

Crónica legislativa

1. En el período a que esta reseña se refiere—disposiciones aparecidas en el *Boletín Oficial del Estado* desde 21 de noviembre de 1964 a 20 de enero de 1965—continúan predominando las normas propias del desenvolvimiento normal de la Administración, pero, tanto en el aspecto orgánico como en el funcional, se ensancha cada vez más el grupo de las que por tener un objeto determinado y transitorio quedan intrínsecamente limitadas en su vigencia.

Las razones de dicha limitación son claras y precisas: obedecer las normas a propósitos planificadores o subordinarse a la coyuntura económica, a la paulatina implantación de la libertad de comercio exterior y a importaciones estatales para regular los precios interiores.

Forman también grupo especial las originadas por la reglamentación del nuevo sistema tributario y de las tasas y exacciones para fiscales.

De las publicadas se han seleccionado las que ofrecen interés: por su contenido y permanencia, por su carácter de derecho privado y amplitud de aplicación, aunque su vigencia sea limitada, o por su significado profesional.

Reúnen alguna de dichas condiciones:

— Las Leyes de Asociaciones, de aplicación de beneficios del Banco de España, de modificación del Estatuto de Clases Pasivas, de emisión de obligaciones, de servidumbres públicas y la Penal y Procesal de Navegación Aérea.

— Los Decretos sobre Seguro Obligatorio de Responsabilidad Civil, el que aprueba el texto refundido de Ley de Arrendamientos Urbanos, el que determina el porcentaje de aumento de rentas de viviendas, el que fija la tabla de disposiciones derogadas o modificadas por la Ley de Reforma del Sistema Tributario y los relativos a los Impuestos de Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados y de Rendimiento del Trabajo Personal.

— Las Ordenes ministeriales sobre Seguro Obligatorio de Responsabilidad Civil y sobre póliza de Seguro de Crédito a la Exportación.

2. El preámbulo del Decreto de 25 de enero de 1941 y el artículo 16 del Fuero de los Españoles constituyen antecedentes precisos de la nueva Ley de Asociaciones.

El primero afirmaba que la vigilancia del Poder público debía aplicarse al derecho de asociación y ello aconsejaba que, hasta tanto que se regulase de una manera definitiva en articulación de más largo alcance, se dictasen normas que suplieran deficiencias y aclarasen dudas suscitadas por textos legales cuya vigencia emanaba de preceptos constitucionales abolidos.

El segundo, con valor programático, decía que los españoles podrán unirse y asociarse libremente para fines lícitos y de acuerdo con lo establecido por las Leyes.

La Ley 191/64 de 24 de diciembre, reguladora de las Asociaciones, cumple el programa que el Decreto y el Fuero postulaban.

Se funda dicha Ley en el principio de libertad de asociación, que expresamente admite, y aunque para el reconocimiento de las asociaciones deban cumplirse requisitos de carácter administrativo, en definitiva, su existencia queda bajo la salvaguardia de los Tribunales, ya que si se cumplen las exigencias legales la Autoridad gubernativa no podrá denegar el reconocimiento. No se trata de autorización previa constitutiva, sino de una resolución meramente declarativa, judicialmente garantizada.

Admitido el principio de libertad de asociación, dos problemas esenciales planteaba su ejercicio: la definición de la licitud de sus fines y la enumeración de las asociaciones que quedaban excluidas del ámbito de aplicación de la Ley.

Ellos fueron los principalmente discutidos en la Comisión de las Cortes, pero éstas, en su sesión plenaria de 22 de diciembre último, aprobaron, con sólo dos votos en contra, el dictamen de la ponencia.

Sobre los mismos se ordena en el texto de la Ley:

Se entiende por fines ilícitos los contrarios a los principios fundamentales del Movimiento y demás Leyes fundamentales, los sancionados por las Leyes penales, los que atenten contra la moral, el orden público y cualesquiera otros que impliquen un peligro para la unidad política y social de España.

Se excluyen del ámbito de la Ley, entre otras, las Asociaciones constituidas según el Derecho canónico a que se refiere el artículo 4.º del Concordato vigente y las de Acción Católica española, en cuanto desarrollan fines de apostolado religioso, manteniéndose por lo que se refiere a actividades de otro género, de acuerdo con el artículo 34 del texto concordado, en el ámbito de la Ley.

Respecto a la capacidad jurídica de las Asociaciones, la Ley establece la siguiente limitación: podrán recibir libremente donaciones a título gratuito en cantidades que no excedan de 50.000 pesetas al año, para cantidades que oscilan entre 50.000 y 250.000 pesetas necesitarán expresa autorización del Gobernador civil, y para las que rebasen durante el año esta última cifra será necesaria autorización expresa del Ministerio de la Gobernación.

El resto del articulado de la Ley resuelve con acierto los problemas de técnica jurídica propios de la materia que regula.

3. El Decreto 4.104/64 de 24 de diciembre aprueba el texto refundido de la Ley de Arrendamientos Urbanos.

Se ha desistido de dar una nueva estructura al texto legal, más acomodada a la naturaleza, trascendencia y contenido de sus preceptos, porque un cambio radical en la sistemática de la Ley podría contribuir a dificultar su interpretación. Se ha limitado la refundición principalmente a insertar en el texto articulado del Decreto de 13 de abril de 1956 los preceptos modificados o adicionados por la Ley de 11 de junio de 1964.

El Decreto 4.105/64 de 24 de diciembre determina los porcentajes de incremento de la renta de las viviendas no comprendidas en el número 2.º del artículo 6.º de la Ley refundida, teniendo en cuenta la evolución de las circunstancias económicas del país, y anuncia

en su preámbulo aumentos en sucesivas etapas anuales hasta revalorizar la rentabilidad de las referidas viviendas.

El incremento que sólo alcanza a los contratos en situación de prórroga legal se efectuará a instancia del arrendador, tomando como base la renta contractual aumentada en la forma que ordena el artículo 96, número 2 de la Ley y con sujeción a porcentajes que oscilan entre el 2 y el 20 por 100, según la fecha de los contratos concertados entre el 17 de julio de 1936 y el 11 de mayo de 1956. A los celebrados después de esta última fecha no se les aplicará porcentaje alguno, sin perjuicio de lo establecido en la disposición transitoria 17 de la Ley. Los porcentajes se reducen en un 10 por 100 en las poblaciones de menos de 50.000 habitantes.

En ningún caso la renta podrá exceder de la que resulte por la aplicación de los índices señalados para las viviendas en el número 3 del artículo 96 de la Ley. Los incrementos tendrán el concepto de renta a todos los efectos legales y deberán abonarse por el inquilino en la misma forma y plazos que aquélla.

El Decreto que queda extractado constituye un ejemplo típico de subordinación en sus mandatos a la coyuntura económica que obliga a tener en cuenta no sólo los intereses particulares contrapuestos, sino el supremo interés nacional de evitar consecuencias inflacionarias, cuidar de un paulatino pero tenaz propósito de redistribución de las rentas y alcanzar, como objetivo final, el fomento de la iniciativa privada, protegida en esta materia, como en los demás países europeos, por prioridades crediticias.

4. La Ley 211/64 de 24 de diciembre regula la emisión de obligaciones por Sociedades colectivas, comanditarias o de responsabilidad limitada, por asociaciones u otras personas jurídicas.

Esta importante Ley, aunque tenga por finalidad favorecer dicha forma de crédito en el actual periodo de desarrollo económico, no tiene limitada su vigencia por razones intrínsecas, ya que viene a salvar una laguna existente en nuestro Ordenamiento jurídico sobre una materia de interés permanente.

Procura la Ley dar garantías a los obligacionistas y la máxima eficacia jurídica a los títulos.

Se ha regulado como punto esencial la limitación de la cuantía de las emisiones.

Con criterio más restrictivo que la Ley de las Sociedades Anónimas, el límite máximo se fija, si se trata de Sociedades, en el importe del capital desembolsado y en la cifra de valoración de los bienes cuando se trate de Asociaciones o de otras personas jurídicas, valoración que deberá constar en la inscripción del Registro mercantil y se acreditará por certificación de dos Censores jurados de cuentas, con expresión de lo que resulta de los libros, debidamente diligenciados de la Entidad.

Estas limitaciones desaparecen cuando media hipoteca, prenda sin desplazamiento o de efectos públicos o garantías del Estado, Provincia o Municipio.

A los títulos de las obligaciones se les da fuerza ejecutiva desde el momento de su inscripción en el Registro mercantil y prioridad para hacer efectivo su importe respecto a los demás créditos contra la entidad emisora; que sean comunes y no tengan fecha fehaciente; o si la tuvieren, sea posterior a la de la emisión.

Siguiendo también el precedente de la Ley de Sociedades Anónimas se regula el Sindicato de Obligacionistas y el Comisario. La constitución del Sindicato es obligatoria, bien a instancia de la entidad emisora o, en su defecto, a propuesta de los obligacionistas.

Se establecen las normas pertinentes para la constitución del Sindicato y para la adopción de acuerdos. De ser necesaria la intervención judicial se recurre a un procedimiento de jurisdicción voluntaria, y en caso de oposición se declarará contencioso el expediente y el Juez, previa audiencia verbal de los interesados, resolverá en equidad lo que proceda.

Las emisiones deberán ser inscritas en el Registro mercantil, previa inscripción de la entidad emitente, cuando se trate de Asociaciones.

5. El Decreto 3.787/64 de 19 de noviembre aprobó el Reglamento del Seguro de Responsabilidad Civil, derivada del uso y circulación de vehículos de motor.

Desarrolla el Decreto la Ley 122/62 de 24 de diciembre, el cual introdujo en nuestro Derecho, en la materia que ahora se reglamenta, dos principios fundamentales: el de la responsabilidad objetiva y el del Seguro Obligatorio.

El creciente desarrollo del tráfico con vehículos de motor ha

multiplicado el riesgo de daños a terceros, y resulta insuficiente la responsabilidad civil, aneja a la penal y la derivada de culpa o negligencia civil.

Como ocurre con el riesgo profesional en los accidentes de trabajo, se imponía ampliar el campo de la responsabilidad, admitiendo la de tipo objetivo, tanto más cuando el principio ha sido aplicado, por la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado, a los daños causados por el funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos.

En cuanto al Seguro Obligatorio, se exige hoy en la generalidad de los países europeos, como consecuencia del Convenio del Consejo de Europa de 20 de abril de 1959.

Estas radicales innovaciones explican las resistencias que se oponen a la entrada en vigor de la Ley: la ampliación de la responsabilidad eleva la prima del seguro y la obligatoriedad puede limitar el campo de acción peculiar de cada empresa aseguradora.

El Reglamento regula el Seguro Obligatorio, determina la forma de cumplimiento de sus obligaciones por parte del Estado y de las Corporaciones locales y desarrolla las funciones que corresponde al fondo de garantía.

Constituye una modalidad del seguro privado y se rige por las normas del Reglamento, siendo nulos los pactos contrarios al mismo. La contratación se inicia mediante proposición concreta dirigida por el tomador del seguro a la entidad aseguradora, la cual, en el plazo de ocho días, deberá entregar el certificado de seguro, entendiéndose, en otro caso, que aquélla ha sido rechazada. Acreditado ante el fondo de garantía que una entidad aseguradora privada no acepta una propuesta de seguro obligatorio, corresponde a aquél asumir el riesgo no aceptado, sin perjuicio de su distribución entre las entidades aseguradoras inscritas en el correspondiente Registro, que se lleva en el Ministerio de Hacienda. Las primas y los riesgos a cubrir son los mismos para todos los contratos. Estos últimos se fijan en el Reglamento.

El Estado, los Organismos autónomos, las Corporaciones locales y la Organización sindical, para el cumplimiento de las obligaciones que se deriven del uso y circulación de vehículos de su propiedad, constituirán una comunidad de riesgos administrada por el Fondo de Garantía de Riesgos de la Circulación.

A dicho Fondo serán aplicables las normas establecidas para las entidades aseguradoras, con las especialidades propias de su actuación. La finalidad del Fondo, su organización, funcionamiento, personalidad y recursos con que cuenta están regulados por el Decreto-Ley 18/64 de 3 de octubre.

La Orden del Ministerio de Hacienda de 24 de diciembre de 1964 aprobó las tarifas del Seguro Obligatorio, disponiendo que la unidad y obligatoriedad establecidas por el Reglamento se entenderán referidas a la prima de riesgos, y cada asegurador obligado a someter a la Dirección General de Seguros, en trámite ordinario, la previa aprobación de las bases técnicas y tarifas propias, podrá acogerse a la posible elasticidad de sus gastos de gestión, calculando aquélla con un recargo por dichos gastos comprendido entre el 15 y el 33 por 100 de la prima comercial resultante, que son los determinantes de los niveles mínimo y máximo de las tarifas aprobadas.

6. La Orden del Ministerio de Hacienda de 17 de diciembre de 1964 aprueba las pólizas para el Seguro de Crédito a la Exportación presentadas por el Comercio de Compensación de Seguros.

El Decreto-Ley 15/60 de 3 de noviembre dictó normas sobre Seguro de Crédito a la Exportación para adaptar con urgencia nuestra legislación económica a las directrices seguidas por los demás países incorporados a las organizaciones de cooperación económica internacional, como vía imprescindible para lograr la expansión inmediata de nuestro desarrollo y el afianzamiento de los mercados exteriores.

Este seguro cubre los riesgos «comerciales» y los «políticos y extraordinarios» que puedan afectar a las transacciones económicas a que los créditos a la exportación se refieren.

La garantía de los riesgos «políticos y extraordinarios» quedó reservada con carácter exclusivo al Consorcio de Compensación de Seguros regulado por la Ley de 16 de diciembre de 1954, a cuyo efecto se creó en dicho Consorcio una «Sección Especial de Seguros de Créditos a la Exportación».

Los modelos de póliza debían ser aprobados por el Ministerio de Hacienda.

La Orden ministerial de 17 de diciembre de 1964 aprueba dichos modelos en su triple modalidad de pólizas «Individual», «Global»

y de «Rescisión de Contrato», y cualquier divergencia que surja respecto a la interpretación o ejecución de las mismas se resolverá por el Tribunal Arbitral de Seguros.

7. La Ley 192/64 de 24 de diciembre determina el destino de los beneficios líquidos anuales del Banco de España.

En fecha próxima se amortizará la deuda especial creada para compensar el desequilibrio que resultó entre el activo y el pasivo del Banco de España al liquidar los ejercicios de 1936 a 1941, afectados por las consecuencias de aquella anormal etapa, especialmente por razón del desbloqueo y el desenvolvimiento de la economía española en el periodo de guerra.

Una vez amortizada dicha deuda especial, los beneficios líquidos anuales del Banco se destinarán: 1.º Al aumento de su patrimonio. 2.º A la cancelación de créditos que en la fecha de la Ley tenga concedido el Banco a Organismos de la Administración pública. 3.º Al Tesoro público.

El Consejo de Ministros, a propuesta del Ministerio de Hacienda, determinará anualmente al aprobar el balance y cuentas del Banco de España el destino de sus beneficios a cualquiera de las finalidades indicadas.

8. La Ley 153/64 de 16 de diciembre regula las servidumbres de orden público necesarias para el funcionamiento de las estaciones de ayuda para la investigación y utilización del espacio exterior.

La Ley obedece a la insuficiencia de la regulación de las servidumbres aeronáuticas para las necesidades de dichas estaciones y al cumplimiento de los deberes de cooperación internacional de nuestro país que participa en la Organización Europea de Investigación del Espacio y tiene concertados sobre esta materia acuerdos bilaterales.

Las servidumbres serán principalmente radioeléctricas y ópticas, y el Consejo de Ministros fijará la zona afectada y la declaración de limitaciones y servidumbres que en la zona habrán de observarse.

9. Los Suplementos de esta Revista, en las páginas que a continuación se indican, recogen las disposiciones de mayor interés que afectan a la *Reforma del sistema tributario*.

- a) *Tabla de vigencias y disposiciones derogadas*, págs. 86 y 96.
- b) *Impuesto sobre Rendimientos del Trabajo Personal*, en cuanto se refiere a los Registradores de la Propiedad y a los empleados de los Registros, págs. 69, 75, 85 y 95.

La Orden del Ministerio de Hacienda de 20 de noviembre de 1964 resuelve todas las cuestiones relativas a la aplicación de dicho Impuesto a los Registradores de la Propiedad: como contribuyentes comprendidos en el apartado e) del artículo 1.º del Real Decreto-Ley de 15 de diciembre de 1927, la reforma ha comenzado a regir respecto a ellos el 1 de enero de 1965; el impuesto grava todos los ingresos de los Registradores de la Propiedad, tanto por las funciones propias del Registro como la que les corresponda por la liquidación de los impuestos cuya gestión tengan atribuida; la base imponible se determinará por estimación objetiva a través del régimen de evaluación global de ámbito nacional; para que puedan efectuarse las deducciones por el importe de los sueldos y demás emolumentos del personal a su servicio y de los Seguros Sociales, deberán cumplimentar como actualmente la regla 33 de la Instrucción provisional del impuesto tal como quedó redactada por la Orden ministerial de 22 de enero de 1959; en el coeficiente de deducción de gastos se ha integrado la establecida para Seguro y Previsión, y las declaraciones para gozar de las deducciones de 40.000 pesetas o por razón de familia numerosa deben presentarse con la antelación necesaria a la fecha en la cual hayan de surtir efecto, teniendo en cuenta las peculiaridades del régimen de evaluación global.

Los empleados de los Registros están comprendidos en el apartado b) del artículo 5.º del Real Decreto-Ley de 15 de diciembre de 1927 y, por tanto, la reforma del impuesto se les aplicará desde el 1 de julio de 1964.

- c) *Viviendas de protección oficial*, Suplemento, págs. 86 y 96.

10. En la página 86 de los Suplementos se transcriben los artículos, que interesan a los Registradores de la Propiedad, de la Ley de 24 de diciembre de 1964, sobre modificación de determinados preceptos de las Clases Pasivas del Estado.

11. La Ley 209/64 de 24 de diciembre, Penal y Procesal de la Navegación Aérea, se caracteriza por su especialidad, derivada de la actividad a que se refiere Navegación Aérea Civil y, subsidiariamente en lo substantivo, Navegación Aérea Militar.

La especialidad se refleja: en la tipificación de los delitos, en la aplicación de penas severas, en la amplitud del arbitrio judicial y en el establecimiento de peculiares medidas de seguridad y de órganos jurisdiccionales propios.

FRANCISCO DE COSSÍO CORRAL.