

## RESUMEN LEGISLATIVO

DEL

MES DE DICIEMBRE DE 1958

340.13(46)«1958»

Indice comentado de las disposiciones de orden legal y reglamentario del pasado mes de septiembre, que se destina fundamentalmente a nuestros lectores del extranjero y, en general, a aquellos que no tengan un contacto asiduo con el *Boletín Oficial del Estado*. Comprende esta crónica: 1. Entidades estatales autónomas; 2. Tasas y exacciones parafiscales; 3. Reglamento del Registro Civil; 4. Disposiciones de carácter orgánico.

Diciembre constituye uno de los meses más importantes en la actividad legislativa de nuestro País. En la sesión plenaria celebrada por la Cortes fueron aprobados numerosos proyectos de ley que, sancionados por el Jefe del Estado con fecha 26 de diciembre, se publicaron en el *Boletín Oficial del Estado* del día 29. Entre las nuevas leyes destacan la de Régimen Jurídico de las Entidades estatales autónomas y la de Tasas y Exacciones parafiscales, que suponen un importante avance en la tarea de reforma de la Administración española.

### 1.—ENTIDADES ESTATALES AUTÓNOMAS

El incesante aumento de las Entidades o Administraciones estatales autónomas había sido enfocado por el Gobierno nacional con gran realismo con las Leyes de 5 de noviembre de 1940 y 13 de marzo de 1943, pero evidentemente estaba necesitado de una regulación completa y sistemática que se ha llevado a cabo con la nueva Ley de Régimen jurídico de las Entidades estatales autónomas.

La Ley, que consta de noventa y tres artículos, cuatro disposiciones finales y siete transitorias regula la actuación de los Organismos que reúnen las tres circunstancias de tener personalidad jurídica independiente del Estado, constituir un servicio público dotado de autonomía y estar dotado de un fondo adscrito al cumplimiento de fines especiales, total o parcialmente al margen del Presupuesto del Estado; la de aquellos otros en que simplemente concurre alguna de ellas e incluso reglamenta la que es propia de los Servicios que tienen asignadas sus dotaciones en el Presupuesto del Estado sin la distinción de conceptos establecidos en el párrafo quinto del artículo 35 de la Ley de Administración y Contabilidad porque así lo exige la naturaleza de los mismos al apartarse en su funcionamiento de las normas de carácter general por las que rige la Administración centralizada.

Por tanto, se comprenden en esta Ley: primero, los Organismos autónomos; segundo, los Servicios administrativos sin personalidad, ya se trate de servicios públicos centralizados dotados con subvenciones, o de las Cajas que tienen a su cargo la gestión de fondos destinados a la dotación complementaria o suplementaria de ciertos servicios públicos, y tercero, las Empresas nacionales.

a) *Organismos autónomos*

El título primero regula en todos sus aspectos los Organismos autónomos desde su creación, que se hará siempre por Ley, hasta la rendición de sus cuentas al Tribunal de Cuentas del Reino.

La regulación que se hace, si bien responde a criterios de unidad y eficacia, es, con todo, lo suficientemente flexible para respetar su extremada variedad, exigida por las circunstancias y el interés público.

Por lo que se refiere al personal, la Ley se inspira en los principios generales que establece la legislación sobre funcionarios de la Administración Central del Estado, pero estando en estudio un Estatuto general de éstos y dada la unidad de criterio que ha de presidir toda la legislación en materia tan compleja y delicada, ha parecido conveniente formular sólo las declaraciones básicas, relegando su reglamentación al Estatuto especial que para el personal de los Organismos autónomos habrá también de dictarse.

b) *Servicios sin personalidad jurídica*

A los Servicios administrativos con autonomía de gestión consagra la Ley su título segundo. El hecho de que carezcan de personalidad jurídica distinta de la del Estado explica suficientemente que se los someta en muchos aspectos a las mismas disposiciones aplicables a aquél; pero la circunstancia de gozar de cierta autonomía funcional y financiera justifica también que se les aplique gran parte del régimen propio de los Organismos autónomos, con algunas peculiaridades derivadas principalmente de la existencia de las dos especies de Servicios de esta clase que admite y distingue la Ley: los dotados principalmente por medio de subvenciones y los creados para la administración de fondos especiales.

c) *Empresas nacionales*

El título tercero se ocupa de las Empresas nacionales, entidades de Derecho privado creadas para la realización directa de actividades industriales, mercantiles, de transportes y otras análogas de naturaleza y finalidades predominantemente económicas.

Aun siendo creaciones directas o indirectas del Estado tales Empresas, con actuación inmediata frente al mercado, requieren una libertad de movimiento difícilmente conciliable con las normas más formalistas del Derecho administrativo, por lo que la Ley, y en esto responde tanto a la actual realidad española como al ejemplo de otros países, las somete a un régimen de Derecho privado, salvo las escasas peculiaridades recogidas en dicho título tercero.

En conjunto, la Ley ha huído de un cerrado dogmatismo, buscando, por el contrario, adaptarse a las exigencias de la mejor gestión de los intereses públicos, y, con este criterio, encomienda al Gobierno, en sus disposiciones

transitorias, previo el correspondiente estudio y clasificación de las Entidades estatales autónomas existentes en la actualidad, la misión de acordar la subsistencia, fusión o supresión de las mismas, según sus circunstancias. A este objetivo y la publicación de un Estatuto de su personal obedece la Comisión temporal que crea la quinta disposición transitoria.

## 2.—TASAS Y EXACCIONES PARAFISCALES

En cumplimiento de lo dispuesto en la quinta disposición adicional de la Ley de Régimen jurídico de la Administración del Estado, se ha promulgado la Ley que regula las Tasas y Exacciones parafiscales.

La finalidad de esta Ley es la de garantizar a los administrados que no se impondrán tasas ni exacciones parafiscales si no es mediante una Ley votada en Cortes, y la de asegurar que el destino o aplicación que haya de darse a esos recursos se halla previsto en la disposición legal que autorice el establecimiento de aquéllas.

La Ley precisa los conceptos de tasas y exacción parafiscal. Acepta el concepto estricto de tasa, que en lo esencial es el de un precio pagado como contraprestación de un servicio público recibido y la de las exacciones parafiscales, una definición amplia: caracteriza con tales las que, creadas por ley con una finalidad concreta que las impone una especial afectación, no se rigen por las disposiciones legales que regulan los impuestos de la Hacienda pública y, especialmente, no figuran en los Presupuestos del Estado.

La Ley da al Ministro de Hacienda en toda esta materia una intervención predominante. Intervención que se justifica porque tasas y exacciones se configuran como medios destinados a atender fines de interés público, medios que tradicionalmente han sido de la competencia de aquel Departamento; y además porque, desde otro punto de vista, se configuran como una parte de los gastos públicos de no escasa importancia, y dada la trascendencia que en la economía nacional tales gastos tienen, es un imperativo de toda política económico-fiscal consciente que tales gastos respondan a un criterio claro y a un plan definido.

Se exige Ley votada en Cortes para la creación de una tasa o exacción parafiscal, de acuerdo con lo dispuesto en la Ley de Régimen jurídico de la Administración del Estado, si bien se exceptúan aquellas que tengan por fin regular los precios de determinados productos y que se creen con fines de compensación.

La Ley señala expresamente los extremos que en todo caso deben determinarse en la de creación de una tasa o exacción parafiscal.

Punto fundamental de la regulación que se introduce es, sin duda, la determinación del procedimiento de recaudación de estas exacciones. Las tasas y exacciones parafiscales se recaudarán por cualquiera de los siguientes medios, según se determine en cada caso: primero, por ingreso inmediato o me-

diato en el Tesoro, conforme a lo dispuesto en el artículo cuarto del Estatuto de Recaudación; segundo, por el empleo de papel timbrado de Pagos al Estado; tercero, por efectos timbrados especiales; cuarto, por el ingreso directo en cuentas corrientes abiertas en el Banco de España y debidamente intervenidas por el Ministerio de Hacienda; quinto, por giro postal.

De acuerdo con la naturaleza de estas exacciones, se prevé la devolución de su importe cuando el servicio que las motiva no se preste, y se admite y regula su consignación, en lugar del pago propiamente dicho, cuando se interponga recurso contra la exigencia o la cuantía de aquéllas.

Dentro asimismo del sistema de garantías que la Ley introduce, se faculta al Ministerio de Hacienda para velar, por medio de los funcionarios que designe, por el cumplimiento de aquélla.

Por último, se dispone la constitución en cada Ministerio de una Junta, integrada por el Ministro, como Presidente; el Subsecretario, como Vicepresidente; los Directores generales del Departamento, el Secretario general técnico, y, de no existir este cargo, un Subdirector general o un funcionario designado por el Ministro, el Interventor Delegado del Ministerio de Hacienda y el Oficial Mayor, o un funcionario del Departamento de análoga categoría, que designe el Ministro, que actuará como Secretario. La Junta podrá delegar sus funciones en una Comisión elegida entre sus propios miembros, y de la que formarán parte en todo caso el Subsecretario, el Director general correspondiente, el Interventor Delegado del Ministerio de Hacienda y el que actúe como Secretario, encargada, entre otros extremos, de administrar y distribuir el producto de las exacciones que nutren en parte la retribución de los funcionarios y que no tienen un régimen específico.

### 3.—REGLAMENTO DEL REGISTRO CIVIL

El *Boletín Oficial del Estado* publicó el 11 de diciembre un Decreto del Ministerio de Justicia de 14 de noviembre aprobando el Reglamento de la Ley de 8 de julio de 1957 del Registro Civil. El Reglamento consta de cuatrocientos ocho artículos, trece disposiciones transitorias, tres disposiciones finales y una especial.

Los primeros artículos del Reglamento comprenden las disposiciones generales, que han de dar al Registro la agilidad que exige el interés público y el de los particulares. Entre dichas disposiciones destaca la que tiende a facilitar el servicio a los particulares, que podrán acceder a cualquier Registro a través de la oficina de su domicilio.

Especial mención merece el artículo 32, relativo a la capacidad, en orden al Registro, que se decide conforme a criterios impuestos por las necesidades prácticas, avalados por la solución que da a problema análogo la Ley de Jurisdicción Contencioso-Administrativa y, más recientemente, la Ley sobre Procedimiento administrativo. El citado artículo dispone que «las certificaciones

referirán, literalmente o en extracto, según su clase, las anotaciones del mismo folio, en cuanto se relacionan con el hecho de que se certifica».

El Registro es público para quien tenga interés en conocer los asientos y según la legislación anterior se debían facilitar certificaciones del Registro a cualquier persona que las solicitara. Aun cuando no se ha producido un cambio radical de criterio, ahora se puntualiza el principio, con objeto de evitar abusos y exigir, en los casos señalados en el Reglamento, una cualificación especial del interés. Se reglamentan concretamente las restricciones de publicidad impuestas por el artículo 51 de la Ley y, al efecto, se regula la expedición de certificaciones en extracto de nacimiento, de modo tal que, sin perjuicio de la identificación del nacido, resulte efectivo el principio que, «fuera de la familia», no podrá hacerse distinción de españoles por la clase de filiación». El Libro de Familia se completa con el Libro de Filiación, que ahora se crea con igual finalidad que aquél, respecto de los hijos que no nacen de familia legítimamente constituida.

Conforme a las directrices que marca la Ley, el Reglamento ha sentado también las bases para que el Registro Civil en las grandes poblaciones se organice de acuerdo con su densidad demográfica y las necesidades del servicio público.

En el Reglamento se prevé un archivo provincial, en el que se integrarán los legajos de los Registros; de esta forma, en caso de destrucción, se asegura y facilita notablemente la reconstrucción de los asientos desaparecidos.

Asimismo se regulan las anotaciones con las cautelas convenientes para evitar su confusión con las inscripciones y para que se basen en títulos suficientes a su finalidad informativa. Supletoriamente se les aplica el régimen de las inscripciones, las cuales siempre tendrán un valor prevalente.

La filiación natural materna no llegará al Registro en virtud del acto de reconocimiento, sino que, conforme a las disposiciones de la nueva Ley, el Reglamento la considera acreditada por el parte técnico del alumbramiento y por la declaración de quien tenga conocimiento cierto del hecho, si bien es el padre la persona a quien la Ley cita en primer lugar entre los obligados a formular la declaración.

El Reglamento considera que, en consecuencia de lo establecido en la nueva Ley, el artículo 132 del Código civil ha sido modificado de tal modo que ya no se tachará de oficio toda revelación que sobre la madre natural se haga en los asientos en base a la declaración del padre.

En cuanto a la filiación legítima, se han seguido rigurosamente las prescripciones del Código civil.

Se completa y desarrolla lo que la Ley dispone sobre una serie de cuestiones, como son la de imposición de nombre propio, quién lo hace y cómo; apellidos, en general; determinación de los de legitimado por concesión soberana y de los que adquieren la nacionalidad española; reglas para la inver-

sión de los apellidos del hijo natural reconocido sólo por la madre; apellidos adoptivos y expedientes sobre nombres y apellidos. En cuanto a apellidos de los hijos adoptivos, se sigue lo que el Código civil dispone después de su última reforma, y se completan, conforme a su espíritu, las normas sustantivas, procurando la mayor protección de los intereses del adoptado.

En cuanto a matrimonio, se adapta el Reglamento al vigente Concordato del Estado español con la Santa Sede, cuyas doctrinas están sustancialmente reflejadas en el Código y en la Ley del Registro Civil.

En cuanto a inscripciones de defunción, destacan las normas sobre fallecimiento en circunstancias excepcionales, las cuales implican un régimen de carácter común y ordinario, que suple con ventaja a las numerosas y casuísticas disposiciones dictadas para situaciones de emergencia. También es de notar la flexible regulación de la licencia de inhumación para eliminar las dificultades suscitadas por la ordenación anterior.

Respecto a la sección cuarta, se han tenido en cuenta las disposiciones sobre Registro de Tutelas y Central de Ausentes. Por lo que hace a las representaciones legales distintas de la tutela o de la del ausente, el Reglamento es somero y restrictivo, porque la Ley, en esta parte, tiene un indudable carácter de ensayo.

Especial atención se ha dedicado a los expedientes de inscripción de nacimiento fuera de plazo, a fin de disipar el confusionismo que existía hasta ahora sobre el modo de fijar la filiación dentro de este expediente.

La reconstrucción del Registro es objeto de un detallado ordenamiento, en el que se recogen las enseñanzas de la práctica y se prevén fórmulas flexibles, sin mengua de las debidas garantías.

La tramitación de los expedientes está presidida por los criterios de economía, celeridad y eficacia que el Estado trata de imponer en todas sus actuaciones.

Sin perjuicio del principio de gratuidad respecto a los asientos u otros conceptos determinados, el Reglamento respeta el tradicional régimen arancelario y al propio tiempo regula el beneficio registral de pobreza con gran generosidad, facilitando extraordinariamente la prueba, de acuerdo con las exigencias de la práctica.

Por último, en las disposiciones finales se determina el régimen jurídico del Registro en las provincias africanas, que no puede ser otro que el general, salvo las excepciones que impongan las especialidades existentes en materia de órganos y de hechos inscribibles relativos a indígenas, y la última disposición deja vigente el sistema actual de Aranceles, pues, aun reconociendo que la nueva legislación exige determinadas adaptaciones, éstas tendrán cabida en las disposiciones que les sean específicas.

#### 4.—DISPOSICIONES DE CARÁCTER ORGÁNICO

Para adecuar los aeropuertos españoles a la considerable evolución experimentada por la técnica aeronáutica en los últimos años, otra de las Leyes aprobadas el 26 de diciembre ha creado la Junta Nacional de Aeropuertos, Corporación de carácter autónomo, que, bajo la dependencia del Ministerio del Aire, tendrá a su cargo la gestión planificadora, económica y administrativa de los aeropuertos, tanto en orden a los ingresos como a los gastos ordinarios y a las inversiones que en ellos se efectúen. La Junta estará presidida por el Subsecretario del Aire y formarán parte de ella los Directores generales de Aeropuertos, Aviación Civil y Protección de Vuelo y un representante de cada uno de los Departamentos de Hacienda, Gobernación, Comercio e Información y Turismo y un Secretario nombrado por el Ministerio del Aire. Al mismo tiempo la Ley dispone la ejecución de las obras necesarias para el acondicionamiento y modernización de los aeropuertos de Madrid, Barcelona, Palma de Mallorca, Las Palmas, Málaga, Ceuta y Melilla, así como las instalaciones de protección de vuelo indispensables en los mismos por un importe total de hasta 149.000.000 de pesetas.

Otra Ley de la misma fecha ha creado la «Agrupación de Maquinaria y Material Complementario para Trabajos Marítimos», dependiente del Ministerio de Obras Públicas, con las siguientes funciones:

a) El estudio, coordinación y asesoramiento en todas las obras de dragado, que se realicen en los puertos y rías españolas, así como la preparación de los planes de conjunto de los mismos. b) La ejecución de los dragados. c) La conservación y reparación del material, así como la dirección y control de los trabajos indicados en diques, varaderos, talleres y demás elementos civiles de que dispongan las Juntas de Obras y Comisiones administrativas.

La inmigración de los excedentes de población de las comarcas rurales ha producido un extenso desarrollo demográfico industrial de Madrid y de otros centros urbanos, que podría originar un desequilibrio en el parte de habitantes y riqueza sobre el suelo español. Para prever y corregir este posible desequilibrio un Decreto de la Presidencia del Gobierno de 12 de diciembre (*Boletín Oficial del Estado* del día 26) ha creado una Comisión interministerial para estudiar y preparar la descongestión de Madrid y dichas comarcas de inmigración intensiva, mediante el desarrollo de los núcleos urbanos existentes que deban ser objeto de excepcional desarrollo de la localización de otros nuevos de valor adecuado, de acuerdo con las conveniencias del ordenado desenvolvimiento económico y social de la nación.

Un Decreto del Ministerio de Industria de 14 de noviembre (*Boletín Oficial del Estado* del día 3 de diciembre) ha reorganizado el Consejo de la Junta de Energía Nuclear, que estará formada por un Presidente, dos Vicepresidentes y nueve Vocales, entre los que habrá representante de los Ministerios de Hacienda, Gobernación (Dirección General de Sanidad y Comercio).

Otro Decreto de la misma fecha de la Presidencia del Gobierno y publicado el mismo día ha disuelto las Juntas Provinciales de Electrificación, cuyas funciones se atribuyen desde ahora a las Comisiones Provinciales de Servicios Técnicos.

Para facilitar el ejercicio de las funciones encomendadas a la Junta Técnica Asesora del Servicio Nacional de Hematología y Hemoterapia, una Orden del Ministerio de la Gobernación de 25 de noviembre (*Boletín Oficial del Estado* del 10 de diciembre) ha dado entrada en la misma a dos Vocales, uno en representación del Alto Estado Mayor del Ejército y otro en representación de la Cruz Roja Española.

Una Orden de la Presidencia del Gobierno de 10 de diciembre (*Boletín Oficial del Estado* del día 17) ha dispuesto la disolución de la Comisión para el Comercio de la Almendra y la Avellana.

Por último, una Orden del Ministerio de Obras Públicas de 3 de diciembre (*Boletín Oficial del Estado* del día 23) ha suprimido la Dirección Facultativa del Plan de Modernización de Carreteras en la Dirección General de Carreteras y Caminos Vecinales y creado la Sección de Modernización, que tendrá a su cargo las funciones hasta hoy encomendadas a la disuelta Dirección.