

La Ley de Arrendamientos Rústicos de 26 de noviembre de 2003. Una primera valoración

SUMARIO: 1. INTRODUCCIÓN.—2. ANTECEDENTES HISTÓRICOS.—3. LA LEY DE ARRENDAMIENTOS RÚSTICOS DE 2003: 3.1. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS. 3.2. LA LIBERTAD DE PACTOS Y EL CONTENIDO IMPERATIVO DE LA LEY. 3.3. ÁMBITO DE APLICACIÓN PERSONAL. 3.4. ÁMBITO MATERIAL. 3.5. ÁMBITO TERRITORIAL. 3.6. ÁMBITO TEMPORAL. 3.7. LA RELACIÓN ARRENDATICIA DE LA LEY: A) *Forma* >' *documentación del contrato* (art. 11). B) *La renta*. Capítulo V. Artículos 13 a 16. C) *Gastos y mejoras* (arts. 17 a 21). D) *Enajenación, cesión y subarriendo*. Artículos 22 y 23. E) *La terminación del arrendamiento*. 3.8. NORMAS PROCESALES Y ARBITRAJE.—4. LA NUEVA LAR EN TIEMPOS DE GLOBALIZACIÓN: 4.1. VALORACIÓN DESDE EL PUNTO DE VISTA INTERNO. 4.2. VALORACIÓN DESDE EL PUNTO DE VISTA EXTERNO.

1. INTRODUCCIÓN

En el ordenamiento jurídico español con la expresión «arrendamiento rústico» se alude a figuras y funciones diferentes en el tiempo y en el espacio. Por ello es posible encontrar las opiniones más diversas entre la doctrina que se ha ocupado del tema.

El objeto de estas notas es realizar una valoración del significado y función de la nueva Ley de Arrendamientos Rústicos de 2003. El debate acerca de la reforma comenzó a primeros de los años noventa. La experiencia histórico-jurídica en la materia proporciona claves de interpretación de la transformación actual, que no puede comprenderse tampoco al margen de la coyuntura y la liberalización del comercio de productos agrarios y la globalización. Por ello, una primera aproximación crítica a la nueva norma puede hacerse ya a partir de los datos historiográficos y estadísticos de que disponemos (*).

(*) Con mayor detenimiento se trata el tema en *Comentarios a la LAR*, editados por Aranzadi, coordinados por M. PASQUAU LIAÑO y de los que he sido colaborador.

Ahora bien, el arrendamiento rústico no puede comprenderse al margen de los avalares del capitalismo y las transformaciones que en el imaginario y en las instituciones se han producido al menos en los últimos doscientos años, y de modo particular en los últimos veinte años, en los que se lleva a cabo el desmantelamiento «controlado» del Estado del Bienestar en los países de la UE y se reafirma el pseudoliberalismo en el Tratado para instituir la Constitución Europea.

2. ANTECEDENTES HISTÓRICOS

Como antecedente histórico más señalado de la LAR 2003, en cuanto ley especial, debe considerarse la LAR de 1935 promulgada en el llamado «Bienio Negro» de la II República. Sin embargo, hay razones para considerar como antecedente remoto el Decreto de 8 de junio de 1813 de las Cortes de Cádiz.

Con el Decreto de 1813 se estableció en España, en época de plena reforma liberal, la más amplia libertad de pactos en materia de arrendamientos, en estrecha conexión con el principio de libertad de la propiedad que sancionaba el artículo 4 de la Constitución de 1812. Ahora bien, la libertad contractual no fue acompañada de una privatización y unificación de la propiedad de la tierra hasta bien entrado el siglo, y hay que tener en cuenta el peso de la tradición y la costumbre, dada su importancia en el sistema de fuentes y en la experiencia jurídica de todo el siglo XIX en España.

En realidad está por realizar un estudio histórico-jurídico de las distintas figuras de establecimiento agrario y el papel que desempeñaba en la práctica el arrendamiento a término como contrato de cambio. Nos consta que la variedad de figuras era grande y que en algunas regiones como Galicia o Cataluña los establecimientos agrarios más importantes (foros y «rabassas») no respondían al esquema del contrato de arrendamiento recibido de la tradición romanista y de las Partidas. Ha de tenerse en cuenta la importancia de los censos y las distintas formas de aparcería en muchas comarcas y regiones. Por el contrario, el arrendamiento a término era la figura dominante en Castilla y Andalucía durante el siglo XIX, dos de las regiones más importantes desde el punto de vista agrario. Pero la práctica del subarriendo por parte de grandes arrendatarios era común como forma de explotar mano de obra de pequeños cultivadores, o bien la práctica de los grandes propietarios (antiguos nobles) de arrendar a múltiples arrendatarios pequeños sus fincas repartidas en muchas provincias y pueblos. Dicho en otras palabras, el arrendamiento se desenvolvía en espacios de alta concentración de la propiedad de la tierra en los que la práctica del subarriendo lo desfiguraba, con la finalidad de desplazar los riesgos a los cultivadores.

En 1889 se promulga el Código Civil, último de los códigos, que en cierto modo completa la reforma del orden jurídico liberal, cuando éste ya conoce su primera crisis importante. El Código Civil no regula, en realidad, los arrendamientos rústicos como contrato diferenciado. Siguiendo la tradición romanista dedica el Título VI del Libro IV a los arrendamientos en general: de cosas, obras y servicios. El Capítulo segundo del citado Título se dedica a los arrendamientos de fincas rústicas y urbanas, y sólo la Sección 3.^a contiene unas pocas disposiciones especiales sobre los arrendamientos de predios rústicos (arts. 1.575 a 1.579), que recogen fundamentalmente la cláusula de arrendamiento a riesgo y ventura del arrendatario, apartándose de la tradición de las Partidas.

El Código Civil nunca usa la palabra agricultor o cultivador, y siempre hace referencia a la cosa, no al fundo rústico. Es decir, el Código Civil español no regula el arrendamiento de cosas en cuanto productivas, ni toma como referencia la actividad y explotación agrícola, sino los actos de goce y disfrute de la cosa. La finalidad concreta y el aspecto económico-material de la relación arrendaticia es cosa de las partes. La función del contrato es remover el límite de la propiedad privada y realizar el valor en renta de la propiedad. En otras palabras, el arrendamiento a término, como contrato de cambio a riesgo y ventura del arrendatario se presenta como la figura más idónea para el desarrollo de la agricultura y la movilidad del mercado de tierras. Todo ello acorde con los principios de un orden jurídico-mercantil que el propio Código Civil acaba de consolidar.

No obstante, la figura del arrendamiento seguía acompañada todavía en muchas regiones de foros, «rabassas», censos enfiteúticos y distintas formas de aparcería. Y si bien el Código Civil establecía el principio general de redención de cargas y gravámenes para la propiedad individual (art. 1.608), relegó a una ley especial la solución de los conflictos que suscitaban los foros en Galicia y las «rabassas» en Cataluña (art. 1.611). El largo Título VII del Código Civil dedicado a los censos en realidad sirve (sirvió) para encubrir la falta de voluntad política para abordar los conflictos entre cultivadores y perceptores de cánones y rentas.

En fin, no puede olvidarse que el Código Civil no es en España un código unitario, ya que en la Ley de Bases se reconoció de forma expresa el respeto por los derechos propios de las provincias forales. De forma que la variedad de establecimientos agrarios y de diferentes sistemas de derecho sucesorio y organización patrimonial de la familia subsistieron y subsisten hoy en España: en Galicia, Vizcaya, Guipúzcoa, Navarra, Aragón, Cataluña, Baleares, Valencia y algunas comarcas más de Extremadura y León.

El arrendamiento a término no siempre y en cualquier circunstancia es la figura más adecuada para el desarrollo de la agricultura y la composición de intereses en juego en una sociedad moderna en la que se ha instituido el

mercado de tierras, trabajo y capitales como regulador general de los intercambios. Sin embargo, va a ser la figura en la que se van a centrar las críticas y las propuestas de reforma a lo largo de todo el siglo xx, lo que no es casual, ya que el arrendamiento a término y precio cierto es la figura contractual típica de la agricultura capitalista.

Las razones por las que se desarrolla la crítica y se exige un tratamiento específico para los arrendamientos rústicos al poco tiempo de la promulgación del Código Civil son bastante conocidas: la crítica al voluntarismo e individualismo jurídico desde posiciones socializantes del derecho, la crisis agraria de finales del xix, que afectó duramente a países como España, el incremento de la conflictividad en los campos y la exigencia de reconocimiento del valor del trabajo y la protección de los cultivadores frente al desahucio y los riesgos. En suma, las exigencias que plantea en una sociedad industrial el trabajo y el capital con respecto a la propiedad privada y la renta de la tierra. Son tantos los factores que no es posible encontrar un juicio compartido sobre la relevancia de cada uno de ellos, al mismo tiempo que permiten comprender las diferencias de unos países a otros y de unas regiones a otras dentro de cada país.

Uno de los más importantes comentaristas del Código Civil español, Q. M. SCAEVOLA, formulaba en 1915 una propuesta: *el arrendamiento, derecho real, garantido contra terceros en caso de enajenación, por largo plazo, transmisible por sucesión directa, convertible en dominio pleno por el transcurso de cierto número de años, mediante la aplicación de parte del canon a la capitalización y pago de su valor, sujeto a retracto y reducción de la renta en todos los casos fortuitos no dependientes de la voluntad del llevador, y garantido con la indemnización de todas las mejoras culturales que hayan cedido en aumento de valor o producción del mismo.*

Pues bien, con matices, la propuesta de SCAEVOLA se irá realizando en la legislación especial de arrendamientos a lo largo del siglo xx, desde las primeras leyes promulgadas en los años veinte, pasando por la LAR de 1935 y terminando con la LAR de 1980. No es cuestión de detenerse en unas notas como estas a realizar una exposición y valoración detenida de la experiencia jurídica de todo el siglo xx, sino sólo llamar la atención en aspectos fundamentales que tienen importancia en el largo plazo, o bien en acontecimientos que suponen un punto de inflexión en las transformaciones de la relación arrendaticia.

Lo primero y fundamental a tener en cuenta es que en una sociedad moderna la moneda ejerce e impone sus razones a la tierra, muchas veces en alianza con el trabajo, y esa exigencia se manifiesta ya en la gran transformación jurídico-política que producen las grandes revoluciones de finales del xviii. Pero la propiedad privada libre e individual de la tierra, una vez reconocida y generalizada, plantea problemas al desarrollo de una so-

ciudad industrial y una agricultura capitalista, y serios problemas en relación con el derecho a la existencia y la tutela de los cultivadores no propietarios. Tal cosa se puso de manifiesto muy pronto en Inglaterra y también en Francia.

A finales del XIX un gran jurista, GIERKE, dijo: «la propiedad obliga». En particular la propiedad de la tierra. Y si el propietario no cultiva y cede la tierra, la renta constituye un obstáculo para la mejor capitalización de la agricultura, y vienen a menos las razones de tutela si se entiende que el fundamento de la propiedad reside en el trabajo, como admitía hasta el mismo LOCKE. La renta remunera sólo un título de propiedad, y las razones del trabajo y del capital se hacen valer contra la renta de la tierra. Además, la estructura profundamente desigual de las explotaciones agrícolas y las características específicas del proceso productivo y del mercado de productos agrícolas permiten comprender que en una sociedad industrial moderna: *no se puede dejar de intervenir y gobernar las relaciones agrarias de producción e intercambio, pero no se debe intervenir más allá de ciertos límites: la garantía de la propiedad privada como institución y al mismo tiempo el reconocimiento del poder de empresa y el valor del trabajo*. Esos límites se traspasaron en los países del Este e incluso, en parte, en países como México, pero son los límites que establecen las Constituciones de la posguerra en los países occidentales y dentro de los que se mueven las leyes especiales de arrendamiento rústico.

Prácticamente en todos los ordenamientos de los países europeo-occidentales se han promulgado leyes especiales de arrendamientos rústicos tendentes a remover o mitigar los obstáculos que presenta la propiedad privada de la tierra, en particular cuando los propietarios no cultivan. Y por ello la legislación sobre arrendamientos se muestra como un observatorio privilegiado para analizar las transformaciones jurídico-políticas del siglo XX.

Más en concreto, los acontecimientos más importantes que hay que tener en cuenta para comprender las relaciones arrendaticias en España, de forma muy breve, son los siguientes:

Uno. La LAR de 1935 se realizó a instancias de un ministro social-cristiano (JIMÉNEZ FERNÁNDEZ) que tuvo grandes dificultades para que fuera aceptada por la mayoría conservadora en las Cortes y en el Gobierno, pero en los años treinta España habría tenido de todos modos una Ley de Arrendamientos Rústicos especial, por la sencilla razón de que la oligarquía terrateniente ya no contaba ni con la fuerza socio-política, ni con la cultura jurídica dominante, ni con los resortes del poder económico y administrativo. Se evitó y se frustró la reforma agraria republicana de reparto de la propiedad de la tierra porque la oligarquía financiera interna y los centros de decisión de poder en el exterior decidieron apoyar la sublevación armada de los militares, pero tras la Guerra Civil se mantuvo en vigor, con modificaciones, la LAR de 1935,

ley que ya recoge gran parte de las propuestas de reforma del arrendamiento rústico de forma completa.

Ahora bien, ni la LAR de 1935 ni las posteriores de los años cuarenta y cincuenta han regulado el arrendamiento como contrato «para la empresa agraria». La legislación arrendaticia especial durante la mayor parte de la Dictadura fue un instrumento más de colonización y gobierno de relaciones agrarias, que buscaba la tutela y estabilidad de los cultivadores personales y remover en parte los obstáculos de la renta de la tierra. Fue la explotación de los trabajadores asalariados y las medidas de apoyo a la propiedad en general (grandes obras, regadíos, casi nula imposición fiscal) lo que propició el proceso de acumulación en el sector agrario. El profesor Cossío denunció el uso de la figura del arrendamiento como instrumento de reforma de estructuras agrarias y las medidas incoherentes de tutela de los pequeños cultivadores, tales como las sucesivas prórrogas y el contradictorio derecho de acceso a la propiedad.

Dos. Durante los años sesenta, tras un cambio de rumbo en la política económica en general y agraria en particular, gracias a las remesas de divisas de los emigrantes, a las inversiones extranjeras en un país casi virgen y a la propia acumulación interna de capital, la agricultura en España comienza a «industrializarse», a mecanizarse y a capitalizarse, conociendo ya otros problemas distintos de los tradicionales. Ahora bien, junto a una agricultura capitalista pujante, subsisten cientos de miles de muy pequeñas explotaciones, cientos de miles de jornaleros sin tierra y sin trabajo la mayor parte del año y, por ello, subsisten problemas de reforma agraria en relación con la propiedad de la tierra. Pero la función fundamental de la legislación especial sobre arrendamientos sigue siendo la de estabilizar a los pequeños arrendatarios (mediante sucesivas prórrogas), gobernar el éxodo rural (intentando fijarlos a la tierra) y reducir los costes de producción agrarios aunque de forma contradictoria. En suma: no una agricultura, sino varias agriculturas, con una estructura socio-económica desigual, lo que de alguna manera se manifiesta y al mismo tiempo reproducen las leyes de arrendamientos al diferenciar entre arrendatarios y su diferente grado de protección. Y se manifiesta también en la importancia que siguen teniendo las aparcerías aunque en muchas ocasiones encubren relaciones laborales.

La profunda desigualdad estructural de las explotaciones agrícolas en España se remonta al siglo XVI y subsiste aún cuando se aborda la reforma de los arrendamientos en 1980. Esto pone de manifiesto que el arrendamiento, ya sea en su configuración liberal, ya sea en la legislación especial, no influye en la estructura de las explotaciones de forma importante, a no ser que vaya acompañado de otras medidas de reforma agraria. Desde finales de los sesenta ya se reclamaba una reforma de la legislación sobre arrendamientos, poniendo énfasis en el arrendatario como empresario, pero tal cosa no pudo realizarse hasta el cambio de régimen jurídico-político.

Tres. La LAR de 1980, de aplicación a todo el territorio nacional (igual que las anteriores), con alguna excepción (Galicia), se promulga después de un acuerdo amplio de todas las fuerzas sociales y políticas ya bajo la vigencia de la Constitución de 1978. Fruto de un amplio consenso, la ley no terminaba de agradar a nadie del todo y con el correr de los años ha sido objeto de críticas cada vez más aceradas. La LAR de 1980 es un producto típico del «pacto socialdemócrata» que presenta obviamente peculiaridades nacionales y regionales dentro de España. Quizá por vez primera se puede hablar en el ordenamiento español de la construcción legal del arrendamiento rústico como contrato para la empresa. Y así lo pone de manifiesto la centralidad de la figura del profesional de la agricultura, el reconocimiento expreso del poder de dirección y gestión de la explotación (facultad para decidir y variar el tipo de cultivo). Así lo pone de manifiesto la regulación sobre la renta y las mejoras, y tal cosa no queda desmentida por el importante papel del Instituto de Reforma y Desarrollo Agrario o el equivalente en las Comunidades Autónomas. La LAR del 80 también es la más completa en cuanto a reconocimiento de derechos de prelación o adquisición preferente a favor del arrendatario, y establece un plazo de duración del contrato que puede llegar a los 21 años en general. Como ya era tradicional, la ley regula también las aparcerías y otras figuras específicas como los arrendamientos parciarios.

Pero una ley de arrendamientos especial como la LAR de 1980 choca con la diversidad y desigualdad existente en las estructuras agrarias y no hace las cuentas en serio con las aparcerías. La LAR es una norma muy contradictoria en un tiempo en el que el problema fundamental ya no es la concentración de la propiedad de la tierra, sino la concentración de capital en la agricultura, y las grandes dificultades por las que atraviesan la mitad de las explotaciones de tipo familiar y la agricultura de grupo que no acaba de despegar en España.

No disponemos aún de estudios que confirmen o desmientan ciertas apreciaciones que se han hecho con respecto a la Ley de 1980, en el sentido de su proteccionismo excesivo a favor de los arrendatarios y de la rigidez de su disciplina, lo que provocaría un retraimiento en el mercado de tierras así como la proliferación de prácticas fraudulentas. Seguramente algo de cierto hay en esas apreciaciones, pero también hay que tener en cuenta que la finalidad de la ley era la formación o consolidación de empresarios agrarios, titulares de explotaciones familiares principalmente, aunque bajo su ámbito caen también los arrendamientos de pequeñas parcelas a agricultores a tiempo parcial o que no son empresarios agrícolas. Y claro es que una ley de esas características se muestra poco adecuada a las estructuras agrarias existentes en España, cosa que no es la primera vez que ha sucedido.

En 1995 se produjo una reforma parcial de la ley, en el sentido de perfilar la figura del profesional de la agricultura como agricultor a título principal,

y de reducir el tiempo de duración del contrato y suprimir el derecho a prórroga del arrendatario. La reforma del 95 se lleva a cabo en el seno de la ley agraria más importante de los años noventa en España: la Ley de Modernización de las Explotaciones Agrarias, en la que se sienten ya los vientos de liberalización.

Desde la LMEA de 1995 se han constituido en España unas 80.000 explotaciones agrarias prioritarias y se ha incrementado la superficie en arrendamiento en 2,5 millones de hectáreas, al mismo tiempo que ha disminuido la población activa dedicada al sector agrario y se ha reducido mucho el número total de explotaciones. La mayor parte de los agraristas han valorado positivamente la Ley del 95, pero ya había entonces quien proponía una reforma «a fondo» del modelo legal de arrendamiento rústico, y es lo que ha hecho la LAR de 2003 que vamos a estudiar a continuación.

3. LA LEY DE ARRENDAMIENTOS RÚSTICOS DE 2003

3.1. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Según la EM, el objetivo fundamental que se propone la ley es *la mejora de la competitividad y la consolidación de explotaciones agrícolas viables*. La nueva norma pretende sentar las condiciones jurídicas para que el arrendamiento se convierta en un instrumento fundamental de reforma de estructuras, aprovechando una coyuntura muy particular: la próxima jubilación de cientos de miles de titulares de explotaciones y la presumible puesta a disposición en el mercado de buena parte de los 4,5 millones de hectáreas correspondientes a esas explotaciones. Por ello, la vía para alcanzar el objetivo consiste en la liberalización del mercado de tierras, con el consiguiente desmantelamiento de la legislación anterior. Como ha señalado en su Dictamen el Consejo de Estado, la nueva Ley sirve a la mayor circulación y optimización de recursos inmobiliarios rústicos, vinculando las explotaciones a las rápidas y continuas alteraciones de rumbo de la PAC, propiciadas por un entorno cambiante con mercados internacionales extremadamente competitivos.

3.2. LA LIBERTAD DE PACTOS Y EL CONTENIDO IMPERATIVO DE LA LEY

Los contratos de arrendamiento de fincas rústicas se regirán por lo expresamente pactado por las partes, siempre que no se oponga a la presente Ley. Supletoriamente regirá el Código Civil y en su defecto los usos y costumbres que sean aplicables (art. 1.2).

El contenido imperativo indisponible de la ley es mínimo. A) La duración mínima es de tres años (art. 12.1). B) La facultad para determinar el tipo de cultivo corresponde al arrendatario (art. 8.1).

Los contratos de arrendamiento de explotación agrícola se regirán por lo expresamente acordado por las partes y por las disposiciones de la ley que sean compatibles con su naturaleza y siempre en defecto de lo que las partes hayan acordado. El mínimo indisponible en este caso hace referencia a la duración de tres años (art. 8.1) y a la facultad de gestión del arrendatario en el ejercicio de su actividad empresarial, si bien, según contrato (art. 8.3).

La más amplia libertad de pactos rige para las aparcerías (art. 29) y para la aparcería asociativa, aunque «cada contrato es lo que es», cosa que tiene en cuenta el legislador en materia de aparcerías cuando encubren una relación laboral, y ha de tener en cuenta el intérprete a la hora de calificar los supuestos y determinar los límites a la autonomía privada.

3.3. ÁMBITO DE APLICACIÓN PERSONAL

Pueden ser arrendatarios y arrendadores toda clase de personas físicas y jurídicas. Incluso se reconoce capacidad a las comunidades de bienes. Se exige la capacidad para contratar según el derecho común o la exigida a las personas jurídicas según sus estatutos (art. 9).

En cuanto a los arrendatarios extranjeros sólo quedan excluidos las personas que no sean residentes permanentes o las personas de los Estados que no apliquen a los españoles el principio de reciprocidad.

En suma, la nueva ley acaba con las figuras del cultivador personal y el profesional de la agricultura que han protagonizado las leyes de arrendamientos durante casi todo el siglo xx, y se desentiende de la protección de la explotación familiar y jóvenes agricultores.

3.4. ÁMBITO MATERIAL

Ya hemos adelantado que la Ley contempla los arrendamientos de fincas rústicas, los arrendamientos de explotaciones agrícolas, las aparcerías y las aparcerías asociativas. El supuesto de la Disposición Adicional primera no es un arrendamiento *ad meliorandum*, sino que recoge la facultad de las partes para pactar que la renta consista en la mejora o en la transformación a realizar.

Los derechos y cuotas de producción podrán integrarse en el contrato según pacto, y a salvo de lo dispuesto en el derecho interno o comunitario (art. 3).

En todos los supuestos, la referencia jurídico-material es a los aprovechamientos principales de las fincas rústicas, lo que exige delimitar con cuidado el concepto de finca rústica en relación con la actividad agraria principal. Algo que puede suscitar algunas dudas en el arrendamiento de pastos a la hora de calificarlo como aprovechamiento principal.

La Ley permite que sobre una misma finca puedan realizarse dos o más contratos simultáneos de arrendamiento, siempre y cuando se hagan sobre distintos aprovechamientos principales (agrícola, ganadero y forestal) y sean compatibles. Salvo pacto expreso, el aprovechamiento de caza no queda incluido (art. 5).

La Ley delimita con cierto detalle su ámbito de aplicación, aunque no siempre lo hace con buena técnica.

En el artículo 5 alude a supuestos que no se consideran arrendamientos, por lo que realmente sobra, teniendo en cuenta lo dispuesto en los artículos 1 y 2.

Más interés tiene el artículo 6 dedicado a los arrendamientos excluidos, que en rigor sobra también si se hubiese precisado un poco mejor el concepto legal. Hay arrendamiento rústico especial cuando se ceden las fincas o explotaciones para ejercer una actividad agraria principal, y esto ya está dicho en los artículos 1, 2 y 4. Sin embargo, la Ley establece una serie de excepciones, bien porque la finalidad del contrato no sea la cesión para una actividad agraria principal, bien porque el arrendamiento sea para un aprovechamiento puntual de temporada o de tierras labradas y preparadas por cuenta del propietario, o bien de fincas con un régimen especial (art. 6).

Por último, en el artículo 7 se alude a supuestos de inaplicación que, en general, también resultan obvios, ya que alude al arrendamiento de fincas urbanas, o que constituyan suelo urbanizable según las leyes y planes de urbanismo, o bien sean fincas accesorias cuyo aprovechamiento principal no sea el agrario.

Para concluir este apartado hay que señalar que el arrendamiento de invernaderos queda excluido de la ley aunque no se contemple la excepción de forma expresa. Así debe interpretarse, no sólo porque la ley tiene como referente fundamental el ejercicio de la actividad agraria en fincas rústicas, sino porque de una interpretación de conjunto y sistemática se desprende que sus reglas no tienen mucho sentido en un arrendamiento de invernadero y su economía. Las explotaciones ganaderas de tipo industrial sí están expresamente excluidas [art. 6.4.d)], aunque su delimitación precisa también puede plantear problemas.

3.5. ÁMBITO TERRITORIAL

La Ley es de aplicación en todo el territorio nacional, sin perjuicio de la normativa de aplicación preferente que dicten las Comunidades Autónomas con competencia en materia de Derecho Civil Foral o Especial (Disposición Final segunda). La Ley, como no puede ser menos, salva la competencia de las Comunidades Autónomas con derecho propio de forma expresa, aunque tampoco esto era necesario. En todo caso, sólo Galicia dispone hoy de una Ley de Arrendamientos Rústicos, ya que en Navarra se han recibido las leyes especiales de ámbito estatal, y en otras comunidades no se han promulgado (salvo error) leyes especiales completas sobre arrendamientos rústicos, sino sobre arrendamientos históricos, como en la Comunidad Valenciana o en la propia Galicia.

3.6. ÁMBITO TEMPORAL

La ley entró en vigor el día 27 de mayo de 2004 (Disposición Final tercera), y deroga expresamente la LAR de 1980, el artículo 28 de la Ley de Modernización de Explotaciones Agrarias y la Ley 1/87, sobre prórroga de determinados contratos de arrendamientos y acceso a la propiedad, así como el Real Decreto que organizaba el Registro especial de Arrendamientos, la Orden sobre contratos tipo y las Órdenes sobre las Juntas Arbitrales de arrendamientos rústicos.

La DT 1.^a declara la irretroactividad total de la ley con respecto a los contratos celebrados antes de su entrada en vigor, declaración innecesaria, como dice algún comentarista, en buena técnica legislativa, ya que el Código Civil establece el principio general de irretroactividad. Pero es que en el Proyecto del Gobierno sí se contemplaba algún grado de retroactividad, de ahí que la cuestión preocupara especialmente.

3.7. LA RELACIÓN ARRENDATICIA EN LA LEY

A) *Forma y documentación del contrato (art. 11)*

El Código Civil establece el principio de libertad de forma y no se exige ninguna forma especial como requisito de validez del contrato. Por ello, aunque la ley diga que los contratos deberán constar por escrito (art. 8), la plasmación del acuerdo en documento privado no ha de considerarse como requisito de validez. La regla ha de interpretarse de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 1.278 a 1.280 del Código Civil. La Ley llama la atención

acerca de la importancia de la documentación del contrato a efectos de prueba o fijación de su contenido, pero el principio que sigue la LAR es la libertad de forma, siguiendo lo dispuesto en el Código Civil.

La Ley faculta a las partes para compelerse recíprocamente a la formalización del acuerdo en documento público así como para la constitución del inventario.

En el arrendamiento de explotación el inventario puede realizarse después de la celebración del contrato, aunque ello pueda plantear algún problema, como se ha puesto de manifiesto en el arrendamiento de industria.

B) *La renta. Capítulo V. Artículos 13 a 16*

Apenas hay cosas dignas de resaltar más allá del principio de libertad de pactos extensible a las cláusulas de estabilización. Por tanto, se ha producido un cambio de importancia con respecto a la LAR de 1980 en esta materia, aunque hay que tener en cuenta que el Capítulo VI, dedicado a gastos y mejoras, también hace referencias a la renta, por ejemplo, en los artículos 18 y 19, supuestos de reducción y revalorización proporcional de renta relacionados con la capacidad productiva de la finca.

C) *Gastos y mejoras (arts. 17 a 21)*

En este apartado también se han producido importantes modificaciones con respecto a la Ley anterior, no sólo porque ahora se establece una duración menor, sino también porque se ha cambiado el sentido y función de las mejoras y la composición de intereses que hace la ley en defecto de pacto. La terminología legal no es muy precisa y afortunada, ya que intercambia los conceptos (gastos, mejoras, inversiones con obras) y utiliza el mismo concepto mejoras para designar cosas distintas.

Interesa resaltar la preocupación del legislador por la modernización de los regadíos hasta el punto de que los recoge primero en el artículo 19 como «otros gastos a cargo del arrendador», y después en el artículo 20 como mejora de regadío que sea propia del empresario agrario en el desempeño normal de su actividad. El arrendatario habrá de acometer la obra incluso por acuerdo firme de una Comunidad de Regantes, y sin tener derecho por ello a una rebaja de la renta. En realidad no es fácil saber en todo caso cuándo las obras de modernización de regadío son de cuenta del arrendador y cuándo del arrendatario, y la compleja relación del asunto con las competencias de la Administración de Aguas, las Comunidades de regantes o las empresas que realizan obras de modernización.

La Ley presume que las mejoras hechas durante el arrendamiento lo han sido por el arrendatario (art. 20.3). Pero junto a las «mejoras» del artículo 20, la ley alude en el artículo 21 a las «mejoras útiles y voluntarias» de cualquier naturaleza que sean, que se rigen por lo pactado por las partes o en su defecto por lo dispuesto en el Código Civil para el poseedor de buena fe. Este es otro ejemplo de empeoramiento no sólo en el rigor conceptual y en la técnica legislativa, sino también en lo que se refiere al tratamiento jurídico que recibe el arrendatario que realice mejoras útiles. Según el Código Civil, el arrendador podrá optar entre satisfacer su importe o abonar el aumento de valor que por ello haya adquirido la cosa. En realidad, después de leer atentamente el artículo 20, relativo a reparaciones, mejoras e inversiones propias del empresario, no se sabe bien a qué supuestos puede referirse el artículo 21 que presenten alguna relevancia desde el punto de vista agrario.

D) *Enajenación, cesión y subarriendo. Artículos 22 y 23*

La ley ampara al arrendatario en el goce y disfrute de la finca durante todo el tiempo de la duración mínima del contrato o de la prórroga tácita que esté en curso (art. 22). Por tanto, los adquirentes de la finca se subrogan en la posición jurídica del arrendador. La posesión y la ley operan como dispositivos de publicidad del derecho del arrendatario, por lo que no es muy acertado decir que el arrendamiento actúa en el tráfico como un gravamen oculto.

En cuanto a la cesión y el subarriendo también se rigen por lo dispuesto por las partes dentro de unos límites que señala el artículo 22: que sean por la totalidad de la finca o explotación; por todo el tiempo que reste y por una renta no superior a la pactada entre arrendador y arrendatario. En la práctica este precepto o será defraudado o bien actuará como impedimento a cesiones y subarriendos, que no serán habituales, teniendo en cuenta el plazo de duración tan corto, aunque nada excluye los pactos y la tácita reconducción.

E) *La terminación del arrendamiento*

La ley distingue: a) supuestos de terminación en general; b) supuestos de resolución, y c) supuestos de rescisión.

Entre los primeros merece destacarse la facultad de desistimiento unilateral del arrendatario al término del año agrícola, notificándoselo con un año de antelación al arrendador [art. 24.d)].

En los supuestos de resolución planteará algunos problemas la calificación del supuesto de «incumplimiento grave de la obligación de mejora o

transformación», puesto que se emplea una terminología un tanto obsoleta en materia de incumplimiento, que además presenta peculiaridades en materia agraria. Sin embargo, la ley contempla como justificado el supuesto de no explotación o incluso el cambio de destino de la finca cuando sea en cumplimiento de programas y planes cuyo cumplimiento sea necesario para la percepción de ayudas o compensaciones en aplicación del derecho interno o comunitario. Se trata de una regla de coyuntura, que deja otros supuestos importantes fuera y que tampoco es muy afortunada.

Por último, en otro ejemplo de uso «alegre» de las palabras, la ley denomina rescisión a los supuestos de incumplimiento por cualquiera de las partes de la obligación de satisfacer gastos de conservación y mejoras.

En cualquier caso hay que subrayar que ya no puede hablarse de *numerus clausus* de causas de terminación del arrendamiento, tanto por lo dispuesto en el artículo 1 de la Ley con carácter general, como por lo que se desprende del artículo 24.h) o del artículo 25.2.

3.8. NORMAS PROCESALES Y ARBITRAJE

La competencia para resolver los litigios que se presenten con respecto a la aplicación de la LAR corresponde a los juzgados y tribunales del orden civil (art. 33) en relación con lo dispuesto en la Ley de Enjuiciamiento Civil de 2000, que establece como regla general para los arrendamientos el juicio ordinario, salvo los supuestos de falta de pago de la renta o cantidades asimiladas a ella y la terminación por extinción del plazo que se tramitan por las normas del juicio verbal.

Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 33, las partes podrán someterse al arbitraje en los términos previstos por la Ley de Arbitraje de 23 de diciembre de 2003.

4. LA NUEVA LAR EN TIEMPOS DE GLOBALIZACIÓN

4.1. VALORACIÓN DESDE EL PUNTO DE VISTA INTERNO

El Consejo de Estado aplaudió el Proyecto de Ley porque se inspira en principios considerados de validez eterna: la autonomía de la voluntad y libertad de la propiedad, sin olvidar la tutela de la empresa. Una ley que vuelve al derecho común. Una ley clara y flexible, con pocas disposiciones, no como las que se suelen hacer en estos tiempos.

Y la verdad es que en una primera lectura sorprende gratamente al jurista encontrarse con un texto como el de la LAR con poco más de treinta artícu-

los, hasta el punto de que algunos capítulos sólo contienen un artículo. Para algunos agraristas como LUNA SERRANO, la reforma de los arrendamientos rústicos debió consistir, pura y llanamente, en su desaparición como figura especial típica y legal, realizando las modificaciones oportunas en el Código Civil de 1889.

Pero la primera impresión va desapareciendo poco a poco, a medida que se relee el texto y se profundiza en el mismo, algo para lo que el Consejo de Estado no tuvo mucho tiempo. La Ley es compleja en su entendimiento porque introduce un orden jurídico nuevo, figuras nuevas que no conocen aún tratamiento jurisprudencial, así como gran cantidad de remisiones al Código Civil, a las leyes especiales, al derecho comunitario, a los usos y las costumbres. De manera que puede afirmarse sin exageración que la LAR de 1980, mucho más larga y completa, presentaba menos problemas en su interpretación, porque además, en general, estaba mejor redactada.

Hay que tener en cuenta que en los últimos seis meses de la legislatura el Gobierno envió a las Cortes más de treinta proyectos de ley importantes, con el verano de por medio. En tan corto espacio de tiempo no hay órgano legislativo capaz de hacer un buen trabajo. Los debates parlamentarios de la LAR no dan para mucho, puesto que los grupos de oposición intentaron paralizar la reforma, y cuando no lo consiguieron acudieron con sus propios proyectos como enmiendas, sin entrar en un verdadero debate sobre el texto propuesto por el Gobierno, que con leves modificaciones es el texto finalmente promulgado en el *BOE*.

La Ley se llama de Arrendamientos Rústicos, pero contempla cuatro importantes figuras diferentes: el arrendamiento de finca, el arrendamiento de explotación, la aparcería y la aparcería asociativa. Se ocupa ante todo del arrendamiento de finca y en lo que sea de aplicación, al arrendamiento de explotación y a la aparcería salvo pacto en contrario. Por tanto, el Capítulo I, dedicado a las Disposiciones Generales, no es muy acertado en su contenido y en su sistemática, ya que incluye, por ejemplo, las definiciones de arrendamiento rústico (en realidad de finca o fincas o parte de una finca) y arrendamiento de explotación.

Ya hemos dicho antes que algunos de los artículos del Capítulo I sobran realmente, y sólo desde una mentalidad un tanto leguleya hay quienes se empeñan en enumerar listas de supuestos excluidos, olvidando los principios básicos de la lógica en la interpretación y aplicación del derecho.

En cuanto al arrendamiento de explotación se van a suscitar algunos problemas, porque la Ley apenas se ocupa del mismo por falta de experiencia jurídica. En la Ley parece latir la idea de explotación como «fundo con instrumentos», y por ello se puede comprender su inclusión en una ley de arrendamiento de fincas, pero tampoco queda excluida la explotación agrícola como actividad agraria organizada, esto es, como una red de derechos, con-

tratos y obligaciones. En todo caso no es libérrima decisión de las partes calificar o no un arrendamiento de explotación, como parece sugerir la ley.

Otro tanto se puede decir de la aparcería asociativa, figura a la que sólo se hace una referencia. En suma, el título de la ley es engañoso y está mal puesto.

También puede criticarse, y así se ha hecho, el artículo 3, relativo a los derechos de producción, junto a los que aparecen otros derechos «inherentes a las fincas», ya que se trata de supuestos distintos, con distintos problemas que al final hay que salvar acudiendo a la normativa estatal, autonómica o comunitaria, como en tantas otras ocasiones.

Las reglas sobre la formalización y documentación del contrato no se han meditado lo suficiente y a la vista del texto casi mejor se hubiese prescindido de ellas.

El capítulo de gastos y mejoras y el dedicado a la terminación del arrendamiento son manifiestamente mejorables tanto en el uso del vocabulario como en la delimitación de supuestos. Y es que la ley no estaba tan bien pensada como dijo el ministro en su presentación, y las discrepancias en torno a la reforma eran más profundas de lo que parece. Al final se ha presentado una ley de contratos que cada vez tienen menos de agrarios.

Pero quizá lo más importante no es lo dicho hasta ahora. Lo más importante es que la nueva LAR desarrolla una política del derecho que rompe hasta con los principios establecidos en el Tratado de Roma y es expresión de una nueva alianza nacional entre la propiedad de la tierra y el capital. La tutela del trabajo y de los productores no está presente en la nueva ley más de que un modo indirecto o muy puntual en la aparcería. La alianza entre la tierra y el capital se pone de manifiesto en las reglas sobre capacidad, duración mínima del contrato, gastos y mejoras, o inaplicación del contrato, entre otras. Y es que la tierra no es sólo un factor de producción en la actividad agraria, sino que es también un activo patrimonial cuyo precio viene determinado por otros indicadores distintos a la producción agrícola, más aún en un país como España que está a la cabeza de la UE en actividad constructora inmobiliaria.

La Ley rompe con una tradición de tutela a la explotación familiar agraria que se evidenciaba tanto en las figuras de los arrendatarios protegidos como en los dispositivos de tipo sucesorio en la relación arrendaticia. De manera que puede afirmarse que se ha producido una gran transformación en la relación tierra, trabajo, capital, familia y la actual forma de Estado de prevención y control, que guarda poca relación con el Estado de Derecho de la tradición liberal francesa.

La ausencia de la Administración agraria en la relación arrendaticia es sólo aparente. La intervención del Estado en la agricultura sigue siendo imprescindible por mucho que haya cambiado la forma, y se manifiesta tanto en

las políticas de ordenación del territorio como en las medidas de prevención y control de la sanidad animal y vegetal. Se manifiesta en el gobierno de los flujos migratorios y de la mano de obra, tanto como en las medidas de organización del mercado de productos agrarios. De manera que habría que preguntar dónde está la vuelta al derecho común de la LAR y qué tipo de ilusión es esa que habla de autonomía de voluntad en un mundo de oligarcas y monopolios.

4.2. VALORACIÓN DESDE EL PUNTO DE VISTA EXTERNO

En un artículo publicado en la revista *La Ley*, el 17 de diciembre de 2003, se subraya lo siguiente: «los cambios introducidos por la nueva Ley van claramente encaminados a que sean a partir de ahora las personas jurídicas (principalmente las que revisten forma societaria, aunque sin cerrar el paso a otras entidades) las que se hagan cargo de tomar el relevo de la titularidad de las explotaciones agrarias en España, ante el declive acelerado del número de personas físicas al frente de ellas. Lo que seguramente llevará a una concentración de las empresas agrarias resultantes y a la especialización de su producción, con arreglo a criterios de eficiencia económica».

El abogado ROBERTO SOTO, que así se expresa, llama la atención sobre el modelo de agricultura que a él le parece mejor, en lo que coincide bastante con el ministro saliente ARIAS CAÑETE. Pero una cosa es la realidad y otra los deseos, sin olvidarnos de las contradicciones. Veamos.

La nueva Ley pretende ser un instrumento fundamental para liberalizar ampliamente el mercado de alquileres y provocar una eficiente asignación mercantil del recurso tierra. Se supone que las mejores tierras que entren en el mercado van a parar a manos de los agricultores y empresas que estén dispuestos a hacer un uso eficiente de las mismas. Un mercado de tierras sin límites en cuanto a la extensión arrendada, y en el que se presume que la amplia oferta permitirá que los precios no sean muy elevados. Un mercado al que pueden acudir todos sin excepciones relevantes. Un mercado fluido y flexible por la corta duración previsible de los contratos y la posibilidad de ajuste casi constante. Un mercado sin los límites de los derechos de adquisición preferente. Un mercado sin interferencia aparente alguna de la Administración Pública.

Lo que no es cierto, porque durante los próximos años el mercado de alquileres de tierras y explotaciones no es ajeno a las ayudas (primas, desgravaciones, subvenciones) comunitarias y nacionales. Y no es ajeno a las políticas de ordenación del territorio relacionadas, por ejemplo, con el Plan Nacional de Regadíos o con los Planes de Desarrollo Rural. Por ello la amplia liberalización de los arrendamientos puede presentarse como coartada para otros fines menos confesables.

La LAR se presenta como un instrumento poderoso para un objetivo final: la creación o consolidación de empresas agrarias viables, eficientes y altamente competitivas. La LAR no tiene un fin en sí misma, sino fuera de la misma: abrir las puertas de par en par al capital en la actividad agraria. Por eso es una ley en la que pierde sentido toda referencia a los profesionales de la agricultura, a los derechos de adquisición preferente o a la larga duración de la relación, puesto que el capital no mantiene relaciones estables con nadie que no le sirva fielmente en su reproducción ampliada.

El objetivo es muy ambicioso puesto que pretende la modernización de las explotaciones agrícolas a través de un contrato de cambio. Y esto es demasiado para una Ley de Arrendamientos, como muestra la experiencia histórica, sobre todo si se hace al margen de una política agraria integral, de la que decía disponer el Gobierno saliente con alto grado de exageración.

Según los censos agrarios más recientes es cierto que cientos de miles de agricultores titulares de pequeñas explotaciones van a abandonar la actividad por jubilación o muerte. Es verdad que la mayor parte de la producción agraria en España la realizan empresas agrarias eficientes, muchas de ellas en forma societaria. Pero también es cierto que aún quedan y quedarán cientos de miles de pequeños agricultores y cientos de miles de explotaciones familiares agrícolas. Y esto explica que la nueva LAR no haya sido fruto del consenso como la de 1980. La ley sólo ha sido apoyada claramente por el Partido Popular y un sector de la organización agraria ASAJA. Prácticamente todos los demás grupos parlamentarios y las organizaciones agrarias UPA y COAG se han manifestado contrarias a la destrucción del régimen de arrendamientos que comenzó a levantarse en 1935. Y por eso hemos dicho aquí que el Decreto de 1813 se puede considerar antecedente. Es más, el Gobierno neoconservador y pseudo-liberal, apoyado por el Partido Popular, ha considerado que su misión era la de «desmontar el viejo régimen» y de ahí tantos homenajes manipulados a la figura del más famoso de los ilustrados españoles que fue JOVELLANOS.

Pero hay que insistir en un dato: la estructura de la agricultura en España es profundamente desigual, tanto por lo que se refiere a la propiedad de la tierra como a la estructura de las explotaciones, a las diferencias regionales y comarcales, y a los tipos de suelo, de cultivo, clima y otras muchas variables. Hay que insistir en que la Constitución Española y el Tratado de Roma contemplan objetivos que van más allá de la simple liberalización en busca de eficiencia productiva. El uso razonable de los recursos naturales no es ninguna broma, lo mismo que no es ninguna broma la tutela de los derechos sociales y el desarrollo rural. Y no es ninguna broma la cooperación con otros espacios socio-económicos, y no tanto un falso libre cambio o una absurda y engañosa competencia.

Es evidente que si se tienen en cuenta estas premisas, la cuestión de los arrendamientos se muestra un poco más compleja, y que los objetivos que se

marca la nueva Ley son, de una parte parciales y sectarios, y de otra parte ilusorios. El Gobierno saliente con sus ilusionismos sólo convenció al Consejo de Estado y a pocos más. Aunque el problema más serio no es la reforma de los arrendamientos rústicos.

El problema es que la PAC se encuentra en un mar de contradicciones, igual que el modelo de agricultura y ganadería industrial dominante. Contradicciones no sólo en los aspectos comerciales, sino también en los productivos y en su repercusión en las rentas de muchos agricultores y en la devastación de la biosfera. La invocación al desarrollo sostenible y la tutela ambiental que hacen los Tratados de la Unión se muestra como otro ilusionismo, con el que se intenta desviar la atención de las políticas neoconservadoras y pseudoliberales que se imponen día a día y que informan el núcleo duro de los Tratados y la PAC. La privatización y la liberalización de las políticas de ordenación del territorio conducen directamente a agudizar las contradicciones en un mundo en el que se enseñorean cinco grandes monopolios: el monopolio tecnológico, el monopolio en los mercados financieros, el acceso monopolista a los recursos naturales, el monopolio de los medios de comunicación y el monopolio de las armas de destrucción masiva. Monopolios en los que no parecen parar mientes los juristas que invocan día a día el nuevo credo sobre la liberalización y la competitividad.

La nueva LAR española va a propiciar con toda seguridad el acceso monopolista a la tierra de las sociedades mercantiles en muchas comarcas, que a su vez agudizarán las contradicciones del modelo de agricultura y ganadería industrial y una mayor desigualdad en las estructuras agrarias, que a su vez se intentarán reparar con algunos parches y medidas tomadas «con la mano humanitaria».

En suma: el arrendamiento liberado, el arrendamiento a término desempeña una función clara, la de posibilitar la entrada de capitales en la agricultura y con ello una específica y determinada reforma de las estructuras agrarias, que subordina directamente la explotación de la tierra a la agroindustria y al capital financiero, pero no la reforma de estructuras que requiere la situación actual de la agricultura en España que tome en serio los derechos sociales, el desarrollo sostenible y la cooperación con otros espacios socioeconómicos. Algunos, quizá muchos, no quieren comprender que la agricultura capitalista y su desarrollo actual ni siquiera es capaz de proporcionar la mercancía-alimento a gran parte de la humanidad. La lucha de las transnacionales agroalimentarias por cuotas de mercado es presentada como liberalización, y las grandes cadenas de distribución no tienen otro objetivo que el de garantizarse la reproducción ampliada de los capitales invertidos y presentar buenas cuentas de resultados en las juntas de accionistas. De los problemas de escasez y contaminación de las aguas, de los problemas de erosión y desertificación de los suelos, de los problemas de alimentación de gran parte

de los habitantes del planeta y de los problemas de cientos de millones de campesinos han de ocuparse las organizaciones humanitarias y los servicios de beneficencia gubernamentales, puesto que esos problemas importan poco o nada a los consejos de administración de la agroindustria y la gran distribución. Es más, muchas de las sociedades mercantiles que acuden hoy a la actividad agraria en Europa y en España lo hacen en busca de las primas y ayudas que proporcionará todavía durante unos años la PAC, que reparte migajas entre los pequeños agricultores y grandes sumas a las agroindustrias.

A la vista de todas estas contradicciones y retos, la cuestión agraria volverá a situarse en el centro de los debates y deberemos revisar de raíz muchos de los conceptos con los que operamos, así como replantear el sentido y función de las instituciones.

JOSÉ ANTONIO NAVARRO FERNÁNDEZ
Profesor Titular de Derecho Civil
Universidad de Granada