

ADQUISICIÓN DE INMUEBLES VACANTES Y DEPÓSITOS ABANDONADOS



Nuestra Comunidad sigue la línea marcada por otras, como la navarra, de recabar para sí los bienes mostrencos, es decir, aquellos bienes vacantes, que no tienen dueño actual, sin constituir tesoros o hallazgos. Se debate un Anteproyecto de ley que modifica tanto el Código del Derecho foral de Aragón, como la Ley del Patrimonio, declarando que: Pertenecen por ministerio de la ley a la Comunidad Autónoma...: a) Los bienes inmuebles vacantes situados en su territorio. b) Los valores, dinero y demás bienes muebles depositados en la Caja General de Depósitos y en entidades de crédito... respecto de los cuales no se haya practicado gestión alguna ...en el plazo de veinte años.

Esta apropiación de dichos bienes – es exactamente esto, una apropiación legalmente dispuesta- deriva de la antigua regalía medieval por la que recuperaba el rey aquellos bienes, fundamentalmente inmuebles, que careciesen de dueño. Se partía de la ficción de que todo el reino era del monarca, y que las titularidades privadas derivaban de la concesión de la soberanía real, por eso cuando desaparecía el linaje del titular derivado, volvía el bien al titular primitivo: este era el significado del principio *nulla res sine domino*. Esta atribución de los mostrencos pasó del rey al Estado, fundamentalmente con la Ley de Mostrencos de 1835, y se

consolida con la Ley de Patrimonio del Estado de 1964.

Tras la Constitución de 1978, el debate pasa a ser el de la legitimidad por parte de las Comunidades autónomas para ocupar el lugar del Estado en esta adquisición de bienes abandonados: saldos de cuentas corrientes y depósitos de valores abandonados en instituciones financieras, para cuya detección como bienes sin dueño basta con apretar una tecla, e inmuebles vacantes, interesantes por el alza del valor de las fincas urbanas y por la facilidad con que la situación de vacancia se pone de manifiesto en los procedimientos de concentración parcelaria o de ejecución del planeamiento urbanístico. En esta regulación por la Comunidad de Aragón del derecho sobre los bienes abandonados, cabe destacar los siguientes hechos.

Ante todo, que las Comunidades que optan por asumir esta adquisición son solamente las forales, al amparo de la competencia sobre “legislación civil” del art. 149.1.8ª CE. Esto no deja de ser chocante, pues una adquisición regulada en un texto administrativo como la Ley de Patrimonio del Estado de 1964, parece materia de Derecho civil sólo en el sentido en que lo era en el siglo XV, es decir, como opuesto al Derecho canónico. Pero el bendito

criterio del Tribunal constitucional de la “conexión” de la institución a integrar con cualquier otra ya regulada en el Derecho foral ha facilitado, como veremos, el bautizar como “materia civil” esta adquisición por parte de una Administración pública. La conexión que se ha encontrado es con las adquisiciones por parte de la Administración aragonesa de las herencias sin heredero, los “abintestatos”. Ya nuestro Derecho histórico conoció el Privilegio del Hospital de Nª. Sra. de Gracia, que recogió el Apéndice de 1925 y la Compilación de 1967. Luego, la Ley de Patrimonio de 1987 introdujo a la Comunidad en el orden sucesorio intestado, aunque detrás del Estado. Será con la Ley 4/1995, de 29 de marzo, cuando la Comunidad pase a ocupar el lugar del Estado en la sucesión intestada, en el art. 136 de la Compilación, regulación luego repetida en la Ley 1/1999, de Sucesiones por causa de muerte, e integrada desde 2011 en el actual Código de Derecho Foral de Aragón.

Un tímido intento de regular una adquisición de ciertos inmuebles sin dueño a favor de la Comunidad tuvo lugar con la Ley 5/2011, del Patrimonio de Aragón (luego sustituida por la de 2013), que en su Disp. Ad. 6ª estableció que se atribuirían a la Comunidad las fincas de reemplazo de las parcelas

sin dueño conocido en procesos de concentración parcelaria. Por vulnerar los límites competenciales, esta ley fue recurrida ante el Tribunal Constitucional. La argumentación de la Abogacía del Estado se fundaba en la naturaleza administrativa de la materia y el art. 149.1.18ª CE, en cuanto atribuye al Estado la competencia sobre «las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas», doctrina de la STC 58/1982 de 27 de junio. También, en la falta de una regulación aragonesa de esta forma de adquirir ex lege, sin que la adquisición de abintestatos por la Administración aragonesa fuera base suficiente.

Decidió sin embargo el Tribunal en Sentencia 41/2018, de 26 de abril, de forma favorable a la constitucionalidad de la Ley aragonesa. Para ello rectificó la doctrina de la STC/1982 y aplicó la de la STC 150/1998, en la que se declaraba que la materia de bienes vacantes o mostrencos era civil y no administrativa. Esto lo hizo porque lo que se debatía en la sentencia de 1998 era una norma castellanoleonesa, Comunidad que, al carecer de Derecho foral, permitía al Tribunal Constitucional aun calificando la cuestión como civil, negar la competencia autonómica de dicha Comunidad.

La decisión sobre la ley aragonesa fue producto de la simultánea resolución del Tribunal constitucional del recurso de inconstitucionalidad gemelo del aragonés, el recurso contra la Ley Foral 14/2007, del Patrimonio de Navarra. Este recurso se decidió favorablemente a los intereses autonómicos por la paralela Sentencia del Constitucional 40/2018, también de 26 de abril. La Ley navarra, de un modo más incisivo que la apocada norma aragonesa, bajo la rúbrica «Adquisición de bienes y derechos» y «Formas y negocios jurídicos de adquisición», pedía directamente la atribución a la Comunidad Foral de Navarra de los inmuebles vacantes «situados en su territorio» (art. 15) y de los «saldos y depósitos abandonados» en «entidades financieras sitas en Navarra» (art. 16). Por tanto, ambas sentencias, la 40 y la 41, son paralelas en su argumentación, y en ambas se

basa la actual reforma de la Ley de Patrimonio de Aragón y del Código del Derecho Foral.

Estos antecedentes nos indican que para conseguir el reconocimiento de la competencia en la materia se dan los siguientes pasos: El primero, partiendo de ostentar la condición de comunidad foral, es desconocer la naturaleza administrativa de la materia y evitar así la competencia estatal ex art. 149.1.18ª CE, lo que ya se produjo con la STC 150/1998, de 2 de julio. Además, la civilidad de la materia es afirmada por la regulación sobre mostrencos de los arts. 21 y 22 de la Ley 33/2003, de Patrimonio de las Administraciones Públicas. El segundo, encontrar un punto de conexión que permita enlazar los desarrollos legislativos con materias civiles que hubieran sido objeto de regulación en el Derecho foral en cuestión, pues siguiendo a la STC 88/1993, de 12 de marzo, el desarrollo de los Derechos civiles forales «...no debe vincularse rígidamente con el contenido actual de la Compilación u otras normas de su ordenamiento». En nuestro caso, el punto de conexión está, como hemos visto, en la sucesión intestada de la Administración autonómica sobre las herencias vacantes. Y hay un tercer paso, que es dar a dicha conexión la relevancia suficiente para justificar el surgimiento de una regulación civil foral (y no autonómica) propia, distinta de la estatal, y que vaya más allá del contenido de la Compilación, pues la legislación civil es, como regla general, competencia estatal, y no autonómica.

Este tercer paso consiste así en interpretar la idea de conexión de forma que permita entender que el Derecho foral de que se trate sí que ha regulado aspectos similares en la materia. Concreta esto la STC 156/1993, de 6 de mayo, cuando dice que «las competencias autonómicas para desarrollar el propio Derecho civil pueden dar lugar a la actualización y crecimiento orgánico de éste y, en concreto, a la regulación de materias que, aun ausentes del texto originario de la Compilación, guarden una relación de conexión suficiente con institutos jurídicos ya disciplinados en aquella o en otras normas». Ahora bien, el criterio de la conexión o conectividad surgió como

un criterio restrictivo o de contención, y como señaló la Abogacía del Estado siguiendo la STC 156/1993, para poder usarlo para desarrollar un Derecho foral es preciso que la conexión sea intensa, que justifique el desarrollo normativo y que éste se haga en consonancia con los principios informadores del Derecho foral en cuestión. Esto en contra del desarrollo ilimitado de tales Derechos, «...convirtiéndose en verdaderos derechos generales. La facultad de desarrollo de los Derechos civiles, forales o especiales, no supone carta blanca... para legislar sobre materias conexas, pues la unidad básica del Derecho civil español es precisamente la finalidad de la Constitución, al atribuir al Estado la competencia exclusiva sobre la legislación civil. Esa unidad y esa competencia sólo deben excepcionarse para la conservación, la modificación y el desarrollo de los Derechos civiles forales, pero sin que ello pueda suponer la creación de un sistema jurídico autónomo».

Afirmaciones ingenuas de la Abogacía, pues hoy asistimos a la total relajación del criterio de conexión. Como afirma la STC 95/2017, de 6 de julio, este criterio hay que referirlo al Derecho foral en su conjunto, es decir que no es preciso que se apoye en el concreto contenido de la regulación existente, sino en «otra institución que sí formase parte del mismo o en relación a los principios jurídicos que lo informan (FJ 4)». Es por tanto un criterio muy amplio, que permite la extensión del Derecho foral, incluso incidiendo en el núcleo duro de materias absolutamente reservadas al Estado.

Apoya esta interpretación la demoledora STC 132/2019, de 13 de noviembre, en la que se constitucionaliza la regulación del Código civil catalán sobre el contrato de compraventa, permuta y otros. Estima posible el Tribunal esta extensión en materia de Obligaciones y contratos por la conexión de la Compilación catalana con antiguos tipos de contrato y por entender que los contratos regulados no exceden el límite de las «bases de las obligaciones contractuales», sin que el límite de la unidad de mercado pueda prevalecer frente a esta competencia.

Miguel L. Lacruz Mantecón
Profesor de Derecho Civil