

LAS JUNTAS ARBITRALES DE ARRENDATARIOS RUSTICOS, UN ORGANISMO DE NUEVA CREACION

Por

JOSE M.^a GIL ROBLES (*)

S U M A R I O

I. INTRODUCCION.—II. NATURALEZA JURIDICA DE LAS JUNTAS ARBITRALES DE ARRENDAMIENTOS RUSTICOS.—III. COMPETENCIAS O FUNCIONES.—IV. PROCEDIMIENTO

I. INTRODUCCION

En primer lugar, mi agradecimiento a quienes me han invitado a participar en estas Jornadas y a exponer unas reflexiones sobre un tema tan sugerente, empezando por el Presidente del Instituto de Reforma y Desarrollo Agrario. Y mi recuerdo, en estos momentos, para dos personas: una persona con la que me sentí siempre enormemente afín, tanto en el terreno político, como en el personal, desde toda la gran distancia que mediaba entre quien entonces empezaba sus aficiones por el Derecho y quien ya era un Catedrático y maestro desde hace muchos años. Me estoy refiriendo a Manuel Jiménez Fernández, hombre cuya vertiente jurídica siendo enormemente polifacética tuvo una gran trascendencia, precisamente en materia de arrendamientos rústicos. Y por otra, para quien durante muchos, muchísimos años, la mayor parte de

(*) Letrado de las Cortes Españolas.

los cerca ya de veinte años que llevo en la Comisión de Agricultura de las Cortes Españolas —hoy son dos Comisiones de Agricultura, como antes se recordaba—, fue Presidente de aquella Comisión, D. Emilio Lamo de Espinosa, Presidente de la Asociación Española de Derecho Agrario, de quien yo siempre guardaré en el terreno humano y en el terreno de funcionario, hacia quien tenía por misión dirigir aquella Comisión, un recuerdo imborrable por sus atenciones y por el comportamiento siempre caballeroso, siempre atento, dentro de la natural exigencia de quien tiene por misión mandar.

Y dichas estas breves palabras de agradecimiento, voy a entrar ya en lo que es una reflexión sobre un organismo de nueva creación; organismo que, tengo que ser absolutamente sincero con Vds., como tantos otros aspectos de la nueva Ley de Arrendamientos Rústicos, plantea casi tantos problemas como resuelve o como intenta resolver. Organismo cuya actuación y eficacia futuras son todavía una incógnita y que en gran parte está pendiente de regulación en todos sus aspectos de funcionamiento y en todos sus aspectos procesales. Lo cual si ciertamente dificulta la precisión jurídica de algunas de las reflexiones o afirmaciones que intentaré hacer, por otra parte tiene el gran aliciente de que nos encontramos en un momento, en gran parte, de *lege ferenda*, y que, por tanto, permite esperar que alguna de las reflexiones que aquí se hagan sirvan, por lo menos, de motivo para que quienes tienen la difícil misión de plasmar en normas jurídicas toda esta regulación complementaria puedan sentirse ayudados y puedan, de alguna manera, tratar de resolver del mejor modo posible los problemas con que tendrán que enfrentarse.

Estas reflexiones me propongo dividir las en tres grandes apartados: uno, el referente a la naturaleza jurídica del organismo; otro, el referente a sus competencias y, el tercero, a su funcionamiento desde el punto de vista procesal y también desde el punto de vista de su composición y funcionamiento interno.

II. NATURALEZA JURIDICA DE LAS JUNTAS ARBITRALES DE ARRENDAMIENTOS RUSTICOS

A) NO SON ORGANOS DE LA JURISDICCION ORDINARIA

Entrando directamente en el primero, es decir, en el tema de su naturaleza jurídica, cabe indicar que es más fácil decir lo que estos

organismos no son, que decir lo que son. Es mucho más fácil lo que no son porque, ciertamente, no son órganos de la jurisdicción ordinaria. Basta con el juego de los apartados 1 y 2 del artículo 121 de la nueva Ley de Arrendamientos Rústicos, para ver que no son organismos jurisdiccionales puesto que los únicos organismos jurisdiccionales que cita expresamente la Ley son los Juzgados y Tribunales de la jurisdicción ordinaria. Pero, aunque no lo dijese, tendríamos además, el artículo 117 de la Constitución que recuerda que la justicia emana del pueblo y se administra en nombre del Rey por Jueces y Magistrados integrantes del Poder Judicial, independientes, inamovibles, responsables y sometidos únicamente al imperio de la Ley, características que, ciertamente, no se pensó nunca que concudiesen, ni en el inicio ni a lo largo de la elaboración legislativa, en los miembros de las Juntas Arbitrales de Arrendamientos Rústicos.

Y por otra parte, la potestad jurisdiccional en todo tipo de procesos —dice el apartado segundo de este mismo artículo de la Constitución— corresponde exclusivamente a los Juzgados y Tribunales determinados por las Leyes. Por tanto las Juntas Arbitrales no son un órgano jurisdiccional, a diferencia del precedente legislativo más inmediato que tuvieron en nuestro Derecho, que fueron los Jurados Mixtos de la Propiedad Rústica creados por el Decreto de 7 de mayo de 1931, y regulados por la Ley de 27 de noviembre del mismo año. Estos sí eran órganos jurisdiccionales, y lo eran, porque se componían, por una parte, de un juez de instrucción, que era en definitiva el que dictaba el Fallo, y, por otra parte, de un Jurado elegido —de ahí su nombre de Jurados Mixtos—, que era el que emitía el veredicto, si no se llegaba previamente a soluciones de avenencia. Tenían, pues, una estructura, en la que se distinguía perfectamente, entre el Magistrado, que era quien llevaba adelante todas las funciones de avenencia, quien planteaba las preguntas del veredicto y quien, de acuerdo con el veredicto, dictaba el Fallo y, los jurados que tenían como función precisamente, la que suele ser típica de esta institución, que es emitir un veredicto en caso de que no se lograra la avenencia.

Nada de esto ocurre con el planteamiento legislativo de las Juntas Arbitrales de Arrendamientos Rústicos, a pesar de que alguna de las enmiendas que las promovían invocó precisamente el artículo 125 de la Constitución, que habla de los organismos

tradicionales y de los Jurados. Pero no son ni una cosa ni otra, puesto que no podemos pensar que en nuestra Patria hay una tradición de Juntas Arbitrales de Arrendamientos Rústicos, siendo como son unos organismos que nacen ahora, que son de nueva creación, ni, como acabamos de ver, son jurados.

B) NO SON ORGANOS.DE ARBITRAJE

Pero aún hay más —y con esto termino la descripción de lo que no son— tampoco son Juntas Arbitrales, a pesar de lo que se diga. Tampoco son órganos arbitrales, y creo que esto es importante, porque lo característico de los órganos arbitrales es evitar la contienda judicial, y por tanto, la impugnación de sus resoluciones es una impugnación muy estricta, por los mismos cauces que los de las resoluciones judiciales a las que sustituyen, ante la Sala Primera del Tribunal Supremo, mientras que la característica esencial de las Juntas Arbitrales es que sus decisiones van a ser luego estudiadas por los órganos de primera instancia de la jurisdicción ordinaria desde el primer momento.

Creo que esto es importante a efectos de determinar la naturaleza de sus resoluciones. No son órganos arbitrales, y sus resoluciones, ni siquiera son laudos, sino que serán de otra naturaleza, que intentaremos pensar, que intentaremos encontrar.

Bien. Si no son ninguna de estas cosas, ¿qué es lo que son las Juntas Arbitrales de Arrendamientos Rústicos? He intentado llegar a una conclusión —he intentado, digo, porque no puedo asegurar que haya llegado a ninguna de una manera firme e inconclusa, ni muchísimo menos— a través de una serie de criterios que son los que, normalmente, los juristas, especialmente los administrativistas, utilizan para saber cuál es la naturaleza de los órganos.

C) SON ENTIDADES PUBLICAS

En primer lugar, tenemos la finalidad. Y la finalidad de las Juntas Arbitrales es evidentemente la de realizar fines públicos, es decir, de entre todas las personas jurídicas de que trata el artículo 35 del Código Civil, hay que clasificarlas entre las públicas. Son entidades de interés público, que realizan una función pública tan importante como es lograr la avenencia en los procesos y, en algunos casos, adoptar decisiones ejecutivas previas a la actuación

de los Tribunales; funciones que normalmente, en el Estado moderno no son ni siquiera delegables.

Por otro lado, estas entidades tienen unas prerrogativas que se derivan precisamente de esta función y, entre ellas, la de utilizar la potestad del "imperium" de la Administración, puesto que el artículo 121, apartado 4 de la Ley, dice que deciden con carácter ejecutivo, es decir, con capacidad de imponer sus decisiones a los administrados.

Su creación está hecha por la Ley; son personas jurídicas que son reconocidas por la propia Ley, en este caso, por la Ley de Arrendamientos Rústicos. Y no sólo ello, sino que incluso el desarrollo de las normas, la regulación de su funcionamiento, vienen, según el artículo 121,5, determinados por normas administrativas.

En cuanto a su forma, entiendo que, de la trilogía del Código Civil: corporaciones, fundaciones o sociedades, evidentemente, serán, todo lo más, una corporación, aunque sea ésta una terminología que hoy cada vez se utiliza menos, en función de utilizarse más el término de "entidades" que el de "corporaciones". Pero en aquella trilogía, tendrán que ser consideradas como corporaciones.

D) ENCUADRADAS EN LA ADMINISTRACION DE AGRICULTURA COMPETENTE

Y por último, su encuadramiento; encuadramiento que, para algunos autores como Garrido Falla, es lo más típico, lo más determinante, en su criterio positivista. Y en el cual, la Ley nos ofrece dos datos de importancia: uno es que la Administración de agricultura competente —y al utilizar la expresión Administración de agricultura competente quiere decirse que puede ser la Administración Central o puede ser la Administración Autónoma para aquellas Comunidades Autónomas en las cuales en sus correspondientes Estatutos o en las leyes de transferencias se haya transferido esta facultad—, por una parte, nombra el Presidente y el Secretario, y, por otro lado, establece sus normas de funcionamiento. De alguna manera porque no es un modo de situarlas claro y evidente, la Ley está situando estos organismos en el ámbito de la Administración de agricultura, con competencia para cada territorio en dos aspectos tan importantes como son: por un lado, el

aspecto de las normas de su funcionamiento, la regulación de su funcionamiento.

E) INDETERMINADAS EN ASPECTOS ESENCIALES

Aunque esto no está explicitado en la Ley, entiendo que esta relación no debería ser una relación jerárquica. No parece adecuado que, unos órganos que tienen que moverse con imparcialidad, que tienen que resolver cuestiones jurídicas en algunos casos concretos y buscar la avenencia en otros, actúen con una dependencia jerárquica de la Administración, sino que, debería ser una actitud más de tutela que de dependencia jerárquica.

Por tanto, está apuntando a la necesidad de una personalidad jurídica, a la necesidad de que tengamos aquí personas jurídicas de Derecho público. De todas maneras, cuando se llega a situarlas dentro del campo de las personas jurídicas de Derecho público, la cuestión ya es mucho más difícil y, especialmente, si las empezamos a comparar con las notas que nuestra Ley de Organismos Autónomos establece para éstos. Si no forman parte de la Administración centralizada, en el sentido de que no tienen una dependencia jerárquica, sí tienen, sin embargo, gran parte de las notas que concurren en los organismos autónomos. Pero tampoco las tienen todas. Concretamente, hemos dicho que son entidades de Derecho público —el preámbulo de la Ley de Organismos Autónomos, como todos recuerdan, habla de personas morales de Derecho público (terminología mucho más próxima a la de corporaciones del Código civil) que son creadas por la Ley, a las cuales se les encomienda la organización y realización de algún servicio público, cual es el servicio público de avenencia y de decisión previa, provisional y ejecutiva en ciertos casos. Y, por otra parte, en régimen de descentralización, puesto que no están sometidas a la disciplina jerárquica, ni a los recursos, en cuanto a sus decisiones, ante los órganos superiores administrativos. No tienen un superior jerárquico administrativo que pueda modificar sus resoluciones en este sentido.

Hasta ahí coinciden con los organismos autónomos; el problema está en el reconocimiento de la personalidad jurídica, y, mucho más todavía, en que la Ley no les confiere un patrimonio propio, ya que ni siquiera dice con qué fondos se van a nutrir estas Juntas Arbitrales de Arrendamientos Rústicos, ni con qué medios van a

funcionar. Problema extraordinariamente difícil si, en determinado momento, se quiere acudir al tema de financiarlas mediante tasas por parte de quienes vayan a utilizar el servicio público y que habrá que resolver, probablemente, de acuerdo con alguna disposición legislativa.

También nos encontramos con el problema de en qué patrimonio de los que tiene la Administración se incardinan estas instituciones, puesto que la idea —como posiblemente alguno de Vds., haya visto, si ha conocido el Proyecto inicial era incardinarlos en esos entes tampoco muy específicamente definidos y sí muy discutidos que eran las Cámaras Agrarias. Pero, precisamente lo que se trató con la regulación definitiva de las Juntas Arbitrales era obviar la intervención de las Cámaras Agrarias en estas funciones y, en cierto modo, separar aquellas del ámbito de las Cámaras Agrarias. Digo en cierto modo, porque su composición, en gran parte, se hace por elección dentro de las propias Cámaras Agrarias y, por otra, también se dejó en una cierta nebulosa, en una cierta indefinición, el punto concreto donde se iban a incardinar. Creo que esta omisión no se produjo ciertamente por falta de atención al tema, sino con toda intencionalidad, puesto que por parte de alguno de los grupos parlamentarios, no se si se llegó a renunciar del todo a la idea de que tuviesen una vinculación estrecha con las Cámaras Agrarias.

Problema político de gran importancia, en el que, como juristas, es difícil llegar a una posición, desde el punto de vista estrictamente técnico y, en el cual, yo, simplemente, me atrevería a decir, me atrevería a afirmar, que lo importante es que, sea cual sea la incardinación de las Juntas Arbitrales de Arrendamientos Rústicos, lo que es enormemente importante, es garantizar la independencia absoluta de sus decisiones y, por tanto, la falta de ingerencia de aquellos órganos en los cuales estén incardinadas, sean cuales sean, respecto a la adopción de estas decisiones. Porque si un organismo ya nace con dificultades, si un organismo tiene unas funciones tan complicadas como suelen ser las de avenencia —normalmente de tan poco éxito en todos los procedimientos conciliatorios que existen en nuestro Derecho—, si encima surgiese la mínima sospecha sobre la falta de imparcialidad de este órgano, realmente, nacería con un signo de muerte desde su origen, con un vicio que podía llegar a su falta de efectividad en un momento muy breve.

Bien, siento no haber podido indicar, exactamente, lo que son,

pero creo que de alguna manera sí podemos decir que son unas ciertas entidades de Derecho público y podemos definir las por una serie de notas, cuya caracterización exacta dependerá de la que se las dé en definitiva. Esperamos, como juristas, que sea aquella que garantice la máxima imparcialidad, la máxima ausencia de presiones por parte de las distintas fuerzas que siempre concurren en cualquier litigio y que tratan de utilizar siempre cualquier instrumento que se mueva en el ámbito agrario para adquirir posiciones de privilegio.

III. COMPETENCIAS O FUNCIONES

¿Cuáles son las funciones de estas entidades? Son de dos clases, que incluso de una manera gráfica se reflejan en el apartado 3 y en el apartado 4 del artículo 121 de la Ley de Arrendamientos Rústicos. El primero de ellos, se refiere a las funciones de avenencia y el segundo a funciones de decisión. Funciones que, por su propia naturaleza, estimo que son radicalmente distintas una de otra en calidad.

A) DE AVENENCIA

La función de avenencia, a su vez, unas veces es voluntaria y puede realmente afectar a cualquiera de los litigios sobre las Juntas Arbitrales de Arrendamientos Rústicos; lo cual me lleva a pensar que, quizá, una de las posibilidades que ofrecen estas Juntas Arbitrales —si funcionasen con una cierta rapidez, que suele ser el problema de la Justicia como todos por experiencia propia conocemos—, podría consistir, dada la abundancia de preceptos de la Ley que exigen notificaciones y comunicaciones fehacientes, en la posibilidad de servir de instrumento (si se cuida especialmente la forma de las citaciones y notificaciones y si se presta atención a que le llegue a aquel que sea citado o notificado el contenido exacto de lo que se pretende), en un camino para realizar una serie de citaciones, de notificaciones fehacientes que la Ley exige para una serie de actos, como, por ejemplo, las renunciaciones, para las que se exige incluso documento público siempre que afecten a los derechos del arrendatario.

Por otra parte, puede servir, en muchos casos, para ir preparando el juicio, de manera que en lugar de tener que hacerlo

mediante requerimiento o mediante cualquier otra forma de notificación, se haga ya de una manera que pueda sustituir —especialmente en los procesos que se rigen por el juicio de cognición del artículo 131— al acto de conciliación que, en estos procesos específicos, no existe.

Pero hay otros siete supuestos ampliamente definidos, en los cuales este acto de conciliación es preceptivo, esta intervención de las Juntas Arbitrales es preceptiva. Podemos decir que se refieren, para no ir uno por uno, por un lado a todas las cuestiones respecto a la determinación del precio del arrendamiento, tanto si es en cuanto a la fijación, actualización y revisión de rentas, como a la liquidación de frutos en aparcería; por otro lado, a las obras del artículo 62, a las obras que hay que dejar en la finca, a las indemnizaciones por las mejoras útiles que queden en ella; en tercer lugar a las que afectan a la aplicación del artículo 99, que regula la situación de los antiguos arrendamientos protegidos, aunque con ciertas modificaciones y el acceso a la propiedad de los arrendatarios, y en cuarto lugar a la conversión de aparcería en arrendamiento parciario.

B) DE DECISION

En todos casos, la celebración es preceptiva, es fundamental. Pero, luego, hay los otros supuestos, en los cuales ya nos encontramos con una actividad de decisión. Son la determinación de la renta o su modificación cuando no existe contrato; la modificación de la participación del arrendatario, en caso de mejoras por parte de éste en el arrendamiento parciario; la resolución de discrepancias sobre el valor de las aportaciones de los aparceros y su participación en los productos; y la determinación de las preferencias en caso de que alguno de los arrendatarios renuncien al tanto o retracto y haya que llegar a aquel trámite.

Y surge la primera pregunta: ¿por qué estos supuestos con carácter decisorio?, ¿por qué no tienen ese carácter decisorio los anteriores? He de confesar que no he conseguido explicármelo a lo largo de las muchas horas que he dedicado a la redacción de estos preceptos, tanto en el Congreso como en el Senado, y a la discusión de las correspondientes enmiendas. Probablemente, ha sido así por la mecánica parlamentaria, pero el hecho es que, si se apela al criterio de la naturaleza jurídica de los problemas, no sirve, ya que

no tiene una fácil explicación el que unos mismos problemas y una misma naturaleza jurídica no requieran en unos casos una decisión con carácter ejecutivo, aunque sea previa, y, en otras, no se pueda pasar de lo que es realmente una actividad de avenencia. En segundo lugar, la complejidad de unos y otros no es mayor; es diferente, dentro de cada uno de los dos apartados, pero no puede decirse que, globalmente considerados, sean más complejos los supuestos del apartado 4 que los del apartado 3. Por otro lado, la trascendencia económica puede ser importante, tanto en los supuestos de un apartado como en los del otro. Por tanto, ninguno de los criterios técnicos es útil para distinguir unos supuestos de otros.

Creo que el origen de esta distinción está en que es una institución que se introduce sobre la marcha, una institución que se perfila al hilo de una serie de enmiendas, y, por tanto, sin una concepción global de conjunto. Y, también hay que decirlo, con una actitud de franco recelo, por parte de alguno de los grupos parlamentarios, en absoluto conformes con la composición y con la incardinación de las Juntas Arbitrales de Arrendamientos Rústicos, y que, por tanto, pusieron especial empeño en recortar sus funciones y sus intervenciones. De este forcejeo resultó que, algunas de las competencias entraron dentro de los correspondientes apartados a medida que en diversos preceptos se hacían referencia a las Juntas Arbitrales de Arrendamientos Rústicos, y, otros, en cambio, quedaron excluidos, sin que al final se hiciese una consideración global que determinase en qué casos convenía que tuviesen una actividad decisoria y en cuáles una actividad de avenencia. Todo ello a la hora de regularlos supongo que planteará dificultades, que planteará problemas al que tenga que dictar las correspondientes disposiciones.

IV. PROCEDIMIENTO

Pues bien, nos encontramos con que hay una actividad de avenencia. Y esta actividad de avenencia es clara en el sentido de que hay múltiples precedentes en nuestro Derecho —desde la actividad de los Juzgados de distrito en los juicios de conciliación, hasta la intervención del IMAC en los juicios laborales—, todos los cuales dan ya una amplia experiencia en el campo de las instituciones de conciliación.

Pero, por otro lado, tenemos una actividad decisoria. Se dice que decidirán previamente, pero con carácter ejecutivo, y sin perjuicio de lo que posteriormente decidan los Tribunales. Realmente, esto nos lleva a pensar ¿qué naturaleza jurídica tienen estas decisiones, precisamente las del apartado 4, porque de su naturaleza jurídica dependerá naturalmente su regulación correspondiente.

A) NATURALEZA JURIDICA DE SUS DECISIONES

Lo primero que tenemos que decir, es que no son sentencias, puesto que no se trata de un órgano jurisdiccional; tampoco son veredictos, puesto que no se trata de un jurado, ni nadie tiene luego que traducirlos en un Fallo. Entiendo que son resoluciones administrativas, porque son unas de entidades públicas incluidas dentro de la Administración, bien en una forma descentralizada, bien dentro de la propia Administración centralizada o cualquiera de sus organismos autónomos. En definitiva, son resoluciones de un órgano que se mueve por interés público, de un órgano que, hemos dicho, está sujeto al Derecho público (en este aspecto al Derecho administrativo, puesto que no es al Derecho procesal general) y, además, este órgano tiene que decidir con carácter ejecutivo. Realmente, las decisiones ejecutivas, si no son decisiones de los Tribunales, ni son tampoco normas legislativas, en la trilogía de las funciones del Estado, son fundamentalmente decisiones administrativas. Y el artículo 101 de la Ley de Procedimiento Administrativo nos ofrece la base necesaria para estas resoluciones al decir que los actos y acuerdos de las autoridades y organismos de la Administración del Estado serán inmediatamente ejecutivos.

Esta es una razón más para pensar que son organismos de la Administración del Estado de una forma o de otra; sólo su caracterización como organismos de la Administración del Estado, lleva a que, al amparo del artículo 101 encontremos un carácter ejecutivo, además de una serie de precedentes amplios para la instrumentación de la ejecución de estas resoluciones en el campo del Derecho administrativo y de las facultades que tiene la Administración en este sentido.

Lo único que queda excluido, y no es este el caso, es el artículo 120 en cuanto a disposiciones de carácter general, y aquellas que hacen que una disposición establezca lo contrario, pues bien,

precisamente lo que hace la Ley es decir que tienen un carácter ejecutivo que hay que mantener.

De alguna manera, podíamos decir también que sirven para aplicar la Ley, y, al decirlo, estamos apuntando que tienen un carácter jurisdiccional; constituyen un ejemplo claro de lo que Fernando Garrido Falla llamaría, o llama, en su Derecho Administrativo, una función jurisdiccional material. Lo hace al analizar, con tanta agudeza como rigor, que la Administración también ejecuta funciones jurisdiccionales materiales, como cuando resuelve la reclamación de un funcionario —aunque sea luego sometida a la resolución de los Tribunales de Justicia— o adopta unas resoluciones previas que son también inmediatamente ejecutivas; en este sentido, al aplicar la Ley, está haciendo una función jurisdiccional material.

Esto nos lleva a hacer una última constatación: que la introducción de las Juntas Arbitrales de Arrendamientos Rústicos va en contra del criterio que marca el artículo 117.2 de la Constitución, criterio que es el de la concentración de la potestad jurisdiccional en todo tipo de procesos en la jurisdicción ordinaria. Aquí hemos instituido, en cierta manera, una jurisdicción administrativa especial, que, además, viene a resolver problemas de naturaleza civil, lo cual ya es rizar el rizo. A mayor abundamiento esta jurisdicción constituye o puede constituir —y este es un peligro importante— una instancia más, además de las tres que se prevén en los procesos de arrendamientos rústicos; y, por tanto, puede complicar extraordinariamente la resolución de este tipo de litigios.

Creo que este peligro tendría que tenerse muy presente, y que en el desarrollo de las Juntas Arbitrales hay que potenciar al máximo la función de avenencia, aunque sea en detrimento de las demás funciones, ya que si no, nos podemos encontrar con que los administrados, los futuros litigantes vean el trámite de la Junta Arbitral de Arrendamientos Rústicos como un trámite peligroso en el cual, o bien, se decidan ciertos casos sin las garantías que tienen las decisiones judiciales, o, en otros casos, sea una función de avenencia que se cumple con la simple presentación y la falta de acuerdo como por desdicha ha venido ocurriendo en todos los juicios de conciliación en nuestro Derecho procesal; y también en los que antes tramitaban las organizaciones sindicales, que carecían de virtualidad y de eficacia.

B) PROCEDIMIENTO DE AVENENCIA

Esto quiere decir que hay que cuidar especialmente el procedimiento de avenencia que, tiene que servir, no sólo para las funciones del primer tipo, sino que sugeriría que sirviese, también, como primera base para los procedimientos decisorios, puesto que es el que puede evitar tener que ir a la resolución de estas cuestiones.

En este sentido, sí puede servir de precedente el Reglamento Tipo que se estableció, en su día, para el desarrollo de los Jurados Mixtos y que preveía ya una serie de problemas, tanto en la fase de avenencia, como en la fase de citación; así como aquellos otros procedimientos de la Ley de Enjuiciamiento Civil que también son fruto de una larga experiencia en estas cuestiones.

Parece natural que se inicie el procedimiento con un escrito. La Ley de Enjuiciamiento Civil habla de una simple papeleta, mientras que el Reglamento Tipo de los Jurados Mixtos era un poco más amplio; lógicamente, si tiene que ser la primera fase para llegar a un momento decisorio, por lo menos tendría que exigirse que constasen las circunstancias del demandante y del demandado, los datos del predio, los datos del contrato en cuanto a la renta y en cuanto a sus circunstancias, las pretensiones, y también, ciertamente, los documentos que pudieran dar lugar a dictar una decisión basada en unos mínimos indicios de prueba. En el fondo, son los mismos requisitos del artículo 69 de la Ley de Procedimiento Administrativo; es, simplemente, aplicarlos a lo que es el inicio de un procedimiento, de un mini-procedimiento administrativo, ya sea de avenencia o ya sea de resolución.

Hay un problema difícil y complejo, que es el de las cuestiones de competencia, que la Ley deja en el aire. El Reglamento Tipo de los Jurados Mixtos, decía que resolvía el Presidente, con recurso ante el Ministerio de Trabajo. Creo que lo último que podía pasar, lo que peor podía pasar con las Juntas Arbitrales de Arrendamientos Rústicos, es que se empezase con una cuestión de competencia, y que tuviesen que elevarse al Ministro competente para resolver, perdiendo una serie de meses antes de iniciarse el procedimiento. Es preferible cualquier sistema, con tal de que se resuelva rápidamente, puesto que, además, al final, tiene la garantía de la resolución de los Tribunales de Justicia y lo importante es que se resuelva sobre la marcha. Probablemente, una resolución del

Presidente, con apelación ante la propia Junta en un término brevísimo, resolvería el problema, sin necesidad de meternos en temas tan tremendamente vidriosos como sería el de las cuestiones de competencia.

Hay otra facultad que parece importante: la de subsanar las deficiencias que puedan presentarse en los escritos iniciales; si, en definitiva, alguna ventaja tienen estas jurisdicciones de tipo tutelar, es precisamente, el facilitar a los administrados una mejor aplicación del servicio público de justicia que se les presta. Por otra parte, parece que la Ley no sólo no dice nada de la consignación, sino que dice que la consignación se hará ante el Juzgado, lo cual parece excluirla de los procedimientos de avenencia y de decisión ante las Juntas Arbitrales, que tienen un mero carácter previo.

La citación, entiendo que debe cuidarse y que debe hacerse con un término amplio: es decir, no puede ser que se resuelva dentro de los ocho días, sino que, si alguien tiene que preparar una defensa en un proceso que puede llegar a una resolución, habría que darle, por lo menos diez días y quizá alguno más, para que la preparase mínimamente. No suele ser problema la amplitud de las citaciones, sino la lentitud de los trámites posteriores, y habría que pensar en la posibilidad de hacerse, como ya se hace en la jurisdicción laboral cada vez más, mediante correo certificado con acuse de recibo, y como se establece también en la propia Ley de Procedimiento Administrativo.

En el tema de la regulación de la asistencia y representación, creo que no es necesario entrar, puesto que hay numerosos precedentes en las disposiciones sobre representación por mandatario; lo que me parece que no sería justo es que se hiciese mediante documento privado, como decía antes el Reglamento Tipo. Habrá que prever también el aspecto de la inasistencia, bajo el punto de vista del desistimiento si se produce por parte del actor, o de imposición, quizá, de una multa si no concurre el demandado. Si no, nos vamos a encontrar con que no concurrirá en ninguno de los procedimientos de avenencia. Por otra parte, está el tema de las costas, que, de no ser muy elevadas, por sí solas no resuelven el problema, pero que, de algún modo, habrá que establecer; no sé que rango de disposición legal será el necesario para poder dilucidar esta cuestión.

Por último, en cuanto a la utilidad de los hombres buenos, la experiencia de cualquiera de los que ya hemos ejercido la

profesión, es de que no ha sido demostrada en la práctica. En el resto de los trámites, habría que estarse a lo que la Ley de Enjuiciamiento Civil dispone.

C) EJECUCION DE LAS CONCILIACIONES O DECISIONES

Hay unos problemas extraordinariamente vidriosos. Son el de que, si hay acuerdo, ¿cómo se ejecuta el acuerdo?; y el de que, si no hay acuerdo y hay decisión, ¿cómo se ejecuta la decisión? Me parece que el segundo es menos importante que el primero, puesto que si estamos hablando de unas resoluciones administrativas, la ejecución tiene que ser básicamente por vía administrativa. Lo que me parece, es que si hay una avenencia, la mínima utilidad de estas Juntas tendría que llevar a la misma conclusión, en el sentido de que si hay una avenencia se ejecutase también por vía administrativa. Entendemos que es, prácticamente, como un procedimiento de avenencia en el seno de la propia Administración, que concluye con una ratificación de la decisión acordada por la Junta. Quizá, el camino estuviese en que en caso de avenencia, no se limitase a levantar acta de ésta, sino que hubiese una resolución aprobatoria de la propia Junta, que sirviese de pie a la ejecución administrativa. Porque, si de la avenencia tenemos que pasar a un procedimiento judicial, considerando aquella como un contrato, no nos ha servido de nada. Y, además, tendríamos que pasar a la jurisdicción civil la ejecución de algo que no ha sido acordado ante ella, sino básicamente ante un órgano administrativo.

Entiendo, por tanto, que quizá una de las maneras de darle eficacia, es hacer posible que estas avenencias se ejecutasen por vía administrativa, con sus correspondientes recursos hasta el Tribunal Supremo.

D) PROCEDIMIENTO EN LAS MATERIAS OBJETO DE DECISION

El procedimiento, en caso de que haya que llegar hasta la resolución, a partir del momento de la no avenencia parece que debe ser muy rápido; es decir, un procedimiento en que se practique la breve prueba que pueda llevarse a cabo en el mismo acto —puesto que ya hay un Juzgado ante el que se van a practicar después las pruebas de verdad—, todo lo más dando un término muy breve, puesto que en algunos casos puede haber la necesidad

de unos informes que las Juntas están facultadas para recabar por el artículo 121.6. Es un asesoramiento de técnicos de la Administración que incluso pueden concurrir a la propia Junta. Y, al mismo tiempo, creo que los términos de la Ley de Procedimiento Administrativo tendrían que concentrarse en la propia Junta, e, incluso, el de audiencia a los interesados, al final, en la forma de conclusiones sobre la prueba practicada. Todo rápidamente, a poder ser, en el mismo acto, o con una simple interrupción para hacer muy breve la prueba, puesto que la virtualidad de estos procedimientos está básicamente en su rapidez.

Para convocatoria, adopción de acuerdos, etc., ya tenemos los artículos 9 a 15 de la Ley de Procedimiento Administrativo, aunque los artículos 8 a 12 del Reglamento Tipo tienen también indicaciones importantes sobre la existencia de titulares y suplentes. Aquí hay una figura de suplentes, que ni siquiera precisa muy claramente, aunque parece que sí, que son suplentes de una parte y de otra parte, de los predominantemente arrendatarios y de los predominantemente arrendadores. También hay indicaciones sobre renovación en caso de que los suplentes no vengan, sobre sus derechos y sobre sus obligaciones, sobre asistencia a la Junta, sobre causas de cese, etc., en los cuales no entro, pero que están regulados, creo con precisión en el Reglamento Tipo de los Jurados Mixtos que puede servir de modelo.

Las resoluciones parece que deben ser motivadas y que además, sería útil que resolviesen todas las cuestiones, las que están planteadas y las que no lo están, haciendo uso de las facultades que dan los artículos 93.1 y 119 de la Ley de Procedimiento Administrativo, aunque sea oyendo previamente a las partes. Puesto que ya tenemos una jurisdicción especializada, por lo menos que utilicemos la facultad de aplicar el Derecho, sin necesidad de que las partes lo aleguen por sí.

Hay que regular la marcha de estas instituciones para que no nos encontremos que ante tantas lagunas resulte que, cada una sale con un criterio diferente, con un criterio distinto, en aplicación de una Ley que ya de por sí tiene tantos problemas.

Por otra parte, el Secretario ya se dice que ha de ser Licenciado en Derecho, aunque no tenga voto, y también es otra oportunidad de que existan técnicos en la materia, puesto que los Vocales tienen que ser predominantemente arrendadores y predominantemente arrendatarios y por tanto con unos conocimientos de lo que es la

materia agraria, pero no su regulación jurídica, que es la que tienen que dar Presidente y Secretario.

Por último, parece que está pendiente la regulación de la elección de estos Vocales en el seno de las Cámaras de la comarca, y hechas por las agrupaciones de Vocales independientes en la forma que reglamentariamente se determine. Ello llevará, en algunos casos, a tener, incluso, me parece, que constituir las Cámaras Agrarias de Comarca, ya que no todas las de las comarcas están constituidas.

Esto es, de momento, cuanto da de sí la reflexión por mi parte, sobre los problemas que se me ocurren respecto de un organismo de nueva creación como son estas Juntas Arbitrales de Arrendamientos Rústicos. Organismo que, como ven, es un conjunto de incógnitas, más que un conjunto de soluciones; organismo que, así a primera vista, puede pensarse que tiene grandes peligros —ya he tratado de irlos desgranando a medida que se me ocurrían— pero que puede ofrecer una buena oportunidad de aplicación de la Ley, si, realmente, se consiguiese llevar al ánimo de arrendatarios y arrendadores que es un organismo en el cual, con flexibilidad, sin forzar los requisitos procesales formales, dentro de unos límites indispensables que constituyan unas garantías pero tratando especialmente de apurar su labor de conciliación, se pueden evitar una serie de litigios.

Si esto ocurre, realmente, las Juntas Arbitrales habrán conseguido algo muy difícil en nuestro Derecho, que es la eficacia de los procedimientos de conciliación, y habrán prestado un servicio inapreciable a la aplicación de la Ley. Creo que, en manos de todos los miembros de la Administración de Agricultura, en este caso de la Administración de Agricultura Central, puesto que es de momento la competente en la mayor parte del territorio nacional y, muy especialmente, en manos del IRYDA, cuyos funcionarios van a tener una influencia directa a través de sus conocimientos, a través de su práctica en la puesta en marcha de esta Ley, se podrá llegar, confío en que se llegue, a que las Juntas Arbitrales de Arrendamientos Rústicos sean efectivamente un organismo al servicio de los agricultores, al servicio de la limitación de los litigios, y no un organismo que sirva para dificultar, para retrasar aún más, la resolución de estos problemas.

R E S U M E N

Las Juntas Arbitrales de Arrendamientos Rústicos son organismos de nueva creación, pendientes en gran parte de regulación, cuya actuación y eficacia jurídica son todavía una incógnita y que plantean casi tantos problemas como resuelven o intentan resolver.

A diferencia de los Jurados Mixtos de la Propiedad Rústica creados en 1931, las Juntas Arbitrales no son órganos jurisdiccionales (arts. 121 de la L.A.R. y 117 de la Constitución), ni jurados u instituciones tradicionales; tampoco son órganos arbitrales, pues sus resoluciones no sustituyen a las que han de dictar en definitiva los Tribunales.

Son entidades de interés público, que utilizan la potestad de "imperium" de la Administración (art. 121, 4 L.A.R.), puesto que deciden con carácter ejecutivo, creadas por Ley, cuyo funcionamiento ha de ser regulado por normas administrativas (art. 121, 5 L.A.R.), y encuadradas en la Administración de Agricultura competente, sin que se haya precisado aún la naturaleza de esta inserción, que debería ser más de tutela que de dependencia jerárquica.

Tienen gran parte de las notas que caracterizan a los organismos autónomos, pero la Ley no les reconoce personalidad jurídica, no les confiere un patrimonio propio y ni siquiera dice con qué fondos van a contar; extremos difíciles de resolver por normas de desarrollo de categoría inferior a la ley, que surgen como consecuencia de la nebulosa en que la Ley de Arrendamientos Rústicos deja las relaciones entre las Juntas Arbitrales y las Cámaras Agrarias.

Al margen de preferencias políticas, lo único que como juristas cabe desear es que la regulación definitiva de esos extremos garantice la máxima imparcialidad y ausencia de ingerencias.

Las funciones que la ley confiere a las Juntas Arbitrales son de dos clases: por una parte las de avenencia —siempre posible y cuyo intento es preceptivo en ciertos casos, que podrían servir de cauce para ir preparando el juicio e incluso para plasmar las notificaciones y comunicaciones fehacientes que en gran número exige la ley— y por otras las decisorias, sin que tenga fácil explicación por qué en unos casos la intervención es de simple avenencia y en otros de decisión.

Problema delicado es el de la naturaleza jurídica de esas decisiones, que no son sentencias ni veredictos, sino que parece deben considerarse como resoluciones administrativas, con el carácter ejecutivo que en general reconoce el artículo 101 de la Ley de Procedimiento Administrativo y de manera específica la Ley de Arrendamientos Rústicos. En definitiva las Juntas Arbitrales suponen encomendar a una jurisdicción administrativa especial la resolución de problemas de índole civil en contra de lo previsto en el artículo 117,2 de la Constitución y con el peligro de constituirse en una instancia más.

Sería aconsejable, por tanto, cuidar y potenciar el procedimiento de avenencia, inspirándose en el Reglamento Tipo que se estableció en su día para el funcionamiento de los Jurados Mixtos y en la Ley de Enjuiciamiento Civil: regular en forma simplificada y sin apelación a órganos superiores la resolución de las cuestiones de competencia; precisar todo lo referente a subsanación de deficiencias, obligaciones o no de consignar, forma de las citaciones, efectos de la inasistencia y régimen de costas; y prever la ejecución de los acuerdos en fase

de avenencia, que sería aconsejable se tradujesen en resoluciones aprobatorias ejecutables en vía administrativa.

En cuanto al procedimiento decisorio, bastará con adaptar la Ley de Procedimiento Administrativo, complementándola con normas del Reglamento Tipo antes citado en cuanto al funcionamiento de la Junta y todas las cuestiones referentes a los miembros suplentes.

En resumen, nos hallamos frente a una Junta que constituye un conjunto de incógnitas, más que un conjunto de soluciones. Del acierto de todos cuantos están interesados en la aplicación de la nueva Ley o tienen la responsabilidad de la misma dependerá que se consiga convertirlos en unos organismos al servicio de los agricultores, mediante la limitación de los litigios, y evitar que sirvan para dificultar y retrasar aún más la resolución de los pleitos.

R E S U M E

Les Comités d'arbitrage des baux ruraux sont des organismes créés récemment, attendant en grande partie une régulation, dont l'action et l'efficacité juridique sont encore une inconnue et qui posent presque autant de problèmes qu'ils en résolvent ou tentent de résoudre.

A la différence des jurys mixtes de la propriété rurale créés en 1931, les Comités d'arbitrage ne sont pas des organismes juridiques (art. 121 de la L.A.R. et 117 de la Constitution) ni des jurys ou institutions traditionnels et ne sont pas non plus des organes arbitraux, car leurs résolutions ne remplacent pas celles que doivent dicter en définitive les tribunaux.

Ce sont des organismes d'intérêt public qui utilisent le pouvoir d'"imperium" de l'administration (art. 121, 4 L.A.R.) car ils décident en ayant un caractère exécutif. Ils ont été créés par la loi, leur fonctionnement doit être réglé par des normes administratives (art. 121, 5 L.A.R.) et encadrés dans l'administration de l'Agriculture compétente, sans qu'on ait précisé encore la nature de cette insertion qui devrait être plus de tutelle que de dépendance hiérarchique.

Ils ont une grande partie des traits qui caractérisent les organismes autonomes, mais la loi ne leur reconnaît pas une personnalité juridique, ne leur confère pas un patrimoine propre et ne dit pas même quels fonds ils vont avoir. Ce sont des points difficiles à résoudre par des normes d'application de catégorie inférieure à la loi, qui surgissent comme conséquence de la nébuleuse ou la loi sur les baux ruraux laisse les relations entre les Comités d'arbitrage et les Chambres d'Agriculture.

En marge des préférences politiques, la seule chose qu'on puisse souhaiter comme juristes est que la régulation définitive de ces points garantisse la plus grande impartialité et l'absence d'ingérences.

Les fonctions que la loi confère aux Comités d'arbitrage sont de deux sortes: d'une part celles d'accommodement— toujours possible et dont la tentative est de règle en certains cas, qui pourraient servir de voie pour préparer le jugement et même pour préparer les notifications et les communications faisant foi que la loi exige en grand nombre— et d'autre part les fonctions décisives, qui n'ont

pas une explication facile, parce que, dans des cas, l'intervention est une simple tentative d'arrangement et dans d'autres elle aboutit à une décision.

Un problème délicat est celui de la nature juridique de ces décisions, qui ne sont pas des sentences ni des verdicts, mais qui doivent, semble-t-il, être considérés comme des résolutions administratives, avec le caractère exécutif que reconnaît en général l'article 101 de la Loi de Procédure administrative et de manière spécifique la Loi sur les baux ruraux. En définitive, les Comités d'arbitrage supposent qu'on confie à une juridiction administrative spéciale le soin de résoudre des problèmes d'ordre civil contrairement à ce que prévoit l'article 117,2 de la Constitution et avec le danger de constituer une instance de plus.

Il serait donc à conseiller de soigner et de renforcer la procédure d'accommodement en s'inspirant du Règlement type qui a été établi en son temps pour le fonctionnement des jurys mixtes et de la Loi de procédure civile; régler de forme simplifiée et sans appel des organes supérieurs pour résoudre les questions de compétence; préciser tout ce qui se réfère à la correction de déficiences, d'obligations ou non de consigner des fonds, forme des citations, effets de l'absence et régime de couts et prévoir l'exécution des accords en phase d'accommodement, qu'il serait bon de traduire en résolutions approbatoires exécutoires par voie administrative.

Quant à la procédure décisive, il suffira d'adapter la loi de procédure administrative, en la complétant par des normes du Règlement type cité plus haut quant au fonctionnement du Comité et à toutes les questions se rapportant aux membres suppléants.

En résumé, nous nous trouvons devant des Comités qui constituent un ensemble d'inconnues, plus qu'un ensemble de solutions. De la réussite de tous ceux qui sont intéressés à l'application de la nouvelle loi ou qui en ont la responsabilité dépendra qu'on en fasse des organismes au service des agriculteurs, grâce à la limitation des litiges et qu'on arrive à éviter qu'ils servent à gêner et à retarder encore plus la solution des procès.

S U M M A R Y

The Arbitration Boards of Rural Leases are newly created bodies, largely awaiting regulation, whose action and legal efficacy are still an unknown quantity and which raise nearly as many problems as they solve or attempt to solve.

Unlike the Mixed Juries of Rural Property created in 1931, the Arbitration Boards are not jurisdictional bodies (articles 121 of the L.A.R. and 117 of the Constitution), nor are they juries or traditional institutions; neither are they arbitration bodies, for their resolutions do not replace those that the Courts finally have to issue.

They are entities of public interest, which make use of the Administration's power of imperium (art. 121, 4 L.A.R.), seeing that they decide with executive character, created by Law, and their functioning has to be regulated by administration.

They are entities of public interest, which make use of the Administration's power of imperium (art. 121, 4 L.A.R.), seeing that they decide with executive character, created by Law, and their functioning has to be regulated by administrative rules (art. 121, 5 L.A.R.), and framed in the competent Administration of Agriculture, without the nature of this insertion's having been yet determined; it should be more one of guardianship than of hierarchical dependence.

They have a great number of the features that are characteristic of autonomous bodies, but the Law does not recognise their legal capacity, it does not confer on them a proprietorship of their own and does not even say on what funds they are going to be able to rely. These are difficult points to resolve by rules of development of a category inferior to the law, and arise as a consequence of the nebulous position in which the Law of Rural Leases leaves the relations between the Arbitration Boards and the Agrarian Chambers.

Apart from political preferences, the only thing we can wish for as jurists is that the final regulation of these points will guarantee the maximum impartiality and freedom from interference.

The functions that the Law confers on the Arbitration Boards are of two classes: on the one hand those of seeking a compromise — always possible and an attempt at which is mandatory in certain cases, which could serve as a start for the preparation of the suit and even for the shaping of the notifications and justifying communications of which the law requires a great number; and on the other the decisory one, without there being an easy explanation of why their intervention is one of simple compromise in some cases and of decision in others.

A delicate problem is that of the legal nature of those decisions that are not awards or verdicts, but seem to be considered as administrative resolutions, with the executive character that is recognised in general by — article 101 of the Law of Administrative Procedure and specifically by the Law of Rural Leases. In conclusion the Arbitration Boards have authority to recommend to special Administrative jurisdiction the solution of problems of a civil nature in opposition to the provisions of article 117.2 of the Constitution and with the danger of making themselves one more instance.

It would therefore be advisable to keep and strengthen the compromise procedure, following the lines of the Standard Regulations that were established at the time for the functioning of the Mixed Juries and in the Law of Civil Procedure; to regulate in a simplified form and without appeal to higher bodies the resolution of questions of competence; to determine everything connected with the removal of defects, whether or not there is an obligation to make a deposit, form of summonses, effects of non-attendance and system of costs; and to envisage the execution of agreements in the compromise phase — it would be advisable for these to be converted into resolutions of approval that can be carried out by executive action.

With regard to the decisory procedure, it would be sufficient to adapt the Law of Administrative Procedure, complementing it with rules of the above mentioned Standard Regulations in so far as the functioning of the Board and all questions referring to the acting members are concerned.

To sum up, we find ourselves faced with a system of unknown quantities rather than a system of solutions. Whether they can be converted into bodies at

the service of the farmers, by means of the limitation of litigation, and can prevent them from making the lawsuits more difficult and delaying the resolution of suits even more, will depend on the ability of all those are interested in the application of the new law and have the responsibility for it