EUSKAL
ZUZENBIDE
ZIBILAREN
BATZORDEA

COMISIÓN DE
DERECHO
CIVIL
VASCO

**Nº EXPTE. TRAMITAGUNE : DNCG_DEC_652/19_06**

En mi calidad de Secretario general de la Comisión de Derecho civil vasco (CDCV), me complace poder expedir y remitirles el presente informe, elaborado en el seno del Comité Técnico de la CDCV en respuesta a las cuestiones que a este órgano se han planteado:

**INFORME DEL COMITÉ TÉCNICO Nº 1/2020**

**INFORME RELATIVO AL PROCEDIMIENTO REGULADO EN EL PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE APRUEBA EL REGLAMENTO DE DESARROLLO DE LA LEY DEL PATRIMONIO DE EUSKADI, PARA LA DECLARACIÓN DE LA CAPV COMO HEREDERA ABINTESTATO**

## I.- OBJETO.

El Departamento de Hacienda y Economía del Gobierno Vasco ha elaborado el Proyecto de Decreto por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo del Patrimonio de Euskadi y ha solicitado informe al Departamento de Gobernanza Pública y Autogobierno informe de la Comisión de Derecho civil vasco en relación con la regulación que se contiene en el proyecto de Decreto del procedimiento de declaración de sucesora abintestato a favor de la Comunidad Autónoma del País Vasco (CAPV).

La solicitud de informe se justifica en que el proyecto de Decreto sometido a informe dedica una sección al procedimiento para la declaración de la Comunidad Autónoma del País Vasco como sucesora abintestato dentro del Capítulo I «De las disposiciones sobre adquisiciones a título gratuito» del Título III «Adquisición de bienes y derechos», todo ello en desarrollo del artículo 38 «Competencia y procedimiento para las adquisiciones a título gratuito» del Texto Refundido de la Ley del Patrimonio de Euskadi aprobado por Decreto Legislativo 2/2007, de 6 de noviembre y del artículo 117 de la Ley 5/2015, de 25 de junio, de Derecho Civil Vasco que regula la sucesión a favor de la Comunidad Autónoma.

## II.- INTERVENCIÓN DE LA COMISIÓN DE DERECHO CIVIL VASCO

La Comisión de Derecho civil vasco (CDCV), creada a través de la Disposición Adicional Primera de la Ley 5/2015, de 25 de junio, de Derecho Civil Vasco, es (conforme al artículo 1 de sus Estatutos, aprobados por Decreto 140/2016, de 4 de octubre), "el órgano consultivo de naturaleza colegiada que tiene como misión impulsar el desarrollo del Derecho civil vasco por medio de la investigación, evaluación, discusión de propuestas y asesoramiento respecto al Parlamento y Gobierno vascos, incluida la función de proponer innovaciones y modificaciones legislativas en la materia".

La Comisión se encuentra adscrita al Departamento de Gobernanza Pública y Autogobierno, de conformidad con el artículo 2.2.h del Decreto 71/2017, de 11 de abril, por el que se establece la estructura orgánica y funcional del Departamento de Gobernanza Pública y Autogobierno, que a su vez tiene asignada, en virtud del Decreto 24/2016, de 26 de noviembre, del Lehendakari, de creación, supresión y modificación de los Departamentos de la Administración de la Comunidad Autónoma, el área de actuación de "conservación, modificación y desarrollo del Derecho Civil Foral y Especial del País Vasco".

Entre las funciones de la CDCV destaca, en relación con la solicitud recibida, la de asesorar "a la persona titular del departamento competente en materia de Derecho civil, o en su caso al resto de departamentos de la Administración general, y asimismo al órgano parlamentario encargado de la interlocución con la Comisión, siempre que lo requieran" (artículo 5.a de los Estatutos de la CDCV).

Así mismo, dentro de la CDCV, esa función está encomendada, en concreto, al Comité técnico (artículo 13.f de los Estatutos de la CDCV) "integrado por letrados y letradas de los servicios jurídicos centrales o de las asesorías jurídicas de los diferentes departamentos de la Administración general de la Comunidad Autónoma", que "desempeñará su trabajo de modo permanente" bajo la dirección de la Secretaría general de la CDCV (artículo 12.1 de los Estatutos de la CDCV).

Debemos advertir que el presente informe, como no podría ser de otra manera, se circunscribe a los términos de la consulta planteada, desde la perspectiva de la competencia la Comunidad Autónoma en materia de "conservación, modificación y desarrollo del Derecho Civil Foral y Especial del País Vasco" y de la interacción del proyecto de Decreto con las normas del Derecho civil vasco que constituyen el objeto de análisis de la Comisión.

Por lo cual, quedan fuera de nuestra labor el realizar un análisis global o exhaustivo de la legalidad del proyecto de Decreto o del procedimiento de elaboración, que en su caso serán objeto de análisis por el órgano pertinente tomando en consideración lo previsto en la Ley 8/2003, de 22 de diciembre, del Procedimiento de Elaboración de las Disposiciones de Carácter General. Es por ello que, en concreto, no entramos a valorar la conveniencia o necesidad de remitir consultas a Diputaciones Forales y Ayuntamientos en atención a lo previsto por el artículo 9 de la citada Ley 8/2003 respecto de la participación y consulta a otras Administraciones de la Comunidad Autónoma que puedan resultar afectadas directamente por la regulación prevista, en el entendimiento que ese extremo será debidamente tenido en cuenta en el momento oportuno por el órgano promotor. Si bien, no podemos sino advertir de la utilidad que dicha consulta, de haberse evacuado de forma previa a la planteada a esta CDCV, hubiera tenido también desde la perspectiva de nuestro análisis, en atención al contenido del Capítulo por el que se nos eleva la consulta y su relación con el artículo 117 de la Ley 5/2015, de 25 de junio, de Derecho Civil Vasco.

Finalmente, la respuesta a las cuestiones que, de esta manera y en estos términos, se hayan planteado a la CDCV, se remitirán por dicha Secretaría general a la dirección o departamento de la Administración general que haya cursado la consulta, por orden del Presidente de dicho órgano y de conformidad con los artículos 7.h y 11.3, apartados a) y g), de los Estatutos de la CDCV.

## III.- JUSTIFICACIÓN DE LA REGULACIÓN.

En la memoria de elaboración del proyecto de Decreto se indica, en lo que al procedimiento para la sucesión a favor de la CAPV se refiere, que se aborda el procedimiento objeto de análisis "con el fin de afrontar las consecuencias legales de otras normas ajenas al campo patrimonial pero con incidencia en el mismo, como es el caso del llamamiento de la Administración de la Comunidad Autónoma como heredera abintestato que efectúa el artículo 117 de la ley 5/2015, de 25 de junio, de Derecho Civil del País Vasco".

Más adelante se señala que en el capítulo de las adquisiciones a título gratuito "se ha incluido una sección dedicada al procedimiento administrativo para la declaración de la Comunidad Autónoma como heredera abintestato, dando efectividad a las previsiones del art. 117 de la ley 5/2015, de 25 de junio, de Derecho Civil Vasco.

En cuanto al procedimiento propiamente dicho, se indica que "el procedimiento encaminado a dicha declaración se regula conforme a lo dispuesto en el artículo 20.6 de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del patrimonio de las Administraciones Públicas, tras su modificación por la Ley 15/2015, de la jurisdicción voluntaria.

A fin de lograrse una aplicación coordinada y coherente de las distintas normas sustantivas civiles que inciden en esta materia, se ha configurado el procedimiento de manera que la declaración de herederos se efectúe por esta Administración, implicando la aceptación a beneficio de inventario, y conteniendo la adjudicación de los bienes y derechos a su favor. Esta Administración será la encargada de la liquidación del caudal hereditario y su posterior distribución, soslayándose así las dificultades que podrían surgir si se entendiese que las 3 administraciones destinatarias finales son herederas, ya sea con carácter puro, fiduciario o fideicomisario.

**IV.- MARCO LEGAL.**

El proyecto de Decreto que nos ocupa se ha dictado al amparo de la habilitación contenida en la Disposición final Octava del Texto Refundido de la Ley de Patrimonio de Euskadi, aprobado por Decreto Legislativo 2/2007, de 6 de noviembre, que prevé la posibilidad de que el Consejo de Gobierno dicte las normas necesarias para su desarrollo y aplicación.

Con ocasión de la elaboración de este proyecto, se ha considerado oportuno el desarrollo de otras normas que inciden en la esfera patrimonial de la Administración y, en este sentido, el proyecto de Decreto sometido a informe dedica la sección 4ª del Capítulo I del Título III a la regulación del procedimiento para la declaración de la CAPV como heredera abintestato, en desarrollo del art. 117 de la Ley 5/2015, de Derecho Civil Vasco que establece:

> *Artículo 117.– Sucesión a favor de la Comunidad Autónoma*
> *En defecto de personas llamadas legalmente a la sucesión conforme a los artículos precedentes, sucederá en todos los bienes la Administración General de la Comunidad Autónoma del País Vasco, quien asignará una tercera parte a sí misma, otra tercera parte a la diputación foral correspondiente a la última residencia del difunto y otra tercera parte al municipio donde éste haya tenido su última residencia.*
> *Los derechos y obligaciones de dichas Administraciones públicas, serán los mismos que los de los demás herederos, pero se entenderá siempre aceptada la herencia a beneficio de inventario, sin necesidad de declaración alguna sobre ello.*

La Ley 5/2015 se aprueba en virtud de la competencia que ostenta la CAPV, de conformidad con lo dispuesto en el art. 10.5 del Estatuto de Autonomía, en materia de conservación, modificación y desarrollo del Derecho Civil Foral y especial, escrito o consuetudinario, propio de los Territorios Históricos que integran el País Vasco y la fijación del ámbito territorial de su vigencia.

Por otra parte, a través de la Ley 15/2015, de 2 de julio, de la jurisdicción voluntaria, se produce una profunda renovación de la materia aquí concernida, modificando a través de su disposición final octava (8ª) la redacción del artículo 20.6 de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, de Patrimonio de las Administraciones Públicas, y añadiendo los artículos 20.bis (procedimiento para la declaración de la Administración del Estado como heredera abintestato), 20.ter (efectos dela declaración de heredero abintestato), 20 quáter (liquidación del caudal hereditario) y la disposición adicional vigésima quinta (25ª), modificando, asimismo, los apartados 1, 2 y 5 de la disposición final segunda de la Ley anteriormente citada.

Merecen una mención especial el apartado 6 del artículo 20 y la disposición adicional vigésima quinta de la Ley 33/2003.

El apartado 6 del artículo 20 de la Ley 33/2003, en la redacción dada por la Ley 15/2015, es del siguiente tenor literal:

*«6. La sucesión legítima de la Administración General del Estado y de las Comunidades Autónomas se regirá por la presente Ley, el Código Civil y sus normas complementarias o las normas de Derecho foral o especial que fueran aplicables.*
*Cuando a falta de otros herederos legítimos con arreglo al Derecho civil común o foral sea llamada la Administración General del Estado o las Comunidades Autónomas, corresponderá a la Administración llamada a suceder en cada caso efectuar en vía administrativa la declaración de su condición de heredero abintestato, una vez justificado debidamente el fallecimiento de la persona de cuya sucesión se trate, la procedencia de la apertura de la sucesión intestada y constatada la ausencia de otros herederos legítimos.»*

La disposición adicional vigésima quinta de la Ley 33/2003, introducida por el apartado 6 de la disposición final octava de la Ley 15/2015, dispone que:

*Disposición adicional vigésima quinta.- Sucesión abintestato de las Diputaciones forales de los territorios históricos del País Vasco.*
*La declaración como herederas abintestato de las Diputaciones forales de los Territorios Históricos del País Vasco se realizará por la Diputación Foral correspondiente.*

De conformidad con lo dispuesto en la disposición final vigésima (20ª) de la Ley 15/2015, esta disposición final octava (también su apartado 6) por medio de la cual se modificó la Ley 33/2003 se dicta "al amparo de la competencia que corresponde al Estado en materia de legislación civil conforme al artículo 149.1.8.ª de la Constitución", es decir", "sin perjuicio de la conservación, modificación y desarrollo por las Comunidades Autónomas de los derechos civiles, forales o especiales, allí donde existan". Lo que, por otro lado, es coherente con la redacción que se da al apartado 6 del artículo 20 de la Ley 33/2003 por el apartado 1 de la disposición final octava, ampliando la capacidad de sucesión legítima del Estado a las Comunidades Autónomas, con remisión expresa, en cuanto a la regulación de tal sucesión, a las normas de derecho foral o especial que fueran aplicables.

Debe también tomarse en consideración que la disposición adicional vigésimo quinta de la Ley 33/2003, a tenor de lo previsto en su disposición final segunda, no tiene carácter básico.

En resumen, la disposición adicional vigésima quinta de la Ley 33/2003, introducida por la Ley 15/2015 (en vigor desde 23 julio 2015), se dicta, en todo caso, sin perjuicio de la competencia exclusiva de la CAPV "*en materia de conservación, modificación y desarrollo del Derecho Civil Foral y especial, escrito o consuetudinario, propio de los Territorios Históricos que integran el País Vasco y la fijación del ámbito territorial de su vigencia*".

Precisamente, en virtud de esa competencia exclusiva se aprueba la Ley 5/2015, de 25 de junio, de Derecho Civil Vasco cuya publicación en el Boletín Oficial del País Vasco coincidió con la publicación en el Boletín Oficial del Estado de la Ley 15/2015 el 3 de julio de 2015, pero que no entró en vigor hasta el 3 de octubre de 2015, en virtud de la vacatio legis impuesta por su disposición final.

Por lo cual, en virtud del principio de competencia, a partir de la entrada en vigor de la Ley 5/2015, de 25 de junio, de Derecho Civil Vasco el 3 de octubre de 2015, lo dispuesto en dicha disposición adicional vigésima quinta de la Ley 33/2003 no resulta de aplicación por la regulación introducida por el artículo 117 de Ley 5/2015, que señala a la Administración General de la Comunidad Autónoma del País Vasco como la llamada a suceder y, por tanto, a efectuar en vía administrativa la declaración de su condición de heredero abintestato, de conformidad con los términos expresados en el artículo 20.6 de la Ley 33/2003.

Esta es también la interpretación que ha seguido, por ejemplo, la Diputación Foral de Bizkaia que mediante Orden Foral del diputado foral de Hacienda y Finanzas 257/2016, de 2 de febrero, ha regulado el procedimiento administrativo de declaración de herederos abintestato a favor de la Diputación Foral de Bizkaia de las personas aforadas en el Territorio Histórico de Bizkaia cuya fecha de fallecimiento sea anterior al 3 de octubre de 2015. Y ello, porque, como se indica en su preámbulo, "De acuerdo con la disposición Transitoria Primera de

la Ley 5/2015, de 25 de junio, de Derecho Civil Vasco en relación con las disposiciones transitorias del Código Civil, para determinar la Administración llamada a suceder, habrá de ser tenida en cuenta la fecha del fallecimiento de la persona causante. Por consiguiente, las herencias abintestato de las personas fallecidas con anterioridad a la entrada en vigor de dicha Ley (3 de octubre de 2015), se regularán conforme a la Ley 3/1992, de 1 de julio, de Derecho Civil Foral del País Vasco.

A pesar de la competencia exclusiva atribuida a la CAPV en materia de derecho civil foral o especial, y de que la modificación de la Ley 33/2003 a través de la Ley 15/2015 se efectuaba en los términos que hemos descrito, la Administración del Estado anunció la interposición de un recurso de inconstitucionalidad contra el art. 117 de la Ley 5/2015 por considerar que el precepto en cuestión no constituía un desarrollo del derecho civil foral, sino una ampliación del mismo a unos territorios donde no existía dicha especialidad. Y se acordó el inicio de negociación en el seno de la Comisión Bilateral de Cooperación prevista en el artículo 33.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional.

Esta Comisión Bilateral de Cooperación Administración del Estado-Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco adoptó, con fecha 21 de septiembre de 2015, el siguiente Acuerdo:

> *1.º De conformidad con las negociaciones previas celebradas por el Grupo de Trabajo constituido en cumplimiento de lo previsto en el Acuerdo de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración del Estado-Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco de 21 de septiembre de 2015 para el estudio y propuesta de solución de discrepancias competenciales suscitadas en relación con la Ley 5/2015, de 25 de junio, de Derecho Civil Vasco, ambas partes las consideran solventadas de conformidad con las actuaciones desarrolladas y en razón de los compromisos siguientes: En relación con las discrepancias manifestadas sobre el artículo 117 de la Ley 5/2015, de 25 de junio, de Derecho Civil Vasco, dictado en virtud del artículo 10.5 del Estatuto de Autonomía para el País Vasco, ambas partes consideran que el mismo ha de interpretarse en el marco de la regulación que, sobre la declaración de heredera abintestato de la Administración General de la Comunidad Autónoma del País Vasco, se contempla en la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, de Patrimonio de las Administraciones Públicas.*
>
> *2.º En razón al acuerdo alcanzado ambas partes coinciden en considerar resueltas las discrepancias manifestadas en relación a la disposición contemplada en este Acuerdo y concluida la controversia planteada.*
>
> *3.º Comunicar este Acuerdo al Tribunal Constitucional a los efectos previstos en el artículo 33.2 de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, así como insertar el presente Acuerdo en el «Boletín Oficial del Estado» y en el «Diario Oficial del País Vasco».*

Resuelta la controversia competencial suscitada en esta materia y a la vista del marco legal vigente entendemos que la Administración de la CAPV tiene competencia para desarrollar el art. 117 de la Ley 5/2015 con una regulación propia, distinta de la normativa estatal.

## V.- REGULACIÓN PLANTEADA.

El proyecto que nos ocupa establece que, para la declaración de la CAPV como heredera abintestato, deben llevarse a cabo unas actuaciones previas al inicio del procedimiento para constatar el fallecimiento de la persona de la que la Administración General de la CAPV pudiera ser sucesora legal, la procedencia de la sucesión intestada y la ausencia de otras personas llamadas legalmente a suceder (art. 34).

El procedimiento se inicia de oficio mediante Orden del Consejero o Consejera del departamento competente en materia de patrimonio que se publica en los boletines oficiales del Estado, del País Vasco y del

Territorio Histórico correspondiente a la última residencia de la persona causante de la herencia, así como en el tablón electrónico de anuncios de la sede electrónica del Gobierno Vasco, en la página web del Departamento competente en materia de patrimonio, en los tablones de anuncios de los Ayuntamientos correspondientes a la última residencia de la persona causante de la herencia y, en su caso, en los del lugar de nacimiento y fallecimiento, así como donde radiquen la mayor parte de los bienes (art. 36).

La instrucción del procedimiento para la determinación y comprobación de la realidad y alcance de los derechos sucesorios de la Administración de la CAPV corresponde a la Dirección de Patrimonio y Contratación que emitirá, una vez obtenida la información necesaria, y con carácter previo a la resolución del expediente, informe jurídico sobre la adecuación y suficiencia de las actuaciones practicadas para declarar heredera intestada a la Administración General de la CAPV (art. 37).

El expediente se resuelve mediante Orden del consejero o consejera competente en materia de patrimonio que deberá dictarse en el plazo de un año a contar desde la fecha de la orden de inicio y la declaración supone la aceptación de la herencia a beneficio de inventario y la adjudicación administrativa de los bienes y derechos a favor de la CAPV. También prevé el proyecto las actuaciones a realizar en el supuesto de que se concluya que no corresponde a la CAPV la tramitación del expediente o que hay otras personas con mejor derecho a la herencia del causante o que se concluya que no existen bienes de la herencia en cuyo caso se acordará el archivo (art. 38).

Los efectos de la declaración de herederos se regulan en el art. 39 del proyecto y la competencia para la administración, liquidación y distribución de los bienes y derechos heredados se atribuye en el art. 40 a la Dirección de Patrimonio y Contratación, incluyendo la previsión de que en aquellos supuestos en los que existan bienes o derechos que revistan una especial complejidad puedan contratarse para su administración a empresas o profesionales especializados.

El art. 41 atribuye a la Dirección de Patrimonio y Contratación la adopción de algunas de las medidas que se establecen en relación con los bienes y derechos heredados (depuración física y jurídica de los bienes, su valoración, depósito del metálico y de los títulos valores en la Tesorería General del País Vasco, reconocimiento de las deudas con cargo a la herencia …), así como la tramitación de los expedientes para la enajenación de esos bienes y derechos.

## VI. ALGUNAS CONSIDERACIONES

Merece una consideración positiva el hecho de que el proyecto de Decreto desarrolle cuestiones reguladas al margen del Decreto Legislativo 7/2007, pero con clara incidencia en la esfera patrimonial de la CAPV y aborde, entre otros extremos, el desarrollo de la sucesión intestada prevista en el art. 117 de la Ley 5/2015, de 25 de junio, de Derecho Civil Vasco.

Debe recordarse que el art. 8 de la Ley 5/2015 establece que “la presente Ley se aplicará en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma del País Vasco, salvo aquellos preceptos en que expresamente se declare su vigencia en un territorio concreto” y que la sucesión intestada a favor de la Administración de la CAPV resulta de aplicación en toda la CAPV.

Por otra parte, la regulación que se contiene en el proyecto de Decreto respecto a la sucesión intestada a favor de la Administración de la CAPV es una regulación completa, al establecer los requisitos que han de concurrir para que se produzca esa declaración, el procedimiento a seguir para dicha declaración, así como sus efectos y el régimen de administración, liquidación y distribución de los bienes y derechos heredados.

La CAPV tiene capacidad para regular esta materia de la sucesión intestada a favor de la misma con total autonomía, en virtud de lo dispuesto en el art. 10.5 del Estatuto de Autonomía y el art. 20.6 de la Ley 33/2003.

El proyecto sigue en gran medida, con algunas modificaciones de escasa relevancia, la regulación contenida en la Ley 33/2003 respecto a la declaración de heredera de la CAPV y sus efectos, pudiendo estar ello justificado en que, como se indica en la memoria que se acompaña al proyecto, se trata de "lograr una aplicación coordinada y coherente de las distintas normas sustantivas civiles que inciden en esta materia".

Dicho lo anterior, respecto al contenido del proyecto sometido a informe, desde el punto de vista del Derecho civil vasco, procede hacer las siguientes observaciones:

**1)** Sorprende negativamente la dicción de los **artículos 25, 26, 27 y conexos de la Sección 1ª**, Capítulo 1 del Título III del Proyecto de Decreto propuesto.

A su tenor, tanto el título de la Sección, como la expresión que posteriormente se utiliza comprende los siguientes términos, que se resumen desde la perspectiva del artículo 25.1 " 1. La aceptación de herencias, legados y donaciones a favor de cualquiera de las entidades mencionadas en el artículo 1 se ajustará a lo dispuesto en esta sección…"

La expresión herencias, legados y donaciones, continúa utilizándose en los artículos 26 y 27 obviando así la dicción que el artículo 18 de la Ley 5/2015, de 25 de junio, de Derecho Civil Vasco utiliza con mayor precisión técnica, ya que se refiere a la sucesión por testamento, pacto sucesorio o por Ley.

La clasificación de títulos por los que se produce la adquisición de bienes y derechos "por herencia, legado o donación" no responde ya a la realidad de la Ley 5/2015, de 25 de junio, de Derecho Civil Vasco. Parece lógico, por ello, esta circunstancia se tenga en cuenta en el texto presentado e incluso, en una fase posterior, se posibilite la reforma legislativa que corresponda en la Ley de Patrimonio.

En esta tesitura, además, hablar de donaciones no tiene en cuenta la regulación establecida en el artículo 100 y siguientes de la Ley 5/2015, de 25 de junio, de Derecho Civil Vasco, en relación a los pactos sucesorios y, particularmente, lo establecido en el artículo 102 esa misma Ley, que indica que:

> *Artículo 102.– Pacto sucesorio y donación mortis causa*
> *La donación mortis causa de bienes singulares se considera pacto sucesorio y también lo será la donación universal inter vivos, salvo estipulación en contrario..*

En suma, recomendamos actualizar la dicción, tanto del Título de la sección 1ª, como la de los artículos 25, 26 y 27, sustituyendo la expresión de adquisición de bienes y derechos "por herencia, legado o donación", por la expresión "adquisición de bienes y derechos por sucesión, por testamento, pacto sucesorio y sucesión por Ley", adecuándose así al sistema sucesorio del artículo 18 de la Ley 5/2015, de 25 de junio, de Derecho Civil Vasco. Y sin olvidarse, además, su relación con el Reglamento (UE) nº 650/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 4 de julio de 2012, del certificado sucesorio europeo.

La anterior observación afecta de modo fundamental a la concepción y redacción de los artículos 25, 26 y 27 del texto objeto del Informe, ya que son el *prius* de la regulación civil previa a cualquier otra actuación administrativa.

**2)** Es necesario hacer una observación en relación a la adquisición a título gratuito de bienes a los que se refieren los anteriores **artículos 25, 26 y 27** del Proyecto de Decreto, cuando se trate de bienes de carácter troncal regulados en los artículos 61 y siguientes de la Ley 5/2015, de 25 de junio, de Derecho Civil Vasco, para los bienes raíces sitos en el Infanzonado o Tierra Llana del Territorio Histórico de Bizkaia y los municipios alaveses

de Aramaio y Llodio, y si esa disposición se realizase mediante un acto expreso, ya que los efectos del artículo 69 de dicha Ley les resultarían aplicables, por encima de la disposición efectuada a favor de la CAPV.

> *Artículo 69.– Efectos de la troncalidad*
> *1.– Los actos de disposición de bienes troncales realizados inter vivos a título gratuito y a favor de extraños o de parientes que no pertenezcan a la línea preferente para su adquisición, podrán ser anulados a instancias de los parientes tronqueros en el plazo de caducidad de cuatro años contados desde que los legitimados tuvieran conocimiento del acto de disposición y, en todo caso, desde su inscripción en el Registro de la Propiedad.*
> *2.– Los actos de disposición mortis causa de bienes troncales a favor de extraños o de parientes que no pertenezcan a la línea preferente serán válidos, si bien la cláusula testamentaria o sucesoria podrá ser anulada a instancias de los parientes tronqueros en el plazo de caducidad de cuatro años contados desde que los legitimados tuvieran conocimiento del acto de disposición y, en todo caso, desde su inscripción en el Registro de la Propiedad.*

**3)** Lo ya dicho en la observación primera es igualmente válido para el texto utilizado en el **artículo 31** del Proyecto objeto del Informe, ya que éste olvida al pacto sucesorio como título de la sucesión en la LDCV e igualmente en el Reglamento (UE) nº 650/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 4 de julio de 2012.

**4)** El **artículo 33 y siguientes** del Proyecto objeto del Informe tienen un encabezado que reza "Heredero abintestato" cuando la expresión debería ser "Sucesión abintestato", puesto que la sucesión abintestato de la CAPV puede ser a título universal o singular, en defecto de testamento o pacto sucesorio, que disponga de todo o parte de la herencia. Por ello, la dicción del artículo 33 y siguientes es incorrecta e incompleta y debería realizarse de otra forma, tal como se propone a continuación:

> *"Sección 4ª PROCEDIMIENTO PARA LA DECLARACIÓN DE LA CAPV COMO **SUCESORA** ABINTESTATO*
>
> *SUBSECCIÓN 1ª DISPOSICIÓN GENERAL*
>
> *Artículo 33. Disposición general*
> *Cuando a falta de **testamento o pacto sucesorio** sea llamada **en todo o en parte** a suceder la Administración General de la Comunidad Autónoma del País Vasco, con arreglo al artículo 117 de la Ley 5/2015, de 25 de junio, de Derecho Civil Vasco, la declaración administrativa de su condición de **sucesora** abintestato y la gestión y liquidación del caudal hereditario se efectuarán conforme al procedimiento y a las disposiciones contenidas en el presente capítulo.*
>
> *SUBSECCIÓN 2ª DECLARACIÓN DE **SUCESORA** ABINTESTATO*
> *Artículo 34. Actuaciones previas*
> *Con anterioridad al inicio del procedimiento para la declaración de **sucesora** abintestato, la Dirección de Patrimonio y Contratación llevará a cabo las actuaciones previas precisas para constatar el fallecimiento de la persona de la que la Administración General de la Comunidad Autónoma del País Vasco pudiera ser **sucesora por Ley**, la procedencia de la apertura de la sucesión intestada por haber fallecido sin testamento **o pacto sucesorio**, así como la ausencia de otras personas llamadas **por la Ley** a suceder.*

En conclusión, la expresión "heredera abintestato" ha de ser sustituida en los artículos 36, 38, 39, 40 y 42 del Proyecto de Informe por la expresión "sucesora abintestato" y la declaración de la CAPV, como tal, dependerá de la existencia o no de testamento o de pacto sucesorio.

**5)** En el **artículo 38** del proyecto se establece que "Si de las actuaciones practicadas resulta acreditado el fallecimiento de la persona causante, así como la procedencia de la apertura de la sucesión intestada y la ausencia de otras personas con derecho legítimo a heredar, corresponderá al consejero o consejera competente en materia de patrimonio efectuar la declaración de heredero abintestato de la Administración General de la Comunidad Autónoma del País Vasco…"

Entendemos que se produce una duplicidad porque la constatación de esos extremos ya está prevista en el artículo 34 "actuaciones previas" que atribuye a la Dirección de Patrimonio y Contratación la realización de dichas actuaciones.

Por otra parte, otras circunstancias que pudieran surgir en la instrucción del expediente como que tras la instrucción del expediente se advierta que no corresponda a la Administración de la CAPV la tramitación del expediente de declaración o que aparezcan otras personas con mejor derecho a la herencia, ya se regulan en los apartados 3 y 4 del art. 38 del proyecto.

**6)** Consideramos, sin embargo, que no procede la previsión de renuncia de la herencia prevista en el **artículo 38.6** en caso de que el valor de los bienes y derechos fuese inferior a las deudas o concurriesen otras circunstancias.

Tradicionalmente existió una importante discusión doctrinal en torno a si el Estado, en este caso la Comunidad Autónoma, podía renunciar a la herencia deferida a su favor como consecuencia de falta de herederos testados o ab intestato. Por ejemplo, una postura favorable a la posibilidad de la renuncia fue la mantenida por CASTÁN y LACRUZ. Sin embargo, la doctrina más moderna entiende mayoritariamente que el Estado no puede renunciar (lo cual es defendido, por ejemplo, por VALLET, DÍEZ PICAZO, GULLÓN, o HIDALGO GARCÍA, entre otros). Esta segunda postura se basa, fundamentalmente, en que la declaración del Estado como heredero o sucesor ab intestado de último recurso se trata de una facultad fundada en la propia soberanía y sobre la base de que dicho llamamiento al Estado, más que atribuirle un derecho, le impone una función. Función que, basada en un interés público de carácter objetivo, es irrenunciable, como la potestad de la que deriva. Además, resulta necesaria la existencia de un heredero siempre, de ahí la atribución supletoria a la Administración, ya que es preciso la continuación de la personalidad del causante, tanto en la titularidad de bienes y derechos como en el cumplimiento de las obligaciones, a fin de mantener el orden social.[1]

La imposibilidad de renuncia se deriva igualmente de la colocación sistemática de su llamamiento dentro de la Ley 5/2015, de 25 de junio, de Derecho Civil Vasco.

El artículo 112 de la Ley 5/2015 señala los herederos o sucesores ab intestato para los bienes no troncales, remitiéndose para los troncales al artículo 66, y fijando un orden de llamamiento para ellos. Ha de ponerse de relieve que entre ellos no se menciona a la Comunidad Autónoma. Es con posterioridad, en el artículo 117 cuando se regula la sucesión de la Comunidad Autónoma. Dicho artículo comienza señalando "en defecto de personas llamadas legalmente a la sucesión conforme a los artículos precedentes, sucederá en todos los bienes la Administración General de la Comunidad Autónoma del País Vasco". Es decir que a falta de herederos o sucesores ab intestato (de los mencionados en los artículos 112 y 66) sucederá la Comunidad Autónoma, lo cual ya determina su propia naturaleza diferenciada y su actuación como previsión de cierre, ante la necesidad social de existencia de un sucesor en todo caso.

No puede pretender alegarse, como causa justificativa de la renuncia, el que con la misma se podría evitar una posible pérdida patrimonial para la Administración, ya que, dado el beneficio de inventario que implica su aceptación, la Administración sólo queda respondiendo de las deudas con los bienes que integran la masa. En

[1] RIVAS MARTÍNEZ, Juan José. Derecho de sucesiones. Común y Foral. Tomo III. Páginas 2232 y ss. Ed Dykinson. 2009.

caso de que el pasivo supere al activo, lo que debería proceder es que la Administración acepte a beneficio de inventario y se promueva la declaración en concurso de la masa separada de bienes.

Por último, tampoco se puede sostener la renuncia en la posibilidad del archivo del expediente que la legislación Estatal prevé para determinado caso.

Ha de tenerse en cuenta la notoria diferencia con el artículo 8 apartado segundo párrafo segundo del Real Decreto 1373/2009, de 28 de agosto, que señala: "No obstante, si en la masa hereditaria no figurasen bienes inmuebles o éstos no se localizasen, y el valor de los bienes muebles que pudieran formar el caudal previsiblemente no supere los gastos de tramitación del expediente, tales como los de publicación de anuncios, los de depósito de bienes, o los procesales por la práctica de prueba testifical, la Dirección General del Patrimonio del Estado podrá acordar el archivo del expediente, a propuesta de la Delegación de Economía y Hacienda."

Primero, el precepto estatal se refiere sólo al caso de que no existan bienes inmuebles, sino solo muebles. Y, además, se prevé la posibilidad de archivar el expediente sólo para el caso de que el valor de los bienes sea inferior al costo del procedimiento. Y esta es la única excepción. El precepto no se refiere a deudas u otras circunstancias, que pudieran dar lugar a la burla de las legítimas expectativas de los acreedores o titulares de derechos.

Además, ha de tenerse en cuenta que ello viene motivado por el hecho de que tales bienes ya van a pertenecer al Estado, por establecerlo así el artículo 18 de la Ley de Patrimonio de las Administraciones Públicas. Circunstancia esta que no se da respecto de la Administración General de la Comunidad Autónoma.

**7)** Consideramos conveniente añadir un último inciso al **artículo 39.3**, último inciso, de manera que el mismo diga: "Si los inmuebles no constaren inscritos la declaración de heredero también constituirá título bastante para su inmatriculación, de conformidad con la legislación general".

De conformidad con el artículo 149.1.8 de la Constitución, la ordenación de los Registros es competencia del Estado. Por supuesto, las comunidades Autónomas tienen, dentro de su competencia, atribuciones suficientes para regular el reflejo de tales materias en el Registro de la Propiedad.

Los medios inmatriculadores son recogidos en el artículo 204 de la Ley Hipotecaria. Entre ellos no se encuentra la declaración de heredero intestado del Estado. Tal previsión se encuentra recogida en el artículo 20.ter.4 de la Ley de Patrimonio de las Administraciones Públicas, ley dictada por el Estado y, por tanto, dentro del artículo 149.1.8 de la Constitución, aunque sea materialmente ajeno a la norma reguladora de la materia.

Por tanto, los medios inmatriculadores son los previstos por la Ley Hipotecaria y otras leyes, no siendo posible prever un medio inmatriculador en un Reglamento. Tales normas pueden desarrollar la previsión legal, pero no regular *ex novo* un medio inmatriculador.

Es por ello que consideramos que, para que este medio pueda tener plena eficacia, es deseable que se ponga énfasis en su amparo dentro del texto legal.

**8)** Consideramos que, en el **artículo 39** del texto articulado no debe incluirse el término "derecho real" en los términos en que se emplea, porque la inmatriculación es sólo aplicable a fincas, nunca a derechos reales.

En caso de querer inscribirse un derecho real sobre finca que no esté previamente inmatriculada, debe acudirse al procedimiento regulado en el artículo 203.2 de la Ley Hipotecaria.

Es cierto que el texto legal estatal recoge tal expresión, si bien en aras a la buena técnica legislativa consideramos que tal imprecisión no debe ser mantenida.

**9)** En el **artículo 41.3** del Proyecto de Decreto se señala lo siguiente: "Si en el caudal hereditario existieran bienes inmuebles, antes de acordar su enajenación, se informará a la Diputación Foral o al Ayuntamiento correspondientes a la última residencia de la persona causante de la herencia por si estuvieran interesados en su adquisición. Si alguna de dichas Administraciones tuviera interés en su adquisición, podrá acordarse la adjudicación directa del inmueble a su favor; en este caso, si su valor fuera superior al del tercio que finalmente se le asigne en la liquidación final de la herencia, deberá abonar en metálico la diferencia". Parece obvio que la conjunción "o" debe ser sustituida por la copulativa "y", ya que tanto la Diputación Foral como el Ayuntamiento correspondiente a la última residencia de la persona causante de la herencia pueden hallarse interesadas en su adquisición.

**10)** También en el **artículo 41.3** del proyecto regula la posibilidad de que se adjudiquen directamente bienes inmuebles a la Diputación Foral o al Ayuntamiento a los que corresponda un tercio de la herencia, cuando esas Administraciones tuvieran interés en su adquisición. Parece que, salvo alguna consideración que se nos escapa, esa posibilidad también debiera contemplarse para la Administración de la CAPV.

**11)** En el Capítulo II del Título III, Secciones 1ª y 2ª del Proyecto de Decreto, que se autotitula "de las disposiciones sobre adquisiciones a título oneroso" (**artículos 43 a 53** del Proyecto de Decreto), hay que constatar la omisión en el texto de una cuestión fundamental relativa a los derechos de adquisición preferente sobre los bienes de carácter troncal regulados en los artículos 61 y siguientes de la Ley 5/2015, de 25 de junio, de Derecho Civil Vasco, para los bienes raíces sitos en el Infanzonado o Tierra Llana del Territorio Histórico de Bizkaia y los municipios alaveses de Aramaio y Llodio.

En consecuencia, será necesario tener en cuenta esta circunstancia a la hora de la adquisición por parte de la CAPV de bienes raíces troncales sujetos a dichas limitaciones, ya que, el artículo 87 de la Ley 5/2015, de 25 de junio, de Derecho Civil Vasco marca la preferencia de este derecho en relación a cualquier otro derecho de adquisición, así como la necesidad, en su caso, de efectuar los correspondientes llamamientos forales, todo ello según lo establecido en la Ley 5/2015, de 25 de junio, de Derecho Civil Vasco.

Secretaría General de la Comisión de Derecho Civil Vasco

Vitoria-Gasteiz, 28 de enero de 2020.