

Sesión IV.

**LA SUCESIÓN LEGAL EN FAVOR DE LA
COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ARAGÓN**

PONENTE:

D. Miguel Lacruz Mantecón
PÁG. 241

COPONENTE:

Ilmo. Sr. D. Vitelio Tena Piazuolo
PÁG. 285

LA SUCESIÓN LEGAL EN FAVOR DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ARAGÓN.

D. MIGUEL LACRUZ MANTECÓN

Profesor Titular de Derecho Civil

SUMARIO: **1. Origen histórico del derecho del poder público sobre los abintestatos.** **2. La legislación histórica.** 2.1 *Precedentes legislativos remotos.* 2.2 *La legislación precodicial y el Código civil de 1889.* **3. Los derechos sucesorios de la Administración en la actualidad.** 3.1 *La sucesión de la Administración central.* 3.2 *La Ley de Patrimonio de 2003 y su Reglamento.* 3.3 *La sucesión de la Administración autonómica aragonesa: el Código Foral.* 3.4 *La legislación aragonesa de Patrimonio.* **4. Los abintestatos en el marco de las Autonomías: La justificación de la sucesión autonómica.** **5. El poder público como heredero: aceptación y repudiación de las herencias.** 5.1. *La utilidad de la sucesión hereditaria de la Administración.* 5.2 *La aceptación y repudiación de la herencia.* 5.3 *¿Puede el Estado repudiar el abintestato?* 5.4 *En particular, la repudiación en Aragón.* 5.5 *Valoraciones sobre la posibilidad de repudiación.* 5.6. *El archivo del expediente como solución.* **6. Los conflictos de leyes y el Reglamento europeo de sucesiones.** 6.1 *Las distintas regulaciones españolas del abintestato y el Reglamento.* 6.2 *Un supuesto particular: el Hospital de N^a Sra. de Gracia.* 6.3 *Volviendo a las raíces: los bienes en Estado distinto del correspondiente a la ley reguladora de la sucesión.*

1. Origen histórico del derecho del poder público sobre los abintestatos.

Comenzaré el examen de la cuestión desde un punto de vista no sucesorio, sino ceñido a la realidad de la existencia de bienes sin dueño. Los bienes sin dueño pueden serlo por varios motivos: ya porque nunca lo han tenido, como ocurre con el típico ejemplo de la perla que encontramos dentro de una ostra, ya porque lo tenían pero ya no lo tienen, lo que se produce cuando el bien se ha perdido, como si me encuentro una perla tirada en la calle, o es el dueño el que se ha perdido, lo que sucede sobre todo respecto de los bienes inmuebles, cuando

el dueño ha renunciado y se ha desprendido de la posesión del bien, o desconocemos qué es lo que ha pasado, pero de hecho el bien carece de dueño porque su posesión está vacía. Uno de los sucesos que generan esta desaparición de la titularidad sobre el bien es la muerte del dueño sin tener a nadie que continúe esta tenencia. Los bienes sin dueño conocido o sin dueño actual han recibido diversas denominaciones en nuestro Derecho histórico, así las de *mostrencos*, *vacantes* y “de ninguno” o *nullius*¹. Si se debe la carencia de dueño a que éste ha muerto sin herederos, voluntarios o legales, entonces sus bienes componen una herencia vacante, también llamada “un abintestato”.

El problema que plantean los bienes vacantes es el de la falta de aprovechamiento y por tanto la inaplicación económica del bien a las necesidades de la sociedad, tanto para la producción de recursos como la producción de ingresos para la Hacienda pública. Con la finalidad de evitar la indefinición acerca de su propiedad y que dicho bien fuera aprovechado, se podría pensar en su atribución al primer ocupante, o si se trata de bienes productivos, a quien realice la actividad de puesta en producción. Pero esto crearía otro problema, el de la competición y lucha entre las personas para su adquisición, aparte de la desvalorización que se produciría de todos los bienes de la misma categoría al ser su coste de adquisición cero. Por ello otra opción es atribuir estos bienes sin dueño a instancias públicas, al Estado o a alguna Administración, lo que evita el problema de la falta de titularidad, esquiva la desvalorización y procura la aplicación de los bienes a las necesidades sociales. Esta solución es la tradicionalmente preferida por los ordenamientos europeos, y también por el nuestro, sobre todo en cuanto a los inmuebles vacantes.

En la categoría de los bienes sin dueño están incluidos, como se ha dicho, los bienes de la herencia que no tiene heredero, denominados simplemente como “los abintestatos”. Se trata de aquellas sucesiones intestadas en las que no existen parientes o cónyuge que hagan suyos los bienes, o existiendo renuncian a la herencia. En el orden sucesorio, el Estado, y hoy también la Administración autonómica, ocupan el último lugar, lo que significa que, en defecto de los herederos legales, va a ser la instancia pública la que reciba la herencia. Si nos fijamos bien, en la realidad lo que ocurre es que estos bienes hereditarios dejan de tener dueño con la muerte del causante y no son luego adquiridos por nadie, porque no hay nadie para heredar, o si lo hay no quiere hacerlo. Son por ello bienes sin dueño, exactamente lo mismo que ocurre con el bien mostrenco, abandonado por su titular, o perdido, y del que se ignora la propiedad y la atribución a la instancia pública es la solución que se produce en ambos casos de bienes sin dueño.

El origen de esta atribución pública de la herencia vacante lo encontramos en el Derecho romano, aunque es un resultado ajeno a la sucesión romana pues en principio las XII Tablas no consideran que la instancia pública tenga un lugar en la sucesión *ab intestato* del ciudadano que no tenga herederos legítimos. Como

¹ La terminología y las denominaciones de estos bienes, especialmente la de “mostrencos”, aparecen tratadas en mi monografía *Los Bienes Mostrencos en Aragón. (Estudio histórico y actual)*, El Justicia de Aragón, Zaragoza, 2012.

advierte BETANCOURT², "...a partir de la legislación caducaria de Octavio Augusto, tales herencias (*bona vacantia*) las confiscaba el Erario Público en concepto de *caduca*; pero, si la herencia era deficitaria, se dejaba a los acreedores". Señalaba SCHULZ que conforme a la *lex Iulia de maritandis ordinibus*, si nadie reclamaba la herencia, ésta se atribuía al *aerarium populi Romani*, como *bona vacantia*, y, advierte GUILARTE ZAPATERO³, el Fisco o determinadas instituciones se hacían con los bienes en lugar o como si fueran herederos, *in loco heredis*.

En la Edad Media, el problema del bien inmueble sin dueño se resuelve con la doctrina del dominio eminente y de la consolidación del dominio, y con la de las regalías o derechos exclusivos del monarca. Para exponer el origen de la del dominio eminente hay que acudir al particular modo de concebir la propiedad inmobiliaria en la Edad Media, en la que existe la idea de que el propietario del suelo –de todo el suelo- del Reino lo es el que ostenta el poder, el soberano, quien concede dicha propiedad, unida a otros derechos, a sus señores feudales, produciéndose así una "desintegración" de la propiedad. El *ius commune* diferenciaba así dos tipos de "propiedad", o mejor, dominio, el *dominium utile* y el *directum*, siendo el primero producto de una concesión del titular del segundo. Como tal concesión, la propiedad de la tierra es una emanación de la soberanía, o más bien un desgajamiento de la misma. El resultado, en el mundo de los conceptos, es el de la división del dominio en eminente o directo, por un lado, e inferior o útil, por otro. Partiendo de una titularidad regia, la utilización de la tierra pasa a distintos concesionarios "en cascada": Del Rey al señor feudal, por éste a otro de inferior orden, hasta llegar al poseedor directo. Esta concepción de la propiedad inmueble como concesión "en cascada" parte de una atribución primaria al rey, y esta atribución lo es como soberano, y más en concreto como jefe del ejército, pues el modelo que explica dicha atribución primaria es el de la *occupatio bellica*: se ha adquirido porque se ha conquistado. Esto se ve claramente en el sistema inglés, en el que se parte de la adquisición de absolutamente todo el suelo por derecho de conquista, por Guillermo –precisamente "el Conquistador"-, en el año 1066, por lo que no hay ni puede haber inmuebles sin dueño, y no cabe ocupación de estos bienes pues nunca se hallarán genuinamente vacantes, libres o mostrencos, al tener siempre dueño, siquiera éste lo sea la Corona. Como destaca PUIG BRUTAU⁴: "Muchos autores han puesto de relieve la influencia que ejerció el feudalismo en la configuración de la *property* anglosajona, así como en el hecho de que el concepto de *ownership* o pleno dominio no convenga a la propiedad territorial ...La propiedad significaba señorío (*lordship*), fundado en la posesión o tenencia de la tierra concedida. La tierra se tenía como una mera incidencia en una relación

2 BETANCOURT, Fernando, *Derecho romano clásico*, Universidad de Sevilla, 3ª edición, Sevilla, 2007.

3 GUILARTE ZAPATERO, Vicente, "Artículos 956 a 958", en *Comentarios al Código civil y Compilaciones forales*, dir. Manuel Albaladejo, EDERSA, Madrid, 1989, pág. 286.

4 PUIG BRUTAU, José, *Estudios de D. comparado. La doctrina de los actos propios*, Ariel, Barcelona, 1951, pág. 39.

personal de mando y servicio”⁵. MANRESA⁶ 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 Estado 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 Estado una especie de “consolidación”. Esta idea de un absoluto dominio del monarca sobre el solar del reino por derecho de conquista se expandirá en el resto de Europa como “doctrina del dominio eminente” para justificar la recuperación por el poder real de las cuotas de soberanía que venían siendo ejercidas por los señores feudales en contra del interés del monarca.

Lo anterior se completa en la doctrina de las regalías, que volvió a la actualidad con la sentencia 58/1982 del Tribunal Constitucional, de 27 de julio, que recurrió a esta argumentación histórica para fundamentar su decisión sobre la ley catalana de Patrimonio. El problema en el que inciden las regalías es el de la pugna entre el rey y la nobleza por el poder absoluto, es decir, son uno de los argumentos que se usan para apoyar las pretensiones del rey. Por ello se efectúan catálogos de regalías distinguiendo bien cuáles de ellas serían delegables en la nobleza y cuáles exclusivas del rey. Las regalías se consideran por el francés Jean BODIN (Juan BODINO)⁷ 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*. El

⁵ Se trata de un modo de concebir la propiedad inmueble que choca con el sistema europeo continental posterior a la Revolución francesa. Estamos ante un modelo completamente distinto, que, aunque modernizado a mediados del siglo XIX y más adelante mediante las Leyes de propiedad de 1922 y 1925, se halla enraizado en la historia inglesa, en concreto en la conquista del reino por Guillermo el Conquistador en 1066, como nos señala WONNACOTT: “Sin embargo, la ficción de que Guillermo adquirió todo el reino por conquista está demasiado firmemente arraigada en el Derecho Inglés como para ser desalojada por meros hechos históricos... Esta ficción en particular tiene tres conclusiones lógicas, cada una de las cuales es reconocida y aceptada como parte del Derecho Inglés, y que pueden enunciarse como sigue: la primera, que no puede haber tierras alodiales (sin dueño); en segundo lugar, que la Corona es el señor feudal supremo de la tierra en todo el reino, de modo que la única tenencia reconocible es la que se lleva a cabo bajo la superior autoridad de la Corona, y, en tercer lugar, que la titularidad de todas las fincas en tenencia libre podrá ser acreditada por la posesión previa, aun sin ninguna prueba de su concesión legal... No hay tierra sin dueño en Inglaterra y Gales. Esta es la simple consecuencia a que da lugar la conquista... Si una persona quiere poseer legítimamente una finca hoy en día, debe hacerlo en virtud de la concesión hecha por Guillermo o uno de sus sucesores” (WONNACOTT, Mark, *Possession of land*, Cambridge University Press, 2006, pág. 35). Ahora bien, los clásicos ingleses destacan el aspecto de ficción de la anterior premisa, y así en particular BLACKSTONE (*Commentaries on Laws of England*, 13th. Edition, A. Strahan, Londres, 1800) nos advierte que la apropiación individual de bienes parte de actos ocupatorios también individuales, lo que se justifica ya a partir del contrato social, ya en el Derecho natural y el trabajo del hombre.

⁶ MANRESA Y NAVARRO, José M^a., *Comentarios al Código ...* editorial Reus, cit., pág. 223.

⁷ BODIN (en España 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. 221: “Pues no ay cosa mayor en la tierra despues de Dios, que los Principes supremos, que son establecidos por su diuina prouidencia, como sus lugartenientes, para mandar a los otros hombres ... Y para que se pueda conocer aquel que es supremo Principe es necesario saber sus sennales, que no sean comunes a los otros súbditos porque si fuesen yguales no habria Principe supremo”. A Bodin se le relaciona siempre con Aragón por recoger en su obra muchos ejemplos de hechos políticos aragoneses, como los citados, así como por reproducir la fórmula de juramento del Fuero de Sobrarbe: “Y con todo quanto fe escriuia del Reyno de Aragon la forma antigua que se tenia en la elecion de los Reyes no se guarda mas. SI el Rey no haze Junta de estados, como me a referido vn caballero Español. La forma era que vn ministro, que ellos llaman la justicia de Aragon dize al Rey estas palabras: *Nos que valemos tanto como vos y podemos mas que vos, vos elegimos rey con estas, y estas condiciones, entre vos y nos, uno que manda mas que vos*”. Sin embargo no cree en la realidad de estas palabras pues, señala, no puede ser cierta esta elección si es el mismo rey el que convoca las cortes que le eligen.

holandés REGNERUS SIXTINUS⁸ nos da cuenta de la enumeración de las regalías, y trata determinadamente de los bienes vacantes como regalía diciendo⁹ que son bienes vacantes “los de quienes mueren sin heredero”, y más adelante, “También se llaman bienes vacantes a los que están sin dueño”. Los primeros corresponden al Fisco si se produce la vacancia por falta de parientes directos, incluso adoptivos, cónyuge o colaterales hasta el décimo grado; no están vacantes los bienes si, aun faltando los anteriores, existe persona que pueda invocar un derecho preferente, como los conmlitones en las pertenencias del compañero del mismo cuerpo del ejército (bandera, *vexillum*), o el tutor respecto del pupilo. Estas herencias que quedan sin dueño son tradicionalmente designadas “abintestatos”, si bien su denominación vecina es la de bienes caducos (*bona caduca*: la expresión es muy descriptiva si pensamos que significa “bienes caídos”, en cuanto que en Derecho romano “caen” al Fisco). Otro de los clásicos del Derecho común, Horacio MONTANO¹⁰, se ocupa, dentro de las regalías, de los *bona vacantia*, considerando como tales los abintestatos (“Son bienes vacantes los del dueño muerto que carece de heredero”): Tanto los bienes sin dueño como los abintestatos eran una regalía del monarca.

Entre los juristas de la Corona de Aragón que tratan el tema destaca el zaragozano, y lugarteniente del Justicia, Pedro Calixto RAMÍREZ¹¹, en cuya enumeración de las regalías se comprende la de los bienes vacantes: *Decimo, ratione huius supremi dominii ad Regem pertinent bona vacantia*. RAMÍREZ identifica estos bienes vacantes como aquéllos 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. Se añade que por privilegio especial en Castilla se entregan al Monasterio de la Santísima Trinidad y al de Santa María de la Merced, con lo que separa dicho régimen con el vigente en Aragón, en el que se cita (con anterioridad al Privilegio de 1626) al Hospital de N^a. Sra. de Gracia (*Hospitali Generali Beatae Mariae de Gratia civitatis CaesarAugustae*). La consideración práctica de estos *iura regia* en la doctrina lo será, ante todo, de ingreso fiscal.

8 Se trata de la Constitución de la Dieta de Roncaglia (título único, *Quae sunt regalia*), de 1158, dada por Federico I Barbarroja, en las que influye decisivamente la Escuela de Bolonia y se consagra el Derecho longobardo, procediéndose a una tipificación de las regalías, para su defensa frente a las apropiaciones de la nobleza feudal. REGNERUS SIXTINUS, *Tractatus de regalibus*, Typis & Expensis Jacobi Lasche, Hanoviae (Hanau), MDCLVII, págs. 4 y 16 y ss.

9 REGNERUS SIXTINUS, op. cit., pág. 553.

10 MONTANO o MONTANUS, Horatius, *De Regalibus Tractatus Amplissimus*, Neapoli, Typis Francisci Savii, MDCXXXIV, págs. 83 y ss.

11 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 connexionem*, Zaragoza, Ioannem à Lanaja & Quartanet, 1616, págs. 217 y ss.

2. La legislación histórica.

2.1 Precedentes legislativos remotos.

Las anteriores doctrinas se reflejan en la normativa castellana de la sucesión intestada a favor de la Administración en el Fuero Real, Ley 3, Tít. 5º, lib. 3º (“Si el ome que muriere no ouire parientes ningunos... e si no fiziere manda, ayalo todo el Rey”), y en las Partidas, Ley 6, Tít. 13, Part. 6ª: “E si por aventura el que assi muriese sin parientes non fuesse casado, entonces heredará todos sus bienes la Cámara del Rey”. Lo mismo en las Ordenanzas Reales de Castilla, libro VIII, Título XIX, Ley XX¹². En la Nueva Recopilación, la Ley 12, Tít. 8, libro 5, y en la Novísima Recopilación se dedica el título XXII, “De los bienes vacantes y mostrencos”, del libro X, a los bienes mostrencos, que no define y que atribuye a la Real Cámara. Así vemos que la Ley 1, Tít. 22, libro 10: “Todo hombre o muger que finare e no hiciere testamento en que establezca heredero, y no hubiere heredero de los que suben ó descienden de línea derecha ó de travieso, todos los bienes sean para nuestra Cámara”, bienes comúnmente denominados abintestatos.

En el Derecho aragonés más antiguo se encuentra ya alguna norma sobre la materia, singularmente la Observancia *De Iudaeis et Sarracenis*¹³, conforme a la cual los bienes de judíos y sarracenos muertos sin hijos (o nietos, según autores como PORTOLÉS o SESSÉ) correspondían al Barón o Infanzón de la villa, quien podía ocupar todos los dichos bienes. MARTÍNEZ MARTÍNEZ¹⁴ cita otros antecedentes, así en el Repertorio de DEL MOLINO: “...los antiguos foristas decían que el Bayle General y sus lugartenientes tenían, entre otras, la misión de tomar posesión de los bienes de los mercaderes y otros extraños que fallecían en el Reino de Aragón, con la obligación de tenerlos a disposición de los parientes que podían reclamarlos durante un año y día ...Unos años más tarde, PORTOLÉS recoge estas citas de MOLINO y afirma que el derecho del Rey a recibir los bienes del finado sin parientes fue reconocido en la Curia del Justicia de Aragón el 7 de mayo de 1584. Según relata, el bayle tomaba posesión de los bienes y después de un año y día sin que ningún pariente los reclamase, debía acudir al Justicia mediante su Procurador fiscal para que fuesen declarados de su propiedad”¹⁵.

12 Ordenanzas Reales de Castilla recopiladas y compuestas por el doctor Alonso DIAZ DE MONTALVO, glosadas por el doctor Diego Pérez, tomo III, En Madrid, año 1780, En la imprenta de Josef Doblado, pág. 387: *Otrosi, todo hombre, ò muger que finare, y no ficiere testamento en que establezca heredero, y no hoviere heredero, de los que suben, y descienden de linea derecha, ò de travieso, todos los bienes sean para la nuestra Cámara*. Resultan interesantes las glosas a pie de página en las que se nos advierte que en determinados casos al que muere intestado, si es doctor, le sucede el correspondiente colegio de doctores, según Baldo, excluyendo así al Fisco. También en el caso de un cofrade, congregante o colegial que fallece sin agnados ni cognados, la congregación, confraternidad o colegio de artes excluye igualmente al Fisco.

13 1. *Si aliquid Sarraceni sint in villa alicuius Baronis, et aliqui ex ipsis decesserint sine filiis, potest Baro vel ipse Infantio, occupare omnia bona, et ipse debet habere omnia bona illa*. SAVALL Y PENEN, *Fueros, Observancias y Actos de Corte del Reino de Aragón*, Zaragoza, 1866, Tomo II, p. 52.

14 MARTÍNEZ MARTÍNEZ, María, *La sucesión legal en el Derecho civil aragonés*, El Justicia de Aragón, Zaragoza, 2000, vol. 1º, pág. 308 y ss.

15 En concreto, lo que PORTOLÉS nos dice, sobre DEL MOLINO, es lo siguiente: “*Molinus hoc loco afferit, quod si in hoc Regno aliquis extraneus sine haerede ab intestato decedat, Baiulus Generalis nomine domini Regis ipsa bona suscipere debet, et si infra annum appar(a)verit aliquis illius defuncti successor legitimus, bona ipsa illi restituendus sunt, sed elapso anno Fisco domini Regis applicata existunt*”. Se trata por tanto de los bienes del extranjero (extraneus) muerto sin herederos testamentarios o ab intestato, que recoge el Bayle General en el nombre del Rey, que es por tanto su dueño, y que guarda durante un año a

Las referencias a los abintestatos se ciñen a los no aragoneses o a los no cristianos, sarracenos y judíos. La razón de la peculiar referencia a los extranjeros estriba posiblemente en que, ante el fallecimiento intestado de un aragonés, resultaba rara la posibilidad de inexistencia de parientes con derecho a suceder *ab intestato*, porque este parentesco se extendía por lo menos hasta el décimo grado, y según algunos incluso más allá. En cambio, los extranjeros no es que tuviesen menos parientes, es que éstos no estarían presentes para reclamar la herencia. Los derechos del rey a la sucesión del fallecido sin herederos se extienden de los extranjeros, judíos y sarracenos a cualquier sujeto regnícola: si no hay siquiera estos lejanísimos parientes, sucede el Rey en el abintestato, como señalaba XIMÉNEZ DE ARAGÜÉS¹⁶ y recoge MARTÍNEZ MARTÍNEZ (*loc. cit.*): “Decía que el Rey en Aragón tenía derecho a la sucesión intestada de los fallecidos sin parientes y sin testamento tanto extranjeros como aragoneses. Recoge la sentencia del Justicia que trae PORTOLÉS y cita otra en el mismo sentido de 5 de mayo de 1611. Afirma que era costumbre aplicar la tercera parte de la herencia así recibida por el alma del difunto en obras pías según resolución de la Junta de Patrimonio de 22 de mayo de 1597 y recoge la referencia del Hospital Real de Zaragoza frente al fisco en la sucesión de los fallecidos en él”. Considera XIMÉNEZ DE ARAGÜÉS¹⁷ que aunque MOLINO y PORTOLÉS “...no hablan sino de personas extranjeras del Reyno, que mueren sin heredero, yo entiendo no quisieron limitarse a esto aunque pusieron el exemplo en los estrangeros, como en caso que más fácilmente sucede morir un estrangero sin deudos que un natural, y assi todos los bienes vacantes que assi se llaman los bienes de los que mueren sin testamento y deudos, deve ocupar el Bayle general, pues son de su Magestad”. A continuación hace expresa referencia al Hospital de N^a. Sra. de Gracia: “... lo que se ha dicho, que los bienes vacantes son del Rey nuestro Señor, se limita por el fuero nuevo del año 1626 *facultad al Hospital Real de Çaragoça fol.99*, que dispone, que todos los que muriesen en el sin testamento, ni dexar deudos hasta el quarto grado inclusive, suceda en todos sus bienes dicho santo Hospital”. El lugarteniente del Justicia y abogado zaragozano

la espera que surja un sucesor legítimo. Cita a continuación el autor una sentencia del Justicia de Aragón de 7 de mayo de 1584, relativa a la herencia intestada de un extranjero residente en Herrera, aldea de la comunidad de Daroca, que ante la falta de sucesores se aplicó al Fisco Real, sentencia que incluso fue recibida en Francia, “ya que no es contraria al Derecho común, pues también en el Derecho romano si un extranjero moría sin herederos, le sucedía la Cámara real”. PORTOLÉS, Jerónimo, *Scholia sive adnotationes ad repertorium Michaelis Molini, super Foris et Observantiis Regni Aragonum*. 1^a parte, Zaragoza: Laurentii & Didaci Robles fratrum, 1587. Fol. 273.

16 RAPÚN GIMENO, Natividad (“*Intestatio*” e “*Inconfessio*”, El Justicia de Aragón, Zaragoza, 2007, pág. 86) estudiará el problema en relación a los derechos de la Iglesia: “En cada ordenamiento medieval se fijó en uno u otro grado de parentesco el límite para suceder «ab intestato» y, superado éste, quedaba la herencia vacante abriéndose lo que en el Derecho civil moderno se denomina sucesión irregular en tanto que aquella se defería, no en base a vínculos de consanguinidad o afinidad con el causante sino, por el contrario, por razón de «deshérence», esto es por la ausencia de parientes con derecho a la sucesión según el Derecho aplicable en cada caso, siendo el Fisco generalmente o la Iglesia... las instituciones que... sucedían al difunto intestado... Existieron, sin embargo, ordenamientos en los que la regulación de la sucesión «ab intestato» fue excesivamente parca y así ocurrió en el aragonés donde la declaración genérica en cuya virtud quien fallece intestado y sin descendientes, debía ser sucedido por sus parientes «propinquieros», dejó sin resolver la cuestión del destino de la herencia vacante cuando el difunto careciera por completo de vínculos familiares”.

17 XIMÉNEZ DE ARAGÜES, Jerónimo, *Discurso del oficio de Bayle general de Aragón*, Impreso en Zaragoza, Lanaja y Quartanet, Impresor del Reyno de Aragón y de la Universidad, 1630, pág. 129.

LISSA Y GUEVARA¹⁸ nos dirá que el que muere intestado en el Real y General Hospital de Santa M^a de Gracia (*Regio ac Generali Nosochomio Divae Mariae de Gratia*) de la ciudad de Zaragoza, “dicho Hospital le sucede excluyendo al Fisco, Fuero único Facultad al Hospital de Zaragoza, año 1626”¹⁹. El sistema se sigue aplicando (con las pertinentes adaptaciones) tras los Decretos de Nueva Planta, señalando LISSA Y GUEVARA, tras enunciar la Observancia *De iudaeis et sarrazenis*, que “el mismo derecho tiene el Regio Fisco en Aragón, ya se trate de un extranjero, ya de un natural del Reino, que muera intestado y sin heredero, cuyos bienes se reputan vacantes, y se ordena ocuparlos al Bayle General... como enseña Molino”.

En el s. XIX la cuestión que interesa a los foralistas es recuperar la norma de que no había limitación de grado en el llamamiento intestado, por lo que, sólo sucedía el Estado en completa ausencia de parientes. En Derecho común, tras la Ley de Mostrencos de 1835, y luego con el Código civil, los llamamientos intestados se limitaban al 6º grado, y tras estos parientes sucedía el Estado, produciéndose la aplicación jurisprudencial preferente del Código civil en detrimento de las legislaciones forales, como denunció GIL BERGES²⁰ en su conocido opúsculo *Los mostrencos en el Tribunal Supremo*. Pero evidentemente no existía una sucesión de la Corona aragonesa, porque ésta no existía separadamente de la de España. En los trabajos preparatorios de primero las “Memorias” y luego los “Apéndices”, los foralistas aragoneses, entre los “Temas discutidos y conclusiones aprobadas por el congreso de juriconsultos aragoneses (1880-1881)”²¹, en el capítulo IV referido a Sucesiones, contestando a la pregunta: *En materia de sucesión intestada, ¿debe aceptarse el derecho actual de Castilla o el de Aragón?* y en las conclusiones aprobadas en la sesión de 23 y 26 de marzo, se enuncia el orden de suceder, en el que tras los descendientes legítimos y los naturales heredan los cónyuges, y al final: 12^a. *En defecto de todos los anteriormente expresados, y a falta de parientes dentro del décimo grado, los bienes se adjudican al Estado*²². No era esta la idea de FRANCO Y LÓPEZ, que en su *Memoria* señalaba: “Lo que en mi concepto debe desaparecer, no solo de la legislación aragonesa, sino de la que rige en las demás provincias de España por la ley de 10 de Mayo de 1835, es la sucesión de los parientes desde el 7.º al 10.º grado, y la del Estado; y que por el contrario debe establecerse, que cuando

18 LISSA Y GUEVARA, Gil Custodio, *Tyrocinium Iurisprudentiae Forensis*, Reimp. Caesar-Augusta, ex Medardi de Heras, MDCCLXXXVIII, libro III, pág. 20.

19 Esta referencia al Hospital de N^a. Señora no debe entenderse como un “cuerpo extraño” dentro de la doctrina de los bienes vacantes, al contrario, aparece como una modalidad de sucesión en los mismos y una excepción a la regalía del monarca en autores clásicos como MONTANO, que se ocupa de la sucesión de hospicios y hospitales (*Xenodochia*). Pues bien, el Hospital de Nuestra Señora de Gracia fue también “casa de locos”. Y el napolitano Camilo BORRELL, también hablando en términos de Derecho común, precisa que muriendo el loco (*furiosus*) al que sus herederos le han negado los cuidados, los que se los hayan dado le suceden excluyendo al Fisco. Añade que esto es lo que se observa en el Hospital de locos de Nápoles, y cita un precedente en la *Rhetorica* de Cicerón, con cita de las XII Tablas. BORRELL, Camilo, *De Regis Catholici praestantia eius regalibus iuribus et praerogativis*, Milán, Apud Hieronymum Bordonum, 1611, pág. 79.

20 GIL BERGES, Joaquín, *Los mostrencos en el Tribunal Supremo : o sea, estudio sobre la vigencia de las instituciones forales españolas en materia de sucesiones intestadas*, Tipografía La Académica, Zaragoza, 1920.

21 Los proyectos de Apéndice del Derecho civil de Aragón, Estudio preliminar de Jesús Delgado, Institución Fernando el Católico (C.S.I.C.) – Excma. Diputación de Zaragoza, Zaragoza, 2005, pág. 76.

22 *Memoria sobre las instituciones que deben continuar subsistentes del Derecho civil aragonés*, D. Luis FRANCO Y LÓPEZ, Zaragoza, 1885, recogida en *Los proyectos de Apéndice del Derecho civil de Aragón*, Estudio preliminar de Jesús Delgado, Institución Fernando el Católico (C.S.I.C.) – Excma. Diputación de Zaragoza, Zaragoza, 2005, vol. II, pág. 148.

no deje parientes comprendidos dentro del 6.º la persona que falleciese sin testamento, sea la Beneficencia su sucesora”. Las discusiones versaban acerca del alcance de los llamamientos, no sobre la sucesión del Estado, que era indiscutida (sólo lo era su aplicación), y en el desarrollo articulado de su propuesta, sintetiza su criterio entendiendo que deben suceder las instituciones de beneficencia más próximas al fallecido. Los Proyectos *Ripollés* y *Gil Berges* tratan de la sucesión, en ambos defiriéndola al Estado, tras exponer muy detalladamente (el segundo) la sucesión del Hospital de Nª Señora de Gracia.

2.2 La legislación precodicial y el Código civil de 1889.

Para los antecedentes de la legislación decimonónica, nos dirá NAVAS NAVARRO²³ que el primer texto legal en el que aparecen regulados conjuntamente los bienes *mostrencos o vacantes* y los bienes de aquel que fallece sin herederos -voluntarios o legítimos- “...fue el Decreto de 8 de junio de 1750 dictado por Fernando VI. Con dicho monarca se da la unificación legislativa de los bienes mostrencos y de los *ab intestatos* en cuanto al destino de los mismos, así como en cuanto al funcionario encargado de denunciarlos, recaudarlos y distribuirlos: el Superintendente general de Hacienda”. Este Decreto del rey Fernando VI antecede a la principal y posterior Ley VI, dada por Carlos III en 1785 (Decreto de 27 de noviembre, Novísima Recopilación, 10, 22,6), que insiste en la atribución de los mostrencos a la Real Cámara. Es decir, que ya se califique al inmueble como bien mostrenco, ya como bien vacante, o si carece de dueño porque no hay herederos legales, o sea, es un *abintestato*, sigue la misma suerte y aplicación a la Real Cámara. Es interesante destacar que se señala una finalidad precisa a dichos bienes en la misma Ley VI: “...con aplicación de todo á la construcción y conservación de caminos, ú otras obras públicas de regadíos y policía ó fomento de industria...”. El Decreto de 29 de noviembre de 1832 adscribirá estos bienes mostrencos al Ministerio de Fomento.

La unificación se consolida con la Ley precisamente denominada “de Mostrencos”, de 9 de mayo de 1835. Da amplitud al concepto de lo mostrenco en su artículo 1º y a estos bienes mostrencos se añaden los antes denominados *abintestatos* en el artículo 2º: *Corresponden al Estado los bienes de los que mueran ó hayan muerto intestados sin dejar personas capaces de sucederles con arreglo á las leyes vigentes ... Su aplicación, igualmente finalista, se dedica ahora a la Deuda pública: “Art. 13. Los bienes adquiridos y que se adquirieren como mostrencos á nombre del Estado quedan adjudicados al pago de la Deuda pública, y serán uno de los arbitrios permanentes de la Caja de Amortización”.*

En el procedimiento codificador, hito fundamental lo es el Proyecto de Código civil de 1851. En la línea del art. 539 del Código Napoleón: *tous les biens vacants et sans maître ...appartient au domaine public*, el Proyecto de 1851, o Proyecto GARCÍA GOYENA, disciplina los bienes vacantes en el Libro II, Título I, *De la división de los bienes*, Capítulo III, *De los bienes considerados según las personas á quienes pertenecen*, en concreto en el art. 386: *Pertenecen al Estado: ...5.º Los bienes que no tienen*

23 NAVAS NAVARRO, Susana, “La adquisición de los bienes inmuebles sin dueño conocido por la Generalidad de Cataluña”, *Revista Jurídica de Cataluña*, tomo 1994 - 1, pág. 10.

dueño, ó que no le tienen conocido, y los de las herencias vacantes conforme al artículo 783... El comentario de GARCÍA GOYENA²⁴ nos dice: "Número 5. Conforme con las leyes 1 y 4, título 10, libro 10 del Código, con las del título 22, libro 10, Novísima Recopilación, y con los artículos 1 y 2 de la ley de 16 de Mayo de 1835: vé el artículo 783". Y si acudimos a dicho art. 783 leemos: *Sección VI - Del derecho del Estado á heredar en cierto caso. Art. 783. - A falta de los que tengan derecho á heredar, conforme á lo dispuesto en las secciones anteriores, heredará el Estado, salvo los derechos del viudo ó viuda.* Como vemos el Estado sucede en concurrencia con la porción legitimaria del viudo. GARCÍA CANTERO²⁵ nos resume las ideas de la doctrina de la época (ESCRICHE, LASERNA Y MONTALBAN, FERNÁNDEZ ELÍAS) acerca de estos bienes: "En la doctrina solía distinguirse entre bienes mostrencos, vacantes y *ab intestato*; los primeros eran los muebles o semovientes que se encuentran perdidos sin saberse su dueño; vacantes se decían los inmuebles o raíces que carecían de dueño conocido; por último se denominaban *ab intestato* los pertenecientes a personas que fallecían sin dejar testamento y carecían de herederos legítimos. Pero en la práctica la palabra «mostrenco» comprendía a todos ellos".

Fracasado el Proyecto 1851, y adelantado el proceso codificador por la vía de la Ley de Bases, la Base 18 de la Ley de Bases de 11 de mayo de 1888 dice: *Sustituirán al Estado en esta sucesión cuando á ella fuere llamado los establecimientos de Beneficencia é instrucción gratuita del domicilio del testador; en su defecto, los de la provincia; á falta de unos y otros, los generales...*. Se produce un cambio trascendental: mientras los bienes sin dueño se adquieren por el Estado por aplicación del derecho recogido en la Ley de Mostrencos, la adquisición de los bienes del abintestato tiene lugar porque el Estado es heredero legal, el que ocupa el último puesto en la sucesión intestada. La diferencia entre uno y otro modo de adquirir se confirma por la aplicación de textos legislativos diferentes, y la conceptualización del Estado como heredero (y no mero adquirente) aparece con claridad en el articulado del Código de 1889, en primer lugar, en la enumeración de llamados *ab intestato* que hace el art. 913: *A falta de herederos testamentarios, la ley defiende a los parientes del difunto, al viudo o viuda y al Estado.* Luego se reafirma el llamamiento en los artículos referidos a este sucesor, en la Sección quinta, *De la sucesión del Estado*, primero el art. 956, reformado por el Real Decreto-Ley de 13 de enero de 1928 tras el cual queda así: *A falta de personas que tengan derecho a heredar conforme a lo dispuesto en las precedentes Secciones, heredará el Estado, quien asignará una tercera parte de la herencia a Instituciones municipales del domicilio del difunto de Beneficencia, Instrucción, Acción social o profesionales, sean de carácter público o privado; y otra tercera parte, a Instituciones provinciales de los mismos caracteres, de la provincia del finado, prefiriendo, tanto entre unas como entre otras, aquéllas a las que el causante haya pertenecido por su profesión y haya consagrado su máxima actividad, aunque sean de carácter general. La otra tercera parte se destinará a la Caja de Amortización de la Deuda pública...*

24 GARCÍA GOYENA, Florencio, *Concordancias, motivos y comentarios del Código civil español, Reimpresión de la edición de Madrid, 1852, al cuidado de la Cátedra de Derecho civil, Zaragoza, 1974, pág. 206.*

25 GARCÍA CANTERO, Gabriel, "La adquisición de inmuebles vacantes por el Estado", *Revista de Administración Pública*, tomo 47, 1965, pág. 18.

Suprimida la Caja de Amortización por Real Orden de 1 de abril de 1931, la correspondiente tercera parte se ingresa en el Tesoro. Esta redacción se modificará recientemente por la Ley 15/2015, de 2 de julio y en la actualidad nos dice: *A falta de personas que tengan derecho a heredar conforme a lo dispuesto en las precedentes Secciones, heredará el Estado quien, realizada la liquidación del caudal hereditario, ingresará la cantidad resultante en el Tesoro Público, salvo que, por la naturaleza de los bienes heredados, el Consejo de Ministros acuerde darles, total o parcialmente, otra aplicación. Dos terceras partes del valor de ese caudal relicto será destinado a fines de interés social, añadiéndose a la asignación tributaria que para estos fines se realice en los Presupuestos Generales del Estado.* También la redacción originaria del artículo 957 es reformada por el RDL 13 de enero de 1928, con directa referencia al Estado en la nueva redacción, referencia que continúa, ahora hecha al Estado con exclusividad, tras la reforma de la Ley de 2 de julio de 2015 (*Los derechos y obligaciones del Estado serán los mismos que los de los demás herederos, pero se entenderá siempre aceptada la herencia a beneficio de inventario, sin necesidad de declaración alguna sobre ello, a los efectos que enumera el artículo 1023*).

3. Los derechos sucesorios de la Administración en la actualidad.

3.1 La sucesión de la Administración central.

En España, a partir del Código civil, se abre paso la idea del Estado como heredero situado en último lugar, en defecto de cónyuge y los parientes del difunto en grado de proximidad adecuado, aunque para GUILARTE ZAPATERO²⁶ es en el Proyecto de 1851 donde se construye la adquisición del Estado como verdadera sucesión. En el Código de 1889, al designar al Estado como heredero, la fundamentación de la atribución ha cambiado, pues ya no estamos ante un derecho de carácter público y fundamentado en la soberanía del Estado, o antes en el dominio eminente del monarca, es decir, se separa la fundamentación de la adquisición de mostrencos y la de abintestatos, justificada ahora por su carácter privado de derecho sucesorio. El Código civil de 1889 consolida la configuración del Estado como heredero legal en defecto de otros herederos testamentarios o *ab intestato*. Esto según VALLET es producto de la influencia de SAVIGNY, que fue recibida por los Códigos europeos, y también por el nuestro.

Consideraba MANRESA²⁷ que la teoría de la sucesión del Estado sobre las herencias vacantes es la más difundida, y que en la redacción originaria del Código civil estamos ante un verdadero llamamiento hereditario, basado en consideraciones sociales, y al que nuestro Código no otorga privilegio alguno, siendo la sucesión del Estado perfectamente regular. GUILARTE ZAPATERO²⁸, por su parte, advierte que la cuestión acerca de quién era el verdadero heredero fue más discutida en la redacción originaria del Código, aunque subsiste tras el reparto por tercios a partir de la reforma de 1928. Estima este autor que aunque la jurisprudencia no haya zanjado

²⁶ GUILARTE ZAPATERO, "Artículos 956 a 958", en *Comentarios...*, EDERSA, cit., pág. 291.

²⁷ MANRESA Y NAVARRO, José M^º., *Comentarios al Código ...* Editorial Reus, cit., pág. 224.

²⁸ GUILARTE ZAPATERO, "Artículos 956 a 958", en *Comentarios...*, EDERSA, cit., pág. 308.

la cuestión, "...la consideración conjunta del régimen establecido en el Código y su desenvolvimiento por las normas administrativas, en concreto por el Decreto de 13 agosto 1971, lleva a concluir que sólo el Estado es heredero, aunque con el encargo de adjudicar parte de los bienes a las instituciones señaladas que, por lo mismo, se limitan a ser parcialmente beneficiarias de aquéllos y sin ostentar el título de herederas universales, que corresponde sólo a aquél, aunque afectado por el modo constituido por el apuntado encargo". CASTÁN TOBEÑAS²⁹, por su parte, optó sin dudar por la naturaleza sucesoria de la adquisición y el carácter de heredero del Estado, a diferencia de otras legislaciones en las que el Estado es un sucesor irregular o privilegiado, "...en el Código español es un heredero como los demás, ya que el art. 958 lo somete a la necesidad de obtener de la autoridad judicial la previa declaración de heredero, y el 957 reformado establece que los derechos y obligaciones del Estado, así como de las instituciones o entidades a quienes se asignen los dos referidos tercios de los bienes serán los mismos que los de los demás herederos".

VALLET DE GOYTISOLO³⁰ nos advierte que esta calificación del Estado como heredero era matizada por SÁNCHEZ ROMÁN o DE DIEGO (en la redacción original de 1889) advirtiendo que dada la aplicación de los bienes en la redacción original del art. 956 sólo a establecimientos de instrucción del municipio y provincia del finado, y por último a los de carácter general, el Estado era un heredero fiduciario (o representante), siendo los fideicomisarios los establecimientos favorecidos. Tras la reforma de 1928 y la introducción del reparto por tercios en el art. 956 (...una tercera parte de la herencia a Instituciones municipales del domicilio del difunto, de Beneficencia, Instrucción, Acción social o profesionales, sean de carácter público o privado, y otra tercera parte a Instituciones provinciales de los mismos caracteres, de la provincia del finado... La otra tercera parte se destinará a la Caja de Amortización de la Deuda pública...), opinan ROCA SASTRE, BONET RAMÓN y PUIG BRUTAU que la posición fiduciaria se puede mantener respecto de los dos primeros tercios pero que respecto del último, el Estado es un heredero, todo lo más *sub modo*. Insiste DE LOS MOZOS³¹ en el carácter herencial advirtiendo que lo más significativo de la regulación del Código es el destino que se asigna a los bienes.

El otro texto fundamental para la regulación de los abintestatos lo es la Ley de Patrimonio del Estado de 1964. Enumera el art. 19 los diferentes modos de adquirir, diciendo que el Estado puede adquirir bienes y derechos, entre otros modos, 3º *Por herencia, legado o donación*. Para las adquisiciones hereditarias, el art. 24 primero se refiere a los casos en los que la Administración, en cualquiera de sus manifestaciones, sea designada heredera, es decir, la sucesión voluntaria. En el 4º párrafo este precepto se ocupa de la sucesión abintestato del Estado, de un modo sucinto: *La sucesión legítima del Estado seguirá rigiéndose por el Código Civil y disposiciones complementarias*. Remite por tanto a la más amplia regulación del Código. Apoyando la naturaleza sucesoria de la adquisición, señala ROCA SASTRE,

29 CASTÁN TOBEÑAS, José, *Derecho civil español, común y foral*, tomo 4º, Editorial Reus, Madrid, 1942, pág. 634.

30 VALLET DE GOYTISOLO, *Panorama del Derecho de sucesiones... cit.*, pág. 286.

31 DE LOS MOZOS, "La sucesión *ab intestato* ...cit.", pág. 419.

sobre el modelo alemán³², que la tesis de que el Estado, conforme al art. 956 Cc., entra a suceder como heredero abintestato y no en virtud de un acto de soberanía encuentra su confirmación en el art. 24.4 de la Ley de Patrimonio del Estado de 1964, al disponer que *La sucesión legítima del Estado seguirá rigiéndose por el Código Civil, y disposiciones complementarias*, pues esto equivale a decir que aún desde el punto de vista administrativo, se respeta la disposición del art. 956 Cc., de que el Estado en tal caso adquiere los bienes a título de heredero.

3.2 La Ley de Patrimonio de 2003 y su Reglamento.

Esta Ley del 64 se ve a su vez sustituida por la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas, muy modificada en cuanto a los abintestatos por la Ley 15/2015 de la Jurisdicción voluntaria. Con carácter general, para toda sucesión hereditaria (voluntaria o legal) a favor de la Administración, señala hoy el art. 20.1 LPAP: *La aceptación de las herencias, ya hayan sido deferidas testamentariamente o en virtud de ley, se entenderá hecha siempre a beneficio de inventario*. Es también relevante el número 6 de este precepto: *6. La sucesión legítima de la Administración General del Estado y de las Comunidades Autónomas se regirá por la presente Ley, el Código Civil y sus normas complementarias o las normas de Derecho foral o especial que fueran aplicables. -Cuando a falta de otros herederos legítimos con arreglo al Derecho civil común o foral sea llamada la Administración General del Estado o las Comunidades Autónomas, corresponderá a la Administración llamada a suceder en cada caso efectuar en vía administrativa la declaración de su condición de heredero abintestato...* Seguidamente la Ley 15/2015, introduce en el texto los arts. 20 bis, 20 ter y 20 quater.

El art. 20 bis se añade por la disposición final 8.2 de la Ley 15/2015, y se ocupa del procedimiento para la declaración de la Administración del Estado como heredera abintestato, procedimiento que se iniciará de oficio, por acuerdo del órgano competente, ya por iniciativa propia o como consecuencia de orden superior, de petición razonada de otros órganos, de denuncia, *o en virtud de las comunicaciones a las que se refieren el artículo 791.2 de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil, y el artículo 56.4 de la Ley de 28 de mayo de 1862 del Notariado*. Comienza así un expediente que es instruido por la Delegación de Economía y Hacienda correspondiente al lugar del último domicilio conocido del causante en territorio español, y en el caso de no haber tenido nunca domicilio en España, siendo competente la Delegación correspondiente al lugar donde estuviere la mayor parte de sus bienes. Se añade por la disposición final 8.5 de la indicada Ley 15/2015 una Disposición adicional vigésima cuarta que señala que la declaración como heredero abintestato del Hospital de Nuestra Señora de Gracia de Zaragoza se realizará por la Diputación General de Aragón.

El art. 20 ter se ocupa de los efectos de la declaración de heredero abintestato: *1. Realizada la declaración administrativa de heredero abintestato, que supondrá la aceptación de la herencia a beneficio de inventario, se podrá proceder a tomar posesión de los bienes y*

³² ROCA SASTRE lo hace en las anotaciones al ENNECERUS-KIPP-WOLF, *Derecho de Sucesiones, Volumen 1º*, Bosch Casa Editorial, 2ª edición, Barcelona, 1976, pág. 66.

derechos del causante y, en su caso, a recabar de la autoridad judicial la entrega de los que se encuentren bajo su custodia. Se precisa por tanto la ejecución de un inventario, respecto del que sigue diciendo el precepto que los bienes y derechos del causante no incluidos en este inventario judicial y que se identifiquen con posterioridad a la declaración de la Administración General del Estado como heredera abintestato y a la adjudicación de los bienes y derechos hereditarios, se incorporaran al caudal hereditario y se adjudicarán por resolución del Director General del Patrimonio del Estado y mediante el procedimiento de investigación regulado en el artículo 47. El resto del precepto alude a la colaboración en la investigación de funcionarios y autoridades, y a que las declaraciones administrativas son título suficiente para la inscripción en el Registro de los bienes.

Finalmente el 20 quater nos refiere que una vez se encuentre la Administración General en posesión de la herencia, procederá a la liquidación de los bienes y derechos de la misma, distribuyéndose la cantidad obtenida en la forma prevista en el artículo 956 del Código Civil. Lo que ocurre es que también este art. 956 ha sido reformado por la Ley 15/2015, y la antigua distribución entre el Tesoro y las instituciones municipales y provinciales de instrucción o beneficencia viene a ser sustituida por la actual liquidación del caudal hereditario e ingreso de la cantidad resultante en el Tesoro Público, salvo que el Consejo de Ministros acuerde darles otra aplicación, siendo dos terceras partes del valor para fines de interés social en los Presupuestos Generales. La excepción de que intervenga el Consejo de ministros se repite en el art. 20 quater: *No obstante, el Consejo de Ministros, atendidas las características de los bienes y derechos... podrá excluir de la liquidación y reparto, todos o algunos de ellos.*

La reglamentación del procedimiento administrativo para la sucesión legítima de la Administración General del Estado se regulaba por el Decreto 2091/1971, y se sustituye por el Real Decreto 1373/2009, de 28 de agosto, que aprueba el Reglamento General de la Ley del Patrimonio de las Administraciones Públicas. El Reglamento regula en sus artículos 5 y siguientes el procedimiento de declaración de heredera abintestato de la Administración General del Estado, que se iniciará de oficio por la Delegación de Economía y Hacienda de la provincia en la que el causante hubiera tenido su último domicilio, *“...bien por propia iniciativa, bien como consecuencia de la denuncia de particulares o de la comunicación de otros órganos de la Administración General del Estado, de otras Administraciones Públicas o de las personas señaladas...”*.

3.3 La sucesión de la Administración autonómica aragonesa: el Código Foral.

Tras el Código civil, el Apéndice aragonés de 1925 recoge una norma sucesoria *ab intestato* propia para los bienes troncales, sin limitación de grado conforme al artículo 39 y para los bienes no familiares el artículo 40 remite al Código civil, limitándose por tanto los llamamientos al sexto grado (al cuarto, a partir de la reforma del Código de 1928). Recoge igualmente la especialidad de la sucesión del Hospital de N^a Señora de Gracia, en el art. 42: *No obstante lo dispuesto en los precedentes artículos, subsistirá a favor del Hospital de Nuestra Señora de Gracia o*

Provincial de Zaragoza la facultad que le fue concedida por acto de Cortes de 1626, de suceder abintestato en toda clase de bienes muebles o inmuebles que no estén sujetos a recobro o reversión, a los enfermos y a los dementes que fallezcan en el establecimiento o en las casas de alienados que de él dependen, cuando no dejen descendientes, hermanos ni otros parientes colaterales dentro del cuarto grado.

La Compilación de 1967 en su redacción originaria recogía la tradicional sucesión en los bienes troncales, y en los no troncales remitía al Código civil, con la salvedad del art. 136, que recogía el Privilegio del Hospital de N^a Señora de Gracia. El texto original de la Compilación, cuando conserva la sucesión intestada a favor del Hospital señala, como recoge MERINO HERNANDEZ, una excepción a la normativa del Código y un verdadero antecedente de la sucesión intestada a favor de la Comunidad Autónoma de Aragón. Con únicamente estas especialidades, se sigue el sistema del Código, ocupando el Estado el último lugar, y sin mención a una Comunidad autónoma que aún tardaría 11 años en nacer.

Ya tras la Constitución de 1978, con la reforma operada por la Ley 3/1985, de 21 de mayo, La Compilación aragonesa en el art. 135 pasa a decir: *La sucesión en los bienes que no tengan la condición de troncales, o en estos mismos cuando no hubiera heredero troncal, se deferirá con arreglo a lo dispuesto en los artículos 935 a 955 del Código civil.* Paralelamente a la Compilación, en la Ley 2/1987, de 2 de abril, de Patrimonio de la Comunidad Autónoma de Aragón se inserta un artículo 51.2 que textualmente señala: *“Sin perjuicio de lo señalado en el párrafo anterior, y con independencia de los supuestos en los que sea instituida heredera, la Comunidad Autónoma de Aragón será llamada a suceder en la sucesión intestada tras el Estado si éste repudia o renuncia expresa o tácitamente a la herencia, cuando el causante tenga su residencia en el territorio de la Comunidad Autónoma al tiempo del fallecimiento”*; precepto que introduce a la Comunidad en el orden sucesorio abintestato, aunque detrás del Estado.

Será con la reforma de 1995 (Ley 4/1995, de 29 de marzo, de modificación de la Compilación del Derecho Civil de Aragón y de la Ley de Patrimonio de la Comunidad) cuando se introduce en la Compilación una norma por la que la Comunidad Autónoma ocupa el lugar del Estado en la sucesión intestada, en un nuevo art. 136: 1. *En defecto de los parientes legalmente llamados a la sucesión de quien 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 los radicados en el municipio aragonés en donde el causante hubiera tenido su último domicilio.* Un artículo 136 bis refiere el Privilegio del Hospital de Nuestra Señora de Gracia: 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 los bienes heredados o el producto de su enajenación a la mejora de las instalaciones y condiciones de asistencia del Hospital*³³.

³³ La disposición final 8.5 de la Ley 15/2015 añade a la LPAP una Disposición adicional vigésima cuarta que señala que la declaración como heredero abintestato del Hospital de Nuestra Señora de Gracia de Zaragoza se realizará por la Diputación General de Aragón.

La posterior Ley 1/1999, de 24 de febrero, de Sucesiones por causa de muerte, en su Título VII, *De la sucesión legal*, introduce como novedad la limitación al sexto grado en la sucesión troncal. A continuación, en el Capítulo VI, referido a la sucesión en defecto de parientes y cónyuge, dedica el artículo 220 a la sucesión a favor de la Comunidad Autónoma: 1. *En defecto de las personas legalmente llamadas a la sucesión conforme a las reglas anteriores, sucede la Comunidad Autónoma.* 2. *Previa declaración judicial 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 los radicados en el municipio aragonés en donde el causante hubiera tenido su último domicilio.* Y el artículo 221, al tradicional Privilegio del Hospital de Nuestra Señora de Gracia, en forma similar a la anterior.

El Decreto Legislativo 1/2011, de 22 de marzo, del Gobierno de Aragón, aprueba, con el título de “Código del Derecho Foral de Aragón”, el Texto Refundido de las Leyes civiles aragonesas, y en su Preámbulo (37) nos dice: *Se mantiene el llamamiento a favor de la Comunidad Autónoma en defecto de toda otra persona llamada a la sucesión, tal como determinó la Ley 4/1995, de 29 de marzo, así como el llamado Privilegio del Hospital de Nuestra Señora de Gracia, en atención a lo razonable de esta tradición secular.* Luego, en su Libro III, Título VII, Capítulo VI, Sucesión en defecto de parientes y cónyuge, vemos los siguientes arts.: El artículo 535, “Sucesión a favor de la Comunidad Autónoma”, repite exactamente la dicción de la Ley de 1999. Lo mismo el artículo 536, al referir el Privilegio del Hospital de Nuestra Señora de Gracia. La Ley del Patrimonio de Aragón, Ley 5/2011, de 10 de marzo, en su artículo 20. 4 (*La sucesión legal de la Administración de la Comunidad Autónoma se regirá por la Ley de las Cortes de Aragón 1/1999, de 24 de febrero, de Sucesiones por Causa de Muerte*) remitió a la Ley de 1999, cuya integración en el Código foral tiene lugar doce días más tarde: luego insistiré en ella. Señala MARTÍNEZ MARTÍNEZ³⁴ las líneas generales de esta sucesión. El actual art. 535 del Código foral, como antes el 220 de la Ley de Sucesiones, llama en último lugar, a la sucesión del fallecido con vecindad civil aragonesa y a falta de parientes dentro del cuarto grado de parentesco con el causante (o del sexto si hay bienes troncales de abolorio) y de cónyuge, a la Comunidad Autónoma de Aragón: “Una cláusula de cierre de la sucesión legal que excluye el llamamiento al Estado español similar a la de otras Comunidades con derecho civil propio”. Efectivamente, esta asunción del puesto *ab intestato* del Estado se ha repetido en otras Comunidades forales. Como consecuencia de esta asunción del puesto del Estado, la Diputación General - Gobierno de Aragón, nos dice la citada autora, tiene la obligación de destinar los bienes así recibidos o el producto de los mismos, si son enajenados, a los establecimientos de asistencia social de la Comunidad autónoma, con preferencia de los establecimientos “...del municipio aragonés donde el causante hubiese tenido su último domicilio (dentro de Aragón, cabe entender, si fallece con dicho domicilio fijado fuera de la Comunidad autónoma, lo que bien puede suceder siempre que el causante mantenga en el momento de su fallecimiento vecindad civil aragonesa)”. Como es regla general en Derecho aragonés, la Comunidad, como cualquier otro heredero en Aragón, tiene su responsabilidad limitada a las fuerzas de la herencia, conforme hoy al art. 355 CDFEA.

34 MARTÍNEZ MARTÍNEZ, María, *Manual de Derecho civil aragonés*, El Justicia de Aragón, Zaragoza, 4ª ed., 2012, pág. 668.

Recientemente, la regulación del Código foral va a ser de nuevo reformada, a la par que la legislación de Patrimonio. Así, la Ley 3/2016, de 4 de febrero, de reforma de los artículos 535 y 536 del Código del Derecho Foral de Aragón, procede a su adaptación tras la Ley 15/2015, de 2 de julio, de la Jurisdicción voluntaria, cuya disposición final octava, da nueva redacción al apartado 6 del artículo 20 de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, de Patrimonio de las Administraciones Públicas, según la cual cuando «sea llamada la Administración General del Estado o las Comunidades Autónomas, corresponderá a la Administración llamada a suceder en cada caso efectuar en vía administrativa la declaración de su condición de heredero abintestato». Las modificaciones son mayores en la Ley del Patrimonio de Aragón, mientras que en el CDFA sólo se retoca ligeramente la redacción de los artículos 535 y 536, "...a los solos efectos de la mayor claridad textual y seguridad en su aplicación", nos dice el Preámbulo de la Ley 3/2016. Señala hoy el artículo 535 CDFA sobre la sucesión a favor de la Comunidad Autónoma: 1. *En defecto de las personas legalmente llamadas a la sucesión conforme a las reglas anteriores, sucede la Comunidad Autónoma.* 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 los radicados en el municipio aragonés en donde el causante hubiera tenido su último domicilio.* Y el artículo 536 del mismo Código, "Privilegio del Hospital de Nuestra Señora de Gracia", queda redactado en la forma siguiente: 1. *En los supuestos del artículo anterior, el Hospital de Nuestra Señora de Gracia será llamado, con preferencia, a la sucesión legal de los enfermos que fallezcan en él o en establecimientos dependientes.* 2. *Previa declaración de herederos, la Diputación General de Aragón destinará los bienes heredados o el producto de su enajenación a la mejora de las instalaciones y condiciones de asistencia del Hospital.*

Advierte BAYOD LÓPEZ³⁵ que al carecer el Hospital de personalidad jurídica, es la Diputación General de Aragón, de la que depende funcionalmente, la que tendrá que hacerse cargo de los bienes de la herencia y aplicarlos a la mejora de las instalaciones del Hospital como prescribe el citado art. 536.2 CDFA. Dirá también la autora que de estos preceptos se pueden deducir los siguientes requisitos para que la Comunidad sea heredera: "1º. Que el causante tenga vecindad civil aragonesa o sea aplicable la Ley aragonesa en virtud del Reglamento UE 650/2012 en el momento de su muerte. 2º. Que fallezca sin disposición voluntaria válida y eficaz. 3º. Que no haya personas con preferencia a heredar sus bienes según las normas aragonesas que hemos visto; que tampoco juegue la preferencia del Hospital de Nuestra Señora de Gracia prevista en el art. 536 CDFA, ni la preferencia prevista, respecto de bienes sitios en Aragón, del art. 33 R. 650/2012 UE. 4º. Declaración de herederos legales. 5º. Aceptación".

3.4 La legislación aragonesa de Patrimonio.

El régimen jurídico del patrimonio de la Comunidad Autónoma de Aragón se contenía en la Ley 5/1987, de 2 de abril, siendo sustituida por el Decreto legislativo 2/2000, de 29 de junio, por el que se aprueba el TR de la Ley de

35 BAYOD LÓPEZ, Carmen, y SERRANO GARCÍA, José A., *Lecciones de Derecho civil: Sucesiones*, Kronos, Zaragoza, 2016.

Patrimonio de la Comunidad, luego objeto de modificación parcial por la Ley 26/2003. El Decreto legislativo de 2000 viene a ser derogado por la posterior Ley 5/2011, de 10 de marzo, del Patrimonio de Aragón, de corta vigencia (hasta el 1 de Enero de 2014), pues es sustituida por el actual Texto Refundido de la Ley del Patrimonio de Aragón aprobada por Decreto-Legislativo 4/2013, de 17 de diciembre, del Gobierno de Aragón. En este Texto Refundido, el Título II va referido a la adquisición y transmisión de bienes, y el Capítulo II comienza con el artículo 20 que regula las adquisiciones hereditarias: *1. La Comunidad Autónoma de Aragón podrá adquirir herencias, que le hayan sido deferidas testamentariamente, por pacto o en virtud de ley...* Por tanto se afirma la capacidad sucesoria *ab intestato* de la Comunidad. El art. 20.4 especifica que *La sucesión legal de la Administración de la Comunidad Autónoma se regirá por lo dispuesto en el Código de Derecho Foral de Aragón, la presente ley y la normativa básica estatal en materia de patrimonio.* -*Cuando a falta de otros herederos legales con arreglo al Derecho foral aragonés sea llamada a suceder la Administración de la Comunidad Autónoma, corresponderá a esta Administración efectuar en vía administrativa la declaración de su condición de heredero legal, una vez justificado debidamente el fallecimiento de la persona de cuya sucesión se trate, la procedencia de la apertura de la sucesión legal y constatada la ausencia de otros herederos legales.* Este nº 4 del artículo 20 es redactado por el artículo 33.1 de la Ley 2/2016, de 28 enero, de Medidas Fiscales y Administrativas, que se promulga como consecuencia de la Ley 15/2015, de la Jurisdicción voluntaria, y modifica el TR de la Ley de Patrimonio de Aragón.

El Texto refundido incluye hoy unos artículos 20 bis y 20 ter, introducidos por la citada Ley 2/2016, de 28 enero, siguiendo la línea marcada por la LPAP, y con algunas novedades. El primero regula el procedimiento exclusivamente administrativo para la declaración de la Administración de la Comunidad Autónoma como heredera legal, que se inicia de oficio, por el Departamento competente en materia de patrimonio, por propia iniciativa, por denuncia de particulares o por comunicación de autoridades o funcionarios públicos³⁶, y que se instruye por la Dirección General competente en materia de Patrimonio la cual, si considera que la tramitación del expediente no corresponde a la Administración de la Comunidad Autónoma, dará traslado del mismo a la Administración General del Estado o a la que resulte competente según la vecindad civil del causante. Estamos ante un cambio consistente en sustraer a la autoridad judicial la competencia en la declaración de herederos que ahora pasa a ser competencia de la propia Administración heredante. Incluye el procedimiento la publicidad mediante publicación en el "Boletín Oficial de Aragón", y en la página web del Gobierno de Aragón, sin perjuicio de la posibilidad de utilizar otros medios adicionales, así como publicación en los tablones de anuncios de los Ayuntamientos correspondientes al último domicilio del causante, al del lugar del fallecimiento y donde radiquen la mayor parte de sus bienes. La resolución del procedimiento corresponde al Gobierno de Aragón, mediante la aprobación del Decreto en el

³⁶ Introduce el art. 4.3 del Reglamento de la Ley una interesante novedad: La obligación de denunciar de los responsables del centro o de la residencia en que hubiera vivido el causante, y al administrador o representante legal del mismo.

que se acuerde la declaración de heredera legal de la Administración de la Comunidad, que contendrá la adjudicación administrativa de los bienes y derechos de la herencia, o la improcedencia de dicha declaración por los motivos acreditados en el expediente.

El artículo 20 ter trata de los efectos de la declaración de la Comunidad como heredera legal, precisándose que con la declaración administrativa de heredera legal, se entenderá aceptada la herencia y se podrá proceder a tomar posesión de los bienes y derechos del causante. Sin embargo señala este 20 ter.2 que si queda acreditado en el procedimiento *que el valor de las deudas del causante es superior al valor de los bienes o derechos a heredar por la Administración de la Comunidad Autónoma, mediante acuerdo del Gobierno de Aragón y previo informe de la Dirección General de Servicios Jurídicos, se aprobará la repudiación de la herencia con los efectos previstos en la legislación civil.* Este mismo art. 20 ter señala en su nº 6 que *No se derivarán responsabilidades para la Administración de la Comunidad Autónoma por razón de la titularidad de los bienes y derechos integrantes del caudal hereditario hasta el momento en que se tome posesión efectiva de los mismos, y en el nº 7 que La liquidación del caudal hereditario y su distribución a favor de establecimientos de asistencia social de la Comunidad Autónoma se realizará conforme al Código de Derecho Foral de Aragón, a la presente ley y a su normativa reglamentaria de desarrollo.*

El art. 21 del TR se refiere a la aceptación por el Gobierno de Aragón de las herencias, legados y donaciones a favor de la Administración de la Comunidad Autónoma o de sus organismos públicos, salvo cuando el objeto del legado o donación sean bienes muebles, *en cuyo caso la competencia para su aceptación corresponderá al titular del departamento competente por razón de la materia.* Y repite a continuación la posibilidad de rechazo de la “*damnosa hereditas*” cuando sea voluntaria, señalando en el nº 2: *Sólo podrán aceptarse herencias, legados o donaciones que lleven aparejados gastos o estén sometidos a alguna condición o modo onerosos si el valor del gravamen impuesto no excede del valor de lo que se adquiere, según tasación pericial. Cuando el gravamen excediese el valor del bien, la disposición sólo podrá aceptarse si concurren razones de interés público...* El resto del precepto va referido a la herencia condicional o *sub modo*, y a la obligación de todo funcionario de informar de estas herencias.

Se completa esta regulación con el Decreto 185/2014, del Gobierno de Aragón, sobre Regulación de las actuaciones administrativas en la sucesión legal a favor de la Comunidad Autónoma y en los casos de disposición voluntaria a favor de personas indeterminadas, que reglamenta lo dispuesto en la Ley (antes la reglamentación era la establecida en el Decreto 191/2000, de 7 de noviembre). En este Reglamento es destacable la referencia del art. 3 a la iniciación del procedimiento, partiendo de la consideración de la Comunidad como heredera: *Las actuaciones dirigidas a la declaración de la Comunidad Autónoma de Aragón como heredera abintestato, se iniciarán de oficio, por el Departamento competente en materia de patrimonio, ya sea por propia iniciativa o por denuncia de particulares, o por comunicación de autoridades y funcionarios públicos.* Desaparece el derecho a premio salvo a favor

de entidades que pudieran ser beneficiarias del abintestato³⁷ (se mantiene por el Reglamento estatal, Real Decreto 1373/2009, y consiste en el 10% de los bienes relacionados en la denuncia que se obtuvieren del caudal hereditario).

Una de las principales novedades del Decreto, nos dice el Preámbulo, es la de la posibilidad de archivar el expediente, antes de instar el procedimiento judicial de declaración de herederos, o de renunciar a la herencia, si ya hubiera auto firme, "...en aquellos casos en que quede acreditado que en la herencia no figuran bienes o no se localiza ninguno, o bien cuando el valor de éstos es inferior a los gastos de tramitación del expediente, o al valor de las deudas de la herencia. Esta previsión se introduce a la vista del número, cada vez mayor de casos, en los que existen razones fundadas para anticipar que el caudal hereditario a repartir será nulo, bien por la inexistencia de bienes, bien por las deudas acumuladas, y, no obstante, al no estar recogida esa opción de archivo o renuncia, se tramita el expediente, resultando ineficaces los medios materiales y humanos que la Administración de la Comunidad Autónoma ha dedicado a esa tramitación". Este archivo aparece en el art. 6.4: *Cuando de la investigación previa realizada en el Departamento competente en materia de patrimonio, se concluya que no existen bienes de la herencia, o no se localizaran, o el valor de estos no superase los gastos de tramitación del expediente, o el valor de las deudas de la herencia, el Consejero del citado Departamento podrá archivar el expediente.* Además, y esto hay que destacarlo especialmente, el art. 7 permite, con la misma finalidad de ahorro de costes, la repudiación de la herencia: *1. Obtenido el testimonio de la resolución judicial firme por la que se declare heredera legal de un causante aragonés a la Comunidad Autónoma de Aragón, el Gobierno de Aragón, a propuesta del Consejero competente en materia de patrimonio y mediante Decreto, podrá aceptar la herencia, a beneficio de inventario. 2. Si en la masa hereditaria no figurasen bienes o no se localizaran, o el valor de éstos no superase los gastos de tramitación del expediente, o el valor de las deudas de la herencia, el Gobierno de Aragón mediante Decreto podrá repudiar la herencia, a propuesta del Consejero competente en materia de patrimonio, y previo informe de la Dirección General de Servicios Jurídicos.*

4. Los abintestatos en el marco de las Autonomías: La justificación de la sucesión autonómica.

Con la implantación del Estado autonómico, las Comunidades autónomas intentaron la autoatribución de los bienes vacantes, como fuente de ingresos propia, y sus leyes de Patrimonio se atribuían los inmuebles mostrencos y, sobre todo, las cuentas corrientes bancarias y depósitos en instituciones financieras que se reputasen abandonados, por falta de actividad de sus titulares o desaparición de éstos. Tales atribuciones eran negadas por el Estado, al vulnerar la competencia estatal, vía recurso de inconstitucionalidad. Así, la STC 58/1982, de 27 de julio, declaró la inconstitucionalidad del art. 11 de la Ley catalana 11/1981, de 7

³⁷ Artículo 5.2. *En el caso de que la primera notificación de una posible herencia intestada a favor de la Comunidad Autónoma, la realice una entidad de la que dependan uno o varios establecimientos de asistencia social que puedan ser beneficiarios de la herencia, se reconocerá a su favor el derecho a percibir el porcentaje previsto en el artículo 22 de este Decreto.* El art. 22 reconoce el derecho a percibir el 10% del caudal liquidado que se obtuviere.

de diciembre, de Patrimonio de la Generalitat, que atribuía el derecho sobre los bienes vacantes a la Generalidad, al entender que implicaba modificar la legislación sobre Patrimonio del Estado, y por violación del art. 17.e de la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas, en relación con los artículos 157.3, 132.3 y 149.1.14 de la Constitución, así como por violación directa del artículo 132.3 de la misma, o alternativamente del artículo 149.1. 6 y 8 de la Constitución. También en este sentido, la STC núm. 150/1998 de 2 julio, que resuelve el recurso de inconstitucionalidad contra determinados preceptos de la Ley de la Comunidad Autónoma de Castilla y León 14/1990, de 28 de noviembre, de Concentración Parcelaria, que atribuían a la Comunidad Autónoma las parcelas que se detectasen carentes de dueño en los procedimientos de concentración parcelaria. Hay también interpuesto un recurso de inconstitucionalidad (nº 572-2008), contra los artículos 15 y 16 de la Ley Foral 14/2007, de 4 de abril, del Patrimonio de Navarra, también por autoatribución de bienes sin dueño a favor de la Comunidad navarra.

Pues bien, mientras los intentos de legislar una atribución a la Comunidad de los bienes vacantes o abandonados a través de sus normas sobre Patrimonio, fueron rechazados mediante recursos de inconstitucionalidad, en cambio la adquisición de las herencias sin heredero ha sido una modificación tolerada por el Estado. Esto contradice el origen común que se ha visto para estos bienes vacantes o sin dueño, pero se ampara en la atribución de competencia legislativa civil a las regiones forales (aunque la Comunidad valenciana se autoatribuye los abintestatos sin tener competencia legislativa civil propia).

Las discusiones acerca de este entendimiento de la competencia civil se centraron en la Comunidad Autónoma catalana, que dictó tempranamente una norma por la que la Generalidad, como órgano superior de la Comunidad Autónoma, pasaba a ocupar el puesto y lugar del Estado en el orden de suceder *ab intestato*. Así, la Ley de 20 de marzo de 1984 del Parlamento de Cataluña de modificación de la Compilación estableció que la Generalidad de Cataluña heredaría en último lugar en la sucesión intestada, en lugar del Estado (art. 248: *Las referencias al Estado de los artículos 913, 956, 957 y 958 del Código Civil se entenderán efectuadas a la Generalidad de Cataluña*); luego, la Ley 9/1987, de 25 de mayo, de Sucesión Intestada articuló específicamente esta sucesión en su art. 27: *En ausencia de las personas señaladas por los artículos anteriores, sucederá la Generalidad de Cataluña...* Hoy, como se ha visto, el libro cuarto del Código Civil de Cataluña, relativo a las sucesiones, regula en los artículos 442-12 (Sucesión a falta de parientes dentro del cuarto grado) y 442-13 (Destinación de los bienes) la sucesión a favor de la Generalidad. La regulación catalana es importante porque pese a la similitud existente entre los bienes atribuidos al Estado como «vacantes» y los que adquiere como «heredero *ab intestato*», que ya se puso de relieve, la atribución autonómica de derechos sucesorios a favor de esta Autonomía no fue declarada inconstitucional (se retiró el recurso de inconstitucionalidad). De hecho, en las demás Comunidades forales (salvo Baleares) se ha procedido de igual modo que en Cataluña, con éxito en la autoatribución de estas herencias.

Esta disparidad de soluciones según estemos ante una u otra categoría de bienes vacantes, los mostrencos o los abintestatos, se explica por razones como las siguientes.

En primer lugar, por la mutación del título que experimenta la adquisición en el Derecho histórico: Ya hemos visto cómo los bienes abandonados o sin dueño se adquirirían por ser uno de los contenidos de la soberanía del monarca sobre su reino, se trataba de un resultado de la doctrina de las regalías y de la norma *Nulla res sine domino*. Esto comprendía cualesquiera bienes abandonados o sin dueño y por tanto también los de las herencias sin heredero. Sin embargo, a partir del siglo XIX, la atribución de estos bienes, que pasan a ser del Estado, también por razón de soberanía, se especifica en relación a las herencias intestadas sin sucesor haciendo que el Estado suceda como heredero *ab intestato*, no como adquirente directo de bienes por un derecho privilegiado de apropiación por razón de soberanía. Así, el Código Civil no configura la sucesión del Estado como una manifestación del dominio eminente vinculada a la soberanía (como ocurre en el *Code français*), sino como un auténtico derecho sucesorio (art. 957 del Código Civil: «Los derechos y obligaciones del Estado... serán los mismos que los de los demás herederos»). Pues bien, mientras el sujeto adquirente por razón de soberanía sólo puede serlo quien la ostente en representación de todos los españoles, es decir, el Estado, en cambio el sujeto heredero *ab intestato* puede serlo el Estado o cualquier otro ente público, también la Comunidad autónoma.

De hecho, como advirtió VALLS LLORET³⁸ en relación al recurso de inconstitucionalidad contra la Ley catalana de sucesiones de 1987, un buen argumento para la adquisición sucesoria de los abintestatos por la Generalidad lo era la Ley de Patrimonio del Estado de 1964, que había ratificado el cambio de fundamentación en la adquisición de los bienes vacantes iniciado por el Código civil. En efecto, la Ley del Patrimonio del Estado de 1964 diferenciaba claramente la atribución de bienes vacantes al Estado (artículos 19, 21 y 22), de los derechos del mismo como heredero abintestato (art. 24 párrafo 2º: «La sucesión legítima del Estado seguirá rigiéndose por el Código Civil y disposiciones complementarias»). Ello supondría que, mientras la adquisición de bienes vacantes por el Estado es un modo de adquirir vinculado al concepto de soberanía y situado en un plano distinto de la «legislación civil» del artículo 149.1.8º de la Constitución y, por tanto, es una materia sobre la que no podrían legislar ni tan siquiera las Comunidades Autónomas con derecho foral, en cambio, la sucesión abintestato del Estado, por la que el Estado adquiere por título de heredero propio del Derecho privado, que se rige por el Código civil, sí sería materia propia de dicha «legislación civil» y por tanto podría, eventualmente, ser objeto de asunción por las Comunidades Autónomas forales³⁹.

38 VALLS LLORET, José Domingo, «El llamamiento sucesorio a la Generalidad de Cataluña: una crítica al extinto recurso de inconstitucionalidad 1188/87», *Revista jurídica de Castilla - La Mancha*, N° 19, 1993, pág. 139.

39 Muy crítico con esta argumentación se mostró GUILARTE ZAPATERO, al entender que la falta de reserva de los abintestatos a favor del Estado no es necesaria pues ya se deduce de la inserción de la norma en la propia Ley de Patrimonio, y que el remitir la cuestión a la legislación civil regulándola con la técnica específicamente privativista de la sucesión por título de heredero, es una artimaña para ampliar las competencias de la Comunidad Autónoma, al amparo del artícu-

En segundo lugar, y relacionado con lo anterior, de hecho quienes recibían los bienes de la herencia intestada sin sucesor no eran organismos estatales de la Administración central. El art. 956 Cc. en su redacción originaria prescribía que si bien heredaba el Estado, los bienes se destinaban: 1.º a los *establecimientos de beneficencia municipal y las escuelas gratuitas del domicilio del difunto*. 2.º *Los de una y otra clases de la provincia del difunto*. 3.º *Los de beneficencia e instrucción de carácter general*. Esta redacción se ve transformada en 1958 por otra que hace el reparto por tercios, destinando el primer tercio a Instituciones municipales del domicilio del difunto *de Beneficencia, Instrucción, Acción social o profesionales, sean de carácter público o privado; y otra tercera parte, a Instituciones provinciales de los mismos caracteres, de la provincia del finado... La otra tercera parte se destinará a la Caja de Amortización de la Deuda pública...* Parte de la doctrina mantiene el carácter fiduciario de la posición del Estado, siendo los genuinos herederos, los fideicomisarios, las instituciones benéfico-asistenciales que reciben los bienes del difunto (salvo el tercio de la Caja de amortización de la Deuda). Por tanto, no era un ente de la Administración central alejado del domicilio y centro de intereses del finado el que se veía beneficiado directamente por el abintestato, sino entidades benéficas, de instrucción o acción social del pueblo o ciudad o provincia del finado, por lo que la aplicación de los bienes ya tenía de hecho un carácter marcadamente local o regional.

Finalmente, también influye en el cambio el peculiar camino que ha tomado la legislación civil autonómica en España, en una vía de ampliación, aparte de por una línea política muy definida de un dejar hacer y una difuminación de los límites competenciales con Cataluña, y por ende con las demás Comunidades, como parte de una política de “apaciguamiento” vacía de sentido nacional, que ha llevado a considerar que la competencia autonómica de las comunidades forales en derecho civil sobre sucesiones y en particular abintestatos era asumible, y esto desde fecha temprana. Como advertí en otro lugar⁴⁰, la tendencia de las Comunidades forales ha sido la de considerar la legislación civil como una competencia más, sin más límites que los estrictos del art. 149.1.8ª CE, o ni aun esos, y desde luego la expansión de estos Derechos ha sido muy rápida sin ceñirse a las instituciones tradicionalmente forales. Señala MOLINS GARCÍA-ATANCE⁴¹, en el asunto que nos ocupa, que el recurso de inconstitucionalidad 1188/87, de 16 de septiembre de 1987, contra la Ley catalana 9/1987 argumentaba el Estado en base a que la posición del Estado como destinatario último de los bienes relictos supone una manifestación del *ius imperii* en el mismo grado, al menos, que en los demás casos de bienes vacantes. Pero como el recurso fue retirado posteriormente se produce un “dejar hacer” que ha sido bastante habitual por mor de las alianzas políticas y la necesidad de apoyos parlamentarios.

lo 149.8º, prescindiendo del evidente fundamento publicista del llamamiento a la sucesión del Estado, que sanciona la Ley de Patrimonio del Estado. GUILARTE ZAPATERO, “Artículos 956 a958”, en *Comentarios...*, cit., pág. 305.

40 LACRUZ MANTECÓN, Miguel L., “Hasta el infinito, y más allá, o la actualidad del Derecho foral”, *Revista general de legislación y jurisprudencia*, nº 4, 2009, págs. 709-744.

41 MOLINS GARCÍA-ATANCE, Emilio, “La reforma de la sucesión intestada de la Comunidad autónoma de Aragón”, en *Revista de Derecho Civil Aragonés*, 1995-1, págs.. 47-61.

Abierta esta vía de adquisición de los abintestatos sin heredero, las Comunidades autónomas deciden adquirir estas herencias, como se ha visto en Aragón y Cataluña, y también las demás, salvo Baleares (que se remite al Código civil).

5. El poder público como heredero: aceptación y repudiación de las herencias.

5.1. La utilidad de la sucesión hereditaria de la Administración.

La sucesión intestada del Estado es una institución con una naturaleza teleológica, con un propósito absolutamente pragmático. La finalidad de la sucesión del Estado o la Administración está, lo mismo que en el caso de cualquiera de los herederos, en evitar la existencia de bienes vacantes, la ausencia de titular o propietario. A esta finalidad responden también otras instituciones, singularmente la atribución de los mostrencos al Estado desde la Ley de Mostrencos de 1835 (y antes al rey) y en la actualidad por la Ley de Patrimonio de las AAPP de 2003. Esta finalidad se logra, respecto de los bienes que quedan vacantes no por abandono o inexistencia de dueño, sino por fallecimiento comprobado del mismo y falta de herederos, mediante la atribución de los bienes a la Administración (central o autonómica) haciéndole gozar de la condición de heredero. Ya autores como MANRESA o SÁNCHEZ ROMÁN, nos dice POZO SIERRA⁴², encontraban el fundamento de la sucesión del Estado en la necesidad de evitar la situación de abandono de bienes sin dueño que quedaban a merced del primer ocupante dando lugar a litigios sobre la propiedad. La solución de atribuir la herencia al Estado, según MANRESA, parecía justa y natural, "...como representación de la Nación, de la patria o de la sociedad. En aquellos tiempos en que, así como la Nación la representa el Estado, representaba al Estado el Rey, los bienes de los que morían sin sucesión se entendió que pertenecían al Real ó á la Cámara Real, y más tarde no supo inventarse un destino más útil, y al Rey substituyó el Estado, pero siempre tomando esta palabra, como sinónima de Fisco, Hacienda ó Tesoro público".

Insiste en la idea CASTÁN TOBEÑAS⁴³, señalando que es evidente el fundamento racional de la atribución: "Desde el momento en que los derechos de los colaterales se agotan ...el Estado tiene derecho a los bienes en concepto de vacantes, para evitar los conflictos que nacerían de abandonarlos al primer ocupante". Estamos por tanto ante una norma que persigue un resultado práctico bien preciso, y la condición sucesoria de la Administración es un mero recurso técnico para lograrlo.

Por eso la condición de la Administración como verdadera heredera va a ser siempre discutida⁴⁴: porque no es heredera, propiamente dicha, porque el sistema

⁴² POZO SIERRA, Belén del, *La compatibilidad jurídica entre el derecho del estado en la sucesión intestada y como titular de bienes vacantes*, Editorial Dykinson, Madrid, 2014, pág. 28.

⁴³ CASTÁN TOBEÑAS, José, *Derecho civil español, común y foral*,... cit., pág. 633.

⁴⁴ De hecho, las disquisiciones acerca del carácter sucesorio de la Administración siguen activas, así en la reunión de la Comisión Aragonesa de Derecho Civil de 16 de diciembre de 2015, plantea el notario D. Adolfo Calatayud Sierra que cabría preguntarse de qué forma heredan la Comunidad Autónoma, entendiendo que hay dos respuestas posibles: "a) El Estado (o las Comunidades Autónomas, etc.) hereda como cualquier heredero, pues es un heredero más; b) El Estado adquiere los bienes de una herencia sin parientes llamados a ella en virtud de su soberanía y para evitar que queden vacantes". Cree que en España rige el primer sistema, pero advierte que en la sucesión aragonesa no existe el beneficio de inventario (figura propia del Código civil) ni cabe que la Comunidad Autónoma repudie la herencia que, como cierre

hereditario es un mero recurso, como sobradamente se estudia al ocuparse de los fundamentos teóricos de la herencia, para evitar los problemas de la vacancia de los bienes herenciales a la muerte del causante y su “socialización” por los miembros del grupo más rápidos y violentos. Esto es: se ha buscado un sistema para que los bienes de las personas permanezcan en el ámbito privado, en un régimen de propiedad privada ordinaria, procurando la destinación de dichos bienes a personas en una línea de parentesco o conyugalidad con el difunto, bien a través del sistema de legítimas en la sucesión testada, bien con los órdenes sucesorios en la intestada. Por esto autores como el alemán KIPP justifican la sucesión *mortis causa* en la libertad del individuo frente al Estado⁴⁵. Nos dice este autor que “La institución del Derecho privado de sucesiones asegura la subsistencia de la propiedad privada. Los bienes poseídos por un hombre particular, pasan a otro también particular... y no pasan a la mano pública. Si la propiedad privada estuviera limitada a la vida de un hombre, no sería apta para cumplir plenamente la función social que le es propia. No podría constituir el fundamento de una sociedad en la que el individuo, dentro de ciertos límites, es libre, frente al poder público, de configurar su vida según sus propios fines (o sea, como una persona “privada”). La propiedad no desarrolla toda su eficacia sino cuando es heredada; la posesión acumulada da a las familias, y en no menor grado a la “sociedad”, independencia frente al Estado”. Se trata en suma de una finalidad de mantenimiento de los bienes en el ámbito de lo privado y evitación de la ausencia de propietario que ha sido considerada como función a desarrollar por la Administración o Estado.

Contradice a la postura de KIPP el hecho de que la titularidad de los bienes del abintestato a favor de la Administración no sea privada, sino pública, pero a esto cabe replicar, en primer lugar que son bienes patrimoniales, y no de dominio público, y en segundo que la atribución de dichos bienes se destinaba a establecimientos de beneficencia, instrucción o “acción social”, que no tenían por qué ser públicos. Éstos recibían la herencia en su integridad en la redacción originaria del Código, y en sus dos tercios tras la reforma operada en 1928. En la actualidad el art. 956 Cc. prescribe la liquidación del caudal hereditario, y el ingreso de la cantidad resultante en el *Tesoro Público, salvo que, por la naturaleza de los bienes heredados, el Consejo de Ministros acuerde darles, total o parcialmente, otra aplicación*. Matiza esto la aplicación de dos terceras partes del valor del caudal relicto a *finés de interés social, añadiéndose a la asignación tributaria que para estos fines se realice en los Presupuestos Generales del Estado*. De todos modos, y salvo los casos de adscripción directa del bien a un fin o una utilidad pública, el ingreso de los bienes en el Tesoro público implica, naturalmente, su venta a particulares y conversión en dinero, lo mismo para el destino de los bienes a instituciones benéficas o asistenciales, que

del sistema, le atribuye la ley. Y más adelante, en la misma reunión se hace constar: “En el debate de esta cuestión se pone de manifiesto que el hecho de heredar la Comunidad Autónoma como heredera legal no es sólo un modo de adquirir bienes sino, sobre todo, una función: asumir la condición de heredero, liquidar la herencia y, si queda algo, repartirlo en la forma que indica el CFDA”. ACTA DE LA SESIÓN DE DIECISEIS DE DICIEMBRE DE 2015 (ACTA 263), facilitada por el secretario, Don José Antonio Serrano García, al que desde aquí agradezco su atención.

45 KIPP, Theodor, en ENNECERUS-KIPP-WOLF, *Derecho de Sucesiones*, Vol. I, Bosch Casa Editorial, Barcelona, 1976.

lógicamente reciben el producto de la enajenación de los bienes hereditarios y no los bienes mismos. En definitiva, y salvo casos de adscripción directa de bienes a finalidades públicas (el caso más evidente, edificios monumentales que se destinan a dependencias o establecimientos administrativos), no hay publicación de la propiedad, sino enajenación de la misma y retorno de los bienes a la propiedad privada de los adquirentes. Estas consideraciones de utilidad vienen a relativizar la figura de la Administración como heredera *ab intestato*. De hecho la discusión sobre si estamos ante un verdadero heredero se suscitará siempre, pues se trata ante todo de un mero recurso técnico para evitar la vacancia de bienes.

5.2 La aceptación y repudiación de la herencia.

La Administración, aunque se discuta si es propiamente heredera, de hecho es llamada a la sucesión como si fuera un heredero ordinario. La idea de CASTÁN TOBEÑAS⁴⁶ del carácter de heredero del Estado, "...un heredero como los demás, ya que el art. 958 lo somete a la necesidad de obtener de la autoridad judicial la previa declaración de heredero, y el 957 reformado establece que los derechos y obligaciones del Estado, así como de las instituciones o entidades a quienes se asignen los dos referidos tercios de los bienes serán los mismos que los de los demás herederos", con la salvedad de que se entenderá siempre aceptada la herencia a beneficio de inventario, está muy extendida. Consecuencia inmediata de la consideración *prima facie* de la Administración, central o autonómica, como heredera sería la de la atribución de las facultades del heredero, singularmente las de aceptación y/o repudiación de la herencia. Sin embargo, el peculiar carácter de la Administración como sucesora, con la precisión de la aceptación a beneficio de inventario, se pone de relieve a la hora de concretar su aceptación de la herencia, o su posibilidad de repudiación, dando lugar a discusiones en la doctrina. En primer lugar, y dado nuestro sistema romano de adquisición de la herencia, en cuanto a la necesidad de aceptación para la efectiva adquisición, así como otros extremos⁴⁷.

En primer lugar, la necesidad de aceptación se seguiría de las bases romanistas de nuestro Derecho de sucesiones, conforme a las cuales el heredero deviene tal mediante aceptación. Claro que la posibilidad de aceptación tácita, derivada de actos concluyentes de la voluntad de aceptar, evitaría la necesidad de una declaración *ad hoc*. Pues bien, esta aceptación tácita es la que se deduciría de petición de declaración de herederos abintestato, a la que obliga el art. 958 Cc. al decir, antes: *Para que el Estado pueda apoderarse de los bienes hereditarios habrá de preceder declaración judicial de heredero...*, y hoy, tras la Ley 15/2015, *Para que el Estado pueda tomar posesión de los bienes y derechos hereditarios habrá de preceder declaración administrativa de heredero, adjudicándose los bienes por falta de herederos legítimos.*

46 CASTÁN TOBEÑAS, José, *Derecho civil español, común y foral...* cit., pág. 634.

47 En particular resume POZO SIERRA las cuestiones que se plantean en las de: 1) Si viene el Estado obligado a aceptar y si puede repudiar la herencia; 2) Si cabe hablar de aceptación tácita por "...consecuencia de los actos necesarios para obtener la declaración judicial de heredero y en su caso 3) ¿Se puede aceptar tácitamente a beneficio de inventario? O dicho de otro modo ¿es compatible la aceptación tácita con la previsión legal de que en todo caso se entenderá siempre hecha a beneficio de inventario? (artículos 957 del Código Civil y 20 de la Ley 33/2003 del Patrimonio de las Administraciones Públicas); 4) Si, a la vista de la situación del patrimonio del causante, la aceptación es irrevocable". POZO SIERRA, *La compatibilidad jurídica entre el derecho del Estado ... cit.*, pág. 58.

El problema no lo plantea la aceptación beneficiaria, sino si el Estado tiene una verdadera facultad de aceptar (y por lo tanto, también de repudiar) o si la adquisición es automática, por declaración legal, de manera que no cabe hablar ni de facultad de repudiación ni de aceptación tácita (puesto que la aceptación ya se habría producido por ley antes de los actos concluyentes determinantes de dicha aceptación). Esto último es lo que opina HERRANZ ORTIZ⁴⁸, siguiendo a LLEDÓ YAGÜE: “No puede ponerse en tela de juicio que el llamamiento al Estado, por la naturaleza y fin del mismo, más que reconocer un derecho al Estado para que suceda en determinados bienes, le impone la obligación de que en atención al interés público o social, disponga los bienes de que consta la herencia”. En definitiva, el Estado, más que un derecho a suceder ab intestato tiene la obligación de suceder porque por razones de la utilidad social de la liquidación y aplicación a la comunidad del patrimonio hereditario vacante, es necesaria su concurrencia en dicha sucesión. En otros sistemas, singularmente el italiano, la adquisición es *ex lege*, sin aceptación, y sin que quepa tampoco repudiación. Un argumento sería el del art. 957 Cc., en el que en la expresión *se entenderá siempre aceptada la herencia a beneficio de inventario, sin necesidad de declaración alguna sobre ello*, el “siempre” debe entenderse referido tanto al beneficio de inventario como a la propia aceptación de la herencia, que por tanto se entendería siempre aceptada sin necesidad de declaración al respecto, es decir, aceptación expresa. En base al mismo precepto DÍEZ PICAZO estima que estamos ante una adquisición ipso iure, sin necesidad de aceptación.

Por lo que se refiere a la repudiación, señalaba al respecto ROCA SASTRE, inspirado en el Derecho alemán⁴⁹, que en nuestro Código y en la Ley de Patrimonio (la de 1964) cabía sostener que el Estado no puede repudiar la herencia intestada a que es llamado. Asimismo, en el supuesto de admitirse la facultad de exclusión en la sucesión intestada, el Estado no podría ser excluido expresamente. Sin embargo, añade que hay también argumentos para mantener la facultad del Estado de poder repudiar la herencia, como son la inexistencia en el Derecho civil español de la categoría de los “heres necessarii” y el artículo 994 Cc. (*Los establecimientos públicos oficiales no podrán aceptar ni repudiar herencia sin la aprobación del Gobierno*). Pero considera más aceptable la tesis negativa, que estima que cabe apoyar también en la disposición del art. 24 de la Ley del Patrimonio del Estado (la de 1964), en la cual “...se establecen los requisitos para que el Estado pueda aceptar una herencia, pero el precepto calla en absoluto en cuanto a los requisitos que debieran acompañar a la repudiación, de manera que tal silencio puede interpretarse con una denegación de la facultad de repudiar”. Pasamos a ocuparnos de tal cuestión.

5.3 ¿Puede el Estado repudiar el abintestato?

Si mantenemos el carácter del Estado como heredero, podrá tanto aceptar como repudiar la herencia, pues el art. 988 Cc., afirma (todavía hoy en su

⁴⁸ HERRANZ ORTIZ, Ana, en *Compendio de Derecho civil. Sucesiones*, Francisco Lledó Yagüe, director, Dykinson, Madrid, 1998, pág. 454.

⁴⁹ En las anotaciones al ENNECERUS-KIPP-WOLF, *Derecho de Sucesiones, Volumen 1º*, Bosch Casa Editorial, 2ª edición, Barcelona, 1976, págs. 67 y 68.

redacción originaria), que aceptación y repudiación de la herencia *son actos enteramente voluntarios y libres*.

POZO SIERRA⁵⁰ se pregunta sobre la repudiación partiendo de que si bien el artículo 6.2. del Código Civil sanciona el principio general de renunciabilidad de los derechos, con los límites del interés u orden público y el en perjuicio de tercero, si estamos ante derechos del Estado, esta regla se transforma en la contraria, la de irrenunciabilidad de derechos, pues no puede la Administración realizar actos de disposición sin que lo autorice la ley. Resume MARTÍNEZ MARTÍNEZ⁵¹ las posiciones en la doctrina: Primero quienes niegan la posibilidad de repudiación, en base al aspecto de función que tiene la sucesión intestada del Estado, de evitación de la falta de sucesor, así ROCA SASTRE, PUIG FERRIOL, DíEZ-PICAZO y GULLÓN, SALVADOR CODERCH, o HIDALGO. Claramente afirma esta imposibilidad DíEZ-PICAZO y GULLÓN⁵²: “¿Puede el Estado renunciar a la herencia que se le defiere en virtud de una sucesión abintestato? La respuesta negativa ha sido defendida por los sostenedores de que la adquisición del Estado se funda en la soberanía o en el *ius imperii*, defendida también por los sostenedores del carácter hereditario de la sucesión del Estado, así como por el Código civil alemán o el italiano. Según esta línea de pensamiento, el llamamiento del Estado, más que atribuirle un derecho le impone una función basada en un interés público de carácter objetivo, que es irrenunciable como la potestad de la cual deriva. Así, el Estado no tiene derecho a suceder, sino que debe suceder, porque para la utilidad social del patrimonio, la evitación de la dispersión de este, la tutela del crédito y en definitiva el orden social, es necesaria la transmisión de la herencia a un sucesor”. La consecuencia más importante si se admitiera tal facultad de renunciar está en que los bienes serían del primer ocupante, nos señala el autor. Además la adquisición automática impide la posibilidad de repudiación, y admitir la posibilidad de una repudiación post-aceptación vulneraría lo señalado en el art. 997 del Código: *La aceptación y la repudiación de la herencia, una vez hechas, son irrevocables, y no podrán ser impugnadas sino cuando adoleciesen de algunos de los vicios que anulan el consentimiento, o apareciese un testamento desconocido*.

En cambio, reconocen al Estado plena capacidad y legitimación para repudiar como cualquier heredero, DE LOS MOZOS y LACRUZ BERDEJO, éste por entender que no hay manera de obligar al Estado a reclamar una herencia abintestato y también por lo dispuesto en el artículo 1009 Cc., que prohibiría incluso aceptar si repudió antes el llamamiento testamentario. Afirma la autora: “Es una opinión bien argumentada que sirve para considerar que las CCAA pueden repudiar y que, en tal caso, los bienes quedarán vacantes, lo mismo que si repudia el Estado. Se ha dicho que los bienes terminarían siendo del Estado por sucesión intestada o por vacancia, lo que puede tener relevancia para las obligaciones de contribuir a los gastos de los inmuebles (como gastos de comunidad en propiedad horizontal

50 POZO SIERRA, *La compatibilidad jurídica entre el derecho del Estado ... cit.*, pág. 85.

51 MARTÍNEZ MARTÍNEZ, María, *La sucesión intestada: revisión de la institución y propuesta de reforma*, Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado, Colección Derecho privado, Madrid, 2016, pág. 435.

52 DíEZ-PICAZO y GULLÓN, *Sistema de Derecho civil- IV.Vol. 2º*, Tecnos, Madrid, 2012, pág. 216.

o IBI)”. En efecto, para LACRUZ BERDEJO⁵³ el Estado es heredero, y puede tanto aceptar como repudiar, lo que deduce no tanto de la normativa administrativa como del hecho de que el interés de los terceros, fundamentalmente acreedores, en la conservación del patrimonio relicto y ordenada liquidación de la herencia se hallaba suficientemente atendido mediante el juicio de testamentaría, cuya incoación puede ser solicitada por los acreedores. Claro que hoy no tenemos este (buen) juicio.

Vistas estas posiciones, y si reflexionamos sobre el asunto, se puede llegar a la conclusión de que una cosa es el carácter de heredero del Estado, que cumple una misión utilitaria, funcional: es heredero pues esta es la posición más adecuada para liquidar el caudal hereditario y darle una aplicación no ya social, sino comunitaria, de recuperación de unos bienes que carecen de dueño por la parte de la sociedad más próxima al causante; y otra el facultar al Estado para que se comporte como un verdadero heredero, porque no lo es, o mejor, porque el ejercicio de la facultad de repudiación ínsita en el *ius delationis* provoca un resultado contrario a la finalidad que se perseguía mediante la atribución de la posición de heredero. Lo esencial no es discutir sobre el carácter de heredero o no del Estado, sino sobre si recibe efectivamente un *ius delationis*, o si tanto la aceptación como la repudiación, pese a ser esenciales a todo heredero, no son útiles para los fines que perseguimos mediante la atribución de la condición hereditaria.

En esta línea, niega SALVADOR CODERCH⁵⁴ la posibilidad de repudiación, al decir que el Estado sucede en último lugar, como último heredero y además necesario: “...y, en este sentido, como heredero necesario para no frustrar las finalidades de la norma (evitar la vacancia de parte de los bienes, provocar la adquisición *iure público* de algunos de ellos, excepcionar arbitrariamente la aplicación de las reglas sucesorias). La ley asegura en este caso al causante un sucesor a título de heredero y consiguientemente es un heredero que no puede ser declarado incapaz o indigno, que no puede ser desheredado sin una simultánea disposición positiva, que no puede repudiar la herencia y se entiende que la acepta a beneficio de inventario, que no puede en suma dejar de ser heredero”. Asimismo, HERRANZ ORTIZ⁵⁵, siguiendo a LLEDÓ YAGÜE, que señala que si admitimos la facultad de renunciar, los bienes hereditarios quedarían sin propietario, “...y retornarían al Estado al quedar vacantes, con lo que el Estado carecería de responsabilidad por deudas de la herencia, pero llegaría a adquirir los bienes por encontrarse vacantes”. Otros argumentos en contra de la posibilidad de repudiación serían la propia expresión del art. 956 del Cc., su carácter imperativo al referirse a la sucesión intestada del Estado que confirmaría el carácter automático y obligatorio de la sucesión, y también la literalidad del art. 957 Cc., al decir que «la herencia se entenderá siempre aceptada a beneficio de inventario», que el autor interpreta

53 LACRUZ BERDEJO, José Luis, *Elementos de Derecho civil – III. Derecho de sucesiones*, Librería Bosch, Barcelona, 1981, pág. 564.

54 SALVADOR CODERCH, Pablo: *Comentarios al Código Civil y Compilaciones Forales*, dirigidos por Manuel Albaladejo, tomo XXIX, vol. 3, Madrid, 1986, pág. 62.

55 HERRANZ ORTIZ, en *Compendio de Derecho civil. Sucesiones*, cit., pág. 454.

como que no es exigible una aceptación para que el Estado adquiriera la herencia *ipso iure*. También O'CALLAGHAN⁵⁶, considerando al Estado verdadero heredero, le niega la posibilidad de repudiación: "La respuesta que debe darse es que no: el Estado, más que un derecho como heredero, tiene una función, basada en un interés público de carácter objetivo e irrenunciable; el artículo 956 dice, taxativa e imperativamente, que «heredará el Estado» sin hablar de «podrá», ni referirse a la posibilidad de repudiar". Asimismo el argumento del artículo 957 cuyo texto imperativo al decir que la herencia se entenderá siempre aceptada (a beneficio de inventario) refiere el "siempre" a la aceptación. Por tanto, el Estado tiene que aceptar, ni expresa ni tácitamente, ni puede repudiar, sino que es heredero abintestato por imperativo legal.

De hecho, en la reforma de 2015 del Código civil y de la Ley de Patrimonio de las Administraciones Públicas, nada se introdujo sobre la repudiación de las herencias, aunque la disposición final 8.3 de la Ley 15/2015 añade el art. 20 ter, que se ocupa de los efectos de la declaración administrativa de heredero abintestato, afirma que ésta *supondrá la aceptación de la herencia a beneficio de inventario...* con lo que sí es precisa, como trámite administrativo, la aceptación, pero con un significado de sometimiento a las normas civiles generales, como veremos en el epígrafe 6.2. Ahora bien, las referencias lo son a la aceptación, no a la repudiación.

Sin embargo, y pese a estos razonamientos, esta posibilidad de repudiación se va abriendo paso en las recientes regulaciones españolas sobre la sucesión *ab intestato* de las Comunidades autónomas, en las legislaciones de Patrimonio autonómicas, como podemos ver en Cataluña, País vasco, Navarra o Aragón. La cuestión está en decidir si esta repudiación es una posibilidad prevista y aplicable a las sucesiones voluntarias (y donaciones), lo que no ofrece duda, o si cabe también la repudiación de las herencias intestadas en las que la Comunidad autónoma es la heredera última.

5.4 En particular, la repudiación en Aragón.

Para la Comunidad autónoma aragonesa, el CDFA afirma en el art. 517 que en el orden de la sucesión legal, en defecto de descendientes, ascendientes, cónyuge y colaterales hasta el cuarto grado, los bienes, incluidos los troncales y recobrables, los bienes se defieren a la Comunidad Autónoma o, en su caso, al Hospital de Nuestra Señora de Gracia. Más adelante, el art. 535 expone que en defecto de personas llamadas legalmente a la sucesión conforme a las reglas anteriores, sucede la Comunidad Autónoma, siendo la Diputación General de Aragón quien previa declaración de herederos, (ya no "judicial", tras la Ley 3/2016, de 4 de febrero), y por su parte el art. 536 sigue refiriendo el Privilegio del Hospital de Nuestra Señora de Gracia.

Esto se traslada al Texto Refundido de la Ley del Patrimonio de Aragón, Decreto Legislativo 4/2013, de 17 de diciembre, del Gobierno de Aragón. Inicialmente, en el art. 20 sobre adquisiciones hereditarias, nos. 1 y 4 se lee: *1. La Comunidad Autónoma de Aragón podrá adquirir herencias, que le hayan sido deferidas testamentariamente,*

⁵⁶ O'CALLAGHAN, Xavier, *Compendio de Derecho civil. Tomo V. Derecho de Sucesiones*, Edersa, 5ª edición, 1999, pág. 359.

por pacto o en virtud de ley... 4. La sucesión legal de la Administración de la Comunidad Autónoma se regirá por lo dispuesto en el Código de Derecho Foral de Aragón, la presente ley y la normativa básica estatal en materia de patrimonio. -Cuando a falta de otros herederos legales con arreglo al Derecho foral aragonés sea llamada a suceder la Administración de la Comunidad Autónoma, corresponderá a esta Administración efectuar en vía administrativa la declaración de su condición de heredero legal... Pero en el citado Código foral ya hemos visto que ni en el art. 517 ni en el 535 se exige que la aceptación del abintestato se entienda hecho a beneficio de inventario.

Añade el 20 bis de la Ley de Patrimonio aragonesa que el procedimiento para la declaración de la Administración como heredera legal se iniciará *de oficio, por el Departamento competente en materia de patrimonio, ya sea por propia iniciativa o por denuncia de particulares, o por comunicación de autoridades o funcionarios públicos*. El art. 21 de la misma nos refiere que corresponde al Gobierno de Aragón, mediante Decreto, *aceptar o repudiar las herencias, legados y donaciones a favor de la Administración de la Comunidad Autónoma o de sus organismos públicos, salvo cuando el objeto del legado o donación sean bienes muebles, en cuyo caso la competencia para su aceptación corresponderá al titular del departamento competente por razón de la materia*. Como vemos, tampoco hay advertencia de que la aceptación será beneficiaria.

No se produce, ni en el CDFA ni en la Ley de Patrimonio aragonesa, referencia alguna a que la aceptación se entienda siempre hecha a beneficio de inventario porque esta particular forma de aceptación no existe en Derecho civil aragonés, al producirse siempre la aceptación con limitación de la responsabilidad a lo recibido (art. 355.1 CDFA: *El heredero, incluido el troncal, responde de las obligaciones del causante y de los legados y demás cargas hereditarias exclusivamente con los bienes que reciba del caudal relicto...*) y no producirse la confusión de patrimonios (art. 357.1 CDFA: *La confusión de patrimonios no se produce en daño del heredero ni de quienes tengan derechos sobre el caudal relicto...*). Imponer la aceptación beneficiaria es innecesario en Derecho aragonés.

La gran novedad está en la posibilidad de repudiación, que aparece admitida junto a la aceptación por el art. 21 de la Ley de Patrimonio, al decir que corresponde al Gobierno de Aragón, *mediante decreto, aceptar o repudiar las herencias, legados y donaciones a favor de la Administración de la Comunidad Autónoma o de sus organismos...* Aunque lo señalado a continuación en el 21.2 pudiera entenderse referido a las herencias voluntarias, y no a las intestadas (2. *Sólo podrán aceptarse herencias, legados o donaciones que lleven aparejados gastos o estén sometidos a alguna condición o modo onerosos si el valor del gravamen impuesto no excede del valor de lo que se adquiere...*), antes ya ha expuesto la posibilidad general de repudiación el art. 20 ter.2 de la misma Ley: *En el supuesto de que quede acreditado en el procedimiento que el valor de las deudas del causante es superior al valor de los bienes o derechos a heredar por la Administración de la Comunidad Autónoma, mediante acuerdo del Gobierno de Aragón y previo informe de la Dirección General de Servicios Jurídicos, se aprobará la repudiación de la herencia ...* Señalaba MARTÍNEZ MARTÍNEZ⁵⁷ que era posible, en

⁵⁷ MARTÍNEZ MARTÍNEZ, *Manual de Derecho civil aragonés*, cit., pág. 669.

la regulación anterior a la reforma, la repudiación de la herencia por parte de la Comunidad Autónoma, porque también la estimaba posible para el Estado (“... en los mismos términos que se mantiene por buena parte de la doctrina para el Estado”), pero, opina, sin que esto implique que sea llamado el Estado en su lugar. Esto contradice lo que ocurría, pero al revés, en la Ley 2/1987, de 2 de abril, de Patrimonio de la Comunidad Autónoma de Aragón, donde un artículo 51.2 señalaba que *...la Comunidad Autónoma de Aragón será llamada a suceder en la sucesión intestada tras el Estado si éste repudia o renuncia expresa o tácitamente a la herencia, cuando el causante tenga su residencia en el territorio de la Comunidad Autónoma al tiempo del fallecimiento.*

Es en este art. 20 ter del Texto Refundido de la Ley del Patrimonio de Aragón, añadido por el art. 33.3 de la Ley 2/2016, de 28 de enero, y que versa sobre los efectos de la declaración de heredera legal, donde se añade expresamente la posibilidad de repudio en su n° 2, para el supuesto de que quede acreditado en el procedimiento que el valor de las deudas del causante es superior al valor de los bienes: la Administración de la Comunidad Autónoma mediante acuerdo del Gobierno y previo informe de la Dirección General de Servicios Jurídicos, puede repudiar la herencia *con los efectos previstos en la legislación civil.* Correlativamente, tras la reforma de la Ley 2/2016, de 28 de enero, de Medidas Fiscales y Administrativas, se suprime el apartado 1° del art. 7 del Decreto 185/2014, que refería la aceptación beneficiaria de la herencia (y que, como hemos visto, sobra), y se reglamenta hoy en su art. 7.2 esta posibilidad de repudiación: *Si en la masa hereditaria no figurasen bienes o no se localizaran, o el valor de éstos no superase los gastos de tramitación del expediente, o el valor de las deudas de la herencia, el Gobierno de Aragón mediante Decreto podrá repudiar la herencia, a propuesta del Consejero competente en materia de patrimonio, y previo informe de la Dirección General de Servicios Jurídicos.*

Sin embargo, el Preámbulo no destaca esta repudiación. Es más, califica como una de las principales novedades del Decreto, la de la posibilidad de archivar el expediente, antes incluso de instar el procedimiento judicial de declaración de herederos, o de renunciar a la herencia, si ya hubiera auto firme, “...en aquellos casos en que quede acreditado que en la herencia no figuran bienes o no se localiza ninguno, o bien cuando el valor de éstos es inferior a los gastos de tramitación del expediente, o al valor de las deudas de la herencia. Esta previsión se introduce a la vista del número, cada vez mayor de casos, en los que existen razones fundadas para anticipar que el caudal hereditario a repartir será nulo, bien por la inexistencia de bienes, bien por las deudas acumuladas, y, no obstante, al no estar recogida esa opción de archivo o renuncia, se tramita el expediente, resultando ineficaces los medios materiales y humanos que la Administración de la Comunidad Autónoma ha dedicado a esa tramitación”. Este archivo aparece en el art. 6.4 de este Decreto 185/2014: *Cuando de la investigación previa realizada en el Departamento competente en materia de patrimonio, se concluya que no existen bienes de la herencia, o no se localizaran, o el valor de estos no superase los gastos de tramitación del*

expediente, o el valor de las deudas de la herencia, el Consejero del citado Departamento podrá archivar el expediente. Estamos en el momento de la vocación hereditaria y, antes de valorar la procedencia del ejercicio del *ius delationis*, se tramita el archivo del expediente de investigación previa, de manera que no hay ni aceptación ni repudio de la herencia. No estamos ante un invento aragonés: más adelante nos ocuparemos de esta misma posibilidad recogida en el art. 8.2.2º del Reglamento de la Ley de Patrimonio de las Administraciones Públicas de 2003, la ley estatal en la materia (Real Decreto 1373/2009, de 28 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento General de la Ley 33/2003).

5.5 Valoraciones sobre la posibilidad de repudiación.

En primer lugar, la repudiación de la herencia significa la renuncia a ser el liquidador último de la herencia. Es una dejación de funciones que demuestra la poca seriedad con la que se asumieron: si se pretende sustituir al Estado, hay que “estar a las duras y a las maduras”. Por este motivo la posibilidad de repudiación fue rechazada de plano por la Comisión Aragonesa de Derecho Civil en su reunión de 16 de diciembre de 2015, previa a la reforma de la Ley de 4 de febrero 2016⁵⁸: “Hay acuerdo unánime también para sugerir la supresión del apartado 2 del art. 20 ter, que admite que, mediante acuerdo del Gobierno de Aragón y previo informe de la Dirección General de Servicios Jurídicos, se pueda aprobar la repudiación de la herencia a favor de la Comunidad Autónoma cuando quede acreditado que el valor de las deudas del causantes es superior al de sus bienes o derechos”. El rechazo a la repudiación tiene lugar ante todo por razones políticas: “...no parece que sea lo correcto, y menos en Aragón, donde costó mucho conseguir que la Comunidad Autónoma desplazara al Estado a estos efectos de suceder a falta de herederos legales... Está mal querer sustituir al Estado como heredero legal y ahora pretender renunciar las herencias pasivas”. Pero también por razones jurídico-sistemáticas: “No hay duda de que la sucesión voluntaria a favor de la Comunidad Autónoma puede ser repudiada, pero no sucede lo mismo con la sucesión legal, al ser ésta el cierre del sistema que trata de impedir que los bienes queden vacantes y las deudas sin pagar. Ya se ha comentado antes que la sucesión legal a favor del Estado o la Comunidad Autónoma es a título de heredero y no en otro concepto, y siendo el cierre del sistema, la función de heredero es aún más necesaria y, en las herencias pasivas, constituye un servicio que hay que prestar, haciéndose la Administración cargo de los gastos que ello conlleve”. Hay una función social que con la repudiación no se cumple, la de señalar un liquidador de la herencia y un continuador que procure el cumplimiento de las obligaciones y compromisos del fallecido y evite la existencia de bienes vacantes, perjudiciales por su libre apropiabilidad.

En segundo lugar, la repudiación determina que, desaparecido el último heredero abintestato por renuncia, ya no exista ningún posible heredero. No puede serlo el Estado, por no existir en el Código foral aragonés un llamamiento al

58 ACTA DE LA SESIÓN DE DIECISEIS DE DICIEMBRE DE 2015 (ACTA 263).

mismo tras la Comunidad (como recogió a la inversa la Ley 2/1987, de 2 de abril, de Patrimonio de la Comunidad Autónoma), ni por aplicación supletoria del orden intestado del Código, pues no cabe tal aplicación, ya que no hay un vacío normativo que sea necesario suplir, sino el uso por parte del heredero de una posibilidad legal. Opina así MARTÍNEZ MARTÍNEZ⁵⁹ que es posible la repudiación de la herencia por parte de la Comunidad, en los mismos términos que se mantiene por buena parte de la doctrina para el Estado, y sin que esto implique que sea llamado el Estado en su lugar. Con lo que la sucesión queda sin heredero, a diferencia de lo que ocurre, señala ARROYO I AMAYUELAS⁶⁰, en otros países donde también existen varias «unidades territoriales» como sería el caso de Alemania. El principio general es que el Estado federado sucede cuando el causante no deja parientes (sin límite de grado, §§ 1924-1930 BGB), ni cónyuge ni pareja de hecho (§§ 1931 ss. BGB): “El criterio para determinar cuándo sucede el *Land* es el del último domicilio o, en último término, el de la última residencia del causante. Pero si no puede determinarse ninguno de estos dos puntos de conexión, entonces sucede el Estado federal. También, pues, cuando la ley sucesoria del causante extranjero reenvía al Derecho alemán”.

En tercer lugar, si entendemos, con MARTÍNEZ MARTÍNEZ, que la repudiación de la Comunidad autónoma no da lugar al llamamiento al Estado, o si considerásemos que el Estado también puede repudiar, como hacen DE LOS MOZOS y LACRUZ BERDEJO, en tales casos los bienes devienen vacantes o mostrencos, sin dueño, y entran automáticamente en juego las normas de Patrimonio que determinan su inmediata adquisición por el Estado, y no por la Comunidad autónoma, pues la adquisición no es sucesoria, sino en virtud del derecho especial de apropiación de los bienes vacantes derivado de la soberanía. Es una adquisición que tiene lugar directamente por atribución de la ley, como explicita el art. 15.a) LPAP, y se proyecta sobre los bienes inmuebles (art. 17 LPAP: 1. *Pertenecen a la Administración General del Estado los inmuebles que carecieren de dueño...*) y sobre saldos y depósitos abandonados (art. 18 LPAP: 1. *Corresponden a la Administración General del Estado 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, 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 ...*). Estos últimos, como se ve, no inmediatamente sino transcurrido un largo plazo de 20 años.

Esta posibilidad de adquisición en virtud del derecho de atribución de bienes vacantes como consecuencia de la repudiación, tanto de la Comunidad como del Estado, es tratada por POZO SIERRA⁶¹, que se hace la pregunta de qué ventaja obtiene el Estado renunciando al abintestato. Siguiendo informes de la Abogacía del

59 MARTÍNEZ MARTÍNEZ, *Manual de Derecho civil aragonés*, cit., pág. 669.

60 ARROYO I AMAYUELAS, Esther, “La reforma del derecho de sucesiones y de la prescripción en Alemania”, *InDret* 1/2010, Enero 2010.

61 POZO SIERRA, *La compatibilidad jurídica entre el derecho del Estado ... cit.*, pág. 85.

Estado (Informe nº 21/94, A.E. H-Patrimonio de la Subdirección General de los Servicios Consultivos de la Abogacía General del Estado-Dirección del Servicio Jurídico del Estado), detecta que existen numerosos casos en los que la herencia comprende inmuebles sin ningún valor o interés, lo que se demuestra en las subastas desiertas y en la imposibilidad de adjudicación a ningún interesado, privado o público. Pensemos en los pueblos semiabandonados o desiertos de España, y sus casas o almacenes que amenazan ruina. Evidentemente no hay interés en su adquisición y el evitar la titularidad de tales bienes evita gastos a la comunidad. Lo que ocurre es que tanto la repudiación de la herencia intestada como la renuncia abdicativa a la titularidad de los bienes, una vez adquiridos y constatada su inutilidad, producen el mismo resultado: que es el Estado quien adquiere los inmuebles ruinosos (el principal bien mostrenco repudiado) como bien vacante conforme a la LPAP. Aunque esta solución sí que funciona si quien renuncia es la Comunidad autónoma, trasladando el problema al Estado, es como si se tirase la bolsa de basura al patio de la casa de al lado.

Un inconveniente añadido a la repudiación, tanto del Estado como autonómica, está en que algún caso habrá de herencia con bienes muebles no financieros valiosos: joyas, colecciones, cuadros o muebles de época, que no suelen estar en Registros ni en depósito en instituciones que puedan informar sobre su existencia y valor a la Abogacía del Estado o a la Dirección de Patrimonio, y que el ente público, ante la ignorancia de su valor, repudie. Aquí tenemos las peligrosísimas *res nullius*, certificada además la inexistencia de dueño por su fallecimiento y repudiación de la herencia, respecto de las cuales puede producirse una carrera de buitres para su apropiación, pues serían adquiribles por mera aprehensión ex art. 610 cc.: *Se adquieren por la ocupación los bienes apropiables por su naturaleza que carecen de dueño...* Es también problemático el tema de si tal adquisición, como tiene carácter originario o *ex novo*, conllevaría responsabilidad por las deudas herenciales, tanto si adquiere el Estado como los particulares mediante ocupación⁶².

5.6. El archivo del expediente como solución.

Hemos visto los inconvenientes que conlleva el repudio de la herencia, y también las dificultades que conlleva una aceptación, aun beneficiaria, de la herencia cuyo valor es irrisorio o incluso negativo si las deudas son claramente superiores al valor de los bienes hereditarios. Veamos si es posible encontrar una alternativa a la repudiación. Antes de que actúe la Administración se inicia un expediente de abintestato al que se refiere el art. 8 del Reglamento General de la Ley 33/2003LPAP (Real Decreto 1373/2009, de 28 de agosto), de carácter informativo, iniciado por la Delegación de Economía y Hacienda provincial, e informando la Abogacía del Estado en la provincia, y remitido a la Dirección General del Patrimonio del Estado. Si tras las informaciones iniciales se ve que la adquisición

⁶² Y en el Coloquio que siguió a esta exposición me enteré de la existencia de un abintestato, en Huesca, que al constar de unas participaciones en sociedades no cotizadas, y por tanto no detectables a partir de Registros financieros, había sido repudiado por la Diputación aragonesa pensando que no existían bienes valiosos. Estas participaciones son, rigurosamente, *res nullius*, y en principio adquiribles por el primer ocupante, salvo que apliquemos (como principio del Derecho) la vieja norma medieval de que en ellas sucede el *collegium*, los demás socios.

no interesa, apunta POZO SIERRA a la posibilidad, recogida en el mismo art. 8 del Reglamento de la Ley de Patrimonio, de archivar el expediente. Esta aplicación administrativa de la navaja de Occam aparece en el art. 8.2.2º del Reglamento LPAP: *No obstante, si en la masa hereditaria no figurasen bienes inmuebles o éstos no se localizasen, y el valor de los bienes muebles que pudieran formar el caudal previsiblemente no supere los gastos de tramitación del expediente, tales como los de publicación de anuncios, los de depósito de bienes, o los procesales por la práctica de prueba testifical, la Dirección General del Patrimonio del Estado podrá acordar el archivo del expediente, a propuesta de la Delegación de Economía y Hacienda.* Este archivo del expediente del art. 8.2.2º del Reglamento LPAP, es paralelo al del Decreto 185/2014 del Gobierno de Aragón, Reglamento sobre actuaciones en materia de sucesión intestada, art. 6.4, que vimos anteriormente, también para el caso en que se concluya que *no existen bienes de la herencia, o no se localizaran, o el valor de estos no superase los gastos de tramitación del expediente, o el valor de las deudas de la herencia.*

En primer lugar, respecto de las herencias de poco valor, hay que distinguir según haya bienes inmuebles o muebles titulados (una cuadra abandonada, una libreta con poco dinero), o bienes de ínfimo valor (ropas, enseres). En el primer caso, la titulación registral hace que el archivo del expediente no resuelva el carácter mostrenco en que quedaría el bien: formaría parte de una herencia que nadie acepta, sería un bien vacante o mostrenco, adquirido por el Estado conforme al art. 17 de la LPAP, y lo mismo los bienes consistentes en cuentas, depósitos bancarios o valores, art. 18 LPAP. Pero si los bienes que existen son objetos muebles de poca importancia, en tal caso podemos considerar la herencia como inexistente, y siendo así ninguna herencia tiene que aceptar o repudiar la Comunidad.

Mayores problemas los causa la herencia deficitaria, aquélla en la que existen bienes, sobre todo inmuebles, pero las deudas superan con creces al valor de los bienes. En tal caso, la DGA prefiere repudiar la herencia, lo que en mi opinión causa más problemas de los que resuelve. El principal problema entiendo que es el cobro de las deudas, que supongo que los acreedores intentarán cobrar demandando a la herencia yacente, así por ejemplo el préstamo hipotecario que intenta el Banco hacer efectivo sobre el piso hereditario que nadie quiere. El problema será para los otros acreedores, por ejemplo la comunidad de propietarios por los gastos impagados, o incluso el Ayuntamiento por el IBI, ¿actúan mediante reclamaciones individuales, se unen al Banco para reclamar todos?

Antes de repudiar o archivar el expediente, para no renunciar a la función liquidadora que el ente autonómico ha asumido ni pasarle el problema al Estado, lo procedente cuando la herencia es deficitaria, sería que la DGA, sin tomar la condición de heredero, actuase como administradora provisional de la herencia deficitaria, y promueva el concurso de la herencia⁶³, dejando el asunto en manos del administrador concursal. Cuando se haya liquidado la herencia, y no quede nada, la DGA ni siquiera tiene que repudiar la herencia, pues ninguna herencia queda, así que archiva el expediente y santas pascuas. Es cierto que estamos

⁶³ Ley 22/2003, de 9 de julio, Concursal, art.1. Presupuesto subjetivo: ...2. *El concurso de la herencia podrá declararse en tanto no haya sido aceptada pura y simplemente.*

asumiendo una concepción objetiva o material de la herencia como conjunto de titularidades en perjuicio de su concepción subjetiva, pero en mi opinión si no existen titularidades activas en las que suceder (las pasivas están excluidas por la aceptación de tipo beneficiario), ninguna herencia existe. El problema está en que en tales condiciones el concurso es una solución muy poco recomendable, pues los honorarios del administrador concursal, publicaciones en boletines y otros gastos suponen un coste añadido que empeorará el déficit de la herencia, por lo que el problema derivará a las ejecuciones singulares, como me indica mi colega Alberto LAFUENTE.

Por ello, lo usual será que el principal acreedor (seguramente un Banco) inicie una ejecución hipotecaria demandando a la herencia yacente como sujeto diferenciado⁶⁴, y eventualmente las otras deudas se reclamarían por sus respectivas vías procesales, los gastos de comunidad por medio de ejecución ordinaria (normalmente derivada de un previo proceso monitorio) y las cuotas del IBI a través del correspondiente procedimiento administrativo de apremio. Tienen preferencia sobre el crédito del banco, y se pueden hacer valer mediante tercería de mejor derecho en el procedimiento de ejecución hipotecaria, pudiendo dirigirse contra quien finalmente resulte adjudicatario por las dos últimas anualidades, al ser el propio inmueble el que responde de esas deudas. Sobre si la vía de las reclamaciones individuales conseguiría aniquilar el aes hereditario, certificar la inexistencia de bienes y la incobrabilidad de las deudas restantes, en principio sus efectos carecerían de la certeza y orden de los del concurso pero desde luego aportaría más certeza que la existente en un repudio precipitado y prematuro de la herencia, posibilitando tras la constatación de la inexistencia de bienes el archivo del expediente de abintestato por inexistencia de la herencia.

6. Los conflictos de leyes y el Reglamento europeo de sucesiones.

6.1 Las distintas regulaciones españolas del abintestato y el Reglamento.

Pueden concurrir en el abintestato cuestiones de Derecho internacional privado o de Derecho interregional: conflictos de leyes en los que se duda cuál de las varias legislaciones implicadas es de aplicación. Referencia insoslayable en este ámbito lo es el Reglamento (UE) 650/2012 del Parlamento europeo y del Consejo de 4 de julio de 2012, comúnmente conocido como el Reglamento europeo de Sucesiones.

Para la resolución de conflictos, nuestro Código civil en su Título preliminar, artículo 9.8, sigue el sistema unitario de la ley personal: *La sucesión por causa de muerte se regirá por la Ley nacional del causante en el momento de su fallecimiento, cualesquiera que sean la naturaleza de los bienes y el país donde se encuentren...* La misma solución para resolver los conflictos de leyes entre las distintas legislaciones civiles españolas, los Derechos forales y el así llamado Derecho común, por la remisión que a la misma efectúa el artículo 16 del mismo Código: 1. *Los conflictos*

⁶⁴ A no ser que como es habitual el préstamo lleve asociado un seguro de vida a favor del banco, en cuyo caso la indemnización podría cubrir la deuda pendiente y hacer innecesaria la ejecución.

de leyes que puedan surgir por la coexistencia de distintas legislaciones civiles en el territorio nacional se resolverán...: 1.ª Será ley personal la determinada por la vecindad civil.

Sobre estas bases, hay que plantear si el Reglamento de sucesiones introduce alguna novedad. Señala así HIDALGO⁶⁵, que el Reglamento incide en especial en la regulación de los abintestatos, y en el particular caso del ordenamiento jurídico español, al ser el nuestro un Estado plurilegislativo, caracterizado por la coexistencia del sistema de Derecho común y los Derechos forales autonómicos.

Ante todo, y como ha resaltado la doctrina, en España difícilmente se va a aplicar el Reglamento a los conflictos interregionales referidos a herencias exclusivamente españolas, pues el artículo 38 del mismo excluye expresamente esta aplicación. Bajo la rúbrica “Inaplicación del presente Reglamento a los conflictos internos de leyes”, señala el precepto: *Los Estados miembros que comprendan varias unidades territoriales con sus propias normas jurídicas en materia de sucesiones no estarán obligados a aplicar el presente Reglamento a los conflictos de leyes que se planteen exclusivamente entre dichas unidades territoriales.* No por tanto para la solución de conflictos españoles internos, sin elemento de extranjería. Esta cláusula de exclusión establece la inaplicabilidad del Reglamento, concreta PÉREZ MILLA⁶⁶, al ámbito de la elección de la Ley aplicable (Cap. III) pero no a las otras materias reguladas en el Reglamento, singularmente las de competencia, reconocimiento, fuerza ejecutiva y ejecución de resoluciones, documentos Públicos y transacciones judiciales y Certificado sucesorio europeo (capítulos II y IV a VI). Puede haber situaciones donde la ley aplicable a una sucesión (interregional) se determine directamente por el artículo 16 y 9.8 del Código Civil, pero sin que ello obste para que se aplique el Reglamento parcialmente para otros aspectos colaterales “... si, por ejemplo, la Resolución judicial que resuelve dicho asunto quiere ser reconocida en otro Estado o si un interesado desea obtener un certificado sucesorio europeo a los efectos de prueba de sus derechos”. Admite, lógicamente, PÉREZ MILLA⁶⁷, que se produzca una aplicación parcial del Reglamento de sucesiones en determinados casos en los que existe un elemento internacional en la relación o institución, cuando los conflictos de leyes sucesorios son susceptibles de fragmentación: “...el RS (al igual que ocurre en el Derecho interregional) diferencia

65 HIDALGO GARCÍA, Santiago, “Las llamadas sucesiones vacantes en el Reglamento (UE) 650/2012 del Parlamento europeo y del Consejo de 4 de julio de 2012”, *Revista de Derecho Civil*, vol. I, núm. 2 (abril-junio, 2014), pág. 55.

66 PÉREZ MILLA, Javier, “El reglamento 650/2012 de 4 de julio de 2012 y los conflictos de leyes”, *XXV Encuentros del Foro Aragonés*, págs. 200 y ss. Estima además el autor que la norma del art. 36 RS es de carácter potestativo, por lo que más que prescribir la inaplicabilidad, deja a los Estados la facultad de que dispongan o no la aplicación del Reglamento a sus conflictos internos: “En cuanto al modo de ejercitar la disponibilidad, habrá que considerar que extender la aplicabilidad del RS a las sucesiones interregionales implica el cambio de su régimen normativo por lo que dicha voluntad (legislativa) debe plasmarse ad hoc y expresamente y su inexistencia impide su aplicación. Ello significa que será necesaria una Ley estatal en el caso de España, dado que el reparto competencial de la Constitución establece la exclusividad del Estado sobre las «normas para resolver los conflictos de leyes» (art. 149.1.8)”.

67 PÉREZ MILLA, “El reglamento 650/2012 de 4 de julio de 2012...”, cit., págs. 221 y ss. La tesis de aplicabilidad parcial, fundamentada en el art. 38 RS, permitiría aplicar el Reglamento al conflicto internacional (ley aplicable a la forma del testamento) y el Derecho interregional a la determinación de la Ley aplicable a la sucesión mortis causa. En cambio, la tesis extensiva, fundamentada también en el art. 38 RS, aplicaría el Reglamento al conflicto de leyes sobre la forma del testamento y también a la determinación de la *lex successionis*, en función de la residencia habitual en España lo que, por ser un Estado plurilegislativo, conduciría (por la remisión del art. 36 RS a las normas internas sobre conflicto de leyes de dicho Estado) a la Ley aragonesa de su vecindad civil (por aplicación del art. 16 Cc., norma interna a la que se remite el RS). Tesis expansiva que PÉREZ MILLA cree preferible por permitir una mejor adaptación.

entre el conflicto de Leyes referido a la *Lex sucessionis* y los relativos a las otras cuestiones sucesorias (validez y forma de disposiciones y pactos *mortis causa* y declaraciones de aceptación o renuncia). La fragmentación podría trasladarse a la valoración de internacionalidad de los conflictos de leyes de manera que cada materia objeto de un conflicto mantendría su autonomía y no se comunicaría al resto". Esto permitiría la aplicación parcial del RS a ciertos conflictos y del Derecho interregional español a otros⁶⁸.

El panorama es distinto en el conflicto internacional en caso de que la remisión se haya hecho al Derecho español. Aquí advierte RODRÍGUEZ-URÍA SUÁREZ⁶⁹ que la solución que prevé el Reglamento (UE) 650/2012 para determinar qué concreto Derecho se aplica en el caso de que el Estado llamado por el Reglamento tenga más de un sistema jurídico es otra de las grandes novedades de la norma comunitaria respecto de lo previsto en la Propuesta. Mientras la Propuesta establecía una simple solución inmediata, considerando cada unidad territorial como un Estado a la hora de identificar el concreto Derecho aplicable de sistema plurilegislativo (art. 28.1), el Reglamento cambia de criterio y opta por una solución mediata distinguiendo además en función del tipo de plurilegislación. Las soluciones previstas por el Reglamento serían:

- En primer lugar, para los conflictos de leyes de carácter territorial, entre los que se encontraría el caso de España, el Reglamento establece, primeramente, una solución mediata, invocando el sistema de solución de conflictos de leyes previsto en el propio Estado plurilegislativo (art. 36). Tal remisión implica en el caso español la aplicación del art. 9.8 CC y la utilización del criterio de la vecindad civil para concretar cuál de los Derechos sucesorios españoles es el aplicable al caso.

- Subsidiariamente, el Reglamento prevé una solución para el caso de que el Estado plurilegislativo no prevea solución alguna al conflicto territorial de leyes o, deberíamos añadir, tales soluciones sean inoperantes (como es el caso de España, que sólo prevé el criterio de la vecindad civil, que no puede entrar en juego cuando se trata de sucesiones de extranjeros que residen en nuestro país conservando su nacionalidad). El Reglamento distingue en función de que la ley aplicable a la sucesión se haya determinado por la residencia habitual del causante, por la nacionalidad del causante o por otros posibles factores de conexión y da una solución particular para cada uno de estos casos. Si la ley es la de la residencia habitual del causante, se entenderá como una referencia a la ley de la unidad territorial en la que el causante residía en el momento de su fallecimiento (art. 36.2.a); si se trata de la conexión de la nacionalidad se acude a la cláusula de los vínculos más estrechos para determinar el concreto sistema jurídico aplicable (art. 36.2 b); en último lugar, tratándose de otros factores de vinculación, el sistema jurídico se determina en función de la unidad territorial en la que esté ubicado el elemento relevante (art. 36.2 c).

⁶⁸ Para ilustrar esa posibilidad pone el siguiente ejemplo: "...un causante aragonés, residente en Barcelona, ha realizado testamento ante un notario alemán; en el supuesto se produce un conflicto de leyes internacional en materia de forma de una disposición testamentaria aunque la determinación de la Ley aplicable a la sucesión *mortis causa* tiene carácter interregional".

⁶⁹ RODRÍGUEZ-URÍA SUÁREZ, Isabel, "La ley aplicable a las sucesiones *mortis causa* en el Reglamento (UE) 650/2012", InDret, WWW. INDRET.COM, Barcelona, Abril 2013.

Confirma estas ideas FERNÁNDEZ-TRESGUERRES⁷⁰, al establecer que si el causante es no residente en España, el artículo 15 del Real Decreto 1373/ 200927 -siempre presuponiendo la nacionalidad española del causante-, establece que «Cuando proceda la sucesión legítima de la Administración General del Estado, y el causante hubiera tenido su última residencia habitual fuera del territorio nacional, o radiquen bienes del caudal hereditario en el extranjero (art. 15) corresponderá al Consulado de España la tramitación del procedimiento, que se acomodará a las normas contenidas en este Reglamento en lo que resulte de aplicación».

Matiza estas afirmaciones PÉREZ MILLA en cuanto lo fundamental es la decisión sobre la ley que va a regir la sucesión, y para ello el texto legislativo que apliquemos para tomar esta decisión, también en el caso en que el heredero sea la Administración. Por tanto lo primero que hay que hacer, en vez de correr en pos del criterio de la nacionalidad, vecindad o residencia, es decidir si se aplica el Derecho interregional de un determinado Estado o el Reglamento de sucesiones, y esto último tendrá lugar si se produce la concurrencia de alguno de los elementos de extranjería en la UE que ya hemos examinado. Si se aplica el RS (por ejemplo, por tratarse de un extranjero residente en España), en tal caso, para saber el Derecho territorial aplicable hay que utilizar los criterios de Derecho interregional recogidos en el Reglamento en el art. 36. El problema está en que al remitirnos este art. 36.1 a la normativa interna (...*las normas internas sobre conflicto de leyes de dicho Estado determinarán la unidad territorial correspondiente cuyas normas jurídicas regularán la sucesión*), y por tanto al criterio de la vecindad civil, este es inaplicable al extranjero que –por definición- no tiene ninguna de las vecindades civiles españolas.

Esto se parifica a una ausencia de norma, siendo por tanto aplicable no el 36.1, sino el 36.2 al señalar: *A falta de tales normas internas sobre conflicto de leyes, y exponiendo a continuación los criterios supletorios: a) toda referencia a la ley del Estado a que hace referencia el apartado 1 se entenderá, a efectos de determinar la ley aplicable con arreglo a las disposiciones relativas a la residencia habitual del causante, como una referencia a la ley de la unidad territorial en la que este hubiera tenido su residencia habitual en el momento del fallecimiento; b) toda referencia a la ley del Estado a que hace referencia el apartado 1 se entenderá, a efectos de determinar la ley aplicable con arreglo a las disposiciones relativas a la nacionalidad del causante, como una referencia a la ley de la unidad territorial con la que el causante hubiera tenido una vinculación más estrecha; c) toda referencia a la ley del Estado a que hace referencia el apartado 1 se entenderá, a efectos de determinar la ley aplicable con arreglo a cualesquiera otras disposiciones relativas a otros elementos que sean factores de vinculación, como una referencia a la ley de la unidad territorial en la que esté ubicado el elemento pertinente.* Si el causante es español y no concurre ningún elemento de extranjería, entonces se utiliza la ley española para decidir el posible conflicto interregional, el criterio de la vecindad civil (y, por ejemplo, si según la vecindad procede la aplicación de la legislación

70 FERNÁNDEZ-TRESGUERRES GARCÍA, Ana, *Las sucesiones "mortis causa" en Europa: Aplicación del Reglamento (UE) N° 650/2012*, Thomson Reuters Aranzadi, Cizur Menor, 2016, pág. 268.

aragonesa, será dicha ley la que dicte que hereda la Comunidad autónoma de Aragón, resida el causante en Aragón o no). Si era español pero no reside en España, entonces no hay problema: se aplica la Ley de la residencia por aplicación de los criterios del RS. Si es español con residencia en España pero con bienes en el extranjero, en este caso el Estado de situación del bien se apropiará del mismo, pero por aplicación del principio especial de adquisición soberana que se regula en el art. 33 RS, que veremos más adelante.

Recapitulando, la aplicación del Reglamento de sucesiones se producirá cuando exista un conflicto de leyes por la existencia de una conexión internacional en la sucesión de que se trate. Si no se produce tal incidencia internacional, pero sí ocurre un conflicto interregional, el problema se resuelve exclusivamente conforme a las reglas de Derecho interno para resolver dichos conflictos, las contenidas en los arts. 16 y 9 del Código civil. Esta ausencia de conexiones internacionales la sistematiza PÉREZ MILLA (loc. cit.) señalando que se aplicará el criterio de los arts. 9.8 y 16 Cc., el de la vecindad civil, cuando se trate de españoles que: “a) que no tuvieran su residencia habitual en el extranjero en el momento del fallecimiento o, b) que no exista un vínculo manifiestamente más estrecho con otro Estado o, c) que no hubieran elegido como *Lex successionis* su ley nacional extranjera (lo que comprende casos tanto de extranjeros adquirentes de la nacionalidad española con posterioridad a la *professio iuris* como supuestos de doble nacionalidad)”. En definitiva, se trata de un causante con nacionalidad y por tanto vecindad civil española, residente en España y que no hubiese ejercitado su autonomía conflictual escogiendo un ordenamiento o punto de conexión.

Por lo tanto, para los problemas internos de herencias vacantes en las que los bienes estén situados en distintas Comunidades autónomas, dicha vacancia no se puede resolver conforme al Reglamento, pues éste no se aplica a los conflictos interregionales en los que, conforme a las normas internas, varias Administraciones pugnen por una herencia. Naturalmente, esto cambia cuando el conflicto no es interno sino internacional, singularmente cuando estamos ante supuestos de españoles con residencia en el extranjero, o al contrario, europeos con residencia en España, y produciéndose tanto en uno como en otro caso, una sucesión vacante, testada o intestada pero sin sucesores.

6.2 Un supuesto particular: el Hospital de N^a Sra. de Gracia.

Como se vio en páginas anteriores, el llamamiento al Hospital de N^a Sra. de Gracia nació como un privilegio, exigiéndose tan solo que los causantes de la sucesión fallecidos en él no tuvieran parientes dentro del cuarto grado, con independencia de la vecindad o nacionalidad de los fallecidos. Así lo entendió XIMÉNEZ DE ARAGÜÉS⁷¹ que hace expresa referencia al Hospital de N^a Sra. de Gracia como excepción a la atribución de bienes vacantes al Rey: “Lo tercero que me ha parecido advertir en esta materia es, que lo que se ha dicho, que los bienes vacantes son del Rey nuestro Señor, se limita por el fuero nuevo del año 1626 *facultad al Hospital Real de Çaragoça fol.99*, que dispone, que todos los que muriesen en el

⁷¹ XIMÉNEZ DE ARAGÜÉS, *Discurso del oficio de Bayle general de Aragón*, cit., pág. 129.

sin testamento, ni dexar deudos hasta el quarto grado inclusive, suceda en todos sus bienes dicho santo Hospital”, como se ve sin distinguir propios o extraños.

Por ello estima BAYOD LÓPEZ que si bien se suscitan dudas a partir de la reforma de la Compilación en 1995, exigiéndose por autores como MARTÍNEZ MARTÍNEZ⁷² la vecindad civil aragonesa del causante en el momento de su fallecimiento, el antiguo art. 136 bis de la Compilación y el actual 536 CDEA que contiene el citado beneficio han constituido una excepción a la sucesión del Estado, con independencia de la vecindad civil del causante, y este sentido es el que debe seguir teniendo el precepto, si no se le quiere privar de su principal característica: constituir un privilegio. Es decir, que estamos ante una norma autolimitada, por lo que no utilizamos el criterio de la vecindad como determinante de la aplicación del precepto. Como señala ZABALO ESCUDERO⁷³, este privilegio, que aparecía en el artículo 136 bis de la Compilación, “...contiene en sí mismo sus índices de aplicación espacial y, por tanto, excluye el recurso a la norma de conflicto. Su supuesto de hecho subsume una situación o relación jurídica conectada al orden jurídico aragonés: la sucesión de una persona fallecida, sin parientes que puedan heredar, en el Hospital aragonés. En este tipo de normas el legislador formula el supuesto de hecho de forma concreta y con conexión con el propio ordenamiento... En este caso esa conexión con el propio ordenamiento presenta carácter territorial, pues el derecho «se extiende» a las sucesiones de enfermos que fallecen en el Hospital. Por ello el factor que delimita en el espacio el derecho sucesorio del Hospital, no es otro, sino el fallecimiento del causante, sin herederos, en el citado centro asistencial”. También en este sentido, LATORRE MARTÍNEZ DE BAROJA.

Añade BAYOD que en este caso la conexión con el ordenamiento propio presenta carácter territorial, pues el derecho «se extiende» a las sucesiones de enfermos que fallezcan en el hospital: “Por ello, el factor que delimita en el espacio el Derecho sucesorio del hospital es el fallecimiento del causante en el hospital sin herederos dentro del cuarto grado”. Como argumento a favor de esta solución tenemos en la actualidad el Reglamento europeo de sucesiones (UE) 650/2012, ya que si resulta aplicable por concurrir un elemento de extranjería, por tener el causante (por ejemplo, un francés) residencia habitual en Zaragoza y fallecer en el Hospital sin parientes hasta el cuarto grado, “...a lo que creo, será aplicable la ley aragonesa (por lo ya expuesto supra II.2), correspondiendo la herencia al Hospital, sin perjuicio, claro está, de la aplicación del artículo 33 del Reglamento en relación a determinados bienes que estuvieran fuera del territorio aragonés”.

6.3 Volviendo a las raíces: los bienes en Estado distinto del correspondiente a la ley reguladora de la sucesión.

Problema distinto es el que plantea el art. 33 RS al referirse a las sucesiones vacantes consistentes en bienes situados en territorio de un Estado distinto de

⁷² MARTÍNEZ MARTÍNEZ, *Manual de Derecho civil aragonés*, cit., pág. 670.

⁷³ ZABALO ESCUDERO, Elena, “El privilegio del Hospital de Nuestra Señora de Gracia en el Derecho internacional privado e interregional”, RDCA, III, n.º 2, 1997.

aquél de cuya legislación se aplique a la sucesión: *En la medida en que, conforme a la ley aplicable a la sucesión determinada por el presente Reglamento, no hubiera heredero ni legatario de ningún bien en virtud de una disposición mortis causa, ni ninguna persona física llamada por esa ley a la sucesión del causante, la aplicación de dicha ley no será obstáculo para que un Estado miembro o una entidad designada por dicho Estado miembro pueda tener el derecho de apropiarse, en virtud de su propia ley, de los bienes hereditarios que se encuentren situados en su territorio, siempre y cuando los acreedores puedan obtener satisfacción de sus créditos con cargo a los bienes de la totalidad de la herencia.* Para WAUTELET⁷⁴, la norma parte de la existencia de bienes en distintos Estados de la Unión y una vacancia en la titularidad de alguno de estos bienes por inexistencia de herederos o no aceptación de los mismos. Pese a los términos absolutos de que “no hubiera heredero de ningún bien”, puede el precepto tener aplicación para apropiaciones parciales de bienes cuando, aunque exista algún heredero voluntario, haya además bienes vacantes que no puedan ir a dicho heredero, por ejemplo por renuncia de su destinatario e imposibilidad de acrecer a otro designado, sin que tampoco existan sucesores ab intestato personas físicas. El precepto diferencia si el llamamiento a la sucesión es voluntario, caso en que no puede haber heredero persona física o jurídica, mientras que si el llamamiento es legal, basta con que no haya heredero persona física, es decir, que aunque se llame al Estado o a instituciones administrativas, el bien se considera vacante a los efectos de este artículo. La ley aplicable a la sucesión determina los llamamientos sucesorios, y por tanto la eventual vacancia del bien, señalando el autor: “El papel de la ley sucesoria no se limita a la cuestión de saber si la herencia está vacante o no. También corresponde a la ley sucesoria pronunciarse sobre la cuestión de la suerte de los bienes no atribuidos”.

El precepto no actúa si los bienes se hallan situados en el territorio del Estado de la ley aplicable a la sucesión. Tampoco si hay bienes situados en otro Estado distinto pero según la ley aplicable a la sucesión no existe posibilidad de reivindicaciones concurrentes, por ejemplo, si la ley aplicable a la sucesión determina que el Estado recibe los bienes como heredero, no cabe la atribución conforme al art. 33, como ocurre si la ley aplicable es la alemana por tratarse de un residente en Alemania, caso en que el Estado alemán hereda los bienes vacantes del difunto que estuvieren situados en España como cualquier heredero, sin que haya controversia pues para la ley española la herencia no está vacante. Lo mismo si es un residente en España, pues también sucede como heredero.

En cambio, sí actúa el precepto si la ley sucesoria no resuelve la atribución, por ejemplo si la ley aplicable a la sucesión vacante es la francesa, ésta limita la atribución de bienes al Estado a los situados en territorio nacional, los “bienes locales”, pues la atribución al Estado está basada en la soberanía nacional, y no recibe los bienes como heredero. Por esto, los bienes situados en otro Estado y que queden vacantes son inmediatamente atribuidos al Estado de referencia por este art. 33.

⁷⁴ WAUTELET, Patrick, y BONOMI, Andrea, *El Derecho europeo de sucesiones. Comentario al Reglamento (UE) n° 650/2012*, págs. 428 y ss. Traducido y adaptado (en este punto) por ÁLVAREZ GONZÁLEZ, Santiago.

Este art. 33 es una norma de Derecho UE, de aplicación directa como regulación material especial, nos dice PÉREZ MILLA⁷⁵, que considera estos *bona vacantia* como objetos de apropiación sobre la base de un territorial *ius regale*. No actúa la exclusión del art. 38, porque se niega el conflicto de leyes, deslindando los bienes situados en territorio de un Estado miembro, excluyéndolos de la sucesión y decidiendo la atribución pública de la herencia vacante, en la que no hay heredero ni legatario ni persona física llamada a la sucesión (no basta por tanto el llamamiento al Estado, la Administración o las instituciones benéficas). Esta atribución se produce sólo respecto de los bienes *hereditarios* (muebles o inmuebles) ...*situados en su territorio*, y recupera la vieja concepción regaliana de las herencias sin heredero como *bona vacantia*, atribuidas directamente al Fisco.

Esta fundamentación en la soberanía impide también que se intente utilizar el Reglamento, que además va referido a “Estados” y no Comunidades autónomas, para una argumentación que permita la atribución de los bienes vacantes inmuebles situados en distinta Comunidad autónoma de la correspondiente a la vecindad civil del que muere sin herederos. Es interesante resaltar que aquí no se aplica ni el Código civil, ni la ley de Patrimonio de las Administraciones públicas, ni tampoco las correspondientes a los Derechos forales autonómicos, sino directamente esta norma europea. Pone WAUTELET⁷⁶ el siguiente ejemplo: “Un causante con su última residencia habitual en Francia fallece intestado dejando bienes tanto en Francia como en España. Todos los miembros de su familia le han premuerto. La ley francesa reconoce al Estado francés el derecho de apropiarse de los bienes situados en Francia, pero no le atribuye ningún derecho sucesorio sobre los situados en España. La ley española, que considera al Estado español (o, en su caso, a una Comunidad autónoma) como heredero no es aplicable al caso. No obstante, habrá que admitir que el Estado español puede apropiarse de los bienes sin propietario situados en España”. Por lo demás, el tenor del precepto deja claro que no obliga al Estado a adquirir los bienes: Opina WAUTELET que el Estado de situación del bien puede renunciar a hacer valer los títulos que tenga sobre el bien situado en su territorio que forme parte de una herencia vacante, ilustrando esto con el conocido caso inglés *In re Maldonado* (1954). Añade que el art. 33 tampoco establece la aplicación de estos bienes, de manera que permite que vayan a parar al Estado o a cualquier institución pública que la ley local designe.

75 PÉREZ MILLA, “El Reglamento 650/2012 de 4 de julio de 2012...”, cit., págs. 228 y ss.

76 WAUTELET y BONOMI, *El Derecho europeo de sucesiones. Comentario al Reglamento (UE) ...* cit., pág. 432.

LA SUCESIÓN LEGAL EN FAVOR DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ARAGÓN

EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE DECLARACIÓN DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA COMO HEREDERA LEGAL¹

ILMO. SR. D. VITELIO TENA PIAZUELO

Director General de Servicios Jurídicos del Gobierno de Aragón

Profesor Titular de Derecho Administrativo

SUMARIO: INTRODUCCIÓN.- LAS BASES LEGALES DEL SISTEMA. SU ANCLAJE CONSTITUCIONAL Y ESTATUTARIO.- EL CONTEXTO DE LA LEGISLACIÓN AUTONÓMICA.- EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE DECLARACIÓN DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ARAGÓN COMO HEREDERA LEGAL: *A) Aspectos generales de integración y sistemática del ordenamiento vigente. B) Iniciación de oficio y consecuencias: denunciantes, premiados y aspectos formales. C) Instrucción. D) Terminación: modalidades, formalidades y supuestos. E) Un apunte sobre los efectos de la declaración y la distribución del caudal hereditario en clave de futuro.*

INTRODUCCIÓN

Me corresponde complementar la magnífica ponencia del profesor Miguel Lacruz que hemos tenido ocasión de disfrutar por adelantado. Mi aportación ha de tener necesariamente un enfoque distinto y complementario, el que me proporciona mi actual ocupación en la Dirección General de Servicios Jurídicos del Gobierno de Aragón. No obstante, para no suscitar equívoco alguno, conviene precisar que las reflexiones que esbozo en esta ponencia no constituyen en absoluto una postura oficial al respecto que corresponda fijar al propio Gobierno de

¹ Agradezco sinceramente a los organizadores de estos prestigiosos 'Encuentros del Foro de Derecho Aragonés' la invitación a participar en los mismos, personalizando de manera particular el agradecimiento en la singular figura de la institución de El Justicia de Aragón y en la entrañable persona que la encarna, D. Fernando García Vicente, de quien guardo además gratos recuerdos por la enseñanzas recibidas en las aulas de la Facultad de Derecho de la Universidad de Zaragoza, hace ya algunos años, en sus clases de derecho civil.

Aragón ni tampoco ningún tipo de anuncio en este ámbito. Antes al contrario, responden únicamente a planteamientos personales y reflejan opiniones de esta índole. Unos y otras se asientan fundamentalmente en la dedicación o la curiosidad que vienen prácticamente de serie cuando alguien se dedica profesionalmente durante muchos años a la docencia de materias jurídico-administrativas.

Se trata entonces de trasladarles la modesta visión de un profesor titular de derecho administrativo tamizada, claro está, por la experiencia y el conocimiento adquiridos durante esta intensa etapa, durante el último año y medio, en el seno de la Administración autonómica aragonesa al servicio del Gobierno. Resulta coherente, por tanto, y perfectamente explicable que desee poner el acento en una perspectiva propia de mi disciplina académica como es la procedimental.

Sin perjuicio de resaltar la importancia de los aspectos sustanciales de la regulación de fondo de la materia de la sucesión legal, cuyos referentes históricos y entronque con las instituciones jurídico-privadas han quedado expuestos en la ponencia previa, y sin renunciar por supuesto a realizar algún apunte al respecto, he de ceñir el análisis que me corresponde al ámbito propiamente administrativo. Me centraré, por tanto, en las normas administrativas –de rango legal y reglamentario–, así como en su aplicación práctica y en la organización específica encargada de adoptar las medidas y las decisiones más importantes para hacer efectivo, en sus últimas consecuencias, el sistema o los mecanismos jurídicos de la sucesión legal en favor de la Comunidad autónoma de Aragón.

LAS BASES LEGALES DEL SISTEMA. SU ANCLAJE CONSTITUCIONAL Y ESTATUTARIO

El punto de partida en el que nos situamos no es otro que la auténtica novedad legal que se introduce en nuestro Ordenamiento en julio del año 2015 a través de la Ley de Jurisdicción Voluntaria² con la instauración de un procedimiento administrativo que viene a sustituir a los preceptos de la Ley Enjuiciamiento Civil dedicados a regular la declaración judicial de herederos abintestato (artículos 782 y siguientes).

En efecto, la Disposición final octava de la Ley de Jurisdicción Voluntaria produce importantes variaciones en la Ley de Patrimonio de las Administraciones Públicas (Ley 33/2003, de 3 de noviembre), en primer lugar, mediante la modificación de la redacción del apartado 6 del artículo 20.

El artículo 20.6 de la Ley 33/2003, situado entre las normas referentes a la adquisición de bienes y derechos para pasar a formar parte del patrimonio de las Administraciones Públicas, y en concreto entre las normas especiales para las adquisiciones hereditarias, se dedica a regular la sucesión legítima incorporando criterios completamente nuevos. Hasta ese momento el precepto se refería únicamente a la Administración General del Estado y se limitaba a efectuar una mera remisión

² Ley 15/2015, de 2 de julio, que entró en vigor en este punto, como en general, a los veinte días de su publicación oficial, es decir, el 23 de julio y no diferido en el tiempo (mucho más tarde) como algunos de sus contenidos (véase la Disposición final vigésima primera sobre el peculiar régimen de entrada en vigor de la Ley de Jurisdicción Voluntaria).

normativa³, mientras que ahora, y con carácter de legislación estatal de obligado cumplimiento o de aplicación general por parte de las Comunidades Autónomas (de acuerdo con la disposición final segunda, apartado 2 de la ley patrimonial)⁴, aparece esta regulación sustantiva:

a) se reformula el catálogo de fuentes del derecho en la materia dando entrada en primer lugar a la propia ley patrimonial, así como a la alternativa que resulte procedente (“*el Código Civil y sus normas complementarias o las normas de Derecho foral o especial que fueran aplicables*”).

b) abarcando, como se ha apuntado, tanto a la Administración estatal como a las autonómicas, se prevé en su segundo inciso un específico procedimiento en vía administrativa: “*Cuando a falta de otros herederos legítimos con arreglo al Derecho civil común o foral sea llamada la Administración General del Estado o las Comunidades Autónomas, corresponderá a la Administración llamada a suceder en cada caso efectuar en vía administrativa la declaración de su condición de heredero abintestato, una vez justificado debidamente el fallecimiento de la persona de cuya sucesión se trate, la procedencia de la apertura de la sucesión intestada y constatada la ausencia de otros herederos legítimos*”.

En el siguiente cuadro comparativo puede apreciarse cómo se ha producido la adaptación de la legislación aragonesa a las exigencias de la normativa estatal, con leves diferencias terminológicas, mediante el uso de términos que pueden considerarse sinónimos (sucesión legítima-sucesión legal, herederos legítimos-herederos legales, heredero abintestato-heredero legal, sucesión intestada-sucesión legal).

Artículo 20.6 de la Ley estatal	Artículo 20.4 de la Ley aragonesa
<i>La sucesión legítima de la Administración General del Estado y de las Comunidades Autónomas se regirá por la presente Ley, el Código Civil y sus normas complementarias o las normas de Derecho foral o especial que fueran aplicables (art. 20.6 primer inciso)</i>	La sucesión legal de la Administración de la Comunidad Autónoma se regirá por lo dispuesto en el Código de Derecho Foral de Aragón, la presente ley y la normativa básica estatal en materia de patrimonio (art. 20.4 primer inciso)
<i>Cuando a falta de otros herederos legítimos con arreglo al Derecho civil común o foral sea llamada la Administración General del Estado o las Comunidades Autónomas, corresponderá a la Administración llamada a suceder en cada caso efectuar en vía administrativa la declaración de su condición de heredero abintestato, una vez justificado debidamente el fallecimiento de la persona de cuya sucesión se trate, la procedencia de la apertura de la sucesión intestada y constatada la ausencia de otros herederos legítimos (art. 20.6 segundo inciso)</i>	<i>Cuando a falta de otros herederos legales con arreglo al Derecho foral aragonés sea llamada a suceder la Administración de la Comunidad Autónoma, corresponderá a esta Administración efectuar en vía administrativa la declaración de su condición de heredero legal, una vez justificado debidamente el fallecimiento de la persona de cuya sucesión se trate, la procedencia de la apertura de la sucesión legal y constatada la ausencia de otros herederos legales (art. 20.4 segundo inciso)</i>

3 “La sucesión legítima de la Administración General del Estado se regirá por el Código Civil y disposiciones complementarias”.

4 Incluye el artículo 20, apartados 2, 3 y 6 entre las disposiciones de la Ley que “se dictan al amparo del artículo 149.1.8.º de la Constitución, y son de aplicación general, sin perjuicio de lo dispuesto en los derechos civiles forales o especiales, allí donde existan”.

Nótese cómo en la Ley de Patrimonio de Aragón se altera el orden en el que se mencionan las distintas normas que integran el sistema de fuentes en materia de sucesión legal de la Administración de la Comunidad Autónoma, poniendo en primer lugar el Código de Derecho Foral de Aragón y cerrando con la normativa patrimonial, tanto la propia de la Comunidad autónoma como la normativa básica estatal en materia de patrimonio. Como es obvio, en este caso tampoco el orden de los factores altera el producto. Nada puede significar dicha alteración como no sea poner de manifiesto la importancia que se concede precisamente, aunque sea desde un punto de vista simbólico, a la mera existencia de las normas forales a las que se remite como primera referencia legal del sistema.

Por otro lado, la reforma implica la introducción en la Ley 33/2003 de tres preceptos enteramente nuevos, directamente pensados solo para la Administración General del Estado, como son el artículo 20 bis (procedimiento para la declaración de la Administración del Estado como heredera abintestato)⁵, el artículo 20 ter (efectos de la declaración de heredero abintestato) y el artículo 20 quater (liquidación del caudal hereditario).

Aunque se quede en una mera anécdota referida a un periodo temporal determinado, podemos reseñar el efecto curioso que se produjo en el sistema de fuentes entre julio de 2015 y febrero 2016. Me refiero al hecho de que la adaptación de la legislación aragonesa en materia patrimonial a la importante modificación de directa aplicación que se acaba de reseñar no se produjo hasta que la Ley de Medidas Fiscales y Administrativas del año 2016 introdujo los nuevos arts. 20.4, 20 bis y 20 ter en el texto legal⁶.

Y dado que dicho texto aprobado en 2013 únicamente preveía al respecto la mera remisión al Código de Derecho Foral de Aragón, sin establecer nada más, hasta la aparición de esos nuevos preceptos homólogos y paralelos a los de la ley estatal, ésta estuvo entonces enteramente vigente en este punto, en cuanto derecho estatal supletorio y conforme a la cláusula constitucional de supletoriedad. En efecto, la misma aparece contemplada en el artículo 149.3 de la Constitución española, en su tercer inciso, disponiendo que *“El derecho estatal será, en todo caso, supletorio del derecho de las Comunidades Autónomas”*. Así podría comprobarse mediante otra comparación textual entre la ley estatal y la ley aragonesa, con arreglo a la cual puede afirmarse que los apartados 1 a 9 del artículo 20 bis de ésta se corresponden sustancialmente con el contenido de los apartados 1 a 7 del precepto homónimo de aquélla.

⁵ Excepción hecha de su apartado 8 que la disposición final segunda, apartado 1 de la Ley de Patrimonio de las Administraciones Públicas tipifica como de aplicación general al amparo de la competencia exclusiva del Estado en materia de legislación procesal (artículo 149.1.6ª de la Constitución), lo que implica que su contenido sea literalmente reproducido en el apartado 10 del artículo 20 bis de la Ley de Patrimonio de Aragón, con la sola diferencia de calificar la sucesión como legal en lugar de hablar de la sucesión abintestato.

⁶ El artículo 33 de la Ley 2/2016, 28 enero, de Medidas Fiscales y Administrativas de la Comunidad Autónoma de Aragón (publicada en el Boletín Oficial de Aragón de 3 de febrero 2016 y que entró en vigor el día siguiente, 4 de febrero) realizó las correspondientes modificaciones del texto refundido de la Ley de Patrimonio de Aragón, aprobado por Decreto Legislativo 4/2013, de 17 de diciembre, del Gobierno de Aragón.

Artículo 20 bis de la ley estatal	Artículo 20 bis de la ley aragonesa
apartado 1	apartados 1 y 3
apartado 2	apartado 4
apartado 3	apartado 5
apartado 4	apartado 6
apartado 5	apartado 7
apartado 6	apartado 8
apartado 7	apartado 9
apartado 8	apartado 10

Algo similar ocurre en relación con lo preceptuado en el artículo 20 ter de ambas normas.

Artículo 20 ter de la ley estatal	Artículo 20 ter de la ley aragonesa
apartado 1	apartado 1
apartado 2	apartado 3
apartado 3	apartado 3
apartado 4	apartado 5
apartado 5	apartado 6

Y, finalmente, la regulación atinente a la liquidación del caudal hereditario que aborda el artículo 20 quater de la Ley de Patrimonio de las Administraciones Públicas en el caso de la ley aragonesa se anticipa someramente en el artículo 20 ter, apartado 7 que dispone que *“la liquidación del caudal hereditario y su distribución a favor de establecimientos de asistencia social de la Comunidad Autónoma se realizará conforme al Código de Derecho Foral de Aragón, a la presente ley y a su normativa reglamentaria de desarrollo”*.

A título meramente informativo y de cierta curiosidad, resulta llamativo que parte de la regulación aragonesa, en concreto el apartado 2 del artículo 20 ter, suscitó inicialmente alguna duda de constitucionalidad en el Gobierno de la Nación, la cual fue resuelta en la Subcomisión de Seguimiento Normativo, Prevención y Solución de Conflictos de la Comisión Bilateral de Cooperación Aragón-Estado, a través de un interesante y muy útil mecanismo previsto para intentar evitar el planteamiento de recurso de inconstitucionalidad que se introdujo en nuestro sistema a principios del año 2000⁷.

⁷ Véase el artículo 33.2 de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, incorporado a partir de la reforma que se produjo mediante Ley Orgánica 1/2000, de 7 de enero, con el objetivo precisamente de permitir que los acuerdos adoptados en las Comisiones Bilaterales, en orden a evitar la interposición de un recurso de inconstitucionalidad, se comuniquen al Tribunal Constitucional, con el fin de ampliar el plazo del recurso de inconstitucionalidad, a efectos de que se abra un período mayor, de manera que pueda producirse un acuerdo que evite el posible recurso. Un análisis y valoración de dicho mecanismo en ROIG MOLÉS, “Contenido y eficacia de los acuerdos de las comisiones bilaterales en el procedimiento del artículo 33.2 LOTC”, AJA, GARCÍA ROCA, MONTILLA (Directores) *Informe Comunidades Autónomas 2015*, Instituto de Derecho Público, Barcelona, 2016.

En efecto, la Dirección General de Coordinación de Competencias con las Comunidades Autónomas del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas remitió con fecha 8 de marzo de 2016 un escrito en el que trasladaba a la Comunidad Autónoma dudas sobre la constitucionalidad del artículo 33.tres de la Ley 2/2016, de 28 de enero, de medidas fiscales y administrativas de la Comunidad Autónoma de Aragón por el que se añade un nuevo artículo 20 ter a la Ley de Patrimonio de Aragón introduciendo la siguiente redacción de su apartado 2: “En el supuesto de que quede acreditado en el procedimiento que el valor de las deudas del causante es superior al valor de los bienes o derechos a heredar por la Administración de la Comunidad Autónoma, mediante acuerdo del Gobierno de Aragón y previo informe de la Dirección General de Servicios Jurídicos, se aprobará la repudiación de la herencia con los efectos previstos en la legislación civil”.

Sin detenernos en ello podemos simplemente afirmar que tales dudas resultan totalmente infundadas dados los títulos competenciales recogidos en el Estatuto de Autonomía de Aragón. En efecto, diferentes preceptos estatutarios avalarían que la legislación autonómica se mantiene dentro de los límites de sus propias competencias sin incurrir en ningún caso en exceso o extralimitación y sin invadir, por tanto, el ámbito de competencia estatal. Hemos de tener en cuenta en este caso las competencias exclusivas en materia de conservación, modificación y desarrollo del Derecho Foral aragonés, con respeto a su sistema de fuentes (artículo 71.2^a), derecho procesal derivado de las particularidades del derecho sustantivo aragonés (artículo 71.3^a) y de procedimiento administrativo derivado de las especialidades de organización y patrimonio propio (artículo 71.7^a), así como la competencia compartida de desarrollo de las bases estatales del régimen jurídico para las Administraciones públicas aragonesas (artículo 75.11^a)⁸.

Tal y como se acaba de exponer, nos situamos en el primer escalón legal de las fuentes del derecho vigente en Aragón en la materia. Los artículos 535 y 536 del Texto Refundido de las Leyes civiles aragonesas –el llamado *Código de Derecho Foral de Aragón*– integran, bajo la rúbrica “Sucesión en defecto de parientes y cónyuge”, el Capítulo VI del Título VII (sucesión legal) del Libro Tercero, dedicado a la regulación del derecho sucesorio⁹.

Sabida es la importancia que en nuestra tierra se concede al derecho foral, en cuanto consustancial a la identidad propia de Aragón como Comunidad Autónoma dentro del sistema constitucional español, junto con la cultura y sus instituciones tradicionales como El Justicia, identificado, en definitiva, nada menos que

8 Me remito a los correspondientes estudios en MERINO Y HERNÁNDEZ, *Comentarios al Estatuto de Autonomía de Aragón*, Guara, 1983; en BERMEJO VERA (Director), *Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Aragón*, Ministerio de Administración Territorial, Instituto de Estudios de Administración Local, 1985; en GIMÉNEZ ABAD (Coordinador), *Derecho de las instituciones públicas aragonesas*, El Justicia de Aragón, 2001; en BERMEJO VERA, LÓPEZ RAMÓN (Directores), *Tratado de derecho público aragonés*, Aranzadi, 2010 y en EMBID IRUJO (Director), *Derecho público aragonés*, El Justicia de Aragón-Ibercaja, 5^a ed., 2014.

9 Aprobado por Decreto Legislativo 1/2011, de 22 de marzo, del Gobierno de Aragón (publicado en el Boletín Oficial de Aragón de 29 de marzo). Véase DELGADO ECHEVERRÍA (Director), *Manual de Derecho civil aragonés. Conforme al Código de Derecho Foral de Aragón*, El Justicia de Aragón-Ibercaja, 4^a ed., 2012.

con lo más esencial del “ser aragonés”¹⁰. Así se proclama con cierta solemnidad en el Título Preliminar del Estatuto de Autonomía en el mismo pórtico que da acceso a la norma institucional máxima del autogobierno de Aragón (artículo 1.3 de la Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, de Reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón) y así se recoge en la Exposición de Motivos del Decreto Legislativo citado:

“La instauración del Estado autonómico supuso la apertura de una nueva etapa para el Derecho foral aragonés, símbolo de nuestra identidad originaria. Aragón recuperaba su capacidad para legislar en materia de Derecho civil propio, en el marco de lo dispuesto en la Constitución y en el Estatuto de Autonomía. La tarea legislativa de conservar, modificar y desarrollar el Derecho aragonés, así como la de aprobar el Derecho procesal derivado de las particularidades del Derecho sustantivo aragonés, corresponde a las Cortes de Aragón, de acuerdo con el artículo 149.1.8ª y 6ª de la Constitución, en la amplia interpretación avalada por el Tribunal Constitucional, señaladamente en su Sentencia 88/1993, de 12 de marzo”¹¹.

Dispone el artículo 535.1 del Código de Derecho Foral de Aragón, efectivamente, que en defecto de las personas legalmente llamadas a la sucesión conforme a las reglas que en el mismo se contienen, quien sucede es la Comunidad Autónoma. Tal y como reza el apartado 37 del extenso y pormenorizado Preámbulo que acompaña al Código de Derecho Foral de Aragón, explicando el sentido de la regulación de la sucesión legal, *“Para el caso de que falte, total o parcialmente, la ordenación voluntaria de la sucesión, tiene lugar la «sucesión legal», objeto del Título VII. Se considera preferible hablar de «sucesión legal» en lugar de sucesión intestada o abintestato, teniendo en cuenta la posible existencia de los pactos sucesorios. La nueva regulación es formalmente completa, sin remisiones al Derecho supletorio con pocas variaciones respecto del Derecho anteriormente vigente, pero con desarrollo más detallado que facilite su aplicación”¹².*

En este orden de cosas, como resulta coherente y preceptivo, la refundición acometida en 2011 al alumbrar el Código recogió literalmente lo que ya aparecía con anterioridad en los artículos 220 y 221 de la Ley 1 /1999, de 24 de febrero, de Sucesiones por Causa de Muerte, los cuales se volcaron de este modo en el Código dando lugar a sus artículos 535 y 536. El primero de ellos comienza disponiendo el momento de activación de la sucesión legal, pasando después a regular mínimamente el procedimiento para ello, así como el destino que debe necesariamente darse al caudal hereditario.

10 DELGADO ECHEVERRÍA “¿Es el derecho la esencia del ser aragonés?”, en UBIETO ARTETA (Director), *El ser aragonés (Actas del Simposio-Jornadas-Congreso sobre el ser aragonés con ocasión del 400 aniversario de la muerte de D. Juan de Lanuza)*, El Justicia de Aragón-Ibercaja, 1992, págs. 93 y ss.

11 Apartado II de la Exposición de Motivos del Decreto Legislativo 1/2011, de 22 de marzo, del Gobierno de Aragón. Véase LACRUZ MANTECÓN, *Los bienes mostrencos en Aragón (Estudio histórico y actual)*, El Justicia de Aragón, 2011, con detenimiento el estudio concerniente a las competencias autonómicas en materia civil en las págs. 47-88.

12 Termina ese mismo apartado aclarando *“Se mantiene el llamamiento a favor de la Comunidad Autónoma en defecto de toda otra persona llamada a la sucesión, tal como determinó la Ley 4/1995, de 29 de marzo, así como el llamado Privilegio del Hospital de Nuestra Señora de Gracia, en atención a lo razonable de esta tradición secular”.*

Por su parte, el artículo 536 constituye el mantenimiento de una modalidad peculiar en forma de privilegio histórico a favor de un determinado establecimiento hospitalario tradicional de la ciudad de Zaragoza¹³.

En todo caso, resulta necesaria la previa declaración de herederos, la cual hasta julio de 2015 era judicial, se materializaba en un pronunciamiento del órgano jurisdiccional competente del orden civil, mientras que desde entonces debe ser una declaración administrativa por imperativo de la legislación patrimonial de general aplicación. De ahí que la adecuación de la normativa foral aragonesa a las exigencias de la Ley de Patrimonio de las Administraciones Públicas se acometiera mediante la simple eliminación en ambos preceptos del adjetivo que calificaba al nombre en la expresión “*previa declaración judicial de herederos*”.

Dicha reforma se produjo a través de la Ley 3/2016, de 4 de febrero, de reforma de los artículos 535 y 536 del Código del Derecho Foral de Aragón, norma de artículo único publicada en el Boletín Oficial de Aragón de 17 febrero y que entró en vigor el mismo día de su publicación, conforme a su disposición final. Esta simple operación de adecuación legislativa dejó ambos artículos del Código de Derecho Foral de Aragón en su redacción actualmente vigente:

“Artículo 535. Sucesión a favor de la Comunidad Autónoma.

1. En defecto de las personas legalmente llamadas a la sucesión conforme a las reglas anteriores, sucede la Comunidad Autónoma.

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 los radicados en el municipio aragonés en donde el causante hubiera tenido su último domicilio”¹⁴.

EL CONTEXTO DE LA LEGISLACIÓN AUTONÓMICA

Llegados a este punto, conviene hacer una breve referencia a la legislación autonómica en el resto de territorios del Estado para poner de manifiesto el planteamiento de estas cuestiones y situar en su contexto las disposiciones aragonesas.

¹³ “El legislador no ha pretendido agotar o llegar al límite de la competencia autonómica en materia de Derecho de sucesiones por causa de muerte, sino regular lo que ha entendido necesario, oportuno y acorde a las circunstancias. Fundamentalmente para aclarar, desarrollar y profundizar el Derecho anterior, partiendo de las instituciones reguladas en la Compilación, completadas sus normas con otras que perfilan su alcance, hacen más segura su aplicación o atienden a aspectos necesitados de nuevas provisiones. También, dotando al conjunto de un marco de normas generales en el que las concretas instituciones sucesorias encuentren su acomodo natural y armónico, contribuyendo así a que el Derecho civil de Aragón aparezca a los ojos de todos como el Derecho civil común y general en Aragón.

El Código civil seguirá siendo supletorio en materia de sucesiones por causa de muerte, pues la nueva regulación no trata de excluir su aplicación entre nosotros. En realidad, los juristas aragoneses se sintieron en el siglo XIX coautores del Código civil y ni entonces ni ahora mostraron rechazo al mismo o suscitó éste su repulsa. Por ello, es grande el espacio que el legislador autonómico deja a las normas del Código civil, en concepto de Derecho supletorio de acuerdo con el artículo 1 de este Código. Ahora bien, la nueva regulación procura evitar, mediante la inclusión de normas específicas, la injerencia de aquellos preceptos del Código civil que no armonizan con los principios del Derecho aragonés o dificultan la aplicación o desarrollo de sus instituciones propias” (apartado 29 del Preámbulo).

¹⁴ “Artículo 536. Privilegio del Hospital de Nuestra Señora de Gracia.

1. En los supuestos del artículo anterior, el Hospital de Nuestra Señora de Gracia será llamado, con preferencia, a la sucesión legal de los enfermos que fallezcan en él o en establecimientos dependientes.

2. Previa declaración de herederos, la Diputación General de Aragón destinará los bienes heredados o el producto de su enajenación a la mejora de las instalaciones y condiciones de asistencia del Hospital”.

Como es natural, existe al respecto una clara distinción entre las Comunidades Autónomas de régimen común sometidas íntegramente al Código Civil y aquellas otras que gozan de derecho civil foral o especial propio, de acuerdo con la misma dicotomía que fue recogida en el sistema constitucional de distribución de competencias mediante la cláusula del artículo 149.1.8^a. Según dispone este precepto constitucional, el Estado ostenta competencia exclusiva sobre *“legislación civil, sin perjuicio de la conservación, modificación y desarrollo por las Comunidades Autónomas de los derechos civiles, forales o especiales, allí donde existan”*¹⁵.

De este modo, resulta normal la ausencia generalizada de toda referencia a la sucesión abintestato en la legislación patrimonial autonómica de las Comunidades del primer grupo. Entre ellas únicamente aparece una remisión legal expresa al Código Civil en la ley cántabra de patrimonio¹⁶, al igual que ocurre en la compilación del derecho civil balear¹⁷.

Absolutamente peculiar es la previsión de la norma riojana ordenando al Gobierno autonómico que inste ante el Estado la subrogación de la Comunidad autónoma en los derechos que pudieran corresponderle a aquel como heredero en aquellos casos en los que el causante estuviera empadronado en un municipio de La Rioja en el momento de la muerte o incluso cuando se trate de bienes radicados en dicho territorio¹⁸. Esta misma posibilidad, pero exclusivamente en su modalidad referida a la condición jurídica personal del causante (en cuanto valenciano) aparece recogida en la ley valenciana, según la cual en tal caso y ante una sucesión intestada los bienes se integrarán en el patrimonio autonómico¹⁹. Como afirma LÓPEZ BELTRÁN DE HEREDIA, *“en la Comunidad Autónoma valenciana rige el derecho de sucesiones común, contenido fundamentalmente en el Código Civil, salvo en el último llamamiento a la sucesión intestada o legal”*, en el que la Generalitat Valenciana sustituirá al Estado²⁰.

15 *“En todo caso, las reglas relativas a la aplicación y eficacia de las normas jurídicas, relaciones jurídico-civiles relativas a las formas de matrimonio, ordenación de los registros e instrumentos públicos, bases de las obligaciones contractuales, normas para resolver los conflictos de leyes y determinación de las fuentes del Derecho, con respeto, en este último caso, a las normas de derecho foral o especial”*.

Véase el resumen de la doctrina constitucional, con cita de los pronunciamientos previos del Alto Tribunal respecto al alcance y contenido de la foralidad, en la Sentencia del Tribunal Constitucional 110/2016, de 9 de junio, por la cual se resuelve el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Presidente del Gobierno respecto de la ley valenciana de uniones de hecho formalizadas, reiterando lo sentado, entre otras, en las Sentencias 31/2010, de 8 de junio, 28/2012, de 1 de marzo, 81/2013, de 11 de abril y 82/2016, de 28 de abril.

16 Reza así el artículo 47.7 de la Ley 3/2006, de 18 de abril, del Patrimonio de la Comunidad Autónoma de Cantabria: *“La sucesión legítima de la Administración General de la Comunidad Autónoma se regirá por el Código Civil y disposiciones complementarias”*.

17 Artículo 53 del texto refundido de la compilación del derecho civil de las Islas Baleares, aprobado por Decreto Legislativo 79/1990, de 6 de septiembre.

18 Se trata del artículo 50.7 de la Ley 11/2005, de 19 de octubre, de Patrimonio de la Comunidad Autónoma de La Rioja.

19 Artículo 43.3 de la Ley 14/2003, de 10 de abril, de Patrimonio de la Generalitat Valenciana, directamente procedente del artículo 71 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana (que enumera los bienes integrantes del patrimonio autonómico). El precepto legal remite, además, tanto al artículo 3.1 del Estatuto (*“gozan de la condición política de valencianos todos los ciudadanos españoles que tengan o adquieran vecindad administrativa en cualquiera de los municipios de la Comunitat Valenciana”*) como a la normativa reglamentaria de desarrollo de la legislación patrimonial.

20 *Curso de derecho civil valenciano*, Ediciones Revista General de Derecho, 2000, pág. 1225.

Entre las Comunidades que cuentan con derecho civil o foral propio que abordan la regulación específica de la sucesión legal merece la pena destacar los casos de Cataluña y Navarra por ser los que presentan una regulación más reciente y completa en la doble perspectiva que contemplamos, es decir, la de la legislación administrativa patrimonial y la de la legislación civil. No ocurre lo mismo, por el contrario, no obstante ser ambas relativamente recientes o contar con reformas legales introducidas en los últimos años, con la normativa vasca²¹ y la gallega²².

La Ley catalana de Patrimonio²³ determina que *“la sucesión legal de la Generalidad se rige por la normativa civil catalana, y su aceptación, que siempre es a beneficio de inventario, se entiende hecha directamente por imposición de la ley, con la firmeza previa de la resolución judicial que la declare”*²⁴.

En el ámbito foral la Ley 10/2008, de 10 de julio, del libro cuarto del Código Civil de Cataluña, relativo a las sucesiones, dedica al asunto que nos ocupa los artículos 442-12 y 442-13. En este último se regula el destino de los bienes heredados (o su producto o valor) mediante una regla general y dos especialidades. Como regla general, debe destinarse a *“establecimientos de asistencia social o a instituciones de cultura, preferentemente del municipio de la última residencia habitual del causante en Cataluña”*, o en su defecto en la comarca o bien, en tercer lugar, cualquier establecimiento de carácter general a cargo de la Generalidad en cualquier lugar del territorio. Y como regla especial por razón material, orientada a la satisfacción de la política pública de vivienda, *“si en el caudal relicto existen fincas urbanas, la Generalidad de Cataluña debe destinarlas preferentemente al cumplimiento de políticas de vivienda social, ya sea directamente o reinvertiendo el producto obtenido al enajenarlas, según sus características”*²⁵. Nótese la reiterada utilización del término preferentemente.

Por su parte, en la Comunidad Foral de Navarra la referencia la encontramos en la detallada regulación contenida en los apartados 5 a 9 del artículo 24 de la Ley Foral 14/2007, de 4 de abril, del Patrimonio de Navarra tras la modificación

21 Ley del Patrimonio de Euskadi, Texto Refundido aprobado por Decreto Legislativo 2/2007, de 6 de noviembre (artículos 38 y 39) y Ley 5/2015, de 25 de junio, de Derecho Civil Vasco. Según esta última, *“En defecto de personas llamadas legalmente a la sucesión conforme a los artículos precedentes, sucederá en todos los bienes la Administración General de la Comunidad Autónoma del País Vasco, quien asignará una tercera parte a sí misma, otra tercera parte a la diputación foral correspondiente a la última residencia del difunto y otra tercera parte al municipio donde éste haya tenido su última residencia”* (artículo 117).

22 Ley 2/2006, de 14 de junio, de derecho civil de Galicia (artículos 267 a 269) y Ley 5/2011, de 30 de septiembre, del patrimonio de la Comunidad Autónoma de Galicia (artículo 56), cuya disposición adicional decimoquinta (añadida a finales de 2014 y en vigor a partir del 1 de enero de 2015) se refiere al régimen administrativo de la sucesión intestada a favor de la Comunidad Autónoma de Galicia: *“En lo no establecido específicamente en esta ley para las herencias intestadas deferidas a favor de la Comunidad Autónoma de Galicia, se aplicará la normativa reguladora sobre el régimen administrativo de este tipo de sucesión legal mortis causa”*.

23 Texto refundido aprobado por Decreto Legislativo 1/2002, de 24 de diciembre.

24 Así se expresa el artículo 12 bis, apartado 3 que fue introducido por la Ley 3/2015, de 11 de marzo, en el que obviamente hay que entender como no puesto el término “judicial” desplazado por la reforma de la Ley de Patrimonio de las Administraciones Públicas de julio de 2015. Los artículos 18.7 y 20.4 regulan la enajenación de los bienes inmuebles y de los muebles, respectivamente, que la Generalidad ha adquirido por título de sucesión intestada, contemplando en ambos casos que el producto obtenido por la venta se destine a las finalidades que prevé la normativa civil.

25 Estos preceptos han sido modificados por la Ley 3/2017, de 15 de febrero y por la Ley 1/2015, de 5 de febrero.

operada en julio del año 2016²⁶. El elemento más novedoso de la misma lo constituye la regulación de la liquidación de los bienes y derechos de la herencia y más concretamente el destino del importe resultante, el cual *“pasará a incrementar la cantidad consignada en los presupuestos para otros fines de interés social que se dota con la suma de las cuotas íntegras de los contribuyentes del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas que hayan optado por esta finalidad en la asignación tributaria del impuesto”* (artículo 24.9).

Idéntica regulación inequívocamente obligatoria, y no con carácter meramente preferente, se ha incorporado al mismo tiempo a la Compilación del Derecho Civil Foral de Navarra (aprobada por Ley 1/1973 de 1 de marzo), modificada en este punto por la misma Ley Foral 10/2016 a la que se acaba de hacer referencia, tal como refleja el apartado 7 de la Ley 304 (respecto a la sucesión legal de la Comunidad Foral en bienes no troncales), sobre el que pivota todo el sistema, al igual que hace, por remisión a éste, en bienes troncales el párrafo segundo del apartado 3 de la Ley 307: *“sucederá la Comunidad Foral de Navarra, la cual, tras proceder a la liquidación de los bienes y derechos de la herencia, la destinará a fines de interés social, incrementando la dotación presupuestaria que para estos fines se prevea en los Presupuestos Generales de Navarra”*.

De manera que puede apreciarse, en definitiva, en el ordenamiento de la Comunidad Foral de Navarra la maximización del criterio del destino presupuestario que se introdujo, exactamente un año antes, en la regulación de la sucesión del Estado en el régimen común del Código Civil por la redacción del artículo 956 modificada en la misma Ley de Jurisdicción Voluntaria. En efecto, dispone el segundo inciso del precepto mencionado que *“dos terceras partes del valor de ese caudal relicto será destinado a fines de interés social, añadiéndose a la asignación tributaria que para estos fines se realice en los Presupuestos Generales del Estado”*²⁷.

La diferencia estriba, en primer lugar, en la cuantificación de ese destino en una proporción importante, aunque no alcanza el total del caudal hereditario (descontados, en su caso, los gastos en que haya podido incurrirse para su correcta gestión), así como, en segundo lugar, en el otorgamiento de un cierto margen de discrecionalidad. Este consiste en la posibilidad de que el Consejo de Ministros como órgano competente para la gestión patrimonial acuerde dar a los bienes heredados una determinada utilidad o aplicación en función de su naturaleza, en cuyo caso no se produciría, total o parcialmente, el destino presupuestario resultante de la liquidación de la herencia²⁸.

26 Mediante la Ley Foral 10/2016, de 1 de julio, a través de la cual se produce la adaptación de la norma legal navarra a la nueva situación generada por la introducción en la legislación estatal del sistema de la declaración administrativa de heredera abintestato de la Administración correspondiente.

27 Como recuerda GONZÁLEZ GARCÍA, el anteproyecto de Ley de Patrimonio de las Administraciones Públicas ya preveía la modificación del artículo 956 del Código Civil contemplando la eliminación de la tradicional distribución por tercios del caudal hereditario, pero desapareció del proyecto finalmente aprobado tras la rotunda descalificación hecha por el Consejo de Estado en su preceptivo Dictamen [*“Bienes patrimoniales y patrimonio de las Administraciones Públicas”*, en GONZÁLEZ GARCÍA (Director), *Derecho de los bienes públicos*, Tirant lo Blanch, Valencia, 3ª ed., 2015, págs. 195 y 196].

28 Artículo 10.1 c) y artículo 20 quater, apartado 2 de la Ley de Patrimonio de las Administraciones Públicas.

EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE DECLARACIÓN DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ARAGÓN COMO HEREDERA LEGAL

A) Aspectos generales de integración y sistemática del ordenamiento vigente

Los dos elementos que centrarán a continuación nuestro interés son tanto el propio procedimiento de declaración de la sucesión legal como todo lo relacionado con las operaciones subsiguientes vinculadas al cumplimiento de la finalidad de carácter social legalmente ordenada, lo que nos vuelve a situar frente a la legislación patrimonial aragonesa, retomando nuevamente la referencia al texto refundido de la Ley de Patrimonio de Aragón.

Comenzaremos por destacar algunos aspectos o características generales de este procedimiento al que, como a la mayoría de procedimientos administrativos, le es aplicable la legislación básica del procedimiento administrativo común. A este respecto, como es sabido, la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común ha sido sustituida por la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, en vigor en la mayor parte de su articulado desde el 2 de octubre de 2016, junto con el complemento inseparable de su norma melliza, la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, dada la ‘bifurcación’ normativa realizada por el legislador²⁹. Operación legislativa que fue objeto desde el principio de una acerada crítica doctrinal, no obstante reconocerle algunas bondades³⁰.

Así se desprende con naturalidad del punto de intersección del amplísimo ámbito subjetivo de aplicación de la nueva norma procedimental al conjunto del sector público (definido en su artículo 2), el cual comprende la Administración General del Estado, las de las Comunidades Autónomas, las Entidades Locales y el sector público institucional vinculado o dependiente de las mismas, con las exclusiones de orden objetivo de especialidades por razón de la materia (contempladas en la disposición adicional primera: en materia tributaria y aduanera, de Seguridad Social y desempleo, de extranjería y asilo y procedimientos sancionadores específicos, entre otros, del orden social, de tráfico y seguridad vial, etc.).

²⁹ Utilizando sus propias palabras, con esta operación el legislador pretendía “dotar a nuestro sistema legal de un derecho administrativo sistemático, coherente y ordenado, de acuerdo con el proyecto general de mejora de la calidad normativa que inspira todo el informe aprobado por la CORA [Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas]. En él se previó la elaboración de dos leyes: una, reguladora del procedimiento administrativo, que integraría las normas que rigen la relación de los ciudadanos con las Administraciones. Otra, comprensiva del régimen jurídico de las Administraciones Públicas, donde se incluirían las disposiciones que disciplinan el sector público institucional. Con ello, se aborda una reforma integral de la organización y funcionamiento de las Administraciones articulada en dos ejes fundamentales: la ordenación de las relaciones ad extra de las Administraciones con los ciudadanos y empresas, y la regulación ad intra del funcionamiento interno de cada Administración y de las relaciones entre ellas”, en referencia, respectivamente, a la reguladora del procedimiento administrativo común de las Administraciones y a la del régimen jurídico del sector público (apartado I de la Exposición de Motivos de la Ley 40/2015).

³⁰ Véase, por todos y con anticipación, SANTAMARÍA PASTOR, “Los proyectos de ley del procedimiento administrativo común de las Administraciones públicas y de régimen jurídico del sector público: una primera evaluación”, Documentación Administrativa núm. 2, 2015, en particular la demoledora conclusión, no obstante el juicio positivo sobre su calidad técnica en lo que de novedoso aportan ambas normas: “por su escaso alcance innovador, me temo que estos proyectos (...) no pasarán a la historia, por tratarse de operaciones normativas de refundición legislativa material, con diversas reformas micro que no afectan con intensidad a ninguna de las instituciones capitales de los temas que abordan”. Disponible en:

<<https://revistasonline.inap.es/index.php?journal=DA&page=article&op=view&path%5B%5D=10258&path%5B%5D=10754>>.

En consecuencia, dicho procedimiento se articula en las tres fases típicas de iniciación, instrucción y terminación, que nos permitirán hacer con cierta rapidez un repaso bastante completo por todo su recorrido y que se desarrolla con aplicación de los principios y normas generales de ordenación del procedimiento administrativo³¹.

Hemos de apuntar la existencia de algunas disfunciones en la regulación actual de este procedimiento, producidas por el hecho de estar contenida en normas de distinto rango que, sin embargo, no encajan con la perfección que deberían en un supuesto normal de colaboración entre ley y reglamento como el que se da habitualmente en la ordenación de cualquier materia, sino que en cierto modo desentonan o se repelen por responder a planteamientos sistemáticos distintos.

Nos referimos a que contamos, por un lado, con una norma legal reciente totalmente adaptada al nuevo sistema de declaración administrativa de la sucesión legal que se encuentra integrada por los nuevos preceptos incorporados a la Ley de Patrimonio de Aragón. Y, por otro lado, una norma reglamentaria que estaba ajustada al sistema de declaración judicial. Se trata del Decreto 185/2014, de 18 noviembre, del Gobierno de Aragón, sobre regulación de las actuaciones administrativas en la sucesión legal a favor de la Comunidad Autónoma de Aragón, y en los casos de disposición voluntaria a favor de personas indeterminadas³² que, por esa misma razón, cojea ostensiblemente, al mismo tiempo que ha quedado con bastantes preceptos vacíos, carentes de contenido, al haber sido expresamente derogados apartados completos de algunos de sus artículos por la propia Ley 2/2016 que modificó la Ley patrimonial aragonesa³³. Efectivamente, además de proclamar como es usual la derogación genérica de cuantas disposiciones de igual o inferior rango se opongan a lo dispuesto en la misma, en su apartado 2 deroga en particular, entre otros, los artículos 4.2 (sobre el deber de comunicación), 6.2 y 6.5 (sobre el inicio de trámites judiciales), 7.1 (sobre la aceptación de la herencia) y 8.1 (sobre la entrega de los bienes) del Decreto 185/2014.

Esta circunstancia pone de manifiesto la necesidad ineludible de integrar adecuadamente ambas normas en la situación actual. Se hace precisa una labor de interpretación coherente del reglamento desde los postulados de la norma legal, conforme al principio de legalidad que impone el pleno sometimiento a la Ley de las Administraciones Públicas de acuerdo con el artículo 103 de la Constitución. Y ello sin perjuicio de aconsejar probablemente como opción idónea la aprobación de un reglamento enteramente nuevo o, al menos, la modificación parcial de la norma reglamentaria como parece que pretendía la Orden del Consejero de Hacienda y Administración Pública dictada con fecha 3 de marzo de 2016 ordenando el inicio del procedimiento de modificación de la misma que dio lugar

31 Artículos 70 a 74 de la Ley 39/2015.

32 Publicado en el Boletín Oficial de Aragón de 28 de noviembre, vino a sustituir al Decreto 191/2000, de 7 de noviembre, del Gobierno de Aragón con idéntica denominación a partir de su entrada en vigor el día siguiente al de su publicación.

33 Véase la disposición derogatoria única de la Ley 2/2016, de 28 de enero, de Medidas Fiscales y Administrativas de la Comunidad Autónoma de Aragón.

a la elaboración de un anteproyecto en este sentido. A este respecto, salvo error, no consta el cumplimiento de la exigencia introducida por la Ley 8/2015, de 25 de marzo, de Transparencia de la Actividad Pública y Participación Ciudadana de Aragón cuyo artículo 15.1 se refiere como integrante de la publicidad activa que deben llevar a cabo las Administraciones públicas aragonesas a la obligación de publicar, entre otros, los proyectos de normas reglamentarias previamente a la solicitud de los informes y dictámenes que deban ser emitidos por los órganos consultivos [letra d)], así como también estos mismos informes y dictámenes junto con las memorias “que conformen los expedientes de elaboración de los textos normativos” [letra e)]³⁴.

Con este propósito ilustrador e interpretativo, como se acaba de indicar, podemos ofrecer a continuación una mínima visión panorámica de las sucesivas fases que atraviesa el procedimiento, llevando a cabo en este caso la anunciada integración entre la norma legal y la reglamentaria, todo ello bajo la luz que arroja la legislación procedimental común. Aprovecharemos igualmente a traer a colación algunas de las diferentes soluciones por las que ha optado el legislador en las distintas Comunidades Autónomas si resulta oportuno su contraste a efectos comparativos o explicativos, así como a realizar alguna propuesta ‘de lege ferenda’.

B) Iniciación de oficio y consecuencias: denunciantes, premiados y aspectos formales

En cuanto a la incoación, el procedimiento se inicia de oficio mediante Orden del Consejero competente en materia de patrimonio, que hoy en día es el del Departamento de Hacienda y Administración Pública³⁵. Si bien la misma norma organizativa que se acaba de citar atribuía de manera específica al Director General de Contratación, Patrimonio y Organización las competencias para “acordar el inicio del procedimiento para la declaración de la Comunidad Autónoma de Aragón como heredera abintestato, y la resolución del mismo, así como acordar la incorporación a la masa hereditaria de aquellos bienes del causante que se localicen con posterioridad a la declaración de heredero”³⁶, la dicción del nuevo artículo 20 bis de la Ley de Patrimonio de Aragón es inequívoca en el sentido de atribuir al Consejero la incoación (apartado 3) y al Director General la instrucción del procedimiento (apartado 4).

Hemos de tener en cuenta que la iniciación de oficio comporta importantes consecuencias, por ejemplo, en cuanto al régimen jurídico de la falta de resolución en plazo, respecto de la cual no regirá, por tanto, el régimen general del silencio

34 Por el contrario, y con anterioridad a su incorporación en la propia norma legal aragonesa, sí que aparecen publicados en el llamado ‘Portal de Transparencia’ los documentos correspondientes al procedimiento de elaboración del Decreto 185/2014, en aplicación de similar exigencia que lucía ya en la norma estatal, igualmente aplicable a las Administraciones autonómicas (artículo 7 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno):

<http://www.boa.aragon.es/cgi-bin/ITCN/BRSCGI?CMD=VERLST&BASE=ITCN&DOCS=1-50&SEC=ITCNTRA&SORT=-FECH&SORT=-FECH&OPDEF=%26&SEPARADOR=&OBSE-C=hccont&DEPA-C=hacienda&TITU-C=sucesi%F3n+legal>

35 Artículo 1.1 t) del Decreto 311/2015, de 1 de diciembre, del Gobierno de Aragón, por el que se establece la estructura orgánica del Departamento de Hacienda y Administración Pública.

36 Artículo 26.1 i) del Decreto 311/2015.

administrativo positivo, que pivota sobre la obligación de resolver por parte de la Administración en los procedimientos que se hubieran iniciado a instancia de parte conforme al artículo 24 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, sino que la falta de resolución expresa, una vez vencido el plazo máximo establecido sin que se haya dictado y notificado resolución alguna, producirá la caducidad determinante del archivo de las actuaciones de acuerdo con el artículo 25 de la citada Ley³⁷.

Como es lógico, la iniciativa pueda surgir del propio Departamento, pero se contemplan además otras posibilidades en cuanto al origen de la misma, es decir, canales de comunicación o de conocimiento de la información de que ha fallecido una persona que pudiera determinar la sucesión legal por parte de la Comunidad Autónoma. Se distinguen a este respecto determinados supuestos desde el punto de vista subjetivo, con implicaciones y efectos diversos en función de que se trate de cualquier sujeto en general o bien sea alguno de aquellos sobre los que recaen determinadas características y circunstancias.

En efecto, *“las autoridades y funcionarios de todas las Administraciones públicas que, por cualquier conducto, tengan conocimiento del fallecimiento de alguna persona, cuya sucesión legal se pueda deferir a favor de la Comunidad Autónoma de Aragón, están obligados a dar cuenta del fallecimiento al Departamento competente en materia de patrimonio, con indicación expresa, en el caso de que se conozca, de la existencia de los bienes y derechos integrantes del caudal relicto”*. En el artículo 20 bis.2 de la Ley se ha dado rango legal a idéntica previsión anteriormente contenida en el artículo 4.1 del Reglamento.

La misma obligación impone el art. 4.3 del Reglamento extendiéndola a los responsables de la residencia o del centro (por ejemplo, centro hospitalario o de otro tipo) donde viviera el fallecido, así como al administrador o representante legal del mismo, puesto que se entiende sean centros de carácter privado sobre cuyos titulares se hace recaer dicha obligación, al igual que hiciera anteriormente el Reglamento estatal³⁸. Sin perjuicio de que en estos casos sea aplicable igualmente la posibilidad que abarca a autoridades y funcionarios públicos, no solo pero fundamentalmente sí, tanto responsables departamentales como del Instituto Aragonés de Servicios Sociales, así como personal funcionario de los servicios de inspección, por ejemplo, la imposición de este llamado “deber de colaboración” pudiera suscitar dudas de legalidad.

Tales dudas podrían tener alguna base en el artículo 18 de la Ley 39/2015 en el que se regula la colaboración de todas las personas con la Administración ampliando significativamente la que se contenía en el antecedente inmediato, ya que el artículo 39 de la Ley 30/1992 únicamente disponía que “los ciudadanos están obligados a facilitar a la Administración informes, inspecciones y otros actos de

37 Precepto que remite, a su vez, al artículo 95 de la Ley en cuanto a los efectos de esta forma de terminación del procedimiento, de manera que, salvo prescripción de la acción, será viable la iniciación de un nuevo procedimiento en el que se conserven todos aquellos actos y trámites susceptibles de mantenerse igual (en aplicación del conocido principio del ‘favor acti’).

38 Artículo 6.2 del Reglamento General de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas aprobado por Real Decreto 1373/2009, de 28 de agosto.

investigación sólo en los casos previstos por la Ley”³⁹. En cambio, la actual norma procedimental establece dicha obligación con carácter general, aunque mediante una remisión normativa restringida o cualificada, esto es, “en los términos previstos en la Ley que en cada caso resulte aplicable”. Nótese que las modalidades, el alcance y las condiciones de la colaboración con la Administración serán las que vengan establecidas mediante norma con rango y valor de ley en sentido estricto, no bastando pues a estos efectos la regulación contenida en una disposición administrativa de carácter general como la que nos ocupa.

Ahora bien, esta primera impresión aparentemente tan contundente que nos llevaría a considerar, en consecuencia, ilegal la determinación concreta de la obligación de comunicación contenida en el Decreto 185/2014, debe ser inmediatamente desechada si atendemos con propiedad a la nueva regulación legal. Y es que el mismo artículo 18 de la Ley 39/2015 actúa como una suerte de régimen jurídico general aplicable supletoriamente, en ausencia pues de previsión expresa de rango legal. En ese caso la misma ley procedimental dispone inequívocamente en qué supuestos y con qué límites se despliega, puesto que deben facilitarse a la Administración no solo la información sino también “inspecciones y otros actos de investigación” que requieran para el ejercicio de sus competencias. Aun así, se limita de alguna manera la incidencia de esta cláusula dejando fuera de la misma, muy razonablemente, aquellos supuestos en que la revelación de la información contravenga los derechos constitucionales al honor o la intimidad personal y familiar o suponga la comunicación de datos confidenciales que conculque el deber de secreto profesional. De ahí que no quede amparada la revelación de aquellos datos de los que se tenga conocimiento en razón de la prestación de servicios profesionales, ya sean de diagnóstico (en el ámbito médico y asistencial en general), de defensa (en el ámbito legal) o de asesoramiento en múltiples ámbitos y materias del sector de los servicios de toda especie prestados a las personas⁴⁰.

Por tanto, ninguna extralimitación de las propias competencias de la Administración actuante ni del ámbito material de ejercicio detectamos en la extensión de la obligación de comunicar el fallecimiento a los responsables, administradores o representantes legales de centros y residencias, que como explicaba la parte expositiva del Decreto 185/2014 se consideraba oportuna en ese momento superando la limitación de la misma a autoridades y funcionarios públicos. Así lo observó también el Consejo Consultivo, que la consideró procedente “desde nuestra perspectiva jurídica de las cosas” al emitir el preceptivo dictamen previo a la aprobación de la norma por el Gobierno de Aragón⁴¹.

39 CUBERO NEGRO, en RECUERDA GIRELA (Director), *Régimen jurídico del sector público y procedimiento administrativo común de las administraciones públicas*, Aranzadi, 2016, págs. 193 y ss.

40 Excepción que no cubre, sin embargo, como expresamente se contempla en la norma legal, “lo dispuesto en la legislación en materia de blanqueo de capitales y financiación de actividades terroristas”, habida cuenta que en tales dominios prevalece el interés general concurrente en la evitación y persecución de esas conductas para las que se ha alumbrado una normativa específica.

41 El supremo órgano consultivo del Gobierno y de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón informó favorablemente el proyecto de Decreto del Gobierno de Aragón (Dictamen 160/2014 del Consejo Consultivo de Aragón).

Resulta de interés fijarse comparativamente en el conjunto de la normativa patrimonial dictada por las Comunidades Autónomas, en la que destaca la extraordinaria extensión con la que se recoge este deber de comunicación en Galicia con el máximo rango legal, ya que se incluye un precepto en el que además de referirlo a quienes ocupen cargo o empleo público que les permita tener noticia, entre otras, de “expectativa de sucesión legal intestada deferible a favor de la Comunidad Autónoma de Galicia”, impone igual obligación a una gran variedad de sujetos que completa notablemente el espectro de los obligados: *“a los propietarios, arrendadores y responsables de las viviendas, centros o residencias en los que hubiese fallecido la persona causante, a las personas que hubiesen convivido formal o materialmente con el fallecido en el momento de su fallecimiento o a las que posean su vivienda por cualquier causa, así como, en general, a su administrador, representante legal o mandatario”*⁴².

En todo caso, entendemos que sería especialmente deseable materializar y actualizar la previsión que aparece en el último inciso del artículo 4 del Reglamento aragonés, aparentemente referida solo a los mencionados responsables, administradores o representantes legales por su ubicación formal en el apartado 3 del artículo, aunque expresamente lo sea a todos los que resultan obligados a su cumplimiento: *“El Departamento competente en materia de patrimonio dictará las instrucciones necesarias sobre el procedimiento a seguir para el cumplimiento por los obligados del deber de comunicación regulado en este artículo”*.

Por supuesto, existe la alternativa de que cualquier persona que tenga noticia del fallecimiento lo ponga en conocimiento de la Administración autonómica no ya en cumplimiento de un hipotético deber legal, sino simple y llanamente como una libre posibilidad de comunicación a la que, sin embargo, se anuda alguna consecuencia jurídica. Es el caso que se califica en el Reglamento estatal, desde 2009⁴³, utilizando la terminología de “denuncia” y “denunciante” que no aparece sin embargo en la norma aragonesa (artículos 5 y 22 del Decreto 185/2014). Dicha calificación jurídica de la figura se ajusta hoy en día a una de las modalidades de iniciación de oficio del procedimiento administrativo reconocida como tal en la legislación procedimental común⁴⁴.

Quien comunique por escrito a la Comunidad Autónoma la muerte de alguien de quien aquella pueda ser heredera intestada no asume por ello ninguna otra obligación adicional ni puede ser obviamente obligado a participar de algún modo en el procedimiento administrativo subsiguiente. Pero puede, en su caso, obtener un beneficio directo de su acción recibiendo como premio un porcentaje

42 Artículo 56.6 de la Ley 5/2011, de 30 de septiembre, del Patrimonio de la Comunidad Autónoma de Galicia.

43 No así en el anteriormente vigente, aprobado por Decreto 2091/1971, de 13 de agosto, sobre régimen administrativo de la sucesión abintestato en favor del Estado (publicado en el Boletín Oficial del Estado de 20 de septiembre de 1971). Sobre este último, véase la crítica realizada en CHINCHILLA MARÍN, *Bienes patrimoniales del Estado (concepto y formas de adquisición por atribución de ley)*, Marcial Pons, 2001, págs. 259 y ss.

44 Modalidad acogida en el artículo 58 y específicamente regulada en el artículo 62 de la Ley 39/2015 que comienza definiéndola: *“se entiende por denuncia, el acto por el que cualquier persona, en cumplimiento o no de una obligación legal, pone en conocimiento de un órgano administrativo la existencia de un determinado hecho que pudiera justificar la iniciación de oficio de un procedimiento administrativo”* (artículo 62.1).

del caudal liquidado de la herencia (cifrado en el 10 % por el artículo 22), siempre y cuando concurren simultáneamente dos condiciones que implican una hipotética aplicación del conocido principio jurídico general presente en algunos sectores del ordenamiento y formulado como ‘prior tempore, potior iure’: por un lado, que se trate de la primera notificación del fallecimiento; y, además, que la comunicación la realice una entidad de la que dependa algún establecimiento de asistencia social o varios que cumplan los requisitos para ser beneficiarios de la herencia conforme al sistema aragonés.

Al margen de la especialidad que constituye el privilegio reconocido al Hospital de Nuestra Señora de Gracia de Zaragoza en el Código de Derecho Foral, ello nos remite a la comprobación de los requisitos concretos que se establecen en el bloque normativo o sistema de fuentes del ordenamiento aragonés en punto a la sucesión legal: Código de Derecho Foral de Aragón, Ley de Patrimonio y normativa reglamentaria de desarrollo (Decreto 185/2014), no así en el citado Reglamento estatal de 2009⁴⁵. Es decir, por definición, ha de tratarse de una entidad de asistencia o acción social que tenga algún establecimiento radicado en territorio aragonés, lo cual creemos que, a diferencia de la norma estatal, ni se limita a las entidades de iniciativa social, de carácter privado y sin ánimo de lucro ni tampoco necesariamente a las titulares de un establecimiento en el lugar de última residencia del causante. A mi entender, limitaciones semejantes, excluyentes por ejemplo de entidades de carácter público, sostenidas de manera exclusiva con fondos de la Comunidad Autónoma de Aragón, serían carentes de fundamento, al recaer de manera general el deber de comunicación, como acaba de verse, tanto sobre autoridades y funcionarios públicos como sobre los responsables, administradores y representantes legales de todo tipo de centros sin distinción alguna. Del mismo modo, carecería de sentido excluir a la entidad que aun teniendo algunos o muchos establecimientos sociales distribuidos por el territorio aragonés no tuviera ninguno precisamente en un municipio concreto⁴⁶.

En definitiva, como norma que pretende fomentar de algún modo el conocimiento de supuestos donde pueda suscitarse la sucesión legal en favor de la Comunidad Autónoma y la incoación del correspondiente procedimiento administrativo, no parece necesario que se circunscriba de manera estricta a los mismos requisitos que se establecen a la hora de distribuir los fondos procedentes de la herencia, con preferencia, entre determinados establecimientos sociales. Tanto

45 En el que los denunciados con derecho a percibir el porcentaje correspondiente en concepto de premio, identificados en el artículo 7.1 como “todo particular no comprendido en el artículo anterior”, no pueden ser, por tanto, nunca aquellos a los que el artículo 6 impone el deber de comunicación (en términos muy parecidos a la norma aragonesa). También se excluye a las comunicaciones realizadas por otras Administraciones públicas, que “no devengarán el derecho a premio” (artículo 7.3). Y para algún autor resulta incluso dudoso que una sociedad mercantil de capital público, a pesar de actuar en el mercado, pueda ser beneficiaria del premio [ALONSO MAS, “Adquisición de bienes y derechos”, en MESTRE DELGADO (Director), *El régimen jurídico general del Patrimonio de las Administraciones Públicas. Comentarios a la Ley 33/2003, de 3 de noviembre*, LA LEY-EL CONSULTOR, 2ª ed., 2010, pág. 328].

46 Como los supuestos que aparecen mencionados en el artículo 20 del Decreto 185/2014, con un determinado orden que debe precisamente observarse, al establecer los criterios interpretativos para el caso de que el causante falleciera fuera del territorio aragonés, debiendo entenderse entonces como último domicilio el que hubiera tenido en Aragón antes de irse o aquel donde radiquen los bienes inmuebles del caudal hereditario o bien el de su nacimiento.

más cuanto que, como luego se verá, cabe entender así mismo en la actualidad que esta misma asignación preferente de destino es una norma manifiestamente mejorable.

Hay que aludir a la profusa publicidad a la que se somete la Orden de inicio del procedimiento de declaración de la Comunidad Autónoma como heredera legal, como indica el artículo 20 bis, apartado 5 de la Ley del Patrimonio de Aragón. Con arreglo al mismo, y “sin perjuicio de la posibilidad de utilizar otros medios adicionales de difusión”, se contempla al menos los siguientes medios:

a) Publicación en el Boletín Oficial de Aragón de los anuncios de la Dirección General de Contratación, Patrimonio y Organización, en relación con el procedimiento de sucesión legal que en cada caso se pone en marcha mediante la Orden con objeto de que cualquier interesado pueda, en el plazo de treinta días desde la publicación⁴⁷, presentar alegaciones o aportar documentos de los que se deduzca la existencia de herederos con mejor derecho que la Comunidad Autónoma de Aragón⁴⁸.

b) Publicación en la página web del Gobierno de Aragón, en el lugar correspondiente del Departamento competente en materia de patrimonio⁴⁹.

c) Publicidad edictal mediante su inserción en tablones de anuncios municipales, por un período mínimo de un mes, y nada menos que hasta en tres Ayuntamientos diferentes: el correspondiente al último domicilio del causante, el del lugar de fallecimiento y aquel donde radiquen la mayor parte de los bienes conocidos.

Además del completo trámite de información pública, se produce la notificación o comunicación administrativa directa de la Orden de inicio a todos los titulares de derechos reales sobre los bienes del causante (por ejemplo, los arrendatarios de los inmuebles).

C) Instrucción

Entrando ahora en la fase de instrucción del procedimiento, donde se realizan todas las actuaciones tendentes a comprobar los hechos en que se basará la reso-

⁴⁷ Recordemos que, salvo concreta disposición legal en sentido contrario, el cómputo de los plazos administrativos se ha asimilado al de los plazos procesales desde la entrada en vigor de la Ley 39/2015, por lo que solo se refiere a días hábiles, excluyendo sábados, domingos y festivos (artículo 30 de la Ley).

⁴⁸ Pueden verse como ejemplo los publicados a lo largo de 2016 en la correspondiente sección V en el Boletín Oficial de Aragón, entre otros, de 8 de febrero (D. Antonio Dionisio Yun, D. Antonio Pac Morillo y D.ª Trinidad Campo Castejón, bajo la vigencia supletoria en Aragón de la nueva normativa introducida en la Ley de Patrimonio de las Administraciones Públicas), de 29 de febrero (D.ª M.ª Pilar Lozano Sariñena), de 8 de marzo (D. Francisco Gutiérrez Rubio), de 27 de mayo (D. Félix Sánchez Sánchez y D.ª Rosa Pano Ferrer), de 23 de junio (D. Manuel Jerónimo Gayo García), de 28 de junio (D. José Ignacio Mas Fernández y D.ª Manuela Sebastián Esteban), de 7 de julio (D.ª Tomasa Cebollero Mañas), de 15 de septiembre (D.ª Remedios Castro Vallejo), de 25 y de 29 de noviembre (D. Luis Puyane Bainat y D. Marcelino de Anta Lozano, respectivamente) y de 20 de diciembre (D.ª M.ª Cruz Martínez de Aina).

⁴⁹ Ahora mismo, dentro del Departamento de Hacienda y Administración Pública, en el área temática de patrimonio y en el enlace correspondiente a sucesión legal se accede a los anuncios que se encuentran activos, concretamente en la siguiente dirección en estos momentos:

http://aragon.es/DepartamentosOrganismosPublicos/Departamentos/HaciendaAdministracionPublica/Areas-Tematicas/Patrimonios/ci.05_sucesion_legal.detalleDepartamento?channelSelected=8628f7e70e7de210VgnVCM2000002f551bacRCRD

lución final del procedimiento como fase central del mismo⁵⁰, en concreto en este caso dirigida a la averiguación de todo lo necesario sobre la procedencia o no de la sucesión legal en favor de la Comunidad Autónoma y sobre el conjunto de los bienes y derechos del causante.

Como ya se ha apuntado con anterioridad, de acuerdo con el artículo 20 bis, apartado 4, de la Ley del Patrimonio de Aragón, el órgano instructor será la Dirección General de Contratación, Patrimonio y Organización. Como órgano competente para ello llevará a cabo cualesquiera actos precisos⁵¹, como por ejemplo solicitando la información patrimonial obrante en toda clase de archivos y registros que puedan ayudar a determinar con precisión el caudal hereditario, muy destacadamente la que se derive de las inscripciones del Registro de la Propiedad, así como las tendentes a confirmar los derechos sucesorios de la Administración autonómica, esto es, la ausencia de parientes con derecho a suceder según el Código de Derecho Foral de Aragón y que no hayan renunciado expresamente al mismo. En este sentido, parece aconsejable dirigirse también al Ayuntamiento del lugar de origen, al del fallecimiento, así como al centro residencial o asistencial en el que conste hubiera sido atendida la persona fallecida requiriendo se facilite cualquier información que se pueda conocer sobre la existencia de parientes que pudieran tener derecho a la herencia hasta el cuarto grado de consanguinidad⁵².

A este respecto, nada añade como hipotético desarrollo reglamentario del precepto legal, el artículo 6.1 del Decreto 185/2014⁵³ mientras que en el 6.3 se limita a ordenar la comunicación a la Dirección General de Tributos “del expediente administrativo sobre el posible abintestato”⁵⁴. Y debe precisarse que todas las informaciones requeridas, tanto a autoridades y funcionarios cuanto a registros y archivos públicos, deberá ser suministrada a la Administración autonómica de manera gratuita (tal como dispone el artículo 20 bis, apartado 6 de la Ley).

En cuanto a otros trámites legal o reglamentariamente establecidos como actos de instrucción importantes, hemos de mencionar uno de carácter facultativo y otro de carácter preceptivo. En primer lugar, cualquier interesado puede presentar las alegaciones, documentos o elementos de juicio que considere oportunos. Así lo preceptúa en general el artículo 76.1 de la Ley 39/2015, que en este caso viene reproducido en el segundo inciso del artículo 20 bis.5 ‘in fine’, aunque en

50 A la que se aplican las previsiones contenidas en los artículos 75 a 83 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

51 “Los actos de instrucción necesarios para la determinación, conocimiento y comprobación de los hechos en virtud de los cuales deba pronunciarse la resolución (...) sin perjuicio del derecho de los interesados a proponer aquellas actuaciones que requieran su intervención o constituyan trámites legal o reglamentariamente establecidos” (artículo 75.1 de la Ley 39/2015).

52 El alcance de los derechos sucesorios hasta el cuarto grado de consanguinidad abarca a padres, hijos, hermanos, nietos, tíos, sobrinos, primos hermanos, bisnietos y sobrinos del causante.

53 “(...) reunirá las pruebas que acrediten la concurrencia de los presupuestos de la sucesión legal a favor de la Comunidad Autónoma de Aragón, a cuyo efecto podrá reclamar de las autoridades y oficinas públicas cuantos datos y documentos considere necesarios”.

54 A efectos de la adecuación reglamentaria, y según disponen las Directrices de Técnica Normativa del Gobierno de Aragón, en los reglamentos de desarrollo debe evitarse tanto la reproducción literal innecesaria de los preceptos legales, sin contribuir a mejorar su comprensión, como reproducirlos con matices que puedan generar alguna confusión (Directrices de Técnica Normativa publicadas mediante Orden de 31 de mayo de 2013, del Consejero de Presidencia y Justicia, en el Boletín Oficial de Aragón de 19 de junio de 2013).

lugar de referirlo a cualquier momento del procedimiento anterior al trámite de audiencia como hace la ley procedimental, lo permite siempre “con anterioridad a la resolución del procedimiento”.

Para la concreción e identificación de los interesados en este procedimiento, téngase en cuenta que, además de la remisión genérica al concepto que se configura en el artículo 4 de la Ley 39/2015, el artículo 62.5 nos indica que el denunciante no adquiere automáticamente tal condición por la sola presentación de la denuncia. Pero obviamente así ocurrirá en el caso de una entidad susceptible de recibir la compensación económica o premio que mencionábamos si se persona en el procedimiento como titular de un interés legítimo que pueda resultar afectado por la resolución antes de que ésta recaiga.

Por su parte, resulta preceptivo el informe jurídico como última actuación de la fase de instrucción, puesto que se somete a los servicios jurídicos el expediente completo junto con la propuesta de resolución que será elevada al Gobierno. El informe versará precisamente “sobre la adecuación y suficiencia de las actuaciones practicadas para declarar a la Administración de la Comunidad Autónoma como heredera legal” (artículo 20 bis, apartado 7 de la Ley del Patrimonio), es decir, deberá constatar la correcta tramitación formal del procedimiento, así como confirmar la procedencia de los derechos sucesorios de la Administración autonómica a la vista de los datos obrantes en el expediente.

D) Terminación: modalidades, formalidades y supuestos

Situándonos ya en la última fase del procedimiento, en cuanto a la finalización se contemplan diversas modalidades de resolución del mismo. La principal de ellas o la que podemos considerar ‘normal’ es la declaración de la Comunidad Autónoma como heredera legal (artículo 20 bis, apartado 8). Los aspectos formales más destacados de esta declaración administrativa, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 20 bis, apartado 8 de la Ley del Patrimonio, se resumen en las siguientes notas características:

- a) el órgano competente es el Gobierno de Aragón;
- b) la resolución adopta la forma de Decreto, que es la que corresponde a las decisiones más relevantes del Gobierno, esto es, las que aprueban disposiciones de carácter general y aquellas resoluciones que deben adoptar dicha forma conforme al ordenamiento jurídico⁵⁵;
- c) la naturaleza jurídica de la misma es la propia de un acto administrativo, resolución administrativa finalizadora de un procedimiento no reglamentario, puesto que al adoptarla no se está innovando el ordenamiento jurídico, no se ejerce una potestad reglamentaria que da lugar a la creación de una nueva norma jurídica o disposición administrativa de carácter general, sino que simplemente se aplica a una situación o caso concreto el conjunto ordinamental vigente en la

⁵⁵ Así lo dispone el artículo 19 de la Ley 2/2009, de 11 mayo, del Presidente y del Gobierno de Aragón, según el cual tales Decretos serán firmados por el Presidente y el Consejero proponente.

materia (legal y reglamentario) siguiendo el principio de legalidad propio del actuar administrativo;

d) el plazo máximo para adoptarla es de un año, produciéndose en caso contrario la consecuencia aludida con anterioridad, el archivo del expediente según las normas antecitadas contenidas en los artículos correspondientes de la Ley 39/2015 respecto a la obligación de resolver en plazo⁵⁶;

e) se somete a las mismas reglas de publicidad que la Orden de incoación del procedimiento, por lo que el Decreto de resolución deberá publicarse en aquellos medios en los que se hubiera anunciado la iniciación del expediente: en el Boletín Oficial de Aragón⁵⁷, en la página web del Gobierno de Aragón en el lugar correspondiente del Departamento competente en materia de patrimonio⁵⁸ y en los mismos tabloneros de anuncios municipales y, en su caso, en los medios adicionales de difusión que hubieran sido utilizados.

f) en algunos casos, el Decreto debe además comunicarse a la autoridad judicial (al órgano jurisdiccional que estuviese conociendo, en su caso, de la intervención del caudal hereditario)⁵⁹ o notificarse de manera personal a determinados individuos (aquellos a los que se considere con derecho a heredar, a los que procede poner en conocimiento de la resolución administrativa finalizadora del procedimiento en la que se declare la improcedencia de la sucesión legal en favor de la Comunidad Autónoma a los efectos oportunos). En estos supuestos la comunicación individualizada aparece como un mecanismo específico de garantía de conocimiento de los destinatarios de la misma, complementario de la difusión general perseguida por los medios anteriormente referidos.

⁵⁶ Y sin perjuicio de admitir la posibilidad excepcional de ampliar motivadamente el plazo máximo para resolver y notificar (artículo 23) o, eventualmente, de suspender dicho plazo máximo en alguno de los supuestos reflejados en el artículo 22.1, entre los que destacamos el de la letra d), que habilita, en conexión con el artículo 80.3, la suspensión del plazo máximo desde la solicitud de un informe preceptivo (como sería en nuestro supuesto el de los servicios jurídicos) hasta su recepción por el órgano solicitante, como mucho durante tres meses puesto que transcurrido este plazo deberá proseguirse el procedimiento. A propósito de esta novedad, debe recordarse la acertada advertencia del Consejo Estado sobre idéntico texto del artículo 36.1.d) del anteproyecto legal señalando que “aun cuando nada impide que, ante la falta de recepción de un informe, puedan continuar las actuaciones a través de las *subsiguientes fases del procedimiento, éste no podrá ser resuelto expresamente en cuanto al fondo en tanto no hayan sido emitidos todos los informes preceptivos que hayan de recabarse*” (Dictamen 275/2015, de 29 de abril, sobre el anteproyecto de Ley del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas).

⁵⁷ Pueden citarse como ejemplo los Decretos 76, 77 y 78/2016, de 14 de junio, por los que se declara la Comunidad Autónoma de Aragón como heredera legal de D.^a Josefa Martín Hernando, D. Miguel Ángel Samitier Malón y D. Miguel Flores Alonso, respectivamente, que son los primeros que derivan de la aplicación del nuevo sistema de exclusiva declaración administrativa (publicados en el Boletín Oficial de 24 de junio), el Decreto 89/2016, de 28 de junio (de D.^a M.^a Pilar Lozano Sariñena, en el Boletín de 7 de julio), los Decretos 110, 111 y 112/2016, de 26 de julio (de D.^a Alejandra Herrando Fuertes, Antonio Dionisio Yun y D.^a Pilar Pérez Santiberi, en el Boletín de 3 de agosto), los Decretos 132 y 133/2016, de 13 de septiembre (de D. Antonio Pac Morillo y D.^a M.^a Pilar Sánchez Perún, Boletín de 21 de septiembre), el Decreto 149/2016, de 11 de octubre (de D. Manuel Solano Garcés, Boletín de 20 de octubre), los Decretos 163, 164 y 165 /2016, de 8 de noviembre (D. Félix Sánchez Sánchez, D. Francisco Gutiérrez Rubio y D. Manuel Jerónimo Gayo García, Boletín de 17 de noviembre), el Decreto 171/2016, de 22 de noviembre (de D.^a Manuela Sebastián Esteban, Boletín de 1 de diciembre) y el Decreto 181/2016, de 13 de diciembre (de D.^a Trinidad Campo Castejón, Boletín de 20 de diciembre).

⁵⁸ En la misma dirección citada anteriormente dentro del Departamento de Hacienda y Administración Pública, en el área temática de patrimonio y en el enlace correspondiente a sucesión legal donde aparecen los anuncios se accede también durante algún tiempo a los Decretos más recientes de declaración de la Comunidad Autónoma como heredera legal.

⁵⁹ Conforme a las previsiones de los artículos 790 y ss. de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil, tendentes al aseguramiento de los bienes de la herencia y de los documentos del difunto.

Hemos de aludir a un modo de finalización del procedimiento que puede calificarse de anómalo o anormal frente a la considerada como terminación normal. El artículo 6.4 del Decreto 185/2014 prevé el archivo del expediente cuando la fase instructora dé lugar a concluir, como consecuencia de las averiguaciones realizadas, que se produce alguna de estas situaciones: que no existan bienes en la herencia, que no se localicen los mismos o que su valor no supere los gastos de tramitación. En tales casos se permite al Consejero que pueda archivar el expediente. Es una posibilidad similar (aunque no absolutamente idéntica) a la que se recoge en la norma reglamentaria estatal⁶⁰.

En realidad, el archivo de expediente lo podemos calificar técnicamente como desistimiento de la Administración, modalidad de finalización de los procedimientos iniciados de oficio que aparece hoy recogida en el artículo 93 de la Ley 39/2015: “la Administración podrá desistir, motivadamente, en los supuestos y con los requisitos previstos en las Leyes”. De acuerdo con este precepto, en conexión con el artículo 20 bis, apartado 8, de la Ley del Patrimonio como ley sectorial que concreta los supuestos y los requisitos habilitantes del desistimiento en materia de sucesión legal en beneficio de la Comunidad Autónoma, habría que entender que el Gobierno de Aragón puede llevar a cabo el desistimiento, con archivo del expediente, por resultar improcedente la sucesión legal de la Comunidad por los motivos que han resultado acreditados en el mismo⁶¹.

En mi opinión, los motivos de desistimiento a los que da cobertura dicha norma legal se deberían referir únicamente a la falta de cumplimiento de los requisitos de la sucesión legal según el artículo 535 del Código de Derecho Foral de Aragón, a saber: que no exista causante o que no tuviera vecindad civil aragonesa o que hubiera realizado disposición voluntaria válida y eficaz o que existan personas con preferencia a heredar⁶². Se trata inequívocamente de casos en los que resulta coherente la finalización del procedimiento precisamente por esa causa que hace de todo punto improcedente la sucesión legal por parte de la Comunidad Autónoma.

Lo anteriormente expuesto conduciría, en definitiva, a considerar derogado el artículo 6.4 del Decreto 185/2014 tal como aparece actualmente redactado, a pesar de que no fue objeto de derogación expresa por la Ley 2/2016, de 28 de enero, de Medidas Fiscales y Administrativas de la Comunidad Autónoma de Aragón⁶³. Y otro tanto hemos de decir del artículo 7.2 del mismo Reglamento aragonés, de

60 “No obstante, si en la masa hereditaria no figurasen bienes inmuebles o éstos no se localizasen, y el valor de los bienes muebles que pudieran formar el caudal previsiblemente no supere los gastos de tramitación del expediente, tales como los de publicación de anuncios, los de depósito de bienes, o los procesales por la práctica de prueba testifical, la Dirección General del Patrimonio del Estado podrá acordar el archivo del expediente” (artículo 8.2, segundo inciso, del Reglamento de desarrollo de la Ley de Patrimonio de las Administraciones Públicas).

61 Aun siendo clara la dicción literal del precepto al atribuir al Gobierno la competencia resolutoria tanto para la declaración de la sucesión legal como su improcedencia, pudiera resultar suficiente para declarar ésta última dando fin al procedimiento y archivando el expediente utilizar el mismo medio e idéntico órgano previstos para la incoación (Orden del Consejero), por lo que no parecería impertinente una modificación legal en este sentido.

62 BAYOD LOPEZ, “La sucesión legal en el Código del Derecho Foral de Aragón”, Revista de Derecho Civil Aragón 2012, XVIII, pág. 114.

63 Disposición derogatoria única. 2 e) de la Ley 2/2016.

manera todavía más clara por contradecir de forma expresa y frontal lo dispuesto en el artículo 20 ter, apartado 2, de la Ley del Patrimonio de Aragón.

En efecto, una modalidad de finalización diferente es la repudiación, hoy en día claramente establecida por el artículo 20 ter, apartado 2, de la Ley del Patrimonio de Aragón que se pronuncia taxativa e imperativamente al respecto. Cuando del procedimiento seguido resulte indubitado que el valor de las deudas del causante es superior al valor de los bienes a heredar por la Comunidad Autónoma, deberá repudiarse la herencia.

Es significativo el tenor literal del precepto legal -“se aprobará la repudiación de la herencia”- frente al carácter potestativo -“podrá repudiar la herencia”- del antecedente texto reglamentario (el artículo 7.2 del Decreto 185/2014), así como la diferenciación que puede detectarse entre, por un lado, esta norma del régimen jurídico de la sucesión legal a favor de la Comunidad Autónoma y, por otro, la libertad característica y eje central de los derechos de las personas, incluido el derecho a repudiar la herencia, habida cuenta que, como proclama el artículo 342 del Código de Derecho Foral de Aragón, “el llamado a una herencia podrá libremente aceptarla o repudiarla”.

Por el contrario, la Administración carece de esa libertad, de manera que en tales circunstancias antieconómicas y más allá de la regla tradicional de la aceptación a beneficio de inventario o limitada a las fuerzas de la herencia, incorporada además en el artículo 20 ter, apartado 1, de la Ley del Patrimonio de Aragón (al igual que en el 21.2, respecto a las herencias testamentarias y disposiciones a título gratuito, legados y donaciones), como ocurre de manera generalizada en toda la legislación patrimonial autonómica⁶⁴, debe repudiar la herencia, lo que producirá los efectos previstos en la legislación civil⁶⁵. En cuanto a las formalidades exigidas para la repudiación, nótese que serán las mismas que para la declaración de la sucesión legal: previo informe de los servicios jurídicos (formulado aquí de manera más adecuada como de la Dirección General de Servicios Jurídicos frente a la peculiar redacción del artículo 20 bis, apartado 7 que habla de someter el expediente “a los Letrados de los Servicios Jurídicos”) y acuerdo del Gobierno de Aragón.

Desde nuestra perspectiva jurídica, no podemos obviar que esta norma resulta coherente con el pleno sometimiento de la Administración a la ley y al

⁶⁴ Así puede verse en los preceptos correspondientes de las respectivas normas legales: artículo 80 de la Ley 4/1986, de 5 de mayo, del Patrimonio de la Comunidad Autónoma de Andalucía, artículo 26 de la ley asturiana (Ley 1/1991, de 21 de febrero, del Principado de Asturias), artículo 21.1 de la de Canarias (Ley 6/2006, de 17 de julio), artículo 47.5 de la de Cantabria (Ley 3/2006, de 18 de abril), artículo 48.3 de la de Castilla-La Mancha (Ley 6/1985, de 13 de noviembre), artículo 96.1 de la de Castilla y León (Ley 11/2006, de 26 de octubre), artículo 12 bis.2 de la de Cataluña (texto refundido aprobado por Decreto Legislativo 1/2002, de 24 de diciembre), 91.2 de la de Extremadura (Ley 2/2008, de 16 de junio), artículo 39.3 de la de Euskadi (texto Refundido aprobado por Decreto Legislativo 2/2007, de 6 de noviembre), artículo 56.4 de la de Galicia (Ley 5/2011, de 30 de septiembre), artículo 41.1 de la balear (Ley 6/2001, de 11 de abril, de las Islas Baleares), artículo 50.3 de la riojana (Ley 11/2005, de 19 de octubre, de La Rioja), artículo 40.3 de la madrileña (Ley 3/2001, de 21 de junio, de la Comunidad de Madrid), artículo 46.4 de la de Murcia (Ley 3/1992, de 30 de julio), artículos 24.3 y 24.7 de la de Navarra (Ley Foral 14/2007, de 4 de abril) y artículo 43.4 de la valenciana (Ley 14/2003, de 10 de abril, de la Comunidad Valenciana).

⁶⁵ Según el artículo 352 del Código de Derecho Foral de Aragón, “a todos los efectos legales, se entenderá que el que repudia la herencia deferida a su favor no ha sido llamado nunca a ella”.

Derecho, no solamente en términos abstractos y formalistas por la interpretación literal del precepto, sino también por la interpretación sistemática de todo el Ordenamiento en un contexto normativo de rigurosa exigencia, en todos los órdenes y a todos los niveles, de las implicaciones de los principios constitucionales de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera. Estos novedosos principios constitucionales, que se han derramado desde el artículo 135 de la Constitución impregnándolo y empapándolo todo⁶⁶, se encuentran igualmente en el fundamento de la norma que comentamos, puesto que carece por completo de sentido heredar cuando se tiene absolutamente claro que no se podrá cumplir el destino o la finalidad social que exclusivamente tiene la sucesión legal, la cual no se puede entender en ningún caso como una suerte de socialización del riesgo o, mejor expresado, de las deudas libremente contraídas.

Dicho de otro modo, las finalidades de carácter social que se pueden atender con aquellos patrimonios que, a falta de sucesor (incluso si esa situación resulta de haber sido libremente repudiada la herencia por los herederos), pasarán en su caso a manos de la Administración de la Comunidad Autónoma, sin merma alguna de los recursos públicos disponibles y sin afectar por tanto negativamente a la sostenibilidad financiera de la hacienda pública, es lo que verdaderamente legitima la propia existencia de la sucesión legal en beneficio de la Comunidad Autónoma. También parece adecuado desde el punto de vista de la seguridad jurídica en relación con la Administración, sin fiarlo todo al régimen de limitación de responsabilidad al saldo positivo de la liquidación del caudal hereditario cuando ya es sabido con certeza que no habrá tal.

Para terminar lo relacionado en sentido estricto con el procedimiento administrativo, un par de advertencias en forma de reflexión sobre el régimen jurídico de los recursos al que se refiere el artículo 20 bis, apartado 10, de la Ley del Patrimonio de Aragón⁶⁷. Me refiero a que su formulación en forma aparentemente restrictiva (“*los actos administrativos dictados en el procedimiento previsto en este artículo solo podrán ser recurridos ante la jurisdicción contencioso-administrativa por infracción de las normas sobre competencia y procedimiento, previo agotamiento de la vía administrativa*”) plantea varios problemas. Efectivamente, pudiera darse a entender que se quiere introducir alguna suerte de restricción o excepción a la recurribilidad de las actuaciones que se suceden en el ‘iter’ procedimental que ha quedado expuesto en las páginas anteriores. Nada más lejos de la realidad, sin embargo, dado que todos los actos concernidos serán o no susceptibles de recurso ante la jurisdicción en aplicación de las normas de general aplicación en la materia, resultantes de conjugar las disposiciones de la Ley 39/2015 del Procedimiento Administrativo Común con las de la Ley reguladora de la

⁶⁶ Véase, en general, EMBID IRUJO, *La constitucionalización de la crisis económica*, IUSTEL, 2012; y en particular, PEMÁN GAVÍN, “Crisis económica y cambios institucionales en Europa y en España. Algunas reflexiones en torno a la crisis y las enseñanzas derivadas de la misma”, en EZQUERA HUERVA (Director), *Crisis Económica y Derecho Administrativo. Una visión general y sectorial de las reformas implantadas con ocasión de la crisis económica*, Aranzadi, 2016, págs. 47 y ss., así como, en el mismo volumen, BOTO ALVAREZ, “La reordenación de las estructuras administrativas como mecanismo de reducción del gasto público: tendencias globales”, págs. 143 y ss. Una visión de síntesis en LAGUNA DE PAZ, *Derecho Administrativo Económico*, Aranzadi, 2016, págs. 397 y ss.

⁶⁷ Que constituye copia prácticamente literal del artículo 20 bis, apartado 8, de la Ley de Patrimonio estatal.

Jurisdicción Contencioso-Administrativa (Ley 29/1998, de 13 de julio), habida cuenta que ésta exige, precisamente, como requisito de acceso al control judicial de la actividad de las Administraciones Públicas, el previo agotamiento de la vía administrativa⁶⁸.

De manera complementaria, no podemos obviar tampoco que el derecho fundamental a la tutela judicial proclamado en el artículo 24.1 de la Constitución, en cuanto derecho a obtener la tutela efectiva de los jueces y tribunales en el ejercicio de los derechos e intereses legítimos y proscribiendo cualquier clase de indefensión, consiste esencialmente en asegurar el acceso a la jurisdicción con el amplio contenido que se le ha reconocido en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional⁶⁹. Por supuesto, las diferentes dimensiones o vertientes del mismo, entre las cuales se incluye el derecho a dirigirse al órgano judicial competente ejercitando cualquier tipo de pretensión, no pueden limitarse legalmente para un supuesto o materia concreta como la que nos ocupa del mismo modo que no se limitan genéricamente en la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa las pretensiones ejercitables por las partes⁷⁰.

En consecuencia, los motivos por los que cabrá recurrir ante la jurisdicción contenciosa los actos susceptibles de recurso dictados en el procedimiento administrativo de declaración de la Administración autonómica como heredera legal serán cualesquiera infracciones legales que en los mismos puedan haberse cometido, ya sean meramente formales, como las atinentes a la forma y a los trámites procedimentales que deban observarse, como sustanciales o de fondo por contravenir alguna norma legal o disposición administrativa de carácter general.

Resulta anecdótica, por otra parte, la mención en el texto legal aragonés de una modalidad impugnatoria especial (la reclamación administrativa previa a la vía judicial civil) desterrada de nuestro ordenamiento desde la entrada en vigor de la nueva legislación procedimental común, que la suprime “debido a la escasa utilidad práctica que han demostrado hasta la fecha”⁷¹. De este modo, quien se considere perjudicado en sus derechos por la declaración de heredero legal de la Comunidad Autónoma podrá acudir directamente a la jurisdicción ordinaria ejercitando las acciones pertinentes en defensa de su mejor derecho a la herencia, o cualesquiera otros de carácter civil, sin necesidad ya de ofrecer con carácter previo a la Administración la posibilidad de pronunciarse al respecto o simplemente

68 Dispone a este respecto el artículo 25.1 de la ley jurisdiccional que “*el recurso contencioso-administrativo es admisible en relación con las disposiciones de carácter general y con los actos expresos y presuntos de la Administración pública que pongan fin a la vía administrativa, ya sean definitivos o de trámite, si estos últimos deciden directa o indirectamente el fondo del asunto, determinan la imposibilidad de continuar el procedimiento, producen indefensión o perjuicio irreparable a derechos o intereses legítimos*”, con implícita remisión a los preceptos concordantes de la ley procedimental y a las normas de organización y régimen jurídico de la Administración actuante. Ello puede dar lugar, en su caso, a que se dicte sentencia en la que se declare la inadmisibilidad del recurso (artículos 68 y 69).

69 GONZÁLEZ PÉREZ, *El derecho a la tutela jurisdiccional*, Civitas, 3ª ed., 2001.

70 Artículos 31 y siguientes de la Ley 29/1998.

71 Apartado V de la exposición de motivos de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas: “*De acuerdo con la voluntad de suprimir trámites que, lejos de constituir una ventaja para los administrados, suponían una carga que dificultaba el ejercicio de sus derechos, la Ley no contempla ya las reclamaciones previas en vía civil y laboral, debido a la escasa utilidad práctica que han demostrado hasta la fecha y que, de este modo, quedan suprimidas*”.

de conocer el anuncio de la futura pretensión a la que debería enfrentarse en sede jurisdiccional⁷².

E) Un apunte sobre los efectos de la declaración y la distribución del caudal hereditario en clave de futuro

Finalmente, la perspectiva más práctica se impone en relación con los efectos de la declaración de la Comunidad Autónoma como heredera legal a partir del artículo 20 ter, apartados 1 y 7, de la Ley del Patrimonio de Aragón.

Efectivamente, se entiende aceptada la herencia y se toma posesión de los bienes y derechos del causante con objeto de proceder a la liquidación del caudal hereditario y su distribución a favor de establecimientos de asistencia social de la Comunidad Autónoma conforme a lo dispuesto en el Código del Derecho Foral de Aragón, la ley patrimonial y la normativa reglamentaria de desarrollo.

La Dirección General de Patrimonio se encargará de la conservación y administración de los bienes y derechos de la herencia, pudiendo incluso reconocer deudas con cargo a la misma y abonar gastos que no sean propiamente de administración, para lo que se exige la emisión de informe por parte de los Servicios Jurídicos (entendiendo que sean actuaciones que presentan una especial complejidad jurídica). A estos efectos, se podrán adoptar, en su caso, todas las medidas para su adecuada conservación y administración como las que relaciona específicamente el artículo 10.1 del Decreto 185/2014: la depuración física y jurídica, la valoración de los bienes, la inscripción de la titularidad autonómica en el Registro de la Propiedad o el aprovechamiento y la explotación de los bienes inmuebles conforme a criterios de rentabilidad.

Salvo excepción acordada por el Gobierno de Aragón en determinados casos de bienes como, por ejemplo, los susceptibles de afectación a fines o servicios públicos, ya sean sociales o de otra índole, así como a entidades susceptibles de ser beneficiarias del reparto⁷³, el destino de los bienes heredados es su enajenación⁷⁴ de cara a poder liquidar el caudal hereditario y aprobar la cuenta general del abintestato que refleje todos los ingresos generados y los gastos abonados o pendientes. Entre estos últimos se incluirían también los conceptos, por así decir ordinarios: los producidos por cuenta de la herencia antes de la liquidación y los honorarios profesionales devengados y los gastos realizados en concepto de administración, conservación, adjudicación y liquidación de la masa hereditaria⁷⁵.

⁷² En realidad, el legislador aragonés que en enero de 2016 prácticamente copió como ya se ha visto el texto del artículo 20 bis, apartado 8, de la Ley de Patrimonio de las Administraciones Públicas en el apartado 7 del artículo 20 bis de la ley patrimonial aragonesa, podría haberse ahorrado dicha mención a la "previa reclamación en vía administrativa conforme a la normativa reguladora del procedimiento administrativo común" que ya se sabía con un año de antelación (desde la publicación de la Ley 39/2015, de 1 de octubre) que resultaría totalmente vacía de contenido a partir de octubre de 2016.

⁷³ Véanse estos supuestos de excepción de venta de bienes del caudal hereditario en el artículo 12 del Decreto 185/2014.

⁷⁴ Enajenación regida por las reglas competenciales y los procedimientos establecidos para los diferentes supuestos (licitación pública, venta directa...) y las distintas clases de bienes en los artículos 44 y ss. de la Ley del Patrimonio de Aragón. Véase SETUAIN MENDÍA, "El patrimonio de la Comunidad Autónoma de Aragón", en EMBID IRUJO (Director), *Derecho Público Aragonés*, El Justicia de Aragón-Ibercaja, 5ª ed., 2014, págs. 1001 y ss

⁷⁵ A estos efectos, contemplados en el artículo 13, el reglamento aragonés autoriza la creación de una suerte de fondo especial mediante la detracción de un porcentaje del metálico ingresado en cada caso para poder hacer frente a los gastos precisos en aquellos otros supuestos en que no se disponga de metálico en la propia herencia.

Aprobada la cuenta general de liquidación del caudal hereditario, o bien formulada cuenta parcial en relación con los bienes y derechos que ya se hubiesen liquidado habiendo transcurrido más de un año desde la declaración⁷⁶, entra en juego el órgano específicamente encargado de llevar a cabo la distribución para hacer finalmente efectivo el destino querido por las normas ordenadoras de la sucesión legal -los establecimientos de asistencia social que cumplan los requisitos exigidos- y cuyo control se encomienda a la Dirección General de Patrimonio. De ello se ocupa la pormenorizada regulación contenida en los artículos 15 a 24 del Reglamento aragonés en torno a la composición, funcionamiento y procedimiento seguido por la llamada Junta Distribuidora de Herencias de la Comunidad Autónoma de Aragón⁷⁷.

A pesar de su evocadora denominación, la Junta Distribuidora de Herencias no es otra cosa que un órgano colegiado especial y especializado de la Administración autonómica, a cuyo régimen jurídico general se remite⁷⁸.

La Junta Distribuidora debe reunirse, al menos, una vez al año según indica el artículo 18⁷⁹, anunciándolo en el Boletín Oficial de Aragón, al menos, con un mes de antelación indicando el “detalle de la herencia o herencias cuya distribución se decidirá en esa sesión, identificando al causante, su lugar de fallecimiento, y la cuantía a distribuir” para que las entidades interesadas puedan realizar las alegaciones y solicitudes que tengan por conveniente.

Las reuniones tienen como principal misión, además de otras funciones accesorias o instrumentales de ésta, adoptar los acuerdos pertinentes para la asignación de los recursos procedentes de las herencias recibidas, conforme a lo que dispone el artículo 535 del Código del Derecho Foral de Aragón: *“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 los radicados en el municipio aragonés en donde el causante hubiera tenido su último domicilio”*.

Y así llegamos a la estación término de este recorrido, donde vamos a dar por finalizada la exposición con el propósito marcado al principio por cuanto surge además una duda que lanzamos al aire, dejándola simplemente esbozada con toda su potencialidad, para reconsiderar seriamente la conveniencia de modificar

⁷⁶ En el artículo 14.2 del Decreto 185/2014 sigue apareciendo la expresión anacrónica “declaración judicial de herederos”, al igual que en el artículo 17 c).

⁷⁷ En la misma dirección web citada anteriormente dentro del Departamento de Hacienda y Administración Pública, en el área temática de patrimonio existe un enlace específico de la Junta Distribuidora donde se ofrece una mínima información a modo de síntesis, incluyendo una expresiva representación gráfica de las cantidades repartidas desde el año 2001 al año 2016, así como una relación de los acuerdos adoptados, a los que se puede acceder mediante el correspondiente enlace a su publicación en el Boletín Oficial.

⁷⁸ Actualmente, se remite a los artículos 25 y ss. de la Ley de Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón (texto refundido aprobado por Decreto Legislativo 2/2001, de 3 julio).

⁷⁹ Véase, por ejemplo, el publicado en el Boletín Oficial de 6 de junio de 2016, así como el subsiguiente anuncio de la Junta por el que se hace pública la distribución de los patrimonios hereditarios acordada en su reunión de 20 de julio de 2016, publicado en el Boletín de 2 de agosto. En esa reunión, por cierto, casi todo el caudal distribuido pertenece todavía a la que ha sido la mayor herencia recibida por la Comunidad Autónoma en toda su historia y de gran interés desde todos los puntos de vista (véase el relato de las peripecias jurídicas por las que atravesó el complicado proceso seguido hasta hacerse con la misma en DE PEDRO BONET, “Crónica Jurídica sobre la herencia de D. Elías Alfredo Martínez Santiago”, Revista de Derecho Civil Aragonés 2003-2004, IX-X, págs. 107 y ss.).

estos últimos aspectos en los que se materializa la sucesión legal en favor de la Comunidad Autónoma ¿Tiene sentido hoy en día, en pleno siglo XXI, en las condiciones de la sociedad aragonesa actual -valga decir sociedad a secas, como se deduce también de la evolución experimentada en las sucesivas modificaciones del Código Civil- el reduccionismo que lo vincula todo a un concreto lugar o término municipal, una concepción tan vinculada a la arcaica noción del benefactor local y a la escasa o nula capacidad de atención social o incluso de movilización de los necesitados paralela a su mismo arraigo local?

Tanto más cuanto que la posible generalización de decisiones que se sitúan en el terreno de la excepción al carácter preferente del destino legalmente querido (los radicados en un determinado punto geográfico vinculado al causante precisamente), también la dificultad o imposibilidad del control legal de tales decisiones excepcionadoras, convergen con las incertidumbres que pueden plantearse por una hipotética consideración de los fondos distribuidos por la Junta Distribuidora como partícipes, en mayor o menor medida, de la naturaleza jurídica subvencional, con la consiguiente aplicación del singularísimo y específico bloque normativo estatal y autonómico⁸⁰.

En definitiva, a mi juicio, y persiguiendo en gran medida el objetivo de la simplificación administrativa y normativa en general, si se encaminara el legislador aragonés hacia soluciones legales en el ámbito foral y patrimonial ya apuntadas en algún ordenamiento autonómico como el navarro y, parcialmente, en el estatal, la nada descabellada opción de que los caudales heredados pasaran directamente a los presupuestos de la Comunidad Autónoma en aquellas partidas que se consideren adecuadas dentro del ámbito social (con concreción en el ejercicio presupuestario inmediato posterior a su adquisición) serviría quizás de manera mucho más eficiente al cumplimiento de los mismos objetivos que ahora se satisfacen. Todo ello sin la necesidad de la ‘intermediación’ que realiza un órgano como la Junta Distribuidora que, en consecuencia, sería prescindible.

El camino por recorrer sería distinto en función de la alternativa que se considerase más adecuada y dependería en unos casos solamente de la decisión del Gobierno de Aragón mientras que en otros debería involucrarse al legislativo acordando en las Cortes de Aragón las reformas legales oportunas tanto en la Ley del Patrimonio de Aragón como en el Código del Derecho Foral, sobre todo este último para la reforma más ambiciosa necesariamente. En el primer escenario sugerido cabrían incluso argumentos tan diferentes, de menor a mayor “tensión dramática” y alcance técnico de la operación normativa, como modificar parcialmente el Decreto 185/2014 para depurarlo técnicamente y encajarlo del todo en la lógica del sistema de la sucesión legal en cuanto declaración administrativa y no judicial o sustituirlo por uno enteramente nuevo, situación esta

⁸⁰ Se hace necesario el estudio en profundidad de esta hipótesis que surge a la vista de lo dispuesto en el artículo 2 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, al conceptuar como subvención toda disposición dineraria de una Administración pública sin contraprestación directa de los beneficiarios, sujeta al cumplimiento de un determinado objetivo o la realización de una actividad (ya desarrollada o por desarrollar) y que tenga por objeto fomentar una actividad de utilidad pública o interés social, habida cuenta que no parece aplicable ninguna de las exclusiones que recoge el citado precepto (concepto, en consecuencia, acogido en la Ley 5/2015, de 25 de marzo, de Subvenciones de Aragón).

última en la que podría incorporarse, si se determinara de manera concluyente que resulta jurídicamente procedente, todo lo que fuera consecuente con una eventual consideración de los fondos distribuidos como subvención.

En cualquier caso, debería realizarse el análisis jurídico detenido y el esfuerzo argumentativo necesario en la correspondiente memoria justificativa que debería acompañar a cualquier proyecto normativo legal o reglamentario, como recuerda habitualmente el Consejo Consultivo de Aragón⁸¹.

81 Resulta oportuna nuevamente la cita del Dictamen 160/2014 del Consejo Consultivo de Aragón, emitido el 4 de noviembre de 2014, sobre el proyecto de Decreto sobre regulación de las actuaciones administrativas en la sucesión legal a favor de la Comunidad Autónoma de Aragón, y los casos de disposición voluntaria a favor de personas indeterminadas (que acabó siendo el Decreto 185/2014, de 18 de noviembre), aludiendo a la necesidad de conocer el soporte fáctico que determina la necesidad de la norma, así como los efectos que se espera sean producidos por ésta: *“En el caso en cuestión, aunque sin extensión, se explica adecuadamente que durante los catorce años de vigencia del ‘Decreto 191/2000, de 7 de noviembre, sobre regulación de las actuaciones administrativas en la sucesión legal a favor de la Comunidad Autónoma de Aragón y en los casos de disposición voluntaria a favor de personas indeterminadas’, hoy vigente, han sido tramitados más de trescientos expedientes y que con el proyecto pretendido se persigue mantener lo esencial de esta norma, si bien introduciendo modificaciones con la finalidad de clarificar, simplificar y agilizar el procedimiento, siendo relatadas, además cuales son las principales novedades introducidas respecto de la normativa que pretende ser sustituida (se echa en falta, no obstante, un cuadro estadístico por años, por materias y por problemas surgidos en la gestión, y sería bueno conocer, la relevancia económica que implica la aplicación de la norma en términos anuales –sí se ha publicado en prensa, por ejemplo, que en España el Estado heredó en el período comprendido entre 1995 y 2005 la nada despreciable cifra de 34 millones de euros en concepto de 951 herencias, con una media de 36.000 euros por cada una de ellas. La Xunta de Galicia recibió entre 2003 y 2006 cerca de 822.000 euros de 16 personas que se murieron sin dejar testamento. Y que entre 2004 y 2006, la Generalitat de Cataluña recibió por el mismo concepto 6,8 millones de euros de 49 herencias, no se presenta congruente que informaciones de este porte no aparezcan en el trámite de disposiciones jurídicas tendentes a normar la obtención de estos ingresos)”*.