

Departamento de Derecho Civil.
Universidad de Barcelona.

Derecho Civil.
Bienio 1.989-1.990 / 1.990-1.991

LA SUCESION INTTESTADA EN FAVOR DEL ESTADO.

Tesis doctoral presentada por JOSE DOMINGO VALLS LLORET,
para optar al título de Doctor en Derecho.

Dirigida por el Dr. ALFONSO HERNANDEZ MORENO.
Catedrático de Derecho Civil.

Barcelona, 10 de septiembbre de 1.996.

**TITULO TERCERO. EL LLAMAMIENTO SUCESORIO AL ESTADO Y A LAS
COMUNIDADES AUTONOMAS EN EL AMBITO DEL BLOQUE DE
CONSTITUCIONALIDAD. EN ESPECIAL EL LLAMAMIENTO A LA GENERALIDAD
DE CATALUÑA.**

CAPITULO PRIMERO. ANTECEDENTES.

El artículo 149.1.8 de la Constitución Española es un precepto de indudablemente ambiguo y oscuro contenido, que parece construido de una manera ciertamente retorcida.

Conocido es que los trabajos preparatorios de la Constitución Española no fueron fáciles. El Anteproyecto de la misma recogía las competencias exclusivas del Estado en los artículos 138 y siguientes dedicando a la materia civil dos apartados, en concreto el sexto y el séptimo.

En el primero de ellos, el apartado sexto, se mencionaba "la determinación de las fuentes del Derecho", es decir la aplicación y eficacia de las normas públicas y régimen supletorio del Derecho privado.

El apartado séptimo, era sustancialmente una copia fidedigna del inciso final del artículo 15,1 de la Constitución aprobada el año 1.931, con la clara diferencia que ya no se decía "la forma del matrimonio", sino, por el contrario se decía "las relaciones jurídico-civiles relativas a la forma del matrimonio".¹

El texto del Anteproyecto tuvo diferentes enmiendas de entre las que cabría destacar las presentadas por don Emilio GASTON SANZ;² por el Grupo Parlamentario al Congreso de

¹.- Decía el citado artículo 15, que:

"Corresponde al Estado español la legislación, y podrá corresponder a las regiones autónomas la ejecución, en la medida de su capacidad política, a juicio de las Cortes, sobre la siguientes materias:

1ª. Legislación penal, social, mercantil y procesal, y en cuanto a la legislación civil, la forma del matrimonio, la ordenación de los registros e hipotecas, las bases de las obligaciones contractuales y la regulación de los Estatutos personal real y formal, para coordinar la aplicación y resolver los conflictos entre las distintas legislaciones civiles de España."

².- La enmienda número 85, presentada por don Emilio GASTON SANZ, proponía añadir a la citada frase, la siguiente: "todo ello sin perjuicio de los Derechos forales y las peculiaridades jurídicas recogidas en los cuerpos ya existentes, cuyo mantenimiento y modificación corresponde a los pueblos y territorios donde se aplica".

Minoría catalana¹ o la enmienda introducida finalmente por el Grupo Parlamentario Vasco.² Finalmente, e influenciada por la distintas enmiendas propuestas, aunque la mayoría no aceptadas, la ponencia de 17 de abril de 1.978 propondría un nuevo texto que comenzaba a parecerse a la actual redacción, recogiendo, respecto del término y acepción legislación civil, un reconocimiento a los territorios llamados históricos para conservar, modificar y desarrollar su propio derecho.³

La Comisión del Congreso de los Diputados propondría otro texto, con la introducción expresa del término Comunidades Autónomas,⁴ quedando definitivamente redactado de la siguiente manera: "Legislación civil sin perjuicio de la conservación, modificación y desarrollo de los Derechos forales o especiales allí donde existan, por las Comunidades Autónomas. En todo caso, la regla relativa a la aplicación y eficacia de las normas jurídicas, relaciones jurídicas relativas a la forma del matrimonio, ordenación de los Registros e hipotecas, bases de las obligaciones contractuales, normas para resolver los conflictos de leyes y determinación de las fuentes del Derecho, con respecto de esta última fase de las normas del Derecho civil".

En cualquier caso, y como decíamos inicialmente, los anteriores textos nos muestran de forma clara, las

¹.- La enmienda número 123 pretendía añadir la cláusula "sin perjuicio del mantenimiento de las peculiaridades de las mismas que estuvieran vigentes en el Derecho sustantivo de los territorios históricos".

².- La enmienda número 662, introducida en este caso por el Grupo Parlamentario Vasco, pretendía sustituir la cláusula de ordenación de los Registros e Hipotecas por "las bases de la ordenación de los Registros e Hipotecas", reivindicando para las Comunidades Autónomas el desarrollo de estas bases.

³.- En dicho texto se decía que, "La legislación civil, sin perjuicio de la conservación, modificación y desarrollo de los Derechos forales. En todo caso las reglas relativas a la determinación de las fuentes del Derecho, aplicaciones y eficacia de las normas públicas, relaciones jurídico-civiles relativas a las formas del matrimonio, ordenación de los Registros e hipotecas, bases de las obligaciones contractuales y normas para la resolución de los conflictos de leyes".

⁴.- Dicho texto fué propuesto por el profesor y diputado a Cortes SOLE TURA.

dificultades que encontraron los parlamentarios a la hora de recoger en un precepto las competencias de las Comunidades Autónomas en materia civil.

Si la cuestión, tal y como pretendemos, la llevamos al ámbito de la legislación sobre la sucesión del Estado, es evidente que pueden mantenerse dos tesis totalmente antagónicas.

La primera, en la que podríamos incluir al profesor GUILARTE ZAPATERO, que entiende que las Comunidades Autónomas no pueden legislar sobre materia sucesoria excluyendo al Estado.¹

La segunda tesis, defendida por otros autores patrios, enmarcados en lo que se ha dado en llamar la doctrina autonomista, manteniendo tesis maximalistas en cuanto a la capacidad legislativa de las Comunidades Autónomas, y entre los que hay que cabría destacar a PUIG FERRIOL, FERNANDEZ DE VILLAVICENCIO, SALVADOR CODERCH, opinan que deben ser las Comunidades Autónomas quienes hereden en lugar el Estado, tomando todas las facultades que inicialmente a aquel

¹.- Este autor, inmerso en la denominada corriente foralista, que como sabemos recoge la teoría minimalista del derecho a legislar en el ámbito del derecho civil por parte de las Comunidades Autónomas, considera que "esta solución de llegar a imponerse y que, a mi juicio, no cabe amparar, ni es el carácter privado del título sucesorio en cuya virtud se llama al Estado a los bienes, cuyo fundamento radica en último término, en el vínculo de nacionalidad que exista entre aquel y todos los ciudadanos que ostentan la nacionalidad española, ni en el artículo 149.1.9 de la constitución, pues no parece que al socaire de unas competencias para desarrollar el derecho foral, y en concreto el régimen de las sucesión intestada, pueda privarse del derecho que la ley de Patrimonio atribuye al Estado, aunque se rija por el Código Civil en virtud de la remisión que aquella hace a éste, representaría una evidente lesión del principio constitucional de igualdad, sancionado como valor superior de nuestro ordenamiento jurídico, en los artículos 1 y 14 de la Constitución vigente. No se acierta a comprender que razonamiento existe para que unas Comunidades Autónomas puedan heredar, en vez del Estado, y otras no dispongan de tal facultad. Sobre todo cuando en el caso de éstas, las primeras se siguen beneficiando de las herencias intestadas que, causadas por personas integrantes de otras Comunidades, le correspondan a aquel".

Quizás una explicación cabría encontrarla con la lectura de los propios Estatutos autonómicos, donde se acogerá o no este modo de adquirir. Ello no obstante, intentaremos dar respuesta a las preguntas que este autor plantea, en el desarrollo posterior de este trabajo.

Ver GUILARTE ZAPATERO, "Comentarios al Código Civil y a las Compilaciones forales", dirigidos por Manuel Albaladejo. Tomo XIII. Volumen 1. EDESA 1.989.

corresponderían, según la teoría contraria.¹

La cuestión, pues, queda específicamente identificada en términos de conflictividad competencial, unido al principio constitucional de igualdad entre los españoles.² Así, y dado que la sucesión legítima del Estado es, esencialmente, materia civil, habrá que discernir como se articula el reparto competencial en materia civil y, en concreto, en el ámbito del derecho de sucesiones.

En definitiva, hay que averiguar quién debe ser llamado a la sucesión, si el Estado o las Comunidades Autónomas. Tampoco debemos olvidar, por último, qué legislaciones civiles autonómicas, como en el caso de Cataluña,³ Navarra,⁴ el País Vasco,⁵ Aragón,⁶ etc... han

1.- SALVADOR CODERCH, "El Derecho civil de Cataluña". Revista Jurídica de Catalunya. número 4. 1.984. Páginas 20 y siguientes.

Estas tesis, han sido también defendidas por autores importantes como ROCA TRIAS, DELGADO ECHEVERRÍA, ARECHEDERRA ARANZADI, MALUQUER DE MOTES, etc.. y más recientemente, en el primer ejercicio de su oposición a Catedrático de Derecho Civil, de la Facultad de Derecho de Lleida, esta postura autonomista ha sido magistral y vehementemente defendida y sistematizada, por el profesor FLORENSA TOMAS, en cuanto al ámbito del Derecho civil catalán se refiere.

2.- En relación al principio constitucional de igualdad entre todos los españoles, el Tribunal Constitucional ha manifestado reiteradamente que esta igualdad no queda vulnerada por la asunción y el ejercicio por parte de determinada o determinadas Comunidades Autónomas de ciertas materias enmarcadas en lo que entendemos como competencias, exclusivamente o no, dictando normas propias, exclusivas y excluyentes para los ciudadanos de su territorio.

3.- En Cataluña, ya la Compilación de 1.984, estableció en su artículo 248, en sede de sucesión intestada que:

"Las referencias al estado de los artículos 913, 956, 957 y 958 del Código Civil se entenderán efectuadas a la Generalidad de Cataluña."

4.- En Navarra, en la ley 304, en la misma línea que las demás Compilaciones, se establece que:
"La sucesión legal en bienes no troncales se deferirá por el siguiente orden de llamamientos, cada uno de los cuales será en defecto de todos los anteriores y excluirá a todos los posteriores:

7. En defecto de los parientes comprendidos en los números anteriores, corresponderá a la Diputación Foral de Navarra aplicar la herencia a los fines establecidos en el artículo 956 del Código Civil."

5.- En el País Vasco, tras la reforma de uno de julio de 1.992, el artículo 73 de la Compilación quedaba redactado de la siguiente manera:

"En la sucesión "ab intestato", a falta de colaterales, será llamada la Diputación Foral del Territorio Histórico correspondiente a la vecindad del causante."

sustituido, en materia de sucesiones, todas las menciones que la legislación autóctona realizaba específica y anteriormente al Estado. Es decir, allí donde se aplica una radical cláusula de subrogación de las Comunidades Autónomas por el Estado.

No obstante, el planteamiento anterior, que en buena medida será el que desarrollaremos a lo largo de este trabajo, no puede desconocerse que la Constitución Española recoge el concepto literal y global de Patrimonio del Estado en su artículo 132,3.¹

Pues bien, independientemente de la noción que adoptemos del concepto patrimonio, a cuyo análisis detallado más adelante nos dedicaremos, podemos anticipar que este constituye un patrimonio único.²

Es decir, titularidad exclusiva del Estado que se encuentra vinculado o limitado al fin que el patrimonio debe

⁶(...continuación)

⁶.- En Aragón el texto tradicional ha sido recogido y modificado por la reciente Ley 4/1.995, de 29 de marzo, de modificación de la Compilación del Derecho Civil de Aragón y de la Ley de Patrimonio de la Comunidad Autónoma de Aragón en materia de sucesión intestada.

En virtud de dicha ley los artículos 136 y 136 bis quedan redactados de la siguiente manera:

"Artículo 136.- 1. En defecto de los parientes legalmente llamados a la sucesión de quién fallezca intestado bajo vecindad civil aragonesa, sucederá la Comunidad Autónoma de Aragón.

2. Previa declaración de herederos la Diputación General de Aragón destinará los bienes heredados o el producto de su enajenación a establecimientos de asistencia social de la Comunidad, con preferencia a los radicados en el municipio aragonés en donde el causante hubiera tenido su último domicilio."

"Artículo 136 bis.- 1. En los supuestos del artículo anterior, el Hospital de Nuestra Señora de Gracia o provincial de Zaragoza será llamado, con preferencia, a la sucesión intestada de los enfermos que fallezcan en él.

2. Previa declaración de herederos, la Diputación Provincial de Zaragoza destinará a los bienes heredados o al producto de su enajenación a la mejora de las instalaciones y condiciones de asistencia del Hospital."

¹.- Dice este precepto que "Por ley se regulará el Patrimonio del Estado y el Patrimonio nacional, su administración, defensa y conservación."

No hay que olvidar que en el citado artículo se regula lo que se considera como bienes propios del Estado, y en especial, y de manera expresa, los bienes de dominio público. Pero nada dice sobre los bienes de propiedad privada que pertenecen al Estado o a organismos de él dependientes.

².- Así, cuanto menos parece desprenderse del artículo segundo de la Ley 11/1977, de cuatro de enero, Ley General Presupuestaria, al decir que: "...la Hacienda Pública, a los efectos de esta ley, está constituida por el conjunto de derechos y obligaciones de contenido económico cuya titularidad corresponde al Estado o a sus organismos autónomos".

perseguir, que no es otro, según el artículo 128.1 in fine de la Constitución Española, que el "... interés general".¹ Este interés general, al cual nos referimos en otros puntos de este trabajo, es el que fundamenta la idea de la sumisión al ordenamiento estatal,² consecuencia de la reserva al Estado de la función de estructuración de la sociedad civil.³

En suma, para acometer la cuestión anterior, e intentar proporcionar soluciones coherentes, nos proponemos analizar, en primer lugar, el obstáculo que con más fuerza parece oponerse a la posible legislación, en materia de sucesiones, por parte de las Comunidades Autónomas, es decir, el principio de igualdad entre los españoles expresamente sacralizado por los artículos 1 y 14 de la Constitución vigente.

El segundo punto de referencia debe ser, indudablemente, el estudio del concepto bases que es utilizado por la Constitución Española en su artículo 148.1.

Todo ello, sin olvidar, en tercer lugar, que la consideración del caudal relicto como integrante del patrimonio del Estado o de las Comunidades Autónomas permite y aconseja introducir en el análisis de la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas para la gestión de sus intereses⁴ que recogen, con carácter particular el

¹.- Dice el artículo 128 de la Constitución Española que: "1. Toda la riqueza del país en sus distintas formas y sea cual fuere su titularidad está subordinada al interés general."

Este precepto encuentra concordancias en otros artículos del texto constitucional, pero es en el artículo segundo, donde encuentra su principal fundamentación, y en el artículo 149 donde encuentra su aplicación específica, en cuanto al ámbito de atribución competencial.

².- Ver lo dicho en el punto referente a las competencias exclusivas y a las compartidas.

³.- Es GALGANO, quién, en su obra "Il diritto...". op. cit. páginas 56 y siguientes, consagra la prevalencia del interés general sobre el particular, al reconocer un pluralismo en la formación del Derecho civil, que supone lo que él llama "la formazione democratica di questo diritto".

⁴.- La autonomía en la gestión hacendística de las Comunidades la recoge la Constitución en los artículos 137 y 156.1 al decir en el primero de ellos que: "El Estado se organiza territorialmente en municipios, en provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan. Todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses".

(continúa...)

artículo 43 del Estatuto de Autonomía de Cataluña;¹ el 43 del Estatuto de Autonomía de Galicia;² el artículo 55 del de Andalucía;³ el artículo 43 del de Asturias;⁴ el artículo 45 del de Cantabria;⁵ el artículo 33 del de la Rioja;⁶ el artículo 41 del de Murcia;⁷ el artículo 47 del de Aragón;⁸

⁴(...continuación)

Por su parte el artículo 156.1 establece que: " 1. Las Comunidades Autónomas gozarán de autonomía financiera para el desarrollo y ejecución de sus competencias con arreglo a los principios de coordinación con la Hacienda estatal y solidaridad entre todos los españoles".

1.- Dice este artículo que: "1. El patrimonio de la Generalidad estará integrado por:

- 1) El patrimonio de la Generalidad al momento de aprobarse el Estatuto.
- 2) Los bienes afectos a servicios traspasados a la Generalidad.
- 3) Los bienes adquiridos por la Generalidad por cualquier título jurídico válido.

2. El patrimonio de la Generalidad, su administración, defensa y conservación serán regulados por una ley de Cataluña".

2.- El artículo 43 del Estatuto de Autonomía para Galicia, dice exacta y literalmente lo mismo que el que con el mismo número existe en el Estatuto de Autonomía para Cataluña.

3.- Este artículo dice exactamente lo mismo que los dos anteriores.

4.- Este artículo dice que: "1. Son bienes del Principado de Asturias:

- a) Los pertenecientes al ente Preautonómico y a la Diputación Provincial.
- b) Los bienes que estuvieren afectos a servicios traspasados al Principado.
- c) Los que adquiriere por cualquier título jurídico válido.

2. El Principado tiene plena capacidad para adquirir, administrar y enajenar los bienes que integran su patrimonio.

3. El régimen jurídico de los bienes patrimoniales y de dominio público del Principado deberán regularse por una ley de la Junta General, en los términos del presente Estatuto."

Es obvia la similitud, con matizaciones, de este precepto con los citados anteriormente para otras Comunidades Autónomas.

5.- Este precepto es literalmente igual que el establecido para la Comunidad de Asturias.

6.- Este precepto es literalmente copia del establecido para la Comunidad andaluza.

7.- Dice este artículo que: "1. El patrimonio de la Comunidad Autónoma de Murcia se compone de:

a) Los bienes , derechos y acciones pertenecientes al Ente Preautonómico y a la Diputación provincial.

- b) Los bienes que estuvieren afectos a servicios traspasados a la Comunidad Autónoma.
- c) Los bienes que adquiriera por cualquier título jurídico válido.

2. La Comunidad Autónoma tiene plena capacidad para adquirir, administrar y disponer de los bienes que integren su patrimonio.

3. El régimen jurídico de los bienes patrimoniales y de dominio público de la Región deberá regularse por una ley de la Asamblea en los términos del presente Estatuto. y en el marco de la legislación básica del Estado".

el artículo 43 del de Castilla-La Mancha;¹ el artículo 46 del de Canarias;² el artículo 56 del de Extremadura;³ el artículo 34 del Castilla-León;⁴ el artículo 55 del de Baleares⁵ y recientemente, en los Estatutos de Autonomía de Ceuta y Melilla, artículos 35 respectivos.⁶

⁸(...continuación)

⁸.- Este Estatuto no se dota de un principio para autorregular, mediante norma autonómica, la integración de su patrimonio. Por lo demás la redacción del artículo es exactamente igual que el anterior, con el contenido único del punto primero.

¹.- Dice este artículo que: "1. El patrimonio de la Comunidad Autónoma estará integrado por:
1º. El patrimonio de la Junta de Comunidades al momento de aprobarse el Estatuto.
2º. Los bienes afectos a los servicios traspasados a la Comunidad Autónoma.
3º. Los bienes adquiridos por la Junta de Comunidades por cualquier título jurídico válido.
2. El régimen jurídico del patrimonio, su administración, defensa y conservación serán regulados por una ley de las Cortes de Castilla-La Mancha, en el marco de la legislación básica del estado".

².- Este precepto es exactamente igual que el anterior en sus puntos primero y segundo, obviando totalmente una disposición similar a la recogida en el punto tercero.

³.- Dice este artículo que: "El patrimonio de la Comunidad Autónoma estará formado por:
a) Los bienes y derechos pertenecientes a la Junta Regional de Extremadura.
b) Los bienes afectos a servicios traspasados o que en el futuro se transfieran a la Comunidad Autónoma.
c) Los bienes y derechos adquiridos por la Comunidad Autónoma, su administración, defensa y conservación serán regulados por una Ley de la Asamblea de Extremadura, en el marco de la legislación básica del Estado."

⁴.- Dice este artículo que: "1. El patrimonio de la Comunidad está integrado por: ~~Los bienes~~ y derechos pertenecientes al Consejo General de Castilla y León, existentes en el momento de producirse la extinción del correspondiente régimen autonómico.
Los bienes y derechos afectos a competencias y servicios transferidos a la Comunidad.
Los bienes y derechos que la Comunidad adquiera por cualquier título jurídico.
2. El régimen jurídico, administración y conservación del patrimonio de la Comunidad se regularán por Ley de la misma y en el marco de la legislación básica del Estado."

⁵.- Dice este precepto que: "1. El patrimonio de la Comunidad Autónoma está integrado por:
a) El patrimonio del Consejo General Interinsular.
b) Los bienes y derechos afectos a servicios que le sean transferidos por el Estado.
c) Los bienes y derechos que hayan sido adquiridos por la Comunidad Autónoma por cualquier título jurídico válido.
2. Su administración, control, defensa, conservación y reivindicación será regulada por Ley del Parlamento de las islas Baleares."

⁶.- Artículo 35: "1. El patrimonio de la ciudad de Ceuta estará integrado por:
1º. El patrimonio del Ayuntamiento en el momento de la entrada en vigor del presente Estatuto.
2º. Los bienes afectos a los servicios que, en aplicación de lo dispuesto en el presente (continúa...)

Si leemos detenidamente los artículos anteriores, para nuestro interés, podemos desatacar que se producen dos situaciones jurídicas diferentes:

Primera, la posibilidad de adquirir bienes, por parte de las Comunidades Autónomas, por cualquiera de los medios y títulos admitidos en derecho, incluyéndose aquí la posibilidad de adquirir como consecuencia de un llamamiento sucesorio.¹

Segunda, que podemos dividir los Estatutos de Autonomía en dos clases. En una primera clase o categoría, se enmarcaría la de aquellos en los que de manera clara y terminante se otorgan el derecho a legislar sobre su patrimonio a las instituciones de la propia Comunidad, sometiéndolo a normas propias sin sujeción a normativa estatal, marco o básica, alguna; y otros Estatutos que someten las propias normas reguladoras de su patrimonio a una normativa más amplia como es la estatal, dentro de un marco legislativo global.

En los primeros nos encontramos con una concepción de competencia exclusiva, y en los segundos con un concepto de

⁶(...continuación)

Estatuto, se traspasen de la ciudad de Ceuta.

3º. Los bienes adquiridos por cualquier título jurídico.

4º. Cualesquiera otros bienes y derechos que le correspondan a tenor de lo dispuesto en el presente Estatuto o por otra disposición legal.

2. La ciudad de Ceuta tiene plena capacidad para adquirir, administrar y enajenar los bienes que integran su patrimonio".

El Estatuto 35 del Estatuto de Melilla, es exactamente igual al de Ceuta.

¹.- Evidentemente esta cuestión es objeto de estudio detallado más adelante. No obstante, y retomando, aunque sea puntualmente lo dicho al final del Título anterior, no podemos dejar de preguntarnos, a pesar de la opinión contraria manifestada por el Tribunal Constitucional, si dentro de esta formas de adquisición podemos encuadrar la posibilidad de adquirir, por parte de aquellas instituciones que se subrogan en la posición del Estado, bienes vacantes por ocupación, muebles o inmuebles, dentro de lo que de manera genérica se ha llamado adquisiciones por "cualquier título jurídico". Esta cuestión escapa, por exceso, del objetivo de este trabajo, ello no obstante de admitir esta posibilidad, es obvio que la subrogación de la Generalidad, Diputaciones y gobiernos autonómicos en general haría inviable la adquisición del Estado de los bienes de las herencias a las que es llamado, por cuanto que en aquellos territorios con derecho civil propio en que el Estado es sustituido por otras instituciones, aún cuando estas repudiaran la herencia, los bienes integrantes de la misma serían adquiridos por aquellas como vacantes, cuestión que en la actualidad es harto discutible.

la regulación en la materia, establecido como si de una competencia compartida se tratara.¹

Con lo anterior se evidencia que la extensión, o amplitud, de las normas referentes al patrimonio de las Comunidades Autónomas, se obtuvo en consonancia con la ambición del legislador autonómico, independientemente del contenido del precepto constitucional correspondiente.

¹.- Más adelante hacemos un estudio detallado de lo que se entiende, a la luz de la Constitución, su desarrollo jurisprudencial y doctrinal, entre las llamadas competencias exclusivas y competencias compartidas.