
La Ley sobre la propiedad en la Unión Soviética (1)

Por Federico Rodríguez*

Las personas individuales pueden ser, además de propietarios de todo, menos del suelo, "poseedores" de éste último. Todavía más, la propiedad personal puede también proyectarse sobre la "pequeña" industria, que no se define, pero que puede extenderse a servicios, comercio, alimentación, dependencias industriales, máquinas, equipos, medios de transporte, materias primas, etc. En definitiva, parece un intento para relanzar la pequeña empresa, inexistente prácticamente en la URSS, y que es de primordial importancia en una economía desarrollada.

Según la Constitución de 1977, todavía vigente aunque algunas de sus partes han sido alteradas, «la base del sistema económico en la URSS es la propiedad socialista de los medios de producción en forma de propiedad del Estado (patrimonio de todo el pueblo) y propiedad de los *koljoses* y otras organizaciones cooperativas» (art. 10).

De este texto parece que se puede deducir con mente occidental que la propiedad socialista —que no se dice lo que es— puede tener varias formas, y en la URSS se ha escogido una de esas formas de propiedad socialista, consistente en la propiedad del Estado y la propiedad de los *koljoses*. Por otra parte, como el Estado es el propietario de la tierra, el subsuelo, las aguas y los bosques, además de otras muchas cosas que enumera el art. 11, de la propia Constitución se deduce que el *koljós* no es propietario de la tierra que ocupa, sino de sus «medios de producción y otros bienes necesarios para realizar sus tareas estatutarias» (art. 12.1). En efecto, la tierra que ocupan «les queda adscrita en usufructo gratuito y a perpetuidad» (art. 12.2).

(1) Este artículo reproduce prácticamente el cap. XI de la obra del autor 'Un lustro de Perestroika', por Unión Editorial, 1991.

* Catedrático de Política Social. Letrado del Consejo de Estado.

Federico Rodríguez

Obsérvese que cuando se habla de la propiedad del Estado se habla del Estado en singular, como si la URSS fuese un único Estado; este tema fue, en sus tiempos, objeto de profundas discusiones, pues muchos preferían referirse a cada una de las Repúblicas Autónomas como propietarias; el tema quedó como recoge la Constitución. Y se habla de la propiedad de las cooperativas como si pudiesen codearse en plan de igualdad con la propiedad del Estado. Tampoco es realidad; según informaciones casi oficiales: «En numerosos *koljoses* a lo largo de muchos años reinó el desgobierno, el método impositivo, la nivelación en la remuneración del trabajo, se minimizó el papel de las relaciones de autogestión financiera y el campesino perdió el sentimiento de dueño de la tierra» (URSS, Anuario 89, Ed. Novosti). Las cooperativas eran, de hecho, perseguidas.

Al Estado pertenecen, según la Constitución, además de la tierra, el subsuelo, las aguas y los bosques, «los medios básicos de producción en la industria, la construcción y la agricultura (así pues, no sólo la tierra), los medios de transporte y de comunicación, los bancos, los bienes de los establecimientos comerciales, de servicios públicos y otras empresas organizadas por el Estado, el fondo inmobiliario fundamental de las ciudades, así como otros bienes necesarios para cumplir las funciones del Estado» (art. 11.2).

Además de esta propiedad socialista en sus dos formas, existe la «propiedad personal», que bajo la Constitución de 1977 comprendía «los utensilios de menaje y uso cotidiano, los bienes de consumo y comodidad personal, los objetos de la hacienda doméstica auxiliar, la vivienda y los ahorros procedentes del trabajo» (art. 13.1). Se admite el derecho de heredar este tipo de propiedad.

Aparte de esto, «los ciudadanos pueden tener en usufructo parcelas proporcionadas para utilizarlas como hacienda auxiliar (incluyendo el mantenimiento de ganado y aves de corral) para horticultura y fruticultura, así como para la construcción de viviendas individuales» (art. 13.2). La extensión de estas parcelas auxiliares solía ser, por término medio, de 0,5 hectáreas, que ocupan en toda la URSS 4.300.000 hectáreas de los 228 millones de hectáreas de superficie cultivada del país; al parecer, siempre según el Anuario 1989, estas parcelas existen en el 99% de los *koljoses*, y el 80% de los obreros y empleados que residen en localidades rurales las tienen. Hay unos treinta y cuatro millones de este tipo de parcelas. Su producción —que viene a ser nada menos que casi una cuarta parte de la producción agrícola global— se destina al consumo familiar, al Estado, a las cooperativas o al mercado libre. Aunque sean de explotación particular, el trabajo asalariado está en ellas excluido.

El 6 de marzo de 1990, Mijail S. Gorbachov refrendó la nueva Ley sobre la propiedad, que fue publicada por *Izvestia* el día 10 siguiente.

La ley sobre la propiedad en la Unión Soviética

La nueva Ley tiene un primer capítulo que llama «Disposiciones generales»; los capítulos II, III y IV se ocupan de la «Propiedad de los ciudadanos de la URSS», «Propiedad colectiva» y «Propiedad del Estado»; el capítulo V regula la «Propiedad de las empresas mixtas, de ciudadanos, organizaciones y Estados extranjeros», y, finalmente, el capítulo VI trata de «Garantías y protección del derecho de propiedad».

Recordemos que unos días antes, el 28 de febrero de 1990, se había publicado la Ley de la Tierra. Parece que, para la inteligencia de la Ley de la Propiedad, merece la pena hacer una primera observación. No es posible pensar que, con tan corta diferencia de días la Ley sobre la propiedad modifique sustancialmente la Ley de la Tierra. Ahora bien, ésta última no habla para nada de «propiedad» del suelo a favor de particulares; sobre esto lo más que cabe es la posesión. En cambio, la Ley que ahora examinamos sí habla de «propiedad» respecto a otros objetos, pero no cita para nada el suelo. La Ley que regula la propiedad de éste último declara, por el contrario, que «la tierra es patrimonio nacional» (art. 3). Se puede, pues, deducir sin esfuerzo, aunque no quepa dar a las palabras «propiedad» y «posesión» el mismo contenido que les damos en Occidente, que la Ley de la Propiedad no se refiere para nada a la tierra, sino a todo lo demás, incluido el vuelo sobre la tierra.

El texto define en primer lugar las facultades del propietario: «El propietario posee, utiliza y dispone a su albedrío de los bienes que le pertenecen. El propietario tiene derecho a realizar en relación con sus bienes cualquier acto que no esté en contradicción con la Ley», texto que no tiene precedentes en la Constitución de 1977 y que hubiera hecho felices a Treilhard y Portails, redactores del art. 544 del Código de Napoleón. Y además continúa como una especie de reconocimiento de la iniciativa privada: el propietario «puede hacer uso de sus bienes para desarrollar cualquier actividad económica o de otra índole no prohibida por la Ley» (art. 12).

Acaso puede pensarse que el ciudadano soviético no podrá hacer uso de este derecho porque no tiene bienes. Aparte de que sí los tiene (los depósitos particulares se cifran en 1989, en unos 300.000 millones de rublos, sencillamente porque no hay en qué gastar), la propia Ley prevé cómo se puede crear esa propiedad: a expensas de sus ingresos, por gestión de su propia economía, por ingresos procedentes de depósitos, de valores, de herencias... (art. 6.1).

Todavía en este primer capítulo de la Ley hay dos declaraciones más. Una es la contenida en el art. 1.3, que dice: «En los casos, condiciones y términos previstos por la Ley, podrá imponerse al propietario la obligación de permitir el uso limitado de sus bienes por otra persona». La Ley que examinamos no contiene ninguna prevención adicional al afecto. De suyo, tal declaración puede ser muy bien paralela al Capítulo II del Título VI del

Federico Rodríguez

Libro II de nuestro Código Civil, que se ocupa de las servidumbres legales («Las servidumbres impuestas por la Ley tienen por objeto la utilidad pública o el interés de los particulares», art. 549), servidumbres en materia de aguas, de paso, de medianería... Y es lógico, si hay algo parecido a lo que llamamos «propiedad privada», que se establezcan estas limitaciones. Pero uno puede preguntarse si se trata sólo de eso...

Una segunda puntualización se contiene en el párrafo 4 del mismo artículo 1. Dice así: «El propietario tiene derecho, en las condiciones y los términos previstos por los actos legislativos de la URSS, Repúblicas de la Unión y Repúblicas Autónomas, a suscribir con otros ciudadanos contratos de trabajo en el ejercicio del derecho de propiedad en que está basada la utilización del trabajo de un ciudadano; éste tendrá asegurado el salario, condiciones laborales y demás garantías socio-económicas previstas por la legislación».

Este texto sugiere una duda importante: ¿se admite o no, ahora, el contrato de salariado privado, esto es, la contratación de un trabajador por un empresario privado, a cambio de un salario? Hasta ahora en la URSS se consideraba que ese tipo de contrato era el instrumento clásico de la explotación capitalista, de modo que la propiedad socialista de los medios de producción era el modo de suprimir la propiedad contrato de salariado privado, y con él la explotación capitalista. Claro que, el contrato de salariado con el empresario privado era sustituido por idéntico contrato con el Estado, esto es, de hecho, con el burócrata. Que, posiblemente, este último sistema fuese más suave que el primero —por ejemplo, en disciplina de trabajo, ya que no en ingresos— no obsta a que fuese también un sistema de salariado.

Pero el texto transcrito del art. 1 le deja a uno una profunda duda. Primero, el propietario tiene derecho a suscribir con otros ciudadanos contratos de trabajo; serán las leyes de cada territorio las que determinen las condiciones. Pero, al menos con carácter general, no se excluye ningún tipo de contrato ni se impone alguno con carácter obligatorio. Y luego se añade que «independientemente de la forma de propiedad en que está basada la utilización del trabajo de un ciudadano...». «Formas de propiedad», como veremos inmediatamente, no parece haber ahora más que tres: propiedad de ciudadanos, colectiva y del Estado. Añadiré, como inciso, que el tema de las «formas» de propiedad es un tema muy querido de la *perestroika*, como veremos más adelante. Pero del texto transcrito resulta que cualquiera de tales formas, incluso la de los ciudadanos, puede servir de base para la utilización del trabajo de otro. ¿Qué quiere decirse con todo ello? Además, más adelante, en el párr. 2 del art. 6, se dice que «el ciudadano posee el derecho exclusivo a disponer de sus facultades para el trabajo de producción y la creatividad». Conformes; pero luego añade: «El ciudadano ejerce este derecho independientemente o

La ley sobre la propiedad en la Unión Soviética

sobre la base del contrato laboral». Contrato laboral que, teóricamente, puede tener muchas formas, como implícitamente reconoce el párr. 3 siguiente: «El ciudadano tiene derecho, de acuerdo con el propietario, a invertir dinero o hacer otras aportaciones en la empresa, organización económica, hacienda agrícola o de otro tipo laboral donde trabaje por contrato y a participar en la distribución de los ingresos (beneficios) de dicha empresa (organización) o hacienda en parte proporcional a la cuantía de su aportación». Perfecto; pero, ¿y si el propietario no le admite esa aportación y sólo lo contrata en régimen de salariado, es decir, por un tanto fijo y alejado de los beneficios?

Por otro lado, dada la apertura a empresas mixtas y extranjeras, ¿en qué sistema laboral van a funcionar en la URSS? ¿En régimen de salariado?

Todavía más: el párrafo 2 del artículo dice literalmente: «Los resultados de la utilización con fines económicos de los bienes (producción y beneficios) pertenecen al propietario de tales bienes, siempre y cuando no exista ley o contrato que lo contradiga». Es claro que tal declaración, supuesta una cierta igualdad entre las partes contratantes, no parece contraria a la justicia. Pero, ¿dónde se ha ido la plusvalía marxista? ¿No se está con todo ello abriendo la puerta al contrato de salariado privado, sistemáticamente prohibido en la URSS? ¿O al menos dejando a las repúblicas y territorios autónomos la posibilidad de admitirlo?

El artículo 4 puntualiza los «Sujetos del derecho de propiedad. Formas de propiedad».

Los sujetos que se citan son tres: «En la URSS la propiedad se manifiesta en forma de propiedad de ciudadanos soviéticos, propiedad colectiva y propiedad del Estado», dice el párrafo 1 de este artículo 4; y añade inmediatamente: «En la URSS puede existir la propiedad de otros Estados, de organizaciones internacionales, de personas jurídicas y ciudadanos extranjeros».

Veamos estos tres sujetos:

a) Los ciudadanos nacionales o extranjeros pueden ser propietarios («privados», añadiríamos en la equívoca terminología occidental; no lo añaden los soviéticos); los podemos llamar «individuales» para distinguirlos de los propietarios «colectivos» (que también pueden ser «privados», si no están revestidos de poder). Propietarios, sí, pero ¿de qué?

Porque con la Constitución del 77 los ciudadanos también pueden ser propietarios de sus objetos personales y hasta de su vivienda; he visto en Tallin muchas viviendas de propiedad individual, hotelitos bastante dignos, algunos de dos pisos, que llamaban la atención por lo grandes. Hasta

Federico Rodríguez

podían heredarse. Es decir, el «vuelo» podía ser propiedad «personal» —en la terminología de la Constitución del 77, que me parece correcta—, no el «suelo», que, como tierra, era, y continúa siendo, con la Ley que comento y con la Ley de la tierra, del Estado.

Sin embargo, en el artículo 6, párrafo 4, hay algo interesante: para construir casas —y también para otras cosas de las que luego me ocupo— «se entrega a los ciudadanos la tierra en posesión vitalicia hereditaria»; se subraya que sobre la tierra, incluso urbana, al individuo sólo cabe «posesión», nunca «propiedad». Con ello en esa parte de la tierra que es el solar de «mi» casa (como en la tierra agraria) coexisten dos derechos: el del Estado, que el *propietario*, y el del dueño, que es *poseedor* vitalicio y puede transmitirla por herencia (y, al parecer, también por venta en el caso del suelo urbano, según el párrafo 2 del artículo 7). Entonces..., ¿no estaremos en presencia de algo parecido a un dominio «eminente» y un «dominio útil», que dirían los glosadores? ¿No existió legalmente un sistema similar, aunque en desuso, en Inglaterra hasta 1925?

Es decir, que *las personas individuales pueden ser, además de propietarios de todo, menos del suelo, «poseedores» de éste último.*

Todavía más, la propiedad personal puede también proyectarse sobre la «pequeña» industria (y aquí sin desdoble entre las titularidades del Estado y del ciudadano), que no define, pero que puede extenderse a servicios, comercio, alimentación, dependencias industriales, máquinas, equipos, medios de transporte, materias primas, etc. (art. 8.1). En definitiva, parece un intento para relanzar la pequeña empresa, inexistente prácticamente en la URSS, y que es de primordial importancia en una economía desarrollada. No coincide estrictamente con la empresa familiar, pues comprende «los miembros de la familia y demás personas que, conjuntamente, llevan la industria...» (art. 8, párr. 2).

b) En el polo opuesto, el Estado sigue siendo el gran propietario. Por de pronto, como veremos al tratar del objeto de la propiedad, lo es de muchas cosas que también son estatales en Occidente: el subsuelo, las aguas... Pero, además, es titular aunque sólo en forma de algo similar al «dominio eminente», no en pleno dominio de la tierra —suelo agrario y suelo urbano— y de las empresas estatales. En cuanto a los bienes de empresa, dice el art. 24.1: «Los bienes propiedad del Estado en manos de empresa estatal pertenecen a ésta con derecho de plena administración económica». De modo que comenzamos hablando de los «bienes propiedad del Estado» y continuamos tranquilamente diciendo que *pertenecen* a la empresa estatal... Un jurista occidental recordaría que cualquier derecho, aunque no sea el de propiedad, suele «pertenecer» a su titular; recordaría también en nuestra propia Edad Media, y, como antes he dicho, en algunos países hasta hace bien poco tiempo, incluso la pro-

La ley sobre la propiedad en la Unión Soviética

propiedad de la tierra estaba dividida; y que, aunque formalmente cancelada, tal división resucita en muchos casos. Por ejemplo, en la titularidad de un piso arrendado o de un bien productivo. ¿No es posible reconocer esa división, esa orientación del dominio hacia una serie de titulares distintos? En los bienes productivos de una sociedad anónima, ¿no tenemos de hecho en Occidente la titularidad del accionista, la de la propia sociedad anónima, la del equipo dirigente, en cierto modo la del propio trabajador? Ya sé que mis colegas los juristas se escandalizarían al leer esto, pero yo les rogaría simplemente que dejaran a un lado el Código Civil y las leyes vigentes y que pensasen sobre el tema. ¿Por qué no se podría construir como «derecho», incluso como «derecho real», lo que construimos como contenido de una obligación?

En la URSS existe, pues, sobre los bienes de la empresa, la propiedad del Estado y la titularidad de la empresa a su plena administración.

Para tranquilizarnos, el artículo 24, después de haber dicho que los bienes de propiedad del Estado en manos de empresa estatal pertenecen a ésta, con derecho de plena administración económica, aclara este último punto, como si quisieran contarnos a los occidentales que al Estado corresponde la propiedad y a la empresa la administración tan sólo. Dice así el párrafo siguiente del mismo artículo 24: «En el ejercicio del derecho de plena administración económica de sus bienes, la empresa posee, utiliza y dispone de sus bienes, y en relación con los mismos realiza a su albedrío cualquier acción no contraria a la Ley». Incluso, como vemos, «dispone» de esos bienes. ¿Puede, pues, enajenarlos?

Así pues, al Estado la propiedad, a la empresa la administración. *Mutatis mutandis*, como en la sociedad anónima occidental: a los accionistas la propiedad, a los miembros del consejo de administración, la administración. ¿No se les llama «administradores», aunque sus poderes sean muchísimo más amplios que los de la mera administración?

El párrafo final de este mismo punto 1 del artículo 24 vuelve a insistir en el contenido de esa potestad de administración: «Al derecho de plena administración económica se aplican las reglas del derecho de propiedad, siempre y cuando no se dicte otra cosa en actos legislativos de la URSS, Repúblicas de la Unión y Repúblicas Autónomas». Es decir, que lo único de que carece el señorío de la empresa sobre los bienes de ésta es ese señorío «eminente» —cuyo contenido no se concreta— que corresponde al Estado y que es la base sobre la que descansa la «propiedad socialista de los medios de producción», que contempla la Constitución como base del sistema económico de la URSS.

Ahora bien: detrás de la titularidad de la empresa va la del «colectivo», es decir, de todos los trabajadores de la empresa; porque es al «colecti-

Federico Rodríguez

vo» a quien corresponden «los beneficios de una empresa estatal después de los impuestos (beneficio neto)» (art. 25). Coincide en esto con la Ley de Empresas Estatales de 1987, que dice en su articulado que los trabajadores deben considerarse «como propietarios» de la empresa. Podría pensarse en una derogación de esta última disposición, hecha por la Ley que comentamos. No lo creo. Una declaración de propiedad, contenida en aquella Ley, que trata de sacar al hombre de su papel de mero «tornillo» en la máquina socialista, como decía Stalin, no es fácil que pueda ser ignorada a los tres años.

Y con la Ley de Cooperativas de 1988 pasa lo mismo. También allí se reconoce que los trabajadores son dueños de la cooperativa; pero esto es normal en Occidente y no nos llama la atención.

Así pues, en principio la propiedad del Estado no desaparece, pero se escinde: en propiedad y posesión vitalicia en el caso del suelo edificable, y en propiedad y derecho de plena administración en el caso de la empresa estatal.

c) Nos queda, intermedia entre la propiedad individual y la propiedad del Estado, la propiedad colectiva.

En este grupo entran, me parece, los derechos que el «colectivo» de una empresa estatal tiene sobre los bienes de ésta, ya se conciban como simple encarnación y representación de los poderes de la empresa, o como poderes autónomos; y los de las personas jurídicas, expresamente citadas en el artículo 4.1.

Lo que se observa es una clara tendencia a reforzar cuantitativamente este tipo de propiedad.

Dice el art. 15.13: «Por resolución conjunta de la colectividad laboral y del organismo estatal autorizado para ello, una empresa del Estado puede transformarse en sociedad anónima mediante la emisión de acciones por el valor total de los bienes de la empresa. Los recursos obtenidos con la venta de las acciones irán a parar, una vez cubiertas las deudas de la empresa estatal, al correspondiente presupuesto». Aquí ni siquiera se reconoce un derecho preferente de los trabajadores en aquella empresa a suscribir sus acciones; pueden ir, sencillamente, a lo que parece, al público en general. ¡Ah! Pero se necesita el permiso del «organismo estatal autorizado para ello».

Por otra parte, una empresa estatal, siempre que no esté en quiebra, puede ser cedida a sus trabajadores en arriendo o en propiedad. Dice el art. 24.3: «Si un organismo estatal con poderes para administrar bienes del Estado toma la resolución de reorganizar o liquidar una empresa del Estado, exceptuando los casos en que se haya reconocido su inconsis-

La ley sobre la propiedad en la Unión Soviética

tencia (quiebra), la colectividad laboral tiene derecho a requerir que se le entregue en arriendo o que se transforme en otra empresa basada en la propiedad colectiva». Es decir, cualquier empresa estatal —y todas las empresas estatales; supongo que existirán límites, por ejemplo empresas de interés nacional...— puede pasar a manos de los trabajadores. Este es un punto en el que insisten los planteos económicos del otoño de 1990. Y en ellos la «propiedad colectiva» a que puede llegar esa transmisión a los trabajadores es la sociedad anónima. Es quizá el punto más original de la nueva legislación.

Queda por saber si en esa transición de una empresa estatal (digamos: dominio eminente del Estado, dominio útil de la empresa o del colectivo de ella) a sus trabajadores o a terceros, el Estado mantiene su dominio eminente, base constitucional de la economía de la URSS...

La misma tendencia —y el mismo problema— para muchos bienes no productivos, pero colectivos, en los que el partícipe tiene derecho a conseguir la propiedad personal de su cuota: «El miembro de una cooperativa de viviendas, construcción de viviendas, *dacha*, garajes, etc., que haya abonado por completo la parte que le corresponde por el piso, *dacha*, garaje u otra construcción o local que se le haya proporcionado, adquiere el derecho de propiedad sobre tales bienes» (art. 7.2).

Todavía más: «El inquilino de una vivienda en casa del Estado y del Fondo Social de Viviendas y los miembros de su familia tienen derecho a comprar al propietario el correspondiente piso o casa» (art. 7.2).

Y los bienes así adquiridos pasan a una situación de propiedad normal: «Una vez adquiridos dichos bienes en propiedad, el ciudadano tiene derecho a disponer de ellos a su albedrío: venderlos, donarlos, arrendarlos o realizar con ellos otras operaciones que no estén en contradicción con la Ley». Recordemos que para nada se dice que puede adquirir el «suelo».

Se ha señalado el diferente éxito que han obtenido la Ley de empresas estatales, que parece no acaba de funcionar, y la Ley de cooperativas, que ha tenido un éxito grande, y se ha sugerido que la causa estuviese en que para el desarrollo y cumplimiento de la primera era imprescindible la acción del Estado. En cambio, la Ley de cooperativas prácticamente podía ponerse en marcha con la sola acción de los ciudadanos. En este tema de la transformación de la propiedad desde el estadio de propiedad estatal al de propiedad personal, la responsabilidad está repartida, porque el individuo tiene la iniciativa, pero la Administración ha de dar su conformidad...

Bien, pero ¿de qué objetos puede ser propietario el ciudadano?

No hay una presunción general, como en Occidente, donde el individuo puede ser propietario de todo «menos de» objetos que se reservan al

Federico Rodríguez

Estado. Pero ahora hay una enumeración más amplia que la del artículo 13 de la Constitución del 77. Dice el artículo 7, en su párrafo 1: «Pueden ser propiedad de ciudadanos las casas para viviendas, las *dachas*, casas de campo, plantaciones en parcelas, medios de transporte, recursos dinerarios, acciones y otros valores, enseres domésticos y artículos de uso personal, medios de producción para la economía agrícola y otras labores, la hacienda auxiliar particular, huertas y huertos, los productos e ingresos obtenidos de la actividad individual, así como demás bienes de producción y consumo».

Como vemos, se excluye la tierra, que es «patrimonio inalienable de los pueblos que habitan en el territorio» (art. 20.1); podemos entender que es del Estado, pero que puede ser cedida a los ciudadanos, no en propiedad pero sí en posesión vitalicia y hereditaria (art. 6.4), como se recoge también en la Ley de la Tierra.

Por otra parte, «no se limitan la composición y el valor de (otros) bienes adquiridos por un ciudadano a expensas de sus ingresos laborales, ahorros y otros medios legales» (art. 7.3). Pero, «por actos legislativos de la URSS, Repúblicas de la Unión y Repúblicas Autónomas, puede determinarse la clase de bienes que no pueden encontrarse en propiedad de los ciudadanos» (también en el art. 7.3, inmediatamente antes del texto precedente).

Este último párrafo es evidente que no concuerda con el resto de la Ley. Es más, la puede hacer prácticamente inútil en cuanto a la propiedad personal. ¿Qué ciudadano va a gastarse dinero en adquirir propiedad del Estado, al amparo de este mismo artículo 7.2, si meses después su Parlamento, el de su República, ni siquiera el de la URSS, puede declarar que aquellos bienes no pueden ser propiedad de ciudadanos? ¿La indemnización? Es claro que todos estamos un poco en esta situación: un día en España, Francia, Italia, puede modificarse la Constitución y disponer la derogación de la propiedad individual sobre tales o cuales bienes. Pero parece que es bastante más difícil que eso ocurra en Occidente a que ocurra en la URSS.

Es, en definitiva, uno de esos textos, breves pero importantes, que, desde hace cinco años, suelen intercalarse en muchas leyes de la *perestroika* para, al parecer, poder hacerlas ineficaces. Se presume su origen.

¿Y qué pasa con la industria?

Parece clara la distinción entre empresas estatales que son propiedad del Estado (art. 24.1), aunque su plena administración sea, como hemos visto, de la propia empresa; y la «industria laboral», que es «propiedad de familia y otras personas que la llevan» conjuntamente. Sus bienes, «incluso los productos e ingresos obtenidos, son propiedad común, participe de

La ley sobre la propiedad en la Unión Soviética

los miembros de la familia y demás personas que conjuntamente llevan la industria, de no existir entre ellos acuerdo que estipule otra cosa» (art. 8.2). Este último inciso, ¿es quizás una apertura al contrato de salariado? Y si esta industria procede de otra del Estado, adquirida por particulares, ¿el Estado no conserva ningún señorío sobre sus bienes?

El ciudadano también puede ser propietario de la hacienda agrícola, hemos de suponer que del vuelo, no del suelo, y supongo que siempre bajo la amenaza del artículo 7.3. Esta hacienda «puede tener en propiedad las casas de vivienda, dependencias de labor, plantaciones, ganado productivo y de labor, aves, mecanismos y maquinaria agrícola, aperos de labranza, medios de transporte y demás bienes necesarios para llevar independientemente la producción agrícola, el tratamiento y la comercialización de los productos» (art. 9.1). Estos bienes «pertenecen a sus miembros (los de la hacienda agrícola) en propiedad común conjunta» (art. 9.2). Así pues, este capítulo que se ocupa de la «propiedad de los ciudadanos de la URSS» regula no sólo la propiedad personal, sino también estas formas de propiedad (la industria laboral y la hacienda agrícola) que son propiedad "común", no propiamente colectiva.

En efecto, la propiedad colectiva, de la que se ocupa todo el capítulo II (arts. 10 a 18), parece que es la que pueden tener lo entes con personalidad jurídica: «Se considera propiedad colectiva la propiedad de las empresas en arriendo, empresas colectivas, cooperativas, sociedades anónimas, organizaciones sociales y otras asociaciones con personalidad jurídica» (art. 10.1).

Lo primero que llama la atención es la enumeración misma. Con la Constitución del 77 no había más que un poco de propiedad personal, la que definía su artículo 13, y propiedad del Estado; entre medias, la propiedad de los *koljoses* y cooperativas, ésta última de hecho bastante maltratada y además presionada por mandato constitucional «a su acercamiento a la propiedad estatal». Se trataba de una versión del socialismo puramente estatal, nada comunitario, bien ajena al pensamiento de Lenin.

Con esta enumeración del art. 10.1 se pasa revista a una serie de cuerpos intermedios entre el individuo y el Estado, a los que es preciso reconocerles el derecho de propiedad si han de existir de modo viable. Lo que ocurre es que tienen que existir; que la iniciativa privada les haga nacer y... que el Estado les admita; no como excepciones para señalar a los turistas, sino como moldes reales en que se vacíe la vitalidad social soviética. Y para ello no es necesario dejar de ser socialista, sino tan sólo dejar de ser estatista.

En el caso de la empresa arrendada y de la empresa colectiva, la Ley no se anda con rodeos: son, precisamente, las empresas estatales las

Federico Rodríguez

que pueden ser entregadas en arriendo o transformadas en sociedades anónimas (art. 10.2), o adquiridas por el colectivo de los trabajadores (art. 12), cosa esta última que nos parece un poco difícil si pensamos en precios a nivel de Occidente, pero puede que no lo sea tanto en la URSS. Pero es que, si esto funciona, lo que está haciendo es nada menos que desmantelar el sistema de empresas estatales.

Y desmantelarlo no a favor de los capitalistas, sino a favor de los trabajadores. La cosa es seria. Sólo cabe preguntar: ¿funcionará?

También pueden ser prioritarias las cooperativas, por supuesto. Y las sociedades anónimas cuyos accionistas pueden ser «empresas, instituciones, organizaciones y entidades estatales»; también «trabajadores de la sociedad en cuestión, así como otros ciudadanos, si ello no contradice la legislación... o los estatutos de la sociedad» (art. 15.2). Accionistas, estatutos... ¿qué lenguaje es éste?

También pueden ser propietarias las asociaciones económicas, las organizaciones y fundaciones sociales (y hay bastantes, aunque parecen estatales o del partido, como la Unión de Juventudes, los Pioneros, los Defensores de la Paz, el Comité de Mujeres, la Cruz Roja y la Media Luna Roja, etc...), y ¡las congregaciones religiosas! (arts. 16, 17 y 18). Merece la pena transcribir este último artículo:

«Pueden ser propiedad de las congregaciones religiosas los edificios, los objetos de culto, centros industriales, sociales y benéficos, recursos dinerarios y demás bienes necesarios para desarrollar sus actividades. Las congregaciones religiosas poseen derecho de propiedad sobre los bienes adquiridos y creados por ellas a expensas de sus propios recursos, donados por ciudadanos y organizaciones o entregados por el Estado, y los adquiridos por otras vías legales».

El capítulo IV (arts. 19 a 26) regula la propiedad del Estado. Muchos artículos de este capítulo se dedican a deslindar con precisión lo que es propiedad de la URSS y lo que es de las Repúblicas, regiones y distritos autónomos; no me detendré en esto.

Sabemos ya que «la tierra, el subsuelo, las aguas, los animales y plantas, son patrimonio inalienable de los pueblos que habitan en el territorio dado» (no se habla del Estado, aunque éste será, como es lógico, la personificación de tales pueblos), con la posibilidad para el ciudadano, de recibir la tierra para su cultivo o edificación «en posesión vitalicia hereditaria» (art. 6.4), otra manera de hacer resbalar suavemente la propiedad estatal de la tierra hacia los particulares.

También sabemos, respecto a las empresas estatales, que tienen las empresas mismas un derecho de plena administración económica (art.

La ley sobre la propiedad en la Unión Soviética

24.1) al que se aplican las reglas del derecho de propiedad (art. 24.1), y que la colectividad laboral tiene derecho, en el caso de que el Estado quiera, a reorganizar o liquidar la empresa, a pedir que «se la entregue en arriendo o que se transforme en otra empresa basada en la propiedad colectiva».

Por lo demás, los beneficios pasan a disposición de la colectividad laboral de la empresa, y una parte, en la cuantía señalada por actos legislativos, se entrega a los trabajadores (art. 25.1). En la ley de Empresas estatales existen, dos sistemas respecto al beneficio: o éste se reparte entre trabajadores que no han percibido salario alguno, y, por tanto, sólo cobran participación en beneficios (aunque haya adelantos de ella a lo largo del año) o cobraban un salario, que es un gasto a efectos de determinación del beneficio, y luego, al fin del ejercicio, tienen derecho a parte del beneficio. Del texto de la Ley que comentamos no se deduce si el sistema ha cambiado.

Parte del beneficio (la Ley en realidad habla de la «suma de beneficios», pero la Ley de Empresas estatales sólo se refiere a «parte del beneficio») «compone su aportación» (art. 25.2), a cambio de la cual se pueden dar al trabajador acciones y percibir «anualmente intereses (dividendos) por la aportación» (art. 25.2). Es decir, se pretende una autofinanciación de la empresa, con sus propios beneficios, que pasan a capital, a cambio de lo cual se entregan acciones a los trabajadores (no creo que las llamen «gratuitas»...) que producen su dividendo. Este dividendo se fija «por convenio entre la administración de la empresa y la colectividad de trabajadores». Exactamente igual que en una sociedad anónima capitalista, con la importante diferencia de que en vez de accionistas de capital hay que leer accionistas-trabajadores. Lo que no está del todo mal. Y se basa, además, como se ve, en la atribución de *todo* el beneficio a los trabajadores...

El miembro de la colectividad laboral, esto es, el trabajador, puede recuperar la suma de su aportación («valor de las acciones», aclara el texto del art. 25.2), no en Bolsa (al menos todavía hoy), «en el orden y plazos determinados por resolución conjunta de la administración (se supone: la administración de la empresa) y la colectividad de trabajadores». Y si la empresa cierra, se abona también la aportación, a expensas de los bienes restantes después de la liquidación...

Todo ello, si se cumple, representa un enorme paso adelante hacia un sistema que no es capitalista, aunque recoja algunas de las técnicas de éste para aplicarlas a los trabajadores. Sería una especie de «socialismo comunitario».

El artículo 26 supone, sin embargo, un posible correctivo a todo lo

Federico Rodríguez

anterior. Porque, según él, «los bienes propiedad del Estado en manos de institución estatal sostenida por el presupuesto del Estado se encuentran bajo administración operativa de la institución dada». Pueden disponer libremente de sus ingresos y de los bienes adquiridos con ellos, pero sólo tienen la administración.

La clave parece estar en que sean sostenidas por el presupuesto. Que es, que yo sepa, la situación de la casi totalidad de las empresas estatales en la actualidad. ¿Cómo se pasa de una empresa u organización estatal, sostenida con el presupuesto del Estado, a una empresa cuya «plena administración» —la del art. 24— pertenece a ella misma? ¿O es que son compatibles ambas situaciones?

Existe, sin embargo, el caso de una entidad soviética bien conocida que, de la noche a la mañana, dejó de ser del Estado y pasó a ser autónoma. «No somos ya del Estado, somos de nosotros mismos», me dijeron algunos de sus miembros. Supongo que con más preocupación, más trabajo, que antes, cuando se limitaban a obedecer. ¿Ganarán más? Es posible que sí. Pero, ¿para qué? Los que trabajan en el extranjero sí lo notarán. ¿Y los que trabajan en la URSS?

El penúltimo capítulo de la Ley se ocupa de «Propiedad de las empresas mixtas, de ciudadanos, organizaciones y Estados extranjeros». De todo ello, en la Constitución del 77, ni palabra. Según la nueva Ley, todos ellos, extranjeros, pueden ser propietarios de los bienes que necesiten para desarrollar su actividad. Incluso los ciudadanos extranjeros pueden ser propietarios de «haciendas agrícolas y otras economías laborales», como los ciudadanos soviéticos, si tienen residencia permanente en la URSS.

El capítulo final se refiere a «Garantías y protección del derecho de la propiedad».

Las lesiones a la propiedad o a cualquier derecho similar («plena gestión económica, administración operativa, dominio hereditario, vitalicio... u otro fundamento legal o contractual», art. 32.4) se defienden por la justicia, arbitraje estatal o tribunal de terceros. Si la lesión es producida por el Estado, los órganos que han de resolverla son los mismos. Es más: en caso de litigio con el propietario por causa de expropiación, ésta «no se llevará a cabo hasta que el litigio no sea resuelto» (art. 33.1). Todavía no conocen la expropiación de urgencia...

Pero hay un artículo terrible, más aún que el relativo a empresas que hemos visto antes. Es el artículo 31.2: «En caso de adopción por la URSS, República de la Unión o República Autónoma de actos legislativos que anulen el derecho de propiedad, las pérdidas ocasionadas al propietario a resultas del dictado de tales le serán compensadas totalmente, a

La ley sobre la propiedad en la Unión Soviética

sentencia judicial, por la URSS o la correspondiente República de la Unión o Autónoma».

Quizá el texto literal de este artículo sea más terrible que su significado real. Porque, literalmente, puede entenderse que por Ley puede abolirse todo derecho de propiedad; como he dicho antes, también en cualquier país de Occidente puede modificarse la Constitución y desconocerse el derecho de propiedad. No es probable que esto ocurra en Occidente; y, en cuanto a la URSS, el hecho de que tal anulación vaya seguida de indemnización parece quitarle viabilidad, si no ahora y en un futuro próximo, en que todavía hay poca propiedad y sería posible indemnizar..., en un futuro más lejano en el que también sería posible cambiar este punto de la Ley; recordemos la colectivización de la tierra en tiempos de Stalin.

El XXVIII Congreso del Partido publicó su declaración programática y sus resoluciones del 13 de julio de 1990; en estos textos se hace alguna vez referencia a la propiedad, pero ninguna, que yo haya visto, a la Ley de cuatro meses antes. Se dice, por ejemplo, que «las principales causas de la crisis económica son la deformación de las relaciones de producción socialistas, la enajenación del trabajador respecto de la propiedad y de administración que excluyan la explotación del hombre por el hombre». De la Ley, para alabarla o censurarla, nada se dice. ¿Quiere esto decir que el partido no está del lado de esta Ley?

La Declaración Programática del Congreso, bajo la rúbrica «Hacia un socialismo democrático y humano», es algo más expresiva. Al hablar del «Programa de acción del PCUS», bajo el epígrafe «Por una economía eficiente», se habla de la necesidad del «desarrollo de diversas formas de propiedad, con iguales derechos»; de la conveniencia de «convertir la propiedad estatal —federal, republicana, municipal— de propiedad burocrático-oficinista, en propiedad social, administrada por los mismos trabajadores»; de «fomentar diversos tipos de propiedad cooperativa, de propiedad de las organizaciones sociales y también las formas mixtas de propiedad». Se añade que «en el sistema de formas de propiedad debe ocupar su puesto la propiedad privada laboral que puede funcionar para mejorar la calidad de vida del pueblo», si bien añade que el «PCUS es contrario a la desnacionalización total y a la imposición de cualquier tipo de propiedad».

Ahora bien, todo ello está en la Ley. ¿Por qué el Congreso lo subraya sin referirse al texto legal? ¿Por qué no indicar que el partido está detrás de la Ley y la apoya? ¿Para indicar que la Ley no se cumple? ¿Para sugerir que el partido es tan progresista como el Gobierno?

Las intervenciones de Gorbachov —la que voy a comentar se encuen-

Federico Rodríguez

tra en el Informe del Comité Central del PCUS al XXVIII Congreso, el 2 de julio de 1990, anterior, pues, a los citados textos del Congreso— se refieren también al tratamiento de la propiedad, pero en presente, como a algo que está ya siendo posible: «Dentro de la interpretación moderna, el mercado niega el monopolio a una determinada forma de propiedad (aunque algunos economistas hagan un gesto de duda ante esta afirmación, me parece que Gorbachov tiene razón), exige su pluralidad y la igualdad de derechos de las diversas formas en el campo económico y político. Las empresas estatales, la propiedad colectiva de las asociaciones cooperativas o anónimas, la propiedad del granjero, del artesano o de la familia, creada con recursos procedentes del trabajo. Todo ello consolida los cimientos democráticos de la sociedad por cuanto los trabajadores se convierten en dueños auténticos de los medios de producción y de los frutos del trabajo y están personalmente interesados en trabajar de modo eficiente y lograr elevados resultados». Y añade, con toda razón: «Esto no da pie a la explotación».

Esta transformación de los trabajadores en dueños auténticos de los bienes de producción ha sido cuestionada en alguna revista económica occidental, no por razones teóricas, sino prácticas. Existen, al parecer, en la URSS, 46.000 empresas industriales y 76.000 comerciales, cuyos activos, según libros, se valorarían en 2,9 trillones de rublos; no hay dinero en los bolsillos de la gente para pagar esta cifra; sería más fácil y más popular regalar estas empresas (*vid. The Economist*, 20-26 de octubre de 1990). Posiblemente.

Tampoco Gorbachov hace referencia a la Ley, cosa lógica, siendo él, a lo que parece, su autor. Pero sí se refiere a los resultados que con ella pueden obtenerse. ¿Se obtienen?

Una síntesis, al modo occidental, de este nuevo tratamiento de la propiedad en la URSS nos mostraría que, con arreglo a sus posibles titulares, la propiedad puede ser del Estado, colectiva e individual. La del Estado comprende los bienes de la URSS, de las Repúblicas y territorios autónomos, y posiblemente de los distritos y municipios; pero, sobre todo, está constituida por el dominio, el señorío de la comunidad política —el Estado, las Repúblicas...— sobre el suelo. La propiedad colectiva sería atribuida a entes con personalidad jurídica, como *koljoses*, *sovjoses*, asociaciones, cooperativas, congregaciones, etc. Con un apéndice donde colocar a la que en Occidente llamamos «propiedad común», es decir, la atribuida a un grupo de personas, pero sin personalidad jurídica autónoma.

Pero respecto al contenido de esa propiedad, concretamente la atribuida al Estado, parece distinguirse un poco de nuestros moldes occidentales. Porque, por ejemplo, la propiedad del Estado sobre las empresas es

La ley sobre la propiedad en la Unión Soviética

compatible con un señorío («como dueños», dice la Ley de empresas estatales) de los trabajadores sobre los bienes de aquélla, y respecto al suelo, *que sigue siendo del Estado*, puede existir una «posesión» de particulares con todos los derechos del propietario, y que es incluso transmisible a terceros.

Si pensamos en Occidente sin prejuicios derivados de una formación jurídica (que no pasa de ser «una» de las posibles), podemos comprobar que la fórmula de la llamada propiedad «privada» (uno de los posibles modos de relacionarnos con los bienes), tampoco tiene un contenido unitario. No es lo mismo la propiedad de un individuo que la de una sociedad anónima, ni es igual ser propietario de la vivienda de uno que tenerla alquilada... Son muchas, efectivamente, las formas de propiedad.

¿Qué papel representan estas Leyes, la de la propiedad y la de la tierra, dentro de la *perestroika*? A mi juicio, es un intento de mantener el papel constitucional de la propiedad socialista de los bienes productivos, flexibilizando enormemente su funcionamiento, que escapa ya al Estado para pasar a los particulares, individuos o grupos, pero parece que las «Directrices» de octubre de 1990 cambian algo la cuestión. De todos modos, y aún a las alturas del III Congreso de Diputados del Pueblo —diciembre de 1990—, Gorbachov parece insistir en la necesidad de un referéndum para admitir la propiedad privada del suelo y de la tierra.

Es evidente que el Estado, también en Occidente, necesita un cierto poder sobre el suelo urbano, la tierra agrícola, incluso sobre los bienes industriales de producción, porque se puede necesitar expropiarlos para hacer una carretera, un campo de tiro o viviendas protegidas, o para impedir que se produzcan tales bienes industriales, o incluso para fomentar que se produzcan otros. Pero ello no lo hace a través de un supuesto «dominio eminente», como parece que sucede en la URSS con las nuevas Leyes (sin perjuicio de indemnizar al poseedor), sino a través de una relación política, de poder, de soberanía, que es quizá igual de eficaz y más libre, y obliga además a la Administración a la carga de la prueba, a demostrar que su pretensión expropiatoria está justificada.