

**COMENTARIO A LAS SENTENCIAS DEL TRIBUNAL
CONSTITUCIONAL 40 Y 41/2018, DE 26 DE ABRIL DE 2018***

***COMMENTS TO JUDGMENTS 40 AND 41/2018, OF 26TH
OF APRIL OF 2018 OF THE CONSTITUTIONAL COURT****

MIGUEL LACRUZ MANTECÓN
*Prof. Titular de Derecho civil
Universidad de Zaragoza*

SUMARIO

I. LA CUESTIÓN DEBATIDA: LA COMPETENCIA AUTONÓMICO-FORAL SOBRE LOS BIENES VACANTES. II. LA SENTENCIA 40/2018 Y LA LEY DE PATRIMONIO DE NAVARRA. III. LA SENTENCIA 41/2018 Y LA INCONSTITUCIONALIDAD DE LA LEY ARAGONESA. IV. LA NUEVA LEY DE PATRIMONIO DE ARAGÓN, DECRETO LEGISLATIVO 4/2013, DE 17 DICIEMBRE. V. LA DECISIÓN DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL Y SU ARGUMENTACIÓN. 5.1 LA DECISIÓN FRENTE A LA LEY NAVARRA. 5.2. LA DECISIÓN DEL TRIBUNAL FRENTE A LA LEY ARAGONESA. VI. UNA VISIÓN CRÍTICA DE LA JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL SOBRE BIENES VACANTES.

**I. LA CUESTIÓN DEBATIDA: LA COMPETENCIA AUTONÓMICO-FORAL
SOBRE LOS BIENES VACANTES**

Las Sentencias del Tribunal Constitucional números 40 y 41/2018, de 26 de abril de 2018, versan sobre el mismo problema, el de la competencia estatal en

* Este trabajo se ha realizado en el marco de Grupo IDDA (S.15_R.17) financiado por el Gobierno de Aragón y cofinanciado con Feder (2014-2020) «Construyendo Europa».

materia de bienes vacantes y su vulneración por las leyes navarra y aragonesa de Patrimonio, e incurrir (no las sentencias, sino la actividad, o mejor la falta de actividad de este altísimo Tribunal) en el mismo vicio de trasladar la decisión a la década siguiente: los recursos que deciden ambas sentencias se presentaron, respectivamente, en enero del año 2008 (contra la ley navarra), y en diciembre de 2011 (contra la aragonesa).

La legislación que motiva ambos recursos se produce en materia de Patrimonio de la Administración autonómica navarra y aragonesa, y la norma que se dice vulnerada es, en ambos casos la Ley de Patrimonio de las Administraciones públicas, Ley 33/2003, de 3 de noviembre, en concreto sus artículos 17 y 18, dictados estos últimos al amparo de la competencia estatal prevista en el artículo 149.1.8 CE. El primero de ellos atribuye a la Administración General del Estado los inmuebles que carecieren de dueño, adquisición que se produce *por ministerio de la ley, sin necesidad de que medie acto o declaración alguna por parte de la Administración General del Estado*. El artículo 18 nos dice que corresponden a la Administración General del Estado los saldos y depósitos bancarios abandonados: *valores, dinero y demás bienes muebles depositados en la Caja General de Depósitos y en entidades de crédito, sociedades o agencias de valores o cualesquiera otras entidades financieras, así como los saldos de cuentas corrientes, libretas de ahorro u otros instrumentos similares abiertos en estos establecimientos, respecto de los cuales no se haya practicado gestión alguna por los interesados que implique el ejercicio de su derecho de propiedad en el plazo de veinte años*.

Los preceptos impugnados son, para Navarra, los artículos 15 y 16 de la Ley Foral 14/2007, de 4 de abril, del Patrimonio de Navarra. Estos preceptos, bajo la rúbrica «Adquisición de bienes y derechos» y «Formas y negocios jurídicos de adquisición», prevén la atribución a la Comunidad Foral de Navarra de los inmuebles vacantes «situados en su territorio» (art. 15) y de los «saldos y depósitos abandonados» en «entidades financieras sitas en Navarra» (art. 16): esta regulación excede de las competencias para la conservación, modificación y desarrollo del Derecho civil propio, atribuidas a la Comunidad Foral Navarra en el artículo 45.6 y el artículo 48 de la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de reintegración y mejoramiento del régimen foral de Navarra (LORAFNA), vulnerando con ello la competencia exclusiva del Estado sobre legislación civil ex artículo 149.1.8 CE.

Para Aragón, la inconstitucionalidad que se persigue es la de la Disposición adicional sexta de la Ley 5/2011, de 10 de marzo, del Patrimonio de Aragón. Esta Ley es mucho menos ambiciosa que la navarra, pues en la citada Disposición adicional se limita a prever la atribución a la Comunidad Autónoma de las fincas que reemplacen a las parcelas cuyo dueño no fuese conocido durante un proceso de concentración parcelaria, sin que se intente una adquisición directa de inmuebles vacantes y cuentas corrientes y depósitos abandonados. Se intenta la inconstitucionalización de esta norma, no obstante su timidez, por entender que

entra en contradicción con el artículo 17 de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones públicas, precepto dictado al amparo de la competencia estatal prevista en el artículo 149.1.8 CE (según expresa la disposición final segunda.2 de la propia Ley 33/2003), pues este precepto atribuye la titularidad de los bienes inmuebles sin dueño a la Administración del Estado. Además, la regulación contenida en la Disposición adicional sexta excede de la competencia para la conservación, modificación y desarrollo del Derecho civil propio, atribuida a la Comunidad Autónoma aragonesa en el artículo 71.2 de su Estatuto de autonomía.

Posteriormente, el Decreto Legislativo 4/2013, de 17 de diciembre aprueba un Texto refundido de la Ley de Patrimonio de Aragón que incluye la misma norma recurrida de inconstitucionalidad, y por consiguiente y mediante escrito presentado ante el Tribunal Constitucional el día 31 de marzo de 2014, el Abogado del Estado, en nombre del Presidente del Gobierno, interpone otra vez recurso de inconstitucionalidad contra la misma disposición adicional sexta, ahora del Texto refundido de la Ley de patrimonio de Aragón de 2013.

II. LA SENTENCIA 40/2018 Y LA LEY DE PATRIMONIO DE NAVARRA

Mediante escrito presentado en el Tribunal el 22 de enero de 2008, el Abogado del Estado, en nombre del Presidente del Gobierno, presentó escrito de interposición de recurso de inconstitucionalidad de los artículos 15 y 16 de la Ley Foral 14/2007, de 4 de abril, del patrimonio de Navarra¹. Esta impugnación de la Ley Patrimonio se lleva a cabo por entender que dicha regulación excede

¹ Artículo 15. *Inmuebles vacantes*. Pertenecen a la Comunidad Foral de Navarra, por ministerio de esta Ley Foral, los inmuebles situados en su territorio que carecieren de dueño. No obstante, no se derivarán obligaciones o responsabilidades para la Administración de la Comunidad Foral de Navarra por razón de la propiedad, en tanto no se produzca la incorporación de los mismos a su Patrimonio previa instrucción de un expediente que se tramitará conforme a lo dispuesto en el artículo 55 de la presente Ley Foral.

Artículo 16. *Saldos y depósitos abandonados*. 1. Pertenecen a la Comunidad Foral de Navarra, por ministerio de esta Ley Foral, los valores, dinero y demás bienes muebles depositados en la Caja General de Depósitos y en entidades de crédito, sociedades o agencias de valores o cualesquiera otras entidades financieras sitas en Navarra, así como los saldos de cuentas corrientes, libretas de ahorro u otros instrumentos similares abiertos en estos establecimientos que se encuentren abandonados, previa instrucción de un expediente que se tramitará conforme a lo previsto en el artículo 55. A estos efectos, se presumirá que están abandonados cuando respecto de los mismos no se haya practicado gestión alguna por los interesados que implique el ejercicio de su derecho de propiedad en el plazo de veinte años. 2. Las entidades depositarias están obligadas a comunicar al Departamento competente en materia de patrimonio la existencia de tales depósitos y saldos en la forma que se determine por el Consejero titular de dicho Departamento. 3. La gestión, administración y explotación de estos bie-

de las competencias para la conservación, modificación y desarrollo del Derecho civil propio, atribuidas a la Comunidad Foral Navarra en su Estatuto, artículos 45.6 y 48 de la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de reintegración y mejoramiento del régimen foral de Navarra (LORAFNA), vulnerando con ello la competencia exclusiva del Estado sobre legislación civil ex artículo 149.1.8 CE.

Los argumentos en contra de esta competencia autonómica, expuestos por la Abogacía Estado, serían:

Primero. Los Estatutos de autonomía, que permiten la legislación propia sobre patrimonio, no son normas competenciales, solo se limitan a imponer una reserva legal en la materia, como entendió la STC 58/1982, de 27 de julio, FJ 1, al evaluar el art. 43.2 del Estatuto de Autonomía de Cataluña de 1979: *...la norma en cuestión es, en efecto, como reiteradamente indican las partes en litigio simple transcripción, mutatis mutandis, del apartado 3 del artículo 132 de la Constitución, que no es ciertamente una norma atributiva de competencia, sino una reserva de ley, es decir, al tiempo, un mandato al legislador de regular el régimen jurídico del Patrimonio del Estado y del Patrimonio Nacional...*

Segundo. El «Derecho histórico» no es un título autónomo, pues tampoco cabe invocar la Disp. Ad. 1ª de la CE, que aunque señala que la Constitución *ampara y respeta los derechos históricos de los territorios forales* también añade que *La actualización general de dicho régimen foral se llevará a cabo, en su caso, en el marco de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía*. La Sentencia 123/1984, de 18 de diciembre, F.J. 3, apunta que: *...la idea de derechos históricos de las comunidades y territorios forales, a que alude la disposición adicional primera de la Constitución, no puede considerarse como un título autónomo, del que puedan deducirse específicas competencias, pues la propia disposición adicional manifiesta con toda claridad que la actualización general de dicho régimen foral se ha de llevar a cabo en el marco de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía, por donde el problema retorna a su anterior planteamiento en torno al art. 149.1.29 de la Constitución*. Es decir, el amparo y respeto a los Derechos forales de la D. Ad. 1ª CE es en el marco de la propia CE y por tanto de sus reglas competenciales.

Tercero. Aun admitiendo la naturaleza civil de la regulación de los inmuebles vacantes, se opone a su regulación por la Autonomía navarra la doctrina constitucional acerca de las competencias autonómicas en materia de Derecho civil foral, sobre todo en cuanto a la fijación de límites a su producción. La conclusión es que pese a la amplitud de la competencia civil estatutaria, deben respetarse los límites constitucionales, y en particular el límite referido a *...la «conservación, modificación y desarrollo... de los derechos civiles, forales o especiales, allí donde*

nes corresponderá al Departamento competente en materia de patrimonio, el cual podrá enajenarlos de conformidad con lo dispuesto en esta Ley Foral según la naturaleza de los bienes de que se trate.

existan» (art. 149.1.8 CE). En este caso, ni tan siquiera puede hablarse de una suerte de conexión entre instituciones civiles navarras, referidas especialmente al ámbito de los derechos reales, y el destino de los bienes mostrencos, como tampoco cabe amparar el dictado de los preceptos impugnados en un pretendido desarrollo del derecho civil especial navarro. No hay en la Compilación navarra institución alguna que sirva de punto de conexión para el pretendido desarrollo legislativo foral sobre mostrencos, luego se ha excedido el límite de la conexión con el Derecho navarro existente.

Frente a estas razones, el Letrado de la Comunidad foral argumenta en base a la competencia que en materia civil ostenta Navarra, como región foral. Así, el artículo 48 LORAFNA confiere a Navarra competencia en materia de legislación civil en términos amplios lo que ha de entenderse en relación con la Disposición adicional primera CE, puesto que Navarra ya contaba con anterioridad a la entrada en vigor de la Constitución con legislación civil propia, la Compilación de Derecho civil foral de Navarra o Fuero Nuevo de Navarra aprobada por Ley 1/1973, de 1 de marzo.

Esta base proporciona un argumento para aspirar a un ordenamiento civil completo, con exclusión de las materias que el Estado tiene reservadas «en todo caso» en el último inciso del artículo 149.1.8 CE, es decir, las reglas relativas a la aplicación y eficacia de las normas jurídicas, relaciones jurídico-civiles relativas a las formas del matrimonio, ordenación de los registros e instrumentos públicos, bases de las obligaciones contractuales, normas para resolver los conflictos de leyes. Por este motivo, el Derecho civil foral de Navarra es un ordenamiento completo, lo que produce la necesaria conexión para el desarrollo en el ordenamiento navarro de todo el Derecho civil. El representante del Gobierno de Navarra utiliza el argumento *inclusio unius exclusio alterius* en el artículo 149.1.8 CE para entender que la reserva «en todo caso» al Estado que se realiza en el precepto constitucional, permite entender que fuera de este núcleo de materias reservadas, puede extenderse el Derecho civil autonómico (STC 207/1999, de 11 de noviembre).

Consolidada la competencia civil, se pasa a interpretar el límite constitucional de la *conservación, modificación y desarrollo* de la manera más apropiada para reducirlo a una (vana) invocación de moderación, a través del argumento de la «conexión» entre instituciones. Y en este sentido se afirma que las normas impugnadas guardan una estrecha conexión con la tradición jurídica Navarra en base a la fundamentación histórica que hizo la STC 58/1982, frente a la primera Ley de Patrimonio catalana de justificar la competencia estatal sobre bienes abandonados en la regulación histórica de las regalías en la Nueva y Novísima Recopilación y luego en la Ley de 9 de mayo de 1835 o Ley de mostrencos, normas no aplicadas porque en el Reino de Navarra existía su propio ordenamiento civil separado e independiente del resto del Estado.

Otro argumento es la conservación de una propia regulación sobre los abintestatos, actualmente en la ley 304.7 del Fuero Nuevo («En defecto de los parien-

tes comprendidos en los números anteriores, sucederá la Comunidad Foral de Navarra, que aplicará la herencia a instituciones de beneficencia, instrucción y acción social o profesionales, por mitad entre instituciones de la Comunidad y municipales de Navarra»). Sucesión que también aparece en el artículo 24.5 de la Ley de Patrimonio de Navarra, Ley Foral 14/2007. Se añade el argumento de la regulación especial de la atribución de los bienes inmuebles abandonados a la Comunidad Foral navarra primero en la Ley Foral 18/1994, de 9 de diciembre, de Reforma de las Infraestructuras agrícolas (art.76.1), que luego se reitera en el artículo 58 de la Ley Foral 1/2002, de 7 de marzo, de Infraestructuras agrícolas, preceptos que tampoco fueron cuestionados por el Estado (si bien aquí el abogado no resalta que la atribución a la Comunidad se hace en cuanto abintestatos, no como inmuebles vacantes). Este argumento de la regulación propia sobre abintestatos se reitera en cuanto a la justificación de la competencia legislativa frente a las normas de la Ley patrimonial estatal 33/2003, mezclada con la propia regulación sobre mostrencos anterior a la Ley de 1835, adobado con otras repeticiones.

La argumentación de la representación del Parlamento de Navarra en la defensa de la constitucionalidad de su ley reproduce algunos de los argumentos antes expuestos, como la competencia legislativa civil de Navarra al amparo de la «conservación, modificación y desarrollo» del art. 149.1.8^a, recogido en el art. 48 LO-RAFNA, la regulación sobre abintestatos y modos de adquirir la propiedad de la Compilación de 1973, así como la Ley Foral 17/1985, de 27 de septiembre, del patrimonio de Navarra, y el Decreto Foral 166/1988, de 1 de junio, que recogen la regulación administrativa de la sucesión legal en favor de la Comunidad Foral.

La argumentación principal de la representación del Parlamento de Navarra en defensa de la constitucionalidad de los preceptos impugnados, descansa sobre todo en el siguiente razonamiento: «el título constitucional que habilita al Estado para disponer la atribución a su favor de los bienes inmuebles vacantes y de valores, dinero, y demás bienes muebles derrelictos depositados en las entidades financieras, es de alcance estrictamente civil y naturaleza supletoria. Al revestir tal carácter, no puede desplazar, ni anular la competencia histórica exclusiva de Navarra en materia de derecho civil propio». No es que el Estado carezca de competencia civil, lo que ocurre es que en base al art. 149.1.8^a, dicha competencia habilita al Estado para establecer leyes en materia civil con validez y eficacia en todas las Comunidades Autónomas que no tengan derecho civil propio. En las que tienen Derecho civil, como es el caso de Navarra, la aplicación solo puede ser supletoria del Derecho civil foral, supletoriedad que deja de ser necesaria cuando la Comunidad foral decide legislar en la materia, caso en que la ley foral desplaza a la estatal.

Hay además una consolidación de la materia de los bienes abandonados como materia propia del Derecho civil, al señalar el representante del Parlamento de Navarra que la Ley de patrimonio del Estado de 1964, al atribuir al Estado

la titularidad de los bienes inmuebles vacantes, publicó una materia de contenido civil, «... y que ha sido la Ley 33/2003 (arts. 17 y 18), la que ha vuelto a sus orígenes con la invocación del artículo 149.1.8 CE y el respeto a los derechos civiles forales o especiales (disposición final segunda, apartado segundo de la Ley 33/2003). Tal medida debe ser aplaudida, pues la regulación de esta materia vuelve al cauce natural del Derecho privado». Aunque la valoración que se expone de que esta ubicación en el Derecho civil, resulta más acorde «... con la actual organización territorial del Estado que los bienes vacantes se integren en el patrimonio de las administraciones más cercanas a los ciudadanos para que esos bienes, situados en sus respectivos territorios, sirvan a los intereses de sus respectivas comunidades», es capciosa pues justifica que dichos bienes vayan a unas Comunidades autónomas, las forales, y no a otras.

Sigue la reiteración argumentativa de los motivos ya expuestos, añadiendo respecto de los depósitos en cuenta y valores abandonados la existencia del cupo y la consiguiente facilidad de negociar con la Administración central la «acomodación del saldo final», más un argumento que a mí me parece completamente fuera de lugar, por no decir delirante, que es el siguiente: «conviene no pasar por alto que la vinculación de algunas entidades de depósitos, como son las cajas de ahorro apegadas territorialmente a la Comunidad que le da nombre y que en Navarra cuenta con la especialidad de que el Presidente del Gobierno foral lo es también de la caja de ahorros y la peculiaridad de tratarse de una caja aforada cuyos estatutos son directamente negociados con el Banco de España, hacen de difícil traslación la doctrina que trata de invocar el Abogado del Estado»². El argumento de la representación navarra es sencillo (más bien simple), como puede verse, se alega en contra de la regulación estatal sobre instituciones de crédito y depósitos abandonados con la navarridad de las Cajas de ahorro navarras.

Terminan aquí las posiciones pro o contra la inconstitucionalidad de la ley navarra, y empieza la argumentación del Tribunal. Pero esta será examinada más adelante, después de plantear la cuestión respecto de Aragón.

III. LA SENTENCIA 41/2018 Y LA INCONSTITUCIONALIDAD DE LA LEY ARAGONESA

El Decreto Legislativo 4/2013, de 17 de diciembre, del Gobierno de Aragón, aprueba el Texto Refundido de la Ley del Patrimonio de Aragón, recogiendo la

² La doctrina que alegaba la Abogacía del Estado era la de la STC 204/2004, de 18 de noviembre, que ratificaba la atribución por el art. 29.2 de la Ley General Presupuestaria de 1988 de los depósitos y cuentas corrientes al Estado.

anterior Ley 5/2011, de 10 de marzo, del Patrimonio de Aragón. Pretende esta última Ley, conforme a su Preámbulo, el desarrollo de las competencias en tema de Patrimonio: «(1) Mediante esta ley se da cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 113 del Estatuto de Autonomía de Aragón, donde se establece que la Comunidad Autónoma tendrá su propio patrimonio, integrado por todos los bienes y derechos de los que sea titular y que «Una ley de Cortes de Aragón regulará el régimen jurídico del patrimonio de la Comunidad Autónoma, así como su administración, conservación y defensa». Viene la nueva regulación a ocupar el lugar de la anterior Ley 5/1987, de 2 de abril, de Patrimonio de la Comunidad Autónoma de Aragón.

La Disposición adicional sexta de la Ley de 2011, atribuía a la Comunidad aragonesa las fincas que reemplazasen a las parcelas cuyo dueño no fuese conocido durante un proceso de concentración parcelaria. También en el actual TR de 2013 es la Disposición adicional sexta la que se ocupa del problema, hablando también de «Fincas de desconocidos procedentes de procesos de concentración parcelaria»: *1. Las fincas que reemplacen a las parcelas cuyo dueño no fuese conocido durante un proceso de concentración parcelaria se incluirán también en el acta de reorganización de la concentración parcelaria, haciéndose constar aquella circunstancia y consignando, en su caso, las situaciones posesorias existentes. Tales fincas, sin embargo, no serán inscritas en el Registro de la Propiedad mientras no aparezca su dueño o fuese procedente inscribirlas a nombre de la Comunidad Autónoma*³.

El precepto se ubica en el ámbito de los modos de adquisición por la Comunidad Autónoma, como afirmaba el Preámbulo de la Ley de 2011: «(2) El Título II incluye los modos y procedimientos de adquirir y transmitir los bienes y derechos del patrimonio de Aragón. En relación con los modos de adquisición de bienes y derechos a favor de la Comunidad Autónoma por atribución de la ley, conforme a nuestro derecho foral, se sigue manteniendo en sus mismos términos el régimen de sucesión legal que figura en la Ley de Aragón de Sucesiones por Causa de Muerte, con completa remisión a lo establecido en la misma, en ejercicio de la competencia exclusiva que establece el artículo 71.2.^a del Estatuto

³ Sin embargo, la atribución no es inmediata: *2. El departamento competente en materia de concentración parcelaria está facultado, dentro de los cinco años siguientes a la fecha del acta, para reconocer el dominio de estas fincas a favor de quien lo acredite suficientemente y para ordenar en tal caso que se protocolicen las correspondientes rectificaciones del acta de reorganización, de las cuales el notario expedirá copia a efecto de su inscripción en el Registro de la Propiedad con sujeción al mismo régimen del acta.* Es solo transcurridos los cinco años cuando el departamento competente en materia de concentración parcelaria remitirá al que lo sea en materia de patrimonio agrario una relación de los bienes cuyo dueño no hubiese aparecido, con mención de las situaciones posesorias que figuren en el acta de reorganización, adscribiéndose estos bienes al patrimonio agrario de la Comunidad Autónoma, previo el correspondiente procedimiento, en el que se dará publicidad a la correspondiente propuesta en el Boletín Oficial de Aragón y en el ayuntamiento en cuyo término municipal estén ubicadas las fincas.

de Autonomía, en materia de conservación, modificación y desarrollo del Derecho foral.—Conforme con lo anterior, se ha recogido también en el texto de esta ley la incorporación al patrimonio de Aragón de las fincas que reemplacen a las parcelas cuyo dueño no fuese conocido durante un proceso de concentración parcelaria». No obstante esta regulación queda fuera del corpus principal y se ubica en la señalada Disposición adicional sexta. Ya se ha advertido anteriormente de la nimiedad de la apropiación de los restos de parcelas concentradas como inmuebles vacantes que esta Ley patrimonial perseguía, que contrasta con la general autoatribución de inmuebles vacantes y cuentas corrientes abandonadas de Navarra. Con todo, la Abogacía del Estado, en nombre del Presidente del Gobierno, presentó recurso de inconstitucionalidad el 16 de diciembre de 2011 contra esta Disposición adicional sexta.

Los argumentos de la Abogacía del Estado son similares a los esgrimidos en la Sentencia gemela contra la ley navarra. Comienza aludiendo a la doctrina constitucional sobre bienes mostrencos derivada de la STC 58/1982, de 27 de julio, contra la ley catalana que atribuía a la Generalidad la titularidad de los bienes mostrencos, en base a que el título competencial prevalente era el relativo a la legislación sobre el propio patrimonio de la Administración pública del art. 149.1.18ª CE. Se añade la STC 150/1998, de 2 de julio, que decide el recurso de inconstitucionalidad en contra de la Ley 14/1990, de 28 de noviembre, de Concentración Parcelaria de Castilla y León, que declaró la inconstitucionalidad de la norma autonómica por la naturaleza civil de la regulación del régimen y destino de los bienes vacantes, sin dueño o mostrencos, competencia legislativa civil de la que carecía esta Comunidad Autónoma.

Esta última alegación lleva el problema a su auténtico campo de juego, que es el de la competencia sobre legislación civil y el art. 149.1.8ª CE: para negar esta naturaleza civil de la cuestión, la Abogacía del Estado argumenta de nuevo en base al artículo 149.1.18ª CE, en cuanto atribuye al Estado la competencia sobre «las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas». Pero se depura el razonamiento señalando que aunque la regulación de la causa de extinción del derecho de propiedad por abandono sí es una típica norma de Derecho civil, «...sin embargo, en la decisión normativa de atribuir la propiedad de tales bienes a una u otra entidad pública tiene una indudable relevancia el título relativo a la regulación del propio patrimonio de esa Administración. En efecto, mediante la integración de los inmuebles vacantes en el patrimonio del Estado no se está sino regulando dicho patrimonio y, en concreto, los bienes que lo integran». Si por tanto se regula el Patrimonio estatal, parece clara la relevancia del título competencial del artículo 149.1.18 CE, todo en base a la varias veces citada STC 58/1982. Establecido esto, decae la competencia foral que derivaría del reconocimiento de estos Derechos por el artículo 149.1.8 CE, y consiguientemente la asunción de dicha competencia por el art. 71.2 EAAr tampoco puede

servir de cobertura para que la Comunidad Autónoma integre en su patrimonio las fincas de reemplazo que en su territorio estuvieren vacantes.

El siguiente argumento de la Abogacía del Estado viene a combatir, partiendo de que la materia fuese propia del Derecho civil, y por tanto asumible por la Comunidad aragonesa en tanto que Comunidad con Derecho foral, la extensión de este Derecho propio, propugnando la contención del mismo dentro de los límites de su *conservación, modificación y desarrollo* conforme a la expresión constitucional. Evidentemente, es la facultad de desarrollo la que permitiría la innovación y extensión de los Derechos forales, y para su interpretación la Abogacía recurre a la STC 156/1993, de 6 de mayo, cuando dice que «las competencias autonómicas para desarrollar el propio Derecho civil pueden dar lugar a la actualización y crecimiento orgánico de este y, en concreto, a la regulación de materias que, aun ausentes del texto originario de la Compilación, guarden una relación de conexión suficiente con institutos jurídicos ya disciplinados en aquella o en otras normas integrantes del propio ordenamiento civil». Es el criterio de la conexión o conectividad el caballo de batalla, como veremos, en la cuestión, pretendiendo la Abogacía que para poder usarlo para desarrollar un Derecho foral, es preciso que la conexión sea intensa, que justifique el desarrollo normativo y que este se haga en consonancia con los principios informadores del Derecho foral en cuestión. Lo que no cabe admitir es el desarrollo ilimitado de tales Derechos, «...convirtiéndose en verdaderos derechos generales. La facultad de desarrollo de los Derechos civiles, forales o especiales, no supone carta blanca, según el Abogado del Estado, para legislar sobre materias conexas, pues la unidad básica del Derecho civil español es precisamente la finalidad de la Constitución, al atribuir al Estado la competencia exclusiva sobre la legislación civil. Esa unidad y esa competencia solo deben excepcionarse para la conservación, la modificación y el desarrollo de los Derechos civiles forales, pero sin que ello pueda suponer la creación de un sistema jurídico autónomo».

Pásase a continuación a argumentar en contra advirtiendo de la inexistencia de una regulación aragonesa sobre bienes vacantes, materia propia de Patrimonio del Estado, y de la insuficiencia de la regulación aragonesa sobre sucesión legal y abintestatos como criterio de conexión suficiente para justificar estos desarrollos del ordenamiento aragonés: «Resulta notorio que la existencia de especialidades en materia de sucesión intestada no habilita para configurar ex novo una causa de extinción del derecho de dominio por abandono y la consiguiente adquisición originaria por una institución de derecho público. Baste decir que las sucesiones testada e intestada se abren por un hecho causante: la muerte de una persona. Nada tiene que ver con el hecho causante de la adquisición originaria por el Estado de determinados inmuebles, que no es otro que, precisamente, su situación de vacancia».

La defensa de la Letrado de la Comunidad autónoma de Aragón descansa en los siguientes motivos.

Primero, la competencia exclusiva de la Comunidad en materia de Derecho civil plasmada en el art. 71.2 EAAr. y asumida a consecuencia de la excepción foral consignada en el art. 149.1.8ª CE. Esto dicho, la adquisición de bienes vacantes inmuebles, regulada en la Ley 33/2003 pero siendo una cuestión de Derecho civil, es un modo de adquirir la propiedad regulado en el Código civil, y por lo tanto, debe considerarse como regulación de la legislación civil, cuya competencia exclusiva corresponde a las Comunidades Autónomas con Derecho foral propio. Por este mismo motivo no cabe la alegación del art. 149.1.18ª, que fundamenta la regulación del Patrimonio de la Administración central, pero no sirve para determinar la titularidad de los bienes vacantes o sin dueño, lo que es una cuestión puramente civil.

En segundo lugar, el que se trata de un caso de desarrollo por la Comunidad Autónoma de su Derecho civil propio en conexión directa con instituciones propias y típicas de ese Derecho civil, como es el régimen de sucesión legal. Existe una conexión directa e inmediata entre el Derecho foral aragonés y la adquisición de bienes vacantes, señala la representación aragonesa, «... al haberse permitido en Aragón la regulación de la sucesión intestada sin objeción alguna por parte del Estado (arts. 136 y art. 136 bis de la Compilación de Derecho civil), cuando la misma afecta a inmuebles carentes de dueño (al igual que las fincas de reemplazo derivados de la concentración parcelaria)... A lo anterior añade que en Aragón, desde antiguo, la regulación de los bienes abintestato era la misma que para los bienes mostrencos, esto es, en defecto de heredero quien adquiriría los bienes era el Rey o el fisco».

A continuación, y por parte de la representación de las Cortes de Aragón, se comienza alegando que no existe una directa contradicción entre la Disposición adicional 6ª impugnada y el art. 17 de la Ley 33/2003, puesto que la ley aragonesa limita su objeto a las fincas procedentes de procesos de concentración parcelaria y por lo tanto «... no desplaza por completo a la Administración general del Estado en la adquisición de otros bienes inmuebles que pudieren encontrarse vacantes en el territorio aragonés. Otra razón que permite descartar la existencia de contradicción es que el precepto impugnado emplea el término “adscripción” y nunca el de “titularidad” o “dominio” para referirse a la puesta a disposición de la Administración autonómica de tales bienes. Por consiguiente... podrá no existir incompatibilidad alguna con la norma estatal de contraste». En definitiva, el argumento viene a decir que por quedarse alguno de los bienes vacantes no pasa nada, y que como se tiene la adscripción y no el dominio del bien, pues que tampoco pasa nada. Argumento peculiar, pero poco jurídico.

Otros argumentos que se emplean son el de la competencia civil foral conforme al art. 149.1.8ª CE unida a la competencia autonómica exclusiva en materia de concentración parcelaria conforme al art. 71.17 EAAr. Esto además lleva a la inaplicabilidad de las competencias patrimoniales del Estado en base al 149.1.18ª CE, pues «... debe ser la Comunidad Autónoma de Aragón la que, asimismo por

ley, regule el régimen jurídico de su patrimonio, su administración, conservación y defensa, de conformidad con lo previsto en el artículo 113 del Estatuto de Autonomía, en el ejercicio de la competencia exclusiva que le atribuye el artículo 71.7 de la norma institucional básica aragonesa».

En cuanto a la competencia civil foral derivada del 149.1.8ª CE, legitima el desarrollo legislativo aragonés en la materia del destino y atribución de los bienes vacantes, pues esta «...no es una de las materias reservadas “en todo caso” a la competencia exclusiva del Estado, ex artículo 149.1.8 CE. Se trata de una competencia concurrente y, por ello mismo, de una materia abierta, en principio, a que tanto el Estado como las Comunidades Autónomas con Derecho civil propio puedan ejercer respecto de ella sus respectivas competencias legislativas exclusivas». Admitido esto, cabe el desarrollo de los Derechos civiles forales más allá del contenido de las antiguas Compilaciones, pudiendo Aragón legislar en ámbitos del Derecho civil hasta entonces no regulados siempre que se trate de «instituciones conexas» con las ya normadas, con una relación de «conexión suficiente» con institutos jurídicos ya disciplinados, alegándose las Sentencias del mismo TC números 88/1993, de 12 de marzo, FJ 3, y 31/2010, de 28 de junio, FJ 76. Pues bien, la institución que guarda «...una conexión directa, inmediata y suficiente con la citada materia, es la sucesión legal a favor de la Comunidad Autónoma de Aragón en defecto de parientes y del cónyuge del causante, recogida en los artículos 535 y 536 del Código del Derecho foral de Aragón».

IV. LA NUEVA LEY DE PATRIMONIO DE ARAGÓN, DECRETO LEGISLATIVO 4/2013, DE 17 DICIEMBRE

Emitiendo la Comunidad autónoma de Aragón un nuevo Texto refundido de su Ley de Patrimonio, se procede por parte de la Abogacía del Estado a una nueva impugnación de la Disposición adicional 6ª del dicho texto, que reproduce la homónima del anterior⁴.

⁴ Disposición adicional sexta. Fincas de desconocidos procedentes de procesos de concentración parcelaria: 1. Las fincas que reemplacen a las parcelas cuyo dueño no fuese conocido durante un proceso de concentración parcelaria se incluirán también en el acta de reorganización de la concentración parcelaria, haciéndose constar aquella circunstancia y consignando, en su caso, las situaciones posesorias existentes. Tales fincas, sin embargo, no serán inscritas en el Registro de la Propiedad mientras no aparezca su dueño o fuese procedente inscribirlas a nombre de la Comunidad Autónoma. 2. El departamento competente en materia de concentración parcelaria está facultado, dentro de los cinco años siguientes a la fecha del acta, para reconocer el dominio de estas fincas a favor de quien lo acredite suficientemente y para ordenar en tal caso que protocolicen las correspondientes rectificaciones del acta de reorganización...

Siendo idéntica la regulación, las partes reproducen los argumentos utilizados para impugnar o defender la anterior, con matizaciones y ligeros cambios.

Así, la Abogacía del Estado refina su argumentación replicando frente a la conexión de la norma debatida con la regulación aragonesa de la sucesión legal y los abintestatos, que la atribución al Estado de la propiedad de los inmuebles vacantes es una derivación de las antiguas regalías que, «con la objetivación del poder y la fusión de los derechos mayestáticos en la noción única del poder soberano» (STC 58/1982) pasan al Estado central y no a sus partes, cualquiera que sea la forma jurídica en que éstas se hayan concretado: «En definitiva, no puede pretender la Comunidad Autónoma de Aragón sostener su competencia para la atribución de la propiedad de los bienes inmuebles abandonados en la competencia para la conservación, modificación y desarrollo de su Derecho civil foral, porque al tiempo de aprobación de la Constitución esta institución no se hallaba regulada en él, sino que ha sido tradición en el Derecho civil patrio su regulación en el Derecho civil común».

A ello contesta la Letrado de la Comunidad autónoma aragonesa con los mismos argumentos utilizados anteriormente: la pertenencia de la cuestión de los bienes vacantes al ámbito del Derecho civil, la competencia en legislación civil de la Comunidad aragonesa en cuanto Comunidad con Derecho foral. Su asunción en el Estatuto de autonomía aragonés, y la no vulneración de los límites de la «conservación, modificación y desarrollo» en virtud de la conexión existente con la regulación de la sucesión legal y la atribución de los abintestatos sin herederos a la propia Comunidad.

Por su parte, la representación de las Cortes de Aragón presentó sus alegaciones, repitiendo la idea de que no hay invasión del título estatal derivado del 149.1.18ª (Regulación del Patrimonio), pues en la norma aragonesa no se está determinando el Patrimonio de la Administración del Estado, sino regulando la actuación administrativa en procedimientos de concentración parcelaria, competencia asumida por la Comunidad, y repite la idea de que no se priva a la Administración estatal de bien alguno, sino que simplemente se «adscribe» a la Comunidad aragonesa. A mayor abundamiento, la falta de apoyo competencial en el art. 149.1.18ª CE lo ratifican las Cortes Generales, que establecieron que el artículo 17 de la Ley 33/2003 «... se dicta al amparo del artículo 149.1.8 CE, dada la naturaleza civil de su contenido, y no en aplicación del artículo 149.1.18 CE, al no considerar que se trate de una materia relativa a las bases del régimen jurídico de la Administraciones públicas». Estamos por tanto ante una competencia, la legislación en materia civil, asumible por las Comunidades con Derecho foral, y por tanto Aragón, al amparo del 149.1.8ª CE, en los límites de la conservación, modificación y desarrollo, este último permitido por la conexión de la materia con la sucesión legal y los abintestatos, que aparece regulada por el Derecho aragonés.

V. LA DECISIÓN DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL Y SU ARGUMENTACIÓN

5.1. LA DECISIÓN FRENTE A LA LEY NAVARRA

En primer lugar, el TC en la sentencia 40/2018, Fundamento jurídico 2º, concreta el ámbito de la discusión a una controversia competencial entre el Estado y la Comunidad autónoma, por lo cual se hace necesario precisar qué materia es la regulada por los preceptos impugnados, al objeto de determinar el campo competencial de que se trate: «Los preceptos debatidos de la Ley Foral 14/2007 se inscriben dentro del título II titulado «adquisición», en el capítulo I «adquisición de bienes y derechos, y en la Sección Primera «formas y negocios jurídicos de adquisición», esto es, regulan la adquisición por la Comunidad Foral de la propiedad de los inmuebles vacantes y de los saldos y depósitos abandonados, siendo necesario observar que esta misma materia ha sido regulada por los artículos 17 y 18 de la Ley 33/2003, de 23 de noviembre, de patrimonio de las administraciones públicas».

Para el correcto encuadramiento competencial de la cuestión el TC se remite a la ya antigua STC 58/1982, de 27 de junio, en relación con el artículo 43.2 del entonces vigente Estatuto de Autonomía de Cataluña, que contenía una reserva de ley para la regulación del patrimonio y la administración, defensa y conservación del mismo. Este precepto «... no podía considerarse una norma atributiva de una competencia exclusiva a la Comunidad Autónoma, pues ello permitiría derogar la regulación que el Estado puede dictar en ejercicio de las competencias concernidas por la regulación autonómica de su patrimonio, tales como la legislación civil, las bases del régimen jurídico de las administraciones públicas o la legislación básica en materia de concesiones administrativas».

Desdeñándose la naturaleza administrativa del ámbito material en el que se ubican los preceptos impugnados, su verdadera naturaleza, al regular la forma de adquirir la propiedad, es la de unas normas de Derecho civil, «...y así, de hecho, lo ha afirmado la doctrina constitucional en relación a las normas estatales que han regulado la adquisición de la propiedad de los bienes vacantes por las Administraciones públicas» (Fundamento jurídico 3º).

A continuación el TC se desdice de la doctrina sentada por la primera sentencia que se dictó sobre el problema, la STC 58/1982, de 27 de julio, que hacía radicar la legitimidad de la regulación estatal en la materia (arts. 21 y 22 de la Ley de patrimonio del Estado, entonces vigente) y la consiguiente inconstitucionalidad de la regulación autonómica de la adquisición de la propiedad de los bienes vacantes «... no se hizo descansar en un título competencial concreto sino, directamente, en la soberanía “que corresponde al Estado en su conjunto y no a ninguna de las instituciones en concreto”, lo que llevó a este Tribunal a

afirmar que, si bien los bienes vacantes podían ser atribuidos a entes distintos de la Administración central, solo el Estado podía modificar la actual atribución (FJ 3)». Solución que la indicada STC apoyaba en un argumento histórico, el de que los bienes vacantes o sin dueño se habían incorporado al patrimonio del Estado en 1835, por la Ley de Mostrencos, cuando se le atribuyeron los derechos que anteriormente pertenecían a la Corona. De ahí que la atribución a las Comunidades Autónomas de los bienes que ya pertenecían al Estado como atributo de la soberanía solo podía hacerse por el Estado.

A partir de este carácter de bienes mostrencos de los abandonados, vacantes y sin dueño, es fácil trasladar la cuestión al ámbito del Derecho civil, puesto que de derecho de propiedad, o su ausencia, se estaba hablando. Ahora bien, la ubicación del problema en el campo del Derecho civil y en la competencia relativa «legislación civil» no planteó problemas ante la siguiente cuestión de constitucionalidad que se planteó, que fue la derivada de la Ley de concentración parcelaria de Castilla-León, que procedía a la adjudicación a la Comunidad de las parcelas cuya titularidad no estuviese determinada, mereciendo por ello el calificativo de «abandonadas» o «vacantes». Para combatir esta atribución, al Estado no le hacía falta recurrir a títulos competenciales distintos del Derecho civil, pues la Comunidad autónoma castellanoleonés no es foral, por lo que no puede acceder a dicha competencia civil. Por este motivo el TC pasa a afirmar taxativamente, en la STC 150/1998, de 2 de julio, Fundamento jurídico 3º, que «la regulación de los bienes vacantes, sin dueño o mostrencos, tenía naturaleza civil, por lo que el título competencial más específico para regularlos era el de legislación civil que correspondía al Estado ex artículo 149.1.8 CE, sin perjuicio de la conservación, modificación y desarrollo por las Comunidades Autónomas de su Derecho civil».

Posteriormente, la civilidad de la materia es afirmada por la regulación sobre bienes mostrencos contenida en los artículos 21 y 22 de la Ley 33/2003, de 23 de noviembre, de patrimonio de las Administraciones públicas, preceptos estos que sustituyen a los artículos 17 y 18 LPE y 29.2 de la Ley general presupuestaria.

En cualquier caso, una vez se ha calificado de «civil» la materia de los bienes vacantes y abandonados, entra en juego su asumibilidad por las Comunidades que gozasen de Derecho foral a la entrada en vigor de la Constitución, conforme al art. 149.1.8ª CE. Asumida por Navarra en el artículo 48.2 LORAFNA, la posibilidad de creación de nuevas normas civiles se admite en los términos de la consolidada doctrina constitucional sobre el significado de la expresión «desarrollo» del derecho civil foral a que se refiere el artículo 149.1.8 CE: «Ya la STC 88/1993, de 12 de marzo, FJ 1, advierte que los conceptos de «conservación, modificación y desarrollo», a que se refiere el artículo 149.1.8 CE, son «los que dan positivamente la medida y el límite primero de las competencias así atribuíbles y ejercitables y con arreglo a los que habrá que apreciar –como después haremos– la constitucionalidad o inconstitucionalidad de las normas en tal

ámbito dictadas por el legislador autonómico. La ulterior reserva al Estado, por el mismo artículo 149.1.8 CE, de determinadas regulaciones “en todo caso” sustraídas a la normación autonómica no puede ser vista, en coherencia con ello, como norma competencial de primer grado que deslinde aquí los ámbitos respectivos que corresponden al Estado y que pueden asumir ciertas Comunidades Autónomas, pues a aquel –vale reiterar– la Constitución le atribuye ya la “legislación civil”, sin más posible excepción que la “conservación, modificación y desarrollo” autonómico del Derecho civil especial o foral».

Y más adelante (Fundamento jur. 6º) se indica, siguiendo a la STC 88/1993, de 12 de marzo, que el desarrollo de los Derechos civiles forales «... no debe vincularse rígidamente con contenido actual de la Compilación u otras normas de su ordenamiento. Cabe, pues, que las Comunidades Autónomas dotadas de Derecho civil foral o especial regulen instituciones conexas con las ya reguladas en la Compilación dentro de una actualización o innovación de los contenidos de esta según los principios informadores peculiares del Derecho foral. Lo que no significa, claro está, en consonancia con lo anteriormente expuesto, una competencia legislativa civil ilimitada *ratione materiae* dejada a la disponibilidad de las Comunidades Autónomas.

Esta «conexión» se lleva a cabo, según afirmó mucho después la STC 95/2017, de 6 de julio, refiriendo el criterio de la conexión al Derecho civil propio en su conjunto, es decir que no es preciso que se apoye en el concreto contenido de la regulación existente, sino en «otra institución que sí formase parte del mismo o en relación a los principios jurídicos que lo informan (FJ 4)». Es por tanto un criterio muy amplio, que además se interpreta con magnanimidad.

Tampoco incide la materia de los bienes vacantes en el núcleo de materias reservadas con absoluta exclusividad al Estado, con lo que el camino del desarrollo normativo queda expedito.

A continuación el Fundamento jurídico 7º expone la evolución normativa de los bienes vacantes, advirtiendo que el argumento principal para el desarrollo legislativo civil foral en la materia descansa en la conexión con los abintestatos. Hay una fantásica relación con la regulación del Fuero Nuevo sobre propiedad y posesión⁵, pero enseguida vuelve el TC a la conexión con el tema de abintestatos: «En definitiva, existen dos clases de bienes vacantes, los que no tienen dueño conocido y los que aun teniéndolo, dejan de tenerlo por haber fallecido su titular sin herederos testamentarios o intestados. La Compilación de Navarra regula

⁵ Dice la sentencia: «Para comprobarlo, basta reparar, como aduce el representante del Gobierno de Navarra, en que la actual Compilación navarra ordena los bienes (libro tercero del Fuero Nuevo) y la propiedad y posesión de las cosas (título I del libro tercero del Fuero Nuevo) y, en particular la adquisición de la propiedad (ley 355 del Fuero Nuevo) y la usucapión (leyes 356 del Fuero Nuevo y siguientes), incluso respecto de los bienes de las entidades públicas (ley 358 del Fuero Nuevo)».

este segundo tipo de bienes vacantes, lo que implica una conexión con el primero y justifica la competencia en materia civil, de acuerdo con la doctrina de la conectividad formulada por este Tribunal respecto a la interpretación del artículo 149.1.8 CE».

Sentado esto, la consecuencia resulta evidente, por lo que la Sentencia concluye: «... pueden utilizarse los mismos argumentos que ya hemos esgrimido al enjuiciar su competencia legislativa en la de la adquisición de los inmuebles sin dueño conocido, respecto de la legitimidad del legislador autonómico para regular esta materia, es decir, su clara conexión con las normas sobre los modos de adquirir la propiedad y concretamente, con los llamados “abintestatos” (ley 304.7 del Fuero Nuevo)... como ya dijimos (STC 204/2004, de 18 de noviembre, FJ 8)... ha de aplicarse necesariamente el artículo 149.1.8 CE y, en consecuencia, declarar que la Comunidad Foral Navarra tiene competencia para desarrollar la regulación de otros tipos de bienes vacantes, además de los abintestatos que contempla el Fuero Nuevo (ley 304.7)».

Lo que desemboca en la constitucionalidad de la ley navarra, constitucionalidad que no es, me temo, ni clara ni evidente: Un voto particular de cinco magistrados encabezados por don Pedro José González-Trevijano Sánchez⁶ nos indica que esta sentencia, como otras en la materia, es aprobada por la escueta mayoría de 7 sobre 12. Voto particular que se repite en la STC 41/2018, que veremos a continuación.

5.2. LA DECISIÓN DEL TRIBUNAL FRENTE A LA LEY ARAGONESA

El TC en la sentencia 41/2018 concreta el ámbito de la discusión en la misma controversia competencial entre el Estado y la Comunidad autónoma planteada en la anterior STC 40/2018: en la supuesta vulneración del orden constitucional de competencias, esencialmente por contener la ley aragonesa una regulación relativa al destino de las fincas procedentes de procesos de concentración parcelaria sin dueño conocido contraria a la fijada para los bienes inmuebles vacantes por el artículo 17 de la Ley 33/2003 del patrimonio de las Administraciones públicas. Tal competencia correspondería al Estado por la competencia exclusiva en materia de legislación civil que le reconoce el artículo 149.1.8 CE, como confirma la Disposición final segunda de esta Ley 33/2003: «La contradicción estriba en que las normas aquí impugnadas y el artículo 17 de la Ley 33/2003 atribuyen la titularidad de los mismos bienes a entidades territoriales distintas: a la Comunidad Autónoma de Aragón y a la Administración general del Estado,

⁶ «Voto particular que formula el Magistrado don Pedro José González-Trevijano Sánchez respecto de la Sentencia dictada en el recurso de inconstitucionalidad núm. 572-2008, al que se adhieren los Magistrados don Andrés Ollero Tassara, don Antonio Narváez Rodríguez, don Alfredo Montoya Melgar y don Ricardo Enríquez Sancho».

respectivamente». La inconstitucionalidad de la norma aragonesa ocurre no por carecer de competencia en materia civil, sino por su extralimitación en la «conservación, modificación y desarrollo» del Derecho civil propio atribuidas a Aragón en el artículo 71.2 del Estatuto de Autonomía de Aragón, vulnerando con ello la competencia exclusiva del Estado sobre legislación civil del artículo 149.1.8 CE.

Tras encuadrar la cuestión en la contradicción entre los textos de la Disposición adicional 6ª de la Ley 5/2011 (igual disposición en el Texto Refundido por Decreto legislativo 4/2013), y del art. 17 de la Ley de Patrimonio de las Administraciones públicas, señala el TC que la norma impugnada reproduce el artículo 205 de la Ley de Reforma y desarrollo agrario de 12 de enero de 1973, sustituyendo al Estado por la Comunidad Autónoma de Aragón, a la que atribuye las fincas de reemplazo procedentes de procesos de concentración parcelaria sin dueño conocido o cuyo dueño no aparece en cierto plazo de tiempo. Esto supone una contradicción con lo que dispone la norma estatal, Ley 33/2003, según la cual estos bienes sin dueño pertenecen al Estado. Se resumen las dos posiciones, la de la Abogacía del Estado alegando la competencia estatal, ya por el título de la legislación civil (149.1.8ª CE), por el de «Hacienda general y Deuda del Estado» (149.1.14ª) o por el de las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas (149.1.18ª). La de la Comunidad autónoma, básicamente alegando competencia en materia civil en base al primero de los preceptos de la CE citados y a su asunción en el art. 71 del Estatuto de autonomía aragonesa. En suma, estamos ante un dilema competencial.

Hace a continuación el TC un repaso a la evolución jurisprudencial en torno a este problema competencial, al principio con la STC 58/1982, de 27 de julio, contra la Ley catalana que se atribuía los mostrencos, que declara la inconstitucionalidad de la misma por contraria a los arts. 21 y 22 de la anterior Ley de Patrimonio del Estado, pues estaríamos ante una competencia estatal de origen histórico, con base en las regalías medievales y con cita del Decreto de Carlos III de 27 de noviembre de 1785, en la Novísima Recopilación (10, 22, 6). A continuación, la STC 150/1998, de 2 de julio, recaída en el recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra la Ley 14/1990, de las Cortes de Castilla y León, de 28 de noviembre, de concentración parcelaria: Aquí tenemos un cambio de fundamentación, pues la inconstitucionalidad se declara por falta de competencia en materia civil de dicha Comunidad autónoma, que no es de las forales. Ratifica esta concreción a la materia civil la STC 204/2004, de 18 de noviembre, que al resolver dos cuestiones de inconstitucionalidad planteadas en relación con el artículo 29.2 del Real Decreto Legislativo 1091/1988, TR de la Ley general presupuestaria, declara en relación con los bienes abandonados por sus titulares: «[E]l Estado... los adquiere en este caso por atribución de la Ley, modo específico de adquirir bienes y derechos por el Estado... contemplado hoy con carácter general para las Administraciones públicas en la Ley 33/2003, de 3 de noviem-

bre, del patrimonio de las Administraciones públicas (art. 15). De forma que esta regla atributiva, expresamente establecida por el legislador, constituye una excepción al régimen general dispuesto en el Código civil de adquirir la propiedad de los bienes muebles por ocupación (art. 610 CC)».

Una vez encuadrada la cuestión en el ámbito civil, la resolución del problema planteado por la ley aragonesa (y antes por la navarra) es fácil. Como señala el Fundamento jurídico 4º de la Sentencia, el artículo 149.1.8 CE legitima al Estado para dictar normas civiles, «sin perjuicio de la conservación, modificación y desarrollo por las Comunidades Autónomas de los derechos civiles, forales o especiales allí donde existan», lo que consagra la garantía de foralidad. Esta garantía consiste en que los Estatutos de las Comunidades Autónomas en cuyo territorio rigieran Derechos civiles forales a la entrada en vigor de la Constitución pueden atribuir a dichas Comunidades Autónomas competencia para su *conservación, modificación y desarrollo* (STC 88/1993, FJ 1), competencia que puede ser asumida en sus respectivos Estatutos de Autonomía; en este sentido, y de conformidad con el artículo 71.2 EAAr, corresponde a la Comunidad Autónoma de Aragón la competencia exclusiva para dictar las reglas de «conservación, modificación y desarrollo del Derecho Foral aragonés, con respeto a su sistema de fuentes».

Sentado lo anterior, el sentido del concepto constitucional «desarrollo» del Derecho civil propio nos dice el TC que «debe ser identificado a partir de la ratio de la garantía autonómica de la foralidad civil que establece [el art. 149.1.8 CE]» (STC 88/1993, FJ 3). Más en concreto, hay un reconocimiento constitucional de «la vitalidad hacia el futuro de tales ordenamientos preconstitucionales» (STC 88/1993, FJ 3), lo que permite, según la STC 133/2017, FJ 4, con cita de la misma STC 88/1993, FJ 3, «... una ordenación legislativa de ámbitos hasta entonces no normados por aquel Derecho, pues lo contrario llevaría a la inadmisibile identificación de tal concepto con el más restringido de “modificación”. El “desarrollo” de los Derechos civiles forales o especiales enuncia, pues, una competencia autonómica en la materia que no debe vincularse rígidamente al contenido actual de la Compilación u otras normas de su ordenamiento. Cabe, pues, que las Comunidades Autónomas dotadas de Derecho civil foral o especial regulen instituciones conexas con las ya reguladas en la Compilación dentro de una actualización o innovación de los contenidos de esta según los principios informadores peculiares del Derecho foral». En definitiva, cabe un crecimiento de los Derechos forales siempre que las nuevas normas guarden una relación de conexión suficiente con institutos ya disciplinados en el respectivo Derecho: es el criterio de conexión.

Este criterio de conexión viene dado por la regulación de la sucesión legal y de los llamados abintestatos (sucesiones sin herederos legales, quedando como último heredero la Administración). Pues bien, la sentencia que nos ocupa admite sin reservas que esta institución es propia del Derecho civil aragonés, en el Fundamento jurídico 6º: «Es indiscutible que la sucesión en defecto de parientes

y cónyuge se encontraba recogida en el Derecho civil aragonés compilado con anterioridad a la promulgación de la Constitución. Así se incluía en la compilación de Derecho civil aragonés de 1967 al regular el régimen jurídico de los llamados “abintestatos”, o lo que es lo mismo, la sucesión intestada a favor de la Comunidad Autónoma. Esa regulación está ahora prevista en los artículos 535 y 536 del referido Código, como ya hemos mencionado» (se refiere al Código de Derecho foral aragonés, actualmente vigente). El TC da por buena la existencia de la institución conexa, pero olvida que el llamamiento a la Comunidad autónoma es muy reciente: El texto original de la Compilación de 1967 no contiene un llamamiento intestado a la Comunidad autónoma en caso de fallecimiento de aragoneses, y únicamente conserva la sucesión intestada a favor del Hospital de Nuestra Sra. de Gracia como excepción a la normativa del Código y verdadero (y único) antecedente de la sucesión intestada a favor de la Comunidad Autónoma de Aragón. Aun así, el TC termina su razonamiento estatuyendo al comienzo del Fundamento 7º: «7. Pues bien, es posible apreciar que esa conexión existe, lo que permite excluir la vulneración competencial denunciada», lo que acarrea la constitucionalidad de los preceptos de la ley aragonesa, al igual que sucedía con la ley navarra, tratándose –como se puede comprobar– de un razonamiento paralelo.

VI. UNA VISIÓN CRÍTICA DE LA JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL SOBRE BIENES VACANTES

Para empezar esta nota crítica, la constitucionalidad de estos desarrollos forales no es, me temo, ni clara ni evidente. Ya se vio la existencia de voto particular de cinco magistrados encabezados por don Pedro José González-Trevijano Sánchez⁷ a la STC 40/2003, voto particular que se repite en la STC 41/2018, siendo ambas sentencias aprobadas por la escueta mayoría de 7 sobre 12, lo que indica que la cuestión sigue siendo discutible.

La razón dada para la disidencia no está en la naturaleza de la materia debatida, coincidiendo los magistrados disidentes en que se trata de materia de Derecho civil, y por tanto de una competencia legislativa asumible por las Comunidades forales, sino en la falta de conexión. Nos dice González-Trevijano que ambas instituciones, abintestatos y bienes vacantes, difieren, pues la sucesión abintestato sería una institución típica del Derecho sucesorio, que se configura como

⁷ «Voto particular que formula el Magistrado don Pedro José González-Trevijano Sánchez respecto de la Sentencia dictada en el recurso de inconstitucionalidad núm. 572-2008, al que se adhieren los Magistrados don Andrés Ollero Tassara, don Antonio Narváez Rodríguez, don Alfredo Montoya Melgar y don Ricardo Enríquez Sancho».

criterio ordenador de la sucesión ante la ausencia de un testamento válido que recoja la voluntad del causante. En cambio, «...la atribución de los bienes inmuebles vacantes se relaciona con su condición de abandonados, esto es, que carecen de dueño porque no lo han tenido nunca o por el abandono o renuncia de su anterior propietario... Es, por tanto, una cuestión relacionada con la atribución legal de la titularidad como parte del régimen jurídico de este tipo de bienes, los inmuebles vacantes. Creo que lo anterior pone de manifiesto que se trata de instituciones diferentes». Ambas Comunidades autónomas por tanto, teniendo competencia civil, habrían sobrepasado el límite de la necesaria «conexión» que permitiese el desarrollo del Derecho foral correspondiente.

Frente a esto, estimo que la adquisición por parte de la Administración tanto de los bienes vacantes como de los abintestatos tiene un origen común, y que la materia solo recientemente es parte del Derecho civil. Me explico, ambas instituciones, los bienes vacantes y los que no tienen heredero, son el mismo tipo de bienes, los que no tienen dueño, y su origen está en las regalías medievales, derechos especiales del monarca que derivan de su naturaleza soberana.

Por este engarce en la soberanía, no se trata ni en un caso ni en otro de una materia genuinamente civil, sino perteneciente al ámbito del Derecho público, en una zona mixta entre el Derecho administrativo y el fiscal, como ocurría en sus orígenes romanos, en el que estos bienes vacantes caían en el ámbito del Derecho romano regulador del Fisco como tesoro del emperador, y de los bienes que lo integran. La evolución jurídica nos ha llevado a considerar la adquisición del abintestato por parte de la Administración mediante sucesión legal como tema de Derecho civil. Pero por este motivo, tanto se puede decir que el carácter civil de la sucesión legal del Estado arrastra hacia el Derecho privado a los bienes vacantes, como que el carácter propio de los mostrencos de tratarse de bienes del Patrimonio del Estado, regulados por el Derecho público, arrastra hacia este ámbito (más precisamente, hacia el Derecho administrativo) a los abintestatos, en cuanto que bienes sin dueño.

El origen común de mostrencos y abintestatos aparece tratado en mi obra *La sucesión legal del Estado*⁸, en la que señalo que los bienes sin dueño conocido o sin dueño actual han recibido diversas denominaciones en nuestro Derecho histórico, como las de *mostrencos*, *vacantes* y «de ninguno» o *nullius*⁹. Si la carencia de dueño se debe a que el causante ha muerto sin herederos, voluntarios o legales, entonces sus bienes componen una herencia vacante, también llamada «un abintestato».

⁸ LACRUZ MANTECÓN, Miguel L., *La sucesión legal del Estado*, Reus, Madrid, 2017.

⁹ La terminología y denominaciones de estos bienes, especialmente la de «mostrencos», aparecen en mi monografía *Los Bienes Mostrencos en Aragón. (Estudio histórico y actual)*, El Justicia de Aragón, Zaragoza, 2012. Este trabajo es, en realidad, la «segunda parte» de lo que sería un estudio sobre la atribución pública de los bienes sin dueño.

Este origen se remonta al Derecho romano más antiguo, en el que las herencias sin heredero eran ocupadas por la *gens* del fallecido, y luego ingresaban en el Fisco, ello unido en la Edad Media con la doctrina del dominio eminente, conforme a la cual el rey es el titular de todos los bienes (y en particular de todas las tierras) del Reino, por derecho de conquista. MANRESA¹⁰ considera como teoría íntimamente relacionada con la anterior la de la «consolidación», procedente del derecho feudal, en el que la sucesión en las herencias vacantes era una regalía soberana: El rey tenía el dominio eminente sobre todos los bienes sitos en el territorio, y por consecuencia, cuando quedaban éstos sin dueño, se verificaba a favor del Reino una especie de consolidación.

Estamos ante el origen de esta atribución de los bienes sin dueño en las regalías, como ya indicó la STC 58/1982, al señalar que la atribución al Estado de la propiedad de los bienes inmuebles vacantes es una derivación de las antiguas regalías que, «con la objetivación del poder y la fusión de los derechos mayestáticos en la noción única del poder soberano» pasan al Estado central y no a sus partes. La doctrina de las regalías se expone por Juan BODINO¹¹ en sus *Seis libros de la República* como uno de los signos del Príncipe Supremo (soberano), de la supremacía y por tanto de la soberanía, como podemos ver en el capítulo X del libro I, *De las verdaderas señales de la suprema autoridad*, y en particular, la adquisición de los bienes vacantes: «Muchos ponen también entre las señales de la suprema autoridad ocupar y enseñorearse de los bienes vacantes, sean posesiones comunidades, que casi en todas partes son atribuidos a los Señores particulares».

Para el Derecho castellano, CASTILLO DE BOVADILLA¹², dentro de las instrucciones para los corregidores, indica la siguiente: «... pero los mostrencos y cosas perdidas, de que no parecen dueños, aunque se aplican a la Cámara Real, no pertenecen á los Señores en conciencia, ni en justicia, si no se comprehendiesen en sus Privilegios, ò tuviesen costumbre de llevarlos. 133. Estos mostrencos he visto, que llevan en muchas ciudades los Conventos de la Trinidad, y de la Merced, por privilegios, y costumbre, que de ello tienen...». Intenta el autor combatir la posibilidad (usual en Aragón) de que los señores hiciesen suyos los mostrencos por entender que esta regalía venía comprendida dentro de la jurisdicción que se les había concedido. Más adelante, para los abintestatos, señala el autor: «Falencia¹³ XCVIII. es, que aunque al Rey, y a su Fisco pertenece la sucesion, y herencia de los bienes vacantes del que muere sin heredero; pero al Señor

¹⁰ MANRESA Y NAVARRO, José M.^a, *Comentarios al Código civil español*, tomo VII, Instituto editorial Reus, Madrid, 1956, pág. 223.

¹¹ BODIN (o BODINO), Jean, *Los Seis libros de la República*, traducidos de lengua francesa y emendados catholicamente por Gaspar de Añastro e Ysunza, En Turin, Herederos de Bevilaqua, 1590, pág. 143.

¹² CASTILLO DE BOVADILLA, *Políticas para Corregidores y Señores de vassallos en tiempo de paz y de guerra*, Madrid, en la imprenta de Joachim Ibarra, Año de 1759, págs. 562 y 578.

¹³ «Falencia» significa excepción.

de Vassallos no le pertenece este derecho, aunque se le hayan concedido las preeminencias Reales; porque la dicha sucesion no es fruto de jurisdiccion, ni del mero, y mixto imperio, sino de la dignidad Real, aunque Baldo, y otros tuvieron lo contrario».

Entre los juristas de la Corona de Aragón que tratan el tema destaca el zaragozano, y lugarteniente del Justicia, Pedro Calixto RAMÍREZ¹⁴, en cuya enumeración de las regalías se comprende la de los bienes vacantes: *Decimo, ratione huius supremi domini ad Regem pertinent bona vacantia*. RAMÍREZ identifica estos bienes vacantes como aquellos a los que no se les descubre o halla dueño, en primer lugar los abintestatos, y también en otros supuestos en los que sobre los antedichos bienes (los beneficiarios) son excluidos por el Fisco (... *in praedictis bonis fiscus excluditur*). Se refiere aquí a supuestos de herencias caducas para los casos de indignidad o incapacidad para suceder, así como los casos de los bienes del declarado hereje o sodomita. Además de los anteriores, y en segundo lugar, pueden calificarse de bienes vacantes aquellos que han sido abandonados, poniéndose como ejemplo los naufragios, «bienes mostrencos», que terminadas las diligencias previstas por la ley para la búsqueda de su dueño, corresponden al rey. La consideración práctica de estos *iura regalia* en la doctrina lo será, ante todo, de ingreso fiscal.

La finalidad de esta atribución está, en último término, en la recuperación por la comunidad de bienes sin dueño, con el criterio utilitario de su aprovechamiento. La adquisición tiene lugar por parte de instancias públicas, ya sea el rey, ya el Estado, que van a utilizar directamente los bienes o van a concederlos a ulteriores utilizadores. Desde el punto de vista del Derecho administrativo señala CHINCHILLA MARÍN¹⁵ que el punto de arranque de las adquisiciones de bienes vacantes por el Estado está en el principio de *nulla res sine domino* y la preocupación «... porque todo, y especialmente la tierra, tenga un propietario. De ahí deriva la necesidad de asegurar el destino dominical de los bienes, y de procurárselo en consecuencia a los que pertenecen a personas que mueren sin disponer sobre su herencia y sin herederos legítimos». Frente a quienes opinan que la adquisición por el Estado se fundamenta en una presunta voluntad del causante, afirma que la ley llama al Estado no porque presuma que forma parte del círculo, aun alejado, de afectos del causante, sino porque es el representante de la

¹⁴ RAMÍREZ, Pedro Calixto, *Analyticus tractatus de lege regia, qua, in principes suprema & absoluta potestas translata suit: cum quadam corporis politici ad instar phisici, capitis, & membrorum connexione*, Zaragoza, Ioannem à Lanaja & Quartanet, 1616, págs. 217 y ss. Este Tratado es considerado por MORALES ARRIZABALAGA, (*Pacto, Fuero y libertades*, cit., pág. 111) como uno de los hitos en la reflexión jurídica sobre la constitución jurídica de la monarquía española, crítico además con las leyendas de los Fueros de Sobrarbe y otras invenciones.

¹⁵ CHINCHILLA MARÍN, M.^a, Carmen, *Bienes patrimoniales del Estado*, Marcial Pons, Madrid, 2001, pág. 246.

comunidad, «... y a esta, es decir a todos, deben pertenecer las cosas que no son de nadie». Se trata, en último término, de favorecer el disfrute de las cosas que ya no tienen dueño por la comunidad, cabe añadir que de una forma ordenada y eficaz, evitando querellas y violencias.

Este origen común de la atribución de los bienes vacantes y de las herencias sin heredero, en ambos casos por una razón de dominio eminente o soberanía, llevan a concluir que, en términos históricos, y refundidos todos los Reinos españoles en el actual Estado español o Reino de España, hay más razones en contra que a favor de la competencia autonómica sobre los bienes sin dueño.

Otra cosa es que la cuestión se haya reconducido en la actualidad a la de una distribución competencial entre el Estado y las Comunidades de condición foral, para lo que se ha incluido en el ámbito del Derecho civil, calificación que en su significación actual no tiene nada que ver con el origen de la figura, momento en que esta se movía más bien en el ámbito del Derecho público y que por ello resultaría hoy mejor ubicada en el Derecho administrativo.

A esta huida del Derecho histórico (y por tanto del verdadero Derecho foral) se suma la jurisprudencia constitucional, como podemos ver en la sentencia aragonesa, STC 41/2018, Fundamento jurídico 3º: «Por consiguiente, puede afirmarse que en origen la regulación de los bienes vacantes –ya fueran muebles o inmuebles– fue la misma y surge de la necesidad de adscribirlos dominicalmente. Pero dicho lo anterior, también hay que aclarar, de conformidad con lo alegado por el Letrado de las Cortes de Aragón, que la invocación de la STC 58/1982 y el origen histórico de la regla de atribución al Estado de los bienes mostrencos, abintestatos y vacantes de la Novísima Recopilación de 1785, de la Ley de mostrencos de 1835 o de la Ley de patrimonio del Estado de 1964, difícilmente puede servir, en el momento actual, como criterio de delimitación de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas a los efectos del encuadramiento competencial de la cuestión discutida».

En definitiva, que son otros tiempos, y que lo que prima hoy es el desarrollo de los Derechos forales: para ello es preciso ubicar la materia de los bienes sin dueño –todos, los vacantes y los abintestato– en la materia del Derecho civil. Lo que es perfectamente posible, relacionando la adquisición de los abintestatos por la Administración que sea (estatal o autonómica) con la sucesión legal, materia genuinamente civil, y de ahí extendiendo esta naturaleza a los otros bienes sin dueño, los vacantes o abandonados, mediante el criterio de la conexión entre ambas instituciones.