

Más sobre “Nuevos tipos sociales de propiedad territorial”

SUMARIO.—Introducción.—Parte primera: Naturaleza económica de los Cotos sociales.—Capítulo I. Títulos de adquisición del bien social.—Cap. II. Las tierras comunales y los Cotos sociales.—Parte segunda: Naturaleza jurídica de los Cotos sociales.—Capítulo I. Los Cotos, el condominio y la sociedad.—Cap. II. Los Cotos, el arrendamiento y la aparcería.—Capítulo III. Los Cotos y el derecho de superficie

En artículos anteriores he procurado subrayar la eficaz función que en orden al problema de la reconstitución económica podrían desempeñar los nuevos tipos colectivos de propiedad territorial que hoy advienen a la vida de nuestra economía agraria. Y en el presente quiero estudiar otros problemas a lo anterior condicionados, a saber: cómo estructurar jurídica y económicamente la institución; los medios más conducentes para facilitarle la adquisición de tierras y vigorizar su función económica.

Encierra esta cuestión doble importancia, en armonía con los dos aspectos que en ella se dan, el económico-social, que hace relación al papel que pueden desempeñar los Cotos en el engranaje económico nacional, y el jurídico, que suscita múltiple gama de cuestiones en el doble orden de nuestro Derecho legal y de la técnica jurídica, pues según los diversos títulos de derecho a que puede ser adquirido y poseído el bien social, y, en consecuencia, organizado el Coto, se originan sus distintos caracteres y consecuencias como institución jurídica.

PARTE PRIMERA

NATURALEZA ECONÓMICA DE LOS COTOS SOCIALES

CAPÍTULO PRIMERO

Títulos de adquisición del bien social.

La adquisición del bien social, por cualquiera de los títulos jurídicos de adquirir puede realizarse, pero no todos son igualmente recomendables a este efecto.

Desde luego, el título menos conveniente es la compra, puesto que se trata de una institución formada por proletarios que carecerán, en la mayoría de los casos, de capital inicial. La compra a largo plazo de amortización ofrece ya más ventajas en orden a la viabilidad de los Cotos sociales.

Algo análogo a la compra cabe decir respecto a la adquisición por arrendamiento, en tanto que no se reforme la figura jurídico-económica de la locación con arreglo a las bases de justicia social y propulsión agraria de estabilidad del colono, renta justa, disminución de la renta por accidentes extraordinarios e indemnización por mejoras necesarias o útiles.

Mientras conserve el arrendamiento la estructura antijurídica y antieconómica que tiene en nuestra legislación actual, no puede constituir fuente propicia para la formación de Cotos sociales.

Por el contrario, encierra en este punto grandes ventajas el contrato de aparcería, conforme examinaremos más adelante.

En resumen, siempre que la adquisición del bien social se haga en dominio útil, deberá ser, en todo caso, por un canon inferior al canon arrendaticio censual corriente en la localidad (1).

Como fuente de adquisición de tierras, encierra mayor importancia la expropiación, hoy que el principio de expropiación por me-

(1) Véase Aznar. Informe sobre el Anteproyecto de Ley de Cotos sociales, base IV.

joras agrarias, constituye principio inconcuso en doctrinas y legislaciones, y en que el aspecto dinámico de esta institución, ligado a las nuevas corrientes hipotecarias y crediticias en función de la movilización de la riqueza territorial (1), adquiere mayor incremento de día en día.

La expropiación de tierras con destino a Cotos sociales deberá realizarse con arreglo a la pauta y las normas jurídico-económicas adecuadas (2) a la naturaleza de la institución, y por un procedimiento eficaz y expeditivo, como el propuesto por Maluquer, sistema análogo al de los bonos para el fomento de la industria nacional. Crearíanse bonos del Tesoro para la expropiación de tierras destinadas a Cotos con garantía de la tierra.

Los títulos de adquisición más convenientes son la donación, teóricamente el más recomendable, pero de escasa eficacia en la práctica, dada la mezquina psicología de los terratenientes españoles (salvo excepciones), y, sobre todo, la concesión de tierras al efecto por el Estado y Corporaciones públicas.

CAPÍTULO II

Las tierras comunales y los Cotos sociales.

Orientando nuestras ideas a la aspiración, consignada ya en la primera Asamblea nacional de Cotos sociales, de que se forme uno en cada pueblo, hemos de examinar los medios a ello conducentes, las dificultades que se interponen y demás aspectos en que se da el problema.

La citada Asamblea, en una de sus conclusiones estableció que los Municipios concederían parte de las tierras comunales para Cotos de previsión.

Sin duda, en tales tierras es donde más viable y conveniente se manifiesta dicha aplicación.

Que ha de redundar además en interés y beneficio de los Con-

(1) Véase sobre este problema en relación con el de la organización de los Cotos sociales mi estudio *El patrimonio familiar inembargable*, en la *Revista de Legislación y Jurisprudencia*, Agosto 1924.

(2) Véase sobre ello Aznar, base IV.

cejos. Dárselo a conocer, mostrárselo claramente, deberá ser actuación previa y preferente de los Sindicatos, propagandistas agrarios y organizadores de Cotos, para estimularles a dicha concesión.

Absorbidos y corrompidos los Municipios rurales durante todo el siglo XIX por la política, han convertido la mayoría de sus tierras en estériles yermos, a la vista de los cuales, millares de labradores anhelan tierra y bienestar.

Esas extensiones comunales que se agotan en la improductividad, otorgadas a censo enfiteutico, acensamiento, aparcería, superficie, para Cotos de previsión, crearían producción y riqueza donde hoy reina la esterilidad y la miseria, proporcionarían a los labradores los beneficios de la previsión y el seguro, constituyendo, además, fuente de ingresos para los Municipios.

En efecto, creados los Cotos por un determinado tiempo, treinta, cuarenta años, etc., los Municipios, amén de la percepción del canon y el aumento de contingente tributario derivado del de la riqueza, al finalizar el Coto, recibirían la tierra que concedieron in-culta, con la super-valía de la productividad creada, pudiendo indemnizar el Municipio al Coto de parte de la plusvalía, o bien quedar ésta íntegra a favor del Concejo, como medio de estímulo para la concesión de sus tierras para fines de Coto.

Hoy día existe ya base legal para ello merced a los preceptos del Estatuto municipal y de sus Reglamentos, que tienden a dar esta aplicación a las tierras comunales, convirtiéndolas en bien social, base jurídico-económica para la constitución de esas formas colectivas de propiedad que significan una de las más amplias realizaciones de la función social que a favor de los vecinos y del proletariado agrario en general están llamadas a desempeñar las tierras y patrimonios comunales.

El artículo 212 del Estatuto establece que los Municipios cederán sus bienes patrimoniales en usufructo a los Cotos sociales que se creen en el término, siempre que lo solicite un grupo de vecinos o una Asociación que cuente con más de dos años de existencia, y que aquéllos o los socios de ésta representen la mayoría del vecindario y tengan la condición de colonos, pequeños propietarios, obreros o empleados. El Municipio conservará siempre el dominio de estos bienes, pero la cesión del usufructo ha de entenderse ilimitada, y a cambio de ella podrá exigir el pago de un canon que

no sea superior a la mitad del legal o a la décima del tipo normal de arrendamiento de los de igual clase en la localidad.

Y con mayor amplitud en la regulación, el Reglamento de Hacienda municipal, desenvolviendo lo establecido en el artículo 160 del Estatuto, dice que los Municipios concederán autorización para la plantación de árboles en las tierras de propiedad concejil, rasos y calveros de los montes de utilidad pública, siempre que formule la petición un núcleo de vecinos reunidos en asociación, que se propongan, mediante los recursos que ofrece el arbolado, cumplir un fin cultural, benéfico o social. La asociación deberá destinar forzosamente por lo menos un 50 por 100 del valor líquido del arbolado a sus peculiares finalidades sociales o a cualquier obra de interés vecinal.

La realización de las plantaciones no otorga derecho de propiedad sobre la tierra, sino únicamente sobre los árboles, y llevará consigo la facultad de acotar el terreno por el tiempo necesario (1).

Por la ocupación del terreno se impondrá un canon anual que no

(1) He aquí otro caso que añadir a los que ya estudié en mis anteriores artículos de aplicación de una institución tradicional en nuestra economía consuetudinaria, la de los *árboles privados en suelo común*, para la creación de los modernos tipos de propiedad social, como decía Costa, esta forma de disfrute de la propiedad territorial colectiva trae en España muy lejano abo'engo, sigue practicándose aún hoy y le fué preciso a la Administración del Estado tomarla en cuenta en la aplicación de las leyes desamortizadoras, y tiene bastante importancia para que en el pasado siglo uno de los medios que propuso el Consejo extremeño con la mira de remediar los males de la agricultura, consistiese en que «en aquellos pueblos que carezcan de montes sea permitido plantarlos y crearlos en tierras de pasto o labrantías propias o públicas, baldías o adhesadas, acotándose los nuevos plantíos hasta que se erien, guardándose por sus dueños (plantadores), a quienes pertenecerá el uso de los pastos durante el acotamiento, quedando después el suelo de la naturaleza que antes tenía», ob. cit., pág. 278. Es esta práctica común a todas las regiones españolas. A Navarra, donde «según información de Reformas Sociales» consta la existencia de montes comunes, en que se mantienen con buen resultado y particularizándolos con sujeción a ciertas reglas, algunos aprovechamientos colectivos, como el de los árboles, cuya propiedad se respeta en beneficio del que los plantó o de sus causahabientes; a Vizcaya y Santander, donde existe esta práctica desde tiempo inmemorial, regulada por históricas normas; a Asturias. Aquí recibe el nombre de derecho de *poznera* el que compete a los vecinos, de plantar, poseer y usufructuar árboles, generalmente castaños, en las tierras abiertas del común. Véase Costa, *Costumbres jurídico-económicas del Alto Aragón*, *Revista de Legisla-*

podrá exceder de ocho pesetas por hectárea, y que podrá hacerse efectivo totalmente en el momento de la corta, acumulando a la suma de rentas su interés simple al 4 por 100.

La Asociación propietaria del arbolado adquirirá el compromiso de realizar las cortas de modo que quede garantizada la repoblación del terreno. A este fin, el momento de la cortabilidad se fijará por el Servicio de montes, que fijará las reglas servícolas y de policía para el buen tratamiento de la masa que se cree.

Para atender a esta obra de repoblación podrán los Ayuntamientos emitir empréstitos con la garantía del capital arbóreo, así como solicitar los oportunos préstamos, con hipoteca o con las garantías que se estimen necesarias, de aquellos organismos que, como el Instituto Nacional de Previsión y otros análogos, cumplen un fin económico-social (arts. 27 y 28).

Es interesante estudiar el proceso prelegislativo que ha dado origen inmediato a estos preceptos del Estatuto municipal.

En la *Economía popular y derecho consuetudinario de España* estudiaron ya sus autores prácticas de cultivo en común, que entrañaban tipos colectivos de propiedad agraria, tan interesantes como la andecha.

Posteriormente, al formar Costa en el *Colectivismo agrario* aquel estupendo catálogo monográfico de nuestras instituciones consuetudinarias, señaló el partido que podía obtenerse de andechas, quñones, senaras, cofradías y hermandades, para crear sobre la base de ellas nuevas formas colectivas de propiedad agraria con fines sociales (1).

La idea fué recogida y sistematizada por Maluquer y Salvador en carta al insigne polígrafo aragonés, a raíz de la creación del Instituto Nacional de Previsión (2).

Después, la idea se ha convertido en realidad, iniciándose la formación de diversos Cotos sociales a partir del año 1918. De ellos,

ción y Jurisprudencia, t. 64, pág. 257. En Castilla es frecuente la plantación de árboles en egidos públicos con licencia del Ayuntamiento y obligación del plantador de vender madera a precio determinado para las obras públicas del lugar. Costa, *Colectivismo agrario*, ob. cit., pág. 280. Lo mismo acaece en Granada, Sevilla y otras comarcas, ob. cit., pág. 281 y siguientes.

(1) Capítulos IV, VI, X, XI y XVI.

(2) Véase *La tierra y la cuestión social*, Madrid, 1912, de Costa.

interesan especialmente a nuestro objeto el de la Vallesa de Mandor, que funciona como parte integrante de la Colonia agrícola de Mandor, y, sobre todo, el magnífico Coto social de Lanaja, *fundado en tierras comunales*, y que es, sin duda, el más importante de todos los creados hasta el día (1), y el Coto forestal de Polanco (Santander), que proyectaba la plantación de más de 100.000 árboles, también constituido en montes comunales.

En 1918, a fin de dar una base orgánica de acción a la obra de creación de tipo colectivo de propiedad territorial que representan los Cotos sociales, se celebró en Graus la primera Asamblea nacional de Cotos sociales, que condensó los resultados de su labor en una serie de conclusiones cuya importancia no es necesario encajercer, y que como vamos a ver mediante su exposición, constituye directo antecedente de los preceptos del Estatuto municipal y demás recientes disposiciones a que antes aludíamos.

«En la necesidad de llegar rápidamente a una nueva reorganización de la propiedad rústica—se dice en las mencionadas conclusiones—, una de las más urgentes necesidades debe ser la implantación, con carácter legal obligatorio en cada término municipal, de un Coto consistente en determinada superficie de tierra que los socios podrán explotar en común, dividiéndola en parcelas, arrendándola, cultivándola por administración o en otra forma. Los productos de cada Coto serán destinados a mejorar o constituir una pensión o capital que defienda a los socios contra el riesgo de vejez, invalidez y demás que amenacen su trabajo.»

Podrán asimismo obtenerse las tierras a censo o aparcería por expropiación forzosa a los particulares, por aprovechamiento de bienes del Estado, provincia o Municipio.

Cotos ganaderos.—Se reconocerá el derecho a los obreros a poseer determinado número de reses, por arrendamiento a extraños, por sistema mixto y aun parcelado. Bases adecuadas para la organización de los Cotos sociales pecuarios, que se combinarán con los Cotos agrícolas y palomeros.

Cotos forestales.—El Estado cederá auxilios técnicos, proporcionará gratuitamente semillas y plantones, aumentando a este

(1) Véase Lleó. *Los Cotos sociales*, Bol. de Instituciones económicas y sociales, 1924

efecto el número de sus viveros forestales, y creará organizaciones de crédito para que, mediante préstamos a largo plazo y módico interés, se facilite a los Cotos la obtención de bienes.

En los pueblos poseedores de montes de Hacienda y Fomento, se otorgará a las Asociaciones de vecinos, Mutualidades escolares y Sindicatos, el usufructo de los terrenos desnudos necesarios para constituir Cotos.

Sobre esas parcelas no se impondrá canon alguno. Cobrará el Estado un tanto por ciento del valor de las cortas. En los montes comunales se concederán aprovechamientos para ayudar a los Cotos ganaderos, y se estimulará su constitución otorgándoles préstamos para que puedan tener ganadería colectiva.

En las concesiones para roturar montes públicos serán preferidos los Cotos.

Se asignará carácter de Coto a los montes públicos cuando las entidades propietarias destinen como mínimo el 20 por 100 de sus rendimientos a fines de previsión en provecho del vecindario, eximiéndoles del 20 por 100 que pagan como bienes de propios.

Se le facilitarán préstamos para la adquisición de maquinaria, instalación de carpintería, mecánica, etc.

A los guardas forestales se les concederán parcelas de previsión, que constituirán en cada distrito un Coto parcelario discontinuo, agrario o forestal.

Es esto lo más esencial de las mencionadas conclusiones.

Más adelante, desempeñando la cartera de Trabajo el Sr. Chapaprieta, se organizó en el Instituto Nacional de Previsión la Junta nacional de Cotos sociales, bajo la presidencia de D. Angel Osorio y Gallardo (1), y recibió el encargo de elaborar un Proyecto de ley de Cotos sociales para ser presentado a las Cortes. Dicho Proyecto de ley fué redactado por el ilustre sociólogo D. Severino Aznar, precedido de un luminoso informe, al cual hemos aludido ya y tendremos que referirnos repetidamente en el curso de este trabajo.

No llegó a presentarse a las Cortes, a consecuencia de la caída

(1) Está integrada la Junta por D. Severino Aznar, vicepresidente; don Antonio Leó, secretario, y vocales los Sres. Maluquer, conde de Montornés, Alfonso Sala, Jordana, Inocencio Jiménez, González Posada, López Núñez, Pascual Carrión, Tomás Costa, Vigil y J. Boque!

del Gobierno, pero sus preceptos y los puntos de vista en que descansan son, en gran parte, los que han inspirado los del Estatuto municipal sobre las tierras comunales y los Cotos, y del Reglamento de Hacienda local sobre el aprovechamiento social de los montes de los pueblos, según vamos a comprobar.

En la base cuarta del anteproyecto preceptuábase que los Cotos podrán formar su bien social por aprovechamientos de bienes municipales, provinciales o del Estado, y más adelante, en el número segundo de la misma base, dicese que «cuando los bienes municipales, provinciales o del Estado sean adecuados para la constitución de un Coto en una localidad, será obligatoria la cesión de ellos para este fin y en la cuantía mínima para él requerida, cuando lo solicite un grupo de vecinos o una Asociación que tenga más de dos años de existencia, y de la que formen parte colonos, pequeños propietarios, obreros o empleados».

El dominio de esos bienes será siempre del Estado, de la provincia o del Municipio, y el Coto social sólo tendrá el usufructo por tiempo ilimitado y mediante el pago de un canon que no sea superior a la mitad del canon legal o a la décima del tipo de arrendamiento pagado por los de igual índole en la localidad.

Si el Coto es forestal, el canon será pagado al hacer la corta.

Preceptos que casi a la letra recoge el artículo 211, apartado e) del Estatuto municipal y demás disposiciones que anteriormente expusimos.

En el ánimo de los autores del Estatuto han hecho mella las acertadas razones con que Severino Aznar fundamenta esta parte del Anteproyecto, inspirándose a un tiempo en la realidad social, económica y municipal española y en la aspiración, consagrada por la ciencia económica y la justicia social, de crear a los pueblos patrimonios comunales que por el cauce de su función social sean fuente de bienestar y paz social para la totalidad de los vecinos que lo requieran: «Siempre que una asociación de vecinos con dos o más años de existencia legal—dice Aznar—lo pida para Coto, deberán los Municipios cederle sus tierras en la cuantía necesaria. Aun allí donde no exista asociación que reúna estas condiciones, se deberá facilitar el aprovechamiento de esos bienes para los fines pacíficos y humanitarios del Coto y por eso se dice que podrá solicitarlo simplemente «un grupo de vecinos». En ambos ca-

sos se propone que la cesión sea obligatoria por las razones siguientes :

1.^a Porque la propiedad colectiva debe beneficiar principalmente a los que no la tienen individual y debe destinarse con preferencia a las familias que por no tener propiedad no tienen estabilidad. Y esa selección se la da hecha el Coto social, al que no pueden pertenecer sino obreros, empleados, colonos y propietarios que por ser pequeños tienen condición económica equivalente a ellos.

2.^a Porque si la cesión no es obligatoria, los Ayuntamientos, que obedecen en general más a los manejos caciquiles que a los requerimientos humanitarios, no las cederán nunca. De esto tenemos ya experiencia. Sabemos lo que ha costado la cesión de tierras para el Coto forestal de Polanco, y sabemos que en general los bienes comunales han sido aprovechados más por los que han tenido la Autoridad que por los que han tenido la necesidad.

3.^a Porque el Estado si puede imponer sanciones al que no aproveche bien sus fundos, no tendría autoridad moral para hacerlo si él tuviera incultos o abandonados los suyos, si no los aprovechaba bien. Y el cederlos para Cotos es una garantía de que serán bien cultivados y aprovechados.

4.^a Porque si el Estado debe facilitar tierras expropiadas para la constitución de Cotos, disminuye su sacrificio utilizando y cediendo con las garantías debidas las que él tiene y las que para fines principalmente sociales tienen los Municipios.

5.^a El Estado, la Provincia y el Municipio no ceden la propiedad porque sería una equivocación desamortizar lo que se salvó del despilfarro desamortizador del siglo pasado. El Estado y las Corporaciones necesitan un patrimonio suyo y sería absurdo pedir que lo creen, si se deshacen del que ya tienen. Por eso se dice en este número que los bienes serán siempre del Estado, de la Provincia o del Municipio. Si un día el Coto se disuelve, a ellos revierte. Y jamás los socios del Coto podrán enajenarlos porque no serán suyos. Lo único que se les pide es la cesión del dominio útil y por un canon módico, cuyo pago no pondrá en peligro los frutos del Coto, sus fincas y, por tanto, su vida. Si ahora un Ayuntamiento puede ceder tierras o bosques a un vecino o a varios por un canon, no es ilógico que si los concesionarios son pobres y destinan sus frutos a librarse de los riesgos de su trabajo y por tanto a evi-

tar miseria y cargas en el pueblo, el canon sea la mitad. Y si se trata de bienes cuya cesión no tiene canon legal, se puede tomar como base de cálculo el canon de arrendamiento, pero lo suficientemente reducido para que el Estado o el Ayuntamiento no se convierta en explotador de los pobres y para que sea viable el Coto.

Se añade, finalmente, que si el Coto es forestal, el canon deberá ser pagado al hacer la corta, porque el canon debe ser pagado con los frutos y sólo al cortar el bosque comienzan a obtener frutos» (1).

La explotación socializada de los montes comunales por Asociaciones de vecinos que se propongan fines benéficos, sociales, culturales, etc., del Reglamento de Hacienda municipal, es en esencia el sistema de industrialización cooperativa de los montes públicos preconizada y desenvuelta por Severino Aznar. «Un Coto social —se preceptúa en el mencionado *anteproyecto*—podrá explotar un bosque ya formado, industrializando sus productos. La cesión de estos productos será obligatoria si la demandan al menos el 30 por 100 de los que tienen derecho a pertenecer a esta institución, pero será preciso que el Servicio forestal informe favorablemente y determine los productos cedibles y su precio de adjudicación. Si para la explotación industrializadora de los productos cedidos, el Coto necesitase capital, se le podrá anticipar del fondo que al efecto se cree en presupuesto.»

Cuando las entidades propietarias de un monte público destinan como mínimum el 20 por 100 de su rendimiento bruto a alguno o algunos de los fines de previsión señalados en esta Ley y en provecho de los beneficiarios legales de los Cotos sociales en esta localidad, podrán ser consideradas como Cotos sociales. «Hay montes—continúa Aznar, fundamentando estos preceptos—cuyo rendimiento, mediante subastas más o menos leales, va a manos de industriales, de unos pocos, que no siempre son los más necesitados y los que más cooperan al erario del Estado o al tesoro Municipal. Esto es injusta administración.

Lo más social, lo más justo sería que esos montes—los que de ellos sean susceptibles—sean industrializados y que de sus beneficios se aprovechen el mayor número posible de vecinos, y entre

(1) Base IV.

éstos, los que más lo necesiten, sobre todo si lo dedican a no tener que pesar sobre los demás en los días en que no puedan trabajar. Eso sería constituir en los pueblos mismos Cooperativas de trabajo que eliminaran al intermediario industrial, que en las subastas puja con ventaja y despoja así a los vecinos de frutos que ellos necesitan.»

Hasta aquí, el proyecto de Aznar.

Algo de lo indicado respecto a los Municipios es aplicable a los Sindicatos agrícolas. Con la mira de proporcionar tierra propia al agricultor, adquieren tierras, otorgándolas en arrendamiento y en ventajosas condiciones.

Concedidas para Cotos sociales, al disolverse éstos—de ser temporales—reintegraríanse en sus tierras, valorizadas superiormente a como las entregaron.

Estas ventajas deberán estimular a los propietarios de tierras incultas para dedicarlas a tal empleo.

En una aspiración—lejana todavía si se tiene en cuenta lo poco propicio que se muestra el capital español a invertirse en empresas agrícolas, prefiriendo las industriales, más protegidas por el poder público que la siempre olvidada agricultura—podrían constituirse Compañías o empresas con este objeto.

Adquirirían en gran escala tierras no cultivadas, por menos precio, como es lógico, y las concederían en derecho de superficie, arrendamiento, aparcería, etc., por un determinado lapso de tiempo, veinticinco, treinta, treinta y cinco años, para Cotos de previsión. Al término de éstos, ya beneficiados los socios con sus pensiones de previsión, recibirían las Compañías sus tierras plusvaloradas por el esfuerzo colectivo del Coto.

He aquí una lucrativa especulación sobre tierras que, fomentando la agricultura, facilitaría la creación de Cotos e impulsaría su desarrollo.

Las Compañías que a la sombra de la plus valía y para explotar la prolífica virtud crematística del derecho de superficie, se han creado en Alemania y otros países, si bien más en el orden de la propiedad urbana que en la rústica, podrían quizá tener algún valor de aplicación a nuestro caso.