

# INFORMACIÓN LEGISLATIVA (\*)

A cargo de

**PEDRO DE ELIZALDE Y AYMERICH  
LUIS MIGUEL LOPEZ FERNANDEZ**

## I. DERECHO CIVIL

### 1. *Parte General*

**1. CORPORACIONES PUBLICAS. Se promulga la ley básica de las Cámaras Oficiales de Comercio, Industria y Navegación. Ley 3/1993, de 22 de marzo («B.O.E» del 23).**

Las Cámaras de Comercio, Industria y Navegación surgieron en España en 1886, como asociaciones de comerciantes, industriales y navieros, manteniendo el carácter privado y la libertad de incorporación hasta que en 1901 y 1911 se las revistió de naturaleza jurídico-público y se impuso la adscripción obligatoria. Esta situación, que resultaba conforme con los principios de organización del Estado que se sucedieron en España, parecía chocar en algunos aspectos con la vigente Constitución de 1978 (art. 7, configuración de las asociaciones empresariales; art. 22 derecho de asociación; art. 36, «a contrario», sobre Colegios profesionales; art.38, libertad de empresa) que no parece admitir este tipo de Corporaciones, de afiliación forzosa.

La nueva regulación, que ahora se promulga, mantiene las Cámaras con su condición corporativa pública y todas las consecuencias que se derivan, sin hacer referencia alguna a los principios constitucionales y utilizando argumentos muy endeblados para justificar su permanencia.

Las Cámaras se configuran como corporaciones de derecho público que desarrollan funciones públicas y privadas. Son funciones públicas-administrativas las de expedir certificados, recopilar costumbres y usos, proponer reformas normativas o medidas, asesorar a las Administraciones, estimular la exportación, tramitar agudas, llevar un censo, actuar como árbitros... (art. 2) y son funciones privadas de las Cámaras la defensa de los intereses y prestación de servicios a los partícipes en el comercio, industria y navegación. La enunciación de las funciones públicas es prolija (hasta 17 apartados) pero el exa-

---

(\*) Comprende las disposiciones publicadas en el Boletín Oficial del Estado durante el primer trimestre de 1993.

men de su contenido evidencia, en unos casos, lo erróneo de tal calificación y, en otros, su escasa relevancia, por lo que la completa publicación de estas instituciones resulta desproporcionada.

La consecuencia más importante de la naturaleza pública de las Cámaras de Comercio, Industria y Navegación es la incorporación automática a ellas de las personas naturales o jurídicas, nacionales o extranjeras que ejerzan tales actividades en territorio nacional (son electores según el art. 6) y la obligación de satisfacer el «recurso cameral permanente», principal fuente de sus ingresos, configurado expresamente como exacción parafiscal.

El recurso o exacción mantiene su carácter tradicional de «recargo» sobre los impuestos que gravan las actividades económicas (IAE, IRPF gravamen sobre actividades empresariales, Impuesto de Sociedades), será exigible por la vía de apremio y sus actos de gestión serán reclamables en vía económico-administrativa.

En ámbito restante de actuación de las Cámaras, el control de sus actos corresponderá a la jurisdicción contencioso-administrativa (previo recurso ante la Administración de tutela) o a los Tribunales ordinarios según la naturaleza de los actos fiscalizados.

La Ley se completa con la regulación de los órganos de las Cámaras, su composición, la distribución interna de los fondos y el régimen presupuestario.

## *2. Derecho de obligaciones*

### **2. RESPONSABILIDAD DEL ESTADO. Resarcimiento de los daños causados por la rotura de la presa de Tous.**

**Real Decreto-ley 4/1993, de 26 de marzo («B.O.E.» del 30).**

#### **A) Exposición:**

La presente disposición, con rango de la ley formal, autoriza la celebración de transacciones entre el Estado y los damnificados por la rotura de la presa de Tous el día 20 de octubre de 1982.

Los elementos de los contratos a celebrar son los siguientes:

1. Sujetos: Frente al Estado como responsable, podrán concurrir los perjudicados directamente por la rotura de la presa que figuren como tales en el proceso penal que se ventila, bien como partes o como beneficiarios de la acción de resarcimiento entablada por el Ministerio Fiscal.

2. Objeto: El Estado ofrece el resarcimiento a tanto alzado de daños personales (fallecimiento) y materiales, dependiendo su importe, en este caso, del tipo de bien afectado (muebles, urbanos, rústico, cosechas) y del municipio en que estuviesen situados. De las cantidades resultantes se deducirán las ayudas del Estado anteriormente recibidas. Como contrapartida, los perjudicados habrán de renunciar a cualquier tipo de reclamación de indemnizaciones no sólo frente al Estado, sino también contra otra Administración Pública o funcionarios.

3. Forma: Justificado por el número elevado de posibles transactores, se prevé una celebración conjunta de los contratos por vía de un procedimiento administrativo. El Decreto-ley habla de un convenio transaccional.

Así, la presente disposición supone una invitación a la transacción, que habrá de ser aceptada por los perjudicados, por escrito, en un plazo de dos meses y parece que se formalizará la operación con una simple relación de beneficiarios y cantidades.

Finalmente el Decreto-ley se completa con la dotación de los fondos precisos para hacer frente a las indemnizaciones.

#### B) Observaciones:

La exposición de motivos de la norma detalla suficientemente la compleja tramitación de los procedimientos derivados de la rotura de la presa y todavía no concluidos, así como la causa fundamental que se aduce para la celebración de la transacción: La falta de indemnización de los perjuicios a pesar de haber transcurrido más de diez años desde el suceso. No obstante, la misma exposición de motivos refleja otro aspecto de la situación que debe destacarse, pues las dificultades procesales determinan que «no sólo no se han fijado definitivamente los hechos en vía judicial, ni las eventuales responsabilidades civiles derivadas de las mismas, sino que ni siquiera resulta posible predecir el final de tan singular proceso».

Estas circunstancias el presente Decreto-ley, que supera las exigencias normales de rango para transacciones del Estado (art. 39 de la Ley General Presupuestaria) por el volumen de fondos necesario, produce el efecto de anticipar la resolución judicial del siniestro, revocando la anterior decisión del Gobierno que negaba el resarcimiento de acuerdo con el dictamen del Consejo de Estado. Se trata, en definitiva, de una decisión política que debería considerarse al margen de la institución de la responsabilidad patrimonial del Estado y más bien encajable en el ámbito de la protección civil, como ocurre con las ayudas públicas en casos de catástrofe ( Real Decreto 692/1981, de 27 de marzo y órdenes de 31 de julio de 1989 y 18 de marzo de 1993, reguladores de competencias y procedimientos en la materia), aunque, por el momento en que se adopta deba revestir la forma de transacción (arts. 1809 y 1813 del Código Civil).

### 3. *Derechos reales*

**3. MERCADO UNICO. Se establecen restricciones a la circulación de ciertos bienes y mercancías.**

**Real Decreto 1631/1992, de 29 de diciembre («B.O.E.» del 1 de enero de 1993).**

A pesar de la supresión de controles para el tráfico intracomunitario de mercancías impuesto por la ratificación del Acta Unica Europea, la existencia de determinados bienes y mercancías para cuya circulación aún no existen medidas comunitarias y que por su especial naturaleza deben ser objeto de

controles previos a su circulación entre los Estados Miembros de la CEE, ha hecho necesaria la promulgación del presente texto normativo. Normalmente, la expedición al resto de Estados miembros, o la introducción en el territorio español, de las mercancías a las cuales se refiere la norma presentada, se verificará en ejecución de una relación jurídica contractual, y la eventual imposibilidad de obtener autorización implicará el consecuente incumplimiento, cuyas consecuencias serán las que se deriven del Derecho aplicable en cada caso.

En cuanto a las concretas actividades sujetas a control administrativo, por los órganos que en cada caso se detallan en la norma, son las siguientes:

1. La salida, con destino al resto de los Estados miembros, de bienes culturales integrantes del Patrimonio Histórico Español.

2. La expedición al resto de los Estados miembros de productos y tecnologías de doble uso.

3. La expedición al resto de los Estados miembros y la introducción en el territorio español, procedente de éstos, de material de defensa.

4. La introducción en territorio español de armas de todas clases y sus partes y piezas fundamentales cuando procedan del resto de los Estados miembros de la CEE.

5. La introducción en territorio español de explosivos, cápsulas detonadoras, artificios pirotécnicos, cartuchería, pistones y pólvora de caza, procedentes del resto de los Estados miembros.

6. La introducción en España, procedente del resto de Estados miembros, de material destinado a la práctica de los juegos de suerte, envite o azar autorizados en España.

7. La entrada y salida de las mercancías que sean objeto de medidas de vigilancia o protección comercial previstas en los Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas, o cuyo comercio intracomunitario esté limitado en virtud de las disposiciones del Tratado de Adhesión de España y Portugal a las Comunidades Europeas, en tanto no hayan sido modificadas por actos normativos de la CEE.

#### **4. BIENES PUBLICOS. Regulación del patrimonio de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia.**

**Ley de la Asamblea Regional 3/1992 de 30 de julio («B.O.E.» del 26 de enero de 1993).**

##### **A) Exposición:**

La Comunidad Autónoma de la Región de Murcia ha procedido a modificar la Ley 5/1985, de 31 de julio, reguladora de su patrimonio y que fuera objeto de presentación en las páginas de Información Legislativa correspondientes

al fascículo II del tomo XXXIX de esta revista (disposición número 11). El contenido concreto de la nueva Ley es el siguiente:

1) Disposiciones generales relativas a los bienes integrantes del patrimonio de la Comunidad Autónoma, clasificación de los mismos, proclamación de las tradicionales notas de inalienabilidad, inembargabilidad e imprescriptibilidad de los bienes de dominio público, y prerrogativas administrativas para la protección y defensa de su patrimonio.

2) Regulación de los bienes demaniales, procedimientos de afectación, mutaciones demaniales, y disposiciones relativas a su uso y aprovechamiento por los particulares. Se incluye el régimen jurídico básico de las concesiones administrativas y se contempla la posibilidad de que la Administración regional pueda, por razones de interés general, reservarse el uso de determinados bienes de dominio público.

3) Régimen jurídico de los bienes patrimoniales de la Administración autonómica, comprensivo de las normas aplicables a la adquisición y disposición de los mismos, así como a la adjudicación de su uso y aprovechamiento. Resultan destacables las previsiones expresas relativas a la celebración de contratos mixtos de adquisición y arrendamiento (leasing) y a las adquisiciones y enajenaciones de bienes incorporeales.

4) Responsabilidades y sanciones derivadas del daño o deterioro de los bienes integrantes del patrimonio de la Comunidad autónoma.

#### B) Observaciones:

La disposición presentada pone de manifiesto una evidente mejora en relación con la sistemática de la Ley 5/1985, cuyo texto nos pareció en su momento criticable por la confusión a que podía inducir la insuficiente separación entre el régimen jurídico de los bienes patrimoniales y demaniales. Dada la relación existente entre la claridad de las normas y la seguridad jurídica, garantizada por el artículo 9.3 de la Constitución, este sólo dato serviría de base para inducirnos a una valoración positiva de la tarea llevada a cabo por el legislador autonómico. Sin embargo, y curiosamente, la ley nos sugiere también un comentario positivo por mantener sustancialmente inalterados algunos aspectos del texto derogado que, si en su momento pudieron pasar desapercibidos por su equilibrio, merecen hoy ser destacados ante el camino emprendido por otras Comunidades Autónomas. Nos referimos concretamente a la regulación de las sanciones que del daño o deterioro de los bienes de la Comunidad pudieran derivarse, por cuanto las mismas vienen a aplicarse en función de un doble criterio:

a) La existencia de una relación funcional, laboral, de empleo o servicio, entre el causante del daño y la Administración de la Comunidad Autónoma, que implique la puesta a su cargo de la gestión de los bienes o derechos a los cuales la ley se refiere (tanto patrimoniales como demaniales).

b) El carácter demanial del bien dañado o usurpado.

Así, los daños causados a bienes de naturaleza patrimonial, como consecuencia de acciones dolosas o negligentes de quienes no estén vinculados a la Administración autonómica en virtud de ninguna de las referidas relaciones, no constituyen infracción administrativa, derivándose exclusivamente de tales daños la obligación de indemnizar, de acuerdo con la normativa reguladora de la responsabilidad aquiliana. Se evita de este modo la injustificable solución, adoptada por algunas Comunidades Autónomas y consistente en sancionar como infracción administrativa tales comportamientos, consagrando así una diferencia en el tratamiento de análogas conductas sobre la exclusiva base de la titularidad del bien dañado, dato que, ni es relevante a tales efectos, ni, en la mayoría de los supuestos, podrá ser conocido a priori por el dañante (consultar, por ejemplo, la regulación contenida en las leyes reguladoras del patrimonio del Principado de Asturias y de las Islas Baleares, presentadas en el tomo XLIV de este anuario, fascículo III, disposición n.º 1 y fascículo I, disposición n.º 5, respectivamente).

Por el contrario, los criterios utilizados por la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia nos parecen perfectamente asumibles, dado que en ambos supuestos se ha producido, además del perjuicio patrimonial, un plus de anti-juridicidad, consistente en la lesión de los deberes inherentes a la relación especial en que el dañante se encuentra respecto de la Administración, o en el menoscabo del uso o servicio públicos a que el bien se hallaba afecto, según los casos, dándose además la circunstancia de que el carácter demanial del bien, o la existencia de la relación jurídica fundamentadora de la tipificación de los daños causados como infracción administrativa, son factores respecto de los cuales difícilmente el dañante podrá alegar ignorancia.

**5. PROPIEDAD TERRITORIAL. Se promulgan las leyes de ordenación del territorio de las Comunidades Autónomas de Aragón y Murcia.**

**Ley de las Cortes de Aragón 11/1992, de 29 de noviembre («B.O.E.» del 19 de enero de 1993) y Ley de la Asamblea Regional de Murcia 4/1992, de 30 de julio («B.O.E.» del 26 de enero de 1993).**

**A) Exposición:**

Siguiendo el orden de su publicación en el «B.O.E.» y comenzando, por tanto por la Ley aragonesa, podríamos resumir así su contenido:

1. Se prevé la creación de un Centro de Documentación Territorial de Aragón, destinado a reunir y tratar información relativa al territorio aragonés.

2. Se establecen los siguientes instrumentos para la consecución de una adecuada política de ordenación territorial:

— Las Directrices Generales de Ordenación Territorial, entendidas como instrumento básico de ordenación conjunta e integrada de la totalidad del territorio de la Comunidad Autónoma.

— Las Directrices Parciales de Ordenación Territorial, cuya función consiste en desarrollar las previsiones contenidas en las Directrices Generales

y que pueden referirse a áreas geográficas supramunicipales o a sectores económicos concretos.

— Los Programas Específicos de Actuación o Gestión de Ambito Territorial, configurados en la ley como instrumentos de ejecución de las Directrices Parciales y mediante los cuales se definen las concretas actuaciones a realizar en un determinado período de tiempo, así como los medios para su financiación.

— Los Procedimientos de Gestión Coordinada, destinados a racionalizar, en un ámbito territorial específico, la intervención de los órganos de las diferentes Administraciones públicas en relación con actuaciones de incidencia en la estructura territorial de Aragón.

3. El panorama normativo se completa con el establecimiento de una serie de medidas de fomento que adoptarán la forma de ayudas y beneficios de índole urbanística, encaminados a la consecución de determinadas finalidades, consideradas como prioritarias. La ley contiene además un régimen sancionador propio, para asegurar el estricto cumplimiento de sus preceptos.

4. En cuanto a la eficacia normativa de los instrumentos de ordenación creados por la norma presentada, el artículo 14 de la misma impone la necesidad de que en los mismos se distingan con precisión las determinaciones vinculantes de aquellas otras que posean exclusivamente naturaleza de directriz orientativa. El interés de la distinción legal radica en que, mientras las primeras determinaciones vinculan tanto a los particulares como a las Administraciones Públicas, las directrices orientativas sólo habrán de ser tenidas en cuenta por las Administraciones Públicas en la configuración de sus propias políticas de incidencia territorial. En particular la Ley establece la necesaria adaptación de los instrumentos de ordenación previstos en la legislación urbanística al contenido de las Directrices de Ordenación, si bien en sus artículos 25.3 y 29.2 establece la necesidad de que su elaboración y aprobación se inspire en el principio de máximo respeto a las determinaciones contenidas en dichos instrumentos de ordenación, en la medida en que tal principio sea compatible con los intereses contemplados en el ámbito propio de las Directrices.

5. Se contienen también una serie de disposiciones tendentes a facilitar una más exhaustiva utilización del suelo no urbanizable no sujeto a especial protección, mediante recalificaciones llevadas a cabo en atención al caso concreto.

En cuanto a la ley de la Asamblea Regional de Murcia, sus aspectos más destacables son los siguientes:

1. Se crea el denominado Sistema Territorial de Referencia, destinado a albergar la información relativa al territorio de la Región de Murcia y que constituirá la base para la formulación de objetivos y toma de decisiones relativas al mismo. Se prevé además que sus datos estén a disposición de todos los ciudadanos.

2. Como instrumentos de ordenación territorial se contemplan, en primer lugar, las directrices de ordenación territorial, clasificadas a su vez en:

— Directrices regionales de ordenación territorial, referidas a actuaciones con incidencia en la totalidad de la Comunidad Autónoma.

— Directrices subregionales o comarcales de ordenación territorial, según se refieran a un ámbito espacial menor al de la Región de Murcia o a una comarca.

— Directrices sectoriales de ordenación territorial, relativas a la regulación del efecto de actividades sectoriales desarrolladas en un ámbito espacial. Se prevé en este sentido la elaboración de directrices de regulación, protección y usos del espacio rural, y de ordenación de los recursos naturales.

— Programas de actuación territorial, concebidos como instrumento de desarrollo de las directrices, cuyo objeto es recoger, de forma sistemática, las actuaciones con incidencia en el territorio que vayan a realizarse por los diversos organismos y entidades públicas.

— Actuaciones de interés regional, declaradas así por el Consejo de Gobierno, en atención a las ventajas de variada índole que pueden representar, y cuya promoción se atribuye, tanto a entidades públicas como a sujetos de derecho privado.

3. En cuanto a la eficacia normativa de estos instrumentos, la ley establece que las determinaciones de las directrices de ordenación serán de obligado cumplimiento para la actuación territorial de la Administración Pública en la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, en los términos que establezca el decreto de aprobación de las mismas, imponiéndose también la necesidad de que los planes urbanísticos o sectoriales y los programas de actuación territorial vigentes en el momento de su aprobación, se adapten a su contenido (art. 19 de la ley). En relación con los programas de actuación territorial, una de sus más destacadas consecuencias normativas consiste en la necesidad de adaptar a su contenido las previsiones contenidas en los programas de actuación y estudios económico-financieros de los planes urbanísticos, así como en los planes y programas sectoriales en vigor. Por último, la declaración de actuación de interés regional, en caso de disconformidad del proyecto con el planeamiento en vigor, implica también la necesidad de proceder a la modificación de este planteamiento, en los términos establecidos por el artículo 42 de la ley.

4. Se establecen también una serie de medidas tendentes a garantizar que la ejecución de obras, instalaciones y actuaciones calificadas por las directrices de ordenación o las normas sectoriales como actuaciones con incidencia territorial, se adapten a los instrumentos aprobados. Resulta especialmente destacable en este sentido la atribución al Consejo de Gobierno de la decisión definitiva en relación con los conflictos que pudieran plantearse entre las previsiones del planteamiento urbanístico, las directrices de ordenación del territorio y los

programas de actuación territorial y los proyectos de obras promovidos por organismos o entidades de derecho público *de cualquier ámbito*.

5. Se contienen también en la ley los procedimientos para la elaboración y aprobación de los planes de ordenación de los recursos naturales, contemplados en la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de conservación de espacios naturales y de la fauna y flora silvestres, así como para la declaración de espacios protegidos, según su diversa tipología.

B) Comentario:

Las disposiciones objeto de presentación conjunta tienen como elemento común el de constituir el marco legal para la promulgación de una serie de instrumentos de desarrollo que nos sitúan a mitad de camino entre las técnicas de planificación económica y los planes directores territoriales de coordinación, contemplados en los artículos 68 y 69 del Texto Refundido de la Ley del Suelo como derecho supletorio respecto de la regulación que las Comunidades Autónomas puedan establecer en ejercicio de sus competencias.

En este sentido, ambas leyes vienen a poner de manifiesto la vinculación existente entre el desarrollo socioeconómico y la ordenación de los usos del suelo, planteando también como problemas comunes los siguientes:

1. La posibilidad de que en el ejercicio de la competencia de ordenación del territorio, configurada como exclusiva en los Estatutos de Autonomía de acuerdo con la redacción dada al artículo 148-1-3.<sup>a</sup> de la Constitución, se pueda haber ido más allá de lo que permite la construcción del principio de unidad de mercado llevada a cabo por el Tribunal Constitucional, principio éste que, de acuerdo con la Sentencia 88/1986, «supone, por lo menos, la libertad de circulación sin traba por todo el territorio nacional de bienes capitales, servicios y mano de obra, y la igualdad de las condiciones básicas de ejercicio de la actividad económica».

2. La difícil composición entre el interés municipal y el propio de la Comunidad Autónoma, claramente resuelta por las leyes presentadas en detrimento del primero, al establecerse en ambos textos la necesidad de que el planeamiento urbanístico se adapte a las determinaciones de los instrumentos de ordenación en ellos contemplados.

3. En las dos leyes se contienen mecanismos para posibilitar una más intensiva utilización del suelo no urbanizable no sujeto a especial protección mediante procedimientos que concluyen con la recalificación de dicho suelo en atención a la actuación puntual contemplada. Con motivo de la presentación en estas mismas páginas de la Ley de las Cortes Valencianas 4/1992, reguladora del suelo no urbanizable (tomo XLV, fascículo IV, disposición n.º 3), apuntábamos ya la inevitable propagación de estas medidas, que confirman un cambio de óptica respecto de la excepcionalidad con que el legislador contemplaba, antes de la entrada en vigor de la Ley de Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo, los usos del suelo no urbanizable ajenos a su natural destino agrícola. Si bien es verdad que a través del recurso representado por las edificaciones o instalaciones de utilidad pública o interés so-

cial, contempladas en el artículo 85-2 de la derogada Ley del Suelo, se venía posibilitando la efectiva utilización, para las actividades más diversas, del suelo no urbanizable, produciéndose además cierta inseguridad jurídica (recuérdese, por ejemplo, el favor con que el Tribunal Supremo contemplaba los hipermercados y el desfavorable trato dispensado en este sentido a las discotecas, en SSTs de 13 de julio de 1984 y de 29 de febrero de 1988, respectivamente), no es menos cierto que las disposiciones presentadas, además de agravar la inseguridad, al desaparecer la excepcionalidad de estos usos como criterio orientador de las decisiones jurisprudenciales, implican la desnaturalización de un sistema presuntamente basado en la planificación, dado que si ésta, según ha puesto de manifiesto Sebastián MARTIN RETORTILLO, supone una previsión de las actuaciones que se opone a la improvisación o al simple azar, la declaración caso por caso del interés de actuaciones cuyo único denominador común es el interés comunitario, social o general, viene a integrar elementos antagónicos en un mismo sistema.

5. Se continúan incrementado los supuestos expropiatorios cuyo beneficiario es un particular. Así, en la Ley murciana, las personas y entidades que pretendan llevar a cabo actuaciones de interés regional, deben acompañar la documentación necesaria para el conocimiento de la titularidad de los bienes afectados; la declaración del interés regional llevará aparejada, en su caso, la declaración de utilidad pública a efectos expropiatorios (artículos 40-2 y 42). Por su parte, la Ley aragonesa, luego de contemplar la posibilidad de transformar el suelo no urbanizable en nuevos asentamientos de desarrollo, impone que la correspondiente propuesta presentada en este sentido justifique la disponibilidad del «mayor porcentaje posible» de los terrenos necesarios (artículo 40). Lógicamente, al no exigirse la disponibilidad de todos los terrenos precisos, hay que entender que la declaración de la utilidad pública del resto del suelo a efectos expropiatorios, resulta de la simple constancia, exigida por la Ley, de que las directrices parciales determinen que determinados terrenos, calificados como suelo no urbanizable, están sujetos a la eventualidad de ser convertidos en suelo de desarrollo urbano.

Parece que, cada vez con mayor intensidad, la protección de las situaciones jurídicas individualizadas carece de valor alguno cuando entran en juego consideraciones de carácter económico. Tras la doctrina de la sala 1.<sup>a</sup> del Tribunal Supremo en relación con la accesión invertida, comienzan a generalizarse estos supuestos en los cuales el propietario, pese a estar utilizando sus bienes de acuerdo con su función social, se ve amenazado de expropiación si otro particular presenta un proyecto que a la Administración le resulte más atractivo. Seguramente la resolución del caso extremo en que el propietario egoísta de una pequeña superficie, imprescindible para la instalación de un proyecto de gran interés público, impide su ejecución con irracionales pretensiones económicas, tendentes a la patrimonialización de plusvalías debidas en su totalidad a la iniciativa ajena, no impone soluciones tan radicales y generales como las adoptadas por los textos presentados cuya conformidad con la seguridad jurídica, la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos y la tutela constitucional dispensada al derecho de propiedad resulta cuestionable.

**6. PATRIMONIO AGRARIO. Se promulga la Ley de patrimonio agrario de la Comunidad Autónoma de Aragón y de medidas específicas de reforma y desarrollo agrario.**

**Ley de las Cortes de Aragón 14/1992, de 28 de diciembre («B.O.E.» del 4 de febrero de 1993).**

La presente disposición ha sido promulgada con la finalidad de resolver algunos problemas, cuyo adecuado tratamiento no podía ser abordado mediante la aplicación de los mecanismos establecidos en la Ley estatal de Reforma y Desarrollo Agrario y en la Ley 6/91, de 25 de abril, reguladora del patrimonio agrario de la Comunidad, texto éste último derogado por la norma presentada.

Así, en relación con la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario, y más concretamente con el régimen legal contemplado en la misma para las tierras reservadas en zonas regables, se establece un mecanismo que intenta evitar fenómenos de acumulación de propiedad o especulativos en tierras reservadas, permitiendo a la vez la transmisión de las mismas, si bien sometida a autorización administrativa. Se procede también a una más precisa regulación de los procedimientos de concentración parcelaria de carácter privado y a la homogeneización de la tipología de las obras a realizar por la administración, en zonas y comarcas determinadas por decreto.

En cuanto a la anterior Ley reguladora del patrimonio agrario de la Comunidad, las modificaciones operadas tienden a establecer una serie de garantías para impedir también que las tierras, una vez transformadas y adjudicadas, puedan acumularse nuevamente en unos pocos propietarios. En este sentido se limita la superficie acumulable en una sólo mano y se exige que los sucesivos adquirentes sean agricultores a título principal.

Pasando ya al contenido concreto de la disposición presentada, podría este resumirse del modo siguiente:

1. Disposiciones generales relativas al patrimonio agrario de la Comunidad y modalidades para su aprovechamiento. Organos de gestión de los bienes y derechos que lo integran y composición y funcionamiento del Consejo del Patrimonio Agrario, configurado como órgano consultivo y de participación.

2. Disposiciones relativas a la adjudicación de bienes propiedad de la Comunidad Autónoma. Se regula especialmente el régimen jurídico de acceso diferido a la propiedad, que conlleva importantes limitaciones para el adjudicatario, entre las que destacan las prohibiciones de ceder sus derechos y constituir sobre los bienes gravamen o derecho real alguno sin autorización administrativa. Se establece expresamente la nulidad de pleno derecho de las actuaciones verificadas con incumplimiento de estas previsiones legales.

3. Normas comunes aplicables a la adjudicación de bienes integrantes del patrimonio agrario de la Comunidad, tanto en concesión como en propiedad. Se impone la necesidad de concurso público, regulándose los requisitos personales de los adjudicatarios y las bases para la adjudicación de los bienes. Las concesiones se configuran como intransmisibles e inembargables, en tanto se establece la inembargabilidad de los bienes en régimen de acceso diferi-

do a la propiedad. También resultan de interés lo preceptos reguladores de las causas de extinción de las adjudicaciones y de las personas con derecho a subrogarse en el régimen de acceso diferido a la propiedad o a la renovación de la concesión, para el caso de fallecimiento, jubilación o declaración de incapacidad laboral permanente del adjudicatario.

4. Tienen especial interés las disposiciones reguladoras de los derechos de adquisición preferente, conferidos a la Diputación General en relación con determinados actos mediante los cuales se enajenen bienes que en su origen hayan pertenecido en propiedad al patrimonio agrario de la Comunidad Autónoma, así como las cautelas notariales y registrales establecidas para la protección de estos derechos.

5. En el caso de adjudicación de la propiedad de bienes integrantes del patrimonio agrario de la Comunidad, la consolidación del derecho, que se producirá automáticamente una vez transcurrido el plazo de duración del régimen de acceso diferido, no implica ausencia de especiales limitaciones para el propietario. Así, las modificaciones hipotecarias de las fincas procedentes de ese patrimonio, su enajenación por actos inter vivos, transformación, cambio de destino o naturaleza, se sujetan a autorización administrativa previa bajo sanción de nulidad. En relación con la transmisión mortis causa de tales bienes, y a falta de designación por el causante del heredero a quien haya de atribuirse la explotación, la ley proporciona una serie de criterios tendentes a asegurar que se adjudiquen a un sólo heredero, que haya cooperado habitualmente en la misma, estableciendo como criterio subsidiario un derecho de adquisición preferente en favor de la Comunidad Autónoma. Se impone además que, en todo documento público en que se describan o relacionen bienes procedentes en origen del patrimonio agrario de la Comunidad y en los asientos registrales, los Notarios o funcionarios autorizantes y los Registradores de la Propiedad o Mercantiles, respectivamente, hagan expresa referencia a la sujeción de tales bienes a lo dispuesto en la ley presentada.

#### **7. ARMAS. Se aprueba un nuevo Reglamento de Armas.**

**Real Decreto 137/1993, de 29 de enero («B.O.E.» del 5 de marzo).**

Cumpliendo las previsiones de la Ley de Protección de la Seguridad Ciudadana (Ley Orgánica 1/1992, de 21 de febrero, reseñada en este Anuario, XLV-II, n.º 12 de la Información legislativa) se dicta una nueva regulación administrativa sobre la fabricación, comercio, tenencia y uso de las armas, sustituyendo al anterior Reglamento de 1981 reseñada en este Anuario, XXXIV-IV, n.º 30 de la Información legislativa).

Como todas las disposiciones que han venido regulando esta materia cabe destacar del nuevo Reglamento los preceptos sobre clasificación de armas, prohibiciones de tráfico y publicidad de ciertas armas, requisitos impuestos a la comercialización y tránsito de las armas y licencias de utilización.

**8. SUELO Y ORDENACION URBANA. PROPIEDAD TERRITORIAL. Se aprueba la tabla de vigencias de los Reglamentos de Planeamiento, Gestión Urbanística, Disciplina Urbanística, Edificación Forzosa y Registro Municipal de Solares y Reparcelaciones.**

**Real Decreto 304/1993, de 26 de febrero («B.O.E.» del 18 de marzo).**

Mediante la presente disposición, promulgada con el fin de dar el debido cumplimiento al mandato contenido en la disposición final única, apartado 4, del Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, aprobado por el Real Decreto legislativo 1/1992, de 26 de junio, el Gobierno ha procedido a explicitar los preceptos de los referidos reglamentos que han de considerarse derogados. Aún cuando el análisis de los concretos y heterogéneos preceptos afectados excede la finalidad de estas páginas, resulta destacable la proclamación expresa de la vigencia de los artículos 28, 31, 34 y 35 del Reglamento de Reparcelaciones, en cuanto no se opongan al contenido del artículo 310 del citado Texto Refundido, acabando así con las dudas que continuaba planteando la vigencia de aquella norma reglamentaria, que algunos autores entendían derogada desde la entrega en vigor del Reglamento de Gestión Urbanística (en torno a este problema, resulta interesante la detenida exposición llevada a cabo por José Manuel GARCIA, en su artículo «La Reparcelación y la Compensación en relación con el Registro de la Propiedad», publicado en los números 565, 567 y 576 de la Revista Crítica de Derecho Inmobiliario).

Además, resulta sorprendente el mantenimiento, sin las oportunas modificaciones, de los preceptos contenidos en el apartado 3 del artículo 53 y en los apartados 3 y 4 del artículo 54, del Reglamento de Gestión Urbanística, en aquellos aspectos que se refieren a la constancia registral de la ocupación directa de terrenos destinados a sistemas generales, dado que su contenido resulta claramente incompatible con el artículo 203 del Texto Refundido. Como se recordará, el sistema de ocupación directa regulado por el Reglamento de Gestión Urbanística, aparte de continuar hablando de polígonos, aprovechamientos medios y aprovechamientos apropiables del 90%, partía de que en el folio de la finca ocupada y al margen de la última inscripción de dominio vigente, debía hacerse constar, mediante nota marginal, el hecho de la ocupación. No obstante, ese mismo folio podía reflejar las unidades de aprovechamiento atribuidas al titular del dominio, y, en su caso, a los titulares de derechos reales sobre la finca ocupada, acogiendo, en tanto no se adjudicaran las parcelas de reemplazo en el polígono correspondiente, las inscripciones relativas a los negocios jurídicos en virtud de los cuales se procediera a la transmisión o gravamen de esas unidades de aprovechamiento.

Sin embargo, los apartados 5 y 6 del artículo 203 del Texto Refundido, parten de una técnica registral diversa, tan sorprendente y de tal relevancia que algunos autores han comenzado a intentar extraer de ella consecuencias de derecho sustantivo en relación con la naturaleza inmueble del aprovechamiento urbanístico. Así, los mencionados preceptos presentan la novedad de que, de manera simultánea, y en virtud de la certificación administrativa contemplada en el apartado 4 del propio artículo 203, se ha de proceder a la inscripción de la superficie ocupada a favor de la administración y a la apertura de folio registral independiente al aprovechamiento urbanístico correspondiente a la finca ocupada, produciéndose así una especie de segregación del suelo y su aprovechamiento.

Además, esta novedosa técnica registral tiene un interés destacado por cuanto supone la excepción a la regla general, contenida en el artículo 307.5 del propio Texto Refundido y según la cual el acceso de los actos de transferencia y gravamen del aprovechamiento urbanístico se harán constar por nota

marginal (ya que no tendría sentido que, en el período comprendido entre la ocupación y la aprobación definitiva del instrumento de redistribución, el aprovechamiento tenga su propio folio y, en cambio, los actos de transferencia y gravamen del mismo deban hacerse constar por nota marginal). Sin duda la ingente tarea que supone adaptar las normas reglamentarias referidas al nuevo Texto Refundido, unida a la esperanza depositada en la reforma del Reglamento Hipotecario, que seguramente habrá inducido un menor cuidado en relación con estos aspectos de la tabla de vigencias, son factores que pueden excusar tanto esta como otras omisiones, que, a buen seguro, la experiencia en la aplicación práctica del nuevo régimen urbanístico evidenciarán y que resulta imposible detectar en una primera consulta de los textos presentados.

#### 4. *Derecho de familia*

### **9. FORMAS RELIGIOSAS DE CELEBRACION DEL MATRIMONIO. Instrucción sobre la inscripción en el Registro Civil de determinados matrimonios celebrados en forma religiosa.**

**Instrucción de 10 de febrero de 1993, de la Dirección General de los Registros y del Notariado («B.O.E.» del 24 de febrero).**

#### A) Exposición:

Con la finalidad de evitar divergencias de criterios entre los encargados de los Registros Civiles, en lo relativo al modo de inscribir los matrimonios celebrados en las formas religiosas a que hacen referencia los artículos séptimos de las leyes 24/1992, 25/1992 y 26/1992, de 10 de noviembre, por las que se aprueban, respectivamente, los Acuerdos de Cooperación del Estado español con la Federación de Entidades Religiosas Evangélicas de España, con la Federación de Comunidades Israelitas de España y con la Comisión Islámica de España, presentadas en las páginas de Información Legislativa correspondientes al fascículo número I del tomo XLVI de esta revista (disposición n.º 4), se ha procedido a dictar la presente instrucción, cuyos aspectos más destacados son los siguientes:

1. Se delimitan con detalle los ámbitos temporal, territorial y personal de los referidos preceptos, estableciéndose que el régimen de inscripción contemplado en los mismos resulta aplicable a los matrimonios celebrados después de su entrada en vigor, en España, y tanto si uno o ambos contrayentes son españoles, como si los dos son extranjeros. Precisamente, en el caso de que ambos contrayentes sean extranjeros, la instrucción entiende que las normas comentadas han venido a ampliar la posibilidad de opción conferida por el artículo 50 del Código civil a los extranjeros que celebren matrimonio en España, si bien cuando la forma religiosa esté admitida por la ley personal de uno de ellos, la inscripción podrá efectuarse al amparo de las normas anteriores, que siguen vigentes.

2. Especial interés reviste la interpretación dada a las numerosas peculiaridades que, en relación con los otros dos textos; presentaba el régimen le-

gal relativo a la verificación de la capacidad de los contrayentes, contenido en el convenio suscrito con la Comisión Islámica y a las cuales nos referimos con motivo de su presentación. En este sentido, la instrucción, desdiciendo claramente las conclusiones a que una hermenéutica del citado texto atenta a su claro tenor literal conduciría, afirma que, como regla general, para la inscripción en el Registro de los matrimonios previstos en *los tres* acuerdos, se requerirá la expedición previa del certificado de capacidad matrimonial (sistema este seguido en los textos reguladores de las otras dos formas religiosas de celebración del matrimonio promulgados en la misma fecha, y claramente ignorado en la regulación de la celebración según el rito religioso islámico). Tratándose de matrimonios celebrados en la forma religiosa islámica lo que, en la regulación legal, constituía el único sistema, por la inexistencia de certificación de capacidad previa a la prestación del consentimiento ante el ministro celebrante, se configura en la instrucción como opción excepcional conferida a los interesados bajo su responsabilidad, advirtiéndose además, de forma innecesaria a nuestro juicio, que en este caso la calificación del funcionario encargado del Registro Civil habrá de abarcar también la concurrencia de todos los requisitos de fondo exigidos para la validez del matrimonio (en el preámbulo de la instrucción se llama la atención acerca de la necesidad de extremar el celo para asegurarse de la inexistencia del impedimento de ligamen previo, así como de la posible incidencia de la excepción de orden público en determinados supuestos).

#### B) Observaciones:

Parece evidente que, tanto con la proclamación del carácter de excepcionalidad que se pretende dar a la posibilidad de inscribir matrimonios celebrados según el rito islámico sin la previa expedición de la certificación de capacidad, como con las severas advertencias hechas a los contrayentes que opten por este sistema, se ha querido, de forma simultánea, fomentar el sistema basado en la previa expedición de expediente de capacidad y obviar la posibilidad de que, quienes deseen contraer matrimonio en la forma prevista en los acuerdos celebrados con la Federación de Entidades Evangélicas y con la Federación de Comunidades Israelitas, pretendan también, invocando el principio de igualdad, prescindir de la tramitación previa del expediente destinado a verificar su capacidad. Sin embargo, al margen de que con esta solución, además de continuarse contraviniendo el principio de igualdad, probablemente se ha ido más allá en la interpretación de la ley de lo que su tenor literal permite, viene a agravarse la problemática que expusimos con motivo de la presentación de las leyes aprobatorias de estos acuerdos: ¿Cuál es el tratamiento aplicable a los consentimientos prestados en la forma religiosa cuando la certificación de capacidad ya ha caducado?; la asimilación con los supuestos en los cuales no existe esta certificación parece evidente. Si en su día apuntábamos el principio del favor matrimonii para inclinarnos hacia la subsanación del defecto previa comprobación de la existencia efectiva de capacidad, los términos restrictivos en que la circular se manifiesta, incluso en aquellos supuestos en que no se exigía la certificación previa, parecen radicalizar los términos en que el debate se plantea.

## II. DERECHO REGISTRAL

**10. MERCADO INMOBILIARIO. Modificación de los Reglamentos Notarial e Hipotecario para la seguridad del tráfico jurídico inmobiliario.**

**Real Decreto 1558/1992, de 18 de diciembre («B.O.E.» del 6 de febrero).**

## A) Exposición:

Con el fin de «eliminar, en la medida de lo posible, la comisión de fraudes en el tráfico inmobiliario» (Exposición de motivos) y reaccionando frente a las acusaciones, planteadas en medios supranacionales, de mantener en España un sistema poco garante de la seguridad jurídica en las transmisiones de inmuebles, se establecen una serie de medidas que se insertan en los Reglamentos Notarial e Hipotecario.

El Reglamento Notarial se modifica ( arts. 175, 249 y dos puntos del anexo 3.º) disponiendo:

1.º *Obligación de información registral:* Se impone al Notario que antes de autorizar cualquier escritura de transmisión o gravamen de bienes inmuebles (precisamente dentro de los cuatro días hábiles anteriores) obtenga información registral de la finca y sus circunstancias.

Esta información podrá obtenerse por cualquier medio, incluso por telefax, y su realización y resultado deberán reflejarse en la escritura.

Excepciones a esta obligación serán los casos en que la escritura contenga sólo actos gratuitos, el disponente sea un Ente Público o el adquirente declare, y así se haga constar, que conoce la situación jurídica del inmueble y desea prescindir de la información registral.

2.º *Obligación de información jurídica:* También el Notario debe reflejar la advertencia de que prevalece siempre la situación registral que exista cuando se presente la copia de la escritura en el Registro, sobre la descrita en la escritura y resultante de la información registral anterior.

3.º *Expedición de copia de las escrituras:* Como regla general las copias deberán quedar a disposición del adquirente en los cinco días hábiles siguientes al otorgamiento, salvo causa justificada, cuando contengan actos inscribibles.

Pero, «siempre que así lo solicite el interesado y cuando esté en otra población el Registro competente» el Notario remitirá al Registro por Telefax la copia en el mismo día del otorgamiento o en el siguiente hábil (!). Se admite, sin embargo, remitir, a falta de copia, un escrito con los datos principales de la operación.

4.º *Actuación de los Agentes diplomáticos y consulares:* Se les releva expresamente de las obligaciones notariales antes expuestas, debiendo designar las cargas o responsabilidades según las declaraciones de las partes, lo que resulte de los títulos, o hacer referencia general a la situación registral.

El Reglamento Hipotecario se modifica (art. 418, en su redacción del Real Decreto 430/1990, de 30 de marzo) para regular el procedimiento aplicable a las telecopias remitidas por Notarios. Trasladando el régimen establecido para la remisión de datos entre Registros se prevé la extensión de un asiento de presentación provisional, que caduca a los diez días hábiles si no se presenta en el Registro la oportuna copia de la escritura.

**B) Observaciones:**

La presente disposición constituye un ejemplo de aquéllas en que las declaraciones iniciales de buenos propósitos van, a lo largo del Texto, perdiendo consistencia, hasta terminar convirtiéndose en letra muerta o, incluso, hasta conducir a un efecto contrario al inicialmente proclamado.

En el tráfico jurídico inmobiliario los fraudes se facilitan por múltiples circunstancias, entre ellas por el sistema de trabajo de algunas Notarías y por la organización y procedimientos del Registro de la Propiedad, pero ninguna de las deficiencias que se advierten en estos ámbitos se corrige decididamente por las disposiciones que ahora se establecen. En cuanto al régimen notarial, es de temer que la información registral se sustituya por una cláusula de estilo que permita cumplir con el Reglamento pero deje al adquirente en peor situación, al declarar su conocimiento de la situación jurídica del inmueble. Pero, incluso ajustándose a la primera alternativa introducida, debe recordarse que la información registral obtenida por nota simple no ofrece garantía, y eso sin entrar a considerar el lapso de tiempo posterior a la extensión de la nota, hábil para todo tipo de actuaciones. Especialmente confusos son los nuevos párrafos añadidos al art. 249 del Reglamento Notarial, para reducir el plazo de expedición de copias, entre los que se advierten evidentes contradicciones. Es destacable la diferencia de trato a favor del interesado que lo solicite y cuando esté en otra población el Registro competente (párrafo 5.º, que parece exigir la concurrencia de ambas circunstancias) pues le concede unas posibilidades de acceso rápido al Registro que no son utilizables normalmente.

Finalmente, las novedades introducidas en el procedimiento registral se limitan a permitir el acceso por telefax a las Notarías. Es obvio que con ello no se atiende a ninguno de los problemas que aquejan al Registro de la Propiedad, cada vez más necesitado de una reforma general.

**V. OTRAS DISPOSICIONES**

**11. SALARIO MINIMO. Se establecen las cuantías que deberán regir a partir del 1 de enero de 1993.**

**Real Decreto 44/1993, de 15 de enero («B.O.E» del 16).**

Los salarios mínimos aplicables en 1993 serán:

- 1) Trabajadores mayores de 18 años: 1951 ptas/día o 58.530 ptas/mes.
- 2) Trabajadores menores de 18 años: 1289 ptas/día o 38.670 ptas/mes.

Estas nuevas cuantías suponen un incremento del 4% sobre las correspondientes para el año 1992.

**12. MEDIDAS URGENTES. Se procede a su adopción sobre materias presupuestarias, tributarias, financieras y de empleo.**

**Real Decreto-ley 3/1993, de 26 de febrero («B.O.E.» del 2 de marzo).**

Con la finalidad de paliar, en la medida de lo posible, los efectos de la recesión económica, se procede, mediante el texto presentado, a la adopción de una serie de heterogéneas medidas, cuyo resumido alcance es el siguiente:

1. Concesión de varios suplementos de crédito y créditos extraordinarios, para la financiación de una serie de inversiones públicas, declarándose además la urgencia de la ocupación de aquellos bienes afectados de expropiación forzosa a que dé lugar la construcción de las autopistas mencionadas en la norma. Se han utilizado con la indicada finalidad los 50.000 millones de pesetas en que los ingresos a obtener por el Estado español de los fondos de cohesión comunitarios superarán las previsiones contenidas en el correspondiente Presupuesto de Ingresos para 1993.

2. Modificación al alza de la autorización de endeudamiento concedida a determinados Organismos autónomos y Entes públicos por la Ley 39/1992, de 29 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1993.

3. Se procede también a efectuar algunas reformas tributarias para incentivar la creación de nuevas empresas y la inversión empresarial. En orden a la consecución de la primera finalidad se elimina el límite a la compensación de bases imponibles negativas, previsto en la ley reguladora del impuesto de sociedades, para las nuevas actividades que cumplan los requisitos establecidos en el Real Decreto-ley y durante los períodos impositivos que en el mismo se contemplan. Además se establecen bonificaciones aplicables a los rendimientos netos de la estimación objetiva por signos, índices y módulos del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas.

Para fomentar la inversión empresarial, se procede al incremento de los coeficientes máximos de amortización establecidos en el Impuesto de Sociedades, en relación con aquellos elementos de activo fijo material nuevo que cumplan los requisitos establecidos en el texto legal. Se establece también, durante 1993, una segunda bonificación en el rendimiento neto de la estimación objetiva por signos, índices y módulos, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, compatible con la establecida para nuevas actividades.

4. Las medidas financieras adoptadas consisten en facultar al Gobierno para el establecimiento de ámbitos especiales para la negociación bursátil de valores emitidos por pequeñas y medianas empresas y para la extensión, a los préstamos y derechos de crédito derivados de operaciones realizadas por éstas, del régimen de titulización previsto en la Ley 19/1992, de 7 de julio, sobre Régimen de Sociedades y Fondos de Inversión Hipotecaria, presentada en las páginas de Información Legislativa correspondientes al tomo XLV, fascículo IV, disposición n.º 7, de esta revista.

5. Por último, las reformas operadas en relación con el empleo permiten la prórroga, por un año más, de los contratos temporales que agoten su plazo máximo de duración en el año en curso, estableciéndose una subvención para las empresas que, haciendo uso de la prórroga extraordinaria, opten por la conversión de dichos contratos en indefinidos, a la finalización de los cuatro años de duración máxima.