

EL ACCESO A LA PROPIEDAD DE LA TIERRA A TRAVES DE LOS ARRENDAMIENTOS RUSTICOS EN EL DERECHO AGRARIO ESPAÑOL

Por
JOSE LUIS ALGIBEZ CORTES (*)

SUMARIO

1. EL ACCESO A LA PROPIEDAD DE LA TIERRA A TRAVES DE LOS ARRENDAMIENTOS: 1.1. EVOLUCIÓN DEL CONCEPTO: 1.1.1. *Introducción*. 1.1.2. *Antecedentes*. 1.1.3. *La Segunda República*. 1.2. CONCLUSIONES. 1.3. DERECHO COMPARADO: 1.3.1. *Normas de contenido similar*. 1.3.2. *Orientaciones deducibles del derecho comparado*.—2. ANALISIS DE LA SITUACION Y ORIENTACIONES PARA LA REVISION DEL DERECHO POSITIVO: 2.1. ANÁLISIS DE LA SITUACIÓN: 2.1.1. *Evolución del medio rural*. 2.1.2. *Medidas para facilitar el acceso a la propiedad*. 2.2. ORIENTACIONES PARA LA REVISIÓN DEL DERECHO POSITIVO: 2.2.1. *Principios generales*. 2.2.2. *Retracto arrendaticio rústico*. 2.2.3. *Derecho a la obtención de préstamos*. 2.3. CONCLUSIONES.

1. EL ACCESO A LA PROPIEDAD DE LA TIERRA A TRAVES DE LOS ARRENDAMIENTOS RUSTICOS

1.1. EVOLUCIÓN DEL CONCEPTO

1.1.1. *Introducción*

AL adquirir poco a poco consistencia en la sociedad española la idea de que los medios de producción agraria son mejor utilizados cuando son propiedad de quien los utiliza y siguiendo el principio de «la tierra debe de ser para el que la trabaja», se introduce en nuestras normas legales la tendencia de ir restringiendo las facultades de la clásica propiedad territorial; no sólo con las restricciones administrativas o civiles, sino incluso aceptando en toda su extensión la idea de la función social de la propiedad.

(*) Doctor en Derecho.

La propiedad deja de ser el derecho absoluto de usar, disfrutar y abusar y se va transformando paulatinamente en el derecho a usar la tierra para el bien común, siendo una de las características representativas de esta función social, su cultivo adecuado con la finalidad de obtener la productividad óptima de la misma.

Este principio va siendo reconocido paulatinamente y llega a consagrarse de forma definitiva al ser reconocido el incluido en la doctrina social de la Iglesia, pasando posteriormente incluso a su definición en textos legales, algunos vigentes, como es la actual Ley de Fincas y Comarcas Mejorables, refundida en la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario, de 12 de enero de 1973, que en sus artículos 1 y 2 establece que el suelo rústico deberá utilizarse en la forma que mejor corresponda a su naturaleza, con subordinación a las necesidades de la comunidad nacional, así como recuerda la obligación que tiene la propiedad de fincas rústicas de explotar la tierra adecuadamente, atendiendo a su función social.

La más importante de las vías previstas en nuestra legislación para unificar el uso y el dominio de la tierra, es la establecida a través de los arrendamientos rústicos, siendo nuestra nación una de las pioneras en crear la figura del retracto arrendaticio, a favor del arrendatario, con ocasión de la transmisión de la propiedad de la finca objeto del arrendamiento.

1.1.2. *Antecedentes*

Como antecedentes remotos de esta medida, podemos citar, en el siglo XVIII, las ideas expuestas por OLAVIDE y CAMPOMANES, que pretendieron conceder un derecho de preferente adquisición a favor de los arrendatarios en el caso de venta de la finca arrendada. Esta tentativa no llegó a prosperar, como consecuencia de la oposición de JOVELLANOS, que defendía la libertad del dominio invocando el derecho de la propiedad y pretendiendo que no existe justicia donde no existe libertad, que es el primer y único objeto protegible por la ley y con la cual son incompatibles estos privilegios y toda clase de protecciones parciales y exclusivas (1).

Al regularse los arrendamientos rústicos, en el Código Civil de 1889, se recoge totalmente el espíritu del Decreto de 8 de junio de 1813, que liberalizó por completo este tipo de contratos, proclamando

(1) CÁRDENAS: *Ensayo sobre la historia de la propiedad territorial en España*. Madrid, 1873, Tomo II, pág. 316

que el arrendamiento de cualquier finca será también libre, a gusto de los contratantes, y por el precio o cuota que convengan las partes.

De hecho, se trasluce en el Código Civil, un sentido favorable a los propietarios, como se demuestra en el número 3 del artículo 1555, que impone los gastos de la formalización del contrato al arrendatario, así como el artículo 1573, relativo a las mejoras, dejando sin indemnización al arrendatario que las realice.

En opinión de BALLARÍN (2), esta regulación de los arrendamientos rústicos, contrasta incluso con el sentido histórico de nuestras Instituciones, ya que tanto en el Fuero Real, como en las Partidas, se habían reconocido derechos de prórroga y preferencia a favor de los arrendatarios.

El primer proyecto de ley donde se recoge de forma coordinada este derecho, es el presentado por el Ministro de Hacienda, Santiago Alba, en septiembre de 1916 (3), formando parte de un programa de reconstrucción nacional, y donde, en unión de una serie completa de medidas, aborda, en materia de arrendamientos rústicos, su reforma global, imponiendo como límite del precio del arriendo la renta líquida de la tierra, permitiendo al arrendatario realizar mejoras en el inmueble, en el caso de que no las realice el propietario, y estableciendo el derecho de acceso a la propiedad del arrendatario, por el simple hecho de llevar muchos años en el cultivo de la finca o por la realización de mejoras importantes en la misma.

Estos proyectos fueron considerados utópicos por personalidades de la talla del VIZCONDE DE EZA (4) y fracasaron en el Parlamento, pero constituyen el primer intento de regulación formal de esta materia en nuestro país, hasta la Ley de Reforma Agraria de la Segunda República Española.

1.1.3. *La II República*

Implantada por segunda vez la República en España, el 14 de abril de 1931, se aborda de forma inmediata la resolución del problema agrario, como uno de los más importantes que la situación social planteaba en aquellos momentos.

El artículo 5.º del Estatuto Jurídico del Gobierno Provisional publicado en la Gaceta Oficial del día 15 de abril de 1931, establece

(2) *Derecho Agrario*. Madrid, 1965, pág. 63.

(3) *Un programa económico y financiero*. Madrid, 1917, pág. 77.

(4) *Antología de sus obras*. Madrid, 1948, pág. 408.

que «la propiedad privada queda garantizada por la ley y no podrá ser expropiada si no es por causa de utilidad pública y previa la indemnización correspondiente, pero el Gobierno, sensible al abandono absoluto en que ha vivido la inmensa masa campesina española, del desinterés de que ha sido objeto la economía agraria del país y de la incongruencia del derecho que ordena esta materia con los principios que deben inspirar las legislaciones actuales, adopta como lema de su actuación el reconocimiento de que el derecho agrario debe responder a la función social de la tierra».

Siguiendo estas directrices, el Gobierno de AZAÑA (5) presentó al Congreso un proyecto de Reforma Agraria el 6 de mayo de 1932, que fue aprobado el 15 de septiembre del mismo año, que en su base 22 establece que una Ley deberá regular los arrendamientos rústicos, teniendo en cuenta las siguientes cuestiones:

- 1.º Regulación y limitación de rentas.
- 2.º Abono de las mejoras útiles y necesarias efectuadas por el arrendatario en la finca.
- 3.º Fijar un largo plazo de duración a los contratos.
- 4.º Derecho de retracto a favor del arrendatario, en caso de venta de la finca.

Consecuentes con estos principios, se elaboran una serie de proyectos de ley recogiendo el derecho de retracto a favor del arrendatario. Entre ellos, podemos citar los de Marcelino DOMINGO y Cirilo DEL RÍO, que no lograron ser aprobados por las Cortes, hasta la llegada al Ministerio de Agricultura de Manuel GIMÉNEZ FERNÁNDEZ, que consiguió, tras violentos debates en las Cortes y la pérdida de los principios más progresistas, el proyecto presentado, la aprobación de la citada ley (6).

Como detalles significativos podemos citar la modificación del período de duración de los contratos que se proponía como plazo mínimo de seis años, en tanto que las Cortes aprobaron su reducción a cuatro.

Asimismo se había vinculado en principio el canon de arrendamiento.

(5) E. MALEFAKIS: *Reforma agraria y revolución campesina en la España del siglo XX*. Barcelona, 1972, pág. 23. También en BALLARÍN, A.: *Derecho Agrario*. Madrid, 1965, pág. 133.

(6) E. MALEFAKIS: *Reforma agraria y revolución campesina en la España del siglo XX*. Barcelona, 1972, pág. 403.

mientos al líquido imponible de la finca, pero al ser desechada por las Cortes quedó suprimida totalmente esta vinculación.

El acceso a la propiedad del arrendatario se establecería en el proyecto a través de unos derechos de tanteo y retracto que quedaron casi privados de eficacia al suprimir la nueva Ley todas las acciones en los casos en que el propietario intentase engañar al arrendatario.

Por otra parte, el acceso a la propiedad por la larga permanencia en el arriendo, fue totalmente rechazado por la Comisión de Agricultura de las Cortes.

Estas medidas restrictivas unidas a la exigencia de registrar los contratos de arrendamiento, que debían formalizarse por escrito, hicieron casi inoperantes las disposiciones aprobadas.

Sin embargo, la ley aprobada el 15 de marzo de 1935 supone un considerable paso adelante sobre la anterior legislación y en ella se establece por primera vez en España el principio de acceso a la propiedad del arrendatario, si bien dejándolo reducido a un derecho de retracto en los casos de transmisión de la propiedad de la finca, sin ningún control sobre el precio de la transmisión, e incluso estableciendo la obligación de pagar los gastos del contrato y otros, originados en la tramitación anterior.

Parece lógico que al aprobar este derecho y en el caso de querer favorecer su ejercicio, se hubiese establecido un derecho de tanteo previo a la transmisión y dejar el retracto únicamente para sancionar los casos de incumplimiento por parte del propietario de las normas establecidas.

Por otra parte, las medidas aprobadas en la ley de 1935 hacen inoperante este derecho al exigir la inscripción de los contratos en el Registro Especial de Arrendamientos y al dejar el precio libre a convenir por el arrendador. Estos dos condicionantes, el primero casi prácticamente imposible de cumplir y el segundo permitiendo al propietario figurar precios superiores a los reales y recargando innecesariamente el precio con la obligación del arrendatario de abonar los gastos de la primera transmisión reflejan, una vez más, la poca intención del legislador de favorecer al arrendatario en ese camino hacia la propiedad. Por el contrario, la jurisprudencia ha manifestado un claro sentido social en sus intervenciones y ha abierto en algunos casos posibilidades para hacer efectivo este derecho, consecuentemente con lo establecido en el artículo 1 de la Ley de Arrendamientos Rústicos.

Con posterioridad a la aprobación de esta ley, se aprueba otra

el 9 de noviembre de 1935, de reforma de la Reforma Agraria, en la que se otorga un teórico derecho de acceso a todo ciudadano español que llevará por sí, sus ascendientes, descendientes o cónyuge, el cultivo directo de una o varias fincas ajenas, desde hace diez o más años y que no posea en propiedad o en usufructo vitalicio más de dos hectáreas de tierra en regadío o cincuenta en secano, aplazándose el pago del precio de la adquisición hasta veinte anualidades.

Definimos a este derecho como teórico, porque para su ejercicio era preciso la conformidad del propietario, ya que en caso contrario sólo era un derecho latente que se actualizaba si había tierras expropiadas para la Reforma Agraria que podían serle adjudicadas.

En esta misma línea hay una serie de normas en las que no entramos, por su carácter de medidas de derecho público, encaminadas a realizar la Reforma Agraria a través de expropiaciones o compras y cediendo posteriormente estas fincas a agricultores en régimen de concesión para pasar después a la propiedad en una fase posterior. Como pretendemos limitar este estudio a la esfera del derecho privado, no creemos aconsejable entrar a exponer estas normas a pesar de su evidente interés.

Otro precedente, que cita CAMPS ARBOIX (7) es la ley catalana de cultivos de 1936, que establece para los agricultores que lleven más de veinte años en la misma finca, el derecho de acceder a la propiedad al precio que convengan las partes y a falta de convenio, al precio fijado por la Junta Arbitral.

1.2. CONCLUSIONES

De los antecedentes señalados podemos obtener una reseña muy concreta de la situación en que se encontraban las medidas para el acceso a la propiedad de los arrendatarios rústicos en el momento de aprobarse la ley especial de 15 de marzo de 1935.

Las medidas de acceso consideradas, eran las siguientes:

1.º Acceso a la propiedad de los arrendatarios por la larga permanencia en esa situación, con dos variantes, una, la de precio fijado libremente por las partes, y otra, con precio controlado bien por capitalización de la renta o del líquido imponible en la Contribución Rústica y Pecuaria o bien por tasación de la Administración o de Juntas Arbitrales Mixtas.

(7) *Arrendamientos rústicos*, 1955, pág. 15. Barcelona.

En este procedimiento parece que se perseguía, además de atribuir la propiedad de la tierra al cultivador directo y personal, considerado como tal el arrendatario, sancionar al propietario que había convertido la tierra en una fuente de renta sin tener el menor interés en su mejora y buen cultivo. Por ello, se consideraba que un absentismo superior a veinte años justificaba suficientemente la adopción de esta medida, que permitiría al propietario disponer del capital empleado en la tierra para obtener rentas de otra procedencia y al mismo tiempo atribuir la propiedad al arrendatario que era quien estaba más interesado en su mejora y cultivo adecuado.

Se pretendía de esta forma una mejora directa para el cultivador e indirecta para la comunidad nacional al incrementarse los rendimientos del cultivo.

2.º Un derecho de tanteo, previo a la transmisión, a favor del arrendatario. Si el propietario deseaba vender su finca estaba obligado a ofrecerla en primer término al arrendatario, quedando libre de esta carga y en posición de vender libremente si éste no contestaba en el plazo de un mes. La modificación del precio y de las condiciones de la venta obligaban a nueva oferta y el incumplimiento de estas normas daban lugar al retracto en favor del arrendatario.

Este derecho era similar al de retracto aprobado posteriormente, pero tenía las ventajas de abaratar el coste de la adquisición para el arrendatario y de simplificar el procedimiento de acceso, evitando un proceso interminable de contenciosos.

3.º Por último, el derecho de retracto a favor del arrendatario, dejando en libertad al propietario para fijar el precio de venta y recargando la adquisición con todos los gastos que había originado la primera venta y los necesarios y útiles efectuados en la finca transmitida. Asimismo se fijaba un procedimiento de difícil cumplimiento al fijar la forma escrita para los contratos de arrendamiento y hacer obligatoria su inscripción en el libro Registro Especial, creado con esta finalidad.

La elección de esta última medida y la total supresión de las dos primeras refleja el deseo de los legisladores de no facilitar el acceso a la propiedad a los arrendatarios, en forma tal, que OGAYAR y AYLLÓN (8), en 1942, afirmaba que debía suprimirse este derecho al no cumplir su finalidad.

(8) "Las nuevas orientaciones en el Régimen económico-jurídico de la propiedad rústica y las nuevas normas de la Ley 23-7-42". *Revista General de Legislación y Jurisprudencia*. Septiembre 1942, pág. 222.

En este mismo sentido se pronuncia SANTOS PASTOR (9), que señala la exagerada rigidez de la ley exigiendo la forma escrita para los contratos y la inscripción en el libro registro especial, sin la cual no podían ejercer los derechos concedidos en la misma ley, lo que dio lugar a que frecuentemente se burlasen los beneficios que se otorgaban a los arrendatarios, pues la casi totalidad de los contratos no estaban extendidos en forma legal y menos insertos en el registro especial.

La publicación de la ley de 23 de junio de 1942, que suprimió el requisito de la forma escrita y la inscripción permitió ejercer el derecho de retracto a la gran masa de arrendatarios que sólo tenían un contrato verbal y han dado lugar a una copiosísima jurisprudencia, que nos hace pensar en lo inadecuado de esta medida como la más idónea para permitir el acceso a la propiedad.

Es de esperar que en la anunciada revisión de la legislación especial de arrendamientos rústicos, se modifiquen sustancialmente estas normas y se adopten otras que permitan un acceso más fácil para el cultivador directo y personal, y de no ser esto posible, al menos que se establezca un procedimiento que le evite los gastos innecesarios de dos transmisiones sucesivas, como sucede en la actualidad.

1.3. DERECHO COMPARADO

1.3.1. Normas de contenido similar

En el Derecho Comparado encontramos también esta institución, regulada con características muy similares en Bélgica, Francia, Holanda, Italia, Perú y Brasil, y existe también con otras modalidades en Japón, India, Suecia, Suiza y Uruguay (10).

Las particularidades que ofrecen estos países en esta materia son destacadas, y entre ellas podemos señalar, en primer lugar, a Japón, que en la Ley Agraria de 15 de julio de 1952 concede un derecho absoluto de compra en favor del arrendatario, al establecer que las tierras arrendadas sólo pueden venderse al mismo, obligando a que toda transmisión de propiedad de las tierras agrícolas sea autorizada por la Administración, con objeto de evitar que se incumpla la norma anterior.

En Bélgica, la ley de 1 de febrero de 1963 establece un derecho

(9) *Propietarios, Colonos, Inquilinos*. Valladolid, 1948, pág. 127.

(10) *Los arrendamientos rústicos. Estudio de derecho comparado*. FAO. Roma, 1966, páginas 64 y 65.

de tanteo previo en favor del arrendatario, que deberá ejercer en el plazo de 30 días, no pudiendo el propietario vender la finca a un tercero en condiciones más ventajosas que las propuestas al arrendatario.

El Código rural francés otorga también derecho de tanteo y retracto sobre la preferencia que existe en favor de los familiares hasta tercer grado. Es curioso señalar que la Ley 56-314, de 27 de marzo de 1956, derogó un derecho de retracto anteriormente existente en favor de los agricultores profesionales, cuando el arrendatario no ejercitaba su propio derecho, debido a que el ejercicio de este derecho llevaba aparejado el desahucio del arrendatario que ocupaba la finca.

En Suiza, por Ley Federal de 12 de junio de 1951, los Cantones están facultados para hacer extensivo a los arrendatarios que llevan cultivando la finca un tiempo determinado el derecho de retracto reconocido en favor de los familiares del vendedor, pudiendo incluso concederlo hasta los trabajadores agrícolas que lleven un plazo mínimo de trabajo en la finca. No obstante, el copropietario tiene prelación sobre todos estos posibles derechos en el momento de la transmisión.

En Suecia, se reconoce el derecho de retracto a los titulares de arrendamientos «sociales», entendiéndose que tienen este carácter los de fincas de hasta 50 Ha. Sin embargo, se exceptúan a los propietarios que no poseen nada más que una explotación y la dan en arriendo, pero continúan viviendo en la misma (Ley núm. 884, de 22 de diciembre de 1943).

Otras formas de adquirir la propiedad establecidas en favor de los arrendatarios, que pueden tener interés como antecedentes en nuestro estudio, son, en Alemania, la Circular de 15 de febrero de 1963, que concede un crédito de hasta el 75 por 100 del valor de la finca a los arrendatarios para su compra.

Argentina estableció en Decreto-ley de 28 de febrero de 1957 un sistema parecido, obligando a una venta con pago aplazado y concediendo créditos hasta el 40 por 100 del valor de la finca, a un tipo de interés muy favorable.

La India tiene establecido en algunos Estados un derecho de retracto similar al antes comentado y un derecho de acceso a los pequeños cultivadores que tengan en explotación una parcela de cuatro acres en regadío o dieciséis acres de secano.

Dinamarca, en Ley 240, de 7 de junio de 1952, concede diversas ventajas a los propietarios que ceden la propiedad a los arrendatarios, pero no llega a establecer el derecho clásico del retracto.

Italia (Ley 590, de 26 de mayo de 1965) concede préstamos a los aparceros, arrendatarios, etc., para fomentar el acceso a la propiedad, con un interés del 1 por 100 y un plazo de reembolso de 40 años.

En Noruega y Uruguay hay una intervención directa del Estado, que puede expropiar las pequeñas explotaciones en favor del arrendatario, siempre que éste la haya tenido 30 años en arrendamiento o haya hecho en la misma mejoras de importancia (Noruega) o retracto por el Estado en las fincas arrendadas durante más de siete años y en favor precisamente de los arrendatarios (Uruguay).

1.3.2. *Orientaciones deducibles del derecho comparado*

Resumiendo las principales modalidades que se dan en los países citados, que son un exponente de las tendencias de la nueva legislación agraria, en relación con los arrendatarios, podemos sacar las siguientes conclusiones:

1. Reconocer el derecho de los agricultores que viven del cultivo de la tierra a ser propietarios de la misma, o a tener una especial protección del Estado para conseguir el acceso a la propiedad de la tierra, tanto si la trabajan como arrendatarios o como obreros agrícolas.
2. Concesión de la propiedad automáticamente al cultivador, cuando el sistema de tenencia de la tierra coincide con la pervivencia de sistemas de servidumbre feudal, como existe todavía en Ecuador, Perú y Bolivia, en los casos de Huasipunguero, del Yanacona y el Pegujalero.
3. Preferencia a los arrendatarios, aparceros y cultivadores directos en los programas de distribución de tierras que se realicen por el Estado.
4. Sistema de venta forzosa, imponiendo al propietario la obligación de vender a los arrendatarios.
5. Ayuda crediticia a los efectos de adquirir la propiedad de la tierra que se cultiva.

Todas estas medidas reconocen que el hombre que trabaja la tierra, y tiene como medio de vida su cultivo, es un sujeto especial del Derecho Agrario, y que la adquisición de la propiedad de la tierra que tiene arrendada y que cultiva es un derecho que debe serle atribuido por refundar en beneficio de la sociedad total.

Se discute si el acceso a la propiedad debe ser a la misma parcela que está cultivando o a otra distinta, ya que es frecuente que los cultivadores arrendatarios ocupen tierras marginales, que son totalmente inexplotables, con bajos rendimientos de explotación, reservándose el propietario el cultivo de las tierras económicamente rentables, por lo que existe la tendencia de facultar al Gobierno para la asignación de parcelas en otros términos próximos, cuando la que cultiva directamente no se considera viable económicamente para permitir el sostenimiento de la familia.

Algunos países han llegado a establecer el sistema gratuito de cesión al arrendatario, en determinadas condiciones mínimas (India, Cuba), pero, en general, se exige el pago de su importe, aunque en la mayor parte de los países se establecen condiciones muy ventajosas para el mismo, bien mediante aplazamiento del pago, tasación de la finca por órganos oficiales o concesión de créditos reintegrables a largo plazo.

Del examen de esta legislación comparada, podemos deducir la tendencia inequívoca que se manifiesta en la mayor parte de los países a unificar el cultivo de la tierra con su propiedad, por considerar que éste es el mejor sistema para facilitar el incremento de rendimientos y la conservación de la naturaleza, ya que el propietario de la finca es el primer interesado en conservar, en las adecuadas condiciones de fertilidad, la finca que explota, y realizar en ella todas las obras de mejora y conservación precisas para mantenerla en las debidas condiciones.

2. ANALISIS DE LA SITUACION Y ORIENTACIONES PARA LA REVISION DEL DERECHO POSITIVO

2.1. ANÁLISIS DE LA SITUACIÓN

2.1.1. *Evolución del medio rural*

La situación del campo español ha experimentado grandes cambios desde los años siguientes a la guerra civil hasta el momento actual. La evolución industrial y de los servicios ha permitido que la presión demográfica que existía sobre el sector agrario haya disminuido considerablemente. El desarrollo económico unido a la amplia demanda de mano de obra provocado por la Comunidad Económica Europea, que ha sido cubierto fundamentalmente por el sector agrario, ha ele-

vado la productividad agraria por encima de los restantes sectores productivos a través de una mejora en las técnicas productoras y sobre todo por una gran disminución de la mano de obra agrícola, lo que ha obligado a un intensa capitalización (mecanización, nuevas técnicas) de los cultivos que aún cuando se encuentra en un período transitorio ha conseguido ya mejorar notablemente la imagen existente hasta la década de 1960.

La distribución de la población activa española en categorías económicas existente en 1941 era la siguiente:

	<i>Miles</i>	<i>Porcentaje</i>
Agricultura	4.522	50,5
Industria	1.978	22,1
Servicios	2.453	27,4
TOTAL	8.953	100,0

En 1972, es decir, treinta y un años más tarde, las cifras que nos da el Instituto Nacional de Estadística permiten constatar la intensidad del cambio experimentado:

	<i>Miles</i>	<i>Porcentaje</i>
Agricultura	3.526	27,1
Industria	4.811	37,1
Servicios	4.651	35,8
TOTAL	12.988	100,0

Aun cuando el ritmo a que vienen efectuándose estos cambios parece que va a sufrir una sensible disminución, creemos que no será posible un retroceso en el camino iniciado, que ha llevado a la población a urbanizarse de la forma siguiente:

CONCEPTO	<i>Núcleos urbanos</i>	MILES				<i>Variación 1970/40</i>
		1940	%	1970	%	Δ
Población rural >	10.000	13.312	51	11.380	30	- 15 %
Población urbana <	10.000	12.698	49	22.576	70	+ 77 %
TOTAL		26.010	100	33.956	100	+ 30 %

La propiedad rústica.—No obstante este proceso, continúa siendo

muy intensa la propensión a la compra de tierras por una serie muy amplia de motivos, entre los que podemos citar:

- 1.º La seguridad del valor de la tierra y su revalorización en un proceso de inflación monetaria.
- 2.º La tendencia a la especulación en las tierras que por su situación o condiciones naturales permite su utilización para fines no agrícolas.
- 3.º La instalación de complejos agro-industriales por grandes empresas y de explotaciones agrarias complementarias por la burguesía media urbana.
- 4.º La tendencia a aumentar el tamaño de las explotaciones para permitir una utilización adecuada de los modernos medios de producción.
- 5.º Y por último, en algunas zonas especiales de economía agraria, la existencia de «hambre de tierras» por parte de los agricultores y de la mano de obra eventual para asegurar y estabilizar su medio de vida, y en zonas de desarrollo industrial la creciente extensión de la agricultura a tiempo parcial por parte de la mano de obra industrial.

En este ambiente, los sistemas de tenencia de las tierras en las explotaciones agrarias pueden contemplarse en forma esquemática a través de las siguientes cifras:

EXPLOTACIONES AGRARIAS
(Datos del Censo Agrario. INE)

<i>Sistemas de tenencia de la tierra</i>	<i>Superficie Ha. en 1972</i>	<i>Porcentaje</i>
Propiedad	33.536	73,4
Arrendamiento	6.303	13,8
Aparcería	2.068	4,5
Otros sistemas	3.726	8,3
TOTAL	45.633	100,0

Es curioso observar la tendencia que siguen los arrendamientos y las aparcerías en estos últimos años. Según el primer Censo Agrario de 1962, los datos sobre los sistemas de tenencia eran los siguientes:

<i>Sistemas</i>	<i>Hectáreas</i>	<i>Porcentaje</i>
Propiedad	33.855	75,8
Arrendamiento	5.483	12,3
Aparcería	3.239	7,3
Otros sistemas	2.072	4,6
TOTAL	44.650	100,0

Comparando estos datos con los obtenidos del segundo Censo Agrario de 1972, vemos que existe una tendencia a aumentar el volumen de tierras en arrendamiento, que suben en un 15 por 100, en tanto que la aparcería tiene un descenso del 36 por 100 en esos diez años que median entre 1962 y 1972. Por el contrario, la superficie en régimen de propiedad permanece prácticamente estable y aumenta la de otros sistemas en los que podemos considerar los dedicados a explotaciones en común, grupos sindicales o cooperativas, etc., aunque sería preciso profundizar en estas cifras para obtener alguna conclusión fiable de las mismas.

Sin embargo, a efectos de nuestro estudio, sí podemos deducir que el régimen más estable en la tenencia de las tierras en las explotaciones agrarias es el de propiedad y que los restantes sistemas se modifican en función de las distintas situaciones socio-económicas del medio rural. También es asignificativa la permanencia e incluso el aumento que experimenta la superficie arrendada, lo que la configura como el segundo sistema de extensión e importancia que existe en nuestro país para el cultivo agrícola. Por el contrario, la aparcería parece que tiende a desaparecer sustituida por otras formas de explotación o por su transformación en arrendamientos.

Sobre este particular, queremos recoger la opinión de TAMAMES (11), que compartimos, que sostiene que el hecho de que una cantidad de tierras tan considerable esté en arrendamiento y aparcería tiene grandes inconvenientes, pues a pesar de las salvaguardas que la ley concede a favor de los arrendatarios y aparceros, éstos no cuentan con suficientes incentivos para mejorar las fincas que explotan sin ser de su propiedad. En el caso de la aparecía se da el agravante de ser un sistema de explotación poco humano, pues para poder sacar adelante la explotación y pagar su parte al propietario, el aparcerero se ve obligado a realizar, con la ayuda de su propia familia, un es-

(11) *Estructura económica de España*. Madrid, 1975, tomo I, pág. 100.

fuerzo mucho más agotador que el del simple obrero agrícola, sin obtener, en ocasiones, una retribución mayor.

Es partidario este autor de aumentar el tamaño de las explotaciones agrarias en base a que cuando son pequeñas carecen de los recursos económicos precisos para explotar racionalmente la tierra. Por lo reducido de sus dimensiones, el empleo de la maquinaria moderna es, en ocasiones, materialmente imposible, y cuando no es así, su compra y uso posterior crea problemas financieros insolubles. En el aspecto técnico el panorama que nos ofrecen es también pesimista: rutina en las labores, horizontes sin perspectivas, falta de futuro, falta de una contabilidad mínima, fatalismo frente a los problemas y, como consecuencia, una moral de abandono y de falta de estímulo para mejorar la explotación.

Como vemos, estos criterios confirman las tendencias antes expuestas, ya que, además de abogar por el aumento del número de explotaciones agrícolas dirigidas directamente por sus propietarios, aconsejan reducir los arrendamientos y aparcerías existentes.

La población rural.—Asimismo, las cifras anteriores nos demuestran, de una parte, el fenómeno de transferencia de población rural a urbana que se viene produciendo, incluso de forma acelerada a partir de la década de los años sesenta, y de otra que la extensión de la superficie agraria arrendada se mantiene constante e incluso tiende a crecer ligeramente.

La circunstancia de haber aumentado el número de empresas agrarias con sistemas mixtos de tenencia de tierras, nos induce a pensar que en un futuro próximo no se van a modificar sensiblemente estas tendencias, por lo que existirá una cierta apetencia de propiedad territorial considerándolo, en parte, como fuente de ingresos a través de la renta, pero sobre todo, como forma segura de evitar la devaluación de activos monetarios.

La despoblación rural no produce otros efectos que aumentar el número de tierras arrendadas, ya que los propietarios quieren mantener su dominio y, salvo necesidades muy urgentes, no transfieren la propiedad. Por otra parte, los arrendatarios están dispuestos a completar sus explotaciones bien con tierras propias o arrendadas, de forma que les permita un mejor y más racional aprovechamiento de la mecanización que ha efectuado y que con mucha frecuencia excede de la que necesita, dejando un exceso de capacidad de utilización disponible.

2.1.2. *Medidas para facilitar el acceso a la propiedad*

En esta situación parece aconsejable estudiar la forma de incrementar el porcentaje de tierras directamente cultivado por sus propietarios y para ello parece que deben mantenerse los sistemas actuales de acceso a la propiedad mejorando las figuras jurídicas y los métodos utilizados para simplificar los procedimientos.

De los modos de acceso estudiados, creemos que es posible de una forma muy simple hacer más accesible al cultivador personal la adquisición de las tierras que trabaja, implantando un tanteo previo a la venta en una forma similar a como está establecido para los arrendamientos urbanos y que expondremos en líneas generales más adelante. Ahora bien, será preciso instrumentar un medio para facilitar la financiación necesaria para permitirle hacer un efectivo uso de su derecho de preferente adquisición, cosa ciertamente fácil, con el nuevo derecho a la obtención de préstamos, abriendo una línea de crédito especial en el Banco de Crédito Agrícola para atender estos fines en la forma instituida en 1969:

El derecho de acceso a la propiedad de los arrendamientos rústicos especialmente protegidos, estaba concebido como una medida de emergencia, transitoria, que debía terminar con esta clase de arrendamientos, bien por el ejercicio del derecho de acceso, o bien por su enervamiento, produciéndose la resolución del arrendamiento.

Sin embargo, lo cierto es que esta medida no ha tenido repercusión práctica y ha pasado casi inadvertida en el medio rural. Por otra parte, la medida no podía producir otros efectos, ya que estaba concebida como una compraventa voluntaria donde una de las partes, el arrendatario, no disponía de los medios financieros precisos para comprar y donde la otra parte, el propietario, no estaba obligado a vender. En una situación similar, y como se expone en el punto 1.4.2., Argentina arbitró a través del Banco Nacional los recursos precisos para posibilitar el acceso, y otros países llegaron hasta la expropiación para facilitar el acceso a la propiedad.

Estas medidas se dictan para solucionar el problema que, en un momento concreto, tiene una sociedad determinada. En España, ahora, no parece adecuado utilizar soluciones sin antes conocer los problemas. En nuestra opinión, la unión de la titularidad de la empresa agraria y la propiedad de la tierra sigue siendo conveniente y debe ser aconsejable estudiar las medidas para su efectivo cumplimiento, pero sin ningún carácter de urgencia, sino como una más de las medidas

que el Derecho Agrario debe contemplar para obtener los mejores resultados y la realización de la justicia en las relaciones agrarias.

Por ello pensamos que no es éste el momento de replantear un nuevo derecho de acceso a la propiedad de la tierra por la larga permanencia en un arrendamiento y sí, en cambio, reforzar las medidas que favorezcan el retracto arrendaticio y además las de creación del nuevo derecho a la obtención de préstamos que puede permitir el acceso a la propiedad de la tierra a los cultivadores personales, pero sin acudir a medidas coactivas o expropiatorias que no parecen encajar bien con la estructura socio-política actual de España y que sólo estarían justificadas ante un grave problema de abastecimiento nacional de productos agrarios o una inadecuada relación laboral en el sector agrario que obligase a contemplar estas medidas.

Las restantes posibilidades que podemos considerar suponen una expropiación de la propiedad privada y no creemos que deban entrar en este estudio. Pretendemos mantener los principios de economía de mercado con dominio libre y no someter a la propiedad territorial a otros gravámenes que los que sean estrictamente indispensables para la comunidad social. Por ello, deseamos expresamente el acceso a la propiedad por la prolongada permanencia en situación de arrendatario que a nuestro juicio no parece que le sitúa en posición privilegiada para expropiar al titular del dominio.

Por otra parte, una medida de este tipo crearía una situación de inestabilidad cierta en los arrendamientos, ya que los arrendadores buscarían la forma de rescindirlos con la frecuencia necesaria para que no pudiesen adquirir ese derecho. Asimismo el hecho de que el valor real de la tierra no sea función del valor en renta impide acudir a medidas objetivas de valoración o tasación de los inmuebles en función de su rendimiento.

Podría pensarse en utilizar un gravamen fiscal sobre las tierras no cultivadas directamente por sus propietarios y posiblemente ese sería una nueva forma de estimular la explotación directa, pero también nos tememos que ese nuevo gravamen repercutiese, en definitiva en el arrendatario, como la parte más débil en la relación arrendaticia, y ser, en definitiva, un sujeto pasivo idóneo en virtud del efecto de traslación del impuesto.

La mejora y simplificación del retracto arrendaticio con la adición de un derecho previo de tanteo, nos parece el mejor sistema para facilitar el pase a la propiedad. Este sistema no perjudica al propietario vendedor y por el contrario permite al arrendatario cultivador acceder

al dominio. Sin embargo, sería preciso facilitar condiciones especiales de crédito para que pudiese hacer uso de esas medidas.

2.2. ORIENTACIONES PARA LA REVISIÓN DEL DERECHO POSITIVO

Al plantearnos, al finalizar el estudio, qué medidas podrían utilizarse para facilitar el acceso a la propiedad de la tierra, tenemos que hacer una revisión previa del contenido del trabajo.

Como hemos ya estudiado, el acceso a la propiedad rústica, en el derecho agrario privado español, se puede realizar de forma general a través del retracto arrendaticio rústico, existiendo el caso especial del derecho de acceso a la propiedad en los arrendamientos rústicos especialmente protegidos, y por último utilizando la vía que hemos denominado derecho a la obtención de préstamos.

Sería posible contemplar como deseable una institucionalización del actual derecho de acceso, es decir, la transmisión obligatoria en el caso de larga permanencia en arriendo, por iniciativa del arrendatario, valorando la finca por acuerdo de las partes, o por capitalización de la renta o tasación del suelo rústico arrendado. Sin embargo, no vamos a estudiar esta forma de acceso porque no nos parece viable en el contexto de la situación socio-económica actual. Como ya hemos detallado anteriormente, esa medida reduciría los plazos de arrendamientos para no dar lugar al nacimiento de este derecho y puede ser causa de una notable perturbación en la pacífica situación de los arrendamientos vigentes que se prorrogan sin especiales problemas.

Por limitación del contenido del estudio no hemos contemplado los modos de acceso propios del derecho agrario público, a través de medidas de reforma agraria o de colonización, aún cuando se estén utilizando de forma muy limitada en nuestro país.

Por ello limitamos nuestras sugerencias al retracto arrendaticio rústico y al derecho al préstamo, que pueden funcionar de forma autónoma o complementaria. No consideramos el caso especial del derecho de acceso a la propiedad por tratarse de un derecho muy concreto, limitado en el tiempo y en el espacio, y que no parece haber tenido aplicación en la práctica por los motivos que expusimos al estudiarlo y no resultar aconsejable su implantación para el futuro, dadas las características de la situación actual del medio rural.

Por el contrario, el retracto arrendaticio es, después de la compra-venta y la sucesión, modos clásicos del derecho civil y no específicamente agrarios, el sistema más frecuente de acceder a la propiedad

rústica. Por otra parte, se trata de una institución con valor en todo el Occidente europeo y responde, sin duda, a una exigencia de justicia social, tanto como a la conveniencia de la economía nacional de unir la propiedad y el uso de la tierra rústica.

El nuevo derecho a la obtención de préstamos, que acaba de surgir en nuestro ámbito jurídico, puede y debe tener un amplio desarrollo en el futuro para facilitar la instalación de los nuevos empresarios agrícolas que, con capacidad profesional suficiente, deseen iniciar una empresa agraria. También puede ser una medida complementaria del retracto arrendaticio, para facilitar el uso del crédito oficial con estas finalidades ya expuestas.

2.2.1. *Principios generales*

Sin embargo, antes de entrar en la exposición de las medidas concretas que creemos podrían ser aconsejables en una posible modificación de la normativa vigente, vamos a señalar algunas de las directrices de carácter general que en estos momentos se deberían tener presentes al revisar las leyes agrarias actuales.

En primer término hay que considerar el carácter predominantemente social que tienen estas normas hoy día. No tiene sentido en estos momentos contemplar una actividad económica, como es la actividad agraria, bajo un prisma de derecho social en lugar de derecho económico. Por supuesto, todavía quedan muchas de las situaciones que justificaron el carácter tuitivo que tienen las normas agrarias, pero se trata de situaciones a extinguir que no deben de señalar las orientaciones de las normas para el futuro.

En las normas futuras deberá tener prioridad el sentido económico, comunitario y privado, de la actividad agraria. Ello viene ya iniciado, tímidamente en las normas de ordenación rural, incluidas en la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario, al hablar de explotaciones agrarias viables, consideradas como unidades económicas, con capacidad de pervivencia en el tiempo. Por otra parte, nuestros agricultores no ven con agrado esa permanente referencia a los parientes pobres de que son objeto, y lejos de desear ser objeto de lástima y protección, sólo desean ser objetos de justicia, que, como recordamos, es la voluntad constante y perpetua, de dar a cada uno lo suyo. Acentuar, pues, el sentido económico de las normas agrarias, buscando el beneficio privado y el de la economía nacional, debe de ser el objetivo de todas las revisiones que se efectúen, aun cuando, como es natural, este cambio de orienta-

ción deba de realizarse paulatinamente, poco a poco, y sin dejar abandonadas las situaciones residuales que todavía existen en nuestro medio rural.

Consecuencia lógica de este principio son las dos directrices generales siguientes: 1.^a Contemplar la dimensión de la empresa agraria en una perspectiva de futuro, y 2.^a Considerar el carácter fundamental del agricultor profesional-empresario agrícola, para la empresa agraria.

La dimensión de la empresa agraria puede contemplarse en dos variables: la superficie, el suelo rústico sobre el que se monta la explotación agraria, que debe tener la extensión suficiente para poder incorporar los medios mecánicos modernos y las nuevas técnicas de cultivo y permitir un adecuado nivel de vida al personal integrado en la empresa, y en segundo término, la capitalización, es decir, la incorporación de los medios exigidos por las modernas técnicas de cultivo, maquinaria, abonos, riegos y técnicas en forma adecuada a la finca rústica.

La formación del empresario es fundamental para la empresa agraria. Una adecuada capacitación profesional, tanto en la vertiente específicamente agraria, como en la de gestión comercial, parece imprescindible para concebir una empresa capaz de orientar la producción agraria, tradicionalmente de gran rigidez en la forma adecuada para realizar las transformaciones necesarias para adaptarla a las variables exigencias del consumo.

Estos dos principios tienen que estar siempre presentes cuando estudiamos los problemas técnicos que nos pueden plantear la adaptación a los tiempos actuales de las normas promulgadas para otras situaciones sociales distintas.

2.2.2. *Retracto arrendaticio rústico*

Antes de entrar en la exposición de las directrices que podrían ser tenidas en cuenta para modificar las normas que constituyen nuestro derecho positivo en esta materia, vamos a hacer una breve reseña del funcionamiento establecido en las normas de arrendamientos urbanos para facilitar el acceso a la propiedad a los arrendatarios con ocasión de la transmisión del dominio del piso que ocupan.

Por supuesto, ya sabemos que no es igual el valor subjetivo que tiene el piso que se habita que la tierra que se trabaja, y que se crearían dramáticas situaciones sociales, en algunos casos, si se provocase la rescisión de los contratos de arrendamientos urbanos existentes. Sin

embargo, creemos que tiene tanto interés unificar las distintas facultades del dominio en una sola mano que este evidente beneficio colectivo debería ser suficiente para superar cualquier clase de diferencias que encontremos.

Estas normas se refieren tan sólo a los arrendamientos urbanos donde desde 1946 y recogidas en el Texto Refundido de 1964 se crean en favor del arrendatario un derecho de adquisición preferente estructurado en dos momentos distintos, con un derecho de tanteo previo a la transmisión y con un retracto una vez efectuada ésta, cuando no se ha podido ejercer el tanteo por culpa del vendedor.

Precedentes - El derecho de preferente adquisición en los arrendamientos urbanos.—El derecho de acceso a la propiedad de los arrendatarios en los arrendamientos urbanos se contempla en los artículos 47 y 48 de la Ley de 24 de diciembre de 1964 (Texto Refundido) y se manifiesta en dos sentidos distintos:

El primero, como derecho de adquisición preferente que se concede a los inquilinos de viviendas o arrendatarios de locales de negocios en los casos de venta del local alquilado y en segundo término, como un derecho de opción de compra otorgado al inquilino en el caso de adjudicación por división de la cosa común, y de modo temporal, y en casos especialísimos por la legislación de préstamos a los inquilinos para la adquisición de viviendas.

Concretándonos al primero, ya que el segundo tiene un carácter transitorio y muy singular, podemos señalar que tienen derecho a la adquisición del piso, los inquilinos y arrendatarios en todos los casos de venta o dación en pago de los locales que ocupan, aún cuando se transmitan aislados o agrupados, así como, en los casos de adjudicación de vivienda, como consecuencia de la división de cosa común, excepto en el caso de que proceda por herencia o legado.

Este derecho de adquisición preferente se desdobra en un derecho de tanteo y otro de retracto subsidiario uno del otro.

El primero se ejerce durante el plazo de 60 días naturales a contar del siguiente a la notificación que debe hacer el propietario, de forma fehaciente, indicando su proyecto de vender el local, así como las condiciones de la venta.

En el caso de que no se haga esa notificación o se omitan los requisitos exigidos, fuese inferior el precio de la transmisión, menos onerosas las condiciones o se efectuase a persona distinta de la consignada en la notificación prevista para el tanteo, podrá hacer uso del derecho

de retracto, con sujeción a lo dispuesto en el artículo 1518 del Código Civil, en el plazo de 60 días naturales contados desde el siguiente a la notificación que deberá hacer el comprador al arrendatario, mediante entrega de la copia de la escritura o documento en que fuere formalizada la transmisión.

Estos derechos tienen preferencia sobre cualquier otro similar con excepción del retracto a favor del condueño de la finca o local de negocio transmitido.

Con objeto de hacer efectiva la obligación de notificar, se establece en el artículo 55 de la citada ley, que no podrán inscribirse en el Registro de la Propiedad los documentos de adquisición de las fincas urbanas sin justificar previamente que se han efectuado, de forma fehaciente las notificaciones previstas para el tanteo y para el retracto con los requisitos exigidos.

La falta de justificación constituye un defecto subsanable, pudiéndose tomar notación preventiva en el Registro con un período de vigencia de 180 días naturales.

En el caso de que el piso transmitido no estuviese arrendado, para poder inscribir la adquisición, el vendedor deberá declarar esta circunstancia en la escritura de venta, bajo pena de falsedad en documento público.

Para la notificación se deberá especificar la decisión de vender el local, el precio ofrecido, las condiciones esenciales de la transmisión y el nombre, domicilio y circunstancias del comprador.

La notificación surtirá efecto durante los 180 días naturales siguientes a la misma y pasado este plazo, si no se realiza la transmisión, no podrá intentarse de nuevo hasta transcurridos dos años.

Además de estos derechos y de la acción de simulación que pueda ejercer el arrendatario, existe la posibilidad de impugnar la transmisión efectuada en los casos de que no se hayan cumplido las condiciones antes especificadas o cuando el precio de la transmisión exceda de la capitalización de la renta anual de la finca a los tipos fijados en la ley.

Esta acción impugnatoria podrá ejercerse durante el plazo de 60 días naturales contados desde el siguiente al de la notificación para el retracto.

Como vemos, la ley establece con especial insistencia la obligatoriedad de la notificación de la venta al inquilino. Contrasta esta preocupación con la falta de normas que existe en los arrendamientos rústicos.

Para ello, se establece la obligatoriedad de una notificación obligatoria del vendedor, previa a la transmisión, para poder ejercer el derecho de tanteo y otra del comprador, una vez efectuada la venta, para que si no existió la primera, o no era suficiente pueda ejercer el derecho de retracto. El incumplimiento de estas normas impide la inscripción en el Registro de la Propiedad de la nueva situación del local cedido.

Reformas propuestas.—Una vez expuestos, sucintamente, los principales puntos que integran el derecho de preferente adquisición en los arrendamientos urbanos vamos a concretar las posibles reformas que, a nuestro juicio, podrían mejorar la institución del retracto arrendatario rústico.

La primera sugerencia consiste, precisamente, en aplicar con carácter previo al retracto un derecho de tanteo en forma similar al de los arrendamientos urbanos. Su conveniencia y simplicidad nos parecen tan evidentes que no es preciso justificarlos. Si queremos facilitar al arrendatario el acceso a la propiedad y estamos dispuestos a concederle el retracto, es decir, la subrogación en el puesto del vendedor en la venta efectuada, no se comprende qué motivos racionales pueden haber impedido que se instituya, con carácter previo a la venta, el tanteo. La falta de este derecho, no obstante las reformas efectuadas en la legislación de arrendamientos rústicos, es una omisión notable, tanto más cuando en una legislación paralela, la de urbanos, se creó y viene funcionando con un claro sentido de protección al arrendatario.

La segunda sugerencia que queremos hacer se refiere a las notificaciones que, aunque notablemente mejoradas por la Ley de 1949, no han terminado de estar sancionadas de forma efectiva. Como ya hemos visto, en los arrendamientos urbanos, la omisión de la notificación impide la inscripción en el Registro de la Propiedad. Una norma semejante sería necesaria en nuestro retracto rústico, tanto para el vendedor con ocasión del tanteo que sugerimos como para el comprador, de forma subsidiaria, para dar lugar al retracto, de no haber tenido conocimiento previo de la venta. La tercera norma que destacamos es la conveniencia de elevar, o suprimir, los límites ahora establecidos de 100 Ha. en secano o 10 Ha. en regadío para ejercitar el derecho de preferente adquisición. Tal vez volver a los límites establecidos en 1936 de 300 y 30 Ha., respectivamente, sería una solución viable en estos momentos, ya que la supresión total de la limitación,

que nos parece deseable, chocaría demasiado con nuestro tradicional medio rural.

Un tema importante es el precio de la transmisión. Aquí lo ideal sería poder establecer unas valoraciones oficiales en función del valor en renta de la tierra para evitar los precios falsos o demasiado elevados en fraude al arrendatario. Sin embargo, no nos atrevemos a proponer esa medida, que, por otra parte, cuenta con precedentes en el derecho comparado.

En nuestra concepción de la mecánica operatoria actual, el precio de la tierra comprende los siguientes extremos:

- 1.º El valor en renta, de fácil determinación por los rendimientos.
- 2.º La consideración de valor seguro contra la depreciación monetaria.
- 3.º El valor afectivo, reconocido legalmente en el artículo 20 de la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario, que lo cifra en un 20 por 100 del valor de tasación oficial.
- 4.º Otros puntos, como pueden ser la situación, otros fines, etc.

Todos estos puntos se traducen en una elevación del valor del suelo rústico muy por encima de su valor en renta que es el que nos interesa como elemento productivo nacional, y dan lugar incluso a adquisiciones especulativas que contribuyen aún más a elevar el precio de la tierra. La defensa contra esto es conocida, pero parece que de difícil aplicación, y consiste, fundamentalmente, en la aplicación del impuesto sobre la plusvalía con los módulos adecuados para detraer del precio de venta la parte de especulación que pueda existir. Con este impuesto, justamente aplicado, se produce inmediatamente una baja en los precios de los bienes transmitidos, y en su fase intermedia, traslada las plusvalías no originadas por aumentos de renta a la comunidad nacional.

Y, por último, sugerimos la aplicación del derecho a la obtención de préstamos a los arrendatarios con algún carácter preferencial, ya que aunque creemos que pueden tener acceso al mismo como agricultores, trabajadores autónomos, podría reforzarse esta prioridad para permitirles hacer uso real de su derecho de acceso a la propiedad.

No hacemos sugerencias fiscales, como podrían ser exención total o parcial de impuestos, ni procedimentales, como reforma de los sistemas de funcionamiento de la Administración Pública, de la Administración de Justicia, o de las oficinas registrales o notariales, por

considerar que no tienen cabida en este trabajo, aun cuando pensamos que una actualización y revisión de sus normas de funcionamiento se traduciría en un inmediato incremento de facilidades para el acceso a la propiedad de los arrendatarios.

2.2.3. *Derecho a la obtención de préstamos*

La primera propuesta que podría hacerse a este derecho es que se establezca y determine con claridad como un derecho que se establece en favor del agricultor. Queremos señalar un claro precedente en una de las medidas de contenido análogo que han sido aprobadas en nuestro país. Se trata de las medidas para la difusión de la propiedad inmobiliaria, fomentadas a través del llamado ahorro vivienda, que se crea en el Decreto-Ley 8/1966, de 3 de octubre, sobre ordenación económica y que consiste en que cuando los particulares desean tener acceso a la compra de una vivienda y cumplen un calendario de ahorro por un período de tiempo establecido, tienen derecho a la obtención de un préstamo de hasta el 90 por 100 del valor del piso a reintegrar en un plazo de 8 a 12 años. En este precedente el texto legal está claro, el artículo 14-1-c del citado Decreto-ley dice textualmente: «darán derecho a la concesión de un crédito» y aún cuando no se regula tampoco la aplicación de estas normas y su exigencia a través de una acción, existe un recurso ante el Instituto de Crédito de las Cajas de Ahorro, cuyas funciones en esta materia ha asumido el Banco de España en virtud de la Ley de Crédito Oficial de 19 de junio de 1971, para el caso de que no se concediese alguno de los préstamos solicitados.

Una sugerencia también de valor general, consiste en aumentar los límites de las producciones finales agrarias actualmente establecidas. La dimensión de la empresa agraria hay que efectuarla con visión de futuro y no sentirse demasiado influenciado por un pasado demasiado próximo.

Este derecho creemos que debe configurarse como un derecho autónomo, propio por sí solo para permitir el acceso a la propiedad, y también como un derecho accesorio de cualquier otro derecho, como el de preferente adquisición de los arrendamientos rústicos, que exista o pueda establecerse en el futuro con esta finalidad.

La parte que creemos que necesita más elaboración es la del control del cumplimiento que realizan los organismos ejecutivos de las normas promulgadas, que podría consistir en un recurso administrativo ante el

Ministerio de Agricultura, como antes indicábamos, pero que tal vez debería configurarse como una acción de un particular contra otro que no cumple con las obligaciones que le impone la ley. En favor de este criterio se puede señalar que el Banco de Crédito Agrícola, sujeto pasivo de este derecho, es una sociedad anónima, que actúa como entidad mercantil en su esfera de acción. No obstante, actualmente parece más clara su consideración como órgano administrativo, que realiza una función pública en régimen de derecho privado.

2.3. CONCLUSIONES

Al finalizar este trabajo sobre el acceso a la propiedad rústica en el derecho agrario privado, pretendemos obtener una visión de conjunto de su contenido que nos permita condensar de forma sintética los temas principales que se desarrollan a lo largo del mismo.

Iniciamos el trabajo con una breve exposición de las ideas que se pretendían desarrollar sobre el acceso de la propiedad de la tierra.

Partiendo de que el régimen de tenencia de tierras idóneo para el buen funcionamiento de la empresa agraria es el de propiedad, tanto contemplando el interés público de sostenimiento de la capacidad productiva de la tierra y soporte del sistema ecológico, como el interés privado de hacer máximo el beneficio de la empresa agraria.

Las conclusiones que podemos deducir son las siguientes:

- 1.ª De todos los sistemas de tenencia de tierra, el que mejor responde a las necesidades de la empresa agraria y de la comunidad nacional, por hacer coincidir el interés público y el privado, es el de la atribución de la propiedad de la tierra de la explotación agraria, el empresario titular de la misma.
- 2.ª Por ello es de gran interés fomentar el acceso a la propiedad rústica de los que explotan directamente las explotaciones agrícolas, utilizando y potenciando al máximo todos los modos de acceso, tanto de derecho agrario privado como público.
- 3.ª De los modos de acceso vigentes debe perfeccionarse el derecho de preferente adquisición en los arrendamientos rústicos, agregando un derecho de tanteo al de retracto ya existente, así como perfeccionando las técnicas jurídicas actuales sobre notificaciones y condiciones para favorecer la unión

del uso y el dominio de la tierra sin lesionar los legítimos derechos de los propietarios actuales.

- 4.ª El llamado derecho de acceso a la propiedad en los arrendamientos rústicos especialmente protegidos, no ha tenido una aplicación significativa en nuestro medio rural por la existencia del derecho del propietario a enervar la acción y por la falta de medios financieros para ejercitarlo.
- 5.ª El derecho a la obtención de préstamos debe de consolidarse en nuestro derecho positivo, en favor del agricultor profesional y bien en forma autónomo, para el acceso a la propiedad rústica, o accesoria de los restantes derechos de acceso, debe de potenciarse al máximo en un futuro inmediato.
- 6.ª Es importante empezar a modificar el carácter social de nuestro derecho agrario, que debe de dejar de considerar al agricultor como el hermano pobre de la sociedad, para pasar a considerar las relaciones agrarias como de justicia estricta, tratando la actividad agraria como una actividad económica de interés fundamental para la comunidad nacional, tanto por ser la fuente de suministro de productos alimenticios básicos, como por su carácter de conservador del sistema ecológico, de vital importancia para el sostenimiento, en las condiciones adecuadas del medio ambiente en que vivimos.

RESUMEN

Se inicia el estudio con un breve resumen histórico del acceso a la propiedad de la tierra destacando que nuestra nación fue una de las pioneras en la creación del retracto arrendaticio, y señalando los antecedentes legislativos de la Ley de Arrendamientos Rústicos, así como los precedentes constitucionales de la Segunda República.

Se hace, asimismo, una reseña del Derecho Comparado obteniendo las orientaciones que se deducen de la misma, y que pueden resumirse en las siguientes:

- 1) Reconocimiento del derecho de los agricultores que viven del cultivo de la tierra a ser propietarios de la misma.
- 2) Concesión de la propiedad automáticamente al cultivador, en caso de pervivencia de sistemas feudales de tenencia.
- 3) Preferencia de los arrendatarios para acceder a la propiedad de la tierra (retracto arrendaticio).
- 4) Venta forzosa.
- 5) Préstamo especial.

En la parte segunda del estudio se hace un análisis de la situación en España y se intenta establecer una orientación para la revisión del Derecho Positivo en esta materia, basando, en principio, la reforma en la aplicación de normas similares a las establecidas en el retracto de los arrendamientos urbanos, así como en la obtención de préstamos, y señalando que no se contemplan las medidas de reforma agraria o expropiación por su característica de ser típicas de Derecho Público y estudiarse fundamentalmente en este trabajo las medidas relacionadas con el Derecho Privado y, específicamente, los arrendamientos rústicos.

De las conclusiones que se obtienen se pueden deducir:

1) De todos los sistemas de tenencia de tierra el ideal es el que hace coincidir la titularidad de la propiedad y de la empresa agraria, por lo que es conveniente establecer sistemas de acceso a la propiedad que consigan este fin.

2) El actual retracto debe perfeccionarse agregando un derecho de tanteo, así como perfeccionando la técnica jurídica sobre notificaciones, y estableciendo líneas especiales de apoyo financiero para ejercitar el retracto.

3) Debe establecerse, con carácter general, el derecho de obtención de préstamos para el acceso a la propiedad de la tierra en favor de los agricultores profesionales, bien de forma autónoma o accesoria de los restantes derechos de acceso.

4) No deben contemplarse medidas que supongan la expropiación de la tierra o el acceso a la propiedad por la larga permanencia en el arrendamiento, ya que eso provocaría de forma inmediata la resolución en gran número de los arrendamientos existentes ante el temor de los propietarios de verse privados de sus derechos subjetivos.

R É S U M É

L'étude commence par un bref résumé historique de l'accès à la propriété de la terre, où l'on souligne que notre nation a été l'une des pionnières dans la création du "retracto arrendaticio" et indiquant les antécédents législatifs de la loi sur les baux ruraux ainsi que les précédents constitutionnels de la IIe République.

On fait, de même, un résumé du Droit comparé, en obtenant les orientations qui s'en déduisent et qui peuvent se résumer ainsi:

- 1) Reconnaissance du droit des agriculteurs qui vivent de la culture de la terre d'en être propriétaires.
- 2) Concession automatique de la propriété au cultivateur, en cas de survivance de systèmes féodaux de tenure.
- 3) Préférence donnée aux fermiers pour accéder à la propriété de la terre ("retracto arrendaticio").
- 4) Vente forcée.
- 5) Prêt spécial.

Dans la seconde partie de l'étude on fait une analyse de la situation en Espagne et on tente d'établir une orientation pour la révision du Droit positif dans cette matière, en fondant, en principe, la réforme sur l'application de règles similaires à celles qui sont établies dans le retrait des baux urbains, ainsi que sur l'obtention de prêts et en indiquant qu'on n'envisage pas les mesures de réforme agraire ou d'expropriation en raison de leurs caractéristiques de Droit public alors qu'on étudie essentiellement dans ce travail les mesures en rapport avec le droit privé et, en particulier les baux ruraux.

On peut déduire des conclusions qui sont obtenues:

1) De tous les systèmes de tenure de la terre, l'idéal est celui qui fait coïncider la titularité de la propriété et de l'entreprise agricole. C'est pourquoi il est bon d'établir des systèmes d'accès à la propriété qui mènent à cette fin.

2) Le retrait actuel doit être perfectionné en ajoutant un droit d'préemption ainsi qu'en perfectionnant la technique juridique sur les notifications et en établissant des lignes spéciales d'appui financier pour exercer le retrait.

3) On doit établir avec un caractère général le droit d'obtenir des prêts pour l'accès à la propriété de la terre en faveur des agriculteurs professionnels soit de forme autonome soit de forme accessoire des autres droits d'accès.

4) On ne doit pas envisager de mesures qui impliqueraient l'expropriation de la terre ou l'accès à la propriété en raison de la longue durée du fermage, car cela provoquerait de façon immédiate la résolution en un grand nombre de cas, des baux existants devant la crainte des propriétaires de se voir privés de leurs droits subjectifs.

SUMMARY

The study begins with a brief historical summary of the access to ownership of land, pointing out that Spain was one of the pioneers in the creation of the redemption of the right of lease, and describing the legislative background of the Law of Rural Leases and the constitutional precedents of the Second Republic.

The author also gives a sketch of the Comparative Law, from which he deduces the following orientations:

- 1) Recognition of the right of farmers who live by cultivating the earth to be owners of it.
- 2) Automatic granting of ownership to the cultivator in cases where feudal systems of holding persist.
- 3) Preferential right of lessees to accede to the ownership of the land (right of redemption of lease).
- 4) Compulsory sale.
- 5) Special loan.

The second part of the study gives an analysis of the situation in Spain and attempts to establish an orientation for the revision of the Positive Law on this matter, basing the reform, in principle, on the application of rules similar to those established for obtaining the right of redemption of urban leases and for obtaining loans, and pointing out that measures of agrarian reform or expropriation are not contemplated because of their characteristic of being typical of Public Law while this work is fundamentally studying the measures connected with Private Law, and specifically rural leases.

From the conclusions obtained we may deduce:

1) Of all systems of land holding the ideal one is that in which the registered ownership of the property coincides with that of the agrarian enterprise, so that it is convenient to establish systems of access to ownership that achieve this end.

2) The present right of redemption should be improved by adding a preferential right to purchase, and also by improving the legal technique on notices and by establishing special lines of financial support for exercising the right of redemption.

3) The right of obtaining loans for access to the ownership of the land should be established, with a general character, in favour of professional farmers, either in an autonomous form or in addition to the other rights of access.

4) Measures should not be envisaged that suppose expropriation of the land or access to its ownership because of the long duration of the lease, for this would immediately provoke the cancellation of a large number of leases because the owners would be afraid of being deprived of their civil rights.
