

LA PROPIEDAD RUSTICA Y LA EXPLOTACION AGRICOLA^(*)

Por
EMILIO ROMAGNOLI

LAS relaciones entre el arrendador y el arrendatario de las fincas rústicas han sufrido, en la última mitad de siglo, profundos cambios no sólo en el aspecto económico-social, sino también en el ámbito jurídico.

En el aspecto económico se verifican los siguientes fenómenos:

a) Mientras que en el pasado, en la economía de la propiedad agrícola, la tierra de cultivo jugaba un papel preponderante bajo el aspecto económico, en épocas recientes la importancia de la maquinaria agrícola y de los capitales invertidos, ha venido alcanzando una importancia cada vez mayor, hasta tal punto que los capitales invertidos por el colono para la explotación de las fincas pueden alcanzar un valor igual a una parte considerable del valor del terreno y en ocasiones igualar o superar el valor total de la propia finca.

b) Los progresos de la técnica agrícola han llegado a un punto que un empresario que posea una buena intuición, buenos conocimientos técnicos y económicos y una buena capacidad de organización, puede conseguir importantes mejoras en la calidad, incrementos en la cantidad y éxitos en las ventas, en una proporción mayor de las que conseguiría un buen empresario del pasado. Bajo este aspecto, la capacidad del empresario ha adquirido, por lo que se refiere a la importancia económica del terreno, un papel mucho más importante y significativo del que tenía en épocas pasadas.

c) Lo que hemos dicho acerca de la capacidad técnico-organizativa del empresario, puede repetirse en lo referente a la capacidad técnica de los agricultores. Hay que añadir que el uso de la maquinaria

(*) Trabajo presentado a la Primera Comisión en el IX Congreso y Coloquios Europeos de Derecho Rural, celebrado en Valencia en el mes de septiembre de 1977.

y las nuevas técnicas de cultivo, de fertilización, de recolección, etc., han conseguido que al mejor rendimiento del agricultor producido por las nuevas técnicas, se añada la mayor productividad debida a la ayuda de la maquinaria y llegaremos a la conclusión de que también en el aspecto puramente económico de la rentabilidad, el trabajo humano ha conquistado, en la economía de la empresa agrícola, un relieve que tiempo atrás no tenía.

d) La fertilidad actual de muchas tierras se debe en gran parte a las obras de saneamiento efectuadas por el Estado, cuyos costos han sido sufragados por el propio Estado en la mayor proporción, con una modesta contribución de los propietarios de las fincas afectadas.

Es cierto que los trabajos de saneamiento no benefician solamente a las fincas afectadas por los mismos, sino que también producen efectos benéficos sobre toda la economía de la zona en cuestión y también es cierto que el incremento de la producción de cada una de las fincas como consecuencia de las obras de saneamiento no supone, por parte del propietario, el pago de tributos mayores que el de un pequeño porcentaje del costo de la obra; pero no podemos negar que normalmente, aunque sea por efecto reflejo de los beneficios que el saneamiento aporta a la totalidad de las tierras, la finca que goza de las obras de saneamiento se revaloriza en una proporción mayor a la que supone la contribución pagada por el propietario.

e) Tanto las mejoras de los terrenos como la explotación de la empresa agrícola cuentan con la ayuda del Estado a través de la concesión de créditos con cargo al capital o sobre los intereses de los créditos agrarios. Además, especialmente por la aplicación de normas establecidas en la Comunidad Económica Europea, se han concedido a los agricultores integraciones de precio para determinados productos agrícolas, cuya producción no sería remunerativa para el agricultor si debiera venderlos al precio del mercado libre.

f) Las tierras de cultivo con frecuencia no solamente son idóneas para la agricultura, sino que también sirven para otros usos, como pueden ser la construcción, el turismo, la industria y el deporte, y por tal motivo son solicitadas para ser destinadas a tales fines.

Por las circunstancias enunciadas en los párrafos *a)*, *b)* y *c)* nos encontramos ante una nueva valoración económico-social de las aportaciones que dan a la producción el propietario del terreno, el empresario agrícola y el propio agricultor; valoración en la que, aún hablando en simples términos de «peso económico», el papel desempeña-

do por la propiedad del terreno no tiene la importancia que tenían antes, mientras que el papel del empresario agrícola y el de los trabajadores de la tierra, asume cada vez mayor relieve.

Por el contrario, las circunstancias enunciadas en los párrafos *d)* y *f)* determinan un aumento del «peso económico» de la propiedad de la tierra e igualmente también las circunstancias del párrafo *e)* al disminuir cargas y riesgos por parte de los propietarios de fincas rústicas y de los que, propietarios o no, emplean como empresa las mencionadas fincas, contribuyen a hacer la tierra más apetecible y, por consiguiente, más solicitada en el mercado de ventas y arrendamientos: en una palabra, a aumentar el «peso económico» de las mismas.

Existen, por tanto, elementos que contribuyen a disminuir la importancia económica del factor de la producción «tierra», respecto a los factores «capital», «capacidad de organización» y «trabajo», y elementos que, por el contrario, contribuyen a aumentar el peso económico de la tierra entendida como valor de cambio o valor de uso y, por consiguiente, a revalorizar la tierra aún comparándola con los otros factores de la producción agrícola, pero los primeros nos parecen tener más preponderancia que los segundos.

2. La referencia al «peso económico» de los factores de la producción agrícola de que hemos hablado en el párrafo anterior tiene, obviamente, un valor aproximado. En efecto, solamente hablando de una forma muy aproximada, «el peso económico» puede ser cotejado con el precio del uso de los factores de la producción en el mercado: precio que, por otra parte, depende de elementos diversos (el primero de todos es el juego de la oferta y la demanda) y no comparte ciertamente valores permanentes. De cualquier forma, aún en lo referente a los precios de mercado, puede constatarse, en el tiempo, un cambio en la proporción en que se combinan los diversos factores de la producción, y tal cambio parece tener lugar en el sentido de un incremento de los capitales mobiliarios, de la capacidad técnica y de la fuerza del trabajo, que es superior al incremento conseguido por el valor de la tierra.

El mayor peso económico de los capitales mobiliarios, de la capacidad técnica y de las fuerzas de trabajo (especialmente tratándose de mano de obra especializada) comporta en sí mismo una toma de conciencia, por parte de las fuerzas activas de la producción, del papel que

estas desempeñan en el proceso productivo. A dicha valoración, de carácter puramente material y económico, se añade otra de carácter moral y social, que se refiere a la exigencia de reconocimiento y protección de la dignidad, de la seguridad y de la justa remuneración del trabajo.

La tensión social producida por el pleno reconocimiento de los nuevos valores es tanto más fuerte cuanto estos han estado en el pasado oprimidos por el peso preponderante atribuido a la propiedad por los Códigos de la Europa occidental (y especialmente de los inspirados en el Código Civil), propiedad que era considerada como valor «absoluto», así como a la soberanía atribuida a la voluntad de las partes en el contrato. Las doctrinas socialistas y las batallas sindicales han constituido un poderoso estímulo a la revisión de los tradicionales criterios de valoración comparativa de los factores de la producción.

3. Los ordenamientos jurídicos de muchos países de la Europa occidental han adoptado, en todo o en parte, el nuevo criterio de valoración de los intereses que se enuncian en los diversos factores de la producción. Las doctrinas de la función social de la propiedad o de la propiedad como función social han modificado profundamente la concepción tradicional de tal instituto, y la exigencia de protección del contratante más débil ha inducido al legislador a sobreponer en muchas ocasiones la propia voluntad a la de las partes contratantes en la formación y en la ejecución del contrato de trabajo. Al romperse el principio de la soberanía de la voluntad de las partes en el contrato de trabajo, se ha abierto el camino para las limitaciones, cada vez más intensas, de la autonomía contractual en materia económica. Una mirada retrospectiva a la evolución legislativa en tal sentido requeriría una exposición más amplia, que no permiten los límites del presente informe y que, por otra parte, constituyen una materia bien conocida por todos los agraristas. Así, pues, considero oportuno pasar por alto «la mirada retrospectiva», y examinar los aspectos de mayor importancia en las relaciones entre el arrendador y el arrendatario de fincas rústicas en el Derecho actual. En efecto: en el arrendamiento de las fincas rústicas tiene lugar la contraposición y la conciliación del interés de la propiedad y el de la empresa. Por consiguiente, la reglamentación jurídica de tal contrato permite a los legisladores individua-

lizar los principios en los que se inspira la valoración comparativa de los dos intereses, así como también resaltar los elementos de mayor relieve, objeto de protección.

4. Cuando se habla de relaciones entre arrendador y arrendatario de fincas agrícolas, con frecuencia se tiene en cuenta solamente los intereses opuestos de dos partes privadas, como sucedería en una economía inspirada en principios liberales, y se olvida que desde hace tiempo en algunos países de Europa Occidental y particularmente en Italia, el Estado interviene en diversos sectores de la economía, y especialmente en la agricultura, principalmente a través de la ejecución de importantes obras de saneamiento y la erogación de créditos para la mejora de la tierra y para la buena explotación de las haciendas agrícolas (V. supra § 1).

Independientemente de cualquier ideología política, es una cosa enteramente natural que las ventajas obtenidas con la ayuda de terceros tengan por contraposición una posible ingerencia, por parte del que presta esa ayuda, en los asuntos del que la recibe, aunque sólo sea para controlar el que no se frustren los fines de tal ayuda o cooperación.

Ahora bien, no cabe duda que las importantes subvenciones a favor de la agricultura están orientadas a hacer posibles unas iniciativas, cuyo costo, sin la ayuda pública, no se vería compensado suficientemente con resultados útiles y positivos. Y tampoco hay duda de que el legislador jamás ha pretendido que las subvenciones a la agricultura tuviesen como consecuencia un aumento en el arrendamiento de las fincas rústicas si dicho aumento no encontrase una justificación en cargas y gastos hechos por el propietario.

Dado que con mucha frecuencia se verifica una especie de traslación en virtud de la cual erogaciones del fondo público que deberían haber revertido en beneficio de los agricultores o de la colectividad, hacen más apetecibles los terrenos agrarios y determinan un aumento del precio de uso de los mismos o del precio de cambio en el mercado libre, con grave perjuicio de los agricultores no propietarios, los cuales se ven obligados a pagar precios muy altos para adquirir la propiedad o asegurar el uso de la tierra, el legislador interviene a fin de que la categoría productiva, a favor de la cual iban encaminadas principal-

mente las subvenciones a la agricultura, no pierda todas las ventajas en favor de los precios de las rentas rústicas. La intervención, obviamente, supone un freno en el ámbito tradicional de la propiedad y en el propio ámbito de la autonomía contractual. Pero no es difícil darse cuenta de la justificación de tal sacrificio si se considera que, a menos que las mejoras en las tierras, la producción y las mismas adquisiciones de tierra para la formación de la propiedad rural fuesen subvencionadas por el Estado, el precio de mercado de muchos terrenos agrícolas descendería a niveles bajísimos e incluso a cero, y el mismo fenómeno ocurriría para los precios de los arrendamientos.

No interesa, en este lugar, descender al examen del valor que puede adquirir la tierra en relación con la posibilidad de ser utilizada para fines diversos de la agricultura, aún cuando sea oportuno recordar que el valor que la tierra adquiere en relación con tal posibilidad, constituye frecuentemente un reflejo del desarrollo debido a la iniciativa de entidades o personas, que nada tienen que ver con el propietario del terreno que se ha convertido en edificable, turístico, industrial, etc.

Por el contrario, interesa examinar cómo la mayor parte de los legisladores de los países de Europa Occidental se han propuesto la meta de poner un límite al precio del uso de la tierra destinada a la agricultura, dentro de unos moldes capaces de ser soportados por los colonos y cómo han aumentado los poderes de estos últimos, con el fin de permitir una mejor utilización de la tierra.

5. Es sabido que en la mayor parte de los países de Europa Occidental el legislador ha introducido notables reformas en la reglamentación del contrato de arrendamiento de fincas rústicas, con el fin de mejorar la posición del arrendatario, sobre todo en lo referente a la duración del contrato, a la proporción del canon de arrendamiento, a los poderes de iniciativa aún en lo que respecta a las mejoras de la finca y al derecho de prelación.

Uno de los aspectos más relevantes de las modificaciones aportadas por las nuevas leyes a los contratos de arrendamiento de fincas rústicas, es el de que tales modificaciones han afectado también a los contratos vigentes.

Las innovaciones, y de un modo especial las que se refieren a la duración de los contratos de arrendamiento, inciden, en algunos países, tan profundamente sobre la posición del arrendador propietario

en sus conflictos con el arrendatario que parte de la doctrina no ha dudado hablar de conversión del derecho del arrendatario en derecho real y de degradación del derecho de propiedad en dominio útil.

No me propongo afrontar en este informe el problema de la calificación jurídica de las posiciones del arrendador y del arrendatario en los arrendamientos de fincas rústicas, sino solamente enunciar algunos elementos de notable relieve para la búsqueda de los principios rectores de la reforma de los contratos agrarios que ha tenido lugar en muchos países europeos en virtud de leyes bien conocidas de todos y que todavía continúa a través de la promulgación de nuevas leyes orientadas a expresar de un modo más completo tales principios.

A este respecto, pienso que las recientes innovaciones del legislador italiano en materia de arrendamiento de fincas rústicas y las controversias de legitimidad constitucional de las leyes que han aportado tales innovaciones, ofrecen un cuadro significativo de los principios fundamentales de la reforma que se lleva a cabo y de los problemas relativos a la misma. En tal cuadro podrán distinguirse elementos indicativos de los que podrían ser los posteriores desarrollos de la reforma. Me detendré, pues, en algunos aspectos de la legislación italiana y en algunas controversias de legitimidad constitucional que atañen a dicha legislación, concentrando la atención especialmente en lo que respecta a la duración del contrato y a los criterios de determinación del canon de arrendamiento, pidiendo desde ahora la atención del lector sobre el punto de que las normas que otorgan al arrendatario de fincas rústicas un tratamiento privilegiado, normalmente lo otorgan en relación con la especialización profesional del arrendatario mismo.

La especial atención que dedicaré a algunas de las innovaciones aportadas por las leyes italianas a la reglamentación del arrendamiento de fincas rústicas, se debe a la consideración de que, independientemente de las críticas que puedan hacerse a tales leyes bajo el aspecto técnico, los principios expresados por ellas me parece que constituyen un patrimonio común a otros grandes países de Europa Occidental.

Esto no significa que Italia se encuentre a la vanguardia en la política de los contratos agrarios (por el contrario, es justo reconocer que la reforma más profunda y más orgánica ha sido puesta en práctica por Francia con el *Statut de fermage*, de 17 de octubre de 1945, derivado del *Code rural*, y que de vez en cuando los diversos países han introducido en la reglamentación de arrendamiento y de las relaciones entre la propiedad de la tierra y la empresa agrícola, elementos nue-

vos y que responden a la más modernas concepciones y exigencias de la economía), sino solamente que leyes recientes han desarrollado, en Italia, tendencias que ya están en práctica en los diversos países de Europa Occidental, y que las leyes italianas, que de este modo han creído poder expresar la postura del legislador en lo que se refiere a las relaciones entre la propiedad y la empresa, constituyen un interesante objeto de estudio para los tratadistas de Derecho Agrario, especialmente en lo que respecta al criterio de determinación del justo canon.

6. Las disposiciones que establecen un mínimo de duración para el arrendamiento de fincas rústicas o sin más ponen a favor del arrendatario un derecho a renovación o prórroga del contrato que puede ser rescindido sólo en determinadas circunstancias, por una parte dan directamente al arrendatario la seguridad de poder desarrollar su actividad por un tiempo conveniente, con las iniciativas que ello comporta, al amparo del riesgo de interrupción a más breve plazo, ocasionada al arbitrio del arrendador, y por otra parte constituyen las condiciones por las que puedan ser respetadas en la práctica otras normas a favor del arrendatario (pensemos en las normas sobre el importe del canon de arrendamiento, que pueden ser fácilmente burladas en los contratos a breve plazo), o pueden tener una real importancia práctica (pensemos en las normas sobre los poderes de iniciativa del arrendatario en materia de mejoras que no pueden prácticamente encontrar aplicación en un contrato a corto plazo, y al derecho de prelación del arrendatario, que puede ser fácilmente burlado si el contrato es de corta duración).

Es sabido que el legislador italiano, tras haber prorrogado de año en año por un cierto período de tiempo los contratos agrarios estipulados con cultivadores directos, y entre ellos particularmente el arrendamiento al cultivador directo, con la ley de 11 de julio de 1952, número 765, ha prorrogado los contratos agrarios estipulados con cultivadores directos «hasta la entrada en vigor de una nueva ley de reforma de los contratos agrarios»; con la ley de 28 de marzo de 1957, núm. 244, ha confirmado tal prórroga con disposiciones que la Corte de Casación ha considerado aplicables a los contratos en vigor, y con los artículos 14 de la Ley del 15 de septiembre de 1954, núm. 756, y 2 de la ley de 9 de agosto de 1973, núm. 508, ha confirmado el régimen de prórroga hasta la nueva disposición. Frente al derecho de

prórroga del arrendatario cultivador directo, predestinado, sin duda, a durar todavía por mucho tiempo, pocos son los casos en los que el arrendador puede obtener la restitución de la finca. El más significativo de tales casos —al menos a los fines de la presente relación— es el del arrendador que sea o haya sido cultivador directo y pretenda reemprender la actividad de cultivo.

También el *Code rural* francés hace potencialmente perpetuo el derecho del arrendatario otorgándole el *droit de renouvellement* solamente si se verifican las mismas condiciones requeridas para que el arrendador pueda ejercitar el *droit de reprise*; participación efectiva y permanente a las labores agrícolas sobre la finca según los usos y costumbres de la región y en relación con la importancia de la explotación agraria; posesión de suministros o de medios para adquirirlos; habitación en la finca o en las proximidades de la misma (artículo 837 y 845 del *Code Rural*). El *droit de renouvellement* y el *droit de reprise se basan*, por tanto en el *Code rural* francés, como el derecho del arrendatario a la prórroga y el derecho del arrendador a hacer cesar la prórroga en las leyes italianas, en los casos de una especialización profesional del arrendatario o del arrendador. En ambas legislaciones la posición del cultivador directo queda en una situación de privilegio.

El conflicto entre el interés del arrendador para hacer concluir la relación de arrendamiento y el interés del arrendatario para que esta relación perdure, se resuelve en ambas legislaciones a favor del cultivador directo. La propiedad de la finca es título de preferencia solamente cuando ambas partes poseen la calidad de cultivador directo.

Otra importante normativa de la política legislativa italiana y francesa es la *ayuda* para la concentración de la propiedad de la tierra y de la titularidad de la empresa en las mismas manos, que se explica en el *droit de reprise* a favor del arrendador que quiera cultivar directamente la propia finca o hacerla cultivar directamente a los propios hijos y en el derecho de prelación asegurado al arrendatario en el caso de venta de la finca.

La ley ampara también los derechos del arrendatario no cultivador directa, hasta prescindir de los requisitos de profesionalismo, pero en tal caso la tutela es menos intensa. El requisito del profesionalismo es exigido para otros fines, aún al no cultivador directo, por la normativa del Consejo de la Comunidad Económica Europea número 72/159 de 17 de abril de 1972, relativa a la modernización de

las explotaciones agrícolas, por la normativa núm. 72/160 en relación con el artículo 8 de la normativa núm. 72/159) y por las leyes nacionales que aplican dichas normativas.

Aunque de un modo menos rígido que la ley italiana y la francesa, también las leyes de otros países europeos toman en consideración la especialización profesional del arrendador y del arrendatario al fin de la conclusión o de la prórroga del contrato de arrendamiento de fincas rústicas (véase art. 8 de la ley alemana del 25 de junio de 1952, llamada *Landpachtgesetz*; arts. 41-43 de la ley holandesa de 23 de enero de 1958, llamada *Pachtwet*, y sucesivas modificaciones. Ver también, paralelamente al *droit de reprise* del arrendador, los artículos 7 al 10 de la ley belga de 4 de noviembre de 1969).

Más adelante volveremos nuevamente sobre el argumento de la duración del arrendamiento de fincas rústicas y del papel que desempeña el profesionalismo en la nueva reglamentación de la agricultura.

7. Tampoco juzgo necesario detenerme en el tema de la determinación por parte de la autoridad de los cánones de arrendamiento de las fincas rústicas en los diversos países europeos. Son bien conocidos el sistema francés, basado en el normal valor de arrendamiento de la finca (art. 812 del *Code rural*), el sistema belga, basado en la rentabilidad de la finca (y calculado sobre la base de la renta catastral multiplicada por coeficientes que se determinan cada cinco años: artículo III-1-6 de la ley de 4 de noviembre de 1959), el sistema holandés, que se basa en la justa relación entre el canon y la productividad de la explotación agrícola, aún teniendo en cuenta los legítimos intereses del arrendador (art. 3; 13-19 de la ley de 23 de enero de 1958, o ley *Pachtwet*). También es sabido que en la República Federal Alemana solamente en circunstancias excepcionales puede obtenerse una revisión del canon convenido por las partes contratantes (art. 6, núm. 3 y núm. 7 del *Landpachtgesetz* de 25 de junio de 1952), salvo siempre el poder de la autoridad administrativa de oponerse al contrato de arrendamiento en el que las cantidades pagadas por el arrendatario sean desproporcionadas a la rentabilidad del terreno (art. 5, núm. 1, letra b del *Landpachtgesetz* de 25 de junio de 1952), y que en el Reino Unido las partes pueden solicitar una decisión arbitral sobre el importe del canon con referencia a lo que razonablemente podría convenirse en el mercado libre.

Aún cuando los cánones establecidos en aplicación de las leyes vinculantes, son normalmente inferiores (con frecuencia en gran medida) a la rentabilidad de un capital semejante al del terreno arrendado, y esto conlleva quejas por parte de los arrendatarios (de lo cual hay señales, por ejemplo, en las legislaciones holandesa e italiana) y una cierta propensión de los propietarios a vender sus fincas antes que alquilarlas, no se han efectuado en épocas recientes modificaciones significativas en la reglamentación del canon de arrendamiento en sentido favorable a los arrendadores (en Francia se han hecho ciertos retoques a la primitiva reglamentación, en el sentido de hacerla más elástica y de favorecer a los arrendadores que estipulen contratos de larga duración (ley de 15 de julio de 1975 y decreto de 20 de mayo de 1976) o que efectúen mejoras en una medida más amplia que la obligatoria). La circunstancia de que la renta de los terrenos concedidos en arrendamiento es irrisoria respecto a la de otros capitales, es tenida en cuenta también en la legislación belga, donde se observa que «la evolución política común de la CEE estriba en el sentido de reducir la rentabilidad de los arrendamientos con el fin de resolver los problemas de rentabilidad y de sobrevivencia de las fincas agrícolas, así como de impedir el aumento de los productos alimenticios».

Aún en un país como la República Federal Alemana, donde el régimen vinculante de los arrendamientos de fincas rústicas es menos rígido, se constata el fenómeno de la baja renta de los terrenos concedidos en arrendamiento (ver legislación alemana). No parece, por otra parte, que tal fenómeno tenga repercusiones desfavorables: por el contrario, da oportunidad a los agricultores propietarios o arrendatarios de fincas rústicas, de ampliar las dimensiones de las propias haciendas y de disponer, para una mejor organización de las fincas, de capitales de los que no podrían haber dispuesto si, en lugar del arrendamiento hubiesen debido optar por el recurso de compra-venta. La República Federal Alemana, desde 1969, como establece su legislación, otorga un premio al arrendador para favorecer la estipulación de nuevos contratos de arrendamiento. Pero esta ayuda constituye también un reconocimiento de la circunstancia de que el canon de arrendamiento, para que no incida de un modo gravoso sobre la eficiencia de la empresa agrícola del arrendatario, debe ser mantenido, en un porcentaje sobre el valor de la finca rústica, a un nivel sensiblemente inferior a la tasa de rentabilidad de los otros capitales.

En esta materia, la ley italiana ha introducido un principio en parte nuevo, aunque muy estrechamente unido al principio de la ren-

tabilidad de la finca en el que se inspiran algunas leyes de otros países arriba enunciados. La ley de 12 de junio de 1962, que introdujo en Italia el régimen del justo canon obligatorio, en el artículo 3 disponía que las comisiones técnicas provinciales competentes para determinar el justo canon de arrendamiento de las fincas rústicas, deberían tener en cuenta «el estado de productividad de las fincas, la existencia y las condiciones de edificaciones rurales, el equipamiento de la explotación agrícola, los costos a cargo de los propietarios arrendadores, las aportaciones del arrendatario, los costos y gastos que inciden sobre la empresa, *con el fin de asegurar una justa remuneración para el trabajo del arrendatario y de su familia y la debida explotación de las fincas*». Tal norma refleja el principio consagrado en el artículo 36 de la Constitución de la República Italiana en virtud del cual el trabajador tiene derecho a una «retribución proporcionada a la cantidad y calidad de su trabajo y en cualquier caso suficiente para asegurarle a él y a su familia una existencia libre y digna». La norma de la Constitución dicta, efectivamente, un principio, susceptible de una aplicación articulada no solamente en las relaciones de trabajo subordinadas, sino también en las relaciones en las que en términos económicos la situación de una de las partes se basa en el trabajo, aunque en términos jurídicos no puede hablarse de una relación de trabajo, ni subordinado ni autónomo, sino de arrendamiento de cosa, como sucede en el contrato de arrendamiento a cultivador directo. Y también porque el arrendatario no cultivador directo debe respetar el principio constitucional en la retribución de los propios dependientes, también en los litigios del arrendatario no cultivador directo se debe tener en cuenta principalmente el costo del trabajo, que constituye una parte muy importante de los gravámenes a cargo del empresario.

El criterio para la determinación de los cánones de arrendamiento de las fincas rústicas establecido por el citado artículo 3 de la ley 567 de 12 de junio de 1962, fue considerado legítimo por la Corte Constitucional, en la sentencia número 40 de 23 de mayo de 1964, según la cual «por el imperativo de asegurar *una justa remuneración* al trabajo de la persona ocupada en el cultivo de los campos, resulta sustancialmente definido en forma suficientemente clara, un límite más allá del cual no se puede pasar al establecer los cánones máximos de arrendamiento» (que no son sino los de mayor interés en la economía de la ley, la cual se ha propuesto vigilar muy especialmente la actividad efectivamente empleada en la producción).

El criterio expresado por la ley número 567 de 1962 era claro en el sentido de que se debía tener en consideración principalmente la exigencia de que la empresa del arrendatario (y especialmente la del cultivador directo) tuviese asegurada la posibilidad de remunerar adecuadamente todas las energías de trabajo empleadas en ella. Por tanto, el canon de arrendamiento no debía superar el nivel, por encima del cual se pondría en riesgo la justa remuneración del trabajo. Las comisiones competentes para formar las tarifas del canon justo, habrían debido, por consiguiente, proceder al cálculo de las cargas de la hacienda, con el fin de determinar cual sería el máximo sacrificio soportable por el arrendatario para el pago del canon de arrendamiento. El nuevo criterio, sin embargo, contrastaba con la convicción existente entre los técnicos de que el canon podría considerarse justo si correspondía a la media de los cánones libremente convenidos para los terrenos de una zona determinada y con características semejantes. Las comisiones competentes tuvieron en cuenta, pues, en una medida preponderante, los cánones de arrendamiento existentes en las zonas de su competencia y tomaron en consideración, solamente de una manera esporádica y marginal, los gastos de la finca y el criterio de la justa remuneración del trabajo. Los cánones de arrendamiento así determinados, resultaron con frecuencia bastante duros para los arrendatarios, y el legislador con frecuencia puso remedio a tal situación con la ley número 11, de 11 de febrero de 1971, en la cual recalcó, más enérgicamente que en la ley precedente de 1962, la norma de que las comisiones técnicas provinciales deberían perseguir, en la formación de las tarifas del canon justo, la finalidad de «asegurar la justa remuneración del arrendatario y de su familia y la buena administración de las fincas», y estableció que el canon debería ser determinado con base a la renta catastral de 1939 multiplicado por coeficientes establecidos por las comisiones técnicas provinciales entre un máximo de 45 veces y un mínimo de 12 veces.

Por efecto del nuevo criterio, los cánones de arrendamiento sufrieron una drástica baja respecto a los determinados por la ley 567 de 1962. Los arrendadores reaccionaron denunciando la ley de la Corte Constitucional porque, previendo cánones excesivamente bajos, habría consentido una disfrazada forma de expropiación, y porque, estableciendo un coeficiente máximo insuperable de multiplicación, referido a la renta catastral de 1939, habría sometido inevitablemente a los arrendadores a una progresiva e injusta reducción de los cánones a causa de la inflación monetaria que en la actualidad se ha hecho cró-

nica. La Corte Constitucional, con la sentencia número 155, de 14 de julio de 1972, aún afirmando la legitimidad de una reducción del beneficio de las fincas y de que si existe alguna ventaja, que sea para un arrendatario que cultive directamente la tierra con las fuerzas de su trabajo y el de sus familiares, opinó que los coeficientes adoptados por la ley número 11 de 1971 producían una disminución excesiva en la rentabilidad de la tierra, y que de cualquier forma, aun teniendo en cuenta la larga duración del contrato, no era legítimo determinar los cánones sobre la base de los coeficientes máximos de multiplicación de la renta catastral de 1939, sin realizar una adecuación a los cambios del poder adquisitivo de la moneda.

El legislador italiano, con la ley número 814, de 10 de diciembre de 1973, ha respetado las directrices de la Corte Constitucional estableciendo, en el artículo 3, nuevos coeficientes de multiplicación, más articulados y más altos que los de la ley de 1971, y en el artículo 1 ha fijado un mecanismo de revisión de los cánones en relación con los efectos de los fenómenos inflacionistas. Tal mecanismo no se apoya en el índice medio del poder adquisitivo de la lira, sino en la incidencia que los cambios del poder adquisitivo de la moneda tienen sobre los costos y sobre los productos de la finca del arrendatario, deducidos de las variaciones de los precios de producción de los productos agrarios, de los costos de los medios de producción y de la remuneración del trabajo. De este modo, si el fenómeno inflacionista debiera determinar un fuerte aumento de los costos de los medios de producción y del trabajo sin un correspondiente aumento de los productos agrícolas, podría darse una variación de los cánones de arrendamiento, bajando dichos cánones en vez de aumentarlos. Es también esta una aplicación del principio de que el canon de arrendamiento de las fincas rústicas debe ser calculado de tal forma que no perjudique la remuneración del trabajo y la capacidad de organización del arrendatario.

Sobre la legitimidad de la ley número 814 de 10 de diciembre de 1974, quedan también pendientes algunas demandas ante la Corte Constitucional.

8. Si las normas sobre la duración del arrendamiento de fincas rústicas y las que se refieren al importe máximo del canon de arrendamiento, se proponen conseguir una eficaz protección del arrendatario empresario, las que tratan sobre las mejoras durante el arrendamiento hacen más intensa tal protección al remover antiguos obstáculos que

impedían al arrendatario ejercer una parte importante de las prerrogativas naturales del empresario.

De la prohibición al arrendatario para introducir mejoras en la finca arrendada, se ha llegado gradualmente al reconocimiento de los poderes de iniciativa del arrendatario para efectuar tales mejoras aún contra la voluntad del dueño, previo reconocimiento de la utilidad de las propias mejoras por parte de las autoridades competentes y, en determinados casos, aún sin la intervención de las autoridades. Así, pues, se ha asegurado al arrendatario una justa indemnización por las mejoras introducidas. La evolución de la reglamentación del arrendamiento de fincas rústicas en tal sentido es particularmente interesante en Inglaterra, en Francia y en Italia. Esta orientación parece reflejar también unos principios profundamente radicados ahora en los sistemas.

A este aumento del poder de iniciativa del arrendatario en materia de mejoras de la finca corresponde, obviamente, una posterior disminución de la esfera del propietario arrendador, compensada sólo en parte por los poderes de iniciativa de que goza el mismo durante el arrendamiento.

El derecho de prelación otorgado al arrendatario amplía también la esfera de éste último y limita la del arrendador.

Francia ha ido a la vanguardia en la introducción de tal institución en el propio sistema con el *statut de fermage* de 1945. Su ejemplo, como es sabido, fue seguido por Holanda, Bélgica e Italia (que ha aprobado, después, el derecho de prelación, también en el caso de un cultivador directo propietario de una finca colindante con la que ha sido puesta en venta). Aún cuando otros grandes países europeos no han acogido en sus sistemas el estatuto de prelación, el haber sido introducido en el derecho francés, belga e italiano constituye un índice de orientación que parece difundirse y ampliarse sin dar marcha atrás.

9. Las nuevas normas en materia de arrendamiento han dado lugar en algunos países de Europa Occidental, y sobre todo en Italia y en Francia, a una disminución de los derechos del propietario en comparación con los del arrendatario. Pero esta *benevolencia* hacia el arrendatario está, según la ley, íntimamente ligada a su condición de cultivador directo. Como hemos visto, la condición de cultivador directo es decisiva, por lo general, aún al término de la *reprise* de la

tierra a favor del propietario. Por consiguiente, el arrendatario opone al arrendador una propia posición jurídica que es casi inatacable cuando éste tiene la condición de cultivador directo (o cuando la tienen los propios hijos). Además de esto, el arrendatario goza en varios países del derecho de prelación.

El precio de mercado de las fincas concedidas en arrendamiento se resiente gravemente por las nuevas prerrogativas de que disfruta el arrendatario.

Esto significa que, de hecho, la tierra *vale* mucho (o sea, que puede venderse a un precio alto) si el propietario la cultiva directamente; y vale mucho menos (es decir, puede ser vendida por un precio mucho más bajo, aparte los efectos del derecho de prelación, donde exista) si es trabajada por un arrendatario. Esta circunstancia aleja del mercado de fincas rústicas, sobre todo al que no es agricultor profesional: éste, en efecto, no está deseoso de adquirir una finca para arrendarla, sabiendo que el solo hecho de arrendarla origina, como se ha dicho, una sensible disminución del precio de mercado de la finca. Por consecuencia, la demanda proviene en gran parte de los cultivadores directos. En tales circunstancias la realización del «precio pleno» en la venta de fincas rústicas viene determinada frecuentemente por el hecho de que un terreno haya quedado libre de arrendatarios. Pero cuando se da este caso, el comprador deberá pagar un precio que supera considerablemente la capitalización del justo canon de arrendamiento y que no refleja la rentabilidad de la finca. Así, pues, el agricultor, para procurarse la finca, que es su instrumento de trabajo, deberá pagar un capital superior al que se tendría capitalizando los cánones de arrendamiento y sacrificar de este modo, a la rentabilidad de la finca un dinero que, de haber conseguido el arrendamiento, podría destinar a las mejoras de la producción.

El propietario de una finca libre de inquilinos tendrá, pues, mayor interés en venderlo libre a un alto precio, que en alquilarlo según el canon que marca la ley. Tendremos, por tanto (como en efecto sucede), una considerable disminución en la estipulación de contratos de arrendamiento.

A esta altura, es lícito hablar de crisis del contrato de arrendamiento agrícola, y preguntarnos si los legisladores de algunos países no han querido llegar a una lenta «liquidación» de tal contrato (y de los demás contratos agrarios).

La liquidación tiene lugar, de hecho, con el traspaso, cada vez más frecuente, de la propiedad, de manos del no cultivador a las del

cultivador directo. Y este cambio de propietario se produce a precios sensiblemente diferentes, según que los terrenos vendidos estén libres de inquilinos o estén arrendados.

Pero es lícito preguntarnos si el intercambio de fincas rústicas que se hace a precios mayores o menores, determinados por la existencia o no de arrendatarios (aunque de hecho dé lugar al incremento de la propiedad campesina), constituye un instrumento útil para el progreso de la agricultura, o por el contrario sirve para distraer una riqueza que podría emplearse en beneficio de la agricultura, ya que priva a los empresarios agrícolas de unos capitales de los que podrían disponer si en lugar de adquirir en propiedad las fincas pudiesen simplemente arrendarlas.

Si de hecho, y según la ley, la especialización profesional da lugar a una situación privilegiada en el arrendamiento o en la compra de la tierra, se puede pensar en una evolución del derecho de los agricultores en virtud de la cual la condición de cultivador sea un título para el disfrute o directamente para la adquisición de la tierra en propiedad, y la pérdida de tal condición conduzca a la pérdida del derecho al disfrute de la tierra.

Ante esta perspectiva, el acceso al disfrute de la tierra no debería significar un sacrificio patrimonial comparable al que afronta el comprador en la compra de la misma, y del mismo modo, la pérdida del disfrute de la tierra por la renuncia a cultivarla directamente, tampoco debería suponer una indemnización semejante al precio que el vendedor recibe en la venta. Un acuerdo de tal naturaleza se podría conseguir mediante una adecuada difusión de la cooperación en la administración de la agricultura.

10. La perspectiva de crisis del arrendamiento de fincas rústicas y de una posible liquidación del mismo, se ha suavizado un poco por la orientación de la política comunitaria en favor del arrendamiento (ver párrafos 100 y 102 del *Memorandum* MANS Holt y las directrices citadas anteriormente).

Tal orientación de favor se ha debido a la consideración de que el arrendamiento consiente al empresario agrícola el empleo en la producción, de capitales que, si debiese adquirir en propiedad la finca en la que trabaja, serían absorbidos por el precio de la misma, por lo menos en una gran parte.

El legislador italiano, al aplicar las directrices comunitarias números 169 y 160, de 17 de abril de 1972, ha adecuado el principio a la realidad italiana, en la que, como hemos dicho, el justo canon para permitir la justa remuneración del trabajo del arrendatario ha desilusionado en los enfrentamientos de los propietarios y ha suplido a la que, según los arrendadores, parece una insuficiencia del canon, con una considerable integración (un premio de 8 largas anualidades) en favor de los propietarios que alquilan sus tierras para la formación de haciendas que respondan a los requisitos exigidos por la Comunidad (art. 41 de la ley número 153, de 9 de mayo de 1975). El premio favorece, indirectamente, a los agricultores, que pueden encontrar en el mercado de arrendamientos terrenos que difícilmente serían otorgados en alquiler si no existiese el premio. Iguales incentivos al arrendamiento han tenido lugar al concederse indemnizaciones al cese de la actividad agrícola. Y es interesante resaltar aquí que todas estas medidas tienden a realzar la imagen del agricultor profesional, protagonista de la agricultura moderna. Como hemos visto en el número 7, una forma semejante de incentivos al arrendamiento ha sido adoptada en Alemania desde 1969.

11. Si bajo un cierto aspecto puede descubrirse, en las intenciones de algunos legisladores o en los efectos de las leyes que limitan la autonomía contractual, una tendencia hacia la liquidación o a la superación del contrato de arrendamiento, por otra parte asistimos, en algunos países, a la revaluación de tal contrato con el fin de suplir las negligencias del propietario. Las concesiones de tierra no cultivadas a cooperativas de campesinos, introducidas en Italia por un Decreto de 1944, a lo cual siguieron otras disposiciones todavía en vigor, han dado lugar, efectivamente, a un arrendamiento forzoso. La legislación española habla después, en 1971, de arrendamiento forzoso.

RESUMEN

Durante las últimas décadas, la relación entre las partes en los contratos de arrendamiento rústico han sufrido profundos cambios, entre los que destacan: la preponderancia de las inversiones en la explotación sobre el valor de las tierras; la mayor influencia de la gestión del agricultor en los resultados de la producción; la mejora del suelo a consecuencia de obras públicas; la mayor intervención del crédito y la utilización de las tierras para fines distintos del agrícola. De estos elementos, unos contribuyen a revalorizar el valor del suelo y otros, por el contrario, limitan la importancia económica de la tierra.

Las nuevas corrientes doctrinales, especialmente las que propugnan la función social de la propiedad, han influido en los ordenamientos jurídicos de muchos países de Europa occidental en lo que respecta al arrendamiento, tendiendo a proteger al arrendatario en materias tales como la duración y renovación del contrato, determinación del canon y derecho de prelación. En general, se beneficia en mayor medida al arrendatario frente al propietario, siempre que en el primero se de la condición de cultivador directo.

Estos criterios han repercutido en el valor en venta de las tierras, aumentando el de aquellas que pertenecen de pleno derecho a su propietario y disminuyendo en las sujetas a contrato de arrendamiento. Tanto es así que puede hablarse de crisis en esta forma tradicional de llevanza de las tierras y no falta quien opina que los legisladores, con las nuevas normativas, quieren llegar a una lenta "liquidación" de este contrato.

No obstante, las perspectivas de crisis parecen suavizadas con la orientación comunitaria en favor del arrendamiento rústico, que tiende a fomentarse en varios países como medio para suplir la negligencia de los propietarios. Ejemplos de esta postura se encuentran en la legislación española sobre arrendamiento forzoso y en la italiana sobre la concesión de tierras no cultivadas a cooperativas de campesinos en régimen arrendaticio.

RÉSUMÉ

Au cours des dernières décennies, les relations entre les parties dans les baux ruraux ont été l'objet de changements profonds parmi lesquels il faut souligner: la prépondérance des investissements dans l'exploitation sur la valeur des terres; la plus grande influence de la gestion de l'agriculteur sur les résultats de la production; l'amélioration du sol à la suite de travaux publics; l'intervention plus grande du crédit et l'utilisation des terres pour des fins autres qu'agricoles. De tous ces éléments, les uns contribuent à revaloriser la valeur du sol et d'autres, en revanche, limitent l'importance économique de la terre.

Les nouveaux courants doctrinaux, particulièrement ceux qui insistent sur la fonction sociale de la propriété, ont eu une influence sur les lois de beaucoup de pays d'Europe occidentale concernant les fermages en tendant à protéger le fermier dans des matières comme la durée et le renouvellement du bail, la détermination du loyer et le droit de prélation. En général, on avantage dans une plus grande mesure le fermier aux dépens du propriétaire au cas où le premier se trouve dans la condition du cultivateur direct.

Ces critères ont eu leur répercussion sur la valeur des terres: celles qui appartiennent de plein droit à leur propriétaire augmentent et celles qui sont soumises à un bail diminuent. C'est tellement vrai qu'on peut parler de crise pour cette forme traditionnelle d'exploitation des terres et que certains pensent que les législateurs, avec les nouvelles normes, veulent arriver à une lente "liquidation" de cette forme de contrat.

Cependant, les perspectives de crise semblent atténuées par l'orientation communautaire en faveur du bail rural qui tend à se développer dans

différents pays comme un moyen de pallier la négligence des propriétaires. On trouve des exemples de cette position dans la législation espagnole sur la location forcée et dans l'italienne sur la concession des terres non cultivées à des coopératives de paysans en régime de fermage.

SUMMARY

During the few decades, the relations between the parties to rural leases have undergone profound changes, among which we may mention: the preponderance of investments in the exploitation over the value of the lands; the greater influence of the farmer's negotiation in the results of production; the improvement of the soil as a consequence of public works; the greater use of credit and the utilization of land for purposes other than agricultural ones. Some of these factors help to increase the value of the land, while others limit its economic importance.

The new currents of doctrine, especially those that defend the social function of property, have influenced legal ordinances in many countries of Western Europe with regard to lease, tending to protect the leaseholder in such matters as the duration and renewal of the contract, determination of the rate and right of preference. In general the lessee has been benefited to a greater extent than the owner, so long as the former is in the position of direct cultivator.

These criteria have affected the sales value of the lands, increasing that of those which belong in full right to their owner and decreasing that of those subject to lease. So much is this the case that we may speak of a crisis in this traditional form of disposal of the land, and there are those who consider that the legislators, with their new norms, want to achieve a slow "liquidation" of this contract.

Nevertheless, the prospects of crisis seem to be mitigated by the community tendency in favour of rural lease, which tends to be encouraged in several countries as a means of making up for the neglect of the owners. Examples of this attitude are to be found in the Spanish legislation on compulsory lease and in the Italian legislation on the concession on lease of uncultivated land to cooperatives of peasants.