

La «declaración de aprovechamiento más beneficioso para la economía nacional» en la legislación de arrendamientos rústicos

RAMON FERRAN POCH
Abogado

El artículo 7.º de la Ley de 23 de julio de 1942 establece una nueva formulación legal del párrafo segundo del artículo 4.º de la Ley de 28 de junio de 1940 y crea en todos los contratos de arrendamiento de fincas rústicas la posibilidad de que sean éstos rescindidos por unilateral decisión del propietario «cuando éste se proponga edificar, establecer instalaciones industriales o nuevos cultivos o aprovechamientos forestales o de otra especie, que se consideren más beneficiosos para la Economía Nacional que los existentes», previa obtención de la correspondiente declaración de «aprovechamiento más beneficioso para la Economía Nacional» por el órgano administrativo competente, que en este caso es el Ministerio de Agricultura.

Antecedentes directos de la aludida disposición son el párrafo segundo del artículo 4.º de la Ley de Arrendamientos Rústicos de 28 de junio de 1940, fundamentalmente parecido al artículo 7.º de la Ley de 1942, que le da una nueva formulación, y el artículo 11 de la Ley de 15 de marzo de 1935.

Los precedentes doctrinales y remotos del contenido material de las normas reguladoras de la «declaración de aprovechamiento más beneficioso para la Economía Nacional», han de buscarse en las directrices político-económicas que parten del interés personal y privado de los particulares como fuente de riqueza general. El principio constituye uno de los postulados del llamado «nuevo intervencionismo estatal» que asigna a la Política Económica la función creadora de intereses privados con la mira puesta en la obtención de un bien general que nazca indirecta, pero forzosamente, del interés particular artificialmente creado por la ley.

La introducción en la legislación de Arrendamientos Rústicos de una norma que otorga al elemento arrendador de la relación contractual, la omnimoda facultad de sustraerse a las consecuen-

cias jurídicas normales del vínculo obligacional, dejándolo por su unilateral voluntad expirado y sin efecto, ofrece respecto de los principios clásicos del derecho civil el mismo contraste que la facultad contraria del arrendatario de prorrogar casi indefinidamente su posesión arrendaticia, aun después de la expiración del plazo contractual. En ambos casos se produce un apartamiento del principio de autonomía de la voluntad en la contratación, que se diferencia únicamente por el distinto contenido político de cada una de estas excepciones al principio tradicional del derecho común: la facultad de prórroga concedida al arrendatario responde evidentemente a la necesidad más sociológica que económica de asentamiento de los poseedores efectivos de las tierras en las zonas por ellos trabajadas. La facultad concedida al arrendador de poder dar por finalizado el contrato «antes de la expiración del término contractual o de la prórroga en curso» obedece, en cambio, a la existencia de unos fines político-administrativos de contenido preponderantemente económico, por tender a estimular al arrendador a la inversión de sus capitales en mejoras que se consideraran favorables para la realización del plan económico del Ministerio de Agricultura.

Una y otra disposición tiene, sin embargo, la común característica de sacrificar un derecho subjetivo particular y privado en aras del bien común. En el primer caso, el derecho sacrificado es la facultad del arrendador a hacerse con la posesión de la cosa arrendada al terminar el plazo contractual del arrendamiento. En el segundo caso, lo sacrificado es el derecho del arrendatario a usar pacíficamente de la posesión de la cosa cedida en arrendamiento durante todo el plazo que se hubiese fijado en el contrato.

La identidad del fundamento jurídico de una y otra excepción a las normales consecuencias contractuales tiene a nuestro entender decisiva importancia para la recta formulación del concepto «de lo social» en la legislación de Arrendamientos Rústicos. Este ha sido frecuentemente confundido con una supuesta tendencia de esta legislación a favorecer al arrendatario a expensas de los derechos e intereses del arrendador, cuando lo cierto es que la Ley social atiende preferentemente a la protección de unos intereses de orden público y general que ninguna relación pueden tener con un criterio de sistemática parcialidad en favor de uno de los sujetos de la relación obligacional (1). A pesar de la con-

(1) El principio contenido en el art. 7.º de la Ley de 23 de julio de 1942 en favor del arrendador constituye en este sentido un rotundo argumento contra esta equivocada tesis y pone de relieve que las limitaciones al principio de la autonomía de la voluntad en la contratación dejarían de tener carácter jurídico y repugnarían a la esencia misma del Derecho si se crearan exclusivamente en beneficio de una determinada clase y al margen de la directa y exclusiva consideración a unos intereses sociales colectivos. Este precepto prueba «positivamente» que la circunstancia de que sean precisamente los arrendatarios los generalmente favorecidos por el acotamiento del principio de autonomía de la voluntad sólo permite inducir que las más de las veces merecen

venencia político-administrativa de estimular la producción agrícola a través de medidas legislativas, cabe plantearse serias dudas sobre la justificación de la facultad concedida al arrendador de «dar por finalizado el arriendo antes de la terminación del plazo contractual», es decir, en plena vigencia de un compromiso válida y libremente pactado. Dados los fines políticos de la norma, es indudable que la Ley eleva implícitamente a categoría de postulado un presunto interés del arrendador en poner fin a una relación contractual que el propio arrendador ha consentido en crear. Ello equivale a partir de una idea que creemos exageradamente pesimista acerca de la efectiva voluntad de cumplimiento por una de las partes de un contrato de vigencia libremente consentida.

Mayor y verdadero fundamento tiene, en cambio, la facultad concedida por la ley al arrendador respecto de sus posibilidades de interrupción de la prórroga forzosa del arrendamiento. Es evidente que entonces la presunción de que éste tenga interés en poner fin a la situación descansa sobre la base más probable de que la prórroga, al no haber sido producto de una voluntad de las partes, ha de provocar el deseo natural de dejarla sin efecto por la que tiene que soportarla. En este aspecto resultaba más adecuada a la realidad la primitiva redacción del principio contenida en el párrafo segundo del artículo 4.º de la Ley de 1940, ya que en ella se limitaban las posibilidades rescisorias a este período de vigencia legal y forzosa del arrendamiento.

Dado que es lógicamente improbable que sean numerosos los casos en que el arrendador tenga interés en precipitar la expiración del arrendamiento antes del transcurso de su plazo, cabe preguntarse si los pocos supuestos que puedan realmente darse merecen ser tenidos en cuenta en el plan económico del Ministerio de Agricultura para justificar la promulgación de la norma en su presente extensión. Ello puede llevar consigo el inconveniente de dejar inoperante, sin apreciables ventajas materiales para la colectividad, un principio tradicional y clásico de obligado respeto a lo pactado de muy denso contenido moral.

La determinación de la naturaleza jurídica del derecho concedido por el artículo 7.º de la Ley de 23 de julio de 1942 al arrendador ofrece interesantes aspectos doctrinales. Las dificultades que se nos aparecen derivan principalmente de la concurrencia de los efectos administrativos de la «declaración de mejora de cultivo» con la realidad civil del contrato de arrendamiento que ha de quedar afectado por ésta. El carácter complejo y, en cierto modo, híbrido, de las situaciones concretas creadas al amparo de la Ley hace aconsejable tratar en primer término de la fase administrativa de declaración, y considerar después la fase judicial de ejecución, hasta la completa extinción del vínculo contractual.

más protección los intereses particulares de éstos, en razón de su mera coincidencia de hecho con los intereses sociales nacionales que la ley quiere amparar.

El acto administrativo de declaración debe solicitarse ante el Ministerio de Agricultura por el procedimiento especial regulado en la Orden de 1 de septiembre de 1943. Su característica más importante estriba en recoger el principio procesal de contradicción, al dar audiencia a los arrendatarios para que intervengan con sus alegaciones en la tramitación del expediente y «puedan presentar las pruebas que en defensa de sus derechos estimen oportunas» (art. 4.º).

Transcurrida esta fase probatoria resuelve discrecionalmente el Ministerio en atención a lo alegado en el expediente por los interesados y habida cuenta, indudablemente, de la prueba practicada por los arrendatarios en cada caso de comparecencia de éstos.

La obtención por el arrendador de una resolución estimatoria de sus pretensiones constituirá el presupuesto material («condición previa», dice la Ley) para la extinción anticipada del vínculo contractual. El derecho del arrendador dimana, pues, sustancialmente de la resolución administrativa recaída en el expediente, cobrando con ello naturaleza exclusivamente administrativa la facultad de dar por finalizado el arrendamiento.

Es interesante observar que, a pesar del contenido netamente administrativo del derecho del arrendador, la ley no señala procedimiento administrativo para su ejecución en caso de resistirse el arrendatario al abandono de la posesión de la finca. Nos explicamos la solución legal por afectar el acto del Ministerio de Agricultura a la subsistencia de vínculos contractuales civiles, que la ley ha creído conveniente confiar a la Jurisdicción ordinaria. El sistema constituye un interesante ejemplo de división del trabajo y de colaboración entre ambas jurisdicciones, producto de la complejidad de los elementos que integran la situación jurídica. El Órgano judicial desempeña, evidentemente, una función ejecutiva del derecho administrativo concedido al arrendador para rescindir el contrato civil e, indirectamente, de los fines de política económica (también administrativos) que con dicha declaración se persiguen.

De ahí se desprenden varias consecuencias fundamentales para plantear debidamente el problema del ejercicio del derecho concedido al arrendador: en primer lugar, el carácter ejecutivo de la función del órgano jurisdiccional reduce su misión a la apreciación de la efectiva existencia de los requisitos legales para que la ejecución del plan administrativo pueda llevarse a cabo.

En segundo lugar, y ello es consecuencia de lo anterior, queda vedado a la Jurisdicción ordinaria toda intrusión valorativa o modificativa del contenido material de la declaración administrativa, que es fruto del plan económico del Ministerio de Agricultura.

Y, por último, queda así justificada la inmediata ejecutoriedad de las sentencias de la Jurisdicción ordinaria declarativas del derecho del propietario.

Los efectos de la declaración del Ministerio de Agricultura son en el presente caso los normales de todo acto administrativo y, respecto de la determinación del momento de su ejecutoriedad, hay que tener en cuenta el principio de inmediata eficacia que informa esta rama del Derecho público y concluir en su automática efectividad, aun en el caso de interponerse recursos legales contra la misma. La «declaración» contenida en la resolución administrativa es la formulación jurídica de algo que la Administración tiene por cierto, y la exactitud del juicio oficialmente emitido, tiene realidad operante desde el instante mismo de su formulación (2).

El carácter personal de «prueba legal» del contenido del acto administrativo del Ministerio de Agricultura deriva formalmente del texto positivo de la disposición que comentamos. Establece, «para poder dar por finalizado el contrato o la prórroga en curso», el requisito fundamental de la previa obtención por el arrendador de la declaración de aprovechamiento más beneficioso. Es decir, sustantiva y adjetivamente se cumple la «condición» principal con este previo resultado del expediente administrativo. De ello se infiere que la función de la Jurisdicción ordinaria debe circunscribirse a apreciar judicialmente la efectiva existencia en cada caso concreto del requisito indicado, por no reconocérsele en la ley atribuciones para proceder a una nueva apreciación o a una modificación de lo que ya ha sido objeto de resolución en el expediente administrativo. Esta función, mediante un perfecto deslinde de las respectivas competencias, la Ley la reserva con carácter de exclusiva al Ministerio de Agricultura. El principio no puede considerarse en ningún caso contrario al postulado de libre apreciación judicial de las pruebas, pues el «Hecho jurídico» determinante de la facultad concedida al arrendador por el artículo 7.º de la ley de 23 de julio de 1942, nada tiene que ver procesalmente con una mayor o menor oportunidad de la resolución administrativa, ni con su mayor o menor perfección técnica, sino únicamente con la mera y válida existencia de la misma. Esta es precisamente

(2) El recurso contencioso administrativo sería improcedente por hacer uso la Administración de sus facultades discrecionales, y los únicos que cabría ejercitar serían los recursos recogidos en el Reglamento general de procedimiento administrativo del Ministerio de Agricultura (D. 14 junio de 1935). En cualquiera de estos y especialmente tratándose del recurso «extraordinario de revisión» no podrían paralizarse los efectos del acto, ya que si se interpusiere el primero lo impediría el art. 100 de la Ley de 22 de junio de 1904, y en el caso de ejercitarse el segundo lo vedaría el principio general en relación con el carácter «extraordinario» del remedio. No tendría fundamento sostener que una medida que la propia Ley denomina «extraordinaria» pudiera afectar en algún modo a la eficacia normal y ordinaria del acto administrativo realizado.

En el negado supuesto de que fuese viable la interposición del recurso contencioso administrativo contra la declaración administrativa, solamente podría paralizarse la inmediata eficacia de esta resolución si el arrendatario, después de haber interpuesto el recurso, consiguiese obtener del propio Tribunal la declaración expresa de suspensión provisional de su ejecutoriedad.

la característica de las llamadas «pruebas legales» en la moderna doctrina procesal.

El acierto de la solución legislativa es evidente, pues nadie mejor que el Organó administrativo puede ponderar adecuadamente el proyecto de mejora que haya propuesto el arrendador, así como su adecuación al plan político económico general que el propio Organó administrativo haya elaborado para incrementar la producción nacional.

Por otra parte, el principio de contradicción recogido en el artículo 4.º de la Orden de 1 de septiembre de 1943, que regula la tramitación del expediente, permite al arrendatario la impugnación del proyecto, si lo estima oportuno, evitándose de esta forma todo riesgo de indefensión. La tesis contraria llevaría implícito el reconocer a la Jurisdicción ordinaria unas atribuciones que, por ser meramente políticas, han de ser totalmente extrañas a su competencia. En buena técnica legislativa resultaría, además, innecesaria y carente de sentido la fase de declaración formal administrativa que recoge el artículo 5.º de la Orden de 1 de septiembre de 1943 si éste hubiese de tener después, en el curso del litigio ante la jurisdicción ordinaria, el mero valor de un dictamen pericial.

La última e importante consecuencia que provoca la naturaleza administrativa del derecho ejercitado por el arrendador ante la Jurisdicción ordinaria es la de la inmediata ejecutoriedad de la sentencia que dé lugar a las pretensiones del actor.

Desde un punto de vista material el privilegio de la admisión en un solo efecto de los recursos interpuestos contra las sentencias que dan lugar al desahucio deriva del carácter administrativo del derecho reconocido por la ley al arrendador en relación con el privilegio de Derecho público de inmediata ejecutoriedad del acto administrativo, al que hemos aludido al tratar de los efectos de los posibles recursos del arrendatario contra la resolución del Ministerio de Agricultura.

Es evidente que, si se justificaba el principio respecto de la eficacia de la declaración administrativa, por las mismas e idénticas razones habrá de respetarse éste en la fase de ejecución judicial, que es preponderantemente ejecutiva del plan administrativo. El linaje administrativo del derecho del arrendador, sigue conservándose en el curso del procedimiento judicial, y la permanencia de su peculiar naturaleza a través de ambos procedimientos y de ambas jurisdicciones explica a nuestro entender la unidad de trato procesal en todas las fases de la tramitación.

En base seguramente a las anteriores consideraciones de orden material, nuestro ordenamiento recoge también el privilegio administrativo en la ley de 10 de noviembre de 1942 sobre ejecución de sentencias de desahucio que tuvieren pendientes los recursos legales.

El artículo 1.º de esta disposición establece que las sentencias que declaren haber lugar al desahucio en los casos a que se refie-

ren las disposiciones adicionales primera y segunda de la Ley de 23 de julio de 1942, podrán ser ejecutadas aunque se interpongan contra ellas los recursos legales, y sean estos admitidos, siempre que lo solicite el arrendador y preste la fianza que determina esta ley.

El precepto remite, por tanto, a las disposiciones adicionales primera y segunda de la ley de 23 de julio de 1942 para la especificación de los casos que han de gozar del privilegio procesal de inmediata ejecutoriedad; y en el párrafo tercero de esta última disposición adicional se expresa, asimismo, que terminarán con el año agrícola 1942-1943 los arrendamientos, cualquiera que sea la cuantía de la renta cuando se trate del caso previsto en el artículo 7.º de la Ley de 1942 que regula los efectos de la declaración de mejora de cultivo.

Hay una doble remisión de disposiciones que tiene su punto de partida en el artículo 1.º de la Ley de 10 de noviembre de 1942, pasa por el párrafo tercero de la disposición adicional segunda de la ley de 23 de julio de 1942 y termina en el artículo 7.º de la misma.

Con ello el silogismo jurídico queda gramatical y lógicamente perfeccionado para concluir en la aplicabilidad del privilegio procesal de ejecución inmediata de las sentencias de lanzamiento obtenidas en los juicios de desahucio, mediante invocación de la declaración administrativa de aprovechamiento más beneficioso para la Economía Nacional (3).

No es de extrañar, por otra parte, la inclusión de la declaración de aprovechamiento más beneficioso en el ámbito de la ley de 10 de noviembre de 1942, pues al igual que todos los restantes casos aludidos en las disposiciones adicionales primera y segunda de la ley de 23 de julio de 1942 es también «un caso extraordinario de expiración de término contractual».

La Ley de Arrendamientos Rústicos impone, además, al arrendador el cumplimiento de unos requisitos que tienden a suavizar los efectos de la declaración de aprovechamiento más beneficioso para la Economía Nacional en la tenencia de la tierra por el arrendatario. Los principales son la necesidad del preaviso con una antelación mínima de seis meses al fin del año agrícola y «el obli-

(3) No se nos ocultan, sin embargo, posibles objeciones a la tesis que sostenemos en favor de la aplicación del artículo 1.º de la Ley de 10 de noviembre de 1942. Es posible que la simple referencia del párrafo tercero de la disposición adicional segunda al año agrícola 1942-1943 parezca a primera vista que excluye su aplicabilidad después del transcurso de estos años. Rechazamos este criterio, porque pugnaría radicalmente con la verdadera naturaleza administrativa del derecho ejercitado y por subsistir exactamente en la actualidad las mismas razones que justificaron entonces la promulgación de la Ley. Si las razones aducidas fuesen pocas, lo justificaría en todo caso una interpretación «social» del principio: sería en efecto difícilmente explicable que el arrendatario pudiera defender sus intereses particulares retrasando con simples recursos procesales una mejora declarada útil para el fomento de la producción agrícola del país.

garse el arrendador a satisfacer al arrendatario una indemnización equivalente al duplo de la renta o al duplo de la diferencia entre la primitiva renta y la que sea señalada para la parte de finca que queda sujeta al arrendamiento».

El primer requisito plantea el problema de la determinación del momento en que deba considerarse terminado el año agrícola, y en tal sentido resulta orientadora la fecha de 30 de septiembre, recogida en distintos lugares de la legislación vigente como momento señalado para la expiración de situaciones posesorias, así como para la iniciación de nuevos contratos (4).

En cuanto al segundo de los requisitos, es evidente que dada la redacción del precepto, la notificación al arrendatario puede considerarse viciada de nulidad si carece de la expresa manifestación exigida por la Ley. La técnica legislativa empleada responde a una concepción un tanto arcaica y formalista del Derecho que no parece justificarse y que ofrece singular contraste con el carácter avanzado y social del derecho que se reconoce al arrendador. Los inconvenientes prácticos de la redacción legal no existirían si la obligación de indemnizar dimanara directamente de la norma que la estableciera, sin requerir la innecesaria oferta del arrendador que hiciera uso de la facultad que se le concede para la extinción del vínculo contractual.

4. Disposición adicional primera, párrafo segundo, Ley 23 de julio 1942. Disposición adicional segunda, párrafo segundo, idem.

VIDA JURIDICA

