

**LA PROPIEDAD DE LAS LLAMADAS FINCAS DE REEMPLAZO
VACANTES: EL RECURSO DE INCONSTITUCIONALIDAD
CONTRA LA DISPOSICIÓN ADICIONAL SEXTA
DE LA LEY 5/2011, DE 10 DE MARZO,
DEL PATRIMONIO DE ARAGÓN**

Luis LATORRE VILA
Administrador Civil del Estado
Cortes de Aragón

RESUMEN

En el presente trabajo se analiza el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Presidente del Gobierno de la Nación contra la disposición adicional sexta de la Ley del Patrimonio de Aragón, de 2011, en el que se litiga acerca de si una Comunidad Autónoma con competencias en materia de legislación civil puede adquirir, por ministerio de la ley, la propiedad de las fincas de desconocidos procedentes de procesos de concentración parcelaria, en lugar del Estado. Para ello se estudian diversos precedentes legislativos y jurisprudenciales, los títulos competenciales alegados en el proceso y la doctrina del Tribunal Constitucional sobre delimitación de competencias en materia de legislación civil.

Palabras clave: Bienes inmuebles vacantes; adquisición de su propiedad; competencias en materia de legislación civil.

ABSTRACT

In the present work there is analyzed the appeal of unconstitutionality by the President of the Government of the Nation against the sixth additional disposition of the Law of the Heritage of Aragón, of 2011, which litigates about if an

Autonomous Community with competences in the field of civil law can acquire, by operation of law, the property of unknown farms of reparceling processes, instead of the State. To this we study various legislative and jurisprudential precedents, competence titles alleged in the process and the doctrine of the Constitutional Court on delimitation of competences in the field of civil law.

Keywords: Real estate vacancies; acquisition of their property; competences in the field of civil law.

SUMARIO

I. INTRODUCCIÓN. II. EL OBJETO DEL RECURSO DE INCONSTITUCIONALIDAD. 1. LA DISPOSICIÓN ADICIONAL SEXTA DE LA LEY DEL PATRIMONIO DE ARAGÓN. 2. DOS INTERPRETACIONES BIEN DISTINTAS DE LA NORMA IMPUGNADA: a) *adscripción al patrimonio agrario de Aragón*. b) *adquisición ex lege por Aragón de la propiedad*. III. ANTECEDENTES LEGISLATIVOS Y JURISPRUDENCIALES INVOCADOS EN EL RECURSO. IV. POSIBLES TÍTULOS COMPETENCIALES PRESENTES EN EL LITIGIO SUSCITADO. 1. LEGISLACIÓN CIVIL. 2. BASES DEL RÉGIMEN JURÍDICO DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS. V. LAS COMPETENCIAS DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ARAGÓN EN MATERIA DE LEGISLACIÓN CIVIL. 1. DOCTRINA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL SOBRE LA DELIMITACIÓN DE COMPETENCIAS ENTRE EL ESTADO Y LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN MATERIA DE LEGISLACIÓN CIVIL. 2. APLICACIÓN DE LA DOCTRINA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL AL RECURSO DE INCONSTITUCIONALIDAD INTERPUESTO. BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA.

I. INTRODUCCIÓN

En el Boletín Oficial de Aragón núm. 57, de 21 de marzo de 2011, se publica la Ley 5/2011, de 10 de marzo, del Patrimonio de Aragón (en adelante LPA), aprobada por las Cortes de Aragón en sesión plenaria celebrada los días 10 y 11 de marzo del citado año. Se trata de una Ley más bien extensa, que consta de 156 artículos y un total de 17 disposiciones de la parte final, entre las cuales se incluye la disposición adicional sexta, relativa a las fincas que reemplacen a las parcelas cuyo dueño no fuese conocido durante un proceso de concentración parcelaria, las llamadas fincas de reemplazo.

Es respecto de esta concreta disposición adicional sexta de la LPA, única y exclusivamente, contra la que se interpone por el Presidente del Gobierno de la Nación el recurso de inconstitucionalidad número 6868-2011, de acuerdo con el Dictamen de la Comisión Permanente del Consejo de Estado, de fecha 17 de no-

viembre de 2011 (Dictamen núm. 1828/2011), y previa solicitud del Gobierno en la reunión del Consejo de Ministros celebrada el día 2 de diciembre siguiente¹.

Con anterioridad a la interposición del recurso de inconstitucionalidad, y dentro del plazo de tres meses desde la fecha de la publicación de la LPA en el Boletín Oficial de Aragón, la Comisión Bilateral de Cooperación Aragón-Estado, regulada en el artículo 90 del vigente Estatuto de Autonomía aragonés², había acordado poner en funcionamiento el instrumento de negociación previsto en el artículo 33.2 de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional³ –en adelante LOTC– (en la redacción dada por la Ley Orgánica 1/2000, de 7 de enero), mecanismo éste de carácter potestativo para ambos Gobiernos⁴.

¹ El recurso de inconstitucionalidad fue presentado en el Registro General del Tribunal Constitucional el día 16 de diciembre de 2011. La providencia del Pleno del Tribunal Constitucional, de 17 de enero de 2012, acordando admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad núm. 6868-2011, fue publicada en los respectivos Boletines Oficiales del Estado y de Aragón del día 1 de febrero de 2012. Su notificación, acompañada del escrito de demanda, tuvo entrada en el Registro General de las Cortes de Aragón el día 25 de enero de 2012.

² El Estatuto de Autonomía de Aragón, cuya reforma ha sido aprobada por la Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, establece lo siguiente:

«Artículo 90. *La Comisión Bilateral de Cooperación Aragón-Estado.*

1. La Comisión Bilateral de Cooperación se configura como el instrumento principal de relación entre la Comunidad Autónoma y el Estado, sin perjuicio de las funciones atribuidas a otros órganos concretos de cooperación bilateral o multilateral.

2. A tales efectos, la Comisión Bilateral de Cooperación desempeña las siguientes funciones:

(...) d) Servir de instrumento para prevenir conflictos entre ambas Administraciones, así como intentar dirimir controversias por vía extraprocésal. (...).»

³ El artículo 33.2 LOTC establece que el Presidente del Gobierno y los Gobiernos autonómicos podrán interponer el recurso de inconstitucionalidad en el plazo de nueve meses si se cumplen los siguientes requisitos: se reúna la respectiva Comisión Bilateral de Cooperación; acuerde ésta el inicio de negociaciones para resolver las discrepancias; y dicho acuerdo sea puesto en conocimiento del Tribunal Constitucional dentro de los tres meses siguientes a la publicación de la norma objeto de controversia, insertándose el acuerdo de inicio de negociaciones en los respectivos Boletines Oficiales, del Estado y de la Comunidad Autónoma concernida.

⁴ Respecto de la negociación entre los Gobiernos estatal y autonómico institucionalizada a través de la respectiva Comisión Bilateral de Cooperación, es muy ilustrativa la Exposición de Motivos de la Ley Orgánica 1/2000, de 7 de enero, de modificación de la LOTC, cuando afirma:

«La jurisprudencia del Tribunal Constitucional se ha pronunciado en repetidas ocasiones sobre la importancia del principio de colaboración como criterio que ha de regir las relaciones entre los entes que integran nuestro Estado compuesto (...).

Entre los mecanismos que permiten articular esta colaboración, están las Comisiones Bilaterales de Cooperación entre el Estado y cada una de las Comunidades Autónomas, a las que se refiere el artículo 5.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, que permiten reunir a representantes de ambas Administraciones en orden a intercambiar información y poder llegar a acuerdos que solucionen posibles conflictos y que devengan en una pacífica aplicación de la normativa propia de cada Administración, dentro de un marco de lealtad institucional.

Se aborda la presente modificación de la Ley Orgánica 2/1979, del Tribunal Constitucional, a efectos de permitir legalmente que los acuerdos adoptados en dichas Comisiones

Por consiguiente, constatadas las diferencias surgidas con relación al ajuste constitucional y competencial de la disposición adicional sexta de la LPA, los respectivos Gobiernos estatal y autonómico decidían intentar resolver sus discrepancias por vía de la negociación, en el seno de la Comisión Bilateral de Cooperación, antes que acudir el Gobierno de la Nación directamente al Tribunal Constitucional⁵. Como consecuencia inmediata de dicho acuerdo, el plazo para la interposición del recurso de inconstitucionalidad quedaba automáticamente ampliado, pasando de los tres meses inicialmente previstos en el artículo 33.1 LOTC a los nueve meses indicados en su apartado 2⁶.

Ampliado así el plazo para la interposición del recurso de inconstitucionalidad, la decisión del Presidente del Gobierno de impugnar la Ley aragonesa ante el Tribunal Constitucional se produce el día 2 de diciembre de 2011. Esto es, cuando el Gobierno de la Nación es un Gobierno en funciones, al haber cesado pocos días antes como consecuencia de la celebración de elecciones generales⁷. Por consiguiente, en su condición de Gobierno cesante, de Gobierno en funciones, su gestión debe limitarse al «*despacho ordinario de los asuntos públicos*», salvo casos de urgencia o razones de interés general debidamente acreditadas⁸.

Bilaterales de Cooperación, 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.

Con esta medida se amplían e intensifican los lazos de colaboración y entendimiento entre el Estado y las Comunidades Autónomas, en el intento de «... buscar entre todos, dentro del respectivo e indispensable marco competencial, métodos flexibles y adecuados de convergencia que disminuyan la conflictividad» (STC 13/1992, FJ 7, entre otras).»

⁵ En la reunión celebrada el día 18 de mayo de 2011, la Comisión Bilateral de Cooperación Aragón-Estado adoptó el siguiente Acuerdo:

«1.º Iniciar negociaciones para resolver las discrepancias manifestadas sobre la disposición adicional sexta de la Ley 5/2011, de 10 de marzo, del Patrimonio de Aragón.

2.º Designar un grupo de trabajo para proponer a la Comisión Bilateral de Cooperación la solución que proceda.

3.º Comunicar este Acuerdo al Tribunal Constitucional, antes del próximo día 22 de junio de 2011, por cualquiera de los órganos mencionados en el artículo 33.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, a los efectos que en el propio precepto se contemplan, así como insertar el presente Acuerdo en el “Boletín Oficial del Estado” y en el “Boletín Oficial de Aragón”».

Este Acuerdo de la Comisión Bilateral de Cooperación Aragón-Estado se publicó en los respectivos Boletines Oficiales, del Estado y de Aragón, el día 24 de junio de 2011.

⁶ El nuevo plazo para la interposición del recurso de inconstitucionalidad quedaba así prolongado, por tanto, hasta el 21 de diciembre de 2011.

⁷ De conformidad con lo dispuesto en el Real Decreto 1329/2011, de 26 de septiembre, de disolución del Congreso de los Diputados y del Senado y de convocatoria de elecciones (B.O.E. núm. 232, de 27 de septiembre), se celebraron elecciones a ambas Cámaras el domingo 20 de noviembre de 2011. Por tanto, de acuerdo con el artículo 101 de la Constitución, a partir de esa fecha cesa el Gobierno, que continúa en funciones hasta la toma de posesión del nuevo Gobierno.

⁸ El artículo 21.3 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno (de la Nación), establece que «*El Gobierno en funciones facilitará el normal desarrollo del proceso de formación del nuevo Gobierno*».

En ausencia de una justificación expresa de dichos casos o razones, tanto en el acuerdo del Consejo de Ministros como en la propia decisión del Presidente del Gobierno, ambos de fecha de 2 de diciembre de 2011, podría cuestionarse a este respecto si la interposición de un recurso de inconstitucionalidad contra una Ley emanada de un Parlamento tendría realmente la consideración de «despacho ordinario de los asuntos públicos».

Por otro lado, debe destacarse que el Presidente del Gobierno de la Nación, al interponer el recurso de inconstitucionalidad contra la Ley aragonesa, no ha invocado los artículos 161.2 CE y 30 LOTC, mediante los cuales se solicita al Tribunal Constitucional la suspensión de la vigencia y aplicación de la disposición impugnada. Como consecuencia de ello, por tanto, la vigencia de la disposición adicional sexta de la LPA nunca ha estado suspendida más allá de la *vacatio legis* expresamente recogida en la propia Ley, habiendo entrado en vigor a los tres meses de su publicación en el Boletín Oficial de Aragón, de conformidad con lo previsto en la disposición final segunda de la LPA. Desde esa fecha, por consiguiente (21 de junio de 2011), ha podido ser aplicada por los órganos correspondientes de la Administración de la Comunidad Autónoma, de la misma manera que el resto de preceptos de la Ley.

Es significativo el radical cambio de opinión experimentado por el Gobierno estatal respecto del ejercicio de la facultad de solicitar la suspensión de la norma impugnada. En el ya citado Dictamen de la Comisión Permanente del Consejo de Estado, de 17 de noviembre de 2011 (Dictamen núm. 1828/2011), en su antecedente segundo, se indica que en el expediente remitido por el Gobierno al Consejo de Estado relativo a la interposición del recurso de inconstitucionalidad contra la disposición adicional sexta de la LPA consta la expresa invocación del artículo 161.2 CE, de acuerdo con lo establecido en el artículo 30 LOTC, «a efectos de que se produzca la suspensión de la mencionada disposición de dicha Ley»⁹. Sin embargo, finalmente, esta invocación expresa no se ha realizado, si bien ni del acuerdo del Consejo de Ministros proponiendo la interposición del recurso de inconstitucionalidad ni de la decisión del Presidente del Gobierno de la Nación de presentarlo, ambos de 2 de diciembre de 2011, pueden deducirse las razones que han motivado tal cambio de opinión.

y el traspaso de poderes al mismo y limitará su gestión al despacho ordinario de los asuntos públicos, absteniéndose de adoptar, salvo casos de urgencia debidamente acreditados o por razones de interés general cuya acreditación exprese así lo justifique, cualesquiera otras medidas».

Sobre el alcance del artículo 21.3 de la Ley 50/1997, destaca la interpretación del mismo realizada por el Pleno del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo), en su Sentencia de 2 de diciembre de 2005, cuando afirma lo siguiente: «*En definitiva, el despacho ordinario de los asuntos públicos comprende todos aquellos cuya resolución no implique el establecimiento de nuevas orientaciones políticas ni signifique condicionamiento, compromiso o impedimento para las que deba fijar el nuevo Gobierno. Y esa cualidad que excluye a un asunto del despacho ordinario ha de apreciarse, caso por caso, atendiendo a su naturaleza, a las consecuencias de la decisión a adoptar y al concreto contexto en que deba producirse*» (FJ noveno). Cuestión, por tanto, que cabría considerar abierta.

⁹ Los Dictámenes del Consejo de Estado pueden consultarse en las bases de datos del B.O.E., en la siguiente dirección de internet: www.boe.es/legislacion/consejo_estado.php

Por último, en la introducción del presente trabajo, parece oportuno recoger una observación de carácter más general sobre la Ley aragonesa 5/2011, si bien sea brevemente. A lo largo de toda la Ley, incluido su Título, se utiliza la expresión «*Patrimonio de Aragón*», denominación que cabe considerar incorrecta técnicamente, ya que en sentido estricto el «Patrimonio de Aragón» vendría a ser la suma resultante de dos conjuntos patrimoniales diferenciados: por un lado, el «Patrimonio de la Comunidad Autónoma de Aragón», integrado por todos los bienes y derechos de los que sean titulares las Cortes de Aragón, el Justicia de Aragón, la Administración de la Comunidad Autónoma, sus organismos públicos o los órganos estatutarios –como la Cámara de Cuentas de Aragón–, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 2.1 de la propia LPA; y, por otro lado, el «Patrimonio Local de Aragón», constituido por el conjunto de los bienes y derechos de las entidades locales aragonesas (provincias, comarcas y municipios), según se deduce de lo previsto en el vigente artículo 169 de la Ley 7/1999, de 9 de abril, de Administración Local de Aragón.

Sin embargo, en el concepto de patrimonio de Aragón recogido en la LPA, no se incluye el patrimonio de las entidades locales aragonesas, esto es, el patrimonio de las provincias, comarcas y municipios que conforman el territorio de Aragón, el cual es también, sin duda, «Patrimonio de Aragón».

Abundando en esta cuestión, cabe señalar que pocos meses después de que remitiera a las Cortes de Aragón el citado Proyecto de Ley del Patrimonio de Aragón, el Gobierno autonómico presentó en el Parlamento aragonés una nueva iniciativa legislativa, el «*Proyecto de Ley reguladora del Patrimonio, el Servicio público y la Contratación local de Aragón*», que finalmente no llegó a ser aprobado por las Cortes de Aragón¹⁰. El Título I de este proyecto legislativo estaba dedicado a la regulación del Patrimonio Local, abarcando cuestiones como su régimen general, adquisiciones, protección y defensa, bienes y derechos, utilización, gestión patrimonial y régimen sancionador, viniendo a derogar y sustituir la regulación específica que se contiene actualmente en la Ley 7/1999, de 9 de abril, de Administración Local de Aragón (Títulos VI y VII).

Por ello, a la vista del contenido de la norma legal, el término técnicamente más correcto para la Ley aragonesa 5/2011 sería el de «*Patrimonio de la Comunidad Autónoma de Aragón*», término además que es el utilizado en el vigente Estatuto de Autonomía de Aragón, cuyo artículo 113, apartado 3, prevé que «Una ley de Cortes de Aragón regulará el régimen jurídico del *patrimonio de la Comunidad Autónoma*, así como su administración, conservación y defensa». Ese es también el tenor literal de la rúbrica del Capítulo III del Título VIII del Estatuto de Au-

¹⁰ El «Proyecto de Ley del Patrimonio de Aragón» fue calificado y admitido a trámite por la Mesa de las Cortes de Aragón el día 30 de junio de 2010, siendo publicado en el Boletín Oficial de las Cortes de Aragón (BOCA) núm. 237, VII Legislatura, de 1 de julio de 2010.

Por su parte, el «Proyecto de Ley reguladora del Patrimonio, el Servicio público y la Contratación local de Aragón» fue calificado y admitido a trámite por la Mesa de las Cortes con fecha 9 de diciembre de 2010 y publicado en el B.O.C.A. núm. 263, VII Legislatura, de 15 de diciembre de 2010. Dicho Proyecto de Ley caducó al no haber sido aprobado antes de la expiración del mandato de las Cortes de Aragón.

tonomía y el que asimismo se deduce de lo dispuesto en el artículo 71 de la norma institucional básica aragonesa¹¹.

II. EL OBJETO DEL RECURSO DE INCONSTITUCIONALIDAD

1. LA DISPOSICIÓN ADICIONAL SEXTA DE LA LEY DEL PATRIMONIO DE ARAGÓN

El Presidente del Gobierno de la Nación interpone recurso de inconstitucionalidad contra la disposición adicional sexta de la Ley 5/2011, de 10 de marzo, del Patrimonio de Aragón (LPA), al estimar que este precepto entra en directa contradicción con el artículo 17 de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas (LPAP), afirmándose por la representación estatal en el escrito de recurso que existe una frontal contradicción entre el precepto autonómico impugnado y el estatal de contraste en cuanto cada uno de ellos atribuye la titularidad de los mismos bienes a entidades territoriales distintas.

Así, en primer lugar, por lo que respecta a la Ley aragonesa, la disposición adicional sexta de la LPA impugnada establece lo siguiente:

«Disposición adicional sexta. *Fincas de desconocidos procedentes de procesos de concentración parcelaria.*

1. Las fincas que reemplacen a las parcelas cuyo dueño no fuese conocido durante un proceso de concentración parcelaria se incluirán también en el acta de reorganización de la concentración parcelaria, haciéndose constar aquella circunstancia y consignando, en su caso, las situaciones posesorias existentes. Tales fincas, sin embargo, no serán inscritas en el Registro de la Propiedad mientras no aparezca su dueño o fuese procedente inscribirlas a nombre de la Comunidad Autónoma.

2. El departamento competente en materia de concentración parcelaria está facultado, dentro de los cinco años siguientes a la fecha del acta, para reconocer el dominio de estas fincas a favor de quien lo acredite suficientemente y para ordenar en tal caso que se protocolicen las correspondientes rectificaciones del acta de reorganización, de las cuales el notario expedirá copia a efecto de su inscripción en el Registro de la Propiedad con sujeción al mismo régimen del acta.

3. Transcurridos los cinco años a que se refiere el apartado anterior, el departamento competente en materia de concentración parcelaria remitirá al que lo sea en materia de patrimonio agrario una relación de los bienes cuyo dueño no hubiese aparecido, con mención de las situaciones posesorias que figuren en el acta de reorganización.

¹¹ El Estatuto de Autonomía de Aragón de 2007, en el listado de materias de competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma recogido en el artículo 71, diferencia entre las competencias sobre «el régimen de los bienes locales» (apartado 5º) y las competencias sobre los «bienes de dominio público y patrimoniales» de titularidad de la Comunidad Autónoma de Aragón (apartado 7º).

4. Los bienes indicados en el apartado anterior se adscribirán al patrimonio agrario de la Comunidad Autónoma, previo el correspondiente procedimiento, en el que se dará publicidad a la correspondiente propuesta en el «Boletín Oficial de Aragón» y en el ayuntamiento en cuyo término municipal estén ubicadas las fincas.

5. El departamento competente en materia de concentración parcelaria queda facultado hasta que se produzca la atribución prevista en el apartado anterior para ceder el uso en precario al ayuntamiento que corresponda, a la entidad local menor o a la comunidad de regantes, el cultivo o el uso de las fincas sin dueño.»

Por su parte, la Ley estatal prevé en el artículo 17 LPAP la siguiente regulación:

«Artículo 17. *Inmuebles vacantes.*

1. Pertencen a la Administración General del Estado los inmuebles que carecieren de dueño.

2. La adquisición de estos bienes se producirá por ministerio de la ley, sin necesidad de que medie acto o declaración alguna por parte de la Administración General del Estado. No obstante, de esta atribución no se derivarán obligaciones tributarias o responsabilidades para la Administración General del Estado por razón de la propiedad de estos bienes, en tanto no se produzca la efectiva incorporación de los mismos al patrimonio de aquélla a través de los trámites prevenidos en el párrafo d) del artículo 47 de esta ley.

3. La Administración General del Estado podrá tomar posesión de los bienes así adquiridos en vía administrativa, siempre que no estuvieren siendo poseídos por nadie a título de dueño, y sin perjuicio de los derechos de tercero.

4. Si existiese un poseedor en concepto de dueño, la Administración General del Estado habrá de entablar la acción que corresponda ante los órganos del orden jurisdiccional civil.»

La representación estatal considera que la disposición adicional sexta de la LPA, frente a lo previsto en el artículo 17 LPAP, viene a atribuir a la Comunidad Autónoma de Aragón la propiedad de las fincas que reemplacen a las parcelas cuyo dueño no fuese conocido durante un proceso de concentración parcelaria, las llamadas fincas de reemplazo, desplazando de esta manera a la Administración General del Estado en la titularidad de tales bienes. Por ello, entiende el Gobierno de la Nación que Aragón se ha extralimitado en el ejercicio de las competencias autonómicas en materia de patrimonio y, por consiguiente, solicita del Tribunal Constitucional que declare inconstitucional y nulo el precepto impugnado.

Según esta interpretación, nos encontramos ante una norma que atribuye *ex lege* a Aragón la propiedad de unos muy concretos inmuebles vacantes, las fincas de reemplazo. En apoyo de esta tesis se alega, asimismo, el contenido del Preámbulo de la LPA, en el que después de citar como uno de los modos de adquisición de bienes y derechos a favor de la Comunidad Autónoma por atribución de la ley el régimen de sucesión legal recogido en la Ley aragonesa de Sucesiones por Causa de Muerte, dictada en el ejercicio de la competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma en materia de conservación, modificación y desarrollo del Derecho foral, se afirma lo siguiente:

«Conforme con lo anterior, se ha recogido también en el texto de esta ley la incorporación al patrimonio de Aragón de las fincas que reemplacen a las parcelas cuyo dueño no fuese conocido durante un proceso de concentración parcelaria»¹².

Sin embargo, el contenido de la disposición adicional sexta de la LPA es ambivalente, de forma que la anterior no es la única interpretación posible de dicho precepto, sino que cabe también, atendiendo a la literalidad de la norma aragonesa impugnada, alcanzar un significado ciertamente muy distinto al señalado por la representación estatal en el recurso de inconstitucionalidad. Por consiguiente, como se expone seguidamente, nos encontramos ante dos posibles interpretaciones bien distintas de esta norma.

2. DOS INTERPRETACIONES BIEN DISTINTAS DE LA NORMA IMPUGNADA

a) *Adscripción al patrimonio agrario de Aragón*

Debe destacarse que en la disposición adicional sexta objeto del recurso únicamente se emplea el término «*adscripción*», para referirse a la puesta a disposición de la Administración autonómica de tales bienes inmuebles vacantes, pero no se utilizan a estos efectos los términos «*titularidad*», «*propiedad*» o «*dominio*», mientras que en el artículo 17 LPAP sí se habla expresamente de «*adquisición*» y de «*pertenencia*». E, igualmente, cabe señalar que en el Preámbulo de la LPA, se dice «*incorporación* al Patrimonio de Aragón», término éste tampoco necesariamente equivalente a la adquisición de la propiedad de bienes inmuebles.

En efecto, la disposición adicional sexta de la LPA en ningún momento se refiere a la «*titularidad*» ni a la «*propiedad*» o al «*dominio*» de la Comunidad Autónoma de Aragón sobre las fincas de reemplazo procedentes de un proceso de concentración parcelaria; tampoco habla de «*adquisición*» de esos bienes ni de su «*pertenencia*» a la Comunidad Autónoma. Lo que se afirma, literalmente, en el apartado 4 de la mencionada disposición adicional es que tales fincas «*se adscribirán* al patrimonio agrario de la Comunidad Autónoma, previo el correspondiente procedimiento», pero parece evidente que «*adscripción*» no equivale necesaria y únicamente a «*titularidad*», «*dominio*» o «*propiedad*» de un bien, sino que puede tener otras interpretaciones jurídicas que no significan precisamente la pertenencia a título de dueño de ese bien, en este caso unas fincas procedentes de un proceso de concentración parcelaria.

Al respecto, la propia legislación sobre patrimonio, tanto la estatal como la aragonesa, nos indica con claridad el limitado alcance que en esta materia posee el término «*adscripción*». Así, el artículo 73.3 LPAP dispone que «[L]a adscripción no alterará la titularidad sobre el bien», expresándose en idéntico sentido el artículo 90.2 de la Ley aragonesa. Recordemos que la adscripción de un bien transfiere las facultades y obligaciones de uso, administración y conservación del mismo, pero nunca su titularidad.

¹² Se trata, en concreto, del cuarto párrafo del apartado 2 del Preámbulo de la LPA.

Asimismo, en el marco de las relaciones interadministrativas en materia patrimonial regulado en la citada Ley estatal, el artículo 185 LPAP contempla la posibilidad, con relación a bienes determinados, de la adopción de cuantos actos de gestión patrimonial, entre ellos las adscripciones, puedan contribuir al pleno desarrollo de los principios recogidos en el artículo 8 de esta Ley, referidos a los bienes y derechos patrimoniales: eficiencia y economía en su gestión; eficacia y rentabilidad en la explotación de estos bienes y derechos; publicidad, transparencia, concurrencia y objetividad en la adquisición, explotación y enajenación de estos bienes; identificación y control a través de inventarios o registros adecuados; y colaboración y coordinación entre las diferentes Administraciones públicas, con el fin de optimizar la utilización y el rendimiento de sus bienes¹³.

En definitiva, la propia LPAP concibe la *adscripción* de bienes como un «acto de gestión patrimonial», pero en ningún caso como un modo de adquisición de bienes y derechos, como se deduce asimismo de lo establecido en el artículo 15 LPAP, en el que se detallan los modos en que las Administraciones públicas pueden adquirir bienes y derechos: a) por atribución de la ley; b) a título oneroso, con ejercicio o no de la potestad de expropiación; c) por herencia, legado o donación; d) por prescripción; y e) por ocupación. Queda fuera de esta relación, por tanto, la adscripción de bienes, en cuya virtud no es posible modificar, alterar, la titularidad de los mismos.

Por otro lado, insistiendo en esta interpretación del precepto cuestionado, «alternativa» a la seguida por la representación estatal en el recurso de inconstitucionalidad, el alcance y contenido de la disposición adicional sexta de la LPA ahora impugnada no son muy diferentes de la regulación establecida en otras leyes autonómicas en materia de patrimonio, las cuales, sin embargo, no han sido objeto de recurso de inconstitucionalidad ni tampoco han motivado el inicio del procedimiento bilateral de solución de conflictos entre el Estado y una Comunidad Autónoma previsto en el artículo 33 LOTC. Se trata, en concreto, de las respectivas Leyes de Patrimonio aprobadas por los Parlamentos riojano y cántabro, ambas con posterioridad a la entrada en vigor de la LPAP.

Así, en primer lugar, la Ley 11/2005, de 19 de octubre, de Patrimonio de la Comunidad Autónoma de La Rioja, establece en el artículo 36 lo siguiente:

«Artículo 36. *Naturaleza.*

1. La Consejería competente en materia de Hacienda tiene la facultad de investigar la situación de los bienes y derechos que formen o puedan formar parte

¹³ El artículo 185 LPAP establece lo siguiente:

«Artículo 185. Iniciativa de las Administraciones para la gestión de bienes públicos.

En el marco de las relaciones de cooperación y coordinación, y en relación con bienes determinados, las distintas Administraciones públicas podrán solicitar a los órganos competentes de las Administraciones titulares de los mismos la adopción, respecto de éstos, de cuantos actos de gestión patrimonial, como afectaciones, desafectaciones, mutaciones demaniales, adscripciones o desadscripciones, que consideren pueden contribuir al pleno desenvolvimiento y efectividad de los principios recogidos en los artículos 6, 8 y 183 de esta ley.»

del Patrimonio de la Comunidad Autónoma de La Rioja, a fin de determinar, cuando no le conste, su titularidad sobre los mismos así como los usos a que son destinados.

2. No será necesario tramitar el procedimiento de investigación cuando con motivo de concentraciones parcelarias *se asignen* a la Comunidad Autónoma de La Rioja fincas de reemplazo carentes de titular. El acto o acuerdo de asignación al que se refiere el artículo 49 de la Ley 33/2003, del Patrimonio de las Administraciones Públicas, será dictado por el Consejero competente en materia de Hacienda y será título suficiente para la toma de posesión»¹⁴.

La segunda norma autonómica que cabe reseñar al respecto es la Ley de Cantabria 3/2006, de 18 de abril, del Patrimonio de la Comunidad Autónoma de Cantabria, en cuyo artículo 21 se dispone lo siguiente:

«Artículo 21. *Asignación de fincas de reemplazo en procedimientos de concentración parcelaria.*

No será necesario tramitar el procedimiento de investigación cuando con motivo de concentraciones parcelarias *se asignen* a la Comunidad Autónoma fincas de reemplazo carentes de titular, si así lo prevé la legislación específica sobre la materia.

El acto o acuerdo de asignación constituirá título suficiente para la toma de posesión e inscripción de las mismas a favor de la Comunidad Autónoma.»

En ambos preceptos de las citadas normas autonómicas, como vemos, se habla de «*asignación*», que es precisamente el término utilizado en el artículo 49 LPAP¹⁵. Ello es debido a que ambos preceptos vienen a ser una traslación a los ordenamientos jurídicos de La Rioja y de Cantabria, previa la correspondiente adaptación, de dicho artículo 49 LPAP, el cual ha sido dictado al amparo del artículo 149.1.8ª CE y es calificado por el ya mencionado dictamen del Consejo de Estado núm. 1828/2011, de 17 de noviembre, como regla general que complementa el artículo 17 LPAP. Recordemos al respecto que tanto La Rioja como Cantabria, a diferencia de Aragón, se rigen por el Derecho Civil común, por la legislación civil del Estado, al carecer de Derecho civil, foral o especial, propio; y, en consecuencia, carecen de competencia en materia de legislación civil. Además, según se dispone expresamente en el artículo 36.2 de la Ley de Patrimonio

¹⁴ Resulta significativo, a estos efectos, que el transcrito artículo 36, con el que se inicia la sección 3ª («Potestad de investigación»), esté incluido en el Capítulo III del Título II («Protección y defensa del patrimonio») de la Ley riojana de Patrimonio, dado que la rúbrica del Capítulo III es «Prerrogativas y potestades de la Comunidad Autónoma de La Rioja con respecto a *sus bienes*».

¹⁵ El artículo 49 LPAP dispone lo siguiente:

«Artículo 49. *Asignación de fincas de reemplazo en procedimientos de concentración parcelaria.*

No será necesario tramitar el procedimiento de investigación cuando con motivo de concentraciones parcelarias se asignen a la Administración General del Estado fincas de reemplazo carentes de titular.

El acto o acuerdo de asignación constituirá título suficiente para la toma de posesión e inscripción de las mismas a favor de la Administración.»

de La Rioja, corresponde al Consejero autonómico competente en materia de Hacienda, y no a una autoridad estatal, dictar el correspondiente acuerdo de asignación a la Comunidad Autónoma de las fincas de reemplazo carentes de titular.

Sin embargo, ni el artículo 36.2 de la Ley 11/2005, de Patrimonio de la Comunidad Autónoma de La Rioja, ni el artículo 21 de la Ley 3/2006, del Patrimonio de la Comunidad Autónoma de Cantabria, han merecido ninguna tacha de inconstitucionalidad por parte del Gobierno de la Nación. Por consiguiente, y en coherencia, difícilmente podrían advertirse criterios que permitieran sostener fundadamente una supuesta inconstitucionalidad de la disposición adicional sexta de la Ley aragonesa 5/2011, interpretada de la manera indicada.

Por ello mismo, a partir de esta interpretación literal, «alternativa», de la disposición adicional sexta de la LPA, tampoco puede compartirse la afirmación expresada por la representación estatal en el escrito del recurso cuando señala que la citada disposición autonómica es inconstitucional por haber fijado un plazo de cinco años para que los inmuebles vacantes pasen a ser de titularidad pública, frente a la inmediatez prevista en el artículo 17 LPAP.

En realidad, siguiendo una interpretación literal del precepto autonómico, la disposición adicional sexta de la LPA no se está refiriendo a la fijación de un plazo determinado para el reconocimiento de la titularidad de las fincas de reemplazo a favor de la Comunidad Autónoma de Aragón, sino que los cinco años previstos es el plazo concedido para reconocer el dominio de estas fincas a favor de quien lo acredite suficientemente y para ordenar en tal caso que se protocolicen las correspondientes rectificaciones del acta de reorganización.

De esta manera, de acuerdo con el apartado 1 *in fine* de la disposición adicional impugnada, en dicho plazo de cinco años, contado a partir de la fecha del acta de reorganización de la concentración parcelaria, tales fincas «no serán inscritas en el Registro de la Propiedad mientras no aparezca su dueño o fuese procedente inscribirlas a nombre de la Comunidad Autónoma». Y únicamente cuando hayan transcurrido los cinco años establecidos, los bienes inmuebles cuyo dueño no hubiese aparecido «se adscribirán al patrimonio agrario de la Comunidad Autónoma, previo el correspondiente procedimiento», de conformidad con lo exigido en el ya citado apartado 4 del precepto objeto del recurso. Se trata, por tanto, de alcanzar una mayor seguridad jurídica, una mejor garantía de los diferentes derechos e intereses legítimos presentes en todo proceso de concentración parcelaria, caracterizado por su gran complejidad.

En este sentido, de nuevo debe señalarse que la previsión contenida en el citado apartado 1 de la disposición adicional sexta de la LPA, relativa a la inscripción, en su caso, de las fincas de reemplazo «a nombre de la Comunidad Autónoma», no puede ser interpretada única y exclusivamente como equivalente a una inscripción registral como propiedad de tales bienes. Así se deduce, por ejemplo, de lo establecido en el artículo 100.1 LPA, relativo a la publicidad registral, en el que se alude a «la inscripción de los actos de afectación, mutación demanial, desafectación, adscripción, desadscripción e incorporación».

Además, el mencionado plazo de cinco años de necesaria espera hasta que sea posible por la Administración pública la toma de posesión e inscripción de las fincas de reemplazo procedentes de concentraciones parcelarias, es también el contemplado respecto de la Administración General del Estado en la propia normativa estatal vigente, concretamente en la disposición adicional segunda del Reglamento General de la LPAP¹⁶. En coherencia, por consiguiente, también debería predicarse la nulidad de este precepto reglamentario, por ser contrario a lo establecido en el artículo 17 LPAP, contraviniendo así el principio de jerarquía normativa proclamado en el artículo 9.3 de la Constitución.

Finalmente, cabe añadir dos argumentos más en apoyo de esta interpretación de la disposición adicional sexta de la LPA. El primero de carácter sistemático, en el sentido de que si realmente se trata de una norma atributiva *ex lege* de la propiedad de las fincas de reemplazo en favor de la Comunidad Autónoma, habría sido más correcto técnicamente ubicar este precepto en el Capítulo II del Título II de la Ley, relativo a la adquisición de los bienes y derechos del patrimonio de Aragón; así sucede con las adquisiciones hereditarias a favor de Aragón en virtud de ley, mencionadas en el artículo 20 LPA.

El segundo argumento no es ciertamente jurídico, sino de oportunidad: si el legislador aragonés, por medio de la disposición adicional sexta de la LPA, y frente a la regulación contenida en el artículo 17 LPAP, pretende establecer en favor de la Comunidad Autónoma una norma atributiva *ex lege* de la propiedad de las llamadas fincas de reemplazo, cabe plantearse por qué limitar esta previsión a unos muy concretos bienes inmuebles. Así, podría pensarse que puestos a ignorar la citada legislación estatal, el alcance de la atribución por ministerio de la ley de la propiedad debería extenderse al mayor ámbito posible y, por tanto, a todos los bienes inmuebles vacantes en el territorio de la Comunidad Autónoma. Sobre todo, teniendo en cuenta los precedentes constituidos por la Ley de Castilla y León 14/1990, de 18 de noviembre, de Concentración Parcelaria, y la Ley Foral 14/2007, de 4 de abril, del Patrimonio de Navarra, que serán objeto de análisis en otro apartado de este trabajo.

En definitiva, la disposición adicional sexta de la LPA impugnada también puede ser objeto de una interpretación ajustada a lo previsto en el artículo 17

¹⁶ La disposición adicional segunda 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 (publicado en el B.O.E. núm. 226, de 18 de septiembre), dispone lo siguiente:

«Disposición adicional segunda. Concentración parcelaria.

Para la toma de posesión e inscripción de las fincas procedentes de concentraciones parcelarias en las que se asignen a la Administración General del Estado fincas de reemplazo de otras carentes de titular, una vez cumplido el plazo de cinco años desde la suscripción del acta de protocolización de reordenación de la propiedad, previsto en la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario, aprobada por el Decreto 118/1973, de 12 de enero, la Unidad de Patrimonio de la Delegación de Economía y Hacienda correspondiente procederá a la identificación de la finca y a la comprobación de su situación posesoria.

Si de estas actuaciones no se dedujera obstáculo alguno, el Delegado de Economía y Hacienda acordará la incorporación al patrimonio de la Administración General del Estado

LPAP, de forma que no exista esa «frontal contradicción» entre ambos preceptos, alegada por la representación estatal en el recurso de inconstitucionalidad, sino una compatibilidad entre la disposición autonómica y la norma estatal de contraste. Por consiguiente, en virtud de esta interpretación, las fincas de reemplazo procedentes de un proceso de concentración parcelaria se adscribirían al patrimonio agrario de la Comunidad Autónoma de Aragón para el cumplimiento de los fines propios derivados de este tipo de procesos, ostentando la Administración General del Estado su propiedad.

De acuerdo con ello, el Tribunal Constitucional podría resolver el litigio suscitado sobre la supuesta inconstitucionalidad de la disposición adicional sexta de la LPA aplicando su propio criterio de actuación en los procesos de enjuiciamiento sobre la constitucionalidad de las leyes y disposiciones normativas con fuerza de ley, denominado de «interpretación conforme», avalado por una reiterada doctrina del Alto Tribunal, en cuya virtud el Tribunal Constitucional sólo declara la nulidad de una ley, o de alguno de sus preceptos, cuando no resulte posible una interpretación de la misma conforme con la Constitución. Este criterio, fundamentado en el principio de conservación de la ley impugnada, el cual a su vez se asienta en el principio de seguridad jurídica –proclamado en el artículo 9.3 CE– y en la legitimidad democrática del legislador –reconocida en el artículo 66.1 CE–, ha dado lugar a las denominadas «sentencias interpretativas», que declaran la constitucionalidad de una ley siempre que ésta se interprete en un concreto y determinado sentido, recogido expresamente en alguno de los fundamentos jurídicos de la correspondiente Sentencia del Tribunal Constitucional y, en consecuencia, se considera inconstitucional según otra determinada interpretación¹⁷.

Así, en la Sentencia 93/1984, de 16 de octubre, afirma el Tribunal Constitucional que «es necesario apurar todas las posibilidades de interpretar los preceptos impugnados de conformidad con la Constitución y declarar tan sólo la derogación de aquellos cuya incompatibilidad con ella resulte indudable por ser imposible llevar a cabo dicha interpretación» (FJ 5), citándose en ella, en este mismo sentido, la STC 4/1981, de 2 de febrero (FJ 1.B). Igualmente, como se argumenta en un voto particular formulado por uno de sus Magistrados a la Sentencia 247/2007, de 12 de diciembre, «el Tribunal Constitucional ha declarado reiteradamente que *«la validez de la Ley ha de ser preservada cuando su texto no impide una interpretación adecuada a la*

de la finca, su inscripción en el Registro de la Propiedad y su incorporación al Catastro y al Inventario General de Bienes y Derechos del Estado.

En caso contrario se elevarán las actuaciones a la Dirección General del Patrimonio del Estado, quien resolverá lo que proceda, pudiendo instar ante el órgano de la Comunidad Autónoma que acordó la asignación que proceda a la adopción de las medidas pertinentes, incluida en su caso la revocación de la misma.»

¹⁷ Sobre las sentencias interpretativas del Tribunal Constitucional, puede consultarse el trabajo de Francisco RUBIO LLORENTE sobre la jurisdicción constitucional, contenido en su libro *La forma del poder. Estudios sobre la Constitución*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1997, pp. 387-388 y, en particular, pp. 483-489.

Constitución» (STC 108/1986, de 29 de julio), de manera que será preciso explorar las posibilidades interpretativas del precepto cuestionado, ya que, si hubiera alguna que permitiera salvar la primacía de la Constitución, «*resultaría procedente un pronunciamiento interpretativo de acuerdo con las exigencias del principio de conservación de la Ley*» (SSTC 76/1996, de 30 de abril, FJ 5; y 233/1999, de 16 de diciembre, FJ 18)¹⁸.

Como conclusión de todo lo hasta aquí expuesto, si se interpreta la disposición adicional sexta de la LPA en el sentido de que las fincas de reemplazo procedentes de un proceso de concentración parcelaria se adscribirían al patrimonio agrario de la Comunidad Autónoma de Aragón, ostentando la Administración General del Estado su propiedad, no habría ninguna contradicción entre dicho precepto y el artículo 17 LPAP, en cuyo caso podría el Tribunal Constitucional dictar una sentencia desestimatoria de la demanda de inconstitucionalidad promovida por el Presidente del Gobierno, y declarar que la citada norma de la Ley aragonesa no es contraria a la Constitución.

b) *Adquisición ex lege por Aragón de la propiedad*

La otra posible interpretación del alcance de la disposición adicional sexta de la LPA es, precisamente, la que ha motivado la interposición por el Gobierno de la Nación del recurso de inconstitucionalidad número 6868-2011, al negar el Estado que una Comunidad Autónoma pueda atribuirse por ministerio de la ley (concretamente de una ley autonómica) la propiedad de bienes inmuebles vacantes. Así, como ya se ha señalado, la representación estatal afirma en el escrito del recurso que la citada disposición aragonesa entra en frontal contradicción con el artículo 17 LPAP, en cuanto cada uno de ellos atribuye la titularidad de los mismos bienes, las fincas de reemplazo procedentes de un proceso de concentración parcelaria, a entidades territoriales distintas, Comunidad Autónoma de Aragón y Administración General del Estado, respectivamente, considerando el Estado que Aragón se ha extralimitado en el ejercicio de sus competencias.

De nuevo debe rechazarse la categórica afirmación de la representación estatal contenida en el escrito del recurso de inconstitucionalidad, pues no puede compartirse que exista una «frontal contradicción» entre el precepto autonómico impugnado y el estatal de contraste. Y ello porque la disposición adicional sexta de la LPA no se está refiriendo a todos y a cada uno de los inmuebles existentes en Aragón que pudieren ser calificados como vacantes, sino que limita su objeto a un supuesto muy concreto: las fincas que reemplacen a las parcelas cuyo

¹⁸ Esta doctrina del Tribunal Constitucional recogida en su Sentencia 247/2007 aparece expuesta en el voto particular formulado por el Magistrado R. GARCÍA-CALVO Y MONTIEL, quien a continuación del texto transcrito anteriormente, afirma lo siguiente: «Sin embargo, el principio de interpretación conforme a la Constitución tiene también sus límites, pues esta técnica no permite a este Tribunal «*ignorar o desfigurar el sentido de los enunciados legales meridianos*» (SSTC 22/1985, de 15 de febrero, FJ 5; 222/1992, de 11 de diciembre, FJ 2; y 341/1993, de 18 de noviembre), ni «*reconstruir una norma que no esté debidamente explícita en un texto, para concluir que ésta es la norma constitucional*» (STC 11/1981, de 8 de abril, FJ 4)».

dueño no fuese conocido durante un proceso de concentración parcelaria. Por tanto, a diferencia del artículo 17 LPAP, relativo a todos los bienes inmuebles que carecieren de dueño, la norma aragonesa no contiene una declaración de alcance general, dirigida a todos los bienes inmuebles vacantes en el territorio de la Comunidad Autónoma, sino que afecta única y exclusivamente a las llamadas fincas de reemplazo.

¿Se ajusta a la Constitución la disposición adicional sexta de la LPA, así interpretada? ¿Puede válidamente la Comunidad Autónoma de Aragón, en el ejercicio de sus competencias, de acuerdo con la Constitución, aprobar una norma como la citada en cuya virtud adquiriera por ministerio de la ley la propiedad de las fincas de reemplazo, desplazando por completo de esa titularidad a la Administración General del Estado?

En mi opinión, la disposición adicional sexta impugnada es acorde con el orden constitucional de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, en particular en materia de legislación civil. Por consiguiente, la norma aragonesa es constitucional, con base en la argumentación que se expone en los siguientes apartados del presente trabajo.

III. ANTECEDENTES LEGISLATIVOS Y JURISPRUDENCIALES INVOCADOS EN EL RÉCURSO

Tanto en el escrito del recurso de inconstitucionalidad número 6868-2011 promovido por el Presidente del Gobierno de la Nación contra la disposición adicional sexta de la LPA, como en el Dictamen núm. 1828/2011 de la Comisión Permanente del Consejo de Estado, de fecha 17 de noviembre de 2011, relativo a la citada norma de la Ley aragonesa y emitido con carácter preceptivo y previo a la interposición del recurso, así como en el Dictamen núm. 1399/2007 de la Comisión Permanente del Consejo de Estado, de fecha de 12 de julio de 2007, emitido con carácter previo a la interposición por el Presidente del Gobierno de España de un recurso de inconstitucionalidad contra los artículos 15 y 16 de la Ley Foral de Navarra 14/2007, de 4 de abril, del Patrimonio de Navarra, se invocan prácticamente los mismos antecedentes legislativos y jurisprudenciales para fundamentar la nulidad de los preceptos autonómicos impugnados.

Se trata, en concreto, de los siguientes antecedentes: a) la Sentencia del Tribunal Constitucional 58/1982, de 27 de julio, que resuelve un recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Estado contra determinados preceptos de la Ley de Cataluña 11/1981, de 7 de diciembre, que regula el Patrimonio de la Generalitat de Cataluña; b) la STC 150/1998, de 2 de julio, recaída en el recurso de inconstitucionalidad promovido asimismo por el Estado contra algunos preceptos de la Ley de Castilla y León 14/1990, de 28 de noviembre, de Concentración Parcelaria; y c) la STC 204/2004, de 18 de noviembre, que resuelve dos cuestiones de inconstitucionalidad formuladas con relación al ya derogado ar-

título 29.2 del Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria, aprobado por Real Decreto Legislativo 1091/1988, de 23 de septiembre, y cuyo contenido viene a ser coincidente con el del artículo 18.1 LPAP.

Sin embargo, cabe cuestionarse si estos antecedentes pueden, realmente, servir de base para fundamentar una declaración de inconstitucionalidad de la disposición adicional sexta de la LPA. Además, las tres Leyes citadas sobre cuya constitucionalidad se ha pronunciado el Alto Tribunal fueron aprobadas muchos años antes de la entrada en vigor de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas (LPAP), que es la norma de contraste con la disposición adicional sexta de la LPA impugnada. Y, asimismo, dos de las tres Sentencias del Tribunal Constitucional invocadas por la representación estatal en el escrito del recurso son también anteriores al año 2003.

Así, en primer lugar, alega la representación estatal la STC 58/1982, de 27 de julio, que declara inconstitucional y, por tanto, nulo el artículo 11 de la Ley 11/1981, de 7 de diciembre, de Patrimonio de la Generalitat de Cataluña. Recordemos que en dicho proceso de inconstitucionalidad se cuestiona la norma catalana al estimarse contraria a lo prescrito por los artículos 21 y 22 de la entonces vigente Ley del Patrimonio del Estado, de 1964¹⁹. El artículo 11 de la Ley catalana 11/1981 establecía lo siguiente:

«Artículo 11.

La Generalidad puede reivindicar, de acuerdo con las leyes, los bienes inmuebles retenidos o disfrutados sin título válido por entidades o por particulares. En este supuesto corresponderá a la Generalidad la prueba de su derecho y los detentadores o poseedores no podrán ser inquietados en la posesión hasta que sean vencidos en juicio por sentencia firme.»²⁰

¹⁹ El Texto Articulado de la Ley de Patrimonio del Estado fue aprobado por Decreto 1022/1964, de 15 de abril.

Tras casi cuarenta años de vigencia, esta Ley es derogada por la LPAP, en cuya Exposición de Motivos se afirma al respecto lo siguiente: *«Factores destacados de esta evolución han sido, entre otros de menor importancia, la aprobación de la Constitución de 1978 que, por una parte, dedica un artículo específico, el 132, a los bienes públicos demandando leyes para regular «el Patrimonio del Estado» y «el régimen jurídico de los bienes de dominio público» y, por otra, articula territorialmente el Estado sobre la base de comunidades autónomas, competentes, cada una de ellas para regular su patrimonio propio.»*

²⁰ De un contenido similar al artículo 11 de la Ley catalana 11/1981 es el vigente artículo 15 de la Ley Foral 14/2007, de 4 de abril, del Patrimonio de Navarra, objeto también de impugnación por el Gobierno de la Nación ante el Tribunal Constitucional mediante el recurso de inconstitucional número 572-2008, y que dispone lo siguiente:

«Artículo 15. *Inmuebles vacantes.*

Pertenecen a la Comunidad Foral de Navarra, por ministerio de esta Ley Foral, los inmuebles situados en su territorio que carecieren de dueño.

No obstante, no se derivarán obligaciones o responsabilidades para la Administración de la Comunidad Foral de Navarra por razón de la propiedad, en tanto no se produzca la incorporación de los mismos a su Patrimonio previa instrucción de un expediente que se tramitará conforme a lo dispuesto en el artículo 55 de la presente Ley Foral.»

En la invocación de la STC 58/1982, de 27 de julio, se destacan por la representación estatal, en concreto, las siguientes argumentaciones del Tribunal Constitucional (contenidas en su FJ 3):

«(...) lo que en este punto hace la Ley catalana es subrogar al Patrimonio de la Generalidad en el lugar del Patrimonio del Estado, y para esto, como es evidente, carece la Generalidad de toda competencia. Una cosa es que la Generalidad disponga de la competencia suficiente para legislar, dentro de los límites que ya hemos señalado, sobre su propio Patrimonio, y otra bien distinta que, en ejercicio de esta competencia, modifique también la legislación vigente sobre el Patrimonio del Estado, determinando que para el futuro no se incorporarán a éste, sino al de la Generalidad, los bienes inmuebles retenidos o disfrutados sin título válido por entidades o por particulares.

El derecho sobre los bienes ocupados o retenidos sin título válido es una derivación de la vieja regalía, como muy claramente se manifiesta en el Decreto de Carlos III de 27 de noviembre de 1785 (Novísima Recopilación, 10,22,6) al referirse a «los bienes mostrencos, abintestatos y vacantes que pertenecen a mi Corona...». Con la objetivación del poder y la fusión de los derechos mayestáticos en la noción única del poder soberano, este derecho pasa al Estado, traslación que entre nosotros se opera de manera positiva mediante la Ley de 9 de mayo de 1835 (Colección Legislativa, tomo XX, p. 173). En cuanto que la titularidad de la soberanía corresponde al Estado en su conjunto y no a ninguna de sus instituciones en concreto, los bienes vacantes podrían en principio ser atribuidos a entes distintos de la Administración Central, pero sólo el órgano que puede decidir en nombre de todo el Estado y no de una de sus partes puede modificar la actual atribución.»

Es cuestionable, como se ha indicado, la aplicación de esta doctrina del Tribunal Constitucional para fundamentar la impugnación de la disposición adicional sexta de la LPA. En la actualidad, difícilmente puede servir como criterio de delimitación de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas el origen histórico de la regla de atribución al Estado de los bienes mostrencos, abintestatos y vacantes. En el presente año 2012, casi treinta y cinco años después de la aprobación de la Constitución de 1978, en cuya virtud España se ha constituido en un Estado social y democrático de Derecho, en el que la soberanía nacional reside en el pueblo español del que emanan los poderes del Estado, cuya forma política es la Monarquía parlamentaria y su estructura territorial se ha edificado como un Estado complejo, basado en el reconocimiento y garantía del derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran (arts. 1 y 2 CE), resulta evidente que la atribución o la delimitación de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas no puede basarse ni en la Novísima Recopilación de 1785, ni en la Ley de Mostrencos de 1835 ni en la Ley de Patrimonio del Estado de 1964. Hay incluso quien, hoy en día, se remonta hasta Las Partidas (siglo XIII) para justificar la atribución al Estado de la propiedad de los bienes vacantes²¹.

²¹ M^a Belén MIGUÉLEZ FERNÁNDEZ señala que «se trata de una opción del legislador, pero éste, ya desde Las Partidas, decide la atribución de tal propiedad a la Administración General del Estado, en detrimento tanto de los particulares, frente al sistema permitido por el Derecho Romano, como de otras Administraciones existentes con anterioridad a la Constitución Española de 1978, como son los Entes Locales», en *Comentarios a la Ley del*

Además, como ha señalado el propio Tribunal Constitucional en la principal de sus Sentencias sobre el nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña, la STC 31/2010, de 28 de junio (FJ 13), el término «Estado» es ambiguo. Según el Alto Tribunal, el principio general que se proclama en el artículo 3.1 del Estatuto de Autonomía catalán de que «la Generalitat es Estado», «*es una afirmación indiscutible por cuanto, en efecto, el Estado, en su acepción más amplia, esto es, como Estado español erigido por la Constitución Española, comprende a todas las Comunidades Autónomas en las que aquél territorialmente se organiza (por todas, STC 12/1985, de 30 de enero, FJ 3) y no únicamente al que con mayor propiedad ha de denominarse «Estado central», con el que el Estado español no se confunde en absoluto, sino que lo incluye para formar, en unión de las Comunidades Autónomas, el Estado en su conjunto. (...) la Generalitat es, con perfecta propiedad, Estado (...)*».

Asimismo, cabe destacar que en la cita de carácter histórico recogida en la STC 58/1982, de 27 de julio, se incluyen expresamente los bienes abintestatos. Sin embargo, como se analizará con más detalle en otro apartado del presente trabajo, en la actualidad los bienes abintestatos ya no los adquiere exclusivamente el «Estado central». Por el contrario, también se atribuye su propiedad por ministerio de la ley a aquellas Comunidades Autónomas que, como Aragón, en virtud del artículo 149.1.8^a de la Constitución, han asumido competencias en materia de conservación, modificación y desarrollo del Derecho civil propio, desplazando de esta forma a la Administración General del Estado, en sus respectivos territorios, de la titularidad de dichos bienes. Así, debe señalarse que la atribución *ex lege* a estas Comunidades Autónomas de los bienes abintestatos no se ha llevado a cabo por «el órgano que puede decidir en nombre de todo el Estado», esto es, no se ha aprobado mediante una Ley de las Cortes Generales, sino que la modificación de la anterior atribución al Estado de los citados bienes en beneficio de algunas Comunidades Autónomas ha sido realizada unilateralmente por éstas, por medio de una Ley del respectivo Parlamento autonómico. No obstante lo cual, el artículo 956 del Código Civil (Cc) continúa proclamando en la actualidad que «*[a] falta de personas que tengan derecho a heredar conforme a lo dispuesto en las precedentes secciones, heredará el Estado (...)*».

En definitiva, no sólo una sino varias partes del Estado, concretamente las Comunidades Autónomas con Derecho civil propio, han podido modificar por sí mismas la anterior atribución *ex lege* de los bienes abintestatos a la Administración General del Estado. Por consiguiente, si la modificación de la atribución de los bienes abintestatos en favor de determinadas Comunidades Autónomas, aprobada por éstas y no por una Ley estatal, es constitucionalmente posible, ¿cómo negar la constitucionalidad de una modificación de la atribución de los bienes vacantes a favor de las Comunidades Autónomas con Derecho civil propio, mediante una ley autonómica? No debe olvidarse, además, que los bienes abintestatos son también bienes vacantes, bienes sin dueño, participando de su misma naturaleza jurídica.

Patrimonio de las Administraciones Públicas (dir. DE FUENTES BARDAJÍ, J.), Abogacía General del Estado, Thomson Aranzadi, 2008, p. 278.

En segundo lugar, la representación estatal invoca para fundamentar la impugnación de la disposición adicional sexta de la LPA la STC 150/1998, de 2 de julio, recaída en el recurso de inconstitucionalidad promovido asimismo por el Estado contra algunos preceptos de la Ley de Castilla y León 14/1990, de 28 de noviembre, de Concentración Parcelaria. En particular, el Tribunal Constitucional declara inconstitucionales y, por tanto, nulos los artículos 66, apartados 1, 3 y 4, y 100.b) de la Ley castellano-leonesa 14/1990, que establecían lo siguiente:

«Artículo 66.

1. Las fincas que reemplacen a las parcelas cuyo dueño no fuese conocido durante el período normal de investigación, se incluirán también en el Acta de Reorganización, haciéndose constar aquella circunstancia y consignando, en su caso, las situaciones posesorias existentes. Tales fincas, sin embargo, no serán inscritas en el Registro de la Propiedad mientras no aparezca su dueño o fuese procedente inscribirlas a nombre de la Comunidad Autónoma de Castilla y León.

3. Transcurridos los cinco años a que se refiere el párrafo anterior, la Dirección General remitirá a la Consejería de Economía y Hacienda, a los efectos determinados en la legislación sobre Patrimonio de la Comunidad Autónoma, relación de los bienes cuyo dueño no hubiere aparecido con mención de las situaciones posesorias que figuren en el Acta de Reorganización.

4. La Dirección General queda facultada para ceder en precario al Ayuntamiento que corresponda el cultivo de las fincas sin dueño conocido que nadie posea. La Consejería de Economía y Hacienda destinará las citadas fincas al Fondo de Tierras o a la realización en ellas de obras de restauración del medio natural.»

«Artículo 100.

En cada zona de concentración parcelaria si es posible, y analizada su conveniencia, se constituirá un Fondo de Tierras que se formará, en lo posible, con las siguientes aportaciones:

b) Fincas de propietarios desconocidos que se adjudiquen a la Comunidad Autónoma de acuerdo con lo establecido en el artículo 66.»²²

De la STC 150/1998, de 2 de julio, la representación estatal destaca en el escrito del recurso la siguiente argumentación del Tribunal Constitucional, contenida en su Fundamento Jurídico 3:

«Lo dicho tiene su fundamento, como señala correctamente el Abogado del Estado, en la naturaleza civil de la norma que pueda regular el régimen jurídico en general y el destino, en particular, de los llamados bienes vacantes, sin dueño o mostrencos. Habida cuenta de que la competencia en dicha materia corresponde al Estado, «sin perjuicio de la conservación, modificación y desarrollo por las

²² En el Dictamen de la Comisión Permanente del Consejo de Estado núm. 1828/2011, relativo a la interposición de recurso de inconstitucionalidad contra la disposición adicional sexta de la LPA, se afirma que el artículo 66 de la Ley de Castilla-León 14/1990 «*regulaba el destino de las fincas de reemplazo sin dueño conocido procedentes de procesos de concentración parcelaria en términos prácticamente idénticos*» a los de la norma aragonesa impugnada. Sin embargo, hay una diferencia muy relevante entre ambas Leyes autonómicas: sólo la Ley castellano-leonesa, en el artículo 100.b), menciona expresamente la *adjudicación* a la Comunidad Autónoma de las fincas de reemplazo.

Comunidades Autónomas de los derechos civiles, forales o especiales, allí donde existan» (art. 149.1.8 CE), deberá ser una Ley estatal quien realice tal atribución, pues en caso contrario la legislación de las Comunidades Autónomas que se atribuyera dichos bienes dejaría vacía de contenido en este punto concreto la competencia del Estado. Por ello, procede declarar inconstitucionales el art. 66.1.3 y 4 y, por conexión, del art. 100.b).»

Con este párrafo de su Sentencia 150/1998, el Tribunal Constitucional en realidad básicamente está rechazando la pretensión de la Comunidad Autónoma de Castilla y León de fundamentar la atribución *ex lege*, en su favor, de la propiedad de las fincas de reemplazo en la competencia autonómica en materia de concentración parcelaria y en la necesidad de dicha atribución para la eficacia de las medidas de concentración parcelaria que ponía en marcha la Ley castellano-leonesa 14/1990, de 28 de noviembre.

En todo caso, lo más relevante de esta Sentencia del Alto Tribunal es el reconocimiento expreso por el Tribunal Constitucional de la naturaleza civil de la norma reguladora del régimen jurídico en general y del destino, en particular, de los bienes vacantes, materia ésta cuya competencia corresponde al Estado, sin perjuicio de la conservación, modificación y desarrollo por las Comunidades Autónomas de los derechos civiles, forales o especiales, allí donde existen, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 149.1.8^a CE, por lo que «deberá ser una Ley estatal la que realice tal atribución» de la propiedad de los bienes vacantes a las Comunidades Autónomas.

Por consiguiente, con base en la propia argumentación del Tribunal Constitucional, podría defenderse que esa necesaria Ley estatal que permitiría realizar la atribución *ex lege* a determinadas Comunidades Autónomas de los bienes vacantes es la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas; y más en concreto, el apartado 2 de la disposición final segunda de la LPAP, relativa a los títulos competenciales al amparo de los cuales el Estado aprueba esta Ley, cuando proclama que el artículo 17 LPAP se dicta al amparo del artículo 149.1.8^a de la Constitución, y es «*de aplicación general, sin perjuicio de lo dispuesto en los derechos civiles forales o especiales, allí donde existan*».

Obviamente, la expresión «*de aplicación general*» no es equivalente a «*de aplicación exclusiva*» ni tampoco a «*de aplicación con el carácter de legislación básica*»²³. De esta forma, al reconocer el Tribunal Constitucional la naturaleza civil de la norma atributiva *ex lege* de la propiedad de los bienes vacantes, concepción recogida asimismo en una Ley estatal como es la LPAP, se ha abierto la puerta para que las Comunidades Autónomas con Derecho civil propio puedan entrar a legislar,

²³ No es posible, por ello, compartir la afirmación contenida en el Dictamen de la Comisión Permanente del Consejo de Estado núm. 805/2003, de 3 de abril, sobre el «Anteproyecto de Ley del Patrimonio de las Administraciones Públicas», en el apartado VIII.C).4), referido a los artículos 17 y 18 del anteproyecto, cuando sostiene lo siguiente: «(...) hay que destacar que el anteproyecto atribuye ya expresamente carácter básico a estos dos preceptos, declarando así que los bienes vacantes corresponden, exclusivamente, a la Administración General del Estado, sin que las Comunidades Autónomas puedan, por vía legislativa, atribuir esa propiedad a sus propios órganos o a las entidades locales».

legítimamente, sobre la atribución de la propiedad de los bienes vacantes que se hallen en su respectivo territorio.

Finalmente, en tercer lugar, invoca la representación estatal en favor de sus tesis la STC 204/2004, de 18 de noviembre. En este supuesto, a diferencia de las dos Sentencias anteriores, no dirime el Tribunal Constitucional una controversia suscitada entre el Estado y una Comunidad Autónoma, sino que resuelve dos cuestiones de inconstitucionalidad planteadas por la Audiencia Provincial de Barcelona en los años 1995 y 1997, respectivamente, en relación con el artículo 29.2 del Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria (LGP), aprobado por Real Decreto Legislativo 1091/1988, de 23 de septiembre (ya derogado)²⁴.

En concreto, el órgano judicial eleva al Tribunal Constitucional la posible inconstitucionalidad del artículo 29.2 LGP en relación con el artículo 33 CE, «en cuanto puede lesionar el derecho de propiedad la declaración de abandono de valores, dinero y demás bienes muebles constituidos en depósito, voluntario o necesario en toda clase de sociedades de crédito o entidades financieras, por no practicarse gestión por los interesados que impliquen el derecho de propiedad durante 20 años».

Además, debe destacarse que ambas cuestiones de inconstitucionalidad traen causa de sendas demandas interpuestas por la Abogacía del Estado contra dos Cajas de Ahorros para que se declarase la obligación de éstas de entregar al Estado los depósitos abandonados durante veinte años y se las condenara a entregarle todos los saldos en que dicho plazo se hubiera cumplido con posterioridad a la promulgación de la entonces vigente Ley General Presupuestaria de 4 de enero de 1977. Esto es, el litigio originario del que más tarde surgieron las cuestiones de inconstitucionalidad finalmente resueltas por la STC 204/2004, se había producido entre la Administración General del Estado y dos entidades financieras, siendo ajenas por completo a esta controversia las Comunidades Autónomas.

²⁴ El artículo 29.2 LGP establecía lo siguiente:

«2. Son bienes abandonados por su titular, y, como tales, pertenecientes al Estado, los valores, dinero y demás bienes muebles constituidos en depósito, voluntario o necesario, en toda clase de Sociedades de crédito o Entidades financieras, respecto de los cuales, y en el plazo de veinte años, no se haya practicado gestión alguna por los interesados que impliquen el ejercicio de su derecho de propiedad. Este mismo régimen es aplicable a los saldos de cuentas corrientes abiertas en los referidos establecimientos o Entidades.»

En la actualidad, el artículo 18.1 LPAP contiene una regulación muy similar:

«Artículo 18. Saldos y depósitos abandonados.

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 de propiedad en el plazo de veinte años.»

Por consiguiente, las dudas de constitucionalidad sobre el artículo 29.2 LGP que resuelve la STC 204/2004, de 18 de noviembre, no guardan ninguna relación con la impugnación de la disposición adicional sexta de la LPA. Así, la Audiencia Provincial de Barcelona viene a cuestionar, por un lado, la extinción o pérdida del derecho de propiedad por abandono de saldos y depósitos en entidades financieras; y, por otro, la atribución al Estado de tales bienes en cuanto abandonados, y no a las entidades financieras depositarias. Por ello, como afirma el Tribunal Constitucional, «[e]l juego del precepto cuestionado supone una previsión alternativa al régimen general de prescripción de las acciones civiles en las entidades o establecimientos de crédito, que impide que éstas pudieran eventualmente beneficiarse de los efectos de dicha suscripción para reclamar los saldos abandonados por sus titulares, atribuyéndose dichos saldos al Estado» (FJ 7).

Asimismo, con relación a la atribución de los citados bienes en favor del Estado y no de las entidades financieras depositarias, aclara el Alto Tribunal en esta Sentencia (FJ 8) que, en cuanto bienes *nullius*, el Estado los adquiere por atribución de la Ley, de forma que esta regla atributiva constituye una excepción al régimen general, dispuesto en el artículo 610 del Código civil, de adquisición de la propiedad de los bienes muebles por ocupación; añadiendo a continuación el Tribunal Constitucional lo siguiente:

«Ha de resaltarse, en este sentido, que la regla atributiva en favor del Estado que se recoge en el precepto cuestionado es la plasmación de una específica y determinada opción del legislador, quien pudo, por tanto, haber previsto otra consecuencia jurídica a la declaración de abandono por su titular de los bienes a los que se refiere el precepto.

Pues bien, ninguna objeción cabe oponer desde la óptica del derecho a la propiedad privada a la opción de legislador de atribuir al Estado unos bienes abandonados por sus titulares y, por tanto, bienes *nullius*, pues tal atribución encuentra fundamento en su condición de gestor de los intereses generales de la comunidad que el Estado representa, al objeto de destinarlos a la satisfacción de aquellos intereses, lo que se conecta con el mandato del art. 128.1 CE de subordinación al interés general de toda la riqueza del país en sus distintas formas y sea cual fuere su titularidad.»

En definitiva, la atribución al Estado de la propiedad de los saldos y depósitos en entidades financieras considerados abandonados se examina en la STC 204/2004 «desde la óptica del derecho a la propiedad privada»; en absoluto, por consiguiente, para dirimir un conflicto planteado entre la Administración General del Estado y una Comunidad Autónoma respecto a la propiedad de los bienes vacantes o, más en concreto, de las denominadas fincas de reemplazo²⁵.

²⁵ Sí está planteada esta controversia, en la actualidad, ante el Tribunal Constitucional con motivo del recurso de inconstitucionalidad número 572-2008, promovido por el Presidente del Gobierno de la Nación en relación con los artículos 15 y 16 de la Ley Foral 14/2007, de 4 de abril, del Patrimonio de Navarra, referidos a inmuebles vacantes y saldos y depósitos abandonados, respectivamente, con un contenido prácticamente idéntico al de los artículos 17 y 18 LPAP.

IV. POSIBLES TÍTULOS COMPETENCIALES PRESENTES EN EL LITIGIO SUSCITADO

Afirma la representación estatal en el recurso de inconstitucionalidad número 6868-2011 interpuesto contra la disposición adicional sexta de la LPA que la legitimidad constitucional del artículo 17 LPAP se basa en los dos títulos competenciales siguientes: a) el artículo 149.1.8^a CE, que atribuye al Estado la competencia exclusiva en materia de legislación civil, sin perjuicio de la conservación, modificación y desarrollo por las Comunidades Autónomas de los derechos civiles, forales o especiales, allí donde existan; y b) el artículo 149.1.18^a CE, que reconoce al Estado la competencia exclusiva sobre las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas.

Procede, por tanto, analizar la efectiva concurrencia en el litigio planteado de los dos títulos competenciales invocados por la Administración General del Estado, si bien debe señalarse la presencia de un tercer título competencial, quizá de menor relevancia o menos determinante para su resolución, pero igualmente presente en este conflicto, como es la competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma de Aragón en materia de concentración parcelaria, recogida en el artículo 71.17^a del Estatuto de Autonomía de Aragón, dado que la disposición adicional sexta de la LPA, impugnada por el Gobierno de la Nación, se refiere específicamente a las fincas de desconocidos procedentes de procesos de concentración parcelaria.

No es necesario incidir en la cuestión de la competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma en materia de concentración parcelaria, dado que se trata de un tema no controvertido, más allá de destacar que Aragón ha asumido todas las facultades anteriormente atribuidas al Estado en este ámbito competencial por la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario²⁶. Sin embargo, como ya hemos visto, la STC 150/1998 rechazó que este título competencial pudiera permitir a la Comunidad Autónoma de Castilla y León atribuirse la propiedad de las llamadas fincas de reemplazo procedentes de procesos de concentración parcelaria.

1. LEGISLACIÓN CIVIL

Respecto del primero de los títulos competenciales alegados por la representación estatal, el artículo 149.1.8^a CE, es indudable su concurrencia en el presente supuesto, si bien la competencia en materia de legislación civil puede ser invocada tanto por la Administración General del Estado para legitimar la regulación estatal contenida en el artículo 17 LPAP, como por la Comunidad Autónoma de Aragón para fundamentar la voluntad legislativa aragonesa expresada en la disposición adicional sexta de la LPA.

²⁶ La todavía vigente Ley de Reforma y Desarrollo Agrario fue aprobada por Decreto 118/1973, de 12 de enero.

Así, de conformidad con lo señalado en la disposición final segunda, apartado 2, de la LPAP, el citado artículo 17 de la ley estatal se dicta al amparo del artículo 149.1.8.^a de la Constitución, y es de aplicación general, sin perjuicio de lo dispuesto en los derechos civiles, forales o especiales, allí donde existan. Pero también, con base precisamente en este mismo artículo 149.1.8.^a CE, el artículo 71.2.^a del vigente Estatuto de Autonomía de Aragón, reformado por la Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, reconoce a la Comunidad Autónoma de Aragón la competencia exclusiva para la conservación, modificación y desarrollo del Derecho Foral aragonés, competencia exclusiva en cuyo ejercicio se dicta la disposición adicional sexta de la LPA, ahora recurrida. Por consiguiente, ninguna duda u objeción cabe plantear respecto a la presencia de la competencia en materia de legislación civil en el litigio suscitado.

En este mismo sentido se han pronunciado expresamente tanto el Tribunal Constitucional como el Consejo de Estado, destacando la naturaleza civil de las normas reguladoras de esta materia. Así, afirma el Tribunal Constitucional en su Sentencia 150/1998, de 2 de julio (FJ 3), ya citada, lo siguiente:

«Lo dicho tiene su fundamento (...) en la naturaleza civil de la norma que pueda regular el régimen jurídico en general y el destino, en particular, de los llamados bienes vacantes, sin dueño o mostrencos.»

Y esta es también la opinión expresada en el Dictamen de la Comisión Permanente del Consejo de Estado núm. 1828/2011, de 17 de noviembre, emitido sobre el expediente relativo a la interposición de recurso de inconstitucionalidad contra la disposición adicional sexta de la LPA, en el que en ningún momento se invoca el artículo 149.1.18.^a CE. Por el contrario, afirma taxativamente el Consejo de Estado:

«(...) es claro que la regulación del destino y atribución de los bienes inmuebles vacantes tiene el carácter de legislación civil (...).»

Por tanto, de acuerdo con la STC 150/1998 y el Dictamen del Consejo de Estado núm. 1828/2011, la Administración pública (estatal o autonómica, según corresponda) adquiere los inmuebles vacantes *iure privatorum*, al igual que ocurre con los bienes abintestato. Dicho en otros términos, la determinación de la Administración pública en cuyo patrimonio deben integrarse los inmuebles vacantes se encuadra no en la legislación sobre el régimen jurídico del patrimonio de las Administraciones Públicas (art. 149.1.18.^a CE), sino en la legislación civil (art. 149.1.8.^a CE).

Por ello mismo, parece igualmente claro que la determinación de la atribución a una u otra Administración pública de los inmuebles vacantes no es una cuestión de soberanía del Estado en sentido estricto, o *iure imperii*, al nivel de las cuestiones relativas a las relaciones internacionales, la defensa nacional o la Hacienda general, por citar unos ejemplos típicos, sino que se trata, más sencillamente, de una materia a decidir en todo caso por las autoridades públicas y no por los particulares. De ahí que la STC 58/1982 afirme la constitucionalidad de la posibilidad de que los bienes vacantes puedan ser atribuidos a Entes distintos de la Administración General del Estado y que la STC 204/2004 confirme que

no existe ninguna objeción desde la óptica del derecho a la propiedad privada a la opción de legislador de atribuir al Estado unos bienes abandonados por sus titulares, pues «tal atribución encuentra fundamento en su condición de gestor de los intereses generales de la comunidad que el Estado representa, al objeto de destinarlos a la satisfacción de aquellos intereses».

Así, en coherencia con las SSTC 58/1982 y 150/1998, y de conformidad con lo previsto en la disposición final segunda, apartado 2, de la LPAP, el artículo 17.1 LPAP realmente vendría a establecer, en la práctica, la siguiente regulación de los inmuebles vacantes:

«1. Pertenecen a la Administración General del Estado los inmuebles que carecieren de dueño, *sin perjuicio de lo dispuesto en los derechos civiles forales o especiales, allí donde existan.*»

De esta forma, las Comunidades Autónomas con derecho civil propio, como es el caso de Aragón, podrán decidir si desplazan a estos efectos al Estado en su respectivo territorio o, por el contrario, optan por no modificar o no regular esta materia, en cuyo caso se aplicaría la normativa estatal al ser de aplicación general.

Algo muy similar viene a ocurrir, por ejemplo, en materia de sucesión intestada. La legislación del Estado, en concreto el artículo 956 del Código Civil, es categórica al afirmar que «*[a] falta de personas que tengan derecho a heredar conforme a lo dispuesto en las precedentes secciones, heredará el Estado (...)*», sin contener ni una sola mención a la posibilidad de que también hereden abintestato las Comunidades Autónomas con Derecho civil propio. Sin embargo, en la práctica, la norma que realmente se aplica es esta otra:

«Artículo 956.

A falta de personas que tengan derecho a heredar conforme a lo dispuesto en las precedentes secciones, heredará el Estado (...), sin perjuicio de lo dispuesto en los derechos civiles forales o especiales, allí donde existan.»

Y así, en virtud de la competencia en materia de legislación civil amparada por el artículo 149.1.8^a CE, todas las Comunidades Autónomas con Derecho civil propio, excepto Islas Baleares, han regulado la sucesión intestada en favor de la respectiva Administración de la Comunidad Autónoma, siendo desplazada de esta manera la Administración General del Estado en dichos territorios²⁷.

²⁷ J. R. RODRÍGUEZ CARBAJO se muestra muy crítico con la realidad del Estado autonómico español cuando afirma que «(...) a consecuencia de la asunción de competencias por las Comunidades Autónomas en virtud de sus respectivos Estatutos de Autonomía (...), hay en este momento –por desgracia para el ordenamiento jurídico español– múltiples sectores sobre los que la Administración del Estado no tiene competencia alguna (...)»; en *Comentarios a la Ley del Patrimonio de las Administraciones Públicas* (dir. DE FUENTES BARDAJÍ, J.), Abogacía General del Estado, Thomson Aranzadi, 2008, pp. 318-319.

2. BASES DEL RÉGIMEN JURÍDICO DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

La representación estatal considera que concurre en este proceso ante el Tribunal Constitucional un segundo título competencial: la competencia exclusiva del Estado sobre las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas, prevista en el artículo 149.1.18ª CE. La invocación en el presente litigio de la citada competencia la fundamenta la representación estatal en la STC 204/2004, de 18 de noviembre. Concretamente, en la afirmación del Tribunal Constitucional de que en la estructura del artículo 29.2 LGP cabe discernir «*dos proposiciones jurídicas reveladoras de su verdadero alcance y significado. La primera es la relativa a la extinción o pérdida del derecho de propiedad por abandono. (...) La segunda, que secuencialmente sigue a la anterior, es la relativa a la atribución al Estado de tales bienes en cuanto abandonados*» (FJ 7).

De ahí deduce el Abogado del Estado lo que califica como la «doble naturaleza» del régimen de los tradicionales mostrencos, de la que en su opinión participa en la actualidad la previsión contenida en el vigente artículo 18 LPAP, y, asimismo, el artículo 17 LPAP. Doble naturaleza del régimen de estos bienes en cuya virtud, en opinión del representante estatal, el establecimiento de la causa de extinción del derecho de propiedad por abandono constituye una típica norma de derecho civil; mientras que en la decisión normativa de atribuir la propiedad de tales bienes a una u otra entidad pública tiene una indudable relevancia el título relativo a la regulación del propio patrimonio de esa Administración. Así, a juicio del representante estatal, mediante la integración de los inmuebles vacantes en el patrimonio del Estado no se está sino regulando dicho patrimonio y, en concreto, los bienes que lo integran. Por tanto, concluye la representación estatal, parece clara la relevancia del título competencial del artículo 149.1.18ª CE, ejercitado por el Estado para definir su propio patrimonio.

No puede compartirse, en absoluto, esta argumentación que la representación estatal pretende deducir de la STC 204/2004.

Como ya se ha constatado anteriormente, en la Sentencia 204/2004 el Tribunal Constitucional no resuelve un conflicto surgido entre el Estado y una Comunidad Autónoma, en que deba dirimirse a qué concreta Administración territorial corresponde el dominio de unos saldos o depósitos abandonados, o la propiedad de unos bienes inmuebles vacantes. Por el contrario, en la citada Sentencia el Alto Tribunal se pronuncia sobre dos cuestiones de inconstitucionalidad en las que se discute la adecuación a la Constitución del artículo 29.2 LGP por una supuesta vulneración del derecho de propiedad (art. 33.1 CE). Como sabemos, las citadas cuestiones de inconstitucionalidad dimanaban de sendos procesos judiciales en los que fueron parte, por un lado, la Administración General del Estado en ambos litigios y, por otro, para cada uno de los procesos, una diferente Caja de Ahorros. Por lo tanto, la propiedad de unos saldos y depósitos abandonados la disputan el Estado y unas entidades financieras y, por ello mismo, se trata de unos procesos judiciales iniciados en Juzgados de Primera Instancia.

Así, debe insistirse una vez más, el análisis de la atribución al Estado de los citados saldos y depósitos abandonados, en lugar de a las entidades financieras

depositarias de los mismos, lo realiza el Tribunal Constitucional «desde la óptica del derecho a la propiedad privada», añadiendo que «*tal atribución encuentra fundamento en su condición de gestor de los intereses generales de la comunidad que el Estado representa*», condición ésta que también ostentan las Comunidades Autónomas.

Las Comunidades Autónomas y los inmuebles vacantes son por completo ajenos a la controversia sobre la que se pronuncia la STC 204/2004, por lo que aquéllas no son objeto de mención alguna en esta Sentencia y sólo hay una referencia al artículo 17 LPAP cuando el Tribunal Constitucional, al exponer la evolución normativa desde la Novísima Recopilación que conduce hasta el artículo 29.2 LGP, señala que «*[l]a atribución al Estado como bienes patrimoniales de los inmuebles que estuvieren vacantes y sin dueño conocido (...) aparece actualmente recogida en la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del patrimonio de las Administraciones públicas (art. 17)*» (FJ 6). Se trata, por tanto, de una mera alusión totalmente secundaria, en absoluto principal para la resolución del proceso.

Por otro lado, tanto el derogado artículo 29.2 LGP como el vigente artículo 18 LPAP, no se refieren a la adquisición, con carácter general, de los bienes muebles vacantes, sino que se limitan a regular un supuesto muy concreto que además viene a suponer una excepción al régimen general: la declaración de la pérdida o extinción del derecho de propiedad de saldos y depósitos en entidades financieras, al considerarse abandonados por el transcurso del plazo de veinte años, y la atribución al Estado de tales bienes en cuanto abandonados. No parece correcto deducir de un supuesto tan concreto una regla general, aplicable además a bienes de distinta naturaleza jurídica. En cualquier caso, debe recordarse que el artículo 18 LPAP se dicta también al amparo del artículo 149.1.8ª CE, y no forma parte de las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas.

Además, de acuerdo con un importante sector doctrinal, el contenido del artículo 18 LPAP es materia financiera y no patrimonial, debiendo haber sido regulada por el Derecho Financiero y no el Derecho Civil. Por ello, se considera que no debería haber sido trasvasado de la antigua LGP de 1988 a la vigente LPAP, pues a tenor de lo dispuesto en el artículo 3.2 de esta última Ley «*[n]o se entenderán incluidos en el patrimonio de las Administraciones públicas el dinero, los valores, los créditos y los demás recursos financieros de su hacienda (...)*»²⁸.

Asimismo, afirma en el escrito de recurso el representante del Estado que en la decisión normativa de atribuir la propiedad de los tradicionales mostrencos a una u otra entidad pública tiene una indudable relevancia el título relativo a la regulación del propio patrimonio de esa Administración. Sin embargo, este argumento ciertamente nada resuelve en el presente litigio: lo que se discute es

²⁸ Ignacio AMATRIAIN Cía se hace eco de la denuncia formulada por parte de la doctrina sobre la que se considera inadecuada ubicación legislativa del contenido del artículo 18 LPAP, en *Derecho de los bienes públicos I: el patrimonio de Navarra. Comentarios a la Ley Foral 14/2007, de 4 de abril, del Patrimonio de Navarra* (dir. ALENZA GARCÍA, J. F.), Gobierno de Navarra, 2008, pp. 439-441.

precisamente en qué patrimonio se integran las llamadas fincas de reemplazo, si en el patrimonio de la Administración General del Estado (artículo 17 LPAP) o en el de la Comunidad Autónoma de Aragón (disposición adicional sexta de la LPA). Por tanto, la consideración de las fincas de reemplazo como «propio patrimonio» por una u otra entidad pública será una consecuencia, pero nunca la causa, de la normativa reguladora del destino y atribución de los inmuebles vacantes aplicable a este caso. Y esta normativa, como expresamente proclama la disposición final segunda, apartado 2, de la LPAP, y confirman el Tribunal Constitucional (STC 150/1998) y el Consejo de Estado (Dictamen núm. 1828-2011), tiene el carácter de legislación civil. Por consiguiente, no concurre en este supuesto la competencia exclusiva del Estado en materia de bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas.

En todo caso, desde sus primeras Sentencias, el Tribunal Constitucional ha circunscrito la competencia exclusiva del Estado sobre las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas, prevista en el artículo 149.1.18ª CE, a aspectos organizativos y de funcionamiento de éstas, mediante «la fijación de principios o criterios básicos en materia de organización y competencia de general aplicación en todo el Estado» (STC 32/1981, de 28 de julio, FJ 5), añadiendo al respecto que *«[c]iertamente no será siempre fácil la determinación de qué es lo que haya de entenderse por regulación de las condiciones básicas o establecimiento de las bases del régimen jurídico, y parece imposible la definición precisa y apriorística de ese concepto. Las Cortes deberán establecer qué es lo que haya de entenderse por básico (...)»*. Pues bien, las Cortes Generales han establecido que el artículo 17 LPAP se dicta al amparo del artículo 149.1.8ª CE, dada la naturaleza civil de su contenido, y no en aplicación del artículo 149.1.18ª CE, al no considerar que se trate de una materia relativa a las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas.

V. LAS COMPETENCIAS DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ARAGÓN EN MATERIA DE LEGISLACIÓN CIVIL

1. DOCTRINA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL SOBRE LA DELIMITACIÓN DE COMPETENCIAS ENTRE EL ESTADO Y LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN MATERIA DE LEGISLACIÓN CIVIL

Concurren en el presente recurso de inconstitucionalidad las respectivas competencias exclusivas en materia de legislación civil, tanto del Estado (artículo 148.1.8ª CE) como de la Comunidad Autónoma de Aragón (art. 71.2ª EEA), como consecuencia, en palabras de la STC 150/1998, de «la naturaleza civil de la norma que pueda regular el régimen jurídico en general y el destino, en particular, de los llamados bienes vacantes»; o también, como afirma el Consejo de Estado, dado que «es claro que la regulación del destino y atribución de los bienes inmuebles vacantes tiene el carácter de legislación civil» (Dictamen núm. 1828/2011).

Así, el citado precepto constitucional atribuye al Estado la competencia exclusiva en materia de «legislación civil, sin perjuicio de la conservación, modificación y desarrollo por las Comunidades Autónomas de los derechos civiles, forales o especiales, allí donde existan», reservándose «en todo caso» a la competencia exclusiva del Estado la fijación de las reglas relativas a unas determinadas materias, especificadas en el propio artículo 149.1.8ª CE, materias entre las cuales no se encuentra la que ha motivado la presente controversia elevada al Tribunal Constitucional: «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».

Por su parte, la Comunidad Autónoma de Aragón ha aprobado la disposición adicional sexta de la Ley 5/2011, objeto de impugnación por el Estado, en el ejercicio de la competencia exclusiva que el artículo 71.2ª EEA le atribuye en materia de «conservación, modificación y desarrollo del Derecho foral aragonés, con respeto a su sistema de fuentes».

El Tribunal Constitucional ha tenido ocasión de pronunciarse, en diversos procesos, sobre la conciliación de ambas declaraciones de exclusividad competencial en materia de legislación civil, pudiendo destacarse dos Sentencias, de entre las emitidas al respecto por el Alto Tribunal: la STC 88/1983, de 12 de marzo, en la que desestima el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Estado contra la Ley de las Cortes de Aragón 3/1988, de 25 de abril, sobre equiparación de los hijos adoptivos; y la más reciente STC 31/2010, de 28 de junio, sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña (EAC) reformado por la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio.

Recordemos que en esta última Sentencia, número 31/2010, el Tribunal Constitucional ha declarado la constitucionalidad del artículo 129 EAC, relativo a la competencia exclusiva de la Generalitat de Cataluña en materia de Derecho civil, siempre que se interprete en los términos establecidos en el fundamento jurídico núm. 76 de la referida Sentencia. El artículo 129 EAC establece lo siguiente:

«Artículo 129. *Derecho civil.*

Corresponde a la Generalitat la competencia exclusiva en materia de derecho civil, con la excepción de las materias que el artículo 149.1.8.ª de la Constitución atribuye en todo caso al Estado. Esta competencia incluye la determinación del sistema de fuentes del derecho civil de Cataluña.»

De acuerdo con la más reciente doctrina del Tribunal Constitucional, contenida en esta Sentencia 31/2010 (FJ 76), y a los efectos del estudio del recurso de inconstitucionalidad promovido por el Gobierno de la Nación contra la disposición adicional sexta de la LPA, cabe destacar los siguientes criterios para realizar una delimitación de las respectivas competencias exclusivas, estatal y autonómica, en materia de legislación civil:

Primero. La Constitución atribuye al Estado la «legislación civil», sin más posible excepción que la «conservación, modificación y desarrollo» autonó-

mico del Derecho civil especial o foral. La reserva al Estado «por el mismo artículo 149.1.8, de determinadas regulaciones ‘en todo caso’ sustraídas a la normación autonómica no puede ser vista, en coherencia con ello, como norma competencial de primer grado que deslinde aquí los ámbitos respectivos que corresponden al Estado y que pueden asumir ciertas Comunidades Autónomas. El sentido de esta, por así decir, segunda reserva competencial en favor del legislador estatal no es otro, pues, que el de delimitar un ámbito dentro del cual nunca podrá estimarse subsistente ni susceptible, por tanto, de conservación, modificación o desarrollo, Derecho civil especial o foral alguno (STC 88/1993, de 12 de marzo, FJ 1)».

Segundo. El artículo 149.1.8^a CE, además de atribuir al Estado una competencia exclusiva sobre la legislación civil, también introduce una garantía de la foralidad civil a través de la autonomía política, que no consiste en la intangibilidad o supralegalidad de los Derechos civiles especiales o forales, sino en la previsión de que los Estatutos de las Comunidades Autónomas en cuyo territorio aquéllos rigieran a la entrada en vigor de la Constitución puedan atribuir a dichas Comunidades competencia para su conservación, modificación y desarrollo. Conceptos éstos que dan positivamente la medida y el límite primero de las competencias así atribuibles y ejercitables.

Tercero. Ello implica que respecto de tales derechos civiles, forales o especiales, determinadas Comunidades Autónomas pueden asumir en sus Estatutos de Autonomía competencias consistentes en su conservación, modificación y desarrollo y que tal asunción puede verificarse en términos de exclusividad. Por ello, la competencia exclusiva en materia de derecho civil ha de entenderse ceñida estrictamente a esas funciones de conservación, modificación y desarrollo del derecho civil, especial o foral, que son «la medida y el límite primero de las competencias ... atribuibles y ejercitables» por las Comunidades Autónomas en virtud del art. 149.1.8.^a CE (STC 88/1993, FJ 1).

Cuarto. En cuanto al concepto constitucional de desarrollo del propio derecho civil, especial o foral, «debe ser identificado a partir de la *ratio* de la garantía autonómica de la foralidad civil» establecida por el art. 149.1.8 CE, de manera que «[l]a Constitución permite, así, que los Derechos civiles especiales o forales preexistentes puedan ser objeto no ya de ‘conservación’ y ‘modificación’, sino también de una acción legislativa que haga posible su crecimiento orgánico y reconoce, de este modo, no sólo la historicidad y la actual vigencia, sino también la vitalidad hacia el futuro, de tales ordenamientos preconstitucionales» (STC 88/1993, FJ 3).

Quinto. La «noción constitucional de “desarrollo” permite una ordenación legislativa de ámbitos hasta entonces no normados por aquel Derecho, pues lo contrario llevaría a la inadmisibile identificación de tal concepto con el más restringido de “modificación”. El “desarrollo” de los Derechos civiles forales o especiales enuncia, pues, una competencia autonómica en la materia que no debe vincularse rígidamente al contenido actual de la Compilación u otras normas de su ordenamiento. Cabe, pues, que las Comunidades Autónomas dotadas de Derecho civil foral o especial regulen instituciones

conexas con las ya reguladas en la Compilación dentro de una actualización o innovación de los contenidos de ésta según los principios informadores peculiares del Derecho foral.» (STC 88/1993, FJ 3).

Sexto. Ahora bien, «[e]se crecimiento, con todo, no podrá impulsarse en cualquier dirección ni sobre cualesquiera objetos», pues ello «no significa, claro está, ... una competencia legislativa civil ilimitada *ratione materiae* dejada a la disponibilidad de las Comunidades Autónomas, que pugnaría con lo dispuesto en el art. 149.1.8 CE, por lo mismo que no podría reconocer su fundamento en la singularidad civil que la Constitución ha querido, por vía competencial, garantizar» (STC 88/1993, FJ 3).

Por consiguiente, a la vista de la más reciente doctrina del Tribunal Constitucional, expresada en la Sentencia 31/2010, parece evidente que no pueden compartirse, por no ajustarse a dicha doctrina, las afirmaciones de la representación estatal contenidas en el escrito del recurso de inconstitucionalidad, cuando sostiene que «la unidad básica del Derecho civil español es precisamente la finalidad de la CE, 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».

En definitiva, esta visión limitativa o restrictiva de las competencias de determinadas Comunidades Autónomas en materia de legislación civil, expuesta por el Abogado del Estado, no se corresponde con la interpretación que de forma reiterada ha llevado a cabo el Tribunal Constitucional. La Constitución de 1978 no tiene como finalidad la unidad básica del Derecho civil, sino que, por el contrario, al amparar la competencia también exclusiva de algunas Comunidades Autónomas en esta materia, permite así que los Derechos civiles, especiales o forales, preexistentes al texto constitucional puedan ser objeto de «una acción legislativa que haga posible su crecimiento orgánico y reconoce, de este modo, no sólo la historicidad y la actual vigencia, sino también la vitalidad hacia el futuro, de tales ordenamientos preconstitucionales» (STC 88/1983, de 12 de marzo, FJ 3). Por tanto, no es posible fundamentar en la CE un retorno a los viejos intentos unificadores del Derecho civil²⁹.

Además, como consecuencia precisamente del reconocimiento por la CE a algunas Comunidades Autónomas de la competencia exclusiva en materia de legislación civil, nuestra Norma Fundamental favorece la creación de diversos sistemas jurídicos autónomos, pues no otra es la consecuencia de la configuración de España como Estado de las Autonomías, como Estado complejo, estruc-

²⁹ Frente a esta visión restrictiva se alza S. MUÑOZ MACHADO cuando afirma que el sentido del artículo 149.1.8ª CE «es meridianamente claro: ni los regímenes forales son transitorios ni extingüibles en tiempo inmediato, sino una realidad que aún se permite impulsar y revitalizar a los órganos legislativos de las Comunidades Autónomas. La unificación del Derecho Civil no responde ya a ninguna directiva constitucional»; en *Derecho Público de las Comunidades Autónomas*, Vol. I, 2ª ed., Iustel, 2007, p. 861.

turado en un conjunto de Comunidades Autónomas dotadas cada una de ellas de capacidad legislativa propia, y en el que coexisten, por ello, una pluralidad de sistemas jurídicos autónomos.

Afirmaciones de la representación estatal también desmentidas por la realidad jurídica existente en nuestro país, cuando en las Comunidades Autónomas con Derecho civil propio comienzan a publicarse Códigos con vocación de mucha mayor generalidad, amplitud y extensión de contenidos que las ya antiguas Compilaciones, como así ha hecho muy recientemente la Comunidad Autónoma de Aragón con la entrada en vigor, con el título de «Código del Derecho Foral de Aragón», del Texto Refundido de las Leyes civiles aragonesas, aprobado mediante Decreto Legislativo 1/2011, de 22 de marzo³⁰. Y es también el caso, por ejemplo, de la Comunidad Autónoma catalana, que ha aprobado el «Código Civil de Cataluña», en cuyo artículo 111-4 del Libro Primero se establece que «Las disposiciones del presente Código constituyen el derecho común en Cataluña y se aplican supletoriamente a las demás leyes»³¹.

En definitiva, tras la entrada en vigor de la Constitución de 1978, los Derechos civiles, forales o especiales, existentes en algunas Comunidades Autónomas son el Derecho común de vigencia prioritaria en sus respectivos ámbitos territoriales de aplicación, desplazando así a la legislación civil del Estado, que únicamente podría aplicarse como legislación supletoria.

³⁰ El nuevo «Código de Derecho Foral de Aragón» (publicado en el Boletín Oficial de Aragón núm. 63, de 29 de marzo), consta de cuatro Libros, con el siguiente contenido:

Libro Primero, dedicado al derecho de la persona;

Libro Segundo, referido al derecho de la familia;

Libro Tercero, que regula el derecho de sucesiones por causa de muerte; y

Libro Cuarto, en el que se contiene el derecho patrimonial.

³¹ La Ley catalana 29/2002, de 30 de diciembre, primera Ley del Código civil de Cataluña, establece que su estructura consta de los seis libros siguientes:

Libro Primero, que incluye las disposiciones preliminares y la regulación de la prescripción y de la caducidad, contenidas en la propia Ley 29/2002;

Libro Segundo, relativo a la persona y la familia, aprobado por la Ley 25/2010, de 29 de julio, que incluye la regulación de la persona física, las materias hasta entonces comprendidas en el Código de familia y las leyes especiales de este ámbito;

Libro Tercero, relativo a las personas jurídicas, aprobado por la Ley 4/2008, de 24 de abril, que incluye la regulación de las asociaciones y de las fundaciones;

Libro Cuarto, relativo a las sucesiones, aprobado por la Ley 10/2008, de 10 de julio, que incluye la regulación de las materias contenidas en el Código de sucesiones por causa de muerte y en las demás leyes especiales de este ámbito;

Libro Quinto, relativo a los derechos reales, aprobado por la Ley 5/2006, de 10 de mayo, que incluye la regulación de esta materia aprobada por el Parlamento de Cataluña; y

Libro Sexto, relativo a las obligaciones y los contratos, que incluirá la regulación de estas materias, comprendidos los contratos especiales y la contratación que afecta a los consumidores; pendiente aún de aprobación.

2. APLICACIÓN DE LA DOCTRINA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL AL RECURSO DE INCONSTITUCIONALIDAD INTERPUESTO

Una vez expuesta la más reciente doctrina del Tribunal Constitucional sobre la delimitación competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de legislación civil, procede referirse a la aplicación de dicha doctrina al recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Gobierno de la Nación contra la disposición adicional sexta de la LPA, aplicación que, a nuestro juicio, debe basarse en las premisas que se exponen seguidamente.

En primer lugar, debe insistirse en que nos encontramos ante un conflicto suscitado respecto de una materia encuadrada en el ámbito del Derecho civil, siendo oportuno recordar una vez más el criterio expuesto por la STC 150/1998 acerca de *«la naturaleza civil de la norma que pueda regular el régimen jurídico en general y el destino, en particular, de los llamados bienes vacantes»*, así como la afirmación del Consejo de Estado, contenida en su Dictamen núm. 1828/2011, de que *«es claro que la regulación del destino y atribución de los bienes inmuebles vacantes tiene el carácter de legislación civil»*.

En segundo lugar, esta concreta materia del destino y atribución de los bienes vacantes no es una de las materias reservadas «en todo caso» a la competencia exclusiva del Estado, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 149.1.8ª CE. En efecto, no cabe encuadrar el régimen jurídico del destino y atribución de los bienes vacantes en ninguna de las materias reseñadas con ese alcance en nuestra Constitución: 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.

Por consiguiente, en tercer lugar, se trata de una competencia concurrente y, por ello mismo, de una materia abierta, en principio, a que tanto el Estado como las Comunidades Autónomas con Derecho civil propio puedan ejercer respecto de ella sus respectivas competencias legislativas exclusivas. De esta manera, como ocurre con tantas otras materias de Derecho civil, el Estado puede legislar en virtud de su competencia exclusiva, conformando el Derecho civil común, el cual es de aplicación general, sin perjuicio de que determinadas Comunidades Autónomas también podrían aprobar sus propias normas sobre idéntica materia, integrándolas en su Derecho foral o especial, y desplazando así en sus respectivos territorios al Derecho civil común. Ejemplos de ello, sin ánimo de exhaustividad, podrían citarse los ámbitos relativos a las relaciones paterno-filiales, el régimen económico del matrimonio, o el derecho de sucesiones por causa de muerte. Y también, por mencionar una Ley aragonesa reciente, la Ley de las Cortes de Aragón 2/2010, de 26 de mayo, de igualdad en las relaciones familiares ante la ruptura de convivencia de los padres (más conocida como Ley de custodia compartida), derogada en la actualidad al haber sido incluido su contenido en el «Código del Derecho Foral de Aragón», de 2011.

En cuarto lugar, el artículo 149.1.8ª CE introduce una garantía de la foralidad civil a través de la autonomía política, que se manifiesta en la previsión de que los respectivos Estatutos de Autonomía puedan atribuir a determinadas Comunidades Autónomas la competencia exclusiva para el desarrollo de su Derecho civil propio. De esta forma, a través del concepto de autonomía política de las Comunidades Autónomas, queda vinculada la competencia para el desarrollo del Derecho civil con la capacidad de las Comunidades Autónomas para elaborar sus propias políticas públicas en materias de su competencia. Por ejemplo, en materia de protección de la infancia y la adolescencia, mediante la regulación de la custodia compartida de los hijos menores de edad en los casos de ruptura de la convivencia matrimonial; o, en lo que atañe al recurso de inconstitucionalidad interpuesto, en materia de concentración parcelaria, mediante la atribución por ministerio de la ley a la Comunidad Autónoma de la titularidad de las fincas de desconocidos procedentes de procesos de concentración parcelaria.

Por otra parte, esta idea de la vinculación entre la atribución de la titularidad de un bien y la Administración pública competente en una materia determinada es un criterio recogido expresamente en la propia LPAP, en el artículo 20, apartados 2 y 3, rubricado «[n]ormas especiales para las adquisiciones hereditarias»³².

Finalmente, como quinta premisa, el desarrollo de los Derechos civiles forales o especiales no está vinculado rígidamente al contenido de las antiguas Compilaciones o de otras normas del respectivo ordenamiento autonómico, pudiendo las Comunidades Autónomas con competencia en materia de legislación civil llevar a cabo una ordenación legislativa de ámbitos hasta entonces no normados por aquellos Derechos, regular «*instituciones conexas*» con las ya previstas y legislar sobre materias que guarden una relación de «*conexión suficiente*» con institutos jurídicos ya disciplinados en el respectivo ordenamiento civil propio.

Un ejemplo de apreciación por el Tribunal Constitucional de la existencia de esta necesaria relación de «*conexión suficiente*» viene recogido en su Sentencia 88/1993, de 12 de marzo, ya citada, en la que el Alto Tribunal desestima el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Estado contra la Ley de las Cortes de Aragón 3/1988, de 25 de abril, sobre equiparación de los hijos adoptivos. Recordemos que el Estado impugnó la Ley aragonesa por considerar que la Comunidad Autónoma de Aragón se había extralimitado en el ejercicio de sus

³² El artículo 20, apartados 2 y 3, de la LPAP, establece lo siguiente:

«2. Cuando una disposición gratuita se hubiese efectuado a favor de una Administración pública para el cumplimiento de fines o la realización de actividades que sean de la competencia exclusiva de otra, se notificará la existencia de tal disposición a la Administración competente a fin de que sea aceptada, en su caso, por ésta.

3. Si la disposición se hubiese efectuado para la realización de fines de competencia de las Administraciones públicas sin designación precisa del beneficiario, se entenderá efectuada a favor de la Administración competente y, de haber varias con competencias concurrentes, a favor de la de ámbito territorial superior de entre aquellas a que pudiera corresponder por razón del domicilio del causante.»

competencias en materia de Derecho civil, invadiendo las del Estado. Así, la representación estatal afirmaba lo siguiente:

«La Ley impugnada, sobre filiación adoptiva, no reconoce en la institución regulada una institución propia. (...) Lo que importa subrayar es la ausencia de toda norma sobre la adopción en los textos legales sobre Derecho foral aragonés. (...) desde la perspectiva del Derecho foral aragonés, nos hallamos en presencia de una institución nueva e inédita, y que se ha producido, por consiguiente, un desbordamiento de los límites competenciales previstos en el art. 35.1.4 del Estatuto de Autonomía de Aragón. (...) No se trata de que la Ley autonómica haya limitado su regulación a los aspectos sucesorios de la adopción, adaptándolos a las particularidades forales de su propia legislación, sino que lo que se aborda, con carácter general, es la regulación íntegra de los derechos y obligaciones de los hijos adoptivos, invadiendo de esta forma una institución propia del Derecho civil común».

A los efectos del recurso ahora promovido por el Gobierno de la Nación contra la disposición adicional sexta de la LPA, resulta muy ilustrativa la argumentación seguida por el Alto Tribunal en la Sentencia 88/1993 (FJ 3):

«Esta Ley –hemos de reiterar– no disciplina la constitución de la adopción, sino un aspecto general de sus efectos, y en cuanto tal, aunque se proyecte sobre un instituto ajeno, hasta su incorporación, al vigente Derecho civil aragonés, no puede calificarse, sólo por ello, de inconstitucional. Existe una relación entre la adopción y el Derecho propio de Aragón que legitima constitucionalmente la regulación que se contiene en la Ley impugnada, que no puede considerarse ajena o desvinculada del Derecho civil foral, sino más bien como una norma que se incardina en el Derecho familiar y sucesorio de Aragón. Para demostrarlo basta, en efecto, con advertir que la actual Compilación aragonesa ordena relaciones e institutos jurídicos respecto de los cuales el *status familiae* del adoptado aparece en indiscutible conexión. Así ocurre, significadamente, con la regulación tanto «de las relaciones entre ascendientes y descendientes» (Título II del Libro Primero), como «de las relaciones parentales y tutelares» (Título III del mismo libro) y lo mismo cabe predicar de la disciplina del «Derecho de sucesión por causa de muerte» (Libro II), regulaciones, unas y otras, en las que la Compilación se refiere, expresa o tácitamente, a la posición jurídica (derechos y obligaciones) de los «hijos y descendientes», normativa ésta, por lo tanto, que bien puede decirse complementada o integrada (esto es, desarrollada) por la que introduce la Ley que hoy enjuiciamos, Ley, por consiguiente, que no puede tacharse de inconexa respecto del ordenamiento que viene así a innovar parcialmente.»

De esta manera, el Tribunal Constitucional concluye afirmando que «*el Legislador aragonés puede, en conexión con el contenido de su Derecho civil propio, ordenar determinados aspectos del status de los hijos adoptivos*», por lo que aprecia que la Ley aragonesa 3/1988 sí guarda la suficiente conexión con el ordenamiento civil de Aragón, y concluye desestimando el recurso de inconstitucionalidad promovido contra la misma.

En el presente recurso interpuesto ante el Tribunal Constitucional, el representante del Estado considera que este requisito de la «*conexión suficiente*» debe entenderse como la exigencia de una conexión directa e inmediata con alguna especialidad foral prevista en el Derecho civil foral vigente al tiempo de aprobar-

se la Constitución. Sin embargo, con semejante concepción tan rígida, restrictiva y limitativa, la representación estatal parece confundir «desarrollo» con «modificación», y produce el efecto, buscado o no, de anclar el Derecho foral a su pasado, con la historicidad, frente a la doctrina del Tribunal Constitucional en cuya virtud la CE defiende, ampara y protege «la vitalidad hacia el futuro de tales ordenamientos preconstitucionales», de forma que la competencia autonómica de desarrollo de los Derechos civiles, forales o especiales, «no debe vincularse rígidamente al contenido actual de la Compilación u otras normas de su ordenamiento» (SSTC 88/1993, FJ 3, y 31/2010, FJ 76).

En todo caso, son varias las materias o instituciones conexas con la atribución de la titularidad de los inmuebles vacantes, ya reguladas dentro del Derecho civil aragonés: por ejemplo, todas las relativas a la propiedad, la posesión o la reivindicación. Pero, sin lugar a dudas, la institución que guarda una conexión directa, inmediata y suficiente con la citada materia, como se exige en el escrito de la representación estatal, es la sucesión legal a favor de la Comunidad Autónoma de Aragón en defecto de parientes y del cónyuge del causante, regulada en la actualidad en los artículos 535 y 536 del «Código del Derecho Foral de Aragón».

La sucesión intestada es una institución análoga, sin duda, a la de los bienes vacantes o mostrencos. Se trata, en todos estos supuestos, de la existencia de unos bienes carentes de dueño, o vacantes, por diversas causas: son *res nullius*, han sido abandonados por sus titulares, se desconocen sus actuales propietarios, o bien el último dueño ha fallecido sin dejar testamento o pacto sucesorio y carece de parientes y cónyuge legalmente llamados a sucederle. Como se recoge en la STC 58/1982 (FJ 3), ya comentada, a todos estos bienes se refería el Decreto de Carlos III, de 27 de noviembre de 1785 (Novísima Recopilación, 10, 22,6), que los mencionaba como un conjunto uniforme: «*los bienes mostrencos, abintestatos y vacantes que pertenecen a mi Corona (...)*». Parten todos ellos de una situación de origen muy similar: su abandono, la carencia de dueño o el desconocimiento de éste; y tienen todos ellos el mismo destino: pasar a pertenecer al poder público, sea la Corona, el Estado o, en su caso, una Comunidad Autónoma. En definitiva, los bienes abintestatos son también bienes vacantes, carentes de dueño.

La existencia de una conexión directa, inmediata y suficiente entre la atribución de la titularidad de los inmuebles vacantes y la sucesión abintestato, se ha podido constatar igualmente con motivo de la tramitación del entonces «Anteproyecto de Ley del Patrimonio de las Administraciones Públicas», objeto del Dictamen de la Comisión Permanente del Consejo de Estado número 805/2003, de 3 de abril. En el citado anteproyecto de Ley se incluía una disposición final primera en cuya virtud se modificaban los artículos 956 y 957 del Código Civil, introduciendo importantes modificaciones en el régimen vigente de la sucesión abintestato del Estado. A estos efectos, el Consejo de Estado viene a confirmar la conexión entre sucesión abintestato y bienes vacantes, al señalar lo siguiente:

«La configuración que el Código Civil da a la sucesión abintestato del Estado, como conjunción de un privilegio –el de la adquisición de la propiedad de ciertos bienes de quien fallece intestado y sin otros herederos– y de una obligación –la de

distribuir una parte de lo heredado (hasta la reforma de 1928 fue todo) entre una serie de instituciones que podríamos calificar «de interés social»— puede fundamentarse en la suma de la tradicional institución de la apropiación de bienes vacantes *iure imperii* y la consagración constitucional de la función social de la propiedad (artículo 33.2 de la Constitución)»³³.

Cabe señalar que, inicialmente, el Estado se opuso a la sucesión intestada de las Comunidades Autónomas, llegando a interponer un recurso de inconstitucionalidad contra determinados preceptos de la Ley de Cataluña 9/1987, de 25 de mayo, de Sucesión Intestada, en los que se regulaba la sucesión por la Generalitat de Cataluña, a falta de parientes llamados por la Ley, en lugar de por la Administración General del Estado; si bien, finalmente, el Gobierno de la Nación decidió desistir del citado recurso. En la actualidad se trata de una cuestión pacífica, de forma que el propio Consejo de Estado, en el citado Dictamen 805/2003, afirma:

«(...) no puede dejar de señalarse que todas las Comunidades Autónomas con Derecho foral o especial, salvo Baleares e incluida Valencia, han sustituido al Estado en la sucesión legal en su respectivo territorio, incorporando en la mayor parte de los casos el criterio distributivo de la herencia del Código Civil, con la peculiaridad de que prevén la distribución de todo el caudal hereditario, y no únicamente de dos tercios (...).»

Respecto de la Comunidad Autónoma de Aragón, y siguiendo en esta cuestión a diversos autores especialistas en la materia³⁴, en el caso del antiguo Reino de Aragón, y sin perjuicio de posibles antecedentes recogidos en el Vidal Mayor y en la Compilación de Huesca, 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, datándose asimismo en el siglo XVIII el derecho a la sucesión del Hospital de Nuestra Señora de Gracia de Zaragoza. Posteriormente, con la Ley de Mostrencos de 1835, en ausencia de parientes del causante y no siendo procedente el llamamiento al Hospital de Nuestra Señora de Gracia de Zaragoza, había de llamarse en último lugar al Estado, aplicándose años más tarde las normas contenidas en el Código Civil (1889). La Compilación de 1967 dispuso que el último llamado sería el Estado, siempre que no tuviese lugar la sucesión a favor del Hospital de Nuestra Señora de Gracia de Zaragoza y, ya aprobada la Constitución de 1978, en el año 1995, las Cortes de Aragón aprobaron la Ley 4/1995, de 10 de abril, de modificación de la Compilación de 1967, con la introducción por vez primera del llamamiento a la Comunidad Autónoma de Aragón, en lugar del Estado, en último lugar a la sucesión intestada.

³³ Apartado VIII.O) del Dictamen de la Comisión Permanente del Consejo de Estado núm. 805/2003, relativo al «Anteproyecto de la Ley del Patrimonio de las Administraciones Públicas». También se incluye en dichos apartados y letra el siguiente párrafo del Dictamen que se transcribe.

³⁴ Cabe destacar, en este sentido, los trabajos de M^a del Carmen BAYOD LÓPEZ: «La sucesión intestada en Aragón», en *Tratado de derecho de sucesiones; Código Civil y normativa civil autonómica: Aragón, Baleares, Cataluña, Galicia, Navarra, País Vasco* (dir. GETE-ALONSO Y CALERA, M^a C.), Vol. 2, 2011, pp. 1597-1660; y de M^a MARTÍNEZ MARTÍNEZ: *La sucesión legal en el Derecho civil aragonés*, El Justicia de Aragón, Zaragoza, 2000.

Así viene establecido en la actualidad, en el artículo 535.1 del «Código del Derecho Foral de Aragón», rubricado «Sucesión a favor de la Comunidad Autónoma», en virtud del cual «[e]n defecto de las personas legalmente llamadas a la sucesión conforme a las reglas anteriores, sucede la Comunidad Autónoma».

Una última reflexión para finalizar este trabajo. En la disposición adicional primera del «Anteproyecto de Ley del Patrimonio de las Administraciones Públicas», de 2003, se daba una nueva redacción a los artículos 956 y 957 del Código Civil, relativos a la sucesión abintestato del Estado. En concreto, el artículo 956 CC quedaba redactado como sigue:

«A falta de personas que tengan derecho a heredar conforme a lo dispuesto en las precedentes Secciones, heredará la Administración General del Estado.»

Con dicha redacción, la Ley estatal continuaba reconociendo como único sucesor abintestato a la Administración General del Estado, ignorando al respecto los derechos sucesorios en sus respectivos territorios de las Comunidades Autónomas con Derecho civil propio. ¿Podría defenderse entonces, con esta nueva norma, que sólo cabe atribuir la propiedad de los bienes abintestato a la Administración del Estado, excluyéndose a las Comunidades Autónomas? Evidentemente, no. A pesar de la inexistencia de una Ley estatal de cobertura, las Comunidades Autónomas con Derecho civil propio han podido regular la sucesión abintestato, sustituyendo a la Administración General del Estado en la misma, de conformidad con lo previsto en el artículo 149.1.8ª CE.

En definitiva, y a modo de conclusión final del presente trabajo, el litigio suscitado entre la Administración General del Estado y la Comunidad Autónoma de Aragón con motivo del recurso de inconstitucionalidad promovido por el Gobierno de la Nación contra la disposición adicional sexta de la Ley aragonesa 5/2011, de 10 de marzo, del Patrimonio de Aragón, en el que se discute a cuál de las dos Administraciones territoriales corresponde la propiedad de las llamadas fincas de reemplazo de dueño desconocido procedentes de procesos de concentración parcelaria, plantea un conflicto con relación a la prevalencia de las respectivas competencias exclusivas que ambas ostentan en materia de legislación civil (art. 149.1.8ª CE), dada la inequívoca naturaleza civil de la regulación del destino y atribución de los bienes inmuebles vacantes. La norma aragonesa ahora impugnada se dicta en el ejercicio por la Comunidad Autónoma de su competencia exclusiva para el «desarrollo» del Derecho foral aragonés (art. 71.2ª EAA), regulando así una «institución conexa», como es la del destino de unos concretos bienes inmuebles vacantes –las fincas de reemplazo–, con una institución jurídica ya incorporada al ordenamiento civil aragonés como es la sucesión intestada (de bienes vacantes) por la Comunidad Autónoma de Aragón, con la que guarda una relación de «conexión suficiente», directa e inmediata. Por consiguiente, el legislador aragonés no se ha extralimitado en el ejercicio de sus competencias en materia de legislación civil, de forma que la disposición adicional sexta de la LPA es constitucional. No obstante, el Tribunal Constitucional decidirá.

BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA

- AMATRIAIN CÍA, Ignacio, «Adquisición», en *Derecho de los bienes públicos I: el patrimonio de Navarra. Comentarios a la Ley Foral 14/2007, de 4 de abril, del Patrimonio de Navarra* (dir. ALENZA GARCÍA, J. F.), Gobierno de Navarra, 2008, pp. 433-451.
- BAYOD LÓPEZ, M^a del Carmen, «La sucesión intestada en Aragón», en *Tratado de derecho de sucesiones; Código Civil y normativa civil autonómica: Aragón, Baleares, Cataluña, Galicia, Navarra, País Vasco* (dir. GETE-ALONSO Y CALERA, M^a C.), vol. 2, 2011, pp. 1597-1660.
- CHINCHILLA MARÍN, Carmen, «Bienes patrimoniales del Estado (Concepto y formas de adquisición por atribución de Ley)», Marcial Pons, 2001, pp. 175-208.
- DOMÍNGUEZ LUELMO, Andrés A.: «La adquisición de inmuebles vacantes por el Estado en la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas», en *Propiedad y Derecho Civil* (coord. GUILARTE GUTIÉRREZ, V.), 2006, pp. 179-229.
- GALLEGO CABALLERO, Fabiola: «Artículo 49», en *Comentarios a la Ley del Patrimonio de las Administraciones Públicas* (dir. DE FUENTES BARDAJÍ, J.), Abogacía General del Estado, Thomson Aranzadi, 2008, pp. 539-547.
- GARCÍA CANTERO, Gabriel: «La adquisición de inmuebles vacantes por el Estado», en *Revista de Administración Pública*, núm. 47, 1965, pp. 9-78.
- GONZÁLEZ GARCÍA, Julio V. (dir.): *Derecho de los bienes públicos*, 2^a ed., Tirant lo Blanch, 2009, pp. 119-130.
- LACRUZ MANTECÓN, Miguel L.: «Bienes sin dueño: mostrencos y abintestatos en la nueva Ley de Patrimonio aragonesa (Ley de Aragón 5/2011, de 10 de marzo)», en *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núms. 39-40, Zaragoza, pp. 11-47.
- LÓPEZ RAMÓN, Fernando: «El patrimonio de la Comunidad Autónoma», en *Tratado de Derecho Público Aragonés* (dir. BERMEJO VERA, J., y LÓPEZ RAMÓN, F.). Civitas/Thomson Reuters, 2010, pp. 1075-1096.
- MARTÍNEZ MARTÍNEZ, María: «*La sucesión legal en el Derecho civil aragonés*», El Justicia de Aragón, Zaragoza, 2000.
- MIGUÉLEZ FERNÁNDEZ, M^a Belén: «Artículo 17», en *Comentarios a la Ley del Patrimonio de las Administraciones Públicas* (dir. DE FUENTES BARDAJÍ, J.), Abogacía General del Estado, Thomson Aranzadi, 2008, pp. 270-285.
- MUÑOZ MACHADO, Santiago: *Derecho Público de las Comunidades Autónomas*, Vol. I, 2^a ed., Iustel, 2007, pp. 859-871.
- NAVAS NAVARRO, Susana: «La sucesión intestada de la Generalidad de Cataluña», en *Anuario de Derecho Civil*, Vol. 55, núm. 3, 2002, pp. 965-1114.
- RODRÍGUEZ CARBAJO, José Ramón: «Artículo 20», en *Comentarios a la Ley del Patrimonio de las Administraciones Públicas* (dir. DE FUENTES BARDAJÍ, J.), Abogacía General del Estado, Thomson Aranzadi, 2008, pp. 308-332.
- SANZ GANDASEGUI, Francisco de Asís: «Disposición final segunda», en *Comentarios a la Ley del Patrimonio de las Administraciones Públicas* (dir. DE FUENTES BARDAJÍ, J.), Abogacía General del Estado, Thomson Aranzadi, 2008, pp. 1672-1678.