

# INFORMACION LEGISLATIVA (\*)

A cargo de

PEDRO DE ELIZALDE Y AYMERICH y  
LUIS MIGUEL LOPEZ FERNANDEZ

## I. DERECHO CIVIL

### 3. *Derechos reales*

- 1. BIENES PUBLICOS: Patrimonio del Principado de Asturias.**  
**Ley de la Junta General del Principado de Asturias 1/1991, de 21 de febrero («B.O.E.» del 2 abril).**

#### **A) Exposición**

En desarrollo del Estatuto de Autonomía para Asturias, se ha procedido a la promulgación de la presente ley, que, siguiendo las líneas generales trazadas por la Ley del Patrimonio del Estado, parte sin embargo, de una óptica diferente al considerar patrimonio del Principado todo el conjunto de bienes, tanto patrimoniales como demaniales, pertenecientes a la Comunidad Autónoma.

El contenido concreto de la disposición podría sistematizarse del modo siguiente:

- 1) Concepto y clasificación de los bienes que integran el Patrimonio del Principado de Asturias.

- 2) Normas competenciales en relación con la administración de tales bienes, así como, prerrogativas administrativas para su defensa: deslinde, recuperación de oficio e investigación e interdicción del apremio. En cuanto al contenido de la Ley en relación con los Registros Públicos, resulta destacable la previsión establecida en el artículo 21 de aquella, para el supuesto de inmatriculación en el registro de la propiedad de fincas *colindantes* con otras propiedades del Principado, por cuanto viene a imponerse la constancia expresa y clara de poner a cargo del registrador la notificación de tal circunstancia a la Consejería de Hacienda, Economía y Planificación y en este sentido tal vez podríamos preguntarnos si no se ha incidido en el ámbito de la ordenación de los registros públicos, reservado de forma exclusiva al Estado por el artículo 149-1-8 de la Constitución.

---

(\*) Referida a las disposiciones publicadas en el «Boletín Oficial del Estado» durante el segundo trimestre de 1991.

3) Disciplina de los bienes patrimoniales y su explotación. En particular respecto de los bienes inmuebles, se regula su adquisición, enajenación, permuta y cesión, con especial atención a las cesiones de uso. En lo relativo a los valores mobiliarios, se precisa lo que ha de entenderse por participación mayoritaria en sociedades mercantiles a efectos de regular los actos que impliquen adquisición o pérdida de la misma.

4) Se establece además el régimen jurídico específico de los bienes demaniales, partiendo de sus características notas de imprescriptibilidad, inalienabilidad e inembargabilidad; en especial se regulan su afectación y desafectación, las mutaciones demandales y el uso y aprovechamiento de tales bienes, esto último a partir de la diferenciación entre uso común general, uso especial y uso privativo de las mismas y de la disciplina aplicable a las autorizaciones, licencias y concesiones sobre el dominio público.

5) No presenta novedad alguna la regulación de los bienes adscritos a los organismos autónomos o entidades con personalidad jurídica propia, dependientes del Principado de Asturias, limitándose a transcribir la regulación contenida en los artículos 80 a 85 de la Ley de Patrimonio del Estado con las necesarias modificaciones relativas a los órganos competentes.

6) Mayor interés reviste el establecimiento de un régimen sancionador cuya redacción nos ha parecido ciertamente algo confusa; en este sentido, el artículo 100 viene a imponer a toda persona, natural o jurídica, pública o privada, que tenga a su cargo o *haga uso* de bienes o derechos del patrimonio del Principado, el deber de velar por su custodia, conservación, aplicación a su destino y, en su caso, racional explotación. Nótese que la inclusión terminante antes comentada del dominio público en el patrimonio del Principado, extiende en la práctica a cualquier ciudadano estos deberes. Posteriormente, el artículo 101 impone al particular que presenciare o tuviere conocimiento de la comisión de actos atentatorios contra los bienes o derechos del patrimonio, la obligación de denunciarlos a la Consejería de Hacienda, sancionando el artículo 102 el incumplimiento de «las obligaciones señaladas en el artículo anterior» con una multa del tanto al triplo del perjuicio ocasionado, mediando dolo o negligencia y siempre que, como consecuencia de tal incumplimiento, se produjera la pérdida o deterioro de los bienes y derechos del patrimonio, todo ello además «con independencia de las responsabilidades de otro orden a que hubiere lugar».

7) Por último la disposición adicional hace extensiva la aplicación de esta ley, en defecto de normas específicas, a las adquisiciones, enajenaciones y demás negocios jurídicos relativos a inmuebles destinados a la promoción pública de la vivienda.

## B) Observación

En relación con el régimen sancionador establecido en los artículos 100 a 102 de esta disposición y con independencia de la siempre criticable vulneración del principio penal del *non bis in ídem* y de la no siempre justificable distorsión del sistema general de responsabilidad civil, ya criticada en números anteriores de esta revista al hacer referencia a disposiciones análogas de

otras Comunidades Autónomas, hemos de reconocer que los preceptos comentados nos han sumido en la perplejidad. El tenor literal del artículo 102 hace que quede sin sanción el deber genérico de custodia establecido en el artículo 100, al referirse su supuesto de hecho únicamente al artículo anterior (esto es, al 101). Por su parte, al artículo 101 sanciona la omisión de un deber de denunciar actos atentatorios que, en pura lógica habrían de ser realizados por terceros, al no resultar de su redacción otra cosa sin llevar a cabo una interpretación ciertamente tortuosa (el precepto en cuestión utiliza los verbos «presenciar» o «tener conocimiento» y aún cuando podría entenderse incluido el autor entre los sujetos que «presencian» o «tienen conocimiento» del acto, no nos parece sea este el correcto significado de la norma). De ello ha de seguirse que el sujeto que presencia o tiene conocimiento del acto atentatorio y no lo denuncia ante la Consejería indicada puede ser sancionado más gravemente que el propio autor del hecho dañoso, para el cual, curiosamente, no se establece sanción alguna «con independencia de las responsabilidades de otro orden a que hubiere lugar». Ciertamente que la sanción exige que la pérdida o deterioro se produzca «como consecuencia del incumplimiento de ese deber de denuncia», con lo cual, tanto las más modernas teorías relativas a la imputación objetiva como las tesis clásicas, atenuadoras de la extensión ilimitada de la causalidad que conllevaría la aplicación estricta de la *conditio sine qua non*, nos llevarán a la exclusión de la causalidad en la práctica totalidad de supuestos, y por ende a la imposibilidad de entender el deterioro o pérdida como una consecuencia de la infracción del deber de denunciar, pero es que entonces los preceptos comentados quedan vacíos de todo significado.

Lo más deseable sería quizá que las Comunidades Autónomas renunciaran a dotar sistemáticamente a los bienes constitutivos de su patrimonio de una protección especial y reforzada, mediante el establecimiento de sanciones adicionales para conductas que o bien se encuadran en el supuesto de hecho de una norma penal o, en otro caso, pueden ser perfectamente abordadas sin más que acudir a las normas generales de la responsabilidad aquiliana.

## **2. PROPIEDAD TERRITORIAL: Regulación de reserva de suelo y actuaciones urbanísticas prioritarias.**

**Ley de la Junta General del Principado de Asturias 2/1991, de 11 de marzo («B.O.E.» del 10 de abril).**

La presente disposición establece una serie de competencias en relación con el mercado del suelo y de la vivienda, cuya titularidad se atribuye al Principado de Asturias y que vienen a configurarse como complementarias de las conferidas a los Ayuntamientos por la Ley Estatal 8/1990 de 25 de julio, relativa a la reforma del régimen urbanístico y valoraciones del suelo.

Básicamente expuesto, el contenido de la disposición comentada se concreta en la adopción de las siguientes medidas:

1) Delimitación de áreas en las cuales las transmisiones onerosas de terrenos y edificaciones quedarán sujetas al ejercicio por la Comunidad de unos derechos de tanteo y retracto. En este sentido y en cuanto al procedimiento, efectos y otras determinaciones, se remite a la normativa estatal con-

tenida en el Título V de la antes citada Ley 8/1990, con lo cual parece evidente que se asume también el contenido de los importantes artículos 92-3 y 95 de este texto legal en cuanto a la publicidad de tales actuaciones (básicamente, obligación de remitir copia certificada de la delimitación a los Registros de la Propiedad, al objeto de que se cierre el acceso a las transmisiones efectuadas sin que se acredite al realización de las preceptivas notificaciones al titular de los derechos de tanteo y retracto).

2) Posibilidad de acudir a la expropiación forzosa para la obtención de suelo, estando implícita la declaración de utilidad pública y la necesidad de ocupación en la delimitación de determinadas áreas como suelo de reserva, delimitación operada por el Principado de Asturias en las propias zonas sometidas al ejercicio de los derechos de tanteo y retracto antes mencionados, y cualquiera que sea la clasificación del suelo.

3) Establecimiento de un peculiar modelo de ordenación, de procedimiento abreviado, para atender especiales circunstancias urbanísticas deficitarias observadas en determinadas áreas de reserva regional de suelo o de titularidad propia de la Comunidad autónoma y cuya solución deba ser afrontada de modo perentorio. Se viene así a posibilitar la tramitación de un Plan Parcial o un Plan Especial, con plazos abreviados y con aprobación inicial, provisional y definitiva a cargo de la administración autonómica, limitando a una preceptiva audiencia la intervención municipal, en un ámbito considerado tradicionalmente como de competencias compartidas.

### **3. PROPIEDAD TERRITORIAL: Regulación de espacios naturales y del régimen urbanístico de las áreas de especial protección de las Islas Baleares.**

**Ley del Parlamento de las Islas Baleares 1/1991, de 30 de enero («B.O.E.» del 17 de abril).**

La presente disposición autonómica viene a desarrollar el régimen urbanístico aplicable al suelo incluido en Areas de Especial Protección. Estas áreas se someten, en virtud de la regulación legal, a una serie de limitaciones entre las cuales son especialmente destacables tanto las que hacen referencia a la tipología edificatoria permisible, alturas máximas y superficie mínima edificable, como las consistentes en el establecimiento de medidas para la conservación de las construcciones llevadas a cabo con técnicas tradicionales.

El concreto régimen legal aplicable se hace depender de la categoría en que se incluya el suelo integrado en estas Areas de Especial Protección, modulándose aquel régimen según se trate de Areas Naturales de Especial Interés, Areas Rurales de Interés Paisajístico o Areas de Asentamiento de Paisaje de Interés y correspondiente el estatuto menos severo a los terrenos pertenecientes a esta última categoría, habida cuenta de su clasificación por el Planeamiento Urbanístico como suelo urbano, urbanizable programado o apto para la urbanización, de acuerdo con el artículo 5 de la disposición glosada.

Resulta además encomiable el que la definición de estas Areas de Especial Protección se lleve a cabo en la propia ley, sin remisiones en blanco a ulteriores normas de inferior rango jerárquico, y por tanto, de manera plena-

mente respetuosa con la reserva relativa de ley derivada para esta materia de los artículos 33. 3 y 53. 1 de nuestro Texto Constitucional.

Adicionalmente, en el título II de la Ley, se atribuye al Gobierno de la Comunidad, a través de la forma jurídica de Decreto, la competencia para la declaración de Espacios Naturales Protegidos, a los efectos previsto en la Ley estatal 4/89 de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna silvestre.

**4. ANIMALES: Establecimiento de normas para la protección de los animales domésticos.**  
**Ley de las Cortes de Castilla-La Mancha 7/1990, de 28 de diciembre**  
**(«B.O.E. del 18 de abril de 1991).**

Con similar contenido que su homóloga del Parlamento Canario, la disposición ahora comentada establece una serie de cuidados y atenciones, puestos a cargo de poseedor y que necesariamente han de dispensarse a los animales domésticos en general y a los de compañía en particular, preocupándose asimismo de las condiciones que han de reunir los criaderos, establecimientos de venta y demás centros para el mantenimiento temporal de animales de compañía.

Resulta además destacable la regulación relativa al abandono de estos animales y el hallazgo de animales identificados, toda vez que a diferencia de lo establecido en la antes citada Ley Canaria, se fija un plazo mínimo de veinte días antes de poder dar al animal el destino más conveniente, plazo que, como es sabido, viene a coincidir con el término de reivindicabilidad contenido en el artículo 612 párrafo 3 del Código Civil.

**5. CARRETERAS: Se promulgan las Leyes de Carreteras de La Rioja, Madrid, Valencia y Canarias.**

- **Ley de la Diputación General de La Rioja 2/1991, de 7 de marzo**  
**(«B.O.E.» del 27 de abril).**
- **Ley de la Asamblea en Madrid 3/1991, de 7 de marzo** («B.O.E.»  
**del 28 de mayo).**
- **Ley de las Cortes Valencianas 6/1991, de 27 de marzo** («B.O.E.»  
**del 29 de abril).**
- **Ley del Parlamento de Canarias 9/1991, de 8 de mayo** («B.O.E.»  
**del 25 de junio).**

Tras la promulgación de la Ley estatal 25/1988, de 29 de julio, de carreteras, las Comunidades Autónomas vienen dotándose, en ejercicio de las competencias que sus respectivos Estatutos de Autonomía en relación con el artículo 148,1,5.ª de la Constitución Española les confieren, de los correspondientes instrumentos normativos destinados a regular las carreteras integrantes de las propias redes varias. Siguiendo básicamente la sistemática de la citada ley estatal, el contenido de las disposiciones objetivo de la presente glosa viene a presentar las siguientes peculiaridades:

1) En todas ellas viene a establecerse una relación comprensiva de las diferentes tipologías en que se clasifican las vías integrantes de la red autonómica respectiva.

2) Se acogen también las necesarias prescripciones en relación con los planes de carreteras y su coordinación con la planificación urbanística, así como, a la construcción y financiación de carreteras, viniendo en todas ellas a afirmarse la innecesariedad de obtener licencia municipal de obra para ejecutar actuaciones en relación con la red viaria, sustituyéndose tal requisito por procedimientos con mayor o menor posibilidad de intervención de la administración local, según la norma autonómica de que se trate.

3) Mayor interés suscitan las disposiciones relativas al uso y defensa de las carreteras, por cuanto es sabido que en este apartado viene a establecerse importantes particularidades en relación con el estatuto jurídico de la propiedad de los terrenos colindantes. En tal sentido, mientras que en las Leyes de Madrid y Valencia se establecen únicamente las zonas de Dominio Público y Protección, las Leyes de La Rioja y Canarias acogen una zonificación más diversificada, delimitando las tradicionales zonas de Dominio Público, Servidumbre y Afección, complementadas por la Línea Límite de Edificación.

4) La anchura de las franjas delimitadoras de la referida zonificación varía según la clasificación de la vía de que se trate, mereciendo en este sentido especial atención las regulaciones contenidas en las Leyes Valenciana y Canaria, por cuanto la primera remite a la planificación viaria la fijación de la amplitud, en atención al criterio de la «que se considere necesaria en cada caso» y estableciendo unas anchuras aplicables únicamente con carácter supletorio; recuerda enormemente la técnica utilizada por la legislación urbanística y sin embargo ha olvidado establecer un límite preciso al planificador cual es el representado en esta legislación por el respeto al reparto equitativo de cargas y beneficios entre los propietarios. No entraremos en una más profunda crítica de este sistema pero hemos de manifestar una vez más las dudas que puede plantear en relación con la reserva relativa de ley existente en materia de propiedad y derivada del artículo 33.3 de nuestro Texto Constitucional, muy especialmente cuando no se establecen legalmente ni tan siquiera los límites máximos y mínimos a la discrecionalidad atribuida al ejecutivo autonómico.

La Ley Canaria, partiendo como dijimos anteriormente del establecimiento de las tradicionales zonas de Dominio Público, Servidumbre y Afección, así como, del señalamiento de la Línea de Edificación, únicamente precisa los límites de la zona de Dominio Público. En cuando a las de Servidumbre y Afección, la ley fija la extensión de la suma de ambas zonas en autopistas y autovías, limitando solamente el valor máximo que puede alcanzar esta suma en los supuestos de vías rápidas, carreteras de interés regional o del resto de carreteras, y autorizándose al Gobierno, en todos los tipos de carreteras, de modo excepcional y si hubiere razones que lo aconsejaren, para eliminar alguna de las zonas de protección, excepción hecha de la de Dominio Público y sin afectar a las distancias máximas totales.

5) La Ley de Madrid establece, en relación con las transmisiones onerosas inter-vivos de bienes situados en la zona de Protección, unos derechos de tanteo y retracto ejercitables a través de la Consejería de Política Territorial,

incorporando la posibilidad de que se establezcan normas de desarrollo destinadas a asegurar al rescate de la mayor parte de las plusvalías generadas como consecuencia de la construcción o mejora de las carreteras, mediante cesiones de terrenos y cualesquiera otros mecanismos compensatorios que se estime conveniente.

6) Las Leyes de Madrid, Canarias y La Rioja, acogen la posibilidad de que dichas Comunidades Autónomas impongan limitaciones, temporales o no, a la circulación de determinados tipos de vehículo en algunos de sus tramos y cuando criterios tales como las condiciones, situación, exigencias técnicas o seguridad vial de las carreteras así lo exijan.

7) Asimismo todas las disposiciones comentadas contienen una similar tipificación de infracciones, sistematizadas en leves, graves o muy graves, junto con sus correspondientes sanciones, estas últimas de cuantía variable según las diferentes regulaciones.

## **6. PROPIEDAD TERRITORIAL: Protección de árboles singulares.**

**Ley del Parlamento de las Islas Baleares 6/1991, de 20 de marzo («B.O.E.» del 2 de mayo).**

La presente disposición autonómica, sin cita expresa de precepto alguno atributivo de competencias en el cual se fundamente, viene a habilitar al Consejero de Agricultura para incluir en un catálogo de nueva creación a «todos aquellos árboles de características físicas extraordinarias, interés científico relevante o que sean apoyo de valores culturales señalados».

Dentro de tales límites, la declaración definirá un entorno protegido que «como mínimo» incluirá un círculo alrededor de la base del árbol, de radio igual a la altura del mismo y que habrá de mantenerse inalterable. La Consejería asumirá los gastos derivados de la conservación del árbol y el acceso público al mismo se determinará mediante convenio regulador de los días de visita del público y del área afectada por la declaración de singularidad, corriendo los gastos de vigilancia y de acondicionamiento de acceso del área a cargo de la Consejería.

## **7. PROPIEDAD AGRARIA: Se regula el Patrimonio Agrario de la Comunidad Autónoma de Aragón.**

**Ley de las Cortes de Aragón 6/1991, de 25 de abril («B.O.E.» del 18 de mayo).**

La disposición hoy presentada deroga la Ley 3/87 de 10 de marzo, reguladora del Banco del Tierras de Aragón y comentada en las páginas de información legislativa correspondientes al fascículo III del tomo XL de esta revista. El interés que presenta el novedoso régimen legal es elevado, ya que tras establecer el conjunto de bienes constitutivos del patrimonio agrario, acoge la posibilidad de adjudicar a través de concurso un derecho de concesión o de propiedad sobre tales bienes (a elección del adjudicatario). Lógicamente, en el supuesto de que la comunidad únicamente sea titular de un derecho real

limitado, solamente podrá otorgar una concesión cuya duración no podrá extenderse más allá que la de aquél.

En caso de adjudicarse el derecho de propiedad, se establece un período de acceso diferido al mismo, con numerosas limitaciones respecto de las facultades dispositivas del adjudicatario y sancionándose expresamente con la nulidad cuantas actuaciones sean contrarias a las referidas limitaciones. Tras este período, y una vez adquirido el derecho de propiedad por el adjudicatario, se sujeta a autorización previa el ejercicio de los actos relacionados en la ley, también bajo sanción de nulidad.

Se imponen además unos derechos de tanteo y retracto a favor de la Comunidad Autónoma, ejercitables en el supuesto de enajenación onerosa (o gratuita, si es inter-vivos y el donatario no reúne los requisitos de parentesco establecidos por la ley), de los bienes que en su origen hayan pertenecido a la Comunidad Autónoma. En relación con estos derechos se contemplan también toda una importante serie de disposiciones, de discutible encuadre constitucional, dirigidas a los notarios y registradores de la propiedad y tendentes a asegurar la plena efectividad de la regulación legal. Incluso, llegando más lejos del simple aseguramiento de los derechos de adquisición preferente otorgados a la Comunidad Autónoma, se acoge en el artículo 51.1 de la ley comentada la necesidad de que en los documentos públicos en que se describen o relacionan bienes procedentes en su origen del patrimonio agrario, o en los asientos registrales referentes a actos o contratos relativos a estos mismos bienes, los notarios y registradores de la propiedad mercantil hagan referencia al hecho de estar tales bienes sujetos a los preceptos de esta Ley.

No menos interés y tampoco menores dudas en cuanto a la legitimación competencial de la Comunidad Autónoma para regular tales materias, viene a suscitar los preceptos contenidos en el artículo 50 de la ley y destinados al establecimiento de un régimen especial para la transmisión *mortis causa* de los bienes procedentes del patrimonio agrario de la comunidad, dado que el criterio para su aplicación no se hace depender de la vecindad civil, sino de las características concurrentes en los bienes transmitidos, con total independencia de aquella, no pudiendo ampararse, por tanto, en la posibilidad de conservación modificación y desarrollo del derecho foral, atribuido a la Comunidad Autónoma de Aragón por el juego de los artículos 149.1.8 de la Constitución y 35.4 de su Estatuto de Autonomía.

## **8. ESPACIOS NATURALES: Se regula su protección.**

**Ley de la Junta General del Principado de Asturias. 5/1991, de 5 de abril («B.O.E. del 21 de mayo).**

La presente ley, concebida con la finalidad de dar el adecuado cumplimiento al mandato contenido en el artículo 45 de nuestro texto constitucional y promulgada al amparo de las competencias atribuidas a la Comunidad Autónoma de Asturias por el artículo 11, b) de su Estatuto de Autonomía, viene a constituir el desarrollo de la legislación básica estatal vigente en esta materia.

Así, se contiene una clasificación cuatripartita de los espacios naturales protegidos en : parques naturales, reservas naturales, monumentos naturales y

paisajes protegidos, confiriéndose a la figura de los planes rectores de uso y gestión la regulación de los usos, principios rectores de la gestión y actuaciones a realizar en los territorios declarados como parques naturales.

También, entre otras disposiciones de interés, se establece que la declaración de un espacio como protegido conlleva la de utilidad pública a efectos expropiatorios de los bienes y derechos afectados, así como, el establecimiento de unos derechos de tanteo y retracto a favor de la Administración del Principado y en relación con las transmisiones onerosas e inter-vivos de los terrenos correspondientes, constituyéndose además sobre los mismo una servidumbre legal de instalación de señales identificatorias, indemnizable de acuerdo con las reglas de la Ley de Expropiación Forzosa.

## **9. BIENES PUBLICOS: Regulación de los archivos y del patrimonio documental de Castilla y León.**

**Ley de las Cortes de Castilla y León 6/1991, de 19 de abril («B.O.E.» del 25 de junio).**

### **A) Exposición**

La disposición presentada viene a desarrollar los artículos 46 de la Constitución y 26. 13 y 28. 6 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León, intentado establecer una serie de medidas tendentes a garantizar la conservación, organización, defensa, acrecentamiento y difusión del patrimonio documental y de los archivos de la comunidad con independencia de la persona que ostente su titularidad. Podríamos sintetizar la regulación adoptada a tal fin en los siguientes apartados:

1) En su título Preliminar se establece una lista comprensiva de los bienes integrantes del patrimonio documental de Castilla y León, considerando además históricos a aquellos en los cuales concurren los requisitos de antigüedad enunciados en los artículos 4 y 5 de la Ley, contemplándose también la posibilidad de que sean declarados como históricos e incluidos en el Patrimonio documental los documentos o colecciones que, aún no alcanzando la antigüedad exigida, tengan especial relevancia para la historia y cultura de la Comunidad Autónoma.

2) A continuación y dentro del título I, denominado «Del Patrimonio Cultural de Castilla y León», vienen a desarrollarse una serie de deberes de conservación y custodia puestos a cargo de los titulares o poseedores de documentos integrantes del Patrimonio Documental y confiriéndose a los documentos reunidos por las entidades, organismos o personas enumeradas en el artículo 4 de la Ley los caracteres de imprescriptibilidad, inalienabilidad e inembargabilidad que tradicionalmente cualifican al dominio público. También se establecen unos derechos de tanteo y retracto en favor de la Administración Autonómica y sobre documentos considerados históricos, imponiendo a los titulares privados de los mismos el deber de comunicar a dicha administración su enajenación, cesión o traslado. Las personas físicas o jurídicas establecidas en Castilla y León, que ejerzan el comercio de documentos privados históricos, están obligados a remitir relaciones trimestrales de los puestos a la venta, adquiridos o enajenados, con la finalidad de que la Administración pueda ejercitar sus derechos de adquisición preferente.

Otra destacable facultad de intervención administrativa en relación con documentos integrantes del Patrimonio Documental consiste en la posibilidad de disponer las garantías necesarias para evitar que las deficiencias del lugar de custodia de aquellos ponga en peligro su conservación o seguridad, pudiendo incluso, ante el incumplimiento de los deberes o las medidas administrativas contempladas en la ley por sus propietarios o poseedores, declararse la existencia de interés social a efectos expropiatorios de los bienes integrantes del Patrimonio Documental de Castilla y León que corran peligro de deterioro, pérdida o destrucción.

Se incorporan a la ley en los artículos 20 a 22 un conjunto de medidas para compatibilizar el acceso a la consulta de los documentos integrantes del Patrimonio Documental por parte de todos los ciudadanos con las particularidades que la tutela de otros valores jurídicos plantea y en tal sentido se limita el libre acceso a dichos documentos cuando puedan verse afectados la seguridad de las personas, su honor e intimidad, o la defensa y seguridad del Estado, diferenciándose el régimen de acceso según se encuentren los documentos integrados en archivos públicos, archivos privados de uso público o archivos privados que no sean de uso público.

3) El título II aborda el régimen jurídico de los archivos, clasificados estos en archivos públicos y archivos privados y distinguiéndose entre los archivos públicos de las instituciones autonómicas de Castilla y León y los de las entidades locales. Los archivos privados pueden ser a su vez de uso público o históricos (estos últimos también subdivididos según sean de uso público o no), poniéndose a cargo de sus propietarios o poseedores toda una serie de deberes de custodia, organización, inventario y comunicación.

4) El título III regula el denominado Sistema de Archivos de Castilla y León, estableciendo además las competencias de la Consejería de Cultura y Bienestar Social en materia de archivos y Patrimonio Documental, y contemplando el Consejo de Archivos de Castilla y León como órgano consultivo de la administración de la Comunidad Autónoma en materia.

5) Por último en el título IV viene a establecerse el régimen sancionador de la ley, contemplándose como infracción administrativa toda vulneración de las prescripciones contenidas en la misma y en las normas reglamentarias que la desarrollen, salvo que la conducta en cuestión sea constitutiva de delito. Se contiene además una tipificación de infracciones en particular, con sus correspondientes sanciones; en este sentido resulta gratificante encontrarnos ante una regulación respetuosa con el principio del *non bis in ídem*, cosa no demasiado corriente según venimos denunciando en estas páginas.

## **B) Observaciones**

La presente disposición viene a configurar un auténtico estatuto jurídico de la propiedad de determinados documentos y quizá haya avanzado más lejos por este camino de lo que le permitirían los títulos competenciales invocados, no solamente por la antigüedad exigida para la consideración de los documentos como históricos (cuarenta años), sino también por considerarse documentos integrados en el Patrimonio Documental de Castilla y León (con

la cualificación además de históricos), a los radicados en la referida comunidad Autónoma con una antigüedad superior a 100 años y producidos o reunidos por cualquier otra entidad particular o persona física no enumerada en los artículos anteriores (artículo 5.2 de la Ley comentada).

Además de no entenderse muy bien si la antigüedad se refiere al documento o al período de radicación y aún pareciendo preferible esta última interpretación, la norma puede entrar en conflicto con disposición análoga emanada de otra Comunidad Autónoma, ante lo cual un mismo documento formaría parte del Patrimonio Documental de dos Comunidades Autónomas, siendo difícil en algunos casos solucionar el problema planteado por la coexistencia de regímenes jurídicos distintos en derecho interno acudiendo a la vía señalada por el artículo 16 del Código Civil, entre otras cuestiones por no resultar indubitada la naturaleza jurídica de la relación existente entre estos bienes y la Administración Autonómica.

Los derechos de tanteo y retracto establecidos hacen planear nuevamente las dudas en relación con la constitucionalidad de sus imposición por una ley autonómica. Si afectan o no a la facultad dispositiva del propietario es problema debatido por la doctrina, ahora bien, en caso afirmativo ¿no se estará invadiendo la esfera competencial del Estado? Cada vez resulta más dificultoso inclinarse por una solución positiva en relación con esta pregunta al resultar notorio cómo estos derechos proliferan por todas partes en la legislación autonómica y muy señaladamente en materia urbanística.

Por último podríamos poner de manifiesto las dificultades prácticas que la aplicación de una ley como ésta plantea. No sólo por las dotaciones presupuestarias precisas para ejercitar las potestades conferidas a la Comunidad Autónoma en relación con estos bienes, sino también por la propia naturaleza mueble de estos últimos y la correlativa simplificación que su tráfico conlleva. Además esta misma naturaleza lleva consigo una extrema dificultad para el control del cumplimiento de los deberes de custodia puestos a cargo de los particulares: ¿es posible vulnerar el derecho a la intimidad personal y familiar para verificar el cuidado dispensado a un determinado documento? ¿cuántos de los preceptos de disposiciones como la hoy presentada pueden tener auténtica eficacia? ¿es positiva para un ordenamiento jurídico la proliferación de normas cuya única función será la de nutrir las colecciones legislativas, dificultando el conocimiento del derecho que el propio sistema jurídico impone? Quizá estas son las preguntas que preferentemente nos sugiere la lectura de Leyes como la hoy comentada.

**9. ANIMALES: Establecimiento de normas para su protección.  
Ley del Parlamento de Canarias 8/1991, de 30 de abril («B.O.E.» del 25 de junio).**

**A) Exposición**

La presente disposición viene a instalarse en el conjunto de las promulgadas por otras Comunidades Autónomas en relación con idéntica

materia, estableciendo una serie de preceptos tendentes a la protección de los animales domésticos de compañía, definidos en la ley como aquellos que dependiendo de la mano del hombre para su subsistencia, son albergados principalmente en su hogar sin intención lucrativa alguna.

Sin embargo y aún cuando de su ámbito de aplicación se ha exceptuado expresamente materias tales como la experimentación y vivisección de animales, la protección y conservación de la fauna silvestre y el ejercicio de actividades piscícolas y cinegéticas, tampoco se limita estrictamente a los animales de compañía, siendo motivo de atención por parte del legislador aspectos tales como la controvertida utilización de cualquier tipo de animales en espectáculos, fiestas populares y actividades que impliquen crueldad, las condiciones que han de reunir la cría, venta y transporte de animales y el estatuto legal aplicable a los dueños o poseedores, así como, a los centros de recogida o albergues de animales domésticos de compañía.

## **B) Observaciones**

Aún cuando pueda resultar criticable la pasividad del legislador estatal en esta materia, nos parece dudosa la competencia autonómica para regular ciertos aspectos de la misma que muestran claramente la existencia de una profunda evolución en el entendimiento del Derecho de propiedad, cuando el objeto del mismo es un animal doméstico, en especial de los denominados de compañía. Además, como quiera que el Derecho no ha de limitarse a reflejar una cambiante realidad social, sino que en cierto modo ha de influir sobre esta misma realidad, incorporando valores acordes con mayores grados de cultura y civilización, parece evidente que los textos internacionales existentes en torno a esta materia van configurando una propiedad diferente, ni tan siquiera matizada por la existencia de una peculiar función social, sino más bien por las características específicas que en el objeto de tal derecho concurren, hasta el punto de que quizá pudiéramos afirmar la infiltración en el mismo derecho de la propiedad de caracteres más bien propios de una «potestas» (entendiendo el término en el sentido de poder que se ejercita en beneficio de otro).

Así, y si bien en la regulación de centros de venta puede invocarse la competencia autonómica en comercio interior o protección de los consumidores, por poner un ejemplo, más dificultoso resulta justificar la competencia autonómica para regular el plazo de diez días como mínimo para que las Sociedades Protectoras que recojan animales presuntamente abandonados puede proceder a su apropiación, cesión a tercero o sacrificio (artículo 16-2 de la Ley), aún cuando se diga que ello es «sin perjuicio de las normas de Derecho Civil», dando que, cuando menos, será con claro perjuicio del artículo 612-3 del aludido texto legal, que viene a fijar en relación con los animales amansados un plazo de veinte días para su reivindicación por el propietario.

#### 4. Derecho de familia

##### **11. CUSTODIA DE MENORES. Reconocimiento y ejecución de decisiones en tal materia.**

**Reiterada de reserva por parte de España en relación con el Convenio Europeo de Luxemburgo. («B.O.E.» del 3 de abril de 1991).**

Se reitera la reserva formulada por el Estado Español en relación con el artículo 12 del Convenio Europeo relativo al reconocimiento y a la ejecución de decisiones en materia de custodia de menores, así como al restablecimiento de dicha custodia.

##### **12. FILIACION. Ley Catalana de Filiaciones.**

**Ley del Parlamento de Cataluña 7/1991, de 27 de abril. («BOE» del 3 de junio).**

Esta disposición, por su importancia, es objeto de comentario específico en el mismo número de este Anuario.

### III. DERECHO MERCANTIL

##### **13. SOCIEDADES. Agrupaciones de Interés Económico.**

**Ley 12/1991, de 29 de abril, («B.O.E.» del 30 de abril).**

La Ley de Agrupaciones de Interés Económico viene a sustituir la regulación de las Agrupaciones de Empresas contenida en las Leyes de 28 de diciembre de 1963 y de 26 de mayo de 1985, posibilitando la adaptación normativa a las nuevas necesidades de cooperación empresarial que las circunstancias del mercado imponen.

Configurada la Agrupación de Interés Económico como instrumento esencialmente auxiliar para la mejora de los resultados o la facilitación de la actividad de sus asociados, el objeto social perseguible a través de uno de sus miembros o, dicho en otras palabras, se trata de evitar la utilización de estas agrupaciones para configurar una «Sociedad Holding» que dirija la actividad económica de sus asociados. Precisamente esta es la base de la prohibición, establecida en el artículo 3.2 de la Ley, de que la agrupación posea directa o indirectamente participaciones en sociedades que sean miembros suyos, así como de que dirija o controle directa o indirectamente las actividades de sus socios o de terceros.

La tan reiterada función auxiliar que nuestro ordenamiento interno atribuye a las Agrupaciones de Interés Económico corresponde en el ámbito comunitario, como es bien sabido, a la Agrupación Europea de Interés Económico, regulada por el Reglamento del Consejo 213/85, de 25 de julio, consteniéndose en la Ley objeto del presente comentario el derecho supletorio aplicable a estas Agrupaciones Europeas, de acuerdo con la habilitación conferida al respecto a los Estados Miembros en el propio Reglamento Comunitario.

En cuanto al contenido concreto de la disposición glosada, podríamos sintetizar el mismo en tres apartados:

1) El Capítulo I contiene el régimen legal sustantivo aplicable a las Agrupaciones de Interés Económico, siguiéndose a grandes rasgos y tanto en las relaciones internas como en las relaciones con terceros, el esquema trazado por el Código de Comercio para la Sociedad Colectiva, cuyas normas reguladoras se consideran además supletoriamente aplicables si bien con las necesarias modificaciones, derivadas de la específica naturaleza de estas Agrupaciones.

2) En el Capítulo II se contiene el régimen fiscal de las Asociaciones de Interés Económico.

3) Las disposiciones adicionales establecen la adaptación del régimen fiscal de las Uniones Temporales de Empresas contempladas en la Ley 18/1982 habilitando a las Leyes de Presupuestos Generales del Estado para modificar el régimen fiscal de las Agrupaciones de Interés Económico y de las Agrupaciones Europeas y modificando los números sexto y séptimo del art. 16 del Código de Comercio con la finalidad de dar acogida a la nueva forma societaria.

4) La disposición transitoria concede un año de plazo a las Agrupaciones de Empresas constituidas al amparo de la Ley 18/82 con el fin de que se adapten al régimen establecido por la nueva ley, se transformen en Uniones Temporales de Empresas o se disuelvan. Igual plazo se otorga a las sociedades de Empresas de la Ley 196/63 para que se adapten o se disuelvan, quedando de otro modo sometidas al régimen tributario general y estableciéndose la no sujeción de todas estas operaciones de disolución, adaptación o transformación a tributo alguno.

**14. SOCIEDADES. Se desarrolla el artículo 137 del Texto Refundido de la Ley de Sociedades Anónimas, en materia de nombramiento de miembros del Consejo de Administración por el sistema proporcional.**

**R.D. 8216/1991, de 17 de mayo («B.O.E.» del 28).**

Mediante la presente disposición viene a actualizarse la regulación gubernativa de la designación de miembros del Consejo de Administración a través del sistema proporcional, estableciéndose en especial las necesarias peculiaridades impuestas por la existencia de acciones sin voto y por el sistema de representación de acciones a través de anotaciones en cuenta.

**15. BOLSAS DE VALORES. Regulación del sistema de crédito en operaciones bursátiles de contado.**

**Orden del Ministerio de Economía y Hacienda de 25 de marzo de 1991 («B.O.E.» del 9 de abril).**

La operación bursátil de contado con crédito tanto para ventas de valores fue introducida por la Orden de 10 de abril de 1981 y supuso en el régimen

bursátil español la aceptación del sistema de operar anglosajón, desplazando las tradicionales operaciones a plazo. Para reflejar, en este ámbito de operaciones, los cambios efectuados por la Ley del Mercado de Valores, de 28 de julio de 1988, se dictó la Orden de 28 de julio de 1989, que es sustituida por la presente, más compleja y detallada. Es interesante señalar que tras el cambio organizativo realizado por la Ley de 1988 la operativa a crédito quedó totalmente paralizada y sólo con la entrada en vigor de la presente Orden ha vuelto, tímidamente, a reanudarse, la razón es clara: en el nuevo sistema bursátil el crédito para operar debe concederse directamente por el miembro del mercado actuante, lo cual acarrea un riesgo que la mayoría de ellos puede soportar sólo limitadamente. En definitiva sólo las entidades de crédito pueden ofrecer los mecanismos que esta forma de operar necesita, actuando en el mercado a través de sus filiales o mediante concierto con alguna entidad miembro de él.

El régimen sustantivo de las operaciones se detalla minuciosamente: Entidades actuantes, características de los créditos, duración y prórroga, garantías y sus complementos, depósito de los títulos o su importe, publicidad de las condiciones...

El control especial que debe realizarse sobre esta modalidad de operaciones se manifiesta en la posibilidad de que la Comisión Nacional del Mercado de Valores imponga límites generales de volumen o singulares para entidades determinadas; en su registro separado y especial; y en la facultad de suspender su aplicación respecto de valores determinados, concedida a las Sociedades Rectoras de las Bolsas.

#### IV. OTRAS DISPOSICIONES

##### **16. CAZA. Regulación de la caza en Extremadura.**

**Ley de la Asamblea de Extremadura 8/1990, de 21 de diciembre («B.O.E.» del 11 de abril de 1991).**

La presente disposición sigue básicamente la redacción dada a la Ley 1/1970, de 4 de abril, si bien introduce algunas modificaciones coherentes con el cambio de óptica derivado de la necesidad de dar adecuada tutela a la fauna silvestre, de acuerdo con los novedosos ideales conservacionistas, convertidos por nuestro texto constitucional en deberes concretos puestos a cargo de los poderes públicos.

Las normas de mayor interés desde el punto de vista del Derecho privado nos parecen las relativas a los aspectos siguientes:

1) Terrenos cinegéticos: básicamente el esquema continúa siendo el mismo, pudiendo someterse los mismos a régimen cinegético común o especial.

2) La regulación de la propiedad sobre las piezas de caza es fiel reproducción de la norma estatal también, pero con la importante excepción de entenderse ocupadas aquéllas, según el tenor literal del artículo 53-1, única-

mente desde el momento de su muerte, omitiéndose por tanto la alusión expresa a la captura de las mismas hecha en la Ley del Estado. Puede entenderse irrelevante sin embargo tal cuestión, dado que no parece oportuno que la ley autonómica se extienda a materias tales como la regulación de una de las formas características de adquirir la propiedad, además de parecer evidente que la omisión se debe más bien a un simple olvido, en la Exposición de Motivos no solamente no se alude en absoluto a aquélla, sino que además se viene a equiparar posibilidad de abatimiento y posibilidad de captura, al tratar de la persecución por parte del cazador, con lo cual parece defendible la afirmación de que el legislador considera abatimiento y captura como posibilidades idénticas también en sede de ocupación.

3) La regulación de la responsabilidad por daños y del seguro obligatorio no plantea más novedad que la de ampliar los supuestos de responsabilidad de la Administración, estableciéndola en relación con los daños ocasionados por especies cinegéticas de terrenos sometidos a régimen especial que no sean objeto de concesión administrativa para su aprovechamiento privado o deportivo y también en los ocasionados por especies de la fauna silvestre no cinegética, cualquiera que sea su procedencia.

En los daños causados por los cazadores con motivo del ejercicio de la caza se omite mencionar expresamente la fuerza mayor como causa de exención de responsabilidad, aun cuando nos inclinamos por restar importancia a esta circunstancia por razones análogas a las expuestas anteriormente.

4) Nos parece en cambio más relevante el Título III de la Ley, por cuanto viene a configurar la exigencia de forma escrita para todo arrendamiento, cesión o controlación de terrenos o de puestos o permisos de caza, sometiendo estos contratos a visado administrativo y estableciendo además, si bien en este caso únicamente en relación con los contratos relativos a terrenos, una *duración mínima de seis años*, prorrogables mediante acuerdo de las partes. en este supuesto es evidente el posible conflicto competencial cuya resolución dependerá, tanto de la interpretación que se haga de las expresiones, «legislación civil» o «bases de las obligaciones contractuales», contenidas en el artículo 149-1-8 de la Constitución, como de las consecuencias derivadas de la vulneración de la propia norma autonómica.

## **17. RESIDUOS INDUSTRIALES. Se establecen medidas urgentes para la reducción y la gestión de los mismos.**

**Ley del Parlamento de Cataluña 2/1991, de 18 de marzo («B.O.E.» del 16 de abril).**

De acuerdo con lo establecido en el artículo 33-2, del Estatuto de Autonomía de Cataluña, se ha procedido por el Parlamento Catalán a la promulgación de la presente disposición, dándose en ella acogida a una serie de medidas y actuaciones públicas tendentes a reducir la generación de residuos y asegurar el menor impacto ambiental para las actividades de tratamiento de aquéllos. La Ley contiene una tipificación de infracciones y sanciones que se

impondrán «sin perjuicio de las responsabilidades civiles o penales que puedan derivarse» estableciéndose además una acción pública para exigir a los órganos administrativos la observancia de la ley y de sus normas de desarrollo.

**18. FAUNA Y FLORA. Regulación y Protección de la Fauna y Flora silvestres en la Comunidad de Madrid.**

**Ley de la Asamblea de Madrid 2/1991, de 14 de febrero («B.O.E.» del 29 de abril).**

La presente disposición, promulgada sobre la base competencial del artículo 27 del Estatuto de Autonomía de Madrid, viene a establecer una serie de medidas tendentes a la protección de la Flora y la Fauna silvestre entre las cuales presentan cierto interés, desde el punto de vista del Derecho Privado, las referidas a establecimientos de venta de animales o a la reparación del daño causado por aquellas acciones y omisiones que infrinjan lo dispuesto en la ley, puesta a cargo del infractor y que habrá de incluir la indemnización por los ejemplares dañados, de acuerdo con la valoración de las distintas especies de Fauna y Flora que reglamentariamente se establezca.

**19. INICIATIVA POPULAR. Regulación de la iniciativa legislativa popular en las Islas Baleares.**

**Ley del Parlamento de las Islas Baleares 4/1991, de 13 de marzo («B.O.E.» del 1 de mayo).**

En el marco delimitado por los artículos 87.3 de la Constitución Española y 26.4 del Estatuto de Autonomía para las Islas Baleares, se promulga la presente disposición a través de la cual se desarrollan los requisitos, las causas de inadmisibilidad de las proposiciones de ley derivada del ejercicio de la iniciativa legislativa popular hasta el momento de su toma en consideración por el Pleno del Parlamento Autonómico.

**20. MEDIDAS FISCALES URGENTES. Se dictan normas transitorias de tributación personal.**

**Ley 17/1991, de 27 de mayo («B.O.E.» del 28).**

El retraso en la entrada en vigor de las nuevas Leyes del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y del Impuesto sobre el Patrimonio, unido a la reforma operada en materia de sociedades mercantiles hacen necesario adoptar las medidas contempladas en la presente ley consisten básicamente en la prórroga de los Capítulos I y II de la Disposición Adicional Cuarta de la Ley 20/1989, de 28 de junio (de adaptación de los Impuestos sobre la Renta de las Personas Físicas y Extraordinario sobre el Patrimonio a la sentencia del Tribunal Constitucional 45/89), introduciendo las modificaciones anuales exigidas por la política económica del Gobierno y en el adelanto de las medidas

acogidas en la Disposición Adicional Quinta del proyecto de Ley del IRPF, las cuales vienen a deslindar los respectivos ámbitos de aplicación de las disposiciones fiscales y contables en la determinación de los incrementos y disminuciones patrimoniales y rendimientos societarios.

## **21. IMPUESTO SOBRE LA RENTA DE PERSONAS FISICAS. Se aprueba una nueva regulación.**

**Ley 18/1991, de 6 de junio («B.O.E.» del 7).**

Esta Ley sustituye a la actualmente reguladora del Impuesto, de 8 de septiembre de 1978 y entrará en vigor el 1 de enero de 1992, de forma que se aplicará a los rendimientos y demás conceptos que se obtengan a partir de tal fecha. No obstante, algunas de las disposiciones adicionales de la Ley entran en vigor de forma inmediata.

La reforma del Impuesto no supone configurar un nuevo, tributo, sino adecuar técnica y jurídicamente su regulación a las circunstancias producidas durante la vigencia del texto anterior que dieron lugar a una situación de inseguridad jurídica. Esta pretensión, reflejada en la exposición de motivos de la Ley, no parece satisfacer totalmente, pues el nuevo texto incurre en buena parte de las deficiencias achacables al anterior.

Los principales aspectos de la nueva regulación pueden enumerarse de la siguiente forma:

1.º Concepción individual del Impuesto, con abandono de la figura de la unidad familiar, siguiendo los criterios de la Sentencia del Tribunal Constitucional de 20 de febrero de 1989. A pesar de esta afirmación de la exposición de motivos, el régimen del tributo sigue dispensando trato diferente a los rendimientos obtenidos según su fuente, y si en unos se atiende a la titularidad de los bienes, en otros se prescinde de toda consideración al régimen económico matrimonial del sujeto pasivo.

2.º Ligada con la indicación anterior está la proclamación de una genérica desconexión con las normas civiles sobre el régimen económico del matrimonio (art. 5 pág. 2 y art. 6 pág. 2). Aunque sería preciso referirse a ellas para determinar la titularidad de los bienes productores de rendimientos grabados (arts. 33 y 51 frente a los arts. 30 y 43).

En algún caso sorprende el establecimiento de un criterio contrario a las normas civiles (art. 51 pár. 2.º que aplica a las ganancias del juego una solución al art. 1.351 del Código Civil), pero en otros se acude a ellas (para configurar la deuda tributaria como ganancial, art. 85 que cita el 1.365 del Código Civil).

Obviamente este proceder evidencia que el nuevo texto adolece, a este respecto, de defectos equivalentes a los del anterior.

3.º El régimen de tributación conjunta de los integrantes de la unidad familiar se configura como opcional y se simplifica su regulación. Incluso sistemáticamente queda relegada al final de las normas sustantivas el Impuesto y recibe una escalada de gravamen específica.

4.º Se configura con mayor exactitud el hecho imponible, precisando una lista de rentas exentas claramente definidas (art. 9).

5.º La tributación de no residentes se regula con detalle. En particular se contempla la transmisión de inmuebles por no residentes sin establecimiento permanente, imponiendo al adquirente la carga de retener parte del precio e ingresarlo como pago a cuenta del Impuesto [art. 19 pl b)].

6.º Las retribuciones en especie, siempre sujetas a gravamen pero difícilmente comprobables, se regulan con detalle, incluyendo criterios de valoración de su importe según su clase (arts. 26 y 27).

7.º Respecto a los rendimientos del capital mobiliario se incorporan los conceptos recogidos por la Ley de Activos Financieros (14/1985, de 29 de mayo) y se aplica un régimen especial a las rentas vitalicias y a las derivadas de planes de abono popular.

8.º Los incrementos y disminuciones de patrimonio ven alterada su tributación en tres puntos principales:

Desaparece la llamada plusvalía del muerto; la actualización del valor de adquisición se sustituye por una reducción proporcional de la variación patrimonial y se establecen unos límites temporales de sujeción a gravamen (en general 15 de permanencia en el patrimonio).

9.º Se da otro paso más en la configuración de la transparencia fiscal, describiéndose situaciones cada vez más complejas. Las sociedades incursas en este régimen de tributación deberán convertir en nominativas sus títulos representativos de capital (art. 54).

10. La acumulación de rendimientos para obtener la base imponible se funda en la distinción de rentas regulares e irregulares, que se definen con mayor detalle. La escala de gravamen aplicable asciende del 20 al 53%, previéndose para 1993 una nueva escala del 18 al 50%.

11. La parte final de la Ley (disposiciones adicionales), de gran extensión, se dedica a aspectos complementarios como son: Adaptación de la Ley del Impuesto sobre Sociedades; creación de un Impuesto sobre bienes inmuebles de entidades no residentes; regulación de una Deuda Pública especial, que sustituye a los Pagarés del Tesoro y Pagarés Forales; apertura de un plazo para la regulación de situaciones tributarias o establecimientos de un régimen de tributación para transmisiones de Deuda Pública a no residentes, entre otros.

## **22. IMPUESTO SOBRE EL PATRIMONIO. Nueva regulación. Ley 19/1991, de 6 de junio («B.O.E.» del 7).**

El establecimiento de esta figura en el sistema tributario español se realizó en 1977 (Ley 50/1977, de 14 de noviembre) dándole una configuración

provisional que se ha mantenido vigente durante catorce años. Ahora se trata, por fin, de suprimir los caracteres de excepcionalidad que se predicaban del Impuesto, aunque en realidad el nuevo régimen sustantivo es de una evolución del anterior.

Como es lógico el Impuesto grava el patrimonio neto de las personas, calculado sumando el valor dinerario de sus bienes y deduciendo el valor de las cargas que afecten a los bienes, así como las deudas del titular. Para determinar la titularidad de los bienes se hace una remisión general a las normas civiles, incluidas las reguladoras del régimen económico matrimonial.

La parte más importante de la regulación se dedica a fijar los criterios de valoración de las distintas clases de bienes, derechos y deudas computables, pudiendo destacarse algunas:

1. Tiene acogida la nueva figura de la multipropiedad o similares, que se valorarán según la proporción de derechos que confieran o por el precio de adquisición.
2. Las acciones de nueva emisión, no admitidas a cotizar todavía en Bolsa, serán valoradas en la última cotización de las acciones antiguas dentro del período de suscripción, criterio evidente injusto.
3. Indirectamente se fomenta la auditoría de los balances de entidades cuyos títulos no estén admitidos en Bolsa, pues sólo los balances auditados servirán para determinar de manera absoluta el valor teórico de aquéllos.
4. Se establece la obligación de las entidades de suministrar a sus partícipes certificados con la valoración de sus títulos.
5. Los objetos de arte cuyo valor supere el importe que fije el Gobierno deberán incluirse por su valor de mercado, lo cual suscitará dificultades obvias.
6. Queda excluido el ajuar doméstico del ámbito sujeto a gravamen.
7. Las deudas se valorarán por su nominal.

Finalmente la escala de gravamen sufre elevaciones para bases superiores a 50 millones de pesetas, siendo obligatorio formular declaración cuando la base supere 15 millones.

El nuevo texto, que entrará en vigor el 1 de enero de 1992, sigue configurando el Impuesto como complementario y de control respecto del impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, lo cual se refleja especialmente en el límite puesto a las cuotas, que, a su vez se sujeta ahora a condiciones particulares.

**23. CONSEJO ECONOMICO Y SOCIAL. Se crea este órgano consultivo.**

**Ley de 21/1991, de 17 de junio («B.O.E.» del 18 de junio).**

La presente disposición crea y regula el Consejo Económico y Social, estableciendo su naturaleza jurídica, composición, funciones organización y régimen económico financiero, así como el nombramiento, cese y régimen de incompatibilidades de sus miembros.

Delineando como órgano consultivo en relación con la actividad normativa del Gobierno en materia económica y laboral, su actuación se concreta en la emisión de informes y dictámenes, que tendrán carácter preceptivo o facultativo según los casos, pudiendo además emitir estudios o informes a iniciativa propia si bien únicamente en los supuestos y en relación con las materias establecidos por la Ley.

Además de contemplarse expresamente en el texto normativo el carácter no vinculante de los dictámenes del Consejo, resulta de interés la exclusión del trámite de consulta, y por tanto del dictamen del Consejo Económico y Social, operada en relación con el Anteproyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado, tanto más interesante cuanto es de sobra conocido cómo en la Ley de Presupuestos vienen a establecerse, de manera reiterada y que continuamente viene siendo objeto de crítica, toda una serie de previsiones cuyo contenido desborda en gran manera la finalidad constitucionalmente atribuida a la mencionada Ley.

Frente a este proceder, la ley de la Comunidad de Madrid 6/1991, del 4 de abril («B.O.E.» del 29 de mayo), al constituir el Consejo Económico y Social de su ámbito autonómico, somete expresamente a su informe los criterios y líneas generales del anteproyecto de ley presupuestaria.

**24. EDUCACION. Normas de desarrollo de la Ley de Ordenación General del Sistema Educativo.**

**R.D. 986/1991, de 14 de junio («B.O.E.» del 25).**

**R.D. 1004/1991, R.D. 1006/1991 y R.D. 1007/1991, todos ellos del 14 de junio («B.O.E.» del 26)**

En desarrollo de diferentes aspectos de la Ley Orgánica 1/1990, de 3 de octubre, de Ordenación General del Sistema Educativo, se ha procedido a la promulgación de los presentes Reales Decretos cuyos respectivos objetos de regulación son los siguientes:

- R.D. 986/1991, de 14 de junio: aprobación del calendario de aplicación de la nueva ordenación del sistema educativo.
- R.D. 1004/1991, de 14 de junio: establecimiento de los requisitos mínimos de los centros que impartan enseñanzas de régimen general no universitarios.

- R.D. 1006/1991, de 14 de junio: establecimiento de las enseñanzas mínimas correspondientes a la Educación Primaria.
- R.D. 1007/1991, de 14 de junio: establecimiento de las enseñanzas mínimas correspondientes a la Educación Secundaria obligatoria.