

Departamento de Derecho Civil.
Universidad de Barcelona.

Derecho Civil.
Bienio 1.989-1.990 / 1.990-1.991

LA SUCESION INTTESTADA EN FAVOR DEL ESTADO.

Tesis doctoral presentada por JOSE DOMINGO VALLS LLORET,
para optar al título de Doctor en Derecho.

Dirigida por el Dr. ALFONSO HERNANDEZ MORENO.
Catedrático de Derecho Civil.

Barcelona, 10 de septiembbre de 1.996.

**TITULO SEGUNDO. EL REGIMEN LEGAL VIGENTE EN ESPAÑA. DEL
CODIGO CIVIL A LA CONSTITUCION DE 1978.**

PREAMBULO

Ya hemos visto que con la publicación de la ley de Bases de 22 de Mayo, la regulación y el tratamiento del llamamiento sucesorio intestado sufre una nueva e importante modificación, viniendo el Código Civil a derogar la normativa anterior y a regular de nuevo estas materias.¹

La sucesión de los intestados estaba recogida en la Base 18, llamando, inicialmente, a esta sucesión a los establecimientos de beneficencia e instrucción gratuita, sustituyendo, literalmente, al Estado cuando a ella fuere llamado.² Ello, no obstante, y a pesar de la redacción dada a esta Base 18 por la Comisión, el contenido del Código en los artículos 956, 957 y 958,³ es categórico siendo

¹.- Respecto a la cuestión de si el Código Civil derogó o no toda aquella legislación civil anterior a la publicación del mismo, y que no deja vigente expresamente, es una cuestión a la que hacemos referencia en diversos capítulos de este trabajo, y en concreto cuando nos referimos al período de vigencia de la Ley de Mostrencos de 1.835.

Considera FALCON, en relación a la Base 18, que "De las 27 bases que contiene esta ley, ésta es la más importante de todas, la que más profundas y radicales reformas introduce en el derecho histórico, y la que por lo mismo se presta a más serias meditaciones".

Ver "Legislación civil de España: Examen de las Bases para la redacción de un Código civil". Centro editorial Góngora. Madrid. 1888.

².- En el proyecto de Ley de Bases de 1885, de 7 de enero, se había hecho una redacción semejante a la de la base 18 del Proyecto de 1888, puesto que también se dice "sustituirán al Estado, cuando a ella fuere llamado, los establecimientos de beneficencia e instrucción gratuita...". Ver LASSO GAITE, op. cit. I, página 430.

De hecho es así puesto de manifiesto por MANRESA que señalaba que la Base 18 debía interpretarla en dos posibles sentidos, uno que sería el acorde con las conclusiones de la Comisión, es decir, que no heredase ni participase el Estado en la herencia de manera alguna, la otra, que sería la que se adoptó en los artículos del Código civil. Ver "Comentarios al Código civil" tomo VII, Madrid, 1900; página 137.

No creemos, y ya se han dado argumentos bastantes en tal sentido, que la base 18 se hubiese podido interpretar de otra manera a como se hizo, puesto que la sola mención "cuando a ella fuera llamado" altera sustancialmente la que fuera idea originaria de la Comisión, cuyo espíritu, a nuestro juicio, fue traicionado en esta cuestión, no en el Código, sino en la propia Ley de bases, que dio pie a tal interpretación.

³.- Dice el artículo 956 que: "A falta de personas que tenga derecho a heredar conforme a lo dispuesto en las precedentes secciones, heredará el Estado, destinándose los bienes a los establecimientos de la beneficencia e instrucción gratuita, por el orden siguiente:

(continúa...)

expresamente llamado a la sucesión, como así había sido históricamente, en último lugar el Estado, sin perjuicio de que después realice una actividad de distribuidor entre determinados establecimientos de beneficencia, con una redacción muy similar a la actual, que se ha ido retocando con las posteriores reformas de los años 1.918, 1.928 y 1.971.¹

Para la determinación del régimen legal que la sucesión del Estado ostentará a partir de la publicación del Código civil, deberemos concretar algunos aspectos con carácter previo.

Es obvio, que como figura de derecho civil que es, la más importante y principal normativa reguladora de esta materia es el Código civil. Nos hallamos ante una cuestión de derecho civil, el llamamiento se produce ex iure hereditate, pero la cuestión referente a la posterior aceptación, adquisición, liquidación y distribución, es una materia administrativa por cuanto que deben realizarse por organismos administrativos, estando contenida la normativa referente a esas actuaciones en disposiciones de índole administrativa, cuya incidencia en el tratamiento de la institución no puede

³(...continuación)

Primero. Los establecimientos de beneficencia municipal y las escuelas gratuitas del domicilio del difunto.

Segundo. Los de una y otra clase de la provincia del difunto.

Tercero. Los de beneficencia e instrucción de carácter general".

Dice el artículo 957, que "Los derechos y obligaciones de los establecimientos de beneficencia e instrucción en el caso del artículo anterior serán los mismos que los de otros herederos".

Finalmente, decía el artículo 958, que "Para que el Estado pueda apoderarse de los bienes hereditarios habrá de preceder declaración judicial de heredero, adjudicándole los bienes por falta de herederos legítimos".

¹.- Ello se explica por la casi totalidad de la doctrina, como consecuencia de que la ley al ordenar la sucesión lo hace con la voluntad de suplir la voluntad del causante, quién se presume destinaría sus bienes a aquellas instituciones que ha tenido más cerca durante su vida, y en favor de sus conciudadanos más próximos. Realmente es mucho suponer.

obviarse.¹

En lo que se refiere al núcleo normativo de referencia es evidente que existe una razón histórica para que sea el Estado el designado como sucesor o heredero, y en su caso como adquirente en los supuestos en que no exista ningún heredero familiar dentro del grado de parentesco establecido, una razón cuya raíz la encontramos en nuestros fundamentos históricos manteniéndose en el tiempo en formas similares de manera prácticamente ininterrumpida hasta nuestros días.²

Ello, no obstante, y partiendo de la cuestión histórica, ya vista anteriormente, de la atribución de la capacidad legislativa a quién ostentaba la capacidad coercitiva, el gobernante de turno, Rey, Príncipe o Emperador, y por tanto del reconocimiento para hacer suyo lo que no es de nadie, la legislación actual³ detectó tanto el problema de la determinación de la titularidad de los bienes a los que es llamado, así como la necesidad de regular la forma de distribución de ese patrimonio y también los problemas surgidos de la atribución patrimonial.⁴

Una vez limitado el grado de parentesco con derecho a suceder, y ante la posibilidad de una eventual falta de tales parientes, o bien que, existiendo, todos ellos repudien la herencia, se plantea qué destino deberá darse a la masa hereditaria. La herencia, considerada como un todo, con el fin de evitar su disgregación se le dará un destino,

¹.- Además de estas normas directamente aplicables a la institución estudiada, existen otra serie de disposiciones, que han de tenerse en cuenta por su importancia, como pueden ser las disposiciones generales sobre sucesión testada e intestada, y las referentes a la aceptación y repudiación, ambas fundamentales al momento de determinar la posición del Estado en el llamamiento sucesorio, por ver las características del mismo, que como más adelante estudiaremos será determinante para ver si se configura o no como una especie de sucesor ipso iure, a beneficio de inventario, en la medida en que el Estado gozará de responsabilidad limitada intra vires haereditatis.

².- Ver lo dicho anteriormente en lo que respecta a las bases históricas.

³.- Sigue la legislación actual la idea existente a principios de siglo.

⁴.- Esta cuestión se resolvió desde 1918 con una normativa de carácter administrativo que finalmente ha terminado por influir en los ámbitos civiles.

partiendo de que la justificación fundamental y básica de la sucesión abintestato en aquel momento era la combinación del principio familiar restringido y el de la voluntad presunta del causante que, a pesar del precedente histórico, no encajaba muy bien con la imperante visión social y jurídica de que fuese el Estado el que sucediese.¹

No obstante razones prácticas habían de imponer la participación del Estado en estas herencias, puesto que sólo él va a gozar de los medios necesarios para asegurar y responsabilizarse del destino de estos bienes² y como representante legítimo de la colectividad asumir, a su vez, como propios los intereses particulares para ponerlos al servicio del interés general.³ Así pues, distintas razones, y entre ellas algunas de tipo funcional hicieron heredero al Estado, mientras, que las teorías de la voluntad presunta del causante, determinó como destinatarios de los mismos a los establecimientos e instituciones de beneficencia e instrucción.⁴

¹.- Ante la desconfianza que genera el Estado, basta ver los Diarios de sesiones de los debates Parlamentarios, la legislación española, y previamente la Comisión redactora de la ley de Bases del Código Civil, influida indiscutiblemente por la misma desconfianza generada en los debates parlamentarios del Code, se pensó. erróneamente en atribuir los bienes así adquiridos al a las instituciones y establecimientos considerados como más cercanos al causante.

Esta idea impera tanto en los exégetas del Code, como en los comentaristas del Código. Ver en esta línea FENET, F.A., "Recueil complet..." op. cit. Tomos IX y XII y ALONSO MARTINEZ, M., "El Código civil..." op. cit. Página 369 y siguientes.

².- Así lo entiende SALVADOR CODERCH, cuando afirma que la adquisición por el Estado se justifica en cuanto éste dispone de una organización administrativa y fiscal de carácter general y suficientemente preparada", "Comentarios...". Tomo XXIX. Volumen 3º. Página 61.

³.- Podría pensarse que el Estado hace de una especie de "Arkonte Epónimo" al que hacíamos referencia cuando hablábamos de la Grecia clásica, una especie de hombre bueno, o reputado de la comunidad, que toma la continuidad del fallecido sin familiares que puedan continuar su labor realizada hasta entonces, bien personal, bien patrimonial.

⁴.- Por otro lado, aunque no se hubiese designado como heredero al Estado, las instituciones a que el Código se refiere, generalmente fundaciones, están sometidas a tales medidas de protectorado, control y fiscalización, que el resultado hubiese sido parecido, por lo que resultaba más sencillo dar una regulación expresa a la posición del Estado en esta institución. No olvidemos además, que el Estado no tenía en la regulación originaria del Código, participación alguna en la herencia lo que, además, nos lleva a concluir que desde luego, en principio, no fueron razones de tipo económico, las
(continúa...)

Por todo ello, consideramos, y así lo intentaremos demostrar a lo largo de este trabajo, que ante la indiscutible posibilidad de adquisición por parte del Estado de los bienes vacantes y sin dueño conocido, en virtud de un dominio eminente o derecho de soberanía sobre los mismos que le otorga la posibilidad de una ocupación preferente,¹ existe el llamamiento sucesorio al Estado, en virtud de un derecho hereditario, que como veremos se perfila como un heredero más sin calificativo alguno, sin perjuicio de determinadas especialidades por razón de su propia idiosincrasia jurídica y patrimonial, no en cuanto a la determinación de su naturaleza jurídica, y si en cuanto a la normativa aplicable.²

Partiendo de lo anteriormente dicho, y con el fin de llegar a conclusiones avanzadas, habremos de analizar la regulación de la institución en el Código civil, desde su publicación y teniendo en cuenta las reformas posteriores.

⁴(...continuación)

que llevaron a hacer heredero al Estado, como pretendieron algunos de los miembros de la Comisión de codificación como crítica al texto definitivo de estos artículos.

¹.- La adquisición de estos bienes, en la actualidad de acuerdo con la Ley de Patrimonio del Estado, tiene un fundamento iuspublicista. Lo dicho se observa en la Sentencia del Tribunal Constitucional de 27 de julio de 1982 que resuelve un recurso de inconstitucionalidad contra determinados artículos de la Ley de Patrimonio de la Generalitat, Ley 11/1981, 7 de diciembre, que además escinde esta cuestión de la relativa a la sucesión por el Estado que discurre, de acuerdo con el criterio del alto tribunal, por cauces distintos a los que fundamentan la sucesión por el Estado.

Esta Sentencia es estudiada más adelante en este trabajo.

².- Como ocurre, a diferencia del derecho español, con el artículo 1936 del B.G.B. en el Derecho alemán, o el artículo 586 del Código civil italiano, ordenamientos jurídicos estos que, estimando al Estado como un auténtico heredero, lo es sin embargo, con algunas anomalías respecto a los herederos ordinarios. Esta misma idea recoge un sector doctrinal importante en nuestro país. ALBALADEJO, ROCA SASTRE, PUIG FERRIOL, SALVADOR CODERCH, etc...