

LA ADQUISICION DE LOS BIENES INMUEBLES SIN DUEÑO CONOCIDO POR LA GENERALIDAD DE CATALUÑA*

SUSANA NAVAS NAVARRO
Profesora Titular de Derecho Civil
Universidad Autónoma de Barcelona

SUMARIO: I. INTRODUCCION. II. BOSQUEJO HISTORICO: LA LEY DE ADQUISICIONES A NOMBRE DEL ESTADO DE 1835. III. EL PATRIMONIO DEL ESTADO Y EL DE LAS COMUNIDADES AUTONOMAS. REFERENCIA AL ART. 132.3 CE: 1. La noción de patrimonio cuando su titular es un ente público. 2. La autonomía financiera y la normación del Patrimonio por las Comunidades Autónomas. IV. LA STC 58/1982 DE 27 DE JULIO.

I. INTRODUCCION

El estudio de la adquisición de los bienes inmuebles vacantes por el Estado ha estado estrechamente vinculado a la teorización acerca de cuál sea el fundamento de la vocación del Estado a las herencias de aquellos que finaren sin parientes⁽¹⁾ y en esta

* Este estudio corresponde a uno de los aspectos que traté en el trabajo de investigación presentado para concursar a una plaza de Profesora Titular de Derecho Civil en la Universidad Autónoma de Barcelona el 16 de octubre de 1992.

(1) Debe mencionarse en el ámbito internacional el Convenio sobre la Ley aplicable a las sucesiones por causa de muerte, hecho en la Haya el 1 de agosto de 1989 que no se encuentra aún en vigor.

dirección se ha pretendido justificar la primera mediante el segundo instituto hablándose de ocupación del caudal relicto o, incluso, de ocupación privilegiada.

El análisis histórico demuestra que ambos temas quedaron desgajados y, por tanto, se impone el estudio separado de los mismos. De ahí que se parta de un previo bosquejo histórico a fin de situar en sus justos términos la cuestión para seguidamente analizarla a partir del nuevo modelo de Estado que diseña la Constitución Española de 1978.

En este trabajo pretendo abordar un aspecto concreto, cual es la adquisición de los bienes inmuebles vacantes por la Generalidad catalana pese a su *aparente* pérdida de interés. Parece que tras la declaración de inconstitucionalidad del artículo 11 de la Ley de Patrimonio de la Generalidad de Cataluña 11/1981 de 7 de diciembre(2), en el cual se atribuía los bienes inmuebles poseídos sin título válido, la cuestión había quedado zanjada. No obstante, a mi entender, la misma puede ser reabierta para ofrecer otra interpretación si bien empleando los argumentos del Tribunal constitucional acerca de ella y llegar a diferente conclusión.

Por otra parte, del título de este estudio se infiere que *la adquisición de los bienes inmuebles vacantes* no es una cuestión estrictamente civil o que pertenezca a este sector del Ordenamiento jurídico, sino que en cuanto se halla enmarcada en el Patrimonio de un ente público, se hace necesario acudir a otras disciplinas ajenas a aquélla, nota que comparte con la sucesión legítima del Estado y de determinadas Comunidades autónomas(3). En este sentido ha sido menester detenerse en el concepto que de Patrimonio ofrece la doctrina financiera así como el planteamiento constitucional sobre las competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas acerca de nuestro tema objeto de estudio.

(2) DOGC n.º 184, de 11 de diciembre de 1981.

(3) El Profesor Díez-Picazo ha afirmado respecto de la sucesión legítima del Estado que se está "ante el fenómeno bifronte, mitad público mitad privado. Es privado en todo lo que tiene de sucesorio, en cuanto funciona normalmente la sucesión mortis causa. Es público, cuando una vez adquiridos los bienes, debe decidirse sobre su destino" (DÍEZ-PICAZO y PONCE DE LEON, L. "Lecciones..." T. IV pág. 440. En el mismo sentido, BARASSI, L. "Le successioni..." pág. 256; MESSINEO, F. "Manual..." T. VII pág. 68 enseñando que "la particular cualidad del sucesor (Estado), es la razón política de la sucesión, no algo que imprima a la sucesión un correspondiente aspecto técnico-jurídico, o sea publicístico").

II. BOSQUEJO HISTORICO: LA LEY DE ADQUISICIONES A NOMBRE DEL ESTADO DE 1835

El primer texto legal en el que aparecen regulados conjuntamente los llamados bienes *mostrencos o vacantes* y los bienes de aquél que fallece sin herederos –voluntarios y legítimos– fue el Decreto de 8 de junio de 1750 edictado por Fernando VI(4). Con dicho Monarca se da la unificación legislativa de los bienes mostrencos y los *ab intestatos* en cuanto al destino de los mismos, así como en cuanto al funcionario encargado de denunciarlos, administrarlos, recaudarlos y distribuirlos: el Superintendente general de Hacienda. Ambos tipos de bienes redundarán en beneficio de la Tesorería general(5). Aparece, por tanto, una finalidad marcadamente pública que se reiterará con Carlos III. Este sigue la tónica de su hermanastro (en cuanto a regular los bienes en una misma disposición) y mediante Real Decreto de 27 de noviembre inserto en una Cédula del Consejo de 6 de diciembre de 1785 asigna estas dos clases de bienes a un fin específico:

“...para aprovechar en beneficio público unos fondos que pueden ser de consideración, y dar seguridad y utilidad é incertidumbre que ahora se experimentan (...) que el primer Secretario de estado, como Superintendente General de Correos y Caminos, lo sea también de los bienes mostrencos y vacantes, así muebles como raíces, y de los abintestatos que pertenezcan á mi Cámara (...) con aplicación de todo á la construcción y conservación de caminos, u otras obras públicas de regadíos y policía ó fomento de industria, sin perjuicio de mis regalías...”(6).

(4) Hasta ese momento no existe unificación legislativa. Los preceptos aplicables a uno y otro tipo de bienes divergían y se mantenían en el ámbito que a cada uno de ellos le era propio: para los primeros la ocupación, para los segundos, el Derecho de sucesiones. Sin embargo, pese a la mencionada separación, el destino último de esta clase de bienes tenderá, paulatinamente, a identificarse hasta llegar a ser el mismo.

(5) *Vid.* el texto en *N. R.* 2,11,12.

(6) *Vid.* el texto en *N. R.* 10,22,6.

Se hace patente, en el texto transcrito, la finalidad pública a la que me he referido: se trata, en general, de obras de infraestructura(7).

En la Instrucción de 26 de agosto de 1786 el mismo rey precisa, en su apartado séptimo, que:

“...y de otra manera pasado, se aplicarán los bienes al objeto de construcción y conservación de caminos (...) y aplicáronlos en esta manera, las dos partes á los dichos fines para que estén destinados, y la tercera parte para el denunciador, gastos de pleyto (...) y la misma aplicación se ha de hacer en las causas de mostrencos...”(8).

Esta iniciativa en pos de bienes para la Cámara Real – los cuales deben añadirse los tesoros descubiertos, que salvo la cuarta parte que se atribuía al “denunciador” redundaban, cómo no, en beneficio del Rey(9)– habría resultado inoperante, si se mantenía el *dezeno grado* en cuanto a los parientes *ab intestato* que preveía la Ley VI del Título XIII de la Sexta Partida(10). Consciente de esta situación y ante la acuciante necesidad de recabar fondos públicos se lleva a cabo una tajante

(7) Nótese, de otra parte, que ya no es el Superintendente General de Hacienda quien se encarga de los mismos, sino el Superintendente General de Correos y Caminos.

(8) *No. R. 10,22,6*. Esta recompensa para el denunciador aparecía, hasta ese momento, regulada sólo en relación con el tesoro. Con la Instrucción citada se hace extensivo el régimen al “denunciador” de herencias intestadas. En general, vid. apartado n.º 17 del mismo texto legal.

(9) “Ubi innuitur, esse thesauros Regis, sed quartam partem dandam manifestanti? Videtur dicendum, quod illa lex non corrigat istam legem, sed quod habet locum in eo quod est Regis, justa tenorem hujus Regis; veluti si reperiat per artem magicam, vel sine ea in loco regis ad hoc data opera, vel in parte, quae fieret Regis, non alias” (*Ordenamiento Real 6,12,7*).

Al tesoro se añaden “otros bienes algunos, ó otras cosas que pertenezcan á Nos...” (*N. R. 10,22,3* que corresponde a la *N. R. 6,13 1*).

(10) “...E sobre todo esto dezimos que si alguno muriesse sin testamento, que non oviessse parientes de los que suben o descien den por la liña derecha, nin oviessse hermano, nin sobrino o fijo de su hermano, que destos adelante, el pariente que fuere hallado que es mas cercano, del defunto fasta el dezeno grado esse heredará todos sus bienes. E si tal pariente non fuesse fallado, e el muerto avía muger legitima quando finó, heredará ella todos los bienes de su marido, e esso mismo dezimos del marido, que heredará los bienes de su muger en tal caso como este. E si por aventura el que assi muriesse sin parientes non fuesse casado, entonce heredará todos sus bienes la Cámara del Rey”.

disminución en el grado de parentesco. El límite máximo es, desde ahora, el cuarto grado(11).

Por otro lado, por si quedaba alguna duda acerca del destino de los bienes de aquellos romeros que morían intestados –dada la diferencia de regulación entre las Partidas y el Fuero Real(12)– la Instrucción citada reafirma el destino único de estos bienes, ya señalado en el último texto legal citado del Rey Sabio, sin dejar, consecuentemente, la puerta abierta a una posible finalidad piadosa(13): todos estos bienes, junto con los de aquéllos que murieron siendo naturales del lugar donde finalizaron redundarán en beneficio público.

No obstante, seguían existiendo supuestos en los que se antepónían a la Cámara Real determinados entes(14).

Carlos IV mediante Real Cédula de 8 de junio de 1794 mantuvo en vigor las disposiciones de su antecesor(15).

La atribución expresa de todos estos bienes a la Cámara regia es independiente del título jurídico de adquisición de los mismos. En este sentido, convengo con Tomás y Valiente en que las modificaciones y variantes introducidas, con posterioridad a Fernando VI, en la regulación de todos estos bienes supusieron nada más que un punto de contacto o equiparación entre unos y otros a los

(11) La recesión en el grado de parentesco se encuentra ya en una Pragmática de los Reyes Católicos de 1501 impidiendo a las Ordenes de la Trinidad y de la Merced “et qualesquier conservadores de los dichos Monasterios, así como “los tesoreros et comisarios de la Sancta Cruzada” adquirir el quinto de los bienes de aquellos que mueren intestados dejando hijos y parientes hasta el cuarto grado (N. R. 10,20,3). Vid. la Real Cédula de 1522 otorgada por Carlos I y que pasó a ser la *Ley IX de la N. R. 1,10*.

(12) La sucesión legítima de los romeros o peregrinos –regulada en los Fueros de la Epoca Altomedieval (TOMAS Y VALIENTE, F. “*La sucesión...*” págs. 204 y ss. En cuanto a los derechos del albergador, vid. GARCIA GONZALEZ, J. “*La mañería*” pág. 239)– aparece en la Ley XXXI del Título I de la Partida VI precisando que:

“e si por aventura tal heredero non viniere, o non pudiesse saber onde era el finado, devenlo todo dar e desprendre en obras de piedad, allí do entendieren mejor lo podrán fazer” (LOPEZ, G. “*Las Siete Partidas...*” glosa n.º 4 a la Ley XXXI del Título I de la Partida VI “No ergo bona peregrinorum, ut vacantia applicabuntur fisco: sed expenden- tur in piis causis arbitrio Episcopi”).

En cambio en el Fuero Real 4,24,3 se preveía que:

“si el romero muere sin manda, los Alcaldes de la Villa do muriere, reciban sus bienes, e cumplan de ellos lo que fuere menester a su enterramiento, e lo demás guardenlo, e fáganlo saber al rey, y el rey mande lo que tuviere por bien”.

(13) Vid. Instrucción citada en el texto apartados 7.º y 8.º en *No. R. 10,22,4*.

(14) Como atestigua la *Real Orden de 31 de marzo de 1783* citada en *N. R. 10,22,6*.

(15) *N. R. 10,22,7-8 y 9*.

solos efectos de su tratamiento fiscal: “ambos eran considerados como rentas reales de análogo destino, bien fuera éste la Cruzada (con los Austrias) o bien la construcción de caminos (con los Borbones). Pero eso no quiere decir que se confunda expresamente el título de adquisición de unos bienes y otros, o que se considere a los *ab intestatos* como una especie de mostrencos” (16).

Me atrevería a afirmar, yendo más allá, que no se confunden dichos títulos porque es una cuestión que no preocupaba a los Reyes Borbones: no se prejuzga el título jurídico de adquisición. En estas disposiciones se señala que los bienes deben destinarse a la Cámara Real, por mejor decir, a la Hacienda regia fuera cual fuera el título de adquisición de los mismos. Sólo se tiene en cuenta el fin último de dichos bienes. Luego, por tanto, los bienes vacantes o mostrencos (también los tesoros) se adquieren *ex lege* por la Hacienda real, y los *ab intestatos* a título de heredero (17). Pero, además, entiendo, que solapadamente, exis-

(16) TOMAS Y VALIENTE, F. “*La sucesión...*” cit. pág. 235.

(17) Nótese que en la Partida 6,13,6 se alude expresamente al título jurídico adquisitivo de las herencias intestadas por el Rey: “...heredará todos sus bienes la Cámara del Rey”. La cuestión del título jurídico de adquisición de los *ab intestato* tiene dos piedras de toque: la primera de ellas entronca directamente con el Derecho romano y, concretamente, con las leyes augústeas [“*Lex Iulia de maritandis ordinibus*” (18 a. C.) y la “*Lex Papia Poppaea*” (9 d. C.)], la segunda conecta con la ausencia de mención de dicho título jurídico en el Fuero Real. En Derecho romano aquella atribución patrimonial que no podía ser adquirida debido a los impedimentos legales que establecía la *Lex Iulia et Papia Poppaea* constituía el llamado *caducum* [Ulpiano define el “*caducum*” en el siguiente sentido: “...appellatur quod quis sibi testamento relictum, ita ut iure capere possit, aliqua causa non ceperit, ...veluti ceciderit ab eo” (*Eptome Ulpiano XVII. I*)] y, en defecto de determinados sujetos, revertía en las arcas del *Aerarium Populi Romani* que, con posterioridad, devino el *Fiscus Caesaris* [En la *herencia testamentaria*, el “*caducum*” era atribuido según el siguiente orden: primero, los herederos “qui in eo testamento liberos habent” (se trataba de un acrecimiento independiente del criterio de la “*coniunctio*”, vid. BIONDI, B. “*Istituzioni...*”, pág. 658, de ahí que en su obra “*Sucesión...*”, pág. 146, el mismo autor afirme que la atribución de los “*caduca*” no tiene lugar según los principios normales del derecho de acrecer sino como un premio a favor de las personas y en el orden en que la ley lo indica; también, Samper, F. “*Sobre el destino...*” pág. 18); segundo, los legatarios “qui in eo testamento liberos habent”, (adquisición que según Ulpiano se verificaba “*ex lege*”; vid *Eptome Ulpiano XIX, 17*) y tercero, el *Fiscus*. La atribución se realizaba a los herederos y legatarios que fueran “*patres*”. (Vid. VOICI, P. “*Diritto...*”. V. I pág. 447). El mismo régimen se seguía para los legados (VOICI, P. “*Diritto...*”. V. I, cit. págs. 446 a 448). No obstante, estas leyes no se aplicaban a determinadas categorías de personas que restaban dentro del “*ius civile*” antiguo. Tales eran: *ascendentes y descendentes hasta el tercer grado*. (Vid. VOICI, P. “*Diritto...*”. V. I, cit. pág. 445; ARIÁS RAMOS, J.; ARIAS BONET, J. A., “*Derecho...*”. T. 11, págs. 851-852; BIONDI, B., “*Sucesión...*”, cit. pág. 144)]. La adquisición por éste

tía otro fin implícito: sufragar la deuda pública debida a las continuas guerras en que intervenía España. No en vano, el reinado de Carlos IV y de su valido Godoy debe enlazarse con la primera operación desvinculadora y desamortizadora, así como con el Informe sobre la Ley Agraria de Gaspar Melchor de Jovellanos.

En el epicentro del proceso desamortizador y desvinculador español se sitúa la Ley de adquisiciones a nombre del Estado de 9-16 de mayo de 1835. De ahí que se pueda afirmar, sin ápice de confusión, que el espíritu que informaba a aquella normativa se reprodujera en ésta complementando de esta suerte la fase des-

era una adquisición *ope legis*. Gregorio López al glosar la P 6,13,6 recuerda la Constitución de Teodosiano intitulada "De Bonis Vacantibus et de Incorporatione" (C 10,10,4) que aludía expresamente a los *caduca*. Sin embargo, pese a dicha concordancia no es posible sostener la adquisición *ope legis* de las herencias intestadas por la Cámara regia por varias razones:

i) la legislación augústea fue abolida por Justiniano ("Constitutio de caducis tollendis") el cual estableció un régimen sucesorio intestado preludeo del que aparecerá, no sin modificaciones, en los Códigos civiles del área latina;

ii) no existe ninguna huella del *caducum* en el Código Alfonsino, lógica consecuencia de la afirmación anterior;

iii) el presupuesto de la adquisición del *caducum* por el *Fiscus Caesaris* es diferente del presupuesto de la adquisición por la Cámara real de los *ab intestatos*;

iv) Gregorio López recoge la afirmación de Baldo degli Ubaldis según la cual "titulus pro derelicto, non habet locum in hereditate vacante" (López, G. cit. "Las Siete Partidas..." glosa n.º 1 a la Ley XLIX, Título XXVIII, Partida III);

v) Conocido es que el Derecho romano que se recoge en las VII Partidas es aquél que se recibe en el Medievo y, por tanto, glosado por los Doctores de la época. Fueron éstos los que consideraron que el *Fiscus* adquiriría los *ab intestato* a título de heredero lo que abunda en pro de tal consideración.

En cuanto al segundo extremo señalado debe advertirse que el Fuero Real 3,5,4. preveía que:

"Si el home que muriere no hobiere parientes ningunos e ficiere manda de sus cosas, derecho en que se cumpla la manda, segund la fizo: e si no fiziere manda, háyalo todo el rey".

DIAZ DE MONTALVO concuerda esta Ley con la ya citada constitución "De Bonis Vacantibus et de Incorporatione" (DIAZ DE MONTALVO, A. "El Fuero Real de España..." en la glosa c) "El Rey". También concuerda con esta disposición de Teodosiano en la glosa a) "si el home, parientes", por lo que semejantes consideraciones a las ya observadas respecto del Código Alfonsino deben hacerse en relación con el texto del Fuero Real transcrito. De otra parte, el llamamiento al Rey se hace en último lugar pudiendo ostentar en tal caso la consideración de heredero, al igual que en las Partidas, si consideramos que ambas obras legislativas de Alfonso X reproducen los mismos principios sucesorios [vid. en contra la opinión de DE LOS MOZOS ("La sucesión...", pág. 407), si bien, a mi modo de ver, incurre en una petición de principio. Un estudio detenido de esta rica problemática puede verse en NAVAS NAVARRO, S. "La sucesión legítima del Estado y de la Generalidad de Cataluña. *¿iure imperii o iure haereditate?* (De su origen histórico a la Constitución Española de 1978)", Inédito].

vinculadora y abolicionista de los señoríos. Es más, se pueden encontrar dos enlaces directos.

El primero de ellos asciende a 1811. Es en esta época en la que se da un mayor apogeo del derecho de reversión y de incorporación de los bienes –señorío territorial (art. 5 del Decreto de 1811)– a la nación, ahora bien no se promulga una ley que regulara, exclusivamente, este tipo de actos. No obstante, sí se constata la presencia de un Expediente de Ley General de Incorporación(18). En los bienes que debían ser incorporados a la nación se planteó cuál fuera la naturaleza jurídica de esta reversión(19). Con la Ley de Mostrencos esta temática aparece

(18) Citado por MOXO, S. en *“La disolución...”* pág. 73.

(19) Las excesivas mercedes que se realizaron con los Trastámaras y las enajenaciones con los Habsburgos de los bienes propios de los Soberanos como también de aquellos afectos a la Cámara real provocaron la necesidad de arbitrar medios para paliar la situación desastrosa de la Hacienda. Bienes que ya fueran donados o enajenados entraban a formar parte de los patrimonios vinculados. La situación a la que, progresivamente, iba llegando la Corona era paupérrima [Sempere y Guarinos, J. manifiesta, claramente, esta problemática señalando que “...se multiplicaron los feudos perpetuos, de tal modo, que en el año de 1312 no pasaban las rentas de la Corona de un millon y seiscientos mil maravedíes, quando se necesitaban para las cargas ordinarias mas de nueve millones, siendo la causa principal de tanta pobreza por los muchos lugares y villas que se habían dado en heredamiento” (*“Historia...”* 1.ª edic. pág. 168-169)]. Ante la misma los propios reyes establecieron diferentes mecanismos para “incorporar” los bienes donados o concedidos, e incluso, en algunos casos usurpados por los señores o adquiridos mediante la “saisie féodale”. Algunos de ellos se incorporaban por herencia intestada –si bien era infrecuente– otros por confiscación y la mayoría de ellos mediante un derecho de reversión, para lo cual, muchas veces, se atendía a la *Carta de concesión* [La Ley III del Título XVIII del Ordenamiento de Alcalá señala que en cuanto a las concesiones debía estarse a “...las palabras de la condición fuere contenido...” suponiendo una derogación del principio de la inalienabilidad de las regalías contenido en la *P 2,15,5*. (En este sentido, GARCIA DE ENTERRIA, E. *“Dos estudios...”* pág. 59)] de los mismos y, en un momento posterior, a los *títulos de adquisición*. Esta vía de incorporación de bienes a la Corona seguirá siendo utilizada por los monarcas e incluso por las Cortes en los periodos constitucionales con la velada intención de paliar su penuria económica.

En los albores de la disolución del régimen señorial, con las Cortes gaditanas se insiste en la existencia de un derecho eminente de los Soberanos en “rehaber todo lo enajenado”. Pese a la reiteración de este derecho eminente, se busca el mecanismo técnico-jurídico que permita revertir los bienes a la Corona. La configuración jurídica de este derecho de reversión es variada: desde ser considerado “reivindicaciones anómalas” (PACHECO, F. *“Comentario...”* pág. 41) a sostener que toda enajenación de bienes contenía, implícitamente, un “pacto de retro” [GARCIA HERREROS nos dirá, en las deliberaciones que tuvieron lugar en las Cortes de Cádiz con motivo de la abolición de los señoríos, que “todo lo que se ha cedido o vendido por la nación, lleva consigo el pacto de retro. Estas enajenaciones son una especie de empeños que sólo debían durar mientras que a los dueños se les devolvían los caudales o auxilios que suministraban al estado, que no pudiendo devolvérselos, les concedía el uso de estas alhajas, pues para esto sólo tenían facultad los que las enajenaron. Estas son las enajenaciones. En cuanto

solucionada, la adquisición es *ex lege*(20). El propio título de la ley así lo corrobora. Pero esta adquisición "ex lege" descansa en un doble supuesto normativo. Así preceptúan los arts. 1 y 3 que corresponden al Estado "los bienes semovientes, muebles e inmuebles, derechos y prestaciones siguientes: 1.º los que estuvieren vacantes y sin dueño conocido por no poseerlos individuo ni corporación alguna" y "también corresponden al Estado los bienes detentados o poseídos sin título legítimo, los cuales podrán ser reivindicados con arreglo a las leyes comunes", respectivamente.

¿Cuáles son estos bienes?, por mejor decir, ¿en qué bienes pensaba el legislador cuando redactó la Ley? (téngase en cuenta que era la primera Ley que se elaboraba en este sentido). *Bienes vacantes o sin dueño conocido* son aquellos que se desconocía su pertenencia dada la incertidumbre en cuanto a sus linderos y

a las donaciones, éstas deben cesar de todo punto, pues bien recompensados pueden estar ya los méritos que las motivaron, si acaso las hubo para ello. Todo lo que resulte de los títulos, privilegios o llámanse como se quiera, nunca son más que unas meras escrituras. En ellas, si la presentan, se verá el motivo con que adquirieron estas gracias, y según resulte de este examen se les reintegrará en numerario; bien entendido que este reintegro se hará cuando las circunstancias lo permitan" (MOXO, S. "La disolución...", cit. págs. 17 y ss.]. Estas opiniones terminan cristalizando en la legislación de abolición de los señoríos, en concreto, de los señoríos territoriales que a tenor del art. 5 del Decreto de 6 de agosto de 1811 debían incorporarse a la nación. En la legislación posterior se siguen dejando a salvo los casos de reversión o de incorporación (Art. 2 de la Ley de 26 de agosto de 1837 sobre abolición de los señoríos y art. 9 de la Ley de 19 de agosto de 1841 sobre abolición de las vinculaciones). Para decidir la incorporación o no a la nación se debía estar a lo que resultara de los títulos de adquisición de tales bienes. El art. 5 del Decreto antes citado explicitaba que:

"Los señoríos territoriales y solariegos quedan desde ahora en la clase de los demás derechos de propiedad particular, si no son de aquellos que, por su naturaleza, deban incorporarse a la nación, o de los en que no se hayan cumplido las condiciones con que se concedieron, lo que resultará de los títulos de adquisición" (Vid. art. 2 de la Ley de 3 de mayo de 1823 sobre abolición del régimen señorial y art. 2 de la Ley de 26 de agosto de 1837 que mitiga la rudeza del precepto honónimo de la Ley de 1823).

(20) VALLADARES RASCON, E. "La ley..." pág. 390. La autora sustenta la misma tesis para la regulación que, actualmente, hacen los arts. 21 y 22 de la Ley de Patrimonio del Estado de 1964. En cuanto a la interpretación de este texto legal como adquisición *ope legis* por parte del Estado de los conocidos bienes mostrencos, vid. voz "Bienes mostrencos". T. III en NEJ Seix, pág. 377; MOLINER NAVARRO, R. voz "Ocupación de Bienes" T. XVIII en NEJ; Seix, pág. 348; LACRUZ BERDEJO, J. L., "Elementos...". T. III V. I. 1.ª parte, pág. 131; DIEZ-PICAZO y GULLON, "Sistema...". V. III, pág. 206; ALBADALEJO GARCÍA, M., "Derecho...". T. II.I V. I, pág. 322; GARCIA CANTERO, G., "La adquisición...", págs. 64 y 68 y ss.; PANTALEON PRIETO, F., "Comentarios al art. 610 Cc" en EDERSA. T. VIII, pág. 135 y nota a pie de página n.º 233; BAYONA DE PEROGORDO, J. J. "El Patrimonio..." pág. 243; GONZALEZ-BERENGUER, J. L., "La Ley de Bases...", pág. 91; VANALLOCHA BELLVER, F. J., "Estudio...", pág. 32.

cuya determinación no se derivaba de los títulos justificativos del dominio. Pero, además, no deben estar poseídos por "individuo o Corporación alguna". En cambio, *bienes detentados o poseídos sin título legítimo* son aquellos poseídos por los señores sin tener su causa en los documentos de adquisición.

Precisamente, la expresión título legítimo es un resabio de la abolición de los señoríos, de aquella previa presentación de los títulos originales de adquisición de los mismos(21). A la que se

(21) En virtud del art. 5 del Decreto de 6 de agosto de 1811 los derechos que los señores tuvieran sobre sus tierras quedaban convertidos en propiedad particular. Desaparecida la relación de vasallaje (el art. 4 señala "quedan abolidos los dictados de vasallos y vasallaje..."), la relación entre señor y campesino quedaba transformada en una relación propietario-no propietario de la tierra. Dentro de los diversos grupos de problemas que planteó el Decreto de 1811, así como la normativa posterior que en los períodos constitucionales secundaba esta dirección (MOXO, S., "*La disolución...*" a lo largo de su obra), debe remarcar un concreto. En estos términos se interroga SALVADOR DE MOXO, "¿deben los señores presentar sus títulos como requisito previo para obtener tal reconocimiento (convertirse en propietarios y así gozar de los derechos que les reservaba el Decreto abolicionista)? o por el contrario ¿serán los pueblos o antiguos vasallos quienes deberán acreditar que los derechos que el antiguo señor y nuevo propietario pretende percibir son de carácter jurisdiccional o en todo caso carece de título legítimo para exigirlos?" (MOXO, S., "*La disolución...*", cit. pág. 70; GUTIERREZ FERNANDEZ, B., "*Códigos o...*". T. II, págs. 144 y 160 "...no quedaba otro remedio que ver los títulos. ¿Y cómo? ¿se debía esperar a que los pueblos obligados a pagarlas lo resistiesen? O sin ellos pedirlo, en desgravo de los fueros de la Nación, ¿debía abrirse juicio público para su examen? He aquí el origen de nuevas dificultades"). Como es sabido el Decreto de 5 de agosto de 1811 pretendía abolir los señoríos jurisdiccionales (art. 1) para ser incorporados a la nación. Junto a éstos también se incorporaban los señoríos territoriales que, a tenor del transcrito art. 5, sean "por naturaleza" incorporables o en los que no se han cumplido las condiciones con base en las cuales se concedieron (MOXO, S., "*La disolución...*", cit. pág. 58, considera que estos señoríos son los "señoríos ilegítimos o con vicio de origen" de acuerdo con el art. 1 y 14 del Decreto). En cuanto a estas dos últimas clases se debía estar a lo que derivara del título de adquisición.

El caballo de batalla, por tanto, a que dio lugar la ley abolicionista fue la necesidad o no de la presentación de dichos títulos, quiénes podían exigir esta presentación y si mientras se verificaba la incorporación o no de estos señoríos territoriales los campesinos y labriegos debían seguir pagando o realizando las prestaciones ya fueran de carácter real o personal.

La cuestión que a nosotros nos interesa es la situación de aquellos señores que no pudieran presentar los títulos documentales justificativos de sus derechos sobre la tierra (piénsese que muchos se habían perdido a lo largo de los siglos) o bien porque no bastaran para amparar sus pretensiones [Las posibles causas de oposición de los señores a la presentación de los títulos obedecían, según Moxó, a:

- la inexistencia o caducidad o frecuente falta de precisión respecto a los derechos donados.
- una cuestión de práctica forense, radicada en el juego de presunciones y en la atribución de la carga de la prueba ("*La disolución...*", cit. pág. 73)]. ¿Cuál era, pues, su situación jurídica? Debe tenerse presente, además, que muchas veces, los linderos entre las heredades eran confusos y que los señores habían acaparado, incluso, bienes comunales integrándolos en su señorío jurisdiccional-territorial.

podría añadir la idea de la no posesión “por Corporación alguna”, locución ésta que parece hacer referencia a todas aquellas instituciones que tenían la mayor parte de bienes raíces del país amortizados y que desaparece en la actual Ley de Patrimonio del Estado (art. 21.1).

La problemática que planteamos debe verse a la luz de todas las disposiciones abolicionistas. En general, una de las cuestiones que deja en la sombra, el Decreto de 1811, es ésta.

A tenor del art. 5 la no presentación de los títulos impedía la transformación de los señoríos territoriales en propiedad particular. Su presentación permitía este cambio, salvo que fueran de aquéllos que enumeraba dicho precepto a cuyo fin debía llevarse a cabo un examen minucioso de los documentos justificativos del dominio. De dicha comprobación bien podía resultar que se poseyeran bienes raíces que fueran “detentados o poseídos sin título legítimo” (art. 3 de la Ley de adquisiciones a nombre del Estado de 1835). Se trataría de señoríos viciados en su origen y que serían incorporados a la nación [En cuanto a los señoríos legítimos, mantiene Moxó, que era suficiente la presentación del título de egresión de la Corona para que la posesión legítima se transformara en propiedad particular “*La disolución...*”, cit. pág. 72)]. Luego, por tanto, la expresión “título legítimo” debe interpretarse en el sentido de completo supuesto de hecho de una adquisición derivativa de la propiedad.

No obstante, como he dicho, la cuestión no fue solventada por el Decreto de 1811. Deberá esperarse “a los tres llamados años” –con palabras de Benito Pérez Galdós (PEREZ GALDOS, B., “*El terror de 1824*”. Episodios Nacionales n.º 17, pág. 8)– para ver lo que sucedía con la presentación de los documentos. Las Cortes del Trienio Liberal elaboraron y publicaron la Ley de 3 de mayo de 1823. En ésta se establece la obligación de los señores de la presentación de los títulos de adquisición (art. 2) y si del examen resultaba ser que “se poseían sin título legítimo” quedaban incorporados a la nación.

Con el régimen liberal de María Cristina se publicó la última ley abolicionista, la Ley de 26 de agosto de 1837, con clara tendencia contemporizadora y moderadora [GUTIERREZ FERNANDEZ, B. afirma que “La Comisión buscaba un medio conciliatorio y tuvo por el más conveniente limitar á un solo caso la presentación de los títulos” (“*Codigos o...*”. T. II, cit. pág. 170)]. Ahora, la presentación de títulos sólo es aplicable a los señoríos solariegos o territoriales que hayan tenido señorío jurisdiccional (arts. 1 y 3) admitiéndose otro tipo de pruebas en ausencia de aquellos (arts. 3 y 9). En esta Ley puede apreciarse que no era ésta la vía para obtener bienes y rentas reales o cuando menos era inefectiva dada la necesaria comprobación de todos y cada uno de los títulos que se presentaran. Por otro lado, la operación desamortizadora ya se había iniciado siendo más rápida y contundente, mientras que la desvinculadora y supresora de los mayorazgos iba tocando a su fin. Estas ideas permiten afirmar a MOXO que “la precipitada y sectaria obra desamortizadora de Mendizábal, contrasta con la lenidad con que se procedió a la pretendida liquidación de los señoríos nobiliarios. Frente a la ruda confiscación de los edificios y tierras monacales, los antiguos y grandes señores territoriales conservarían –con el breve recorte de ciertos derechos, rentas y gabelas, algunas ciertamente simbólicas– casi indemnes sus extensas fincas, censos, palacios y dependencias. Si la clase nobiliaria sufrió, efectivamente, en sus intereses y en su fuerza, en el siglo XIX, poco se debió a la abolición señorial, régimen éste herido ya por la política ilustrada de los Borbones. Hay que atribuirlo, en esencia, a otras causas; valga como ejemplo, la supresión de los mayorazgos; las nuevas normas hereditarias y el incipiente auge industrial. Mucho más afectarían éstas a la nobleza, como clase, que la supresión de los señoríos jurisdiccionales, a los que la Monarquía, especialmente en el siglo XVIII, había ido recortando facultades, tratando así de vaciar su contenido político y administrativo” (MOXO, S. “*La disolución...*”. cit. pág. 153).

Esta explicación de carácter histórico se corresponde con la interpretación de Derecho positivo que hace Pantaleón. A su juicio "poseedor con título legítimo, en la terminología de la Ley de Mostrencos, era sólo *la persona que había adquirido válidamente el inmueble de su propietario, o sea, el poseedor propietario*; y, correlativamente, cualquier detentador o poseedor no propietario del inmueble era detentador o poseedor del mismo "sin título legítimo", cuya presencia no podía impedir la adquisición del inmueble por el Estado si éste llegaba a estar carente de dueño". Por ello, convengo con este autor en que "título legítimo" designa "*el completo supuesto de hecho de una adquisición derivativa, que, junto al título definido en el artículo 1.952 (y, naturalmente, al modo), incluye también la titularidad del transmitente*"(22).

Por otro lado, es difícilmente pensable la existencia de bienes vacantes *pro derelicto* ya que éstos pertenecían en su mayor parte al estamento nobiliar ávido de tierras a fin de engrosar el patrimonio familiar.

El segundo enlace al que aludía se remonta a 1798 y a la creación de la Caja de Amortización de la Deuda Pública.

La Ley, como es suficientemente conocido, se intitula "de adquisiciones a nombre del Estado" y norma no sólo a los llamados bienes mostrencos o vacantes(23), sino también a los *ab intestatos* consolidando de esta suerte un modo de legiferar que pasará a la posteridad (en concreto, la LPE) y que fue principiado por Fernando VI y seguido por Carlos III. Precisamente, en

(22) PANTALEON PRIETO, F., "Comentarios al art. 610 Cc" en EDERSA T. VIII, cit. págs. 131-132 y 148-149. Vid. VALLADARES RASCON, E., "La ley..." (cit. pág. 406) considera que la expresión "título legítimo" hace referencia al "justo título" del art. 1952 Cc. Entiendo que esta interpretación cae por su base ya que la locución "título legítimo" se refiere al supuesto de hecho de una adquisición derivativa como evidencia su origen histórico, y que, por tanto, presupone la legitimación del transmitente.

(23) Nótese que no he aludido ni aludo a bienes vacantes y mostrencos sino que se ha sustituido la conjunción "y" por la conjunción "o". Convengo con PANTALEON PRIETO, A. F. en que la expresión "...vacantes y sin dueño conocido..." es una redundancia del propio texto legal. ESCRICHE, J. señala en su "Diccionario..." que bienes vacantes son aquellos inmuebles o raíces que no tienen dueño conocido (T. 11, pág. 104). De ello deduce PANTALEON PRIETO, A. F. que "lo que dicha norma atribuía al Estado era sencillamente los inmuebles sin dueño conocido (esto es, vacantes) por no estar poseídos por nadie" (cit. pág. 141, nota a pie de página n.º 238 en "Comentarios al art. 610" en EDERSA. T. VIII). Así pues, se trata de bienes inmuebles vacantes de posesión y cuyo dueño se desconoce.

la Exposición de Motivos del proyecto presentado por Nicolás María Gallery, a la sazón Ministro de Gracia y Justicia, y en el discurso pronunciado en defensa del mismo por el Sr. Torres Solanot, se hace referencia a la legislación de este último Soberano. El *leiv-motiv* –si se me permite este anglicismo– de la disertación de este último irá dirigido, justamente, contra esta legislación. Así lo sintetiza Tomás y Valiente “a) que el cálculo de aquél rey en cuanto a que estos bienes mostrencos y *ab intestatos* fuera un ingreso importante para la Hacienda real, era erróneo, b) que para lograr aumentar tales ingresos se había desprovisto de protección suficiente a la propiedad individual y a los derechos sucesorios familiares; c) que la jurisdicción especial creada al efecto era opresiva; y d) que el procedimiento para incrementar tales ingresos incluía el incentivo de la atribución de una parte alcuota de los bienes mostrencos o *ab intestatos* denunciados, al mismo denunciante, lo que había sido causa de pleitos ruinosos y de odios mezquinos”(24).

Detengámonos, aunque sea someramente, en cada uno de estos asertos. El primero de ellos no estaba lejos de la realidad ya que pese a las restricciones establecidas en la Cédula e Instrucción de 1786, el hecho de que existieran vinculaciones comportaba, básicamente, tres efectos: la imposibilidad de comerciar con los bienes, la inexistencia de bienes *ab intestato* y, en tercer lugar, la práctica inexistencia de bienes mostrencos o vacantes dada la carencia de libre disposición. El cálculo, ciertamente, era erróneo. Los ingresos importantes para la Hacienda real debían venir por otra vía y a ello contribuye la ley que estamos comentando(25).

El segundo trataba de “conciliar los intereses del Estado y sus derechos sobre los bienes vacantes o sin dueño,

(24) TOMAS Y VALIENTE, F., “*La sucesión...*”, cit. pág. 244.

(25) El Sr. Manuel José Quintana –presidente de la Comisión encargada de dictaminar acerca del proyecto de Ley de adquisiciones a nombre del Estado– en sesión desarrollada el 19 de enero de 1835 haciéndose eco de estas cuestiones, señaló que “un celo mal entendido en favor del fisco, y el deseo de encontrar medios abundantes con que aumentar los fondos destinados á la construccion y conservacion de los caminos,

con el respeto que se debía a los de propiedad y posesión de los particulares”. Palpita –o por lo menos parece que esté en la mente de los ilustres Próceres y Procuradores– la polémica derivada de la presentación de los títulos de adquisición de los señoríos para su incorporación a la nación o su conversión en propiedad particular(26). Intereses los del Estado que consistían en la amortización de la deuda pública, pues, justamente, los bienes que la misma ley enumeraba iban destinados a la Caja de Amortización de la Deuda Pública (art. 13). Es más, en la sesión celebrada el 26 de enero de 1835, el secretario del Despacho de Gracia y Justicia señalará que “la Caja de Amortización adoptará sus medidas, y tendrá buen cuidado de que en sus arcas ingrese todo el producto posible, sin hacer ningún dispendio inútil”(27).

El tercero de ellos se inserta como uno de los objetivos principales de la Ley de Mostrencos: “la abolición del fuero privilegiado de mostrencos y de sus tribunales de excepción” (jurisdicción especial creada por Carlos III) y que es un anticipo de lo que después proclamará la Constitución Española de 1837(28). Además de los posibles abusos que aquella cometiera.

fué lo que dió motivo á aquel desvio de las formas legales (se refiere a la organización del sistema de denuncias que establecía la Instrucción de 1786), y á la alteracion hecha en el derecho de suceder “abintestato”; pero la experiencia de los cincuenta años transcurridos ha hecho ver lo insuficiente de aquellos recursos para el objeto importante á que se destinaban, y que las inquietudes y vejaciones ocasionadas á los particulares han traído más perjuicio al estado que beneficio á las empresas de caminos...” (D.S. de 19 de enero de 1835 pág. 290 T. 1834- 1835).

(26) D. S. de 8 de abril de 1835 págs. 363-364 T. 1834-1835. Además *vid.* D.S. de 23 de diciembre de 1834 pág. 282 y D.S. de 19 de enero de 1835 pág. 290.

La polémica que se señala en el texto apareció, en cierta medida, zanjada en la propia Ley de Mostrencos, pues en su art. 4 se preceptuaba que “en esta reivindicación (alude a la del art. 3) incumbe al Estado probar que no es dueño legítimo el poseedor ó detentador, sin que estos puedan ser compelidos a la exhibición de títulos, ni inquietados en la posesión hasta ser vencidos en juicio”.

(27) D.S. de 28 de abril de 1835 pág. 340 T. 1834-1835.

(28) “Unos mismos Códigos regirán en toda la Monarquía, y en ellos no se establecerá más que un sólo fuero para todos los españoles en los juicios comunes, civiles y criminales” (“*Constituciones españolas*” Imprenta Nacional del Boletín Oficial del Estado Madrid 1986).

Vid. también los arts. 10, 16 y 17 de la Ley de Mostrencos.

El último punto justificativo de la reforma acoge una de las ideas expresadas en la petición que presentaron dieciocho Procuradores a las Cortes(29). Como es sabido la Instrucción de 1786 preveía una “recompensa” para aquél que denunciara al Fisco la existencia de bienes vacantes y de abintestatos. Aquélla consistía en la tercera parte del importe líquido obtenido de la venta de los bienes. Si hemos de creer a los expositores de la ley se trataba de prohibir a los denunciadores el ejercicio de las acciones del Fisco como interesados en esa tercera parte y que según la petición antes citada “preservaba á los propietarios de denuncias temerarias y calumniosas (...) para afligir y vejar á los pueblos”. Era ésta la intención declarada pero no cejo en el empeño de considerar que estas denuncias no sólo tenían la misión de obtener una parte de lo denunciado sino que además conllevaban el efecto de cuestionar los “títulos de adquisición” y la consiguiente paralización de las prestaciones –reales o personales– que se llevaban a cabo y, por otro lado, si se trataba de “fomentar la riqueza pública”, la tercera parte que se llevaba el denunciador era un “beneficio” que se alejaba de las arcas estatales, de ahí que se tratara de evitar tal salida.

Una de las cuestiones que más ha ocupado a la doctrina moderna es la relativa a la vigencia, si bien parcial, de la Ley de Mostrencos tras la entrada en vigor del Código civil. No

(29) “Señora: debiendo ser ilusorias cuantas providencias se tomen para promover la riqueza pública, mientras no se defina con claridad en las leyes el modo más ordinario de adquirir el dominio de los bienes raíces, preservando á los propietarios de denuncias temerarias y calumniosas, que son por desgracia las que se llevan al juzgado de mostrencos para afligir y vejar á los pueblos, de lo cual hay ejemplos tan funestos en cada uno de ellos, tenemos el honor de proponer al Estamento se sirva elevar a S. M. la petición siguiente:

Que con arreglo á lo prevenido en las leyes de Partidas se fije el término suficiente para prescribir el dominio de los bienes raíces contra el Fisco y cualquier corporación ó particular, y que se declare igualmente propio de la jurisdicción ordinaria el conocimiento sobre denuncias de bienes mostrencos y vacantes” (D.S. T. 1834-1835 de 13 de octubre de 1834).

obstante, soslayo este extremo dado que el mismo quedó zanjado tras la publicación de la Ley de Patrimonio del Estado(30) cuyo art. 19 en relación con los arts. 21 y 22 determinó, como es sobradamente conocido, la atribución *ope legis* de los bienes inmuebles vacantes al Estado(31).

A mi entender, merece, actualmente, mayor interés cuál sea la situación tras la publicación por una parte, de la Constitución Española, y, por otra, de la publicación de las Leyes de patrimonio de las Comunidades Autónomas y, singularmente, de la Ley de patrimonio de la Generalidad catalana habida cuenta que fue el art. 11 de ésta el que mayor polémica suscitó dando lugar a uno de los primeros pronunciamientos del Tribunal constitucional.

III. EL PATRIMONIO DEL ESTADO Y EL DE LAS COMUNIDADES AUTONOMAS. REFERENCIA AL ART. 132.3 CE

Conviene iniciarse en este extremo señalando previamente cuál es la concepción de patrimonio de la que aquí se parte dado que en la rúbrica de estas líneas empleo la expresión patrimonio en sentido amplio, es decir, no lo identifico con los conocidos "bienes patrimoniales".

(30) Texto articulado aprobado por Decreto 1022/1964, de 15 de abril en BOE n.º 98, de 23 de abril.

(31) El art. 19 de la LPE señala, a su vez, el llamamiento hereditario del Estado respecto de los *ab intestatos*, lo que ha permitido afirmar a dos insignes juristas que incluso, desde el ámbito administrativo se respeta la cualidad hereditaria del Estado [BADO-SA COLL, F. y PUIG FERRIOL, L. añaden que esta tesis viene confirmada por "el artículo 19 de la propia Ley al señalar que el Estado puede adquirir bienes y derechos, entre otros títulos, por los de herencia, legado y donación (n.º 3, artículo 19), así como también por ocupación (n.º 5, íd.), y si fuera cierto que el Estado adquiriría las herencias *ab intestato* en virtud de un acto de soberanía, no tendría razón de ser la citada disposición del n.º 3, art. 19, puesto que al decir el n.º 5 que el Estado puede adquirir bienes y derechos por ocupación, con ello se referiría también a las adquisiciones hereditarias de bienes que estuviesen vacantes por falta de herederos llamados por la Ley, lo cual en último término equivaldría a decir que adquiere tales herencias por ocupación en virtud de un «ius imperii» (anotaciones al "*Derecho de Sucesiones*" de Kipp, T. T. V V. I, pág. 67). Mi parecer al respecto en el estudio "supra" citado].

1. La noción de patrimonio cuando su titular es un ente público

La generalidad de la doctrina *iusprivatista* conviene en que patrimonio es aquel “*complejo de relaciones jurídicas que tienen un contenido económico, reducidas a la unidad por pertenecer a un mismo sujeto*”. Así contemplado, nos dice el profesor Lacruz que “no representa, en principio, un nuevo objeto de derecho, un concepto ontológico, sino una manera de contemplar bienes y deudas en su conjunto: un denominador común o concepto lógico, de valor secundario en la vida real (...), y al que se recurre por la ley para designar el conjunto de relaciones que van a ser objeto de administración separada, o responsabilidad, o computación a efectos de apreciar ganancias o pérdidas, etc.”(32).

Es, de otra parte, suficientemente, conocida la polémica surgida en torno a la noción de patrimonio originando diferentes corrientes doctrinales con sendas nociones teóricas del mismo. No es mi misión romper una lanza en tal lid(33). Bastará con ofrecer al lector mi punto de vista, de otra parte, sustentado ya por la doctrina. A mi juicio, no cabe establecer una escisión tajante y definitiva entre las diferentes concepciones teóricas de patrimonio. Este participa de notas características propias de cada una de ellas. De la teoría personalista en cuanto el patrimonio se predica de un sujeto que es su titular. Este se

(32) LACRUZ BERDEJO, J. L., en “*Elementos...*” T. IV. III cit. pág. 72; ALBALADEJO GARCIA, M., “*Derecho...*” T. IV. II, cit. pág. 79; Fadda y Bensa en anotaciones al Libro segundo del “*Dritto...*” de Windscheid. T. IV, pág. 195; CANDIAN, A., “*Instituciones...*” pág. 218; BIONDI, B. “*Los bienes*”, págs. 179-180; del mismo autor, la voz “*Patrimonio*” en NDI, pág. 616; PUIG FERRIOL, L., en “*Fundamentos...*” de Puig Brutau, J. T. IV. I 2.ª parte pág. 815; FERRARA, F., “*Trattato...*”, V. I. Parte I, pág. 871.

(33) Las distintas concepciones teóricas acerca del patrimonio pueden verse en COSSIO y CORRAL, A. de, “*La teoría...*”, págs. 127 y ss.; DE LOS MOZOS, J. L. voz “*Patrimonio*” en NEJ Seix. T. XIX, págs. 167 a 170. Una síntesis de los principios sobre los que se asienta la doctrina denominada personalista puede verse en Carbonnier, J. “*Droit Civil*”. T. III. Les Biens, págs. 15 a 17. Su crítica desde los postulados de la doctrina francesa, acogándose a una visión estrictamente finalista del patrimonio en PLANIOL, M.-RIPERT, G., “*Traité...*”. Les Biens. T. III, págs. 20 y ss.: “Ce qui crée, en effet, la cohésion entre les éléments composant les universalités dont il vient d’être question –cohésion qui justifie à la fois l’existence d’un passif propre et l’application de la subrogation réelle– c’est l’affectation desdits éléments a une destination particulière commune, et non pas la personnalité du titulaire”.

constituye en centro unificador de intereses, de un haz de relaciones jurídicas valiables económicamente(34). Siendo, por tanto, un conjunto jurídico cuyo centro polarizador es su titular, debe retenerse de la doctrina personalista que el sujeto sólo tenga un único patrimonio. O formulado de otra manera, sólo un patrimonio, *rectius*, el patrimonio es atribuido a su titular.

Desde el punto de vista de la corriente finalista, puede afirmarse que el patrimonio cumple unos determinados fines u objetivos queridos por la ley, entre los cuales, se ha puesto en primera línea el ser soporte de la solvencia de su titular. Ahora bien, la garantía que, para los acreedores, ofrece el patrimonio de su deudor, más que ser un fin en sí mismo es una de las funciones que puede desempeñar aquél. El *fin* del patrimonio –ha escrito, certeramente Cossío– “no puede ser otro que el fin de la personalidad”(35). En definitiva, está al servicio del “libre desarrollo de la personalidad” (art. 10.1 CE) manifestando así su carácter instrumental. Es desde esta perspectiva integradora y conciliadora de ambas tesis que se puede, a mi modo de ver, aprehender la noción de patrimonio(36).

(34) SANTORO-PASSARELLI, F., “*Dottrine Generali...*”, pág. 67.

(35) COSSIO y CORRAL, A. de, “*La teoría...*”, cit. pág. 150. Un par de páginas después nos dice: “en el fondo, si el sujeto de derecho merece personalidad en tanto en cuanto tiene unos fines jurídicos que cumplir, que le son impuestos por su misma naturaleza, y que implican, en último término, el pleno desenvolvimiento de su propia esencia, el bien jurídico, afectado a un fin humano –más o menos directamente– recibe ese destino no mediante una íntima exigencia, sino en virtud de un impulso que le es dado por el sujeto mismo a cuyos fines sirve. En una palabra, que está en una posición subordinada en relación al sujeto. Esta posición se explica plenamente en cada una de las relaciones jurídicas del hombre con las cosas, que pueden ser de mayor o menor intensidad, pero siempre subordinadas a aquel fin último, que es el fin mismo del derecho. Es, pues, más esta unidad de fines, que aquella postura de sujeción, por ellos condicionada, lo que explica la cohesión de los elementos patrimoniales” (*op. cit.* pág. 153. La negrita es mía); OTERO Y VALENTIN, J., “*La doctrina...*”, pág. 72 “...el destino patrimonial (...) no puede ser otro que satisfacer las necesidades personales, de todo género, de sus titulares, siendo de carácter individual...”.

(36) “Una y otra tendencia, en su unilateralidad, conducían a abstracciones inútiles, lejanas de la realidad viva que trataban de aprisionar en sus conceptos. Esto nos hace pensar que una ponderada síntesis de este doble aspecto de la teoría del patrimonio, tal vez pueda llevarnos a una concepción unitaria que, aprovechando ambas enseñanzas, las reduzca a los límites estrictos impuestos por la realidad jurídica” (COSSIO Y CORRAL, A. de, “*La teoría...*”, cit. pág. 150). Así parece entenderlo, también, LACRUZ BERDEJO, J. L., en “*Elementos...*”. T. IV. III, cit. pág. 71; DE LOS MOZOS, J. L., voz “*Patrimonio*”, en NEJ Seix. T. XIX. cit. pág. 170; PUIG FERRIOL, L., en “*Fundamentos...*”, de Puig Brutau, J. T. IV. I 2.ª parte, cit. págs. 817 a 819.

La noción de patrimonio, anteriormente ofrecida, es aplicable cuando se hace referencia al Patrimonio del Estado⁽³⁷⁾. El conjunto de relaciones jurídicas valorables económicamente es predicable de un sujeto titular: el Estado que actúa con personalidad jurídica única⁽³⁸⁾. Constituyen su patrimonio único⁽³⁹⁾

(37) Esta noción no es ajena a nuestra historia, pues, era el Rey el que ostentaba la titularidad del patrimonio y éste era único condensando diferentes grupos de bienes. Los bienes de que gozaban los reyes podían ser de dos clases. Una estaba integrada por los bienes propios heredados, comprados o adquiridos por donación o industria y de los cuales sus titulares podían disponer libremente. La otra era la constituida por los bienes reales que estaban afectos a la Corona. Ambos conformaban el Patrimonio real. Los primeros eran de libre disposición, mientras que los segundos eran imprescriptibles e inalienables (SEMPERE Y GUARINOS, J., *"Historia..."*, 1.ª edic., cit. pág. 126. GUTIERREZ FERNANDEZ, B., *"Códigos o..."*. T. II, cit. pág. 29; ESCRICHE, J., *"Diccionario..."*. T. II, cit. pág. 99; MARTINEZ ALCUBILLA, M., *"Diccionario..."*. T. XII, pág. 65; MARTI Y DE EIXALA, R., SANPONTS y BARBA, I. y FERRER Y SUBIRANA, J., *"Las Siete Partidas..."*. T. II, págs. 753-754. COLMEIRO, M., *"Elementos..."*, págs. 85-86 y 245; OTERO Y VALENTIN, J., *"La doctrina..."*, cit. pág. 197. Más datos en mi estudio supra citado).

(38) Referido a las Comunidades Autónomas señala MARTIN QUERALT, J., que "es lógico inferir la necesidad de que las Comunidades Autónomas sean titulares de un determinado patrimonio, en cuanto que el mismo no es más que una proyección -básica- de su propia personalidad jurídica, reconocida por la Constitución" (*"La institucionalización..."*, pág. 154).

(39) Acoge la unidad de los conceptos jurídicos para las diferentes ramas del ordenamiento jurídico y ello le lleva a negar el carácter de patrimonio al instituto jurídico conocido habitualmente como Patrimonio del Estado, BAYONA DE PEROGORDO, J. J., (*"El patrimonio..."*, cit. págs. 12 y 13; especialmente pág. 17). Importa también esta noción de patrimonio, al ámbito del Derecho Financiero, Sainz de Bujanda, para considerar que lo que se conoce como Patrimonio del Estado, esto es, los bienes patrimoniales, no se corresponde con la noción de patrimonio sino con uno de los recursos (elemento patrimonial) que tiene la Hacienda para hacer frente, indiscriminadamente, a los gastos públicos (SAINZ DE BUJANDA, F., *"Lecciones..."* págs. 129-130; de forma preclara sintetiza esta tesis en su obra *"Sistema..."*: "Por patrimonio del Estado no ha de entenderse tan sólo el régimen jurídico que, en el ordenamiento positivo español, corresponde a una determinada categoría de bienes -los llamados patrimoniales-, ni siquiera a la totalidad de los bienes de pertenencia pública -incluidos los demaniales-, sino, como hemos propuesto en nuestra definición (se refiere al concepto de Derecho financiero), al núcleo de normas y de principios que integran el "recurso financiero patrimonial", concebido como fuente generadora de ingresos públicos a través de relaciones jurídico-personales, surgidas en el ámbito del Derecho privado y asumidas actualmente en el ámbito del Derecho público, como instrumentos puestos al servicio del interés general. La referencia al patrimonio del Estado aparece justificada para aludir, en nuestro ordenamiento, a un determinado sector de bienes y de relaciones jurídico-reales, que constituyen "un componente" del recurso financiero patrimonial, sin que, por tanto, sea posible confundir el todo con la parte..." (*"Sistema..."*. T. IV, II, págs. 290-291). Vid. FERREIRO LLAPATZA, J. J., *"Curso..."*, págs. 20 y 186; VANACLOCHA BELLVER, C., *"Estudios..."*, cit. pág. 27; ROMANI BIESCAS, A., *"Las funciones..."*, pág. 220; SIMON ACOSTA, E., *"Apuntes sobre..."*, pág. 235, nota a pie de página n.º 2; FALCON Y TELLA, R., *"La finalidad financiera..."*, pág. 350; OTERO Y VALENTIN, J., *"La doctrina..."*, cit. págs. 58-59.

Debe añadirse que esta consideración amplia de Patrimonio del Estado -por contraposición a aquella estricta que sostiene que dicha expresión se refiere exclusivamente a bienes patrimoniales- incluye a los bienes demaniales o de dominio público, ya que son

y persigue unos fines que son los propios de su titular y a los cuales se subordina (art. 128.1 CE): "...desempeña, en el seno del Estado, una función instrumental, que admite grados diversos y se concreta en diferentes modalidades, según la naturaleza y destino de los recursos que la integran (se refiere a la Hacienda pública), pero cuyo fin es siempre el mismo: hacer posible la existencia del Estado y el cumplimiento de los fines que el mismo persigue"(40). En este sentido, es el art. 2 de la Ley 11/1977 de 4 de enero General Presupuestaria(41) el que se corresponde con dicha noción:

"la Hacienda Pública, a los efectos de esta ley, está constituida por el *conjunto de derechos y de obligaciones de contenido económico cuya titularidad corresponde al Estado o a sus organismos autónomos*".

La noción de patrimonio, así entendida, se extiende hasta coincidir con aquélla de Hacienda Pública(42).

No se corresponde, en cambio, el artículo primero de la LPE el cual centra su atención, exclusivamente, en los elementos que

un recurso susceptible de generar ingresos (SAINZ DE BUJANDA, F., "*Lecciones...*", cit. pág. 135, también en "*Sistema...*". T. IV. II, cit. pág. 264; FERREIRO LAPATZA, J. J., "*Curso...*", cit. págs. 196-197).

(40) VICENTE-ARCHE DOMINGO, F., "*Hacienda pública...*", pág. 103.

(41) BOE n.º 7, de 8 de enero.

(42) BAYONA DE PEROGORDO, J. J., "*El Patrimonio...*", cit. pág. 22. Con base en el art. 2 LGP, GARRIDO FALLA, F. sustenta una concepción amplia de la Hacienda Pública: "Esta expresión, evidentemente amplia, incluye, de una parte, los llamados derechos fiscales (consecuencia del ejercicio de la potestad tributaria), de otra, el dominio en sentido estricto o titularidad de cosas corporales o incorporales" ("*Comentarios...*", dirigidos por ALBALADEJO GARCIA, M. ÉDERSA. T. V V. I, pág. 67). VICENTE-ARCHE DOMINGO, F. ofrece una definición de Hacienda pública que coincide con la de patrimonio de acuerdo con el art. 1 de la Ley de Administración y Contabilidad de la Hacienda pública: "la Hacienda pública es (...) una organización de recursos o medios destinados de modo permanente a un fin determinador. "Esta definición legal refleja sin duda la configuración jurídica de la Hacienda pública, o Derecho financiero, como el sistema de las relaciones patrimoniales que se refieren al Estado..." ("*Hacienda pública...*", cit. pág. 103 y nota a pie de página n.º 10; también en pág. 125).

El inconveniente que se puede presentar a esta noción deriva del propio precepto transcrito. En éste se señala "...a los solos efectos de esta ley..." con lo cual parece que más allá de la LGP no se pueda sustentar la concepción amplia de Patrimonio del Estado y debemos atenernos a una concepción estricta que lo identifica con los conocidos bienes patrimoniales. A mi modo de ver, la noción amplia no deriva directamente del art. 2 sino de la noción general de patrimonio, la norma en cuestión se limita a plasmar legalmente un concepto doctrinal incidiendo, por lo demás "en el defecto, cada

lo componen. Se trata de una enumeración y no de un concepto omnicomprendido que condense a todos los bienes de titularidad pública(43). Su virtualidad se cifra en establecer un criterio distintivo entre bienes de dominio público y bienes patrimoniales según se hallen afectos o no “al uso general o a los servicios públicos” y, consecuentemente, la aplicación de un régimen jurídico determinado.

En este sentido, tenemos que es el art. 2.1 de la Ley 10/1982 de 12 de julio, de finanzas públicas de Cataluña(44) el que se corresponde con la noción de patrimonio ofrecida anteriormente, si bien con mayor rigor técnico-jurídico la expone el art. 2 de la LGP:

“Integra la Hacienda de la Generalidad *el conjunto de los ingresos y de las obligaciones económico-financieras que le correspondan*”.

2. *La autonomía financiera y la normación del Patrimonio por las Comunidades Autónomas*

La Constitución Española dispone en su artículo 132,3 que:

“Por ley se regularán el Patrimonio del Estado... su administración, defensa y conservación”.

En él se establece una reserva de ley para regular el Patrimonio y no, en cambio, una competencia exclusiva del Estado que

vez más frecuente en nuestra legislación, de redefinir conceptos de aplicación general a los solos efectos (...) de un sector del ordenamiento, ignorando o dando la espalda a su consideración unitaria, con lo que se propicia, innecesariamente, una diferenciación sectorial que pone en grave peligro su coherencia interna y su claridad” (FERREIRO LAPATZA, J. J., “*La Hacienda...*”, págs. 74-75. La afirmación del autor es a propósito de la literalidad del art. 5 de la Ley orgánica de financiación de las Comunidades Autónomas. Hacia un Derecho público patrimonial ensamblado con el Derecho privado patrimonial, vid. Sainz de Bujanda, F. “*Sistema...*”. T. I V. II, cit. pág. 254.

(43) La Exposición de Motivos de la Ley de Bases de Patrimonio del Estado de 24 de diciembre de 1962 señala que “aun conociendo los peligros que entraña toda definición, la base primera aborda la del concepto de Patrimonio del Estado siguiendo un criterio descriptivo”.

(44) DOGC n.º 2421 de 21 de julio de 1982.

le legitime para regular el Patrimonio en general. Así lo ha visto el Tribunal Constitucional en su sentencia de 58/1982, de 27 de julio, precisando que "...no es ciertamente una norma atributiva de competencia, sino una reserva de Ley, es decir, al tiempo, un mandato al legislador de regular el régimen jurídico del Patrimonio del Estado y del Patrimonio nacional, de su «administración, defensa y conservación» y una interdicción al Gobierno, como titular de la potestad reglamentaria (artículo 97 CE), de proceder a una regulación «praeter legem»..."(45). La norma atributiva de competencia al Estado en *materia patrimonial* es la del art. 149.1.14.º CE según la cual el Estado tiene competencia exclusiva en materia de "Hacienda general y Deuda del Estado". Efectivamente, es él el único que "en cuanto ejerce el poder financiero de toda la Comunidad y sobre toda la Comunidad, tiene competencia exclusiva para regular la Hacienda General (art. 149.1. 14 de la Constitución), pudiendo determinar, por tanto, libremente su sistema de ingresos y gastos sin más limitaciones que el respeto a las normas constitucionales y, por tanto, a la autonomía financiera de las Comunidades autónomas"(46), lo cual lleva a la siguiente afirmación.

Se dispone una reserva de ley para regular el Patrimonio del Estado contemplado no como organización jurídico-política sino como poder «central»(47). Y, ello, considero que no puede entenderse de otra manera pues, la propia Carta constitucional

(45) BJC, 1982. El texto transcrito puede encontrarse en el Fundamento jurídico primero. Véase el Fundamento jurídico tercero de la STC 85/1984, de 26 de julio (BJC n.º 39 de julio de 1984) que resuelve el recurso de inconstitucionalidad n.º 191/1982 planteado por el Presidente del Gobierno contra la Ley del Parlamento Vasco 2/1982, de 11 de febrero, que autorizaba al Gobierno Vasco a enajenar el «Colegio Menor Pascual de Andagoya». En esta última sentencia se repiten, sustancialmente, las argumentaciones del fallo constitucional mentado en el texto.

(46) FERREIRO LAPATZA, J. J., "La Hacienda...", cit. pág. 18. Respecto al poder financiero, téngase presente la distinción -quizá, un tanto aséptica- entre poder financiero originario y poder financiero derivado (del mismo autor, "Curso..." cit. pág. 106; SAINZ DE BUJANDA, F., "Lecciones...", cit. pág. 76; MARTIN QUERALT, J., "La institucionalización...", cit. págs. 125 y ss.).

(47) No es desconocido esta situación para el Tribunal Constitucional que en su Sentencia de 28 de julio de 1981 ha afirmado que "el término Estado es objeto en el texto constitucional de una utilización claramente anfibológica. En ocasiones (así, arts. 1.º, 56, 137 y en la propia rúbrica de su título VIII, por mencionar sólo algunos ejem-

consagra la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas para la gestión de sus intereses (art. 137 en relación con el art. 156.1). Autonomía financiera que es correlato de su autonomía política(48) comprendiendo la normación de su propio Patrimonio, entendido éste como un recurso financiero susceptible de generar una serie de ingresos a los cuales la propia legislación denomina ingresos de Derecho Privado(49). En esta dirección, el art. 157.1 CE señala que uno de los recursos de que disponen las instancias autonómicas son los “rendimientos procedentes de su patrimonio e ingresos de Derecho privado” (letra d).

plos) el término Estado designa la totalidad de la organización jurídico-política de la nación española, incluyendo las organizaciones propias de las nacionalidades y regiones que la integran y la de otros entes territoriales dotados de un grado inferior de autonomía; en otras, por el contrario (así, en los arts. 3.º 1, 149 y 150), por Estado se entiende sólo el conjunto de las instituciones generales o centrales y sus órganos periféricos, contraponiendo estas instituciones a las propias de las Comunidades Autónomas y otros entes territoriales autónomos. Esta contraposición, que puede originar algún equívoco, no puede hacer olvidar, sin embargo, que la Constitución es la norma suprema del Estado como totalidad y que, en consecuencia, sus principios obligan por igual a todas las organizaciones que forman parte de esa totalidad” (Fundamento jurídico V).

(48) “Es evidente que no puede hablarse de auténtica autonomía si ésta no va acompañada de los instrumentos financieros que hagan posible el ejercicio de las competencias en las que se concreta la esfera de poder que se atribuya a los entes regionales” (FERNANDEZ CUEVAS, A., “*El sistema normativo...*”, en “La Constitución española...” V. II, pág. 815; SIMON ACOSTA, E., “*La proyectada autonomía...*”, en “Estudios sobre el Proyecto de Constitución”, pág. 595; MUÑOZ MACHADO, S., “*Derecho público...*”. T. I, pág. 398, según el cual “más polémica es, sin embargo, la cuestión de saber si para que pueda hablarse de verdadera autonomía financiera es suficiente con que los medios económicos existan simplemente, cualquiera que sea su procedencia, o si, por el contrario, es preciso que las decisiones acerca de las fuentes de financiación y la gestión de los recursos sean adoptadas por los propios poderes autónomos con total separación e independencia de los criterios que pueda manejar el poder central”, y añade, “la autonomía financiera de los territorios autónomos no puede impedir al poder central el ejercicio de algunas funciones que le pertenecen inexcusablemente” (pág. 399). Por ello, se alude a “autonomía cooperativa”, respecto a esto último, *vid.* LINARES MARTIN DE ROSALES, J., “*Régimen financiero...*”, pág. 35). En esta línea se manifiesta PAREJO ALFONSO, L., respecto de los entes locales, considero que su afirmación es trasladable a las Comunidades Autónomas (“*Garantía Institucional...*” pág. 154 y 156).

(49) El art. 4.1 a) de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas (BOE n.º 236, de 31 de octubre de 1980) incluye también, con redacción más precisa, dentro de dichos recursos “los ingresos procedentes de su patrimonio y demás de derecho privado”. El art. 5 de la misma norma considera “ingresos de Derecho privado”: los rendimientos o productos de cualquier naturaleza derivados de su patrimonio, así como las adquisiciones a título de herencia, legado o donación. Con anterioridad a la LOFCA, el EA catalán consideraba, en su art. 43.1 que el patrimonio de la Generalitat estaba integrado por: “3) els béns adquirits per la Generalitat per qualsevol títol jurídic vàlid” y además de señalar en el párrafo segundo del art. 43 que la defensa, administración y conservación del patrimonio de la Generalitat debía regularse por una Ley de Cataluña, el art. siguiente, el 44, precisaba que la Hacienda regional estaba constituida por:

Reflejo de la autonomía financiera de la Generalitat de Cataluña es, entre otras, la norma del art. 43 párrafo segundo del Estatuto de Autonomía en la que se precisa que *“el Patrimoni de la Generalitat, la seva administració, defensa i conservació seran regulats per una llei de Catalunya”*(50). Se establece, por tanto, una reserva de Ley paralela a la del art. 132.3 CE y no una atribución de competencias(51). Esta Ley, como se conoce, es la Ley 11/1981 de 7 de diciembre que regula el Patrimonio de la Generalidad de Cataluña de la que interesa retener un precepto: el art. 11.

10. “els rendiments del patrimoni de la Generalitat”;
11. “ingressos de dret privat; llegats i donacions...”

No es ocioso detenerse en este punto dada la defectuosa redacción de los textos legales (incluida la CE). El patrimonio (en sentido amplio) constituye, como se ha repetido, un recurso financiero susceptible de producir rendimientos o productos que se ingresarán en el Tesoro (arts. 36-37 LPE) y que, siempre que consisten en dinero se tratará de Ingresos de Derecho privado. De otra parte, pueden producirse “incrementos patrimoniales” en virtud de diferentes negocios jurídicos (entre los cuales se cuenta la adquisición “iure hereditario”), pero los bienes que ingresen en el patrimonio no pueden considerarse Ingresos de Derecho privado, salvo que consistan en dinero. Es decir, en sentido técnico se considera “ingreso” a aquella suma dineraria que ingresa en el erario público y la adición “de Derecho privado” no es más que la identificación del medio jurídico mediante el cual se ha obtenido. Por ello, el texto legal más acertado es el art. 4.1 a) de la LOFCA. Sobre ello puede consultarse, entre otros, LINARES MARTIN DE ROSALES, J., *“Régimen financiero”*, cit. págs. 109 y ss.; del mismo autor *“Comentarios a la Ley...”*, págs. 155 y ss.; ROVIRA MOLA, A., de voz *“Ingresos patrimoniales”* en *“Comentarios sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña”*. V III, págs. 669 y ss.; SAINZ DE BUJANDA, F., *“Lecciones...”*, cit. págs. 129 y ss.; FERREIRO LAPATZA, J. J., *“Curso...”*, cit. págs. 186 y ss.; de este último autor, *vid. “La Hacienda...”*, cit. págs. 65 y ss. y 88 y ss.

(50) La autonomía financiera de las Comunidades autónomas debe tenerse en cuenta junto con los textos legales citados en la nota anterior como argumentos en pro de la sustitución del Estado por la Generalidad de Cataluña en la remisión que contenía el derogado art. 248.3 CDCC de 1984 ya que determinar que el tercio hereditario debe dirigirse al Fisco estatal, a mi juicio, supondría desconocer este principio consagrado constitucionalmente y con evidente reflejo en la LOFCA y, por tanto, desatender en última instancia la autonomía política de la Comunidad Autónoma catalana (SALVADOR CODERCH, P., *“Comentario al art. 248 de la Compilación de Cataluña”*, en EDESA. T. XXIX, V. III, pág. 65 nota n.º 24). En la misma línea de disquisiciones, transcurre la argumentación del Dictámen n.º 60 del Consell Consultiu de la Generalitat, sin embargo, no la lleva a sus últimas consecuencias y, por tanto, parece existir cierta contradicción entre la afirmación de que, siendo heredera la Generalitat, deba destinar el tercio correspondiente al Tesoro público estatal y el aserto de que el patrimonio de la Generalitat se nutra de bienes y derechos adquiridos en virtud de un título jurídico “iure hereditario” (págs. 114, 118 respectivamente). De hecho, la cuestión que se suscitaba era, simplemente, determinar la constitucionalidad o no del art. 248,3 Comp. y para ello era suficiente con lo razonado por el Ponente.

(51) Así lo expone la STC 58/1982 de 27 de julio en su primer Fundamento:

“...no es sólo, sin embargo, el paralelismo de los enunciados, ya de por sí significativo, sino también y sobre todo el contenido del mismo artículo 43.2 del Estatuto de

Con anterioridad a esta Ley y en el marco señalado por el art. 157.2 CE, el Estado procedió a dictar la ya citada LOFCA en cuyo art. 17 se precisa que:

“Las Comunidades Autónomas regularán por sus órganos competentes, de acuerdo con sus Estatutos, las siguientes materias:

e) El régimen jurídico del patrimonio de las Comunidades Autónomas en el marco de la legislación básica del Estado”.

El último inciso de dicho precepto *—en el marco de la legislación básica del Estado—* puede entenderse en un doble sentido:

1. Como legislación básica específica en materia de Patrimonio, lo cual conlleva la atribución de una competencia al Estado fuera del marco constitucional pues como se ha dicho éste no establece una competencia exclusiva sino, por contra, una reserva de Ley. De lo dicho resultaría que tal norma sería de dudosa constitucionalidad y, por tanto, en nada afectaría a la competencia autonómica que, además, tendría su apoyo eviden-

Cataluña. Entendido éste, en efecto, como norma especial atributiva de competencia exclusiva e ilimitada sobre el patrimonio propio, sería forzoso considerarlo como derogatorio de otras normas de la misma naturaleza que reservan a la competencia exclusiva del Estado, por ejemplo, la legislación civil (artículo 149.1.8.ª CE), dentro de la cual se halla, sin duda, el libro segundo, título I, capítulo III, del Código Civil, en el que se establecen los conceptos fundamentales de bienes de dominio público y patrimoniales, o las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas (artículo 149.1.18 CE), o la legislación básica sobre contratos o concesiones administrativas (*ibidem*). La imposibilidad jurídica de esta conclusión evidencia que es también imposible la interpretación que a ella conduce y que la norma en cuestión, en el Estatuto de Cataluña como en la propia Constitución, debe ser entendida fundamentalmente como una reserva de Ley y no como atributiva de una competencia”.

Además el párrafo transcrito pone de relieve la existencia de distintos títulos competenciales sobre una materia que puede calificarse de heterogénea. Vid. en este sentido la STC 62/1991 de 22 de marzo que resuelve el recurso de inconstitucionalidad n.º 376/1985 y conflicto de competencias n.º 763/1985 sobre preceptos de la Ley del Parlamento de Galicia 12/1984 de 28 de diciembre del Estatuto Gallego del Consumidor y Usuario y del Decreto 37/85 de la Consejería de Sanidad y Consumo de la Junta de Galicia, de 7 de marzo, de Creación de la Comisión Consultiva de Consumo (Ponente: J. V. Gimeno Sendra. Fundamento jurídico II BJC n.º 120).

te en la autonomía financiera consagrada por la Constitución española(52).

2. Como legislación básica del Estado subsumible en alguna de las competencias señaladas en el art. 149.1 CE en las que, justamente, se reserve a éste la legislación básica y a los poderes autónomos la legislación de desarrollo. Entiendo que esta norma es la del art. 149.1.18.^a CE en cuyo primer inciso se hace referencia a “las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas”(53). El Tribunal Constitucional ha aludido al concepto de «régimen jurídico de las Administraciones Públicas» en la sentencia de 28 de julio de 1981(54) señalando, en el Fundamento jurídico quinto, que:

“Es forzoso concluir, por tanto, que también cuando se trata de legislar sobre cuestiones que conciernen directamente a la composición, estructura y órganos de gobierno

(52) A este respecto señala FERREIRO LAPATZA, J. J., que “...la posibilidad, reconocida en el artículo 157.3 de la Constitución, de que el Estado regule, mediante Ley Orgánica, los ingresos de derecho privado de las Comunidades no autoriza al Estado para entrar a regular el patrimonio autonómico. No parece (...) que la atribución al Estado de la facultad de dictar bases específicas en esta materia a las que debe sujetarse forzosamente la legislación autonómica pueda encontrar otra base constitucional asimismo específica y más segura” (*“La Hacienda...”*, cit. pág. 75).

(53) “La possible existència d’un títol en que pugui emparar-se aquest capítol /se refiere al Capítulo I del Título I de la Ley 7/1985 de 2 de abril reguladora de las Bases del Régimen Local, acerca de «Bienes, actividades y servicios y contratación»/ ha de cercar-se, en tot cas, en la clàusula de l’article 149.1.18 CE que, com sabem, ha estat objecte d’una interpretació progressivament amplificadora per part del Tribunal Constitucional...” (*Dictamen n.º 88 del Consell Consultiu de la Generalitat de Catalunya de 4 de mayo de 1985*, Ponentes: Argullol, E. y Vivancos, E., pág. 163). Es del mismo parecer el Dictamen n.º 127 de 12 de agosto de 1986 pág. 218 (Ponente: Argullol, E.) y el *Dictamen n.º 108 de 15 de octubre de 1985*, pág. 517 (Ponente: Argullol, E.). También lo entiende así el Tribunal Constitucional en la sentencia 58/1982 de 27 de julio (Fundamento jurídico I):

”así entendida, esta competencia tiene como límites generales los que impone la reserva al Estado de la competencia exclusiva para establecer las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas (artículo 149.1.18). Dentro de ellos el Parlamento de Cataluña dispondrá de mayor o menor libertad, según la materia concreta que la Ley regule”.

(54) Resuelve el recurso de inconstitucionalidad n.º 40/1981 contra la Ley de Cataluña 6/1980 de 17 de diciembre sobre «transferencia urgente y plena de las Diputaciones Catalanas a la Generalidad» (Ponentes: F. Rubio Llorente, R. Gómez-Ferrer Morant y A. Escudero del Corral).

y administración deben las Comunidades Autónomas respetar las bases establecidas por la legislación vigente”(55).

Por su parte, la STC de 8 de febrero de 1982(56) en el fundamento jurídico segundo señala que la “legislación básica de las Administraciones Públicas” debe referirse a la “estructura de la función pública” y la STC de 5 de agosto de 1983(57) precisa en su fundamento jurídico vigésimocuarto que en el régimen jurídico se incluyen las reglas de contabilidad y control económico-financiero, sin embargo, añade que:

“su contenido se entenderá referido a aquellos aspectos del control económico y financiero de las Comunidades Autónomas que *puedan incluirse dentro del régimen jurídico de las Administraciones Públicas*”.

Ciertamente, como señalan Argullol y Vivancos, la afirmación del Tribunal Constitucional “*aclareix menys del que sembla, ja que remet un altre cop al concepte del règim jurídic, pero en tot cas no tots els aspectes del control econòmic i financer hi són subsumibles*”(58), sino sólo aquéllos necesarios para los aspectos

(55) La misma sentencia contiene un pronunciamiento de evidente interés para el reparto de competencias que hace el art. 149.1 CE. En el Fundamento jurídico V se afirma que:

“la larga enumeración de competencias exclusivas del Estado (en el sentido más restringido del término) que hace el apartado primero del artículo 149 de la Constitución está construida por referencia a materias o actividades concretas del poder respecto de determinados fines sociales con la única y notable excepción del párrafo 18, en el que la referencia es a una acción por así decirlo reflexiva del Estado, esto es, a la que él mismo lleva a cabo con relación al aparato administrativo que constituye un instrumento normal de actuación”.

(56) Por esta sentencia se resuelve el recurso de inconstitucionalidad n.º 234/81 contra la Ley de la Generalidad de Cataluña 4/1981 de 4 de junio de medidas urgentes de la función pública (Ponente: F. Rubio Llorente).

(57) Se resuelven los recursos previos de inconstitucionalidad n.º 311/313/314/315 y 316/1982, acumulados contra el Proyecto de la Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico aprobado por el Pleno del Congreso de los Diputados en sesiones celebradas los días 21, 22, 23, 28, 29 y 30 de junio de 1982 (Ponente: Gloria Begué Cantón).

(58) Dictamen n.º 88 del Consell Consultiu de la Generalitat de Catalunya de 4 de mayo de 1985 (cit. pág. 124).

organizativos de las Administraciones públicas(59). Por tanto, la “legislación básica” a la que alude el art. 17 e) LOFCA –y que deben respetar las Comunidades Autónomas en la regulación de su patrimonio– *se refiere, exclusivamente, a aquellos aspectos patrimoniales vinculados directa y estrechamente con la organización administrativa de aquéllas, esto es, la Administración financiera en cuanto ejerce el control económico y financiero. En el resto la competencia de las Comunidades Autónomas será exclusiva en cuanto expresión de su autonomía financiera, si bien deberán respetarse las competencias del Estado –cuando a éste correspondan– en otras materias, como pudiera ser la “materia civil”*(60) o el “procedimiento administrativo común” aunque “sin perjuicio de las especialidades derivadas de la organización propia de las Comunidades Autónomas” (art. 149.1.18.º CE).

Por otro lado, debido a que la LOFCA vio la luz con posterioridad a la promulgación de algunos Estatutos de Autonomía(61), como sería el caso catalán, se advirtió en una disposición final que:

“Las normas de esta Ley serán aplicables a todas las Comunidades Autónomas, debiendo interpretarse armónicamente con las normas contenidas en los respectivos Estatutos”.

A su vez, el Estatuto de Autonomía catalán en previsión de lo establecido en el art. 157.3 CE contemplaba esta situación en su disposición adicional séptima que a tal efecto dispone:

(59) En la STC de 5 de agosto de 1983 (Fundamento jurídico trigésimo-octavo) se afirma que:

“la expresión «régimen jurídico» contenida en el precepto constitucional no se refiere exclusivamente al procedimiento y al régimen de recursos (...) y ha de entenderse incluida también en ella la regulación básica de la organización de todas las Administraciones públicas”.

(60) “En unos casos (por ejemplo, al establecer la dicotomía entre bienes demaniales y patrimoniales, como efectivamente ha hecho, y en otros extremos) deberá respetar la legislación civil, que es competencia exclusiva del Estado; en otros podrá optar entre distintas soluciones en cuanto no consolidan con normas básicas del Estado (por ejemplo, en materia de concesiones de dominio público), y en otras, por último, podrá resolver con mayor libertad en razón de su potestad de autoorganización (artículos 9.1 y 10.1 CE)” (STC 58/1982 de 27 de julio, Fundamento jurídico primero).

(61) Por ello, FERREIRO LAPATZA, J. J. señala que la LOFCA refleja el contenido del Estatuto catalán (“*La Hacienda...*”, cit. pág. 337).

“L'exercici de les competències financeres reconegudes per aquest Estatut a la Generalitat s'ajustarà a allò que estableixi la llei orgànica a la qual es refereix l'apartat 3 de l'article 157 de la Constitució”.

Esta transcripción de los textos legales demuestra que en la normación del Patrimonio por parte de la instancia autonómica catalana debe respetarse lo establecido por la LOFCA y, consiguientemente, la “legislación básica” a la que se refiere el art. 17 e) de la misma Ley.

Sin embargo, antes de seguir en esta línea argumentativa debe hacerse una precisión. Como se observó la noción de Patrimonio puede entenderse en un doble sentido: en sentido amplio o en sentido estricto(62). Esta última entendía Patrimonio como equivalente a lo que, tradicionalmente, se vienen considerando “bienes patrimoniales”. Pues bien, esta acepción es la que contempla la CE en su art. 132; por contra, el art. 43 EAC parte de una noción amplia y lo mismo hace la Ley del Patrimonio de la Generalidad (art. 1). El art. 17 e) LOFCA alude a Patrimonio en el mismo sentido que la CE. Este juego de acepciones entre los textos legales no plantea, para nuestro objeto de estudio, problema alguno, pues los bienes inmuebles vacantes que, en su caso, hubiera podido adquirir la Generalidad catalana *ope legis*, se integrarían en el Patrimonio, en sentido estricto, de la misma(63).

Hecha esta advertencia, debe señalarse, retomando el hilo argumental anterior, que en la regulación del Patrimonio “en sentido estricto” la Generalidad deberá atenerse a la legislación básica del Estado en cuanto al régimen jurídico de las Administraciones Públicas (art. 10.1.1 EAC) de acuerdo con lo indicado anteriormente. Además, de otros aspectos integradores de materias competencia del Estado (art. 9.3 EAC). Luego, por

(62) Sobre esta distinción puede consultarse además de la bibliografía dada, la voz «Patrimonio del Estado» en NEJ Seix T. XIX a cargo de MUÑOZ DEL CASTILLO, J. L., págs. 179 y ss.

(63) Lo mismo sucede respecto de las herencias intestadas deferidas a dicha Comunidad catalana.

tanto, es en esta dirección que debe entenderse la “interpretación armónica” de la disposición final de la LOFCA. Algún autor, empero, ha interpretado dicha disposición de forma diversa a la propuesta: “la interpretación del art. 17 e) LOFCA debe realizarse, en sus propios términos (“...de acuerdo con sus Estatutos...”) y conforme a la disposición final de esta Ley en la que se ordena, como ya sabemos, su interpretación armónica con los Estatutos, atribuyendo a las normas estatutarias un valor decisivo.

Conforme a ella, si un Estatuto atribuye a la Comunidad autónoma la competencia plena para regular esta materia, la limitación al marco de la legislación básica del Estado, establecida por el artículo 17 e) LOFCA, resulta inoperante, inaplicable”(64). Pienso que en cuanto esta remisión a la legislación básica se subsume en alguna de las competencias establecidas en la lista del art. 149.1 CE, como ha quedado dicho, la competencia de la Comunidad Autónoma deberá atenerse a ese reparto competencial y, por tanto, no resultará “inoperante e inaplicable”(65).

Continúa el citado autor señalando que “sólo si el Estatuto reconoce dicho marco, éste ha de ser respetado por la Comunidad autónoma de acuerdo con su propio Estatuto y el artículo 17 e) de la LOFCA.

También en el supuesto de que el Estatuto nada diga sobre el particular, el artículo 17 e) LOFCA deberá aplicarse en su plenitud, conforme a lo dispuesto por el artículo 149.3 de la Constitución...”(66).

Al respecto sólo dos cuestiones:

i) Considero que el supuesto catalán es el segundo señalado por el autor, es decir, el EAC reconoce el marco de la legislación básica en su disposición adicional séptima y, por tanto, en la

(64) FERREIRO LAPATZA, J. J. “*La Hacienda...*”, cit. pág. 75.

(65) Nótese que se parte de la base de que el Estatuto deberá atribuir la competencia a la instancia autónómica respectiva, no sólo una reserva de Ley.

(66) FERREIRO LAPATZA, J. J. “*La Hacienda...*”, cit. pág. 76.

normación de su patrimonio (estrictamente considerado) a él deberá atenderse(67).

ii) Si nada dice el Estatuto de Autonomía, la posibilidad de regulación puede deducirse del principio de autonomía financiera y, concretamente, de las normas dedicadas a regular su Hacienda y el respeto a la legislación básica del Estado se deducirá del art. 149.1 18.º CE en cuanto haya sido asumida por la norma estatutaria la legislación de desarrollo.

Con estas coordenadas se regula el Patrimonio por la Generalidad mediante Ley que atribuyó a la misma los bienes inmuebles vacantes, en su art. 11, el cual fue declarado inconstitucional por la sentencia 58/1982 de 27 de julio.

IV. LA STC 58/1982 DE 27 DE JULIO

El art. 11 LPG determinaba que:

“La Generalitat pot reivindicar, d’acord amb les lleis, els béns immobles detinguts o gaudits sense títol vàlid per entitats o per particulars...”.

En el Fundamento jurídico III de la STC 58/1982 se afirmaba lo siguiente:

“La impugnación del artículo 11 de la Ley se basa en la consideración de que este precepto, en su aparente inocuidad, implica la atribución a la Generalidad de los mostrencos en su territorio.

(67) FERREIRO LAPATZA, J. J., voz «*Haciendas de la Generalidad*» en «Comentarios sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña» V. III, pág. 562. Añade el autor que “ahora bien, la LOFCA ha de interpretarse siempre, cuando se ponga en relación con los Estatutos, en el sentido más amplio que éstos exijan para dar acogida en ella a sus previsiones. Este es el mandato que, en nuestra opinión, encierra la disposición final de la LOFCA”. Por su parte, opina SERRANO TRIANA, A. que en el caso del art. 43 EAC donde se prevé una «ley» de Cataluña “el recurso al criterio de «armonía» vuelve a ser ahora inoperante y creemos que deben imperar las regulaciones estatutarias como leyes especiales enteramente ajustadas a la Constitución” (“*Sobre la financiación...*”, pág. 351). Quizá el autor se inspirara en el párrafo transcrito en el texto del profesor Ferreiro y por ello la crítica a la opinión de Serrano Triana, A. deriva de la lectura de las palabras de aquel profesor.

La naturaleza atributiva del precepto (...) es, sin embargo, incuestionable, pues la implicación necesaria de su tenor literal es la de que «corresponden a la Generalidad los bienes inmuebles retenidos o disfrutados sin título válido». Como esta expresión, que deliberadamente entrecomillamos, es la que utiliza la Ley del Patrimonio del Estado (artículo 22) para establecer el derecho de éste sobre los bienes de ese género, 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 competencia suficiente para legislar, dentro de los límites que ya hemos señalado, sobre su Patrimonio y otra bien distinta que, en ejercicio de su competencia, modifique también la legislación 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 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 pertenezcan 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 (...). 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”.

En la dirección del razonamiento del Tribunal Constitucional cabría añadir algunas ideas más. Reconocida por la Constitución Española la potestad legislativa de las Comunidades Autónomas (art. 147 CE) el ejercicio de ésta no puede franquear determinados límites que son impuestos constitucionalmente. Uno de ellos es el principio de unidad y de indisolubilidad de la Nación española que resulta compatible con el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran (art. 2). Es, por consiguiente, en el pueblo español en su conjunto en el que reside la soberanía (art. 1.2 CE).

Lo anterior conduce a afirmar que cuando la Comunidad Autónoma se atribuye ex lege determinado tipo de bienes bajo ciertas condiciones está ejerciendo un acto de soberanía que comporta la conculcación de uno de los límites de la potestad legislativa de los entes autonómicos.

Por otro lado, los modos de adquisición de la propiedad y demás derechos reales es una cuestión civil lo que llevaría, de suyo, el problema al reparto competencial en materia civil. Así, se podría afirmar que en cuanto una Comunidad Autónoma ostente competencia en materia civil ésta puede decidir el destino de determinados bienes o, mejor aún, el ente que los va a adquirir. Empero, debe tenerse presente que los límites al ejercicio de la potestad legislativa tienen virtualidad jurídica con independencia de la materia sobre la cual se ejerzan esas potestades. Y, por tanto, obviamente, son aplicables cuando la materia que se regula sea la civil.

Este argumento podría ser trasladable a la sucesión legítima. A mi modo de ver, sin embargo, ello no es posible por diferentes razones:

i) Las huellas del ejercicio del *ius imperium* se desvanecen para pasar a adquirir importancia la función social que se desempeña mediante la vocación de un ente con suficiente estructura administrativa para liquidar el caudal hereditario y solventar adecuadamente los conflictos de intereses que se presenten. No se trata de un acto de soberanía sino del desempeño

de una función social y, por ende, de una cláusula de cierre del sistema sucesorio ab intestato(68).

ii) Se trata, precisamente, de evitar la vacancia de los bienes y preservar de este modo la seguridad jurídica y el orden social(69).

iii) La ostentación de una cualidad de Derecho privado es la manifestación de la personalidad jurídica y, por tanto, de la capacidad jurídica y de obrar del Estado o en su caso, de la Generalidad catalana.

(68) *Vid.* nota n.º 17. De otra parte, el Estado –o, en su caso, la Generalidad de Cataluña– más que poder hacer, debe hacer lo necesario para hacer efectivos los fines sociales que persigue y, por tanto, más que una potestad tiene un deber dependiente de su poder político. [En 1961 Santoro-Passarelli, F exponía esta cuestión del siguiente modo: “il titolo della successione dello Stato, la quale è ordinata ai suindicati fini di interesse sociale, è nella sovranità –intesa come potere sovrano, cioè complesso di tutto ciò che lo Stato ed esso soltanto, come sovrano, non solo può, ma anche deve fare, per il raggiungimento dei suoi fini– perchè rispetto alla successione la personalità dello Stato si svolge tutta e immediatamente nella sfera del pubblico interesse. Esistendo accanto alla categoria dei diritti da potestà, secondo una recente terminologia, una categoria di dovere da potestà– che la meno recente dottrina considerava come diritti pubblici che erano anche doveri– lo Stato nello acquisto dell’eredità vacante, necessario e indeclinabile per gli scopi cui adempie, deve considerarsi investito, piuttosto che di un diritto sovrano, di un dovere dependente dalla sua sovranità o potestà sovrana, oppure, per usare una terminologia più comune, di una funzione sovrana, la quale soddisfa direttamente un interesse pubblico obbiettivo piuttosto che l’interesse dello Stato come enterm” (“Teoria...”, págs. 634-635). Considero que estas afirmaciones son, sustancialmente, trasladables al Derecho español si bien la tesis del “deber dependiente de la soberanía”, a mi juicio, debe revisarse para el caso español dada la configuración autonómica que la CE establece. Por ello, entiendo que el “dovere da potestà” es dependiente del poder político el cual se reparte territorialmente entre las Autonomías. La administración autonómica goza, también, de “imperium” entendido éste como “conjunto de privilegios y exorbitancias” y, consecuentemente, deben llevar a cabo la susodicha función social cuando el reparto competencial dé lugar a ello. Esto es, tengan potestad legislativa en materia civil]. Este puede apreciarse en dos frentes inescindibles:

i) La “assoluta esigenza, che il patrimonio, complesso di rapporti suscettibili di valutazione pecuniaria, attivi e passivi, si trasmetta, senza soluzione di continuità, in ogni caso, ad un ltro soggetto, perchè non solo e non tanto sia evitata la dispersione o menomazione delle cose corporali, di valore eventualmente rilevante, che lo costituiscono, e sia eliminato il pericolo di lotte e perturbamenti sociali per la corsa al loro accaparramento, quanto e specialmente sia garantita la permanenza dei rapporti passivi di debito, nell’interesse immediato dei creditori dell’eredità e mediato della società, per la sicurezza e stabilità dei rapporti giuridici, e fatta salva la permanenza dei rapporti attivi di credito, a tutela degli stessi interessi: rapporti attivi e passivi che inevitabilmente si estinguerrebbero per la dissoluzione del patrimonio nei suoi elementi, qualora un nuovo soggetto non succedesse a quello stinto” (SANTORO-PASARELLI, F., “Teoria...”, cit. pág. 633). Esta tutela de los intereses de los acreedores del causante que, como bien dice Salvador Coderch, «deben tener la garantía de que el derecho común no va a ser excepcionado en este caso y que se va a abrir la sucesión y liquidar la herencia como en cualquier otro caso» (Salvador Coderch, P. “Comentarios al artículo 248 de la Compilación de Cataluña” en EDERSA T. XXIX V. III cit. pág. 64.) conlleva, como se señala en el párrafo transcri-

iv) Se parte de dos nociones diferentes de Estado: en el primer caso (atribución *ope legis* de determinados bienes inmuebles) se alude a Estado en cuanto organización jurídico-política que engloba en su seno a las organizaciones propias de las nacionalidades o regiones; en el segundo (Estado heredero) se parte de una concepción del Estado como conjunto de instituciones centrales y periféricas pero, en todo caso, diferenciadas de las propias de las Comunidades Autónomas. En definitiva, es la utilización anfibológica del término Estado que ha vislumbrado el Tribunal Constitucional. Y, no se diga que, en materia de sucesión legítima, la concepción estricta de Estado no se halla presente en la Constitución. Se encuentra presente si bien –si se quiere– de forma indirecta:

– El art. 157 CE determina que uno de los recursos de las Comunidades Autónomas son “los rendimientos de su patrimonio e ingresos de derecho privado”.

– La LOFCA considera ingresos de derecho privado “los rendimientos o productos de cualquier naturaleza derivados de su patrimonio, así como las adquisiciones a título de herencia, legado o donación”.

to, soslayar que los bienes inmuebles sean adquiridos *ope legis* en cuanto vacantes o poseídos sin título legítimo (art. 19 y 20 LPE) y los bienes muebles queden a la absoluta apropiación de los particulares (*Vid. el Dictamen n.º 60 del Consell Consultiu de la Generalitat de Catalunya de 14 de febrero de 1984*, cit. págs. 120 y ss. Esta función va vinculada a la necesidad de aceptar la herencia por el Estado).

ii) Es el Estado el que posee la estructura administrativa y financiera adecuada para hacer frente a esta función social que ejerce y cumplir los fines que le impone la ley: el pago de las deudas tanto *ad intra* como *ad extra*, el cobro de los créditos hereditarios y el destino del remanente. En definitiva, el fin de utilidad pública general al que antes aludía [SALVADOR CODERCH, P. “Comentarios al artículo 248 de la Compilación de Catalunya” en EDERSA T. XXIX V. III cit. pág. 63; Santoro-Passarelli, F. “Teoría...”, cit. págs. 621 y 633: “Questo successore, che non può essere escluso e non può sottrarsi alla successione, non può essere che lo Stato (o altro ente pubblico in sua vece), supremo aggregato sociale giuridicamente organizzato” (también en “Dottrine Generali...”, cit. pág. 43); PIRAS, S. “Successione per causa di morte”. Parte Generale. Successione necessaria en “Trattato...” diretto da Grosso, G. y Santoro-Passarelli, F. V. II Fascicolo III pág. 72; CATTANEO, G., “Trattato...” (Successioni-I) T. V diretto da Pietro Rescigno, pág. 454; BARASSI, L. “Le successioni...”, pág. 246; SAVERIO, F., MARTINEZ, G., AZZARITI, G. “Successioni...”, pág. 345; BLASCO GASCO, F. de y CLEMENTE MEORO, M. “La sucesión intestada...”, pág. 406; GIORGI, J. “Teoría...” T. VI pág. 423; MESSINEO, F. “Manual...” T. VII cit. pág. 50].

(69) Expresamente lo señala el Dictamen n.º 60 del Consell Consultiu de la Generalitat de Catalunya (cit. pág. 121).

– En materia de autonomía financiera tanto la CE (art. 157.3 CE) como la LOFCA a lo largo de su articulado (colaboración y coordinación entre las Comunidades Autónomas y el Estado) se refieren a Estado como aquel conjunto de las instituciones centrales o periféricas diferenciadas de las privativas de las instancias autónomas.

Con base en las anteriores afirmaciones sería forzoso concluir que la potestad legislativa en materia civil tiene unos límites constitucionalmente delimitados que no son distintos de aquellos que se imponen al ejercicio de cualquier competencia. Consecuentemente, cuando el art. 10 LPG alude a “pels mitjans establerts per les lleis” deberían ser considerados todos menos la adquisición de bienes y derechos por ministerio de la ley.

En este sentido se pronuncia Rodríguez Carbajo al sostener que el Tribunal constitucional podría haber utilizado el argumento que apunta en el Fundamento I al declarar que la legislación civil es competencia exclusiva del Estado. De acuerdo con ello bastaba acudir al principio de competencia y declarar inconstitucional el precepto en cuestión(70). Sin embargo, considero que la discusión acerca de este extremo no era necesaria para resolver la cuestión planteada o, si se quiere, era posterior a la misma.

En efecto, el Tribunal Constitucional declara la inconstitucionalidad del art. 11 LPG pero con base en un argumento que, no obstante, apunta a la solución contraria. Señala, como se ha transcrito, que «...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...». Pues bien, sólo el órgano que puede decidir en nombre de todo el Estado ha modificado esa atribución y lo ha hecho mediante

(70) RODRIGUEZ CARBAJO, J. R., “*La competencia de las Comunidades Autónomas...*”, pág. 183. Sin embargo, ello hubiera supuesto:

- i) Entrar a debatir una materia que, hasta hace bien poco, el mismo Tribunal, conscientemente o no, había orillado.
- ii) Declarar inconstitucionales aquellos preceptos de la misma Ley a los que debería extenderse la inconstitucionalidad por conexión o consecuencia (art 39.1 LOTC).

una Ley orgánica: la Ley orgánica 4/1979 de 18 de diciembre(71) mediante la cual se publicaba el Estatuto de Autonomía de Cataluña(72). En el mismo, como se ha señalado, el art. 43 determina que el patrimonio de la Generalidad catalana está integrado por: 3) els béns adquirits per la Generalitat per qualsevol títol jurídic vàlid. Expresión ésta última que debe entenderse en el sentido de modos de adquisición del dominio y demás derechos reales admitidos (o admisibles) por el ordenamiento jurídico y entre los cuales se encuentra la adquisición por ministerio de la Ley (art. 609 Cc). La Generalidad de Cataluña al contemplar en su Ley de Patrimonio la atribución *ope legis* de los bienes inmuebles vacantes se limitó a atender el mandato del art. 43 de su Estatuto (ley estatal) de acuerdo con su competencia legislativa en dicha materia (patrimonio) en los términos supra analizados. Consecuentemente, el art. 11 LPG no debería haber sido declarado inconstitucional sino, todo lo contrario, procedía afirmar la constitucionalidad del mismo(73).

El mismo razonamiento debe hacerse para la Generalidad llamada como heredera a las herencias intestadas.

Una vez determinado este aspecto, las cuestiones civiles del mismo dependerán ya de la competencia que tuviera la Comunidad autónoma catalana en materia civil(74).

(71) BOE n.º 306, de 22 de diciembre.

(72) Agradezco al Dr. Francisco de P. Blasco Gascó el haberme llamado la atención sobre esta cuestión.

(73) Otra cuestión es la razón de política legislativa que pudiera subyacer en la declaración de anticonstitucionalidad.

(74) Al respecto vid. mi estudio supra reseñado.

BIBLIOGRAFIA

- ALBALDEJO GARCIA, M., *"Derecho civil"*. T. I, V. II (1985); T. III, V. I, 5.ª edic. (1983).
- ARGULLOL MURGADAS, E. *"Dictamen n.º 88 del Consell Consultiu de la Generalitat de Catalunya de 4 de mayo de 1985"* (junto con VIVANCOS, E.) en *"Dictàmens-1985"*; *"Dictamen n.º 108 del Consell Consultiu de la Generalitat de Catalunya de 15 de octubre de 1985"*, en *"Dictàmens-1985"*; *"Dictamen n.º 127 del Consell Consultiu de la Generalitat de Catalunya de 12 de agosto de 1986"*, en *"Dictàmens-1986"*.
- ARIAS RAMOS, J. y ARIAS BONET, J. A., *"Derecho romano" Obligaciones. Familia. Sucesiones*. T. II, 17.ª edic. EDERSA (1984).
- BADOSA COLL, F. y PUIG FERRIOL, L. *Anotaciones a la obra "Derecho de Sucesiones"*, de Kipp, T. T. V V. I, 2.ª edic.
- BARASSI, L., *"Le successioni per causa di morte"*, 3.ª edic., Milán (1947).
- BAYONA DE PEROGORDO, J. J., *"El patrimonio del Estado"* (1977).
- BIONDI, B., *"Istituzioni di Diritto Romano"*. Milán (1965); *"Sucesión testamentaria y donación"* 2.ª edic. trad. por Manuel Fairén (1960); *"Los bienes"* trad. de la 2.ª edic. italiana por A. de la Esperanza Martínez-Radio (1961); voz *«Patrimonio»* en NDI.
- BLASCO GASCO, F. de P. y CLEMENTO MEORO, M., *"La sucesión intestada en favor de la Generalitat valenciana y la condición jurídica del valenciano"*, en V Jornadas de Derecho catalán en Tossa de Mar (1988).
- CANDIAN, A., *"Instituciones de Derecho privado"*, trad. de la 2.ª edic. por Blanca, P. L. de Caballero (1961).
- CARBONIER, J., *"Droit Civil" Les Biens*. T. III, Thémis (1980).
- CATTANEO, G., *"Trattato de Diritto Privato" (Successioni-I)*. T. V, diretto da Pietro Rescigno.
- COLMEIRO, M., *"Elementos de Derecho político y administrativo de Espana"*, 6.ª edic., Madrid (1881).
- "Constituciones Españolas"*. Imprenta Nacional del Boletín Oficial del Estado. Madrid (1986).
- COSSIO y CORRAL, A. de, *"La teoría del patrimonio"*, en Libro Homenaje al Profesor Serrano y Serrano. T. I, Valladolid (1965).
- DE LOS MOZOS, J. L., *"La sucesión abintestato a favor del Estado"*, en ADC (1965); voz *«Patrimonio»* en NEJ, Seix. T. XIX.
- DIAZ DE MONTALVO, A., *"El Fuero Real de España diligentemente hecho por el noble Rey Don Alfonso X"*. Madrid (1781).

- DIEZ-PICAZO y PONCE DE LEON, *"Lecciones de Derecho civil"*. T. IV. (1967); *"Sistema de Derecho civil"* (junto con Gullón Ballesteros, A.). T. I (1989), T. III (1990), T. IV, 4.ª edic. (1988).
- ESCRICHE, J., *"Diccionario jurídico razonado de legislación y jurisprudencia"*. T. II, nueva edición reformada y considerablemente aumentada por Vicente y Caravantes, J. y Galindo y de la Vega, L. Madrid (1875).
- FADDA, C. y BENZA, P.E., *"Note e riferimenti al Diritto civile italiano"* Libro segundo del *"Diritto delle Pandette"*, de Windscheid, B. T. IV, Torino. Unione Tipografico-ediltrice. Turinese (1930).
- FALCON y TELLA, R., *"La finalidad financiera en la gestión del patrimonio"* en REDF n.º 35 (1982).
- FERNANDEZ CUEVAS, A., *"El sistema normativo de las Comunidades Autónomas. Referencia particular a los aspectos financieros"*, en *"La Constitución española y las fuentes del derecho"*. V. II.
- FERNANDEZ DE VILLAVICENCIO AREVALO, *"Dictamen n.º 60 del Consell Consultiu de la Generalitat de Catalunya de 14 de febrero de 1984"*, en *"Dictàmens-1984"*.
- FERRARA, F., *"Trattato di Diritto Civile Italiano"*. T. I, Parte I, Roma (1921).
- FERREIRO LAPATZA, J. J., *"Curso de Derecho Financiero Español"*, 11.ª edic. Madrid (1989); *"La Hacienda de las Comunidades Autónomas en los diecisiete Estatutos de Autonomía"* Escola d'Administració pública de Catalunya. Barcelona (1985); voz *"Haciendas de la Generalitat"* en *"Comentarios sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña"* Institut d'Estudis Autònoms (1990) V. III.
- GARCIA CANTERO, G., *"La adquisición de inmuebles vacantes por el Estado"*, en RAP n.º 47 (1965).
- GARCIA DE ENTERRIA, E., *"Dos estudios sobre la usucapión en el Derecho Administrativo"*. Ed. Tecnos, Madrid (1974).
- GARCIA GONZALEZ, J., *"La mañería"*, en AHDE (1951-1952).
- GARRIDO FALLA, F., *"Comentarios al artículo 342 del Código Civil"*, en *"Comentarios al Código Civil y Compilaciones forales"*, dirigidos por M. Albaladejo García en EDESA. T. V V. I.
- GONZALEZ-BERENGUER, J. L., *"La Ley de Bases del Patrimonio del Estado"*, en REVL (1963).
- GIORGI, J., *"Teoría de las Obligaciones"*, trad. por la RGLJ. T. VI (1980).
- GUTIERREZ FERNANDEZ, B., *"Códigos o Estudios fundamentales sobre el Derecho civil español"*. T. II. Librería de Sánchez (1871-1874).

- LACRUZ BERDEJO, J. L., *"Elementos de Derecho civil"*. T. I, V. III (1984); T. III, V. I, 1.^a parte (1988); T. V (junto con Sancho Rebullida, F. de A.).
- LINARES MARTIN DE ROSALES, J., *"Régimen financiero de las Comunidades Autónomas españolas"*. Diputación General de Aragón (1981); *"Comentarios a la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas"*, en HPE n.º 65 IEF.
- LOPEZ, G., *"Las Siete Partidas del Sabio Rey Don Alonso el nono"*. Madrid. Oficina de B. Cano (1789).
- MARTI Y DE EIXALA, *"Las Siete Partidas del Sabio Rey Don Alonso el IX"*. T. II (junto con Sanponts y Barba, I. y Ferrer y Subirans, J.) con las variantes de más interés y la glosa en castellano del licenciado Gregorio López. Barcelona, (1843).
- MARTIN QUERALT, J., *"La institucionalización de la Hacienda en los futuros Estatutos de Autonomía"*, en HPE n.º 59 (1979).
- MARTINEZ ALCUBILLA, M., *"Diccionario de la Administración Española"*. T. XII (1923).
- MESSINEO, F., *"Manual de Derecho Civil y Comercial"*. T. VII, trad. por Sentís Melendo, S. Buenos Aires (1971).
- MOLINER NAVARRO, R., voz *"Ocupación de bienes"*, en NEJ, Seix. T. XVIII.
- MOXO, S., *"La disolución del régimen señorial en España"*. Madrid (1965).
- MUÑOZ CASTILLO, J. L., voz *"Patrimonio del Estado"*, en NEJ, Seix. T. XIX.
- MUÑOZ MACHADO, S., *"Derecho público de las Comunidades Autónomas"*. T. I, Civitas (1984).
- NAVAS NAVARRO, S., *"La sucesión legítima del Estado y de la Generalidad de Cataluña. ¿iure imperii o iure haereditate?" (De su origen histórico a la Constitución Española de 1978)*. Inédito. Bellaterra, 1992.
- OTERO Y VALENTIN, J., *"La doctrina del patrimonio"*. Madrid (1930).
- PACHECO, F., *"Comentario a las Leyes de desvinculación"*. 4.^a edic., Madrid (1849).
- PANTALEON, A. F., *"Comentarios al artículo 610 del Código Civil"*, en *"Comentarios al Código Civil y Compilaciones Forales"*, dirigidos por M. Albaladejo García. T. VIII, en EDERSA, Madrid (1987).
- PAREJO ALFONSO, L. *"Garantía institucional y las Autonomías Locales"*. Colección Estudios, IEHL, Madrid (1981).
- PEREZ GALDOS, B., *"El terror de 1824"*, en *"Episodios Nacionales"* n.º 17, Ed. Alianza.

- PIRAS, S., "*Successione per causa di morte*". *Parte Generale, Successione neccessaria*, en "*Trattato di Diritto Civile*" diretto da Grosso, G. y Santoro-Passarelli, F. T. II. Fascicolo III, Milán (1965).
- PLANIOL, M. y RIPERT, G., "*Traité pratique de Droit Civil Français Les Biens*". T. III, 2.^a edic. (1952).
- PUIG FERRIOL, L., en "*Fundamentos de Derecho civil*", de Puig Brutau, J. T. I, V. I, 2.^a parte (1979).
- ROVIRA MOLA, A. de voz «*Ingresos patrimoniales*», en "Comentarios sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña" Institut d'Estudis Autonòmics (1990). V. III.
- RODRIGUEZ CARBAJO, J. R., "*La competencia de las Comunidades Autónomas para legislar sobre su patrimonio y límites de las mismas. Los inmuebles vacantes pertenecen al Estado y no a las Comunidades Autónomas*", en ADC (1985).
- ROMANI BIESCAS, A., "*Las funciones del patrimonio público en España*", en Presupuesto y Gasto n.º (1979).
- RUGGIERO, R. de, "*Instituciones de Derecho civil*". T. II, V. II, trad. de la 4.^a edic. italiana anotada y concordada con la legislación española por R. Serrano Suñer y J. Santa-Cruz Teijeiro I. E. Reus (Madrid).
- SAINZ DE BUJANDA, F., "*Lecciones de Derecho Financiero*". 9.^a edic. Madrid (1991); "*Sistema de Derecho Financiero*". T. I, V. II, Madrid (1985).
- SALVADOR CODERCH, P., "*Comentario al artículo 248 de la Compilación de Cataluña*", en "Comentarios al Código Civil y Compilaciones Forales", dirigidos por M. Albaladejo García en EDESA. T. XXXIX, V. III, Madrid (1986).
- SAMPER, F., "*Sobre el destino del «ius liberorum» en el tardío Derecho romano Occidental*", Santiago de Compostela (1972).
- SANTORO-PASSARRELLI, F., "*Teoría della successione legittima dello Stato*", en Saggi di Diritto Civile. T. II, Nápoles (1961); "*Dottrine Generali del Diritto Civile*", Nápoles (1954).
- SAVERIO, F.; MARTINEZ, G.; AZZARITI, G., "*Successioni per causa di morte e Donazioni*", 6.^a edic., Padova (1973).
- SEMPERE y GUARINOS, J., "*Historia de los vínculos y mayorazgos*", 1.^a edic., Madrid (1805).
- SERRANO TRIANA, A., "*Sobre la financiación de las Comunidades Autónomas*", en REDA, n.º 28, enero-marzo (1981).
- SIMON ACOSTA, E., "*Apuntes sobre el patrimonio regional*", en Presupuesto y Gasto n.º 1 (1979).
- TOMAS y VALIENTE, F., "*La sucesión de quien muere sin parientes y sin disponer de sus bienes*", en AHDE (1966).

- VALLADARES RASCON, E., "*La Ley de Patrimonio del Estado y la protección del poseedor*", en RDP (1976).
- VANACLOCHA BELLVER, F. J., "*Estudio sobre la Ley reguladora del Patrimonio del Estado*". Cuadernos de Documentación n.º 28, Presidencia del Gobierno.
- VICENTE-ARCHE DOMINGO, F., "*Hacienda pública y Administración pública*", en HPE n.º 26 (1974).
- VILLAR ROMERO, J. M., voz "*Bienes Mostrencos*", en NEJ, Seix. T. III.
- VOCI, P., "*Diritto ereditatio romano*" *Introduzione. Parte generale*. T. I 2.ª edic., Milán (1967).