevar a cabo su cultivo, residiendo en el mismo término municipal o en alguno colindante. En el fondo, la Ley sólo concede al arrendador derecho preferente sobre el del arrendatario, cuando asuma el compromiso racional de no alterar la forma protegida de explotación de la finca arrendada.

Basta la lectura de la legislación española a que hemos hecho referencia, para comprobar la diferencia conceptual que la separa de la italiana: el criterio distintivo no se hace radicar en la mayor o menor extensión de la finca, ni en su calidad y forma de cultivo, sino en un elemento externo, cual es la cuantía de la renta contractual pactada y en algo tan aleatorio y circunstancial como el número de obradas de trabajo extraño utilizadas. El criterio es evidentemente absurdo, ya que, de una parte, la mayor o menor benevolencia y desinterés del arrendador en la determinación de la renta, la mayor o menor antigüedad del contrato, determinan un módulo subjetivo que no puede compararse con el objetivo que la extensión y calidad del fundo pueden ofrecernos; y de otra parte, cualquier variación acaecida en la familia del arrendatario, puede determinar un diferente régimen jurídico del arrendamiento, en cuanto una simple enfermedad, puede alterar la proporción existente entre el trabajo familiar y el extraño. Finalmente, la no exigencia de la profesionalidad en el colono puede determinar una protección innecesaria cuando éste tenga su medio fundamental de vida en actividades diversas de la agricultura.

Pero, aparte de estas diferencias, estimamos que existen otras de naturaleza más profunda, en cuanto no vemos la posibilidad ni la conveniencia de extender al pequeño cultivador el concepto de empresa elaborado por la doctrina y admitido por el Código italiano. Ciertamente que aún en este país ha sido objeto de discusión entre los autores si entre el concepto general de empresa y el de pequeña

empresa o pequeño empresario, existe una simple diferencia de magnitud o también reviste ésta un carácter cualitativo.

Naturalmente que la respuesta a esta cuestión depende exclusivamente del concepto que cada uno tenga de la empresa. Si ve en ella simplemente una entidad mediadora del trabajo ajeno, quedaría excluida de su concepto la pequeña empresa, ya que sólo incorpora trabajo familiar, y solo excepcionalmente trabajo ajeno; si hemos de ver en la empresa un organismo dotado de cierta autonomía frente a sus elementos componentes, es indudable que en muchos casos los elementos integrados en la pequeña empresa son tan insignificantes que apenas si pueden aspirar a constituir tal organismo; si se considera que es preciso siempre un capital o hacienda para que la empresa pueda funcionar como tal, es evidente que tal hacienda o patrimonio falta en la mayor parte de los casos cuando de pequeña empresa se trata, o, existiendo, es tan insignificante que apenas si merece tener trascendencia jurídica.

Sin embargo, y en general, se admite que así como no puede haber gran empresa sin el empleo de adecuadas fuerzas de trabajo o sin la investidura de un congruo capital, puede, en cambio, haber pequeña empresa sin aportación de trabajo ajeno ni de capital. Lo que significa que mientras la empresa normal es siempre no sólo actividad económica organizada, sino también organismo, en cambio, la pequeña empresa, en la cual el organismo eventualmente existente es tan pequeño que carece o tiene escaso relieve jurídico, es esencialmente actividad económica organizada, de donde se sigue que lo esencial en el concepto genérico de empresa no es tanto el organismo como la actividad económica organizada, en cuanto se dirige a la producción de bienes. Por otra parte, no puede considerarse como pequeña empresa aquella en que lo fundamental y más decisivo en el proceso de la producción de bienes o servicios es el capital invertido, y no el trabajo familiar, aunque sean exclusivamente personas pertenecientes a la familia las que cooperen con su capacidad laboral.

Claro está que, admitida tal doctrina, no se comprende fácilmente dónde estriba la utilidad de tal construcción unitaria. Más bien parece, y ello puede afirmarse con plena seguridad en relación al ordenamiento jurídico español, que la institución que sirve de fundamento a este concepto del cultivo directo y personal es la familia y no la empresa, y tal vez veamos más bien aquí una imperfecta aplicación de las ideas generales que sirven de base a la concepción del patrimonio familiar, al contrato de arrendamiento, con todas las deformaciones impuestas por la diferente naturaleza de la propiedad y del colonato.

El pequeño cultivador no es considerado como individuo aislado, sino como persona integrada en un organismo familiar, hasta el extremo de que su capacidad de cultivo autónomo se mide por las fuerzas familiares que sea capaz de poner en movimiento y a favor de la familia también, como luego veremos, se establece un derecho de

sucesión. Entra en juego para determinar este concepto de la familia, no tanto la relación de próximo parentesco, como la de convivencia y dependencia económica, siguiéndose en esto una tendencia ya marcada en el campo de la seguridad social y del moderno derecho de trabajo, en cuanto éste llega a admitir a veces como válidas incluso relaciones de hecho de difícil justificación dentro del derecho común, hasta el extremo de habersele podido culpar de favorecer en cierto modo el concubinato y la filiación ilegítima.

Un examen más detenido del tercer elemento de la relación jurídica agraria nos permitirá precisar hasta qué punto tales ideas son eficazmente desenvueltas.

C') La forma de la relación entre el hombre y la tierra no se establece ya a través de un vínculo meramente personal, como es el contrato, regido por la ley de la autonomía privada, sino mediante una integración de carácter institucional, impuesta por la idea de bien común, determinante de todo el sistema normativo. Ya al publicarse la ley de arrendamientos rústicos de 15 de marzo de 1935 se dijo que no reflejaba tanto derechos de carácter personal o real, como una institución propiamente dicha siquiera, ni entonces ni después haya llegado a formularse con precisión esta doctrina.

Los límites de los diferentes intereses que entran en juego en la relación (públicos y privados), ordenados en una jerarquía de valores, determinan el campo de actuación de las diferentes normas, tanto de las establecidas con carácter público, como de las creadas por la voluntad privada, estableciéndose así un complejo normativo, que debe ser en su conjunto aceptado por la voluntad que se adhiere al orden institucional. El problema estriba, por tanto, en determinar cuál sea el bien común a que todas esas normas deben dirigirse.

Ya hemos visto que la finalidad perseguida por el moderno derecho agrario no es otra que la de facilitar el acceso y arraigo de los cultivadores a la tierra. Sin embargo, en este punto entran en juego, y a veces en conflicto, dos puntos de vista diferentes, cuales son el punto de vista del hombre y el punto de vista de la producción. Al Estado interesa conseguir la más extensa e intensa producción agraria, y ésta, teóricamente, sólo se puede obtener mediante procedimientos racionalizados, que en algunos casos pueden llegar a exigir la nacionalización de la tierra y consiguiente supresión de la propiedad privada: todo el suelo sería considerado como una inmensa finca, lo que permitiría establecer el más adecuado plan general de cultivos a fin de obtener el mayor rendimiento posible.

Tal sistema, sin embargo, por lo demás completamente desacreditado en la práctica, prescindiendo de su valor económico, tendría como inmediata consecuencia en el orden social el total desarraigo del hombre de la tierra, y con ello la quiebra del principio conservador de las viejas tradiciones, con la deshumanización del campo. Ello ha hecho que los juristas busquen otras formas de redistribución de la

tierra a través del llamado movimiento de reforma agraria, que se inicia con toda intensidad en Europa al terminar la primera guerra mundial, y que en un primer momento actúa de modo revolucionario mediante la expropiación de las grandes fincas, para proceder después al asentamiento individual, logrado a través de la constitución de patrimonios familiares, y al asentamiento colectivo mediante la constitución de cooperativas de producción.

Un segundo sistema, que a veces coexiste con el anterior, es el que pretende facilitar el acceso del hombre a la tierra que cultiva a través de una regulación institucional del contrato de arrendamiento rústico, utilizando para ello como instrumentos la prórroga legal y el retracto del arrendatario. En él precisamente, a partir de 1935, se funda toda nuestra legislación especial, que en éstas dos instituciones, juntamente con la correlativa de la revisión de las rentas, orienta la totalidad de sus preceptos. Ello nos lleva, en relación con el arrendamiento protegido, a examinar la forma en que funcionan ambas modalidades del sistema.

1.ª *La prórroga legal* —Pudiéramos hablar de una ley de la inercia arrendaticia, que determina que aun siendo esta figura jurídica por esencia temporal, por curiosa paradoja, tiende a perpetuarse en el tiempo. Tal tendencia, desde el derecho romano a nuestros días, ha venido reflejándose en la tácita reconducción, y modernamente se manifiesta en la institución de la llamada prórroga legal. Sin embargo, en aquélla y en ésta se acusan dos concepciones perfectamente distintas, en cuanto la tácita reconducción presupone un acuerdo mutuo de arrendador y arrendatario manifestado en los hechos, en tanto que la prórroga legal deriva exclusivamente del imperativo de la ley y depende únicamente, en último término, del arbitrio del arrendatario.

Ello no obstante, y cuando de arrendamientos protegidos se trata, se impone la necesidad de distinguir dos formas perfectamente diferenciadas de actuar la prórroga legal, según se trate de arrendamientos anteriores o posteriores a la Ley de 23 de julio de 1942. Rígense los primeros por las disposiciones adicionales primera y segunda de dicha disposición legal, y ahora por la Ley de 15 de julio de 1954: impónese aquí la prórroga legal contra toda previsión contractual, ya que en el momento de constituirse la relación no existía limitación alguna en este punto, y sólo puede ser enervada mediante el compromiso de cultivo, también directo y personal, en las condiciones antes indicadas, asumido por el arrendador. En cambio, los contratos concertados con posterioridad a la indicada fecha, presuponen una prórroga de hasta cuatro periodos de tres años cada uno, que implícitamente es aceptada por ambas partes al contratar.

· · · Dificilmente puede justificarse este doble trato, y mucho menos que prácticamente los contratos concertados con anterioridad a la instauración del régimen protector sean objeto de mayor beneficio

que los establecidos con posterioridad al mismo, en cuanto prácticamente, y dado el sistema de fechas de vencimiento fijado por el legislador ocurre, aparte de otras cosas, que las prórrogas de que todos ellos se han beneficiado hasta ahora, son muy superiores a los doce años fijados como máximo cuando de arrendamientos posteriores a 1942 se trata. En el fondo ello sólo puede explicarse por la incapacidad del legislador para resolver el problema que pudieran suscitar los desahucios en masa de los pequeños cultivadores hoy establecidos en los fundos.

Este sistema de prórrogas legales se complementa con el derecho sucesorio *mortis causa* establecido por la Ley de 1942 a favor del "familiar cooperador" designado testamentariamente por el arrendatario, o en otro caso, elegido por la mayoría de los cooperadores, y, a falta de acuerdo entre éstos, por el propio arrendador. No hemos de examinar aquí la multitud de problemas que en la práctica puede suscitar esta forma especial de sucesión rudimentaria: baste notar que en ella se manifiesta un propósito de protección familiar evidentemente no logrado, en cuanto la consecuencia puede ser la exclusión del cultivo de los restantes cooperadores que convivían con el causante, y que tenían tal vez en la explotación su medio fundamental de vida.

Es evidente que por muy amplias que sean las prórrogas que al arrendatario se concedan, la última finalidad de permanencia y arraigo no puede lograrse sino es a través del acceso a la propiedad, lo que nos lleva a examinar este segundo aspecto de la cuestión suscitada.

2.º *El acceso a la propiedad.*—¿Cuáles son los instrumentos utilizados por el legislador para conseguir esta finalidad, última de toda política agraria? La Ley de 15 de marzo de 1935 estableció con gran amplitud en su artículo 16 un retracto a favor de cualquier clase de arrendatario rústico, que se extendía no sólo a los casos de compraventa y dación en pago, sino en general a todos los supuestos de enajenación a título oneroso. Una jurisprudencia progresiva, dió a tal precepto la interpretación más generosa extendiendo su aplicación incluso a supuestos que, como la permuta, difícilmente encajaban en el mecanismo de esta institución jurídica, que por definición supone la subrogación del adquirente por la persona que retrae, y finalmente, la Ley de 16 de julio de 1949, recogiendo esta corriente jurisprudencial, vino a consagrar un derecho de adquisición de la mayor amplitud, cuya especial naturaleza exigiría un particular estudio que aún se encuentra por hacer.

Junto a este derecho de retracto que procede en toda clase de arrendamientos, cualquiera que sea su fecha y la cuantía de la renta pactada, se establece en la Ley de 15 de julio de 1954 un especial derecho de acceso a la propiedad a favor de los colonos en los arrendamientos protegidos de fecha anterior a 23 de julio de 1942, pero no a los posteriores. Interesa tener en cuenta esta limitación

para evitar posibles equívocos. Con esta previa aclaración se impone el examinar separadamente ambos derechos (retracto y acceso a la propiedad), desde el punto de vista de su adecuación a la finalidad de arraigo perseguida por el legislador:

A) *El retracto arrendaticio*.—El artículo 1.521 de nuestro Código civil, define el retracto como “el derecho de subrogarse con las mismas condiciones estipuladas en el contrato, en lugar del que adquiere una cosa por compra o dación en pago”. Este concepto es insuficiente cuando se trata de otras clases de enajenaciones a título oneroso; de aquí que el artículo 16 de la Ley de 15 de marzo de 1935, después de transcribir casi literalmente el contenido del citado artículo 1.521, añade: “Si la enajenación no se hubiere verificado por precio en metálico, el retrayente satisfará el valor de la finca o participación objeto del retracto, además de los citados reembolsos”, es decir, de los determinados en el artículo 1.518 del Código civil.

Es claro que en este último caso no puede darse la subrogación en las condiciones estipuladas en el contrato, sino que más bien se le concede una opción de compra, que en este caso parece revestir caracteres de verdadero derecho real, en cuanto la misma ha de ejercitarse precisamente contra el adquirente y no contra el arrendador que transmite la propiedad. Esta opción, reconocida genéricamente a todos los arrendatarios, es aún más extendida cuando de arrendamientos protegidos se trata, y así podemos señalar tres supuestos en que se amplía a su favor dicho derecho:

a) Cuando retrae el cultivador directo y personal, únicamente tienen preferencia sobre su retracto el de comuneros siempre que lleven más de tres años en la comunidad y el gentilicio foral. Se les postpone, en cambio, el de colindantes, que es preferente a los demás retractos arrendaticios. Difícilmente se explica esta preferencia frente a un retracto que como este de colindantes constituye una medida inspirada en el propósito de evitar la pulverización de la propiedad, y que es una de las pocas de carácter social agrario contenidas en el Código civil. Prácticamente se priva de eficacia a tal retracto, ya que difícilmente encontraremos fincas menores de una hectárea arrendadas en más de cuarenta quintales métricos de trigo.

b) “En los casos de fincas de las que solamente una parte de su total extensión haya sido cedida en arrendamiento, el derecho de retracto se entenderá limitado a la superficie arrendada y únicamente podrá ser ejercitado por el arrendatario o arrendatarios que lo sean a virtud de contrato comprendido en el párrafo primero del artículo 4.º de la Ley de 23 de julio de 1942” (art. 16, párrafo octavo). El precio de tal adquisición, de no aparecer fijado por parcelas en el contrato, se obtendrá capitalizando al 2,50 por 100 el importe en numerario de la renta contractual vigente a la sazón. Esta solución, que puede dar lugar a situaciones inicuas, despedazando fincas que se han adquirido por entero, parece, como la anterior, dirigirse

a favorecer la pulverización de la propiedad..., y ello precisamente cuando se legisla favoreciendo la concentración parcelaria.

c') Finalmente, se extiende la opción real de compra a favor del cultivador directo y personal, incluso al supuesto en que se trate de donación *inter vivos*, siempre que ésta no haya sido hecha por razón de matrimonio, o a persona que reúna la condición de heredero forzoso del donante, haciéndose la valoración en la forma indicada en el anterior supuesto.

B) *La opción de compra de la Ley de 1954.*—Así como el retracto se concede a todos los cultivadores directos y personales, cualquiera que sea la fecha de su contrato, el derecho de adquisición de la Ley de 1954 tiene carácter excepcional, y únicamente se concede a los titulares de arrendamientos protegidos anteriores a 23 de julio de 1942, sin duda por considerar—ignoramos la razón como no sea ésta el propósito de demostrar la eficacia retroactiva de las leyes contra el común sentir—que los propietarios merecen peor trato en este supuesto.

La originalidad de este procedimiento radica en que el arrendatario que cumpla determinados requisitos puede exigir se le otorgue escritura de compraventa de la finca arrendada, en cualquier momento durante el curso de la prórroga legal, siendo la valoración realizada al tipo del 2 por 100, ó bien mediante tasación contradictoria, a opción del arrendatario. Tal opción, en cambio, se niega al arrendador, a no ser que renuncie a enervar tal derecho dentro del plazo de dos años contados a partir de la publicación de esta Ley. La indemnización exigida en cambio al arrendador que quiera enervar tal derecho es del 25 al 50 por 100 del precio fijado, sin perjuicio de soportar, además, una prórroga por dos años de la relación arrendaticia.

No dudamos que existirá alguna razón metafísica para explicar este desconcertante sistema, al que por nuestra parte nos sentimos tentados a objetar:

1.° Si este derecho de expropiación a favor del cultivador directo y personal se estima justo y adecuado a los fines de la política social agraria, ¿por qué razón se limita a los contratos anteriores a 1942 y no se extiende también a los posteriores? Se contestará que porque de ser esto así nadie otorgaría en lo futuro contratos de esta clase. Pensamos, por el contrario, que no es fácil que nadie se decida a hacerlo en lo sucesivo, como no sea por causa de necesidad extrema o en tales condiciones que resulten onerosas para el arrendatario a quien se trata de favorecer, ya que para ello son suficientes los especiales beneficios que la ley atribuye a esta clase de cultivadores, y sobre todo la quiebra del principio de seguridad jurídica que ante la sistemática retroacción de las nuevas leyes produce la natural alarma en los propietarios.

2.º Ignoramos también en qué pueda fundarse el derecho a indemnización que se concede al arrendatario en el solo caso en que haya optado por la compra de la finca, pero que se le niega en cambio cuando carece de los medios económicos necesarios para efectuar la compra. No se trata de una indemnización por la disminución del número de años de la prórroga, ya que cuando ejercite su derecho el colono, dentro de los dos últimos años de la prórroga, no pierde ningún año de ésta, ya que la misma llega a su fin, y, sin embargo, percibe la indemnización que se niega al cultivador más modesto que no pueda adquirir.

3.º Porque en la práctica, difícilmente conseguirá quien reúna los requisitos de cultivador directo y personal el capital necesario para hacer frente a la compra del inmueble, con lo que la ley, si no va acompañada de una fórmula de ayuda crediticia, difícilmente podrá tener eficacia práctica, siendo inútil este derecho que al cultivador protegido se reconoce.

4.º Porque el tipo de capitalización es extraordinariamente elevado, no explicándose tampoco por qué en este caso se adopta como tipo el 2 por 100 de la renta y en los casos de retracto el 2,5 por 100.

5.º Porque carece de sentido hacer la reforma agraria a costa de los pequeños propietarios, que en todas partes son favorecidos, ya que en la inmensa mayoría de los casos las fincas de menos de cuarenta quintales métricos de renta habrán de pertenecer a personas modestas, las cuales, por otra parte, no estarán en condiciones de conseguir la suma necesaria para poder enervar el derecho de acceso a la propiedad del colono.

Si los medios escogidos para facilitar el acceso a la propiedad de los cultivadores directos y personales son defectuosos e injustos, otro tanto puede afirmarse de los que sirven a la finalidad de arraigo del cultivador, insuficientemente garantizada por las prórrogas legales, y no asegurada por los medios de acceso, ya que si bien es cierto que al adquirente se impone en todos estos casos una prohibición de enajenar durante seis años, le quedan después abiertas todas las posibilidades de especulación. Si a ello añadimos las consecuencias de la división hereditaria en los pequeños propietarios, habremos de concluir que la finalidad perseguida por la nueva legislación de arrendamientos protegidos, no parece ser otra que la de lograr la pulverización del suelo, mal contra el que reaccionan todos los sistemas de política agraria.

En el fondo, y por definición, consideramos defectuoso todo sistema de reforma agraria realizado a través del contrato de arrendamiento, y todo intento de arraigo del pequeño agricultor que no se lleve a cabo mediante la constitución de verdaderos patrimonios fa-

miliares. En definitiva, la reforma agraria sólo es posible mediante una cuidadosa y difícil selección de tierras y de personas, para que el interés general de la agricultura no padezca en favor de los más ineptos o si se prefiere de los más mediocres. Claro está que el triunfo de la mediocridad parece ser el signo del siglo xx.