

SECCIÓN DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

7137 *Pleno. Sentencia 41/2018, de 26 de abril de 2018. Recursos de inconstitucionalidad acumulados 6868-2011 y 2037-2014. Interpuestos por el Presidente del Gobierno en relación con la disposición adicional sexta de la Ley 5/2011, de 10 de marzo, del patrimonio de Aragón, y la disposición adicional sexta del texto refundido de la Ley de patrimonio de Aragón, aprobado por Decreto Legislativo 4/2013, de 17 de diciembre. Competencias sobre derecho civil: constitucionalidad de las disposiciones legales autonómicas que regulan el destino de fincas procedentes de procesos de concentración parcelaria que carezcan de dueño conocido. Voto particular.*

ECLI:ES:TC:2018:41

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Juan José González Rivas, Presidente, doña Encarnación Roca Trías, don Andrés Ollero Tassara, don Fernando Valdés Dal-Ré, don Santiago Martínez-Vares García, don Juan Antonio Xiol Ríos, don Pedro José González-Trevijano Sánchez, don Antonio Narvárez Rodríguez, don Alfredo Montoya Melgar, don Ricardo Enríquez Sancho, don Cándido Conde-Pumpido Tourón y doña María Luisa Balaguer Callejón, Magistrados, ha pronunciado.

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En los recursos de inconstitucionalidad acumulados núms. 6868-2011 y 2037-2014, interpuestos por el Presidente del Gobierno contra la disposición adicional sexta de la Ley 5/2011, de 10 de marzo, del patrimonio de Aragón, y la disposición adicional sexta del texto refundido de la Ley de patrimonio de Aragón, aprobado por Decreto Legislativo 4/2013, de 17 de diciembre. Han comparecido y formulado alegaciones el Gobierno de Aragón y las Cortes de Aragón. Ha sido Ponente el Magistrado don Pedro José González-Trevijano Sánchez, quien expresa el parecer de este Tribunal.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito presentado en el registro general de este Tribunal Constitucional el día 16 de diciembre de 2011, el Abogado del Estado, en nombre del Presidente del Gobierno, presentó recurso de inconstitucionalidad contra la disposición adicional sexta de la Ley 5/2011, de 10 de marzo, del patrimonio de Aragón.

El recurso tiene por objeto la impugnación de la disposición adicional sexta de la Ley antes mencionada, que prevé la atribución a dicha Comunidad Autónoma de las fincas que reemplacen a las parcelas cuyo dueño no fuese conocido durante un proceso de concentración parcelaria, por entender que entra en directa contradicción con el artículo 17 de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del patrimonio de las Administraciones públicas, dictado al amparo de la competencia estatal prevista en el artículo 149.1.8 CE (según expresa la disposición final segunda.2 de la propia Ley 33/2003), en cuanto cada uno de ellos atribuye la titularidad de los mismos bienes a entidades territoriales distintas. Añade, por otro lado, que la regulación contenida en la disposición adicional impugnada excede de la competencia para la conservación, modificación y desarrollo del Derecho civil propio, atribuida a la Comunidad Autónoma aragonesa en el artículo 71.2

de su Estatuto de Autonomía (en adelante, EAAr), vulnerando con ello la competencia exclusiva del Estado sobre legislación civil del artículo 149.1.8 CE.

El Abogado del Estado alude a la doctrina de este Tribunal sobre los bienes vacantes, recordando que en la temprana STC 58/1982, de 27 de julio, FJ 3, se declaró la inconstitucionalidad de un precepto de la ley catalana que atribuía a la Generalitat la titularidad de los bienes mostrencos que se hallasen en su territorio, dado que el título competencial prevalente era el relativo a la legislación sobre el propio patrimonio de la Administración pública. Concluía dicha resolución que únicamente al Estado le corresponde decidir sobre la atribución de los llamados mostrencos a otro ente territorial.

La siguiente sentencia en la que el Tribunal debió enfrentarse a este problema es la STC 150/1998, de 2 de julio, FJ 3, dictada en el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Presidente del Gobierno contra una ley de Castilla-León que atribuía a la Comunidad Autónoma la titularidad de determinados inmuebles vacantes. Entonces se declaró la inconstitucionalidad de la norma autonómica con fundamento en la naturaleza civil de la regulación del régimen jurídico en general y el destino, en particular, de los llamados bienes vacantes, sin dueño o mostrencos, competencia legislativa civil de la que carecía esta Comunidad Autónoma.

Por último, se alude a la STC 204/2004, de 18 de noviembre, relativa a la cuestión de inconstitucionalidad planteada contra el antiguo artículo 29.2 de la Ley general presupuestaria de 1988, similar al vigente artículo 18 de la Ley 33/2003, y que presenta una evidente conexión con el régimen de atribución o adquisición por el Estado de bienes mostrencos, vacantes o sin dueño conocido. Por tanto, de acuerdo con la citada Sentencia, la naturaleza de la previsión del vigente artículo 18 de la Ley 33/2003, de la que sin duda participa el artículo 17 de esta misma ley, es doble: por un lado, establece una causa de «extinción o pérdida del derecho de propiedad por abandono» y, por otro, prevé «la atribución al Estado de tales bienes en cuanto abandonados».

A juicio de la Abogacía del Estado, el artículo 17 de la Ley 5/2011, según expresa la disposición final segunda.2 de la Ley 33/2003, se ampara en el artículo 149.1.8 CE, es decir, en la competencia estatal sobre legislación civil. Ahora bien, a la luz de la doble naturaleza de los bienes mostrencos y de su regulación en los artículos 17 y 18 de la Ley 33/2003, se debe otorgar también relevancia al título previsto en el artículo 149.1.18 CE, en cuanto atribuye al Estado la competencia sobre «las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas». Obviamente, en virtud de este título el Estado tiene competencia para definir las bases del patrimonio de todas las Administraciones públicas, pero también para regular plenamente su propio patrimonio. Para la representación del Gobierno de la Nación, el establecimiento de la causa de extinción del derecho de propiedad por abandono sí constituye una típica norma de Derecho civil; sin embargo, en la decisión normativa de atribuir la propiedad de tales bienes a una u otra entidad pública tiene una indudable relevancia el título relativo a la regulación del propio patrimonio de esa Administración. En efecto, mediante la integración de los inmuebles vacantes en el patrimonio del Estado no se está sino regulando dicho patrimonio y, en concreto, los bienes que lo integran. Por tanto, parece clara la relevancia del título competencial del artículo 149.1.18 CE, ejercitado por el Estado para definir su propio patrimonio (STC 58/1982).

Examina a continuación la delimitación competencial que resulta de ambos títulos. Así, subraya que en virtud de lo dispuesto en el artículo 149.1.8 CE, el Estado tiene competencia exclusiva sobre la legislación civil «sin perjuicio de la conservación, modificación y desarrollo por las Comunidades Autónomas de los Derechos civiles, forales o especiales, allí donde existan».

Por el contrario, el título autonómico sobre la conservación, modificación y desarrollo del Derecho civil foral aragonés (art. 71.2 EAAr), citado por el preámbulo de la Ley 5/2011, no puede servir de cobertura para que la Comunidad Autónoma integre en su patrimonio las fincas de reemplazo que, en su territorio, estuvieren vacantes.

La demanda recuerda que el punto de partida de las competencias del Estado en materia de legislación civil es la existencia de una doble cláusula. La primera de ellas

supone la atribución genérica al Estado de la competencia exclusiva sobre la legislación civil, sin perjuicio, de la conservación, modificación y desarrollo por las Comunidades Autónomas de los Derechos civiles, forales o especiales, allí donde existan. Es decir, en esta primera disposición, la Constitución, tras atribuir al Estado competencia exclusiva sobre la legislación civil, «introduce una garantía de la foralidad civil a través de la autonomía política, garantía que no se cifra en la intangibilidad de los Derechos civiles especiales o forales, sino en la previsión de que los Estatutos de las Comunidades Autónomas en cuyo territorio aquéllos rigieran la entrada en vigor de la Constitución puedan atribuir a dichas Comunidades competencia para su conservación, modificación y desarrollo» (STC 156/1993, de 6 de mayo, FJ 1). Se hace preciso, por tanto, determinar, en primer lugar, qué debe entenderse por Derecho civil foral o especial allí donde exista; y, en segundo lugar, el alcance de las expresiones conservar, modificar y desarrollar. Respecto a lo primero, por Derecho civil foral o especial y, por tanto, por la materia sobre la cual puede recaer la facultad legislativa autonómica, debe entenderse el recogido en las compilaciones, pero también la costumbre que hubiere subsistido hasta nuestros días en un determinado territorio de Derecho foral, debiendo acreditarse efectivamente por la Comunidad Autónoma la subsistencia del uso, como presupuesto del legítimo ejercicio de la competencia (STC 182/1992, de 16 de noviembre).

Acerca de las facultades de conservación, modificación y desarrollo que sobre el Derecho civil foral ostentan las Comunidades Autónomas que han asumido competencias en la materia, el Tribunal Constitucional ha señalado que el concepto constitucional de conservación de los Derechos civiles, forales o especiales permite la asunción o integración en el ordenamiento autonómico de las compilaciones y otras normas derivadas de las fuentes propias de su ordenamiento y puede hacer también viable, junto a ello, la formalización legislativa de costumbres efectivamente vigentes en el propio ámbito territorial. Por modificación, el Tribunal Constitucional entiende la transformación de una norma foral preexistente, con lo que, nuevamente el punto de partida es la existencia previa de norma foral sobre una determinada institución. Por último, la genérica expresión desarrollo ha sido sintetizada en la STC 156/1993, de 6 de mayo, afirmando que «las competencias autonómicas para desarrollar el propio Derecho civil pueden dar lugar a la actualización y crecimiento orgánico de éste y, en concreto, a la regulación de materias que, aun ausentes del texto originario de la Compilación, guarden una relación de conexión suficiente con institutos jurídicos ya disciplinados en aquélla o en otras normas integrantes del propio ordenamiento civil».

Esta facultad de desarrollar el Derecho foral ha tratado de ser acotada por la doctrina constitucional en los siguientes términos:

En primer lugar, por el fin que persigue la atribución de la competencia, que no es servir de instrumento al cumplimiento de los intereses de la Comunidad Autónoma, cuya definición corresponde a sus instituciones, sino garantizar la vigencia y la vitalidad hacia el futuro de los Derechos forales. En segundo lugar, el desarrollo se ha de proyectar sobre figuras conexas con las ya reguladas, y será legítima sólo cuando la actualización del Derecho civil propio lo requiera. No basta además cualquier conexión, sino que ésta ha de ser suficientemente intensa para justificar la necesidad de la acción normativa autonómica. Y, en tercer lugar, ha de efectuarse en consonancia con los principios informadores del Derecho foral, ya que se trata de que las Comunidades Autónomas puedan actualizar sus respectivos Derechos civiles de acuerdo con sus propios principios generales, extendiéndose, si ello es necesario, a materias conexas a las ya reguladas. En este sentido, si bien es indiscutible que los Derechos civiles forales tienen capacidad de desarrollo a través de sus propios principios generales, no pueden tales Derechos tener un desarrollo ilimitado, convirtiéndose en verdaderos derechos generales. La facultad de desarrollo de los Derechos civiles, forales o especiales, no supone carta blanca, según el Abogado del Estado, para legislar sobre materias conexas, pues la unidad básica del Derecho civil español es precisamente la finalidad de la Constitución, al atribuir al Estado la competencia exclusiva sobre la legislación civil. Esa unidad y esa competencia sólo deben excepcionarse para la conservación, la

modificación y el desarrollo de los Derechos civiles forales, pero sin que ello pueda suponer la creación de un sistema jurídico autónomo.

La demanda añade que, en virtud del artículo 149.1.18 CE, el Estado tiene competencia plena para regular su propio patrimonio y para establecer las bases que han de regir el patrimonio de todas las Administraciones públicas.

El Abogado del Estado señala que la norma autonómica contradice la norma estatal. La disposición autonómica prevé que, en el proceso de concentración parcelaria, una vez consignada la circunstancia de que alguna de las fincas de reemplazo es de dueño desconocido, el departamento competente en materia de concentración tiene cinco años para reconocer el dominio a favor de quien acredite título suficiente. Transcurrido este plazo, sin que haya aparecido dueño, se adscribirán las correspondientes fincas al patrimonio agrario de la Comunidad Autónoma, procediéndose a su inscripción registral a nombre de la propia Comunidad Autónoma. Por el contrario, el artículo 17 de la Ley 33/2003 es taxativo cuando atribuye a la Administración general del Estado la propiedad de la totalidad de los inmuebles que carecieren de dueño. Sobre esta cuestión ya se pronunció la STC 150/1998, en la que se declaró la inconstitucionalidad del artículo 66, apartados primero, tercero y cuarto, de la Ley de Castilla y León 14/1990, de 28 de noviembre, de concentración parcelaria, que tenía una redacción prácticamente idéntica a la aquí impugnada disposición adicional sexta de la Ley 5/2011.

Son, por tanto, inconstitucionales las previsiones de la disposición adicional sexta de la Ley 5/2011 en cuanto: (i) atribuye a la Comunidad Autónoma la titularidad de esos inmuebles vacantes; y (ii) fija un plazo de cinco años para que los inmuebles vacantes pasen a ser de titularidad pública, frente a la inmediatez prevista en la legislación estatal, una vez comprobado que el inmueble se halla en la situación que constituye el presupuesto de hecho de la aplicación del artículo 17 de la Ley 33/2003.

Tampoco el título autonómico sobre la conservación, modificación y desarrollo del Derecho civil foral aragonés (art. 71.2 EAAr) citado por el preámbulo de la Ley 5/2011 puede servir de cobertura para que la Comunidad integre en su patrimonio las fincas de reemplazo que, en su territorio, estuvieren vacantes. No cabría amparar el dictado del precepto impugnado en un pretendido desarrollo del Derecho civil especial aragonés, ya que la determinación de la Administración en cuyo patrimonio deben integrarse los inmuebles vacantes se encuadra en la legislación sobre el régimen jurídico del patrimonio de las Administraciones públicas. Y aunque se entendiere que también en la segunda dimensión de la regulación de los mostrencos prevalece el título competencial sobre legislación civil, en ningún caso el artículo 71.2 EAAr legitimaría a la Comunidad para dictar una norma como la disposición adicional sexta, ya que no existe una institución conexa en el Derecho civil de Aragón, pues ni en la compilación del Derecho civil de Aragón, ni en la Ley 8/2010, de 2 de diciembre, de Derecho civil patrimonial de Aragón, se ha recogido institución conectada con el abandono y con la atribución de los bienes vacantes a una entidad pública. Resulta notorio que la existencia de especialidades en materia de sucesión intestada no habilita para configurar *ex novo* una causa de extinción del derecho de dominio por abandono y la consiguiente adquisición originaria por una institución de derecho público. Baste decir que las sucesiones testada e intestada se abren por un hecho causante: la muerte de una persona. Nada tiene que ver con el hecho causante de la adquisición originaria por el Estado de determinados inmuebles, que no es otro que, precisamente, su situación de vacancia. Y es que en esta materia no es posible ninguna especialidad foral, dado que históricamente es una constante la atribución al Estado central de la propiedad de los inmuebles vacantes, como derivación de las antiguas regalías (SSTC 58/1982 y 204/2004).

2. Por providencia de 17 de enero de 2012, el Pleno acordó admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad y dar traslado de la demanda y documentos presentados al Congreso de los Diputados y al Senado, así como a la Diputación General de Aragón y al Parlamento de Aragón, al objeto, de que, en el plazo de 15 días, pudieran personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimaren convenientes. Se

dispuso, por último, publicar en el «Boletín Oficial del Estado» y en el «Boletín Oficial de Aragón» la formalización del recurso.

3. Mediante escrito registrado el día 31 de enero de 2012 el Presidente del Senado rogó que se tuviera a la Cámara por personada y por ofrecida su colaboración a los efectos del artículo 88.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTIC).

4. A través de escrito registrado el día 3 de febrero de 2012 el Presidente del Congreso de los Diputados comunicó al Tribunal el acuerdo de la Mesa de la Cámara de conformidad con el cual el Congreso de los Diputados se persona en el procedimiento y ofrece su colaboración a los efectos del artículo 88.1 LOTIC.

5. Por escrito registrado el día 10 de febrero de 2012 el Letrado de las Cortes de Aragón, en su representación y defensa, se personó en el procedimiento, solicitando la concesión de una prórroga por el máximo legal, siendo atendida dicha petición por providencia de este Tribunal, de 13 de febrero de 2012, por la que se prorrogó en ocho días más el plazo concedido por la anterior providencia de 17 de enero de 2012.

6. En virtud de escrito registrado el día 15 de febrero de 2012, la Letrada de la Comunidad Autónoma de Aragón, en la representación y defensa que ostenta del Gobierno de Aragón, formuló las alegaciones que a continuación se resumen:

Comienza señalando que la disposición adicional sexta de la Ley 5/2011 se dicta en desarrollo de la competencia exclusiva en materia de Derecho civil, atribuida en el artículo 71.2 EAAr, dado que la adquisición de los bienes vacantes por atribución de la ley debe englobarse dentro de los modos de adquirir la propiedad, que es materia propia del Derecho civil.

De la lectura del artículo 149.1.8 CE se deduce que existen competencias de Derecho civil exclusivas del Estado, pero con una delimitación negativa; es decir, fuera de las limitaciones fijadas en la Constitución, entre las que no se encuentra la adquisición (modos de adquirir la propiedad) de los bienes mostrencos. En consecuencia, las Comunidades Autónomas pueden legislar sin trabas en esta materia, y conforme a su competencia exclusiva para la conservación, modificación y desarrollo de los Derechos civiles forales o especiales, allí donde existan, pueden desarrollarlo de acuerdo con las instituciones que inicialmente se recogían en las compilaciones.

La afirmación de considerar la adquisición de bienes vacantes inmuebles, regulada en el artículo 17 de la Ley 33/2003, como una cuestión de Derecho civil se fundamenta en que constituye un modo de adquirir la propiedad regulado en el Código civil, y por lo tanto, debe considerarse como regulación de la legislación civil, cuya competencia exclusiva corresponde a las Comunidades Autónomas con Derecho foral propio. Con la regulación introducida en la Ley 33/2003 se produce un cambio sustancial respecto de la Ley preconstitucional de 1964, que regulaba las bases del patrimonio del Estado, con base en la cual se emitieron las SSTC 58/1982 y 150/1998, de constante referencia por parte del Abogado del Estado. Además, se subraya que es la propia Ley 33/2003 la que reconoce expresamente que la norma contenida en su artículo 17 es materia civil y se ha dictado al amparo de la distribución competencial fijada en la Constitución Española, «sin perjuicio de los dispuesto en los derechos civiles, forales o especiales, allí donde existan». Por lo tanto, si las Comunidades Autónomas con competencia exclusiva en materia civil establecen una normativa propia, podrán excluir en su respectivo ámbito territorial la aplicación del artículo 17 de la Ley 33/2003. Esta idea se confirma con el apartado cuarto del artículo 17 de la Ley 33/2003 cuando, de manera expresa, remite al Estado a la jurisdicción civil para entablar las acciones que estime oportunas a efectos de recuperar la propiedad de los bienes vacantes.

Recuerda que la doctrina recogida en las SSTC 58/1982 y 150/1998 no resulta aplicable al presente supuesto. En especial resalta que la STC 150/1998 declaró inconstitucionales varios artículos de la Ley de Castilla y León 14/1990, de 28 de noviembre, de concentración parcelaria, atendiendo a la naturaleza civil de las normas

que regulan el régimen jurídico de los bienes vacantes y, dado que dicha Comunidad Autónoma carece de competencia en legislación civil, no podía acometer la labor legislativa.

La conclusión de lo anteriormente expuesto es que los bienes mostrencos, justificada su naturaleza civil, pueden ser objeto de desarrollo por parte de las Comunidades Autónomas que cuenten con Derecho civil propio, como es el caso de Aragón

Para el Gobierno de Aragón la competencia del Estado para legislar sobre la adquisición de los bienes inmuebles carentes de dueño no se puede fundar en la competencia exclusiva para regular las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas del 149.1.18 CE, porque esa competencia exclusiva recae en el Estado para regular su propio patrimonio, pero no para determinar la titularidad de los bienes vacantes o sin dueño, que es una cuestión puramente civil. Tampoco procedería invocar aquí el título competencial del artículo 149.1.14 CE, pues si las Comunidades Autónomas gozan de autonomía financiera, la regulación del patrimonio del Estado debe respetar la formación sobre el propio patrimonio, entendido los inmuebles vacantes de dueño como recurso financiero propio.

Analizando ya los concretos motivos de impugnación indica que no cabe apreciar contradicción de la norma impugnada con la legislación estatal. Dicha legislación estatal (art. 17 de la Ley 33/2003) al introducir la excepción «sin perjuicio de lo dispuesto en los derechos civiles forales o especiales, allí donde existan», ya constituye título competencial suficiente para que la Comunidad Autónoma de Aragón, en el ejercicio del desarrollo de su Derecho foral, se pueda atribuir la propiedad de los inmuebles vacantes derivados de una concentración parcelaria, sin que quepa alegar para justificar su inconstitucionalidad la STC 150/1998 dictada para la Comunidad Autónoma de Castilla y León, que no goza de un Derecho civil propio.

En segundo lugar, defiende que se trata de un caso de desarrollo por la Comunidad Autónoma de su Derecho civil propio en conexión directa con instituciones propias y típicas de ese Derecho civil, como es el régimen de sucesión legal y el régimen de las fincas de reemplazo cuyo dueño no fuese conocido y se define como modos de adquisición de bienes y derechos a favor de la Comunidad Autónoma de Aragón por atribución de la ley. Existe una conexión directa e inmediata entre el Derecho foral aragonés y la adquisición de bienes vacantes, al haberse permitido en Aragón la regulación de la sucesión intestada sin objeción alguna por parte del Estado (arts. 136 y art. 136 *bis* de la Compilación de Derecho civil), cuando la misma afecta a inmuebles carentes de dueño (al igual que las fincas de reemplazo derivados de la concentración parcelaria). A tal efecto analiza la evolución de la regulación de los bienes mostrencos concluyendo que, de la regalía a favor de la Corona de la cual, según el Tribunal Constitucional, deriva la atribución a la Administración general del Estado de los bienes mostrencos, debe ajustarse a la estructura actual de nuestro Estado y al sistema de distribución de competencias establecido en la Constitución Española, que es precisamente lo que hace actualmente la Ley 33/2003 en su artículo 17, cuando declara este precepto de aplicación general, sin perjuicio de lo dispuesto en los Derechos civiles forales o especiales, allí donde existen.

A lo anterior añade que en Aragón, desde antiguo, la regulación de los bienes abintestato era la misma que para los bienes mostrencos, esto es, en defecto de heredero quien adquiriría los bienes era el Rey o el fisco

Por lo tanto si, en sede de sucesión intestada, a través del desarrollo del Derecho civil aragonés se permite a la Comunidad Autónoma de Aragón adquirir la propiedad de los bienes inmuebles carentes de dueño, atendiendo a la nueva estructura del Estado y siguiendo la más reciente jurisprudencia del Tribunal Constitucional, este desarrollo puede extenderse a la adquisición de los bienes inmuebles carentes de dueño derivados de una concentración parcelaria, puesto que en ambos casos derivan de una regulación común. En resumen, a juicio del Gobierno autonómico, si la sucesión intestada a favor de la Comunidad Autónoma de Aragón es constitucional en desarrollo del propio Derecho foral, debe entenderse constitucional la adquisición de bienes inmuebles derivada de la

concentración parcelaria, ya que ambas normas se dictan al amparo de la competencia exclusiva en materia civil, ambas recaen sobre bienes inmuebles vacantes, cuya regulación desde antiguo se ha realizado de manera conjunta y, a mayor abundamiento, lo permite la propia ley estatal (disposición final segunda de la Ley 33/2003).

7. Por escrito que tuvo entrada en el Tribunal Constitucional el 27 de febrero de 2012, la representación de las Cortes de Aragón presentó las alegaciones que, a continuación, se exponen, solicitando la desestimación del recurso.

Con carácter preliminar niega la existencia de una directa contradicción de la disposición adicional sexta de la Ley 5/2011 ahora impugnada con el artículo 17 de la Ley 33/2003. A su entender, la norma autonómica no se refiere a todos los inmuebles que pudieren ser calificados como vacantes, sino que limita su objeto a las fincas procedentes de procesos de concentración parcelaria y no desplaza por completo a la Administración general del Estado en la adquisición de otros bienes inmuebles que pudieren encontrarse vacantes en el territorio aragonés. Otra razón que permite descartar la existencia de contradicción es que el precepto impugnado emplea el término «adscripción» y nunca el de «titularidad» o «dominio» para referirse a la puesta a disposición de la Administración autonómica de tales bienes. Por consiguiente, según sea la interpretación que se dé a la disposición adicional sexta de la Ley 5/2011, podrá no existir incompatibilidad alguna con la norma estatal de contraste.

Añade que los únicos títulos competenciales invocables en el presente litigio son la competencia compartida en materia de legislación civil (art. 149.1.8 CE) y la competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma de Aragón en materia de concentración parcelaria (art. 71.17 EAAr). En consecuencia, es improcedente la invocación por el Estado de la competencia sobre las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas (art. 149.1.18 CE). Así, de conformidad con lo señalado en la disposición final segunda, apartado segundo de la Ley 33/2003, el citado artículo 17 de la Ley estatal se dicta al amparo del artículo 149.1.8 CE, y es de aplicación general, sin perjuicio de lo dispuesto en los Derechos civiles, forales o especiales, allí donde existan. Pero también, con base precisamente en este mismo artículo 149.1.8 CE, el artículo 71.2 EAAr reconoce a la Comunidad Autónoma de Aragón la competencia exclusiva para la conservación, modificación y desarrollo de su Derecho civil foral o especial, en cuyo ejercicio se dicta la disposición adicional sexta de la Ley 5/2011.

Por el contrario, para la representación de las Cortes aragonesas no es invocable el título competencial contenido en el artículo 148.1.8 CE, como hace la Abogacía de Estado para defender que la regulación del derecho de propiedad por abandono corresponde al Estado. En tal sentido, subraya que es claro que corresponde al Estado regular con plenitud mediante ley su propio patrimonio, y de igual manera es también indudable que debe ser la Comunidad Autónoma de Aragón la que, asimismo por ley, regule el régimen jurídico de su patrimonio, su administración, conservación y defensa, de conformidad con lo previsto en el artículo 113 del Estatuto de Autonomía, en el ejercicio de la competencia exclusiva que le atribuye el artículo 71.7 de la norma institucional básica aragonesa, y en el marco de la legislación estatal básica o de aplicación general relativa al patrimonio de las Administraciones públicas. Ello provoca que no sea posible utilizar el artículo 149.1.18 CE como título competencial presente en este litigio. En definitiva, frente a la pretensión del Abogado del Estado de la doble naturaleza del régimen de los bienes vacantes o abandonados, en nuestro ordenamiento jurídico tanto el establecimiento de las causas de extinción del derecho de propiedad sobre estos bienes como el régimen general relativo a los diferentes modos de adquirir su propiedad, se rigen por normas jurídicas de naturaleza civil.

Destaca igualmente que la STC 58/1982 afirma la posibilidad de que los bienes vacantes puedan ser atribuidos a entes distintos de la Administración general del Estado, si bien dicha posibilidad debe ser prevista por un órgano que pueda decidir en nombre de todo el Estado. A esta idea responde, precisamente, la Ley 33/2003 cuando en su disposición final segunda, apartado segundo, afirma que el artículo 17, relativo a la atribución de los inmuebles vacantes, se dicta al amparo del artículo 149.1.8 CE y es de

aplicación general, sin perjuicio de lo dispuesto en los Derechos civiles forales o especiales, allí donde existan.

A continuación se analiza el título competencial relativo a la legislación civil (art. 149.1.8 CE) y su trascendencia para la resolución del presente recurso de inconstitucionalidad. Tras recordar la doctrina del Tribunal Constitucional sobre la delimitación de competencias en la materia (especialmente las SSTC 88/1983, de 12 de marzo; 150/1998, de 2 de julio, y 31/2010, de 28 de junio), concluye que la competencia del Estado no es incondicional u omnímoda, sino expresamente sometida al respeto a las normas de Derecho foral o especial. El artículo 149.1.8 CE, además de atribuir al Estado una competencia exclusiva sobre la legislación civil, también introduce una garantía de la foralidad civil que consiste en la previsión de que los Estatutos de las Comunidades Autónomas en cuyo territorio aquéllos rigieran a la entrada en vigor de la Constitución puedan atribuir a dichas Comunidades Autónomas competencia para su conservación, modificación y desarrollo. En concreto, el «desarrollo» de los Derechos civiles forales o especiales enuncia una competencia autonómica en la materia que no debe vincularse rígidamente al contenido actual de la compilación u otras normas del ordenamiento autonómico. Cabe, pues, que las Comunidades Autónomas dotadas de Derecho civil foral o especial regulen instituciones conexas con las ya reguladas en la compilación dentro de una actualización o innovación de los contenidos de ésta. Por ello el Letrado de las Cortes de Aragón manifiesta que no comparte la visión restrictiva de las competencias exclusivas de determinadas Comunidades Autónomas en materia de legislación civil, expuesta por el Abogado del Estado, pues no se corresponde con la interpretación que de forma reiterada ha llevado a cabo el Tribunal Constitucional. Recuerda que la Constitución no tiene como finalidad la unidad básica del Derecho civil, sino que, por el contrario, al amparar la competencia también exclusiva de algunas Comunidades Autónomas en esta materia, permite que los Derechos civiles, especiales o forales, preexistentes al Texto constitucional, puedan ser objeto de «una acción legislativa que haga posible su crecimiento orgánico y reconoce, de este modo, no sólo la historicidad y la actual vigencia, sino también la vitalidad hacia el futuro, de tales ordenamientos preconstitucionales» (STC 88/1983, de 12 de marzo, FJ 3).

En definitiva, señala que «tras la entrada en vigor de la Constitución de 1978, los Derechos civiles, forales o especiales, existentes en algunas Comunidades Autónomas son el Derecho común de vigencia prioritaria en sus respectivos ámbitos territoriales de aplicación, desplazando así a la legislación civil del Estado. Una figura paradigmática de todo ello es la sucesión intestada, a la que nos referiremos más adelante».

Haciendo aplicación de la constante doctrina constitucional sobre el artículo 149.1.8 CE sienta varias premisas que, a su juicio, son indiscutibles:

Estamos en presencia de un conflicto suscitado respecto de una materia encuadrada en el ámbito del Derecho civil, tal como se declaró en la STC 150/1998, FJ 3. La materia referente al destino y atribución de los bienes vacantes no es una de las materias reservadas «en todo caso» a la competencia exclusiva del Estado, ex artículo 149.1.8 CE. Se trata de una competencia concurrente y, por ello mismo, de una materia abierta, en principio, a que tanto el Estado como las Comunidades Autónomas con Derecho civil propio puedan ejercer respecto de ella sus respectivas competencias legislativas exclusivas. De esta manera, como ocurre con tantas otras materias de Derecho civil, el Estado podría legislar en virtud de su competencia exclusiva, conformando el Derecho civil común, sin perjuicio de que determinadas Comunidades Autónomas también puedan aprobar sus propias normas sobre idéntica materia, integrándolas en su Derecho foral o especial, desplazando así en sus respectivos territorios al Derecho civil común.

El artículo 149.1.8 CE introduce una garantía de la foralidad civil a través de la autonomía política, que se manifiesta en la previsión de que los respectivos Estatutos de Autonomía puedan atribuir a determinadas Comunidades Autónomas la competencia exclusiva para el desarrollo de su Derecho civil propio. De esta forma, la competencia para el desarrollo del Derecho civil queda vinculada con la capacidad de las Comunidades Autónomas para elaborar sus propias políticas públicas en materias de su

competencia. Por ejemplo, en materia de concentración parcelaria, mediante la atribución a la Comunidad Autónoma de la titularidad de las fincas de desconocidos procedentes de procesos de concentración parcelaria.

Señala que el desarrollo de los Derechos civiles forales o especiales no está vinculado rígidamente al contenido de las antiguas compilaciones o de otras normas del respectivo ordenamiento autonómico, pudiendo las Comunidades Autónomas con competencia en materia de legislación civil llevar a cabo una ordenación legislativa de ámbitos hasta entonces no normados por aquellos derechos, regular «instituciones conexas» con las ya previstas y legislar sobre materias que guarden una relación de «conexión suficiente» con institutos jurídicos ya disciplinados en el respectivo ordenamiento civil propio (STC 88/1993, de 12 de marzo, FJ 3, y 31/2010, de 28 de junio, FJ 76).

La institución que guarda una conexión directa, inmediata y suficiente con la citada materia, es la sucesión legal a favor de la Comunidad Autónoma de Aragón en defecto de parientes y del cónyuge del causante, recogida en los artículos 535 y 536 del Código del Derecho foral de Aragón.

Por último, en defecto de todo lo anterior, la representación de las Cortes de Aragón propone que incluso podría llegar a argumentarse que no existe contradicción, en una interpretación literal de ambos preceptos (disposición adicional sexta de la Ley 5/2011 y artículo 17 de la Ley 33/2003), pues, si bien el artículo 17 de la Ley 33/2003 atribuye al Estado la titularidad de las fincas de reemplazo, la disposición adicional sexta de la Ley 5/2011 tan sólo adscribe las mismas al patrimonio agrario de la Comunidad Autónoma, pudiendo entenderse que la Ley 5/2011 concibe la adscripción de bienes como un acto de gestión patrimonial y no como un modo de adquisición de bienes y derechos. Se recuerda, además, que el artículo 36.2 de la Ley de La Rioja 11/2005 y el artículo 21 de la Ley de Cantabria 3/2006 asignan a las respectivas Comunidades autónomas las fincas de reemplazo carentes de titular y, sin embargo, incluso a pesar de no poseer Derecho civil propio, no han sido objeto de recurso de inconstitucionalidad por el Estado. Podría, en consecuencia, procederse a realizar una «interpretación conforme» para apurar todas las posibilidades de interpretar los preceptos de conformidad con la Constitución Española (entre otras, STC 93/1984, de 10 de octubre).

8. Mediante escrito presentado en el registro general de este Tribunal el día 31 de marzo de 2014, el Abogado del Estado, en nombre del Presidente del Gobierno, interpuso recurso de inconstitucionalidad contra la disposición adicional sexta del texto refundido de la Ley de patrimonio de Aragón, aprobado por Decreto Legislativo 4/2013, de 17 de diciembre.

Los motivos del recurso de inconstitucionalidad son los que, sucintamente, se exponen a continuación:

La regulación contenida en la norma impugnada es prácticamente idéntica a la recogida en el artículo 205 de la Ley de reforma y desarrollo agrario, aprobada por Decreto 118/1973, de 12 de enero, con la única diferencia de sustituir las menciones que ésta hace al Estado por referencias a la Comunidad Autónoma.

Además, el precepto del Decreto Legislativo 4/2013 impugnado es una reproducción de la disposición adicional sexta de la Ley 5/2011, que ha sido recurrida (recurso de inconstitucionalidad 6868-2011), a cuyos argumentos se remite.

Se afirma que el Tribunal Constitucional ha interpretado, desde sus inicios, que la norma atributiva a favor del Estado de la propiedad de los bienes inmuebles abandonados o sin dueño conocido se encuadra en la competencia exclusiva que le reconoce el artículo 149.1.8 CE en materia de Derecho civil, sin perjuicio de la conservación, modificación y desarrollo de los derechos civiles forales o especiales allí donde existan (SSTC 58/1982, de 27 de julio, FJ 3, y 150/1998, de 2 de julio). Así lo entiende también la disposición final segunda de la Ley 33/2003, cuando determina que su artículo 17 se dicta en aplicación de lo dispuesto en el artículo 149.1.8 CE, y es de aplicación general, sin perjuicio de lo dispuesto en los derechos civiles forales o

especiales allí donde existan. Estas normas pertenecen al Derecho civil, en la medida en que regulan elementos nucleares del derecho real de dominio, como es la determinación del elemento subjetivo del derecho, la titularidad, ordenando su atribución al ocupante o al Estado; y el elemento objetivo, la cosa sobre la que el titular ejerce las facultades que integran el contenido del derecho.

La competencia de la Comunidad Autónoma de Aragón en materia de conservación, modificación y desarrollo de su legislación civil no ampara la atribución del dominio sobre los bienes vacantes, porque sería preciso su anclaje en el Derecho civil foral aragonés mediante un punto de conexión con una institución jurídica civil ya regulada en su compilación. Esta conexión no existe, puesto que la atribución al Estado del dominio sobre los bienes mostrencos ha sido tradicional en nuestro ordenamiento jurídico y es materia no prevista ni regulada en el Derecho civil foral de Aragón al tiempo de entrada en vigor de la Constitución. Resulta notorio que la existencia de especialidades en materia de sucesión intestada no habilita para configurar *ex novo* una causa de extinción del derecho de dominio por abandono y la consiguiente adquisición originaria por una institución de derecho público. Baste decir que las sucesiones testada e intestada se abren por un hecho jurídico causante: la muerte de una persona. Nada tiene que ver con el hecho causante de la adquisición originaria por el Estado de determinados inmuebles, que es su situación de vacancia. La atribución al Estado de la propiedad de los bienes inmuebles vacantes es una derivación de las antiguas regalías que, «con la objetivación del poder y la fusión de los derechos mayestáticos en la noción única del poder soberano» (STC 58/1982) pasan al Estado central y no a sus partes, cualquiera que sea la forma jurídica en que éstas se hayan concretado.

En definitiva, no puede pretender la Comunidad Autónoma de Aragón sostener su competencia para la atribución de la propiedad de los bienes inmuebles abandonados en la competencia para la conservación, modificación y desarrollo de su Derecho civil foral, porque al tiempo de aprobación de la Constitución esta institución no se hallaba regulada en él, sino que ha sido tradición en el Derecho civil patrio su regulación en el Derecho civil común. Además, esta opción de atribución al Estado de los bienes abandonados ha sido considerada por el Tribunal Constitucional conforme con el contenido esencial del derecho de propiedad reconocido en el artículo 33 CE (STC 204/2004, de 18 de noviembre). Examinada la competencia del Estado para determinar la titularidad de los bienes inmuebles abandonados, corresponde pues concluir en la inconstitucionalidad de la disposición adicional sexta del Decreto Legislativo 4/2013, puesto que supone la asunción de una competencia ajena, contradiciendo la normativa del Estado dictada en ejercicio de esta competencia, en concreto: el artículo 17 de la Ley 33/2003, que atribuye la propiedad de las fincas abandonadas al Estado, por lo que en ningún caso podrán adscribirse al patrimonio agrario de la Comunidad Autónoma y el artículo 205 del texto refundido de la Ley de reforma y desarrollo agrario, aprobado por Decreto 118/1973, de 12 de enero, que parte del presupuesto de la titularidad del Estado sobre las fincas que carecieren de dueño conocido y encomienda la competencia para la tramitación del procedimiento sobre su destino al Estado.

El precepto impugnado no sólo atribuye indebidamente el dominio de las fincas abandonadas a la Comunidad Autónoma de Aragón, sino que, a imagen de lo establecido por la Ley de reforma y desarrollo agrario, conforma el régimen jurídico de estos bienes vacantes. De este modo, se adentra sin competencia que lo sustente en la determinación del contenido del derecho de propiedad de los bienes que pertenecen al Estado (art. 149.1.18 CE) que ha conformado el régimen jurídico de estos bienes vacantes. Igualmente vulnera la competencia atribuida al Estado por el artículo 149.1.14 CE en materia de hacienda del Estado, tanto si se acepta la separación conceptual, como si se parte de un concepto unívoco de hacienda pública, comprensivo tanto de un conjunto de bienes (patrimonio) como de una actividad (consistente en allegar recursos y realizar gastos), pues la composición del patrimonio del Estado es insoluble al concepto de patrimonio público (STC 130/2013, de 4 de junio).

9. Por providencia de 6 de mayo de 2014, el Pleno acordó admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad y dar traslado de la demanda y documentos presentados al Congreso de los Diputados y al Senado, así como a la Diputación General de Aragón y al Parlamento de Aragón, al objeto, de que, en el plazo de 15 días, pudieran personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimaren convenientes. Se dispuso, por último, publicar en el «Boletín Oficial del Estado» y en el «Boletín Oficial de Aragón» la formalización del recurso.

10. A través de escrito registrado el día 14 de mayo de 2014, el Presidente del Congreso de los Diputados comunicó al Tribunal el acuerdo de la Mesa de la Cámara de personarse en el procedimiento y ofrecer su colaboración a los efectos del artículo 88.1 LOTC.

11. Por escrito registrado el día 22 de mayo de 2014, el Letrado de las Cortes de Aragón, en su representación y defensa, se personó en el proceso y solicitó una prórroga en el plazo inicialmente conferido para formular alegaciones, siendo atendida dicha petición por providencia de este Tribunal de 27 de mayo de 2014, por la que se prorrogó en ocho días más el plazo concedido por la anterior providencia de 6 de mayo de 2014.

12. Mediante escrito registrado el día 14 de mayo de 2014, el Presidente del Senado comunicó al Tribunal el acuerdo de la Mesa de la Cámara de personarse en el procedimiento y ofrecer su colaboración a los efectos del artículo 88.1 LOTC.

13. Por escrito que tuvo entrada en el Tribunal Constitucional el 6 de junio de 2014, la Letrada de la Comunidad Autónoma de Aragón presentó las alegaciones que, a continuación, se exponen, solicitando la desestimación del recurso.

Al igual que expone el Abogado del Estado, recuerda la identidad entre este último recurso de inconstitucionalidad y el precedente identificado con el número 6868-2014, dado que el contenido de ambas disposiciones adicionales impugnadas es el mismo.

La disposición adicional sexta del Decreto Legislativo 4/2013 se dicta en desarrollo de la competencia exclusiva en materia de Derecho civil, atribuida en el artículo 71.2 EAAr. De la lectura del artículo 149.1.8 CE se deduce que existen competencias de Derecho civil exclusivas del Estado, pero con una delimitación negativa, es decir, fuera de las limitaciones fijadas en la Constitución, entre las que no se encuentran los modos de adquirir la propiedad de los bienes mostrencos. En consecuencia, las Comunidades Autónomas pueden legislar sin trabas en esta materia, conforme a su competencia exclusiva para la «conservación, modificación y desarrollo» de los derechos civiles forales o especiales, allí donde existan, pudiendo desarrollarlo de acuerdo con las instituciones que inicialmente se recogían en las compilaciones.

Con la regulación introducida en la Ley 33/2003 se produce un cambio sustancial respecto de la Ley preconstitucional de 1964, que regulaba las bases del patrimonio del Estado, en la que se basaron las SSTC 58/1982 y 150/1998, de constante referencia por parte del Abogado del Estado y que no resultan aplicables al presente caso, pues los títulos competenciales estatutarios que daban cobertura a aquellas leyes fueron la competencia en materia de patrimonio, en el caso de la STC 58/1982, y la competencia en materia de concentración parcelaria, en el de la STC 150/1998.

Esta modificación radica en la regulación introducida por el artículo 17 de la Ley 33/2003, cuya rúbrica señala «inmuebles vacantes», que debe considerarse en relación con el contenido de su disposición final segunda «títulos competenciales», apartado segundo, cuando afirma que los artículos 15 y 17 de la Ley 33/2003 se dictan al amparo del título competencial contenido en el artículo 149.1.8 CE. Con esta nueva reglamentación, la Ley 33/2003 está reconociendo que lo dispuesto en el artículo 17 es materia civil, y que, además, se ha dictado al amparo de la distribución competencial fijada en la Constitución Española, «sin perjuicio de lo dispuesto en los derechos civiles, forales o especiales, allí donde existan». Por lo tanto, si las Comunidades Autónomas

con competencia exclusiva en materia civil establecen una normativa propia, podrán excluir en su respectivo ámbito territorial la aplicación del artículo 17 de la Ley 33/2003.

En cualquier caso, ya la STC 150/1998, de 2 de julio, reconoce en su fundamento jurídico 2 que es la naturaleza civil de la norma impugnada lo que impide a la Comunidad Autónoma de Castilla y León legislar sobre el destino de los inmuebles vacantes, dado que carece de Derecho civil propio, al contrario de lo que sucede en el ATC 158/2008, de 12 de junio, por el que se levanta la suspensión de la Ley de patrimonio de Navarra de 2007, en el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Gobierno del Estado contra los artículos 15 y 16 de la Ley Foral 14/2007, de 4 de abril, del patrimonio de Navarra. En este Auto se señala que las normas impugnadas no se han dictado con manifiesta ausencia de cobertura competencial, pues la Comunidad Foral tiene asumida estatutariamente la competencia en materia de Derecho civil propio, y la Ley 304 de dicho ordenamiento jurídico civil contiene una previsión sobre la sucesión legal *mortis causa* a favor de la Comunidad Foral en defecto de parientes. Todo ello indica que pudiera existir la necesaria conexión.

A continuación, al igual que hizo con el recurso núm. 6868-2011, dedica las siguientes alegaciones a establecer la conexión entre la norma impugnada y las normas civiles propias del ordenamiento aragonés, concretamente las que regulan los bienes abintestato y que están presentes en su propio Derecho foral desde observancia «*De Iudaeis et Sarracenis*» (Apéndice, núm. 3), posteriormente en su compilación de 1967 (arts. 133 y ss.), hasta nuestros días (Ley 4/1995, de 29 de marzo, por la que se modifica la compilación del Derecho civil de Aragón y la Ley de patrimonio de la Comunidad Autónoma de Aragón en materia de sucesión intestada; Ley 11/1999, de 24 de febrero de sucesiones por causa de muerte y Decreto Legislativo 1/2011, de 2 de marzo, del Gobierno de Aragón, que aprueba, con el título código del Derecho foral de Aragón, el texto refundido de las Leyes civiles aragonesas).

Por último recuerda que, sin perjuicio de que considere que la competencia que se impugna, es la competencia exclusiva en materia de Derecho civil del artículo 149.1.8 CE, haciendo una interpretación extensiva, también puede integrarse en el artículo 149.1.14 CE, entendiéndose la relación de los mostrencos con la competencia en materia de hacienda, por lo que, si las Comunidades Autónomas gozan de autonomía financiera (art. 103 EAAr), la regulación del patrimonio del Estado debe respetar la formación sobre el propio patrimonio, entendiéndose los inmuebles vacantes de dueño como un recurso financiero propio (artículo 17 de la Ley Orgánica de financiación de las Comunidades Autónomas).

14. Por escrito que tuvo entrada en el Tribunal Constitucional el 16 de junio de 2014, la representación de las Cortes de Aragón presentó sus alegaciones, solicitando la desestimación del recurso. En apoyo de su pretensión realiza los siguientes razonamientos:

La identidad entre ambas disposiciones adicionales sextas de la Ley 5/2011 y del Decreto Legislativo 4/2013 obedece al hecho de que mediante el Decreto Legislativo 4/2013, de 17 de diciembre, el Gobierno de Aragón da cumplimiento al mandato contenido en la Ley 10/2012, de 27 de diciembre, de medidas fiscales y Administrativas de la Comunidad Autónoma de Aragón, que le autorizó para la aprobación de un decreto legislativo por el que se refundiera la Ley 5/2011, de 10 de marzo, y las normas legales que la habían modificado, comprendiendo esta facultad de refundición su sistematización, regularización, reenumeración, aclaración y armonización. Por ello, frente a lo indicado en el recurso de inconstitucionalidad, no puede ser el objeto del mismo la impugnación de la disposición adicional sexta del Decreto Legislativo 4/2013, de 17 de diciembre, del Gobierno de Aragón, pues esta norma se limita en su artículo único a la aprobación del texto refundido de la Ley del patrimonio de Aragón, constanding además solo de una disposición adicional única, otra disposición derogatoria única y dos disposiciones finales. En sentido estricto, por consiguiente, el Decreto Legislativo 4/2013 carece de una disposición adicional sexta.

Los antecedentes jurisprudenciales invocados por la representación estatal no sirven de base para fundamentar la inconstitucionalidad de la disposición adicional sexta del Decreto Legislativo 4/2013, pues las leyes sobre cuya constitucionalidad se ha pronunciado el Alto Tribunal fueron aprobadas muchos años antes de la entrada en vigor de la Ley 33/2003 en el año 2003, que es la norma de contraste con la disposición adicional sexta del Decreto Legislativo 4/2013 impugnada. A pesar de ello, cabe destacar que en la STC 58/1982, se incluyen expresamente los bienes abintestatos. En la actualidad los bienes abintestatos ya no los adquiere exclusivamente el Estado central, sino que también se atribuye su propiedad por ministerio de la ley a aquellas Comunidades Autónomas que, como Aragón, en virtud del artículo 149.1.8 CE, han asumido competencias en materia de conservación, modificación y desarrollo del Derecho civil propio, desplazando de esta forma a la Administración general del Estado en la titularidad dominical de dichos bienes. Por otro lado, la STC 150/1998 reconoce la naturaleza civil de la norma reguladora del régimen y del destino de los bienes vacantes resultantes de la concentración parcelaria, materia ésta cuya competencia corresponde al Estado, pero con pleno respeto a los Derechos civiles forales o especiales.

Reiterando las alegaciones realizadas en el recurso número 6868-2014 subraya que es indudable la concurrencia del título competencial contemplado en el artículo 149.1.8 CE, si bien puede ser invocado tanto por el Estado como por la Comunidad Autónoma de Aragón, pues el artículo 71.2 EAAr le reconoce la competencia exclusiva para la conservación, modificación y desarrollo del Derecho foral aragonés, competencia exclusiva en cuyo ejercicio se dictó la norma autonómica recurrida. Por consiguiente, ninguna objeción cabe plantear respecto a la presencia de la competencia en materia de legislación civil en el litigio suscitado.

No se comparte el argumento de la Abogacía del Estado relativo a la invasión de la competencia del artículo 149.1.8 CE, es decir, que la disposición adicional sexta del Decreto Legislativo 4/2013 invada la competencia del Estado en la determinación de su propio patrimonio. A juicio de la representación de las Cortes de Aragón en tal argumentación queda entremezclada la atribución de la propiedad de las fincas de reemplazo vacantes con la regulación de la actuación administrativa en los procesos de concentración parcelaria. En todo caso, subraya que la Comunidad Autónoma de Aragón asumió hace ya muchos años la competencia exclusiva en materia de concentración parcelaria, pudiendo citarse el Real Decreto 643/1985, de 2 de abril, sobre valoración definitiva y ampliación de funciones traspasadas de la Administración del Estado a la Comunidad Autónoma en materia de reforma y desarrollo agrario. Competencia para cuyo ejercicio la Comunidad Autónoma debe aplicar precisamente la Ley de reforma y desarrollo agrario de 1973. Añade, por otro lado que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 73.3 de la Ley 33/2003, la adscripción no altera la titularidad sobre el bien, pues transfiere las facultades y obligaciones de uso, administración y conservación del mismo, pero nunca su titularidad. Así, la propia Ley 33/2003 (art. 185) concibe la adscripción de bienes como un acto de gestión patrimonial y no como un modo de adquisición de bienes y derechos, como se deduce asimismo de lo establecido en el artículo 15 de la Ley 33/2003, en el que se detallan los modos en que las Administraciones públicas pueden adquirir bienes y derechos (no incluyéndose al efecto la adscripción).

En todo caso, ya desde sus primeras sentencias, el Tribunal Constitucional ha circunscrito la competencia exclusiva del Estado sobre las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas, prevista en el artículo 149.1.8 CE, a aspectos organizativos y de funcionamiento, mediante «la fijación de principios o criterios básicos en materia de organización y competencia de general aplicación en todo el Estado» (STC 32/1981, de 28 de julio, FJ 5), añadiendo al respecto: «Ciertamente no será siempre fácil la determinación de qué es lo que haya de entenderse por regulación de las condiciones básicas o establecimiento de las bases del régimen jurídico, y parece imposible la definición precisa y apriorística de ese concepto. Las Cortes deberán establecer qué es lo que haya de entenderse por básico». Pues bien, las Cortes

Generales han establecido que el artículo 17 de la Ley 33/2003 se dicta al amparo del artículo 149.1.8 CE, dada la naturaleza civil de su contenido, y no en aplicación del artículo 149.1.18 CE, al no considerar que se trate de una materia relativa a las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas.

Como ya se indicaba en las alegaciones formuladas en el recurso de inconstitucionalidad núm. 6868-2011, concurren en el presente litigio las respectivas competencias exclusivas en materia de legislación civil, tanto del Estado (art. 148.1.8 CE) como de la Comunidad Autónoma de Aragón (art. 71.2 EAAr), como consecuencia, en palabras de la STC 150/1998, de «la naturaleza civil de la norma que pueda regular el régimen jurídico en general y el destino, en particular, de los llamados bienes vacantes»; como también afirma el Consejo de Estado, dado que «es claro que la regulación del destino y atribución de los bienes inmuebles vacantes tiene el carácter de legislación civil» (dictamen núm. 1828/2011).

La materia relativa al destino y atribución de los bienes vacantes no es una de las materias reservadas «en todo caso» a la competencia exclusiva del Estado, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 149.1.8 CE. En efecto, no cabe encuadrar el régimen jurídico del destino y atribución de los bienes vacantes en ninguna de las materias reseñadas con ese alcance en la Constitución, pues quedan limitadas a la aplicación y eficacia de las normas jurídicas, relaciones jurídico-civiles relativas a las formas de matrimonio, ordenación de los registros e instrumentos públicos, bases de las obligaciones contractuales, normas para resolver los conflictos de leyes y determinación de las fuentes del Derecho, con respeto, en este último caso, a las normas de Derecho foral o especial. Por consiguiente, se trata de una competencia concurrente y, por ello mismo, de una materia abierta, en principio, a que tanto el Estado como las Comunidades Autónomas con Derecho civil propio puedan ejercer sus respectivas competencias legislativas exclusivas. De esta manera, como ocurre con tantas otras materias de Derecho civil, el Estado puede legislar en virtud de su competencia exclusiva, conformando el Derecho civil común, sin perjuicio de que determinadas Comunidades Autónomas también puedan aprobar sus propias normas sobre idéntica materia, integrándolas en su Derecho foral o especial.

El desarrollo de los Derechos civiles forales o especiales no está vinculado tampoco rígidamente al contenido de las antiguas compilaciones o de otras normas del respectivo ordenamiento autonómico, pudiendo las Comunidades Autónomas con competencia en materia de legislación civil llevar a cabo una ordenación legislativa de ámbitos hasta entonces no normados por aquellos derechos, regular «instituciones conexas» con las ya previstas y legislar sobre materias que guarden una relación de «conexión suficiente» con institutos jurídicos ya disciplinados en el respectivo ordenamiento civil propio (STC 88/1993, FJ 3). En el presente recurso, el representante del Estado considera que este requisito de la «conexión suficiente» debe entenderse como la exigencia de una conexión directa e inmediata con alguna especialidad prevista en el Derecho civil foral vigente al tiempo de aprobarse la Constitución. Sin embargo, con semejante concepción tan rígida, restrictiva y limitativa, la representación estatal parece confundir «desarrollo» con «modificación», y produce el efecto, buscado o no, de anclar el Derecho foral a su pasado, con la historicidad, frente a la doctrina del Tribunal Constitucional en cuya virtud la Constitución Española defiende, ampara y protege «la vitalidad hacia el futuro de tales ordenamientos preconstitucionales», de forma que la competencia autonómica de desarrollo de los Derechos civiles, forales o especiales, «no debe vincularse rígidamente al contenido actual de la Compilación u otras normas de su ordenamiento» (SSTC 88/1993, FJ 3, y 31/2010, FJ 76). En todo caso, recuerda que son varias las materias o instituciones conexas con la atribución de la titularidad de los inmuebles vacantes, ya reguladas dentro del Derecho civil aragonés; y así, la institución que guarda una conexión directa, inmediata y suficiente con la citada materia, es la sucesión legal a favor de la Comunidad Autónoma de Aragón en defecto de parientes y del cónyuge del causante, regulada en la actualidad en los artículos 535 y 536 del código del Derecho foral de Aragón.

En definitiva, para el representante de las Cortes de Aragón la norma aragonesa ahora impugnada se dicta en el ejercicio por la Comunidad Autónoma de su competencia exclusiva para el «desarrollo» del Derecho foral aragonés (art. 71.2 EAAR), regulando así una «institución conexas», como es la del destino de unos concretos bienes inmuebles vacantes —las fincas de reemplazo—, con una institución jurídica ya incorporada al ordenamiento civil aragonés como es la sucesión intestada en los bienes vacantes por la Comunidad Autónoma de Aragón, con la que guarda una relación de «conexión suficiente», directa e inmediata. Por consiguiente, cabe entender que el legislador aragonés no se ha extralimitado en el ejercicio de sus competencias en materia de legislación civil, de forma que la disposición adicional sexta del Decreto Legislativo 4/2013 es constitucional.

15. Por providencia de 24 de junio de 2014 se acordó conceder un plazo de diez días al Abogado del Estado y a las representaciones procesales de las Cortes y del Gobierno de Aragón para que alegaran lo que estimaran oportuno sobre la acumulación al recurso núm. 6868-2011 del numerado 2037-2014. Asimismo declara no haber lugar a pronunciarse sobre el levantamiento de la suspensión de los preceptos impugnados, toda vez que en ninguno de los dos procedimientos se ha decretado la suspensión. En escrito registrado en este Tribunal el 9 de julio de 2014, la Letrada de la Comunidad Autónoma de Aragón muestra su conformidad con la acumulación de ambos recursos por entender que concurren circunstancias de conexión objetiva que justifican una sola tramitación y una sola decisión (art. 83 LOTC), tanto por la coincidencia en los preceptos recurridos (sean de la Ley o de su texto refundido), como por la similitud de la fundamentación constitucional de los recursos. Por escrito registrado en este Tribunal el 10 de julio de 2014, el Abogado del Estado expone que entiende que concurre la conexión de objetos que justifica la unidad de tramitación y decisión y que, por tanto, no se opone a la acumulación. Mediante escrito registrado el 11 de julio de 2014, el Letrado de las Cortes de Aragón manifiesta que no se opone a la acumulación propuesta dada la identidad de razón de los recursos cuya acumulación se plantea.

16. Por ATC 201/2014, de 22 de julio, el Pleno decidió acumular los recursos de inconstitucionalidad núms. 6868-2011 y 2037-2014.

17. Por providencia de 24 de abril de 2018 se señaló para deliberación y fallo de esta Sentencia el día 26 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. El presente proceso constitucional tiene por objeto resolver los recursos de inconstitucionalidad que el Presidente del Gobierno ha interpuesto contra la disposición adicional sexta de la Ley 5/2011, de 10 de marzo, del patrimonio de Aragón y la disposición adicional sexta del texto refundido de la Ley de patrimonio de Aragón, aprobado por Decreto Legislativo 4/2013, de 17 de diciembre.

La impugnación se fundamenta en la supuesta vulneración por parte de dichas disposiciones del orden constitucional de competencias, esencialmente por contener una regulación relativa al destino de las fincas procedentes de procesos de concentración parcelaria que carezcan de dueño conocido, que sería contraria a la fijada en relación con la titularidad de los bienes inmuebles vacantes por el artículo 17 de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del patrimonio de las Administraciones públicas, dictado por el Estado en ejercicio de la competencia exclusiva que en materia de legislación civil le reconoce el artículo 149.1.8 CE, como expresa la disposición final segunda de la Ley 33/2003. La contradicción estriba en que las normas aquí impugnadas y el artículo 17 de la Ley 33/2003 atribuyen la titularidad de los mismos bienes a entidades territoriales distintas: a la Comunidad Autónoma de Aragón y a la Administración general del Estado, respectivamente. Relacionado con lo anterior se añade que, en todo caso, existe una extralimitación de las competencias para la conservación, modificación y desarrollo del

Derecho civil propio atribuidas a Aragón en el artículo 71.2 del Estatuto de Autonomía (EAAr), vulnerando con ello la competencia exclusiva del Estado sobre legislación civil del artículo 149.1.8 CE.

Por el contrario, los Letrados del Gobierno y el Parlamento de Aragón han defendido la constitucionalidad de las normas impugnadas por considerar que se han dictado al amparo de las competencias autonómicas en materia de Derecho civil. Señalan que se trata de disposiciones que desarrollan el Derecho civil propio de Aragón, siendo conformes con el orden constitucional de distribución de competencias, ya que las normas impugnadas se conectan con instituciones preexistentes del derecho foral aragonés; en concreto con la sucesión abintestato en favor de la Comunidad Autónoma.

2. Con carácter previo al enjuiciamiento del fondo del asunto, resulta necesario determinar la vigencia de la controversia competencial en los términos en que fue planteada. Durante la pendencia del recurso de inconstitucionalidad núm. 6868-2011, se ha dictado el Decreto Legislativo 4/2013, de 17 de diciembre, cuyo único artículo aprueba el Decreto Legislativo 4/2013 que contiene una disposición adicional sexta, relativa a la atribución de las denominadas fincas de reemplazo procedentes de operaciones de concentración parcelaria, de idéntico contenido a la primera norma recurrida y objeto del segundo de los recursos de inconstitucionalidad acumulados en el presente proceso. Con la entrada en vigor del Decreto Legislativo 4/2013 al día siguiente de su publicación en el «Boletín Oficial de Aragón», el 1 de enero de 2014, quedó así derogada la Ley 5/2011.

La derogación de un precepto impugnado en un recurso de inconstitucionalidad determina, como regla general, la pérdida sobrevenida de objeto del recurso dirigido contra él: «tratándose en el caso de un recurso abstracto, como el de inconstitucionalidad, dirigido a la depuración objetiva del ordenamiento jurídico, carece de sentido pronunciarse sobre normas que el mismo legislador ha expulsado ya de dicho ordenamiento» (STC 160/1987, de 27 de octubre, FJ 6). No obstante, de acuerdo con la doctrina constitucional, el objeto del proceso persiste si respecto del precepto derogado se trabó una controversia competencial que pueda entenderse aún hoy subsistente. A fin de determinar «si la disputa sobre la titularidad competencial sigue o no viva entre las partes», cabe comparar la regulación impugnada con la actualmente en vigor de modo tal que si la primera «plantea los mismos problemas competenciales» que la segunda, «la consecuencia necesaria será la no desaparición del conflicto» [SSTC 102/2013, de 23 de abril, FJ 2, y 45/2015, de 5 de marzo, FJ 2 d), que se remiten a la STC 133/2012, de 19 de junio, FJ 2].

La disposición adicional sexta del Decreto Legislativo 4/2013 tiene, como no podía ser de otro modo, un contenido idéntico al texto original de la Ley 5/2011 de 2011, por lo que aplicando la doctrina expuesta, se concluye que la derogación de la Ley 5/2011 no supone la pérdida de objeto del primer recurso de inconstitucionalidad, el tramitado con el núm. 6868-2011. En la medida en que el recurso discute la competencia autonómica para dictar los preceptos impugnados, es patente que la controversia trabada no se ve alterada por la derogación de uno de ellos, por lo que subsiste el interés de un pronunciamiento de este Tribunal Constitucional sobre la titularidad de la competencia discutida (SSTC 40/1998, de 19 de febrero, y 233/1999, de 16 de diciembre).

3. Tratándose de un recurso de inconstitucionalidad de contenido competencial, debemos comenzar por encuadrar los preceptos impugnados en la materia competencial que les sea propia.

Para ello es conveniente no sólo reproducir el tenor de las disposiciones adicionales sexta de la Ley 5/2011 y del Decreto Legislativo 4/2013, sino también el del artículo 17 de la Ley 33/2003.

La disposición adicional sexta de la Ley 5/2011 tiene la siguiente redacción:

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

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

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

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

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

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

La norma contenida en la disposición adicional sexta del Decreto Legislativo 4/2013 es idéntica, por lo que no resulta necesario reproducirla.

Por su parte, el artículo 17 de la Ley 33/2003 dispone:

«Artículo 17. *Inmuebles vacantes.*

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

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

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

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

Las dos normas impugnadas reproducen de forma casi literal el artículo 205 de la Ley de reforma y desarrollo agrario de 12 de enero de 1973, aprobada por Decreto 118/1973, de 12 de enero, sustituyendo las menciones al Estado por referencias a la Comunidad Autónoma de Aragón, a la que atribuye las fincas de reemplazo procedentes de procesos de concentración parcelaria sin dueño conocido o cuyo dueño no hubiese aparecido en cierto plazo. Más allá de la especialidad del supuesto contemplado en esta disposición, y del concreto origen de los bienes vacantes en ella mencionados, lo verdaderamente relevante y lo discutido en el proceso es el destino que para tales bienes prevé la norma; esto es, su incorporación al patrimonio de la Comunidad Autónoma, en contradicción con lo que dispone la norma estatal, según la cual estos bienes pertenecen al Estado.

Sentado lo anterior, y en aras de su correcto encuadramiento competencial, debe recordarse que lo aquí discutido se refiere, por tanto, a la cuestión relativa a la atribución de la propiedad de las fincas de reemplazo vacantes en procesos de concentración parcelaria. El Abogado del Estado ha considerado que, en cuanto relativa a la titularidad de bienes inmuebles vacantes, a esta cuestión le son aplicables los títulos competenciales previstos en los artículos 149.1.8, 149.1.14 y 149.1.18 CE. Las representaciones procesales de las instituciones autonómicas entienden que las normas impugnadas se han dictado al amparo de la competencia autonómica en materia de derecho civil foral prevista en el artículo 71.2 EAAR.

Para dicha labor de encuadramiento competencial, en la que es requisito inexcusable partir del contenido y finalidad de los preceptos (STC 49/2013, de 28 de febrero, FJ 5), resulta conveniente recordar ahora la doctrina constitucional en materia de bienes inmuebles vacantes.

La primera sentencia que abordó esta cuestión fue la STC 58/1982, de 27 de julio, en la que se examinó un recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra algunos preceptos de la Ley 11/1981, de 7 de diciembre, del Parlamento catalán, que regula el patrimonio de la Generalitat de Cataluña. En concreto, entre los preceptos impugnados se encontraba el artículo 11, que guardaba una clara similitud con el artículo 22 de la Ley de patrimonio del Estado, si bien sustituía las referencias a este último por menciones a la Generalitat. Este Tribunal declaró que dicho precepto implicaba la atribución a la Generalitat de los mostrencos en su territorio en contradicción con lo prescrito por los artículos 21 y 22 de la Ley del patrimonio del Estado y suponía por ello:

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

El origen histórico de la regla de atribución al Estado era recordado por la misma Sentencia y fundamento jurídico:

«El derecho sobre los bienes ocupados o retenidos sin título válido es una derivación de la vieja regalía, como muy claramente se manifiesta en el Decreto de Carlos III de 27 de noviembre de 1785 (Novísima Recopilación, 10, 22, 6) al referirse a 'los bienes mostrencos, abintestatos y vacantes que pertenecen a mi Corona...'. Con la objetivación del poder y la fusión de los derechos mayestáticos

en la noción única de poder soberano, este derecho pasa al Estado, traslación que entre nosotros se opera de manera positiva mediante la Ley de 9 de mayo de 1835 (Colección Legislativa, tomo XX, pág. 173). En cuanto que la titularidad de la soberanía corresponde al Estado en su conjunto y no a ninguna de sus instituciones en concreto, los bienes vacantes podrían en principio ser atribuidos a entes distintos de la Administración Central, pero sólo el órgano que puede decidir en nombre de todo el Estado y no de una de sus partes puede modificar la actual atribución.»

Posteriormente se dictó la STC 150/1998, de 2 de julio, recaída en el recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra la Ley 14/1990, de las Cortes de Castilla y León, de 28 de noviembre, de concentración parcelaria, cuyo artículo 66 regulaba el destino de las fincas de reemplazo sin dueño conocido procedentes de procesos de concentración parcelaria en términos prácticamente idénticos a los de las disposiciones aquí impugnadas. En particular, tras citar la STC 58/1982, FJ 4, señalaba lo siguiente:

«Para la Comunidad Autónoma el párrafo reproducido, al señalar que "los bienes vacantes podrían en principio ser atribuidos a entes distintos de la Administración Central", haría posible que la Ley en tela de juicio llevara a cabo dicha atribución, teniendo en cuenta la competencia de la Comunidad Autónoma en materia de concentración parcelaria, de un lado, y la necesidad de tal subrogación para la eficacia de las medidas de concentración parcelaria que pone en marcha dicha Ley. Tal razonamiento no puede ser compartido. Si bien la STC 58/82 dejó abierta la posibilidad de que los bienes vacantes pudieran ser atribuidos a 'entes distintos de la Administración Central', también se dijo en ella que "sólo el órgano que puede decidir en nombre de todo el Estado y no de una de sus partes puede modificar tal atribución".

Lo dicho tiene su fundamento, como señala correctamente el Abogado del Estado, en la naturaleza civil de la norma que pueda regular el régimen jurídico en general y el destino, en particular, de los llamados bienes vacantes, sin dueño o mostrencos. Habida cuenta de que la competencia en dicha materia corresponde al Estado, "sin perjuicio de la conservación, modificación y desarrollo por las Comunidades Autónomas de los derechos civiles, forales o especiales, allí donde existan" (art. 149.1.8 C.E.), deberá ser una Ley estatal quien realice tal atribución, pues en caso contrario la legislación de las Comunidades Autónomas que se atribuyera dichos bienes dejaría vacía de contenido en este punto concreto la competencia del Estado. Por ello, procede declarar inconstitucionales el art. 66.1.3 y 4 y, por conexión, del art. 100 b).»

Por último, la STC 204/2004, de 18 de noviembre, resolvió dos cuestiones de inconstitucionalidad planteadas en relación con el artículo 29.2 del Real Decreto Legislativo 1091/1988, de 23 de septiembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley general presupuestaria. Esta STC 204/2004 declaró en relación con los bienes abandonados por sus titulares:

«[E]l Estado, en cuanto bienes abandonados por sus titulares, esto es, en cuanto bienes *nullius*, los adquiere en este caso por atribución de la Ley, modo específico de adquirir bienes y derechos por el Estado previsto en la derogada Ley del patrimonio del Estado (art. 19 Decreto 1022/1964, de 15 de abril, por el que se aprueba el texto articulado de la Ley de bases del patrimonio del Estado) y contemplado hoy con carácter general para las Administraciones públicas en la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del patrimonio de las Administraciones públicas (art. 15). De forma que esta regla atributiva, expresamente establecida por el legislador, constituye una excepción al régimen general dispuesto en el Código civil de adquirir la propiedad de los bienes muebles por ocupación (art. 610 CC). Ha de resaltarse, en este sentido, que la regla atributiva en favor del Estado que

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

Pues bien, ninguna objeción cabe oponer desde la óptica del derecho a la propiedad privada a la opción de legislador de atribuir al Estado unos bienes abandonados por sus titulares y, por tanto, bienes *nullius*, pues tal atribución encuentra fundamento en su condición de gestor de los intereses generales de la comunidad que el Estado representa, al objeto de destinarlos a la satisfacción de aquellos intereses, lo que se conecta con el mandato del art. 128.1 CE de subordinación al interés general de toda la riqueza del país en sus distintas formas y sea cual fuere su titularidad.» (FJ 8)

Por consiguiente, puede afirmarse que en origen la regulación de los bienes vacantes —ya fueran muebles o inmuebles— fue la misma y surge de la necesidad de adscribirlos dominicalmente. Pero dicho lo anterior, también hay que aclarar, de conformidad con lo alegado por el Letrado de las Cortes de Aragón, que la invocación de la STC 58/1982 y el origen histórico de la regla de atribución al Estado de los bienes mostrencos, abintestatos y vacantes de la Novísima Recopilación de 1785, de la Ley de mostrencos de 1835 o de la Ley de patrimonio del Estado de 1964, difícilmente puede servir, en el momento actual, como criterio de delimitación de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas a los efectos del encuadramiento competencial de la cuestión discutida. Ya hemos mencionado que la STC 150/1998 aborda la cuestión desde la perspectiva del Derecho civil. Perspectiva que es también la adoptada por el legislador estatal cuando entiende que el artículo 17 de la Ley 33/2003 se dicta al amparo del artículo 149.1.8 CE, sin perjuicio de lo dispuesto en los Derechos civiles forales o especiales, allí donde existan (disposición final segunda.2 de la Ley 33/2003). De hecho, lo que se plantea aquí es, si dada la predicada naturaleza civil de la norma estatal, es posible que, en Aragón, en tanto que Comunidad Autónoma con derecho civil propio, pudiera establecerse una regulación similar a la estatal en beneficio de la Comunidad Autónoma.

Lo anterior nos permite ya realizar el correcto encuadramiento competencial de la cuestión disputada. De acuerdo con ello podemos ya excluir la aplicación del 149.1.18 CE, pues las normas objeto de este proceso no se refieren al régimen de dichos bienes en su consideración de patrimoniales de una u otra Administración; esto es, no regulan nada relacionado con «el conjunto de facultades y prerrogativas que corresponden a las Administraciones públicas para la defensa y conservación de sus bienes» (STC 94/2013, de 23 de abril, FJ 4). También ha de ser excluido el encuadramiento de la cuestión en el artículo 149.1.14 CE, aludido por el Abogado del Estado en el segundo de los recursos de inconstitucionalidad interpuestos, pues los preceptos impugnados no se refieren a estos bienes desde la perspectiva que podría ser propia de dicho título competencial. Este abarca las relaciones entre las distintas haciendas (estatal, autonómicas y locales) (STC 233/1999, de 16 de diciembre, FFJJ 4 y 5) y el sistema de ingresos públicos (tributarios o de otro tipo) (STC 192/2000, de 13 de julio, FJ 6), lo que es ajeno a lo aquí discutido. Los preceptos impugnados no contemplan estos bienes en cuanto susceptibles de generar recursos a la hacienda autonómica mediante la obtención de ingresos a partir del patrimonio propio, sino, exclusivamente, desde la perspectiva de su atribución de la titularidad para el ejercicio de una actuación sectorial, la relativa a la concentración parcelaria.

En consecuencia, la cuestión de la naturaleza y el destino de estos bienes inmuebles vacantes es una materia propia de la legislación civil, materia competencial que es la más específica dentro de las que se plantean en el proceso. Acabamos de recordar que este Tribunal ya afirmó en la STC 150/1998, FJ 3, que la regulación de los bienes vacantes tiene naturaleza civil. Ya hemos apreciado también que ese es el criterio que expresa la Ley 33/2003 en su disposición final segunda y lo mismo hace la primera de las normas aragonesas, la Ley 5/2011, que, conforme a su exposición de motivos, afirma

que su disposición adicional sexta halla amparo en las competencias autonómicas en materia de derecho civil. Y ese es, en fin, el criterio predominantemente expresado por las partes comparecidas que han centrado sus alegaciones en la delimitación de competencias entre el Estado y la Comunidad Autónoma de Aragón en relación con el Derecho civil.

Por tanto, el ámbito material en el que deben insertarse las disposiciones adicionales cuestionadas es el relativo al Derecho civil, por ser esta la disciplina directamente afectada.

4. Sobre esta materia, el artículo 149.1.8 CE legitima al Estado para dictar normas civiles, «sin perjuicio de la conservación, modificación y desarrollo por las Comunidades Autónomas de los derechos civiles, forales o especiales allí donde existan», mientras que, de conformidad con el artículo 71.2 EAAr, corresponde a la Comunidad Autónoma de Aragón la competencia exclusiva para dictar las reglas de «conservación, modificación y desarrollo del Derecho Foral aragonés, con respeto a su sistema de fuentes».

Procede ahora recordar los rasgos esenciales de la delimitación de competencias en materia de Derecho civil entre el Estado y las Comunidades Autónomas que cuentan con derecho civil foral o especial.

La Constitución atribuye al Estado la legislación civil, sin más posible excepción que la conservación, modificación y desarrollo autonómico del Derecho civil especial o foral. La reserva al Estado por el mismo artículo 149.1.8, de determinadas regulaciones «en todo caso» sustraídas a la normación autonómica no puede ser vista, en coherencia con ello, como norma competencial de primer grado que deslinde aquí los ámbitos respectivos que corresponden al Estado y que pueden asumir ciertas Comunidades Autónomas. El sentido de esta, por así decir, segunda reserva competencial en favor del legislador estatal no es otro, pues, que el de delimitar un ámbito dentro del cual nunca podrá estimarse subsistente ni susceptible, por tanto, de conservación, modificación o desarrollo, Derecho civil especial o foral alguno (STC 31/2010, de 28 de junio, FJ 79, citando la doctrina de la STC 88/1993, de 12 de marzo, FJ 1).

El artículo 149.1.8 CE, además de atribuir al Estado una competencia exclusiva sobre la legislación civil, también introduce una garantía de la foralidad civil a través de la autonomía política, que no consiste en la intangibilidad o supralegalidad de los Derechos civiles especiales o forales, sino en la previsión de que los Estatutos de las Comunidades Autónomas en cuyo territorio aquéllos rigieran a la entrada en vigor de la Constitución puedan atribuir a dichas Comunidades Autónomas competencia para su conservación, modificación y desarrollo (STC 88/1993, FJ 1).

Ello implica que respecto de tales derechos civiles, forales o especiales, determinadas Comunidades Autónomas pueden asumir en sus Estatutos de Autonomía competencias consistentes en su conservación, modificación y desarrollo. Competencia que ha de entenderse ceñida estrictamente a esas funciones de conservación, modificación y desarrollo del Derecho civil, especial o foral, que son «la medida y el límite primero de las competencias así atribuibles y ejercitables» por las Comunidades Autónomas en virtud del artículo 149.1.8 CE (por todas, STC 133/2017, de 16 de noviembre, FJ 4).

Por tanto, (STC 95/2017, de 6 de julio, FJ 3), las Comunidades Autónomas con Derecho civil foral o especial no ostentan competencia legislativa ilimitada sobre las materias civiles distintas de aquellas que se reservan «en todo caso» al Estado por el segundo inciso del artículo 149.1.8 CE. Podrán regular estas materias que no están siempre reservadas al Estado, incluso innovando el Derecho civil existente al tiempo de promulgarse la Constitución, esto es disciplinando ámbitos no normados en él, pero será imprescindible que esa regulación innovadora presente una conexión con dicho derecho civil especial, pues es la garantía de este ordenamiento jurídico y no otra cosa la ratio de la singularidad civil que se introduce en el primer inciso del artículo 149.1.8 CE.

5. Todas las partes admiten que en virtud del «desarrollo por las Comunidades Autónomas de los derechos civiles, especiales o forales, allí donde existan» (art. 149.1.8 CE), y de la expresa previsión estatutaria (art. 71.2 EAAR), la Comunidad Autónoma aragonesa está habilitada para disciplinar instituciones civiles no preexistentes en el derecho civil aragonés, siempre, claro está, que revistan alguna conexión con él. Discrepan, no obstante, en si la regulación de la atribución de la titularidad de determinados inmuebles vacantes, objeto de este recurso de inconstitucionalidad, presenta esa conexión con el Derecho civil aragonés. El debate trabado en este proceso consiste en determinar si la Comunidad Autónoma de Aragón ostenta competencia legislativa en el ámbito aquí discutido para desarrollar, en el sentido en que lo ha hecho, una institución civil preexistente en su ordenamiento. Tal controversia ha de resolverse, por tanto, mediante la aplicación de la doctrina constitucional sobre el significado de la expresión «desarrollo» del Derecho civil foral a que se refiere el artículo 149.1.8 CE, puesto que sólo así se puede determinar si, dentro de la competencia de la Comunidad Autónoma aragonesa en materia de Derecho civil, está o no incluida la de regular el destino o atribución de los bienes vacantes resultantes de una operación de concentración parcelaria sitios en su territorio.

El sentido del concepto constitucional «desarrollo» del Derecho civil propio «debe ser identificado a partir de la ratio de la garantía autonómica de la foralidad civil que establece [el art. 149.1.8 CE]» (STC 88/1993, FJ 3). Sobre este extremo dicha Sentencia afirmó que «no cabe aquí olvidar que la posible legislación autonómica en materia civil se ha admitido por la Constitución no en atención, como vimos, a una valoración general y abstracta de lo que pudieran demandar los intereses respectivos (art. 137 C.E.) de las Comunidades Autónomas, en cuanto tales, sino, más bien, a fin de garantizar determinados Derechos civiles forales o especiales vigentes en ciertos territorios».

Esta vinculación de la noción de «desarrollo» con la garantía constitucional de los «derechos civiles forales o especiales vigentes en ciertos territorios» y, más en concreto, con el reconocimiento constitucional de «la vitalidad hacia el futuro de tales ordenamientos preconstitucionales» (STC 88/1993, FJ 3), nos da la medida positiva y negativa de su alcance y extensión.

En sentido positivo, la STC 133/2017, FJ 4, citando la STC 88/1993, FJ 3, recuerda que «permite una ordenación legislativa de ámbitos hasta entonces no normados por aquel Derecho, pues lo contrario llevaría a la inadmisibile identificación de tal concepto con el más restringido de "modificación". El "desarrollo" de los Derechos civiles forales o especiales enuncia, pues, una competencia autonómica en la materia que no debe vincularse rígidamente al contenido actual de la Compilación u otras normas de su ordenamiento. Cabe, pues, que las Comunidades Autónomas dotadas de Derecho civil foral o especial regulen instituciones conexas con las ya reguladas en la Compilación dentro de una actualización o innovación de los contenidos de ésta según los principios informadores peculiares del Derecho foral».

Ahora bien, en sentido negativo, eso «no significa, claro está, en consonancia con lo anteriormente expuesto, una competencia legislativa civil ilimitada *ratione materiae* dejada a la disponibilidad de las Comunidades Autónomas, que pugnaría con lo dispuesto en el artículo 149.1.8 CE, por lo mismo que no podría reconocer su fundamento en la singularidad civil que la Constitución ha querido, por vía competencial, garantizar» (STC 133/2017, FJ 4, también citando la STC 88/1993, FJ 3).

En suma, las competencias autonómicas para «desarrollar», en lo que aquí interesa, el propio Derecho civil pueden dar lugar a la actualización y crecimiento orgánico de éste y, en concreto, a la regulación de materias que, aun ausentes del texto originario de la compilación, guarden una relación de conexión suficiente con institutos ya disciplinados en aquella o en otras normas integrantes del propio ordenamiento civil.

En el caso que nos ocupa y, a la vista de las alegaciones de las partes, de lo que se trata es de dilucidar si la regulación impugnada puede ser considerada un desarrollo de alguna de las instituciones civiles recogidas en su Compilación de Derecho civil de 1967

y en el actual Código de Derecho foral de Aragón, aprobado por Decreto Legislativo 1/2011, de 22 de marzo, o tiene conexión con ellas.

6. Hechas estas precisiones, se puede acometer el examen de los dos preceptos impugnados por razón de su ajuste al orden constitucional de distribución de competencias entre el Estado y la Comunidad Autónoma de Aragón.

Conforme a la doctrina precedente, el derecho civil especial de Aragón podría, en virtud de la noción constitucional de desarrollo, experimentar un cierto crecimiento orgánico mediante la regulación por el legislador autonómico de una institución antes no contemplada en él. No obstante, es requisito para ello que esa operación de desarrollo tenga como punto de partida una institución conexas preexistente en ese derecho civil especial.

Por tanto, ha de comprobarse si, como aducen los representantes del Gobierno y de las Cortes de Aragón, existe base suficiente en las instituciones recogidas por el código del Derecho foral de Aragón que permitan a este Tribunal comprobar que la regulación de las llamadas fincas de reemplazo sin dueño conocido efectuada en las leyes impugnadas supone una actualización de los contenidos ya existentes en el Derecho civil aragonés. Las representaciones procesales de las instituciones autonómicas han defendido que, una vez encuadrada la cuestión en el ámbito del Derecho civil, tal como por otra parte hace la propia Ley 33/2003, las normas impugnadas son un desarrollo del Derecho civil propio de la Comunidad Autónoma, ya que guardan conexión suficiente con una institución preexistente. Concretamente con la sucesión intestada a favor de la Comunidad Autónoma, actualmente recogida en los artículos 535 y 536 del Código del Derecho foral de Aragón.

Es indiscutible que la sucesión en defecto de parientes y cónyuge se encontraba recogida en el Derecho civil aragonés compilado con anterioridad a la promulgación de la Constitución. Así se incluía en la compilación de Derecho civil aragonés de 1967 al regular el régimen jurídico de los llamados «abintestatos», o lo que es lo mismo, la sucesión intestada a favor de la Comunidad Autónoma. Esa regulación está ahora prevista en los artículos 535 y 536 del referido Código, como ya hemos mencionado.

Estos preceptos disponen la sucesión a favor de la Comunidad Autónoma señalando, el primero de ellos: «1. En defecto de las personas legalmente llamadas a la sucesión conforme a las reglas anteriores, sucede la Comunidad Autónoma. 2. Previa declaración judicial de herederos, la Diputación General de Aragón destinará los bienes heredados o el producto de su enajenación a establecimientos de asistencia social de la Comunidad, con preferencia los radicados en el municipio aragonés en donde el causante hubiera tenido su último domicilio». Por su parte, el artículo 536 regula el denominado «privilegio del Hospital de Nuestra Señora de Gracia», según el cual «1. En los supuestos del artículo anterior, el Hospital de Nuestra Señora de Gracia será llamado, con preferencia, a la sucesión legal de los enfermos que fallezcan en él o en establecimientos dependientes. 2. Previa declaración judicial de herederos, la Diputación General de Aragón destinará los bienes heredados o el producto de su enajenación a la mejora de las instalaciones y condiciones de asistencia del Hospital».

Para que las dos disposiciones objeto de este proceso fueran conformes con el orden competencial sería necesaria la existencia de una conexión de la que derive una innegable relación entre el Derecho propio de Aragón relativo al régimen de la sucesión intestada que se acaba de transcribir con la atribución de los inmuebles vacantes resultantes de las operaciones de concentración parcelaria. Dicha conexión legitimaría constitucionalmente la regulación impugnada, atendiendo a la doctrina formulada por este Tribunal respecto a la interpretación del artículo 149.1.8 CE en relación con el desarrollo de los Derechos civiles forales.

7. Pues bien, es posible apreciar que esa conexión existe, lo que permite excluir la vulneración competencial denunciada.

La STC 40/2018, de 26 de abril, ha resuelto el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Presidente de Gobierno contra los artículos 15 y 16 de la Ley Foral

14/2007, de 4 de abril, del patrimonio de Navarra, concluyendo que el mencionado artículo 15, con un contenido materialmente similar al de las disposiciones aquí impugnadas en cuanto que atribuye a la Comunidad Foral la titularidad de los inmuebles situados en Navarra que careciesen de dueño, guarda una conexión suficiente con instituciones reguladas en la compilación del Derecho civil foral, en particular la sucesión abintestato.

Las razones expuestas en la mencionada STC 40/2018, FJ 7, son en todo aplicables al presente caso. Por tanto, es forzoso concluir en la concurrencia de esa conexión suficiente entre la sucesión intestada a favor de la Comunidad Autónoma, prevista en los artículos 535 y 536 del código del Derecho foral de Aragón, con la atribución a la Comunidad Autónoma de la titularidad de los inmuebles o fincas de reemplazo a la que se refieren los preceptos que han sido aquí impugnados.

Consecuentemente, los recursos de inconstitucionalidad han de ser desestimados.

FALLO

En atención a todo lo expuesto, POR LA AUTORIDAD QUE LE CONFIERE LA CONSTITUCIÓN DE LA NACIÓN ESPAÑOLA,

Ha decidido

Desestimar los recursos de inconstitucionalidad acumulados núms. 6868-2011 y 2037-2014.

Publíquese esta Sentencia en el «Boletín Oficial del Estado».

Dada en Madrid, a veintiséis de abril de dos mil dieciocho.—Juan José González Rivas.—Encarnación Roca Trías.—Andrés Ollero Tassara.—Fernando Valdés Dal-Ré.—Santiago Martínez-Vares García.—Juan Antonio Xiol Ríos.—Pedro José González-Trevijano Sánchez.—Antonio Narváez Rodríguez.—Alfredo Montoya Melgar.—Ricardo Enríquez Sancho.—Cándido Conde-Pumpido Tourón.—María Luisa Balaguer Callejón.—Firmado y rubricado.

Voto particular que formula el Magistrado don Pedro José González-Trevijano Sánchez respecto de la Sentencia dictada en los recursos de inconstitucionalidad acumulados núms. 6868-2011 y 2037-2014, al que se adhieren los Magistrados don Andrés Ollero Tassara, don Antonio Narváez Rodríguez, don Alfredo Montoya Melgar y don Ricardo Enríquez Sancho

Pese a haber sido Ponente de esta Sentencia, en la que se recoge la posición sustentada por la mayoría del Tribunal, debo manifestar, acogiéndome a la facultad establecida en el artículo 90.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, mi respetuosa discrepancia con parte de la fundamentación jurídica y con su fallo, en atención a las razones que defendí durante su deliberación en el Pleno y que paso a exponer a continuación.

Comparto con la Sentencia el encuadramiento competencial de la cuestión discutida en el ámbito del Derecho civil. También que la solución de la controversia trabada en el proceso giraba en torno a la traslación al concreto caso sometido a nuestro enjuiciamiento de los criterios que la doctrina constitucional ha ido elaborando en torno al concepto de desarrollo autonómico del Derecho civil especial o foral.

Como es bien conocido, dicha doctrina exige que, para que ese desarrollo sea constitucionalmente admisible, ha de ser posible apreciar una conexión entre la concreta regulación de que se trate y una institución civil preexistente en el Derecho foral (por todas, STC 95/2017, de 6 de julio, FJ 4). Estando de acuerdo en el canon de constitucionalidad que resulta aplicable, mi discrepancia se centra en la forma en que se aplica dicho canon a las normas impugnadas. La Sentencia, por remisión a la dictada en

el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Presidente de Gobierno contra los artículos 15 y 16 de la Ley Foral 14/2007, de 4 de abril, del patrimonio de Navarra, encuentra dicha conexión en la sucesión intestada a favor de la Comunidad Autónoma, prevista en los artículos 535 y 536 del Código de Derecho foral de Aragón, aprobado por Decreto Legislativo 1/2011, de 22 de marzo.

En mi opinión, y frente a lo que sostiene la Sentencia, no cabe apreciar la concurrencia de la necesaria conexión que exige la doctrina constitucional entre la sucesión intestada a favor de la Comunidad Autónoma prevista en los artículos 535 y 536 del mencionado Código de Derecho foral con los inmuebles o fincas de reemplazo a los que se refieren las normas objeto de recurso. Entiendo, por el contrario, que son instituciones de diferente naturaleza que se desenvuelven en contextos distintos. Y ello por las razones que expongo a continuación:

a) La sucesión abintestato es una institución típica del derecho sucesorio según la cual, a falta de voluntad manifestada en testamento, es la norma la que dispone los sucesivos llamamientos en favor de los herederos del causante, dado que éste falleció sin disponer lo oportuno sobre sus bienes. Así, o bien no hay testamento o éste no dispone sobre todos o parte de los bienes, por no tener institución de heredero o, teniéndola, no disponer de todos los que corresponden al testador. Se configura así un criterio ordenador de la sucesión que trata de responder a la ausencia de un testamento válido que recoja la voluntad del causante. Se produce, por tanto, por la ausencia, ineficacia o insuficiencia de testamento de la persona que ha fallecido o como consecuencia de la falta de decisión del titular respecto al destino de todos o alguno de sus bienes.

En cambio, la atribución de los bienes inmuebles vacantes se relaciona con su condición de abandonados, esto es, que carecen de dueño porque no lo han tenido nunca o por el abandono o renuncia de su anterior propietario. No otro es el sentido de la vacancia a la que alude el artículo 17 de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del patrimonio de las Administraciones públicas. Esto es, como expresiva de que el inmueble carece de dueño conocido, lo que pone en marcha, según esa norma, la adquisición legal del dominio por el Estado y su posterior incorporación a su patrimonio. Es, por tanto, una cuestión relacionada con la atribución legal de la titularidad como parte del régimen jurídico de este tipo de bienes, los inmuebles vacantes.

b) Creo que lo anterior pone de manifiesto que se trata de instituciones diferentes. Los bienes sujetos a la regulación de la sucesión abintestato no son, a los efectos que interesaban en el presente recurso, bienes vacantes en el sentido de que carecen de dueño por haber sido abandonados, pues la noción misma de abintestato reclama la existencia de un titular, aunque no haya dispuesto nada respecto a ese concreto bien. Por eso, considero que no es factible equiparar la situación de un bien que no tiene dueño, porque no es posible saber a quién pertenece o porque se ha abandonado o renunciado a su titularidad, con la de un bien que sí lo tiene, pero respecto al que su titular no ha hecho ninguna previsión para el caso de muerte, falleciendo sin tomar decisión alguna acerca de las personas llamadas a la sucesión.

En el primer caso, es, precisamente, el carácter vacante del bien inmueble derivado de la imposibilidad de saber quién es el dueño, el que determina la existencia de la previsión legal que atribuye la titularidad al Estado e impide que los particulares u otros entes públicos puedan adquirirlos por ocupación. En los bienes abintestato, por el contrario, falta el presupuesto de la vacancia, ya que para saber quién puede ser el nuevo dueño ha de aplicarse la norma reguladora de la sucesión intestada. De manera que ese bien, en rigor, siempre va a tener un dueño conocido, el que resulte de la aplicación de las disposiciones legales al caso de que se trate, pues estas disposiciones legales cumplen la función de garantizar un último sucesor al causante.

c) También es, por tanto, diferente, según mi criterio, la razón por la que la titularidad del bien se atribuye al Estado.

En el supuesto de la sucesión abintestato la razón es el silencio del propietario respecto al destino del inmueble. Silencio provocado, bien por su muerte intestada sin

parientes con derecho a suceder, bien debido a la falta de decisión sobre el inmueble en concreto. Por el contrario, en los inmuebles vacantes, la causa es que no se sabe quién es el dueño, ya sea porque, como ya se ha mencionado, no lo han tenido nunca o porqué, teniéndolo, han sido abandonados y se desconoce quién es. Eso hace que el presupuesto de hecho que determina la aplicación de las normas sea diferente. En el caso de la sucesión abintestato implica el fallecimiento del titular y que no haya dispuesto nada sobre los herederos o acerca del destino del bien. En los bienes inmuebles sin dueño conocido exige la vacancia inmobiliaria, tanto jurídica como de hecho, esto es, la mera inexistencia de titular.

d) Además, en los bienes abintestato el título de la atribución deriva de la condición legal de heredero de la que goza la Comunidad Autónoma conforme a sus disposiciones de derecho civil foral. Estas normas determinan su sucesión hereditaria forzosa a falta de otros herederos testamentarios o legales. La adquisición en este caso no es automática por ministerio de la ley, como sucede en los bienes inmuebles vacantes, sino con carácter derivativo y en virtud de un título de naturaleza privada: la condición de heredero que la norma atribuye al poder público. Atribución de la condición de heredero que determina que tenga los mismos derechos y obligaciones que los demás herederos. Por tanto, en los bienes abintestato, la razón de su atribución a la Comunidad Autónoma deriva de su llamada a la sucesión en calidad de heredera. No hay una expresa decisión del legislador respecto a la titularidad del bien. Decisión que sí se da en el caso de los inmuebles vacantes cuando se asignan al Estado. Esa misma distinción entre atribución de bienes *ope legis* y en virtud de la condición de heredero aparece en la Ley 33/2003 que regula en lugares distintos la atribución al Estado por voluntad de la ley de los bienes que no tienen dueño conocido (art. 17 de la Ley 33/2003) y la condición de heredera de la Administración general del Estado conforme a las disposiciones del Código civil (art. 20.6 de la Ley 33/2003).

e) Finalmente, creo que a la misma conclusión se llega si se analiza la cuestión desde la perspectiva de la finalidad de las normas, que tampoco entiendo coincidente.

La regulación del abintestato responde a la necesidad de cerrar el sistema sucesorio del Derecho aragonés. Se trata de una cláusula de cierre para evitar, precisamente, la vacancia indefinida de los bienes y preservar de este modo la seguridad jurídica, impidiendo el abandono de los bienes a disposición del primer ocupante. Con ello se evita tanto que las herencias queden vacantes como la exclusión del tráfico jurídico de los bienes que integran esas herencias. Por el contrario, la regla atributiva de la titularidad de los vacantes en favor del Estado es la consecuencia jurídica de su abandono, que extingue el derecho de su titular sobre los mismos y los convierte, por consiguiente, en *res nullius*, susceptibles de apropiación.

En suma, por las razones expuestas, desde la perspectiva competencial en la que este proceso nos situaba, considero que no era posible la identificación por falta de conexión entre bienes abintestato y bienes inmuebles vacantes, lo que hubiera debido tener como consecuencia la imposibilidad de considerar como desarrollo de su derecho civil propio una previsión legal que atribuye a Aragón dichos bienes inmuebles.

La doctrina constitucional no impide que los bienes vacantes se asignen a entes territoriales distintos del Estado (SSTC 58/1982, de 27 de julio, y 150/1998, de 2 de julio), pero no lo impone inexorablemente y, en todo caso, determina que dicha decisión ha de ser adoptada por el Estado. Tampoco, como he razonado ya, existía una relación entre la atribución de los bienes inmuebles vacantes y el derecho propio de Aragón que legitime constitucionalmente la regulación que se contiene en las normas impugnadas. Por tanto, según mi criterio, la disposición adicional sexta de la Ley 5/2011, de 10 de marzo, del patrimonio de Aragón, y la disposición adicional sexta del texto refundido de la Ley de patrimonio de Aragón, aprobado por Decreto Legislativo 4/2013, de 17 de diciembre, debían considerarse ajenas o desvinculadas del Derecho civil aragonés, ya que no se incardinan en el Derecho sucesorio de Aragón ni guardan relación con él.

En definitiva, a mi juicio, tal como he dejado expuesto, creo que deberían haberse estimado íntegramente los recursos interpuestos contra ambas normas, por ser

contrarias al orden constitucional de distribución de competencias y, por ello, inconstitucionales y nulas.

Y en este sentido emito mi Voto particular.

Madrid, a veintiséis de abril de dos mil dieciocho.–Pedro José González-Trevijano Sánchez.–Andrés Ollero Sánchez.–Antonio Narváez Rodríguez.–Alfredo Montoya Melgar.–Ricardo Enríquez Sánchez.–Firmado y rubricado.