

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.**



**CAPITULO SEGUNDO. LAS REFORMAS POSTERIORES Y SU  
INCIDENCIA EN EL ACTUAL CODIGO CIVIL.**

Como ya hemos visto, sobre las Bases del Código civil, en su redacción original se realizaron posteriormente diversas reformas que han sido las configuradoras de la actual redacción del Código civil. Estas han servido para insistir en el carácter de adquisición ex iure hereditate por parte del Estado, evitando cualquier veleidad de adquisición ex iure publicum por el mismo. No incidió la reforma de 1.928 para nada en las cualidad de los llamados, aunque si en el número, del llamamiento previamente establecido en la redacción original del Código Civil, mejorando la posición del Estado como consecuencia de la limitación del grado de los parientes llamados.

Se establece una atribución concreta al Estado del patrimonio hereditario, consecuencia lógica de su consideración como heredero, ya que anteriormente el Estado era un mero heredero legal o nominal no percibiendo bien o cantidad alguna, para acabar dejando intacto el artículo 958, e incidir plenamente en la forma de distribución, quién y que se recibirá de los bienes o caudal así adquirido, quedando las instituciones beneficiarias como meras destinatarias del caudal previamente liquidado para ser distribuido por el Estado en la forma establecida por la normativa administrativa.

Por ello podemos decir que como concepto civil, el llamamiento el Código civil en su redacción originaria, sigue plenamente vigente, habiendo sido modificada solamente la forma de distribución y adjudicación de los bienes del causante deshaciendo la antinomia existente,<sup>1</sup> y ello en virtud de dos disposiciones de carácter administrativo que han tenido su influencia en el Código dejándolo redactado tal

---

<sup>1</sup>.- Esta antinomia era aparente, y a nuestro entender fruto de una interpretación distinta de la querida por el legislador en la redacción de la norma.

y como lo conocemos ahora, el Real Decreto de 1.928 y el de 1.971, los cuales pasamos a estudiar a continuación, así como otras normas complementarias de los mismos.

### 1.- EL REAL DECRETO DE 13 DE ENERO DE 1.928.<sup>1</sup>

Previo a este, existen dos Reales Decretos de 5 de noviembre de 1.918 y 29 de mayo de 1.926, respectivamente, reguladores, en el ámbito administrativo, de las normas a que debe acomodarse la Administración para dar a los bienes hereditarios la aplicación prevenida en el artículo 956 del Código.

En el primer Decreto, es el más importante, en relación al tema que aquí estudiamos, en tanto que el segundo se refiere específicamente a los ab intestatos de personas fallecidas en las colonias de Africa, estableciéndose determinadas disposiciones de orden administrativo para determinar lo que ha de hacerse con lo bienes recibidos ab intestato por el Estado en tal caso. Determina esta norma el inicio del procedimiento con los llamados expedientes de investigación y desarrollo que deberán ser iniciados por el Delegado de Hacienda, debiendo el Abogado del Estado solicitar, cuando proceda la declaración de heredero, aclarando que siempre a beneficio de inventario, estableciendo, vía una disposición administrativa una cuestión de orden civil cual es la limitación intra vires de la responsabilidad hereditaria. Excepción de esta cuestión de limitación de responsabilidad aquí planteada, este Decreto no es innovador en nada, limitándose a desarrollar lo establecido por el Código civil.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup>.- Cuando hablamos aquí del régimen legal vigente, nos referimos al contenido en el Código civil, que permanece inalterable hasta el momento, no a las disposiciones complementarias, que como veremos han ido sufriendo modificaciones. De hecho, el Decreto que regula la liquidación y distribución de estas herencias no es el de 1928, sino el de 1971 que lo deroga.

Previamente a este Decreto se aprobó otro de Noviembre de 1.918 y de 1 de junio de 1.926, esta último aprobando la creación de la Caja de Amortización de la Deuda pública.

<sup>2</sup>.- Esta disposición se complementa con la Circular de 10 de diciembre de 1.918, que da instrucciones a los Abogados del Estado en su actuación en el desarrollo del Decreto de 1.918, regulando el procedimiento a que ha de ajustarse, en los casos de sucesión del Estado, la aplicación de los bienes a los establecimientos de beneficencia e instrucción. Concordante con esta orden administrativa de orden interno dirigida a los Abogados del estado, existe una Sentencia del Tribunal  
(continúa...)

se observa una naturaleza diversa a la hereditaria, en el llamamiento al Estado a las herencias sin parientes con derecho a suceder.<sup>1</sup>

Inicialmente, antes de la reforma de 1.958, el Estado era considerado, junto con el cónyuge un sucesor irregular.<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup>(...continuación)

1936; MONTIGNY, L., "Les droits de l'Etat en matière successorales." Thèse. Caen. 1937 y GOSSE, J., "De la vocation héréditaire de l'Etat". Thèse. Grenoble. 1941.

Hay que destacar la mayoría de los anteriores trabajos, no sólo son inéditos en España, sino que ni tan siquiera se encuentran en ninguna biblioteca española, hallándose todas en la biblioteca de la Facultad de Derecho de las Universidades de Toulouse y de Montpellier.

<sup>3</sup>.- La jurisprudencia, si bien actualmente se ha definido en apoyo de la tesis mayoritaria del llamamiento sucesorio iure imperii, ha sido durante largo tiempo incierta, conviviendo resoluciones contradictorias. Las resoluciones más antiguas contemplaban la posibilidad de un llamamiento iure hereditario, como las dictadas por Court de París de 14 de febrero de 1890 (D. 1891.2.273) o de 13 de diciembre de 1.901 (D. 1902.2.177) o la Court de Rouen de 22 de marzo de 1.918 (D. 1920.2.70). En tanto que existen otras en las que el juzgador no toma partido sobre la naturaleza jurídica del llamamiento. Para finalmente, en resoluciones más recientes, rechazar las tesis del Estado heredero concluyendo que la cláusula de desheredación es válida exclusivamente para ser aplicada a los familiares y no para el Estado. Cour d'appellation civile 1er. de fecha 3 de marzo de 1.965 y once de marzo de 1.968 (D. 1965.428 y 1968.541), así como la dictada por el Tribunal d'Angers el 28 de enero de 1.963 (D. 1963.211).

<sup>1</sup>.- A todo lo cual cabe añadir, abundando en idéntica conclusión, el contenido de otros preceptos y disposiciones como la contenida en el artículo 731 donde se recogen los diversos órdenes sucesorios: en él se señala que "Les successions sont déferées aux enfants et descendants du defunt, à ascendants à ses parents collatéraux et à son conjoint survivant, dans l'ordre et suivant les règles ci-après déterminées", concordante este con el artículo 723 se refiere al orden de suceder entre los herederos legítimos, los herederos naturales y el cónyuge superviviente, en defecto de todos los cuales, señala de forma bastante expresiva de lo que venimos indicando, "les biens passent à l'Etat".

Difiere, como se puede apreciar, este artículo del Código francés de su homólogo en el español, el artículo 913, en la medida en que este recoge entre esos órdenes de suceder al propio Estado; en efecto los llamados, a partir de la Ordenanza de 1958, "droits de l'Etat" se recogen en el Código de ese país en un capítulo aparte, el siguiente a aquel donde se recogen los diversos órdenes de suceder, y por tanto, al margen de estos. Parece, por tanto, bastante claro, que el derecho del Estado francés no queda configurado, como en principio aparece como claro en el Derecho español, como un heredero ordinario: como punto de partida cabe indicar que ese Estado no accede como heredero a las herencias sin parientes con derecho a suceder.

<sup>2</sup>.- Se recoge la sucesión del Estado dentro del Capítulo IV del Título I, Libro III, bajo la rúbrica de "Des droits de l'Etat".

Ver entre otros, MARCADE, V., "Explication du Code Napoleon". 1ª edición 1852 y 7ª edición 1873. París. Tomo III. Páginas 31 y 135; DELSOL, "Explication du Code civil". París. 1878. Página 66. La importancia de este autor radica, además de en su obra, en que presentó a la Asamblea Nacional un proyecto de ley, aprobado finalmente por esta el 21 de mayo de 1.872, por el que se otorgaron al cónyuge supérstite importantes derechos sucesorios sobre los bienes del esposo premuerto; DEMOLOMBE, C., "Cours de Code Napoleon. Traité des successions". Tomo I. 4ª ed. París. 1870. Página 199; DEMANTE, (continúa...)

Con este Decreto, se cubría la necesidad de dar una regulación más completa y minuciosa para la selección y determinación de las instituciones beneficiarias, y de liquidación de la masa hereditaria, y en este sentido, habría sido precisa una nueva disposición administrativa en la materia, aunque no se hubiese modificado el Código civil.<sup>1</sup>

A nuestro entender, la importancia de esta reforma estriba en las diferentes innovaciones y modificaciones introducidas por la misma.

Inicialmente se introduce una restricción en el llamamiento sucesorio respecto del grado colateral sucesorio, estableciéndose el límite en el cuarto grado.<sup>2</sup> Lejos queda el concepto gentilicio de familia del derecho romano, ello como consecuencia de una adaptación de la concepción familia a la realidad social, intentando evitar que la herencia llegue a manos de personas a quienes ningún lazo de afecto y

---

<sup>3</sup>(...continuación)

En este precepto, tan secundario contiene realmente una disposición fiscal, es el único momento en todo el Decreto en que se menciona esa disposición del artículo 957.

<sup>1</sup>.- Decía la Exposición de Motivos del Real Decreto-Ley de 13 de enero de 1928, en desarrollo de este artículo 956 se atribuía a normas de carácter administrativo, puesto que lo que va a regular es la actuación de los órganos públicos que han de liquidar el caudal hereditario, y distribuirlo entre los establecimientos previamente seleccionados, sustituyendo a las normas administrativas anteriores, en concreto el Real Decreto de 1.918, lo siguiente:

"... la previsión de los casos a que la distribución de las herencias aplicadas al Estado puede dar lugar, requiere muchos preceptos, por ser cuestión muy compleja y debe dejarse a normas reglamentarias, como en realidad las dejó el Código civil"... se añade la composición que ha de tener la comisión, la cual debe realizar "la propuesta del proyecto del Real Decreto que ha de sustituir al de 1918, con sujeción a los artículos del Código civil reformados por el presente..."

<sup>2</sup>.- Los artículos 39 y 40 del Apéndice no establecían preferencia de cuarto grado ni límites en la sucesión de la línea colateral. Extraña que habiéndose aprobado el Apéndice foral aragonés el 7 de diciembre de 1.925, tan sólo tres años después con este Real Decreto se intente alterar el orden sucesorio establecido, si se considera aplicable a toda España, en el ámbito civil sucesorio el Código civil, y por ende las posteriores reformas del mismo. Ver MANRESA Y NAVARRO, J.M., "Comentarios..." op. cit. Página 57.

En la línea de las tesis foralistas, dos Sentencias del Tribunal Supremo de 4 de abril de 1932 y de 13 de marzo de 1936, no consideraron aplicable para Aragón las nuevas restricciones de grado establecidas por esta disposición.

escasísima porción de sangre les une con el causante.<sup>1</sup>

Con la citada reforma, se produce la definitiva fijación del Estado como heredero, mejorando además la posición que hasta entonces ostentaba, cuando en la Comisión que redactó la Ley de Bases<sup>2</sup> se consideraba herederos, y como tal eran llamados a la herencia los establecimientos de beneficencia, hizo que tal carácter de heredero no se tradujese en atribución concreta alguna de parte de la herencia, que se distribuía íntegramente entre las entidades benéficas y de instrucción.<sup>3</sup>

---

1.- En el Preámbulo del Decreto se dice que "...porque, sea por las características de la vida moderna, o por otras circunstancias, es evidente que cada día se restringe más el concepto de la familia en cuanto implica comunidad de intereses y entraña deberes de protección mutua"; para terminar reconociendo que "no se trata de un precepto creador de ningún derecho por el Estado, sino de dar a este un puesto más preferente que en que en la actualidad le reconoce el artículo 956 del Código civil".

El orden de suceder ab intestato, tras la Reforma de 1928 y con anterioridad a la Ley 11/1981 de 13 de mayo de modificación del Código Civil en materia de filiación, patria potestad, y régimen económico del matrimonio, sería el siguiente:

1º. descendientes legítimos artículo 930 y legitimados por subsiguiente matrimonio artículos 121 y 122.

2º. ascendientes con exclusión de colaterales artículo 935.

3º. hijos naturales legalmente reconocidos y los legitimados por concesión real artículo 127.3; artículo 134; artículo 939; artículo 942 en relación con los artículos 840 y 841.

4º. colaterales hasta el tercer grado artículo 946.

5º. cónyuge supérstite que no estuviera separado por sentencia firme de separación personal artículo 952.

6º. colaterales hasta el cuarto grado artículo 954.

7º. Estado artículo 956.

Puede afirmarse, por tanto, a la vista del sistema que pasará al Código Civil que alguno de los principios informadores de la Ley de 1835 se reflejarán en su normativo, si bien éste mejora la posición del hijo natural legalmente reconocido, hasta su total equiparación con los hijos legítimos y la desaparición de la legitimación tras la Constitución Española.

2.- Ver la tantas veces citada Base 18.

3.- Previamente, ya en la Exposición de motivos, ya se decía que "el derecho de Estado a heredar abintestato es ahora casi ilusorio".

En realidad, se produce un cambio de criterio político por el que pasa a considerarse como necesario que aquel reciba al menos una parte de esa masa hereditaria, que deja sin efecto la desconfianza de la Comisión que conectaba con el pensar de buena parte de los autores de la época que, como lo hacía, por ejemplo MUCIUS SCAEVOLA, alababan el que no recibiese ni una parte de la herencia el Estado y debiese atribuir toda ella a los establecimientos.

El destino que deberá darse a esa parte de la herencia que recibe el propio Estado es en principio la Caja de Amortización de la Deuda pública, que había sido creada en 1926 por Real Decreto-Ley de 1 de junio. Esta Caja es suprimida por consecuencia del Real Decreto de 11 de marzo de 1930, (continúa...)

Otras de las innovaciones que trae esta norma, en sede de la instituciones de beneficencia, es la de eliminar la prelación antes existente entre las de carácter municipal y provincial y general de modo que las de una y otra clase reciban una parte del caudal, y, añadir a las instituciones de beneficencia y de instrucción gratuita las llamadas de acción social.<sup>1</sup> Las instituciones de beneficencia quedan como meras destinatarias, y no como herederas tal y como podía aparentemente parecer en la redacción originaria del Código, aunque les otorga los mismos derechos y obligaciones que a los demás herederos. En realidad ni antes ni después de esta reforma, puede sostenerse, a nuestro juicio, que la situación de los establecimientos sea la de herederos o sucesores, ni que su título de adquisición sea el sucesorio, como veremos.

Desde el punto de vista de nuestro estudio, es de resaltar que con la aprobación de esta disposición se confirma el régimen jurídico sucesorio del Estado en el Anteproyecto de 1882-1888.<sup>2</sup>

El artículo 957, se modifica, introduciendo tras la reforma la aceptación de la herencia a beneficio de

---

<sup>3</sup>(...continuación)

según el cual las cantidades que antes ingresaban en la Caja debían ingresarse en el Tesoro, de acuerdo también con lo dispuesto por la Real Orden de 1 de abril de 1931.

<sup>1</sup>.- Para JAEN la nueva distribución consecuencia de la reforma de 1928 tiene un carácter más equitativo. Ver JAEN, V., "Derecho civil. Apuntes y notas de Derecho filosófico, histórico y positivo, especialmente español, común y foral". 1928. Páginas 814 y siguientes.

<sup>2</sup>.- El artículo 957 del Código Civil, tras la reforma, prescribe que: "Los derechos y las obligaciones del Estado, así como de las Instituciones o Entidades a quienes se asignen las dos terceras partes de los bienes, en el caso del artículo 956, 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, a los efectos que enumera el artículo 1023".

El artículo 958 permanece inalterado: "Para que el Estado pueda apoderarse de los bienes hereditario, habrá de preceder declaración judicial de heredero, adjudicándole los bienes por falta de herederos legítimos.

inventario, sin necesidad de declaración alguna.<sup>1</sup> Ya señalamos que en el Anteproyecto aparece un nuevo precepto que imponía al heredero, si quería restringir la responsabilidad por las deudas del causante, la necesaria declaración a tal efecto durante la tramitación, en este caso, del juicio de ab intestato.

La reforma, por tanto, confirma que el Estado venía obligado a llevar a cabo, mediante su órgano representativo, la citada manifestación de voluntad, apartándose, de esta suerte, de la regulación del Proyecto de Código Civil de 1.851. Tras ella, el Estado ve limitada ex lege la responsabilidad por las deudas del de cuius y a ello responde el inciso final del artículo 957 cuando se remite expresamente a los efectos que enumera el artículo 1.023. Es decir, la innecesidad de la declaración se da a los efectos de obtener la limitación de la responsabilidad este artículo 1023.1; conservar contra el caudal hereditario todos los derechos y obligaciones que tuviera contra el difunto y operar la separación de los núcleos patrimoniales a que se refiere el citado precepto.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup>.- Se determina, en su artículo 7, la necesidad de que sea el Estado, y solo el Estado declarado heredero abintestato estableciéndose nuevamente, aunque ya se había determinado así por el propio Código reformado, que la adquisición tenga que ser hecha a beneficio de inventario, llevado a término lo cual se hará entrega de los bienes de la herencia al Delegado de Hacienda de la provincia, que habrá de liquidarlos como veremos.

<sup>1</sup>.- Señala DIEZ-PICAZO que "de este artículo 957 conviene retener algo que me parece sobremano importante, la herencia adquirida por el Estado no es una herencia beneficiada en el auténtico sentido de la palabra, sino, solamente, una herencia beneficiada a los puros efectos del artículo 1023. Piénsese que una auténtica herencia beneficiada es, en primer lugar, un "patrimonio en administración", según el artículo 1026, conforme al cual hasta que resulten pagados todos los acreedores conocidos y los legatarios se entenderá que se halla la herencia en administración, careciendo el heredero de poder de disposición sobre los bienes, según el artículo 1024, 2º y es, además, un "patrimonio en liquidación" como se deduce del artículo 1030, pues para pagar a los acreedores y a los legatarios ha de procederse, cuando sea necesario, a la realización de los bienes de la herencia. El único precepto relativo al beneficio de inventario que es aplicable a la sucesión a favor del Estado es el artículo 1023. Esto nos lleva a entender dos cosas: que la única razón del artículo 957 para hablar de que se entenderá la herencia aceptada a beneficio de inventario ha sido limitar la responsabilidad del Estado por las deudas provenientes de la sucesión hasta el importe de los bienes de la herencia intra vires y hacer posible la conservación contra el caudal hereditario (continúa...)

Estas consideraciones podrían conducir a pensar que por lo que se refiere a la administración del caudal relicto y pago de acreedores regiría el Derecho Administrativo y, en consecuencia con dicho razonamiento no se aplicaría, entre otros, el artículo 1034 que impide que los acreedores se mezclen en las operaciones liquidatorias de la herencia y sólo tener la posibilidad de agredir el remanente mediante la retención o el embargo, pudiendo los acreedores particulares del Estado heredero dirigirse, para el cobro de sus créditos, contra el caudal relicto.

Pero si consideramos de aplicación el Derecho Administrativo, vemos que este ha sido, y es, mucho más explícito. amplio y concreto en su regulación, a partir de 1964, con la aprobación de la Ley de Patrimonio del Estado y el Real Decreto de 1.971, y ello es así por múltiples razones.

Primero, porque el Real Decreto de 13 de agosto de 1971 no contempla el pago de acreedores y legatarios, sino que alude a las diferentes operaciones administrativas tendentes a asignar el líquido hereditario a las instituciones que detalla y al Tesoro público. Simplemente señala que la herencia se entenderá aceptada a beneficio de inventario, y no alude a los efectos previstos en el artículo 1.023 del Código civil, lógico, por otra parte, si se tiene en cuenta el rango de la norma administrativa en cuestión.

Segundo, porque la Ley patrimonial del Estado, señala en su importante, a nuestros efectos artículo 24.4, que la sucesión legítima se regirá por lo dispuesto en el Código civil y legislación complementaria. Pero, continúa la citada ley administrativa precisando que la herencia se entenderá aceptada a beneficio de inventario, sin referirse

---

<sup>1</sup>(...continuación)

de los derechos y acciones que el Estado heredero tuviera contra el difunto artículo 1023, 1 y 2, cosa evidentemente distinta de la situación jurídica a que da lugar el beneficio de inventario".

Ver DIEZ PICAZO, L., "Lecciones..." op. cit. Tomo IV. Página 444. Posteriormente, junto con GULLON BALLESTEROS, A., "Sistema..." op. cit. Tomo IV. Página 485.

expresamente al artículo 1.023 que quedaría comprendido en la remisión a la ley civil.

De ello resulta que nos encontraríamos ante un callejón sin salida, ya que el Código hace una remisión expresa de la cuestión al Derecho Administrativo,<sup>1</sup> para este, posteriormente, devolverla a aquél, consecuencia de su propio contenido normativo, con lo que el problema no queda resuelto.<sup>2</sup>

De hecho, el artículo 957 citado, al remitirse al artículo 1.023, está excepcionando la norma del artículo 1.003 del Código<sup>3</sup> y, por tanto, dejando el resto de los efectos de la aceptación pura y simple intactos. Ello tiene importantes consecuencias, para el desarrollo de la institución que estudiamos, por cuanto que se evita la responsabilidad ultra vires del Estado heredero y para ello se impone la separación patrimonial.<sup>4</sup>

Sin embargo, no podemos olvidar que el fin último de los artículos 956 a 958 del Código civil, es el interés público y la utilidad pública general, evitando que los bienes queden nulius, y para ello se impone la separación de núcleos patrimoniales, lo que determina que los acreedores particulares no puedan dirigirse, para hacer efectivos sus

---

1.- Consecuencia del vínculo existente entre el artículo 957 con el artículo 1023.

2.- Sobre todo si se considera que la aplicación del Derecho Administrativo no se refiere al citado artículo 24, sino a aquellos preceptos que disciplinan o de los que se pudiera deducir la regulación de los actos que contempla actos concretos, a lo que se aplicaría supletoriamente el Derecho civil con lo cual volveríamos al inicio del problema. Por ejemplo, este sería el caso de la venta de bienes propiedad del Estado y soslaya otros extremos o el pago a los acreedores del difunto respecto de los legatarios.

3.- Dice este precepto que "por la aceptación pura y simple, o sin beneficio de inventario, quedará el heredero responsable de todas las cargas de la herencia, no sólo con los bienes de ésta, sino también con los suyos propios".

4.- Respecto de si los acreedores particulares del causante podrán resarcirse con los bienes hereditarios. Es pensable que para ellos no opere la separación de núcleos patrimoniales, si bien sea posible establecer una prioridad entre aquéllos, los hereditarios y los legatarios.

En esta línea se expresan LACRUZ BERDEJO y SANCHO REBULLIDA, "Elementos...", tomo V, op. cit. página 114; DIEZ PICAZO y GULLON BALLESTEROS "Sistema..." op. cit. Tomo IV, página 525.

derechos de crédito, contra el caudal relicto.

Finalmente, determinar que no responderá ultra vires hederitatis si no realiza previamente un inventario del patrimonio del causante, tal y como ya se establecía en nuestro Derecho Histórico.<sup>1</sup>

Por otro lado, independientemente de que el artículo 957 se inicia señalando la igualdad de derechos y obligaciones del Estado como los de cualquier otro heredero, no podemos olvidar que el heredero es un ente público y que, por tanto, todas esas obligaciones y derechos tendrán un rasgo publicístico innegable, pero de carácter secundario, es decir que el Estado actúa, en el caso que nos ocupa, como cualquier otro heredero de tal forma que estos bienes se constituirán como bienes patrimoniales del mismo.<sup>2</sup> Lo que nos lleva a afirmar que el Estado será último heredero en cuanto tal Estado. Esto es, no desaparecerán sus prerrogativas y privilegios aunque se relacione con bienes de dominio privado y, por tanto, se conservará y administrará el patrimonio hereditario de acuerdo con una norma administrativa, el Real Decreto de 13 de agosto de 1971,<sup>3</sup> pues está afecto a un fin

---

<sup>1</sup>.- Así lo hemos estudiado anteriormente en el Título primero de este trabajo. Históricamente el Rey llamado a la herencia no respondía más allá de los bienes heredados aunque no realizara el inventario. Extremo éste que aparece modificado con el ideal codificador obedeciendo a razones peculiares de la historia de España bien conocidas y que ya se han señalado.

Del mismo modo en la casi totalidad de las legislaciones el llamamiento al Estado conlleva o bien la realización del inventario en forma automática, o bien una aceptación automática siempre a beneficio de inventario, o en su caso una responsabilidad siempre intra vires hereditatis. Lo que si está claro es que el Estado sólo responde de las deudas del causante hasta un máximo de bienes recibidos o existentes en el caudal relicto.

<sup>2</sup>.- Sin embargo considera a este respecto PARADA VAZQUEZ, desde un punto de vista administrativista que "... constituye un error la habitual presentación del estudio de los bienes de la Administración sobre la distinción entre bienes de dominio privado y bienes de dominio público; y lo es porque enmascara la realidad de que en Derecho español todos los bienes de la Administración están sujetos a un régimen jurídico básico, pleno de exorbitancias y privilegios, derogatorio del sistema de acciones civiles, y sin parangón en el Derecho comparado y por ello principalmente, puede decirse que se aplica a los bienes de dominio privado de la Administración un régimen jurídico de Derecho público. Sobre él, y además de él, los disfrutan de un plus de exorbitancias en su protección y están sujetos a reglas de Derecho Administrativo minuciosas sobre su utilización, destino y aprovechamientos". Ver PARADA VAZQUEZ, R., "Derecho administrativo..." op. cit. Tomo III. Página 13.

<sup>3</sup>.- Artículos 9 y siguientes.

aunque, como se ha dicho anteriormente, esta norma no regula el pago de las deudas ni el cobro de créditos es pensable que como paso lógico anterior al destino del líquido a las instituciones benéficas y, posterior a los actos que la misma norma previene a fin de mantener íntegro el caudal relicto, se dé el pago y el cobro de aquéllas.

En conclusión no regula lo anterior la normativa administrativa porque es una cuestión de Derecho civil el cual sin olvidar que el heredero es un ente público que goza de determinados privilegios, por lo que cuando sea necesaria la realización de los bienes para el pago de las deudas ésta se hará de acuerdo con lo señalado al respecto en la Ley de Patrimonio del Estado,<sup>1</sup> supedita toda la situación, y el procedimiento de adquisición y criterios de distribución a la normativa del Código.

De otra parte, el patrimonio hereditario permanece individualizado y separado del resto de bienes de los que es titular el Estado. Separación que obedece, por un lado, a que sobre él deben hacerse efectivas las deudas y el cobro de los créditos, el efecto que previene el artículo 1.023,3 del Código civil puede comportar una confusión de cualidades pero no, en cambio, de complejos patrimoniales<sup>2</sup> y, por otro,

---

<sup>1</sup>.- A tal efecto el mismo el artículo 17 disciplina las reglas a las que se sujetará la pública licitación.

Este artículo determina que la enajenación de los bienes "sólo procederá de conformidad con los dispuesto en los artículos 63 L.P.E. y 117 de su Reglamento..." salvo el caso de los títulos-valores que serán enajenados mediante Agente de Cambio y Bolsa o Corredor de Comercio colegiado.

<sup>2</sup>.- PEÑA BERNALDO DE QUIROS, M. sostiene que "no cabe duda que el heredero a beneficio de inventario, en cuanto a las obligaciones del causante, es deudor en cuanto sucesor del patrimonio a que las obligaciones afectan. Es ciertamente deudor: sucede en las deudas artículo 661, Código Civil; es el obligado por ellas artículo 1.023, 1º, Código Civil; si es acreedor del causante, en su persona se confunden las dos calidades de acreedor y deudor aunque entonces la confusión no se extintiva- cfr. artículo 1192, Código Civil. Pero es deudor sólo con el patrimonio del causante cfr. artículo 1.023, Código Civil". "La herencia..." op. cit. páginas 143 y 144. Ello está en consonancia con su tesis en torno al sistema de suceder en nuestro Derecho. En esta dirección de pensamiento, considera que "en nuestro sistema suceder, a efectos patrimoniales, es simplemente sustituir al causante en la titularidad del patrimonio que, no obstante, continúa diferenciado. Se sucede en los derechos y en las obligaciones precisamente en cuanto son elementos integrantes del patrimonio (...). Es el patrimonio afectado por las deudas el que cambia entero de titular" op. cit. páginas 139 y 140.

porque tiene un destino precisado por las leyes<sup>1</sup> y a éste se subordina.<sup>2</sup>

Conviene, sin embargo, reiterar que el título jurídico de adquisición de los ab intestatos pro parte del Estado es *iure hereditate*, de acuerdo con los textos legales, el estudio histórico que precede y en los términos que veremos al hablar de la naturaleza jurídica de la institución, y no, en cambio, en virtud de un acto de soberanía, lo cual no es óbice para poder afirmar que una vez adquirida la herencia las prerrogativas y privilegios, respecto de los bienes patrimoniales, de que el mismo goza en cuanto tal Administración tengan plena validez.<sup>3</sup>

Finalmente, destacar que con este Decreto, cuyo contenido regulará la sucesión por el Estado hasta 1.971 se regula con mayor claridad las competencias de los Abogados del Estado en el ámbito judicial, y de los Delegados de Hacienda en las tareas de orden patrimonial.<sup>4</sup>

Se crea un organismo encargado de la distribución del caudal liquidado denominada Junta distribuidora de herencias del Estado con la misión de resolver posibles conflictos, y determinar las instituciones destinatarias y determina el procedimiento de venta de los bienes de la herencia.<sup>5</sup>

Por otra parte deja sin resolver otra muchas cuestiones,

---

<sup>1</sup>.- La distribución y destino que deberá darse a los bienes viene prefijado legalmente a la vista del artículo 956 del Código y concordantes.

<sup>2</sup>.- Puede entenderse que de acuerdo con el artículo 8 del Real Decreto de 5 de noviembre de 1918 que regulaba el procedimiento administrativo en materia de ab intestatos, las instituciones que se recogen en el artículo 956 del Código tienen sus patrimonios amortizados por hallarse directa y principalmente consagrados a fines permanentes, ello deberá conectarse con la L.P.E. y la liquidación del caudal relicto por parte del llamado a la sucesión en los términos que nos referimos en este trabajo.

<sup>3</sup>.- Artículos 8 a 18 de la Ley de Patrimonio del Estado.

<sup>4</sup>.- A salvo de los supuestos de abintestatos en el extranjero, en cuyo caso, las tareas que debe llevar a cabo el Delegado de Hacienda, las realizarán los Cónsules, de acuerdo con lo establecido en la Orden de 18 de julio de 1932.

<sup>5</sup>.- Artículo 23.

pero la importancia del mismo es evidente, por cuanto que dicho Decreto era clarificador del panorama sucesorio respecto del llamamiento al Estado, el cual sigue sujeto inicialmente a una normativa civil, que posteriormente será desarrollada en vía administrativa, por cuanto que siguen siendo los mismos tres artículos del Código los aplicables. No obstante, consecuencia de considerar al Estado como un heredero, se aplicarán al mismo en el llamamiento sucesorio las disposiciones que con carácter genérico establece el Código para los demás llamados en concepto de heredero.

## 2.- EL LLAMAMIENTO SUCESORIO AL ESTADO TRAS LA PUBLICACION DE LA LEY DE PATRIMONIO DEL ESTADO Y DECRETO 2091/1971, DE 13 DE AGOSTO.

Con la publicación de esta ley y del Decreto de 1971, además de otras muchas cuestiones legales, se establece el mecanismo, de carácter administrativo, para la liquidación y posterior distribución del patrimonio recibido via hereditaria por el Estado, fijándose para ello una serie de criterios que a continuación pasaremos a estudiar.

### 2.1.- Determinación de la legislación aplicable.

Para el tema que nos ocupa, y desde nuestra óptica, es tanto o más importante la primera ley patrimonial que el segundo Decreto, pudiendo considerarse, en su caso, éste consecuencia de aquella.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup>.- Hasta el 25 de abril de 1.964 y el 13 de agosto de 1971, fecha en que se publica el Decreto 2091/1971, se promulgaron algunas disposiciones que inciden de forma más o menos directa en la regulación de nuestra institución, y que introducen en ella ciertas excepciones al régimen general, son las siguientes:

La Real Orden de 28 de enero de 1.929, sobre liquidación de herencias correspondientes al Estado, establece un traspaso de las facultades conferidas a los Delegados de Hacienda, por el Real Decreto de 1.928, a los subdelegados de Hacienda dentro del territorio de su jurisdicción.

La Real Orden de 1 de abril de 1931, que suprime la Caja de Amortización, de modo que a partir de ese momento la parte correspondiente en la sucesión al Estado se asignará al tesoro. esta Caja fué creada por Decreto de 1 de junio de 1.926 y desarrollada normativamente por Decreto de 11 de marzo de 1.930.

La Orden Ministerial de 18 de julio de 1.932, reguladora de la adquisición y distribución de los bienes que herede el Estado sitios en el extranjero, traspasando las facultades concedidas a los Delegados de Hacienda, a los Cónsules de los países en que están sitios los bienes. E s t a circular fué derogada por el Decreto 2926/1965, de 23 de septiembre, sobre régimen de los bienes del Estado en el extranjero, cuyo artículo 4.2 determina la competencia del Ministerio de Asuntos exteriores en materia de abintestatos en el extranjero "cuyos bienes pueden ser atribuidos al Estado español".

El Decreto de 15 de diciembre de 1940, de nominado de Reorganización del Fondo de Protección Benéfico Social, que en referencia a los recursos que integran dicho Fondo, dice en su artículo 14 que quedará integrado por "...la parte que corresponda a la beneficencia en todas las sucesiones abintestato en que el Estado sea heredero".

Este Fondo, creado por Orden de 29 de diciembre de 1936 y desarrollado por Decreto de 19 de marzo de 1938, se interfirió en una materia, la distribuidora de los bienes hereditarios percibidos,  
(continúa...)

Este Real Decreto es importante a los efectos administrativos de distribución de caudal previamente adquirido por el reconocido heredero.

El carácter administrativo de la regulación distribuidora, y evidentemente de la ley patrimonial, se produce como consecuencia de la necesidad de una norma organizativa,<sup>1</sup> pero no sustantiva, por lo que no puede afectar, y de hecho no lo hace, en cuanto a la naturaleza jurídica y orden del llamamiento sucesorio.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup>(...continuación)

que ya estaba perfectamente regulada por el Real Decreto-Ley de 1928, con lo que su existencia es distorsionador de la realidad administrativa, sino fuera porque parece responder más a razones políticas que al cumplimiento de las previsiones del Código en la materia. Este órgano debe entenderse en la actualidad derogado, a pesar de que algún autor no lo considera así, en virtud del Decreto de 1.971 y del Decreto 2162/73 de 17 de agosto, sobre estructura orgánica de la Dirección General de Política Interior y Asistencia Social, al otorgar las funciones distribuidoras a las Juntas Provinciales distribuidoras de herencias del Estado.

El Decreto de 8 de noviembre de 1.941, que publicó el Reglamento del Giro postal, donde en su artículo 20.3 determina la forma de adquirir por sucesión intestada cantidades giradas.

El Decreto de 27 de julio de 1.943, que aprueba el texto refundido del Reglamento regulador de la situación de los Abogados del estado, donde en su artículo 68 establece la intervención de aquellos aceptando la herencia a beneficio de inventario, con remisión expresa al Decreto de 1.928, debiendo personarse en los autos en nombre del Estado, como heredero presunto.

La Ley de 29 de julio de 1943, en su artículo 85, destina las herencias intestadas del personal docente de las Universidades a estas, en los supuestos en los que debiera heredar el Estado. Posiblemente deberemos considerar derogada esta disposición, sino expresa si tácitamente, ya que la vigente Ley de Reforma universitaria, no recoge expresamente este supuesto entre los ingresos del artículo 54, y ello no sabemos si por olvido o por que no lo considera aplicable a la vista de la Ley y Reglamento reguladores del Patrimonio del Estado y el Decreto de 1.971.

La Circular de 16 de enero de 1.962, de la Dirección General de Patrimonio del Estado, referente a la posesión y liquidación del haber hereditario del Estado, que intenta conseguir en el menor tiempo posible designar al estado como sucesor de quienes fallezcan sin testar y carezcan de otros herederos legítimos. Se describe en las misma, y alecciona a los liquidadores, sobre el procedimiento para la adquisición de estas herencias, fijando cuatro fases: Primera. Descubrimiento de las herencias. Segunda: Declaración de heredero en favor del Estado. Tercera: Posesión y liquidación del caudal y cuarta, la designación de las instituciones que de las herencias deben beneficiarse.

<sup>1</sup>.- Obsérvese lo dicho en la Circular de la Dirección General de Patrimonio de 1.962.

<sup>2</sup>.- La Exposición de motivos que precede este Decreto, es bastante clara en cuanto a los objetivos que con la reforma se pretenden cumplir, y las causas que la han originado. Entre estas se encuentra la de la publicación de la Ley de Patrimonio del Estado, así como el transcurso de un período de vigencia ya bastante largo, especialmente para una disposición de organización interna administrativa puesto que la administración es esencialmente cambiante en cuanto a sus órganos, lo  
(continúa...)

De extraordinaria importancia resultó la Ley Patrimonio del Estado, cuyo texto articulado fue publicado el 15 de abril de 1964.<sup>1</sup> Tal relevancia se centraba en el hecho de que en ella debían venir a aclararse las posibles dudas todavía subsistentes acerca de la naturaleza hereditaria del derecho del Estado a las herencias vacantes. Para, tal como hemos visto anteriormente, la remisión que la citada ley<sup>2</sup> hace a la regulación que sobre la cuestión contiene el Código civil, cabe interpretarla como un mantenimiento del carácter privatista de la regulación de la materia y tanto otorga un carácter sucesoria al título por el que el Estado es llamado y hace suyos los bienes.<sup>3</sup>

Por su parte, y en complemento de aquella, el Decreto 1971 sustituye y deroga al Real Decreto de 1928, así como la legislación complementaria vigente al momento de su entrada en vigor, y como él es de naturaleza administrativa, regula ex novo las actuaciones que ha de llevar a cabo el Estado para adquirir las herencias a las que es llamado como heredero en virtud de la legislación vigente, adquisiciones que, a pesar de esta interferencia administrativa, no dejan de producirse con carácter privado.

---

<sup>2</sup>(...continuación)

que hace necesario "sin apartarse de los principios básicos de la disposición que se deroga, adaptar sus preceptos a las realidades administrativas actuales".

<sup>1</sup>.- No debemos olvidar, para el procedimiento administrativo liquidatorio y de distribución, la existencia de leyes reguladoras de los patrimonios de las haciendas forales. Algunas de estas son el caso de Cataluña, País Vasco o Navarra, etc... tienen atribuida la gestión recaudatoria de los impuestos sucesorios y por vía civil, como ya hemos visto, atribuida la facultad de integrar su patrimonio con los bienes provenientes de estas adquisiciones.

<sup>2</sup>.- Ver el artículo 24.2.

<sup>3</sup>.- La Ley 4/1990, de 29 de junio R.L. 1336 que aprueba los Presupuestos del Estado para 1990 en su artículo 87, modifica la redacción del artículo 24 en lo relativo a la sucesión testamentaria quedando redactado como sigue: "La aceptación de herencias, legados y donaciones a favor del Estado, aunque se señale como beneficiario a algún otro órgano de la Administración, corresponde al Ministerio de Economía y Hacienda". Prescribe a continuación que "Quedan exceptuados los supuestos que se refieren al artículo 24 de la Ley de Patrimonio Histórico Español la competencia corresponde al Ministerio de Cultura". Y, en fin, "La aceptación de herencias se entenderá hecha siempre a beneficio de inventario. La sucesión legítima del Estado seguirá rigiéndose por el código civil y disposiciones complementarias".

Se estructura esta disposición en diversos títulos, iniciándose el primero con las actuaciones previas a la declaración del Estado como heredero, el segundo a la administración y enajenación de los bienes hereditarios, el tercero a la distribución del caudal entre las instituciones y establecimientos, y el último contiene la regulación de las Juntas provinciales distribuidoras de herencias del Estado.<sup>1</sup> Así en el artículo 5 se establece, entre las medidas previas, que el Delegado de Hacienda realice una relación de los bienes dejados por el causante, así como un informe previo del Abogado del Estado. Los artículos 6, 7 y 8 establecen las funciones del Abogado del Estado,<sup>2</sup> en torno a la petición de declaración de heredero abintestato del Estado.<sup>3</sup>

Como en el anterior Decreto se atribuyen la competencia de toda actuación extrajudicial a la Delegación de Hacienda de la provincia,<sup>4</sup> a través del Delegado, en que el finado hubiese tenido su último domicilio, así habrá de iniciar los

---

1.- En el conjunto normativo, se observa que las actuaciones a llevar a cabo no difieren esencialmente de las previstas por el Real Decreto de 1928, pero se detallan con mayor minuciosidad que en este.

2.- Ya hemos visto anteriormente como la atribución de esta competencia a los Abogados del Estado procede de una disposición de 1886, y se mantiene hasta hoy. Deberemos tener en cuenta que de no existir disposición expresa, sus atribuciones corresponderían al Ministerio fiscal, de acuerdo con los artículos 999 y 1000 L.E.C., sobre prevención del abintestato. En la actualidad la referencia a los Abogados del Estado habrá que entender se hace a los letrados integrados en los Servicios Jurídicos del Estado, de acuerdo con lo que establece la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, en su artículo 447.

3.- En la actualidad tal competencia habrá de entenderse atribuida a los letrados integrados en los servicios jurídicos del Estado, en virtud de los que establece el artículo 447 de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio del Poder Judicial, por lo que en adelante las referencias que, por mantener la literalidad del precepto del Decreto de 1971 se hagan a los Abogados del Estado, hay que entenderlas referidas a los mencionados letrados.

4.- La mención del Decreto de 1971 en lo relativo a las Delegaciones de Hacienda hay que entenderla implícitamente alterada, de manera que, como se dijo para los Abogados del Estado, se mantendrá la literalidad de las disposiciones del Decreto, bien entendido que cada referencia a las Delegaciones lo es a las Provinciales de Economía y Hacienda. Para ello ver Real Decreto 1848/1991, de 30 de diciembre, de modificación parcial de la estructura básica del Ministerio de Economía y Hacienda; por el que las Delegaciones de Hacienda pasan a denominarse Delegaciones Provinciales de Economía y Hacienda.

expedientes,<sup>1</sup> reunir las pruebas pertinentes para demostrar su derecho a estas herencias, así como llevar a cabo todas las actuaciones de inventario, depósito, liquidación,<sup>2</sup> administración,<sup>3</sup> subasta de los bienes y realización de las cuentas del abintestato.<sup>4</sup>

Después de declarado heredero, y tras la realización del correspondiente inventario, se hará entrega de los bienes al Estado, sin perjuicio de las facultades de distribución posterior de éste.<sup>5</sup>

Igualmente, como ya se hacía en la legislación caducaría augústea, se establecen los premios y remuneraciones correspondientes a denunciantes y administradores y se procederá a la posterior elaboración de la cuenta general del abintestato.<sup>6</sup>

El título cuarto esta disposición establece y regula las competencias de las Juntas provinciales distribuidoras, fundamentalmente la distribución de la parte correspondiente a las instituciones, y fija los criterios básicos para esa

---

1.- Al inicio del expediente deberá comunicarse esta situación, de la existencia del abintestato, a la Diputación y al Ayuntamiento correspondientes.

2.- Establece una normativa relativa a la valoración y venta pública de los bienes de la herencia, con algunas salvedades: la habitual, referente a aquellos bienes que puedan servir al cumplimiento de los fines de alguna de las instituciones beneficiarias, así como aquellos otros que puedan afectarse al uso general, o los que tengan interés artístico, histórico o científico.

3.- Ello, salvo que, en virtud de lo establecido en el artículo 14, se designe un administrador-liquidador.

4.- Además se destaca la sustitución de la antigua Junta de Distribución de Herencias del Estado, por Juntas provinciales, lo que responde a una doble necesidad; por un lado adaptar la organización administrativa a la tendencia descentralizadora de la Administración, y, por otro, a una siempre destacada, cual es la de llevar a cabo todo el procedimiento con la mayor rapidez posible, objetivo este que nunca ha llegado a cumplirse en la práctica, ya que el procedimiento se ha demostrado en la práctica como largo y complejo.

5.- En su caso, y al igual que cualquier otro heredero, podrá realizarse un inventario adicional, recogiendo la figura civil de la adición de inventario.

6.- La historia es recurrente. Para ello, y respecto de la figura de los delatores ver lo dicho en el Título primero de este trabajo. La naturaleza jurídica de la institución así como su regulación es muy similar a pesar de haber transcurrido veinte siglos.

distribución, con normas relativas al domicilio del causante y que instituciones tendrán la consideración de municipales y cuales de provinciales.

No obstante lo anterior, e insistiendo en que el Decreto de 1.971, no puede entenderse sin la Ley de Patrimonio del Estado, vamos a estudiar en que influyó determinante la publicación de ésta sobre el llamamiento sucesorio al Estado.

## 2.2.- La sucesión legítima del Estado tras la publicación de la Ley de Patrimonio del Estado.

La sucesión legítima del Estado aparece prevista, que no regulada, en el artículo 24 de esta ley. Esta, a su vez, se remite al Código Civil y disposiciones complementarias del mismo. Por tanto, es lícito deducir como hacen BADOSA COLL y PUIG FERRIOL que, incluso, desde el ámbito administrativo se respeta la cualidad hereditaria del Estado.<sup>1</sup>

La Ley de Bases de Patrimonio del Estado, de 1962, al referirse a la adquisición de bienes y derechos por parte del Estado con carácter general, abstracción hecha de las peculiaridades impuestas por la diversa naturaleza de tales adquisiciones, señala que la regulación se traza sobre la base del "principio de respeto al Derecho privado y al contenido de normas tradicionales como la Ley de Mostrencos".

La Base tercera de la citada ley se refiere, genéricamente, a la adquisición de bienes y derechos bajo el

---

<sup>1</sup>.- BADOSA COLL, F. Y PUIG FERRIOL, L. convienen en señalar que esta tesis viene confirmada por "el artículo 19.3 de la propia Ley al señalar que el Estado puede adquirir bienes y derechos, entre otros títulos, por los de herencia, legado y donación, así como también por ocupación núm. 5. Por ello, si fuera cierto que el Estado adquiriría las herencias abintestato en virtud de un acto de soberanía, no tendría razón de ser la citada disposición del núm. 3, artículo 19, puesto que al decir el núm. 5 que el Estado puede adquirir bienes y derechos por ocupación, con ello se referiría también a las adquisiciones hereditarias de bienes que estuviesen vacantes por falta de herederos llamados por la Ley, lo cual en último término equivaldría a decir que adquiere tales herencias por ocupación en virtud de un *ius imperii*".

Ver KIPP, "Derecho de Sucesiones" op. cit. Tomo V. Volumen I. Página 67.

sustantivo herencia, englobando en el mismo tanto a la deferida ex testamento como a la ab intestato.<sup>1</sup>

Por otro lado, se ha hecho una breve alusión en el epígrafe que antecede, así como en el tema relativo a las vinculaciones de bienes, a la idea de patrimonio separado. Este es el momento adecuado para perseverar en ello, no sin antes extendernos, someramente, sobre la noción de patrimonio.

### 2.2.1.- La noción de patrimonio de titularidad estatal.

La generalidad de la doctrina iusprivatista conviene en que patrimonio es aquel complejo de relaciones jurídicas que tienen un contenido económico, reducidas a la unidad por

---

<sup>1</sup>.- La Base III, intitulada "adquisición de bienes y derechos", dice así:

1.- El Estado puede adquirir bienes o derechos:

- a) Por la atribución de la Ley.
- b) A título oneroso, con ejercicio o no de la facultad expropiación.
- c) Por herencia, legado o donación.

No podrán aceptarse donaciones en favor del Estado sino mediante Decreto acordado en Consejo de Ministros a propuesta del de Hacienda.

Será preciso el mismo trámite para aceptar herencias o legados deferidos en favor del Estado en virtud de testamento.

d) Por prescripción. El Estado prescribirá a su favor con arreglo a las Leyes comunes sin perjuicio de lo establecido en disposiciones especiales.

Los particulares podrán usucapir a su favor los bienes patrimoniales del Estado de acuerdo con las Leyes Comunes.

2.- Pertenecen al Patrimonio del Estado los bienes inmuebles que estuvieren vacantes y sin dueño conocido

Los bienes a que se refiere el párrafo anterior se entenderán adquiridos desde luego por el Estado, y tomará posesión de los mismos en vía administrativa, salvo que se oponga un tercero con posesión superior a un año, en cuyo caso aquél entablará la acción que corresponda ante la jurisdicción ordinaria.

También corresponden al Estado los expresados bienes cuando estén detentados o poseídos sin título por Entidades o particulares, pudiendo reivindicarlos con arreglo a las Leyes. En esta reivindicación incumbe al Estado la prueba de su derecho, sin que los detentadores o poseedores puedan ser comprendidos a la exhibición de sus títulos, ni inquietados en la posesión hasta ser vencidos en juicio.

La ocupación de bienes muebles por el Estado se regulará por lo establecido en el Código Civil y en las Leyes especiales".

pertenecer a un mismo sujeto.<sup>1</sup>

Es suficientemente conocida la polémica surgida en torno a la noción de patrimonio originando diferentes corrientes doctrinales con sendas nociones teóricas del mismo, en las cuales no vamos a entrar, no es nuestra misión aquí,<sup>2</sup> pero si ofreceremos nuestro personal punto de vista, que no es innovador, por cuanto ya ha sido sustentado por algún sector doctrinal.

A nuestro juicio, no cabe establecer una escisión tajante y definitiva entre las diferentes concepciones teóricas de patrimonio. Este participa de notas características propias de cada una de ellas. De la teoría personalista en cuanto el patrimonio se predica de un sujeto que es su titular. Este se constituye en centro unificador de intereses, de un haz de relaciones jurídicas valubles económicamente,<sup>3</sup> siendo su centro polarizador su titular, debe retenerse de la doctrina personalista que el sujeto sólo tenga un único patrimonio, que no es otro que el patrimonio

---

<sup>1</sup>.- Así contemplado, nos dice el profesor LACRUZ BERDEJO que "...no representa, en principio, un nuevo objeto de derecho, un concepto ontológico, sino una manera de contemplar bienes y deudas en su conjunto: un denominador común o concepto lógico, de valor secundario en la vida real (...), y al que se recurre por la ley para designar el conjunto de relaciones que van a ser objeto de administración separada, o responsabilidad, o computación a efectos de apreciar ganancias o pérdidas, etc...". Ver LACRUZ BERDEJO, J.L., "Elementos..." op. cit. Tomo I. Volumen III. Página 72. Ver también ALBALADEJO GARCIA, M., "Derecho..." op. cit. Tomo I. Volumen II. Página 79; FADDA Y BENZA en anotaciones al Libro segundo del "Diritto..." de Windscheid. op. cit. Tomo IV. Página 195; CANDIAN, A., "Intituciones..." op. cit. Página 218; BIONDI, B., "Los bienes..." op. cit. Páginas 179 y 180; del mismo autor, la voz "Patrimonio" en N.D.I. op. cit. Página 616; PUIG FERRIOL, L., en "Fundamentos..." en PUIG BRUTAU, J., Tomo I. Volumen I, 2ª parte. op. cit. Página 815; FERRARA, F., "Trattato..." op. cit. Volumen I, Parte I. Página 871.

<sup>2</sup>.- Las distintas concepciones teóricas acerca del patrimonio pueden verse en De COSSIO Y CORRAL, A.: "La teoría..." páginas 127 y siguientes; DE LOS MOZOS, J.L.: voz "Patrimonio" en N.E.J. Seix Tomo XIX páginas 167 a 170. Una síntesis de los principios sobre los que se asienta la doctrina denominada personalista puede verse en CARBONNIER, J.: "Droit Civil" Tomo III Les Bienes páginas 15 a 17. Su crítica desde los postulados de la doctrina francesa, acogándose a una visión estrictamente finalista del patrimonio en PLANIOL, M.-RIPERT, G.: "Traité..." Les Bienes Tomo III páginas 20 y siguientes: "Ce qui crée, en effet, la cohésion entre les éléments composant les universalités dont il vient d'être question -cohésion qui justifie à la fois l'existence l'un passif propre et l'application de la subrogation réelle- c'est l'affectation desdits éléments à une destination particulière commune, et non pas la personnalité du titulaire".

<sup>3</sup>.- SANTORO-PASSARELLI, F., "Dottrine Generali..." op. cit. página 67.

atribuido a su titular.

Desde el punto de vista de la corriente finalista, puede afirmarse que el patrimonio cumple unos determinados fines u objetivos queridos por la ley, entre los cuales, se ha puesto en primera línea el ser soporte de la solvencia de su titular.<sup>1</sup>

En definitiva, el patrimonio debe estar al servicio del libre desarrollo de la personalidad manifestando así su carácter instrumental.<sup>2</sup> Es desde esta perspectiva integradora y conciliadora de ambas tesis que se puede, a mi modo de ver, llegar a una noción de patrimonio.<sup>3</sup>

El hecho de que el patrimonio, como tal, sea único no imposibilita que dentro del mismo la ley en atención a intereses que considera meritorios de tutela individualice una masa patrimonial y la dote de un tratamiento jurídico

---

<sup>1</sup>.- Ahora bien, la garantía que, para los acreedores, ofrece el patrimonio de su deudor, más que ser un fin en sí mismo es una de las funciones que puede desempeñar aquél.

DE COSSIO Y CORRAL, A. en su obra "La teoría..." op. cit. Página 150. Considera este autor que el fin del patrimonio "no puede ser otro que el fin de la personalidad", por continuar diciendo más adelante que "...en el fondo, si el sujeto de derecho merece personalidad en tanto en cuanto tiene unos fines jurídicos que cumplir, que le son impuestos por su misma naturaleza, y que implican, en último término, el pleno desenvolvimiento de su propia esencia, el bien jurídico, afectado a un fin humano -más o menos directamente- recibe ese destino no mediante una íntima exigencia, sino en virtud de un impulso que le es dado por el sujeto mismo a cuyos fines sirve. En una palabra, que está en una posición subordinada en relación al sujeto. Esta posición se explica plenamente en cada una de las relaciones jurídicas del hombre con las cosas, que pueden ser de mayor o menor intensidad, pero siempre subordinadas a aquel fin último, que es el fin mismo del derecho. Es, pues, más esta unidad de fines, que aquella postura de sujeción, por ellos condicionada, lo que explica la cohesión de los elementos patrimoniales".

<sup>2</sup>.- Ver artículo 10.1 de la Constitución Española.

<sup>3</sup>.- "Una y otra tendencia, en su unilateralidad, conducían a abstracciones inútiles, lejanas de la realidad viva que trataban de aprisionar en sus conceptos. Esto nos hace pensar que una ponderada síntesis de este doble aspecto de la teoría del patrimonio, tal vez pueda llevarnos a una concepción unitaria que, aprovechando ambas enseñanzas, las reduzca a los límites estrictos impuestos por la realidad jurídica" DE COSSIO Y CORRAL, A.: "La teoría..." op. cit. página 150. Así parece entenderlo, también, LACRUZ BERDEJO, J. L.: en "Elementos..." Tomo I Volumen III op. cit. página 71; DE LOS MOZOS, J. L. voz "Patrimonio" en N.E.J. Seix Tomo XIX op. cit. página 170; PUIG FERRIOL, L.: en "Fundamentos..." de PUIG BRUTAU, J. Tomo I Volumen I, 2ª parte, op. cit. páginas 817 a 819.

unitario. Es lo que conocemos como patrimonio separado.<sup>1</sup> Sólo el ordenamiento jurídico puede señalar cuáles son los intereses que precisan una protección excepcional y, consecuentemente, determinar la separación por estar el complejo patrimonial afecto a un fin<sup>2</sup> y poseer fuentes propias de adquisición de bienes produciéndose el efecto de la subrogación real. Ahora bien, el hecho de que sea una creación de la ley no imposibilita que, en algunas hipótesis, se tome en consideración la voluntad del titular del patrimonio en cuanto de la misma depende que se actúe o la citada separación predispuesta legalmente.<sup>3</sup> Deberemos retener

---

<sup>1</sup>.- A mi entender, la terminología utilizada por la mayor parte de la doctrina no es correcta. Representa un arrastre de la tendencia finalista del patrimonio, que al preguntarse a qué pertenece el mismo, le permitió distinguir diferentes patrimonios en función del fin al que estaban afectos, y consecuencia de ello, la afirmación de que el sujeto pudiera ser titular de una pluralidad de patrimonios así lo entiende BIONDI, B.: "Los bienes" op. cit. página 318. Acaso fuera deseable desterrar el término y hablar de masas o núcleos de relaciones jurídicas individualizadas y singularizadas en atención a determinados fines considera impropia dicha terminología, DE COSSIO Y CORRAL, A., "La teoría..." op. cit. Página 148; BIONDI, B., "Los bienes" op. cit. Página 184; del mismo autor voz "Patrimonio" en N.D.I. op. cit. Página 616; ROCA SASTRE, R. M<sup>a</sup>, "La autocontratación..." op. cit. Página 510. Este último autor expone que "sólo concebimos dentro de un patrimonio grupos de bienes afectos a régimen jurídico, estado de limitación o circunstancias especiales, que no destruyen la unidad sintética del patrimonio, ya que éste equivale a la referencia abstracta a un centro personal de todos los elementos de matiz económico integrantes del mismo y atribuibles a un sólo titular, y así como determinados bienes singulares pueden estar sujetos a un régimen especial (...), sin que estos bienes lleguen a formar un grupo patrimonial destacado del patrimonio que los comprende, así también pueden estarlo ciertos grupos de bienes que por su procedencia, finalidad u otra causa, parecen constituir un patrimonio especial y separado, pero que en rigor no quedan dislocados, pues la nota de ser atribuibles a un mismo titular, basta para que la unidad abstracta del patrimonio no se destruya ni se resienta"; del mismo autor ver "El patrimonio..." op. cit. Página 186.

<sup>2</sup>.- PINO, A., "El patrimonio..." op. cit. Página 94.

<sup>3</sup>.- No con excesivo acierto lo expone CANDIAN cuando afirma que "sólo en algunos casos el patrimonio separado es una creación inmediata de la ley; en otros es creación de la voluntad de los particulares en el cuadro de una institución especial predispuesta en el cuadro de una institución especial predispuesta por la ley".

Por su parte MESSINEO, F., "Tratado..." op. cit. Tomo II. Página 263 se expresa en términos parecidos "en los casos en que el patrimonio separado sea reconocido por la ley, no siempre el mismo se constituye ope legis; a veces, es necesario el impulso del interesado para la constitución; de lo que deriva el particular trato jurídico, propio del patrimonio separado".

A mi modo de ver, no es la voluntad del titular del patrimonio la que "constituye" la separación patrimonial y la ley se limita a "reconocerla" en tanto querida por el sujeto. Es, en determinados casos, en los que la ley tiene en cuenta la voluntad del sujeto como uno de los elementos  
(continúa...)

esta idea a fin de comprender la interpretación que vamos a sustentar del artículo 956 y 957 del Código Civil.<sup>1</sup>

La noción de patrimonio, anteriormente ofrecida, es aplicable cuando se hace referencia al Patrimonio del Estado.<sup>2</sup> El conjunto de relaciones jurídicas valorables económicamente es predicable de un sujeto titular, que no es otro que el Estado que actúa con personalidad jurídica única.<sup>3</sup> Constituyen su patrimonio único<sup>4</sup> y persigue unos

---

<sup>3</sup>(...continuación)

del supuesto normativo cuyos efectos sean la separación patrimonial. Y es, en este sentido, en el que creo que deben interpretarse las palabras de los juristas italianos citados.

1.- En concreto nos referiremos respecto del beneficio de inventario, del que ya hemos hablado, y al posterior destino del caudal relicto una vez pagadas las deudas hereditarias.

2.- Recuérdese, por otro lado, que era el Rey el que ostentaba la titularidad del patrimonio y éste era único condensando los diferentes grupos de bienes que, en su momento, señalamos.

3.- Referido a las Comunidades Autónomas pero que bien puede trasladarse aquí, señala MARTIN QUERALT que "...es lógico inferir la necesidad de que las Comunidades Autónomas sean titulares de un determinado patrimonio, en cuanto que el mismo no es más que una proyección -básica- de su propia personalidad jurídica, reconocida por la Constitución".

4.- Acoge la unidad de los conceptos jurídicos para la diferentes ramas del ordenamiento jurídico y ello le lleva a negar el carácter de patrimonio al instituto jurídico conocido habitualmente como Patrimonio del Estado. Ver BAYONA DE PEROGORDO, J.J., "El patrimonio..." op. cit. Páginas 12 a 17.

Importa también esta noción de patrimonio, al ámbito del Derecho Financiero, SAINZ DE BUJANDA, para considerar que lo que se conoce como Patrimonio del Estado, esto es, los bienes patrimoniales, no se corresponde con la noción de patrimonio sino con uno de los recursos elemento patrimonial que tiene la Hacienda para hacer frente, indiscriminadamente, a los gastos públicos. Ver "Lecciones..." op. cit. Páginas 129-130.

Del mismo modo, lo anteriormente dicho, y de forma preclara sintetiza esta tesis al considerar que "Por patrimonio del Estado no ha entenderse tan sólo el régimen jurídico que, con el ordenamiento positivo español, corresponde a una determinada categoría de bienes ni siquiera a la totalidad de los bienes de pertenencia pública -incluidos los demaniales-, sino, como hemos propuesto en nuestra definición se refiere al concepto de Derecho financiero, al núcleo de normas y de principios que integran el "recurso financiero patrimonial", concebido como fuente generadora de ingresos públicos a través de relaciones jurídico-personales, surgidas en el ámbito del Derecho privado y asumidas actualmente en el ámbito del Derecho Público, como instrumentos puestos al servicio del interés general. La referencia al patrimonio del Estado aparece justificada para aludir, en nuestro ordenamiento, a un determinado sector de bienes y de relaciones jurídico-reales, que constituyen "un componente" del recurso financiero patrimonial, sin que, por tanto, sea posible confundir el todo con la parte...". Ver SAINZ DE BUJANDA, "Sistema..." Tomo I Volumen II op. cit. páginas 290-291.

Debe añadirse que esta consideración amplia de Patrimonio del Estado, por contraposición a aquella estricta que sostiene que dicha expresión se refiere exclusivamente a bienes patrimoniales,  
(continúa...)

finés que son los propios de su titular y a los cuales se subordina la Constitución.<sup>1</sup> En este sentido, es el artículo segundo de la Ley General Presupuestaria el que se corresponde con dicha noción.<sup>2</sup>

La noción de patrimonio, así entendida, se extiende hasta coincidir con aquélla de Hacienda Pública.<sup>3</sup> No se

<sup>4</sup>(...continuación)

incluye a los bienes demaniales o de dominio público, ya que son un recurso susceptible de generar ingresos. Ver también FERREIRO LAPATZA, J. J., "Curso..." op. cit. Páginas 20 y 186; VANACLOCHA BELLVER, C., "Estudios..." op. cit. Página 27; SIMON ACOSTA, E., "Apuntes sobre..." op. cit. página 235 nota a pie de página núm. 2; FALCON Y TELLA, R., "La finalidad financiera" op. cit. Página 350.

<sup>1</sup>.- Bastará ver el artículo 128 de la misma.

Al respecto considera VICENTE-ARCHE DOMINGO, que "...desempeña, en el seno del Estado, una función instrumental, que admite grados diversos y se concreta en diferentes modalidades, según la naturaleza y destino de los recursos que la integran se refiere a la Hacienda pública, pero cuyo fin es siempre el mismo: hacer posible la existencia del Estado y el cumplimiento de los fines que el mismo persigue". "Hacienda pública..." op. cit. Página 103.

<sup>2</sup>.- Dice este precepto que "La Hacienda Pública, a los efectos de esta ley, está constituida por el conjunto de derechos y de obligaciones de contenido económico cuya titularidad corresponde al Estado o a sus organismos autónomos".

<sup>3</sup>.- Ver BAYONA DE PEROGORDO, J. J., "El Patrimonio..." op. cit. Página 22.

Sobre la base del citado artículo 2 de la Ley General Presupuestaria, GARRIDO FALLA sustenta una concepción amplia del concepto de la Hacienda Pública: "Esta expresión, evidentemente amplia, incluye de una parte, los llamados derechos fiscales consecuencia del ejercicio de la potestad tributaria, de otra, el dominio en sentido estricto o titularidad de cosas corporales o incorporales". Ver "Comentarios..." dirigidos por ALBALADEJO GARCIA, M. op. cit. Tomo V. Volumen I. Página 67.

Por su parte, otros autores, como el caso de VICENTE-ARCHE DOMINGO, ofrecen una definición de Hacienda Pública que coincide con la de patrimonio de acuerdo con el artículo 1 de la Ley de Administración y Contabilidad de la Hacienda pública, al decir que "la Hacienda pública es (...) una organización de recursos o medios destinados de modo permanente a un fin determinado". "Esta definición legal refleja sin duda la configuración jurídica de la Hacienda Pública, o Derecho financiero, como el sistema de las relaciones patrimoniales que se refieren al Estado...".

Ver "Hacienda Pública..." op. cit. Página 103 y nota a pie de página núm. 10; también en página 125.

El inconveniente que se puede presentar a esta noción deriva del propio precepto transcrito. En éste se señala "... a los solos efectos de esta ley..." con lo cual parece que más allá de la L.G.P. no se pueda sustentar la concepción amplia de Patrimonio del Estado y debamos atenernos a una concepción estricta que lo identifica con los conocidos bienes patrimoniales. A mi modo de ver, la noción amplia no deriva directamente del artículo 2 sino de la noción general de patrimonio, la norma en cuestión se limita a plasmar legalmente un concepto doctrinal incidiendo, por los demás "en el defecto, cada vez más frecuente en nuestra legislación, de redefinir conceptos de aplicación general a los solos efectos (...) de un sector de ordenamiento, ignorando o dando la espalda a su consideración unitaria, con lo que se propicia, innecesariamente, una diferenciación sectorial que pone en grave peligro su coherencia interna y su claridad".

(continúa...)

corresponde, en cambio, el artículo primero de la L.P.E. el cual centra su atención, exclusivamente, en los elementos que lo componen. Se trata de una enumeración y no de un concepto omnicomprendido condensador de todos los bienes de titularidad pública.<sup>1</sup> Su virtualidad se cifra en establecer un criterio distintivo entre bienes de dominio público y bienes patrimoniales según se hallen afectos o no "al uso general o a los servicios públicos" y, consecuentemente, la aplicación de un régimen jurídico determinados.

### 2.2.2.- La teoría de la separación patrimonial y su aplicación en la sucesión legítima del Estado.

Un sector doctrinal ha sostenido la escasa utilidad de los llamados patrimonios separados.<sup>2</sup> Por contra, considero que pueden ofrecer una explicación a determinados supuestos y, particularmente, en las herencias intestadas adquiridas por el Estado, sobre todo en una aplicación de esta idea a la consideración del Estado como un heredero más pero con una limitación legal de su responsabilidad, que no excederá nunca más allá del patrimonio heredado. Se ha señalado que es posible individualizar dentro del patrimonio una masa en atención a determinados intereses merecedores de una especial tutela por la ley. Por ende, sólo ella puede establecer que un núcleo patrimonial se individualice y se considere de

---

<sup>3</sup>(...continuación)

Ver FERREIRO LAPATZA, J. J.. "La Hacienda..." op. cit. Páginas 74-75 y también SAINZ DE BUJANDA, F., "Sistema..." op. cit. Tomo I. Volumen II. Página 254.

<sup>1</sup>.- La Exposición de Motivos de la Ley de Bases de Patrimonio del Estado de 24 de diciembre de 1962 señala que "aun conociendo los peligros que entraña toda definición, la base primera aborda la del concepto de Patrimonio del Estado siguiendo un criterio descriptivo".

<sup>2</sup>.- "Estas distintas masas patrimoniales reciben un trato muy diverso, hasta el punto de ser dudosa, a nuestro juicio, la utilidad del concepto general de los patrimonios separados". Ver PEREZ GONZALEZ, B. y ALGUER, J. anotaciones al "Tratado de Derecho Civil" de Ennecerus, L., Kipp, T., Wolff, M. op. cit. Tomo I. Página 603.

forma separada por estar destinado a un determinado fin, por el cual se satisfacen los intereses del Estado, titular del patrimonio, en la forma manera legalmente establecidas.<sup>1</sup>

**2.2.3.- La herencia intestada deferida legalmente al Estado como supuesto de separación patrimonial.**

Dentro del patrimonio del Estado, en atención a específicos intereses, la ley puede considerar que un determinado núcleo patrimonial esté afecto a un fin concreto y, por tanto, sea contemplado de forma separada respecto al resto de dicho patrimonio.

A nuestro juicio, esto es lo que sucede en el artículo 956 del Código Civil.<sup>2</sup> La Exposición de Motivos del Decreto 2091/1971 de 13 de agosto por el que se regula el procedimiento administrativo en materia de ab intestatos, expresamente, señala que se pretende "... acomodar sus preceptos a las realidades administrativas actuales y contemplar los derechos del Estado como heredero ab intestato bajo el prisma de la normativa general de su patrimonio

---

<sup>1</sup>.- Así, en la herencia aceptada a beneficio de inventario -considerado por la doctrina como un supuesto de "patrimonio separado"- el interés de los acreedores personales del heredero aparece en un segundo plano artículo 1034 C.c. como también el de los herederos hereditarios limitación de la responsabilidad en beneficio del titular del patrimonio. En este sentido, la mitigación o derogación del principio de la responsabilidad universal ex artículo 1911 C.c. de la que habla el profesor PUIG FERRIOL, L. y que refiere a los acreedores cuyos derechos de crédito sólo pueden hacerse efectivos en esa concreta masa patrimonial separada, debe extenderse, a los acreedores personales del heredero. Nuevamente, me remito al artículo 1034 C.c. Ver PUIG BRUTAU, J., "Fundamentos..." op. cit. Tomo I. Volumen I. 2ª parte. Página 823. Ver PINO, A., "El patrimonio..." op. cit. Página 19. Este último autor alude a la inexistencia de un "rapporto di insensibilità" entre las masas patrimoniales, op. cit. Páginas 20-21.

<sup>2</sup>.- Para el Derecho italiano, así lo entiende SANTORO-PASSARELLI, F.: "Dottrine Generali..." op. cit. página 70.

Ver lo que más adelante se dice en el estudio que en concreto se hace de esta legislación, en especial, lo dicho por MENGONI y CICU.

único...".<sup>1</sup>

Bajo el prisma de su patrimonio único, la herencia deferida al Estado en virtud de la ley constituye, una vez aceptada, un complejo patrimonial que se destaca por el fin, por mejor decir, fines a los que se dirige, dentro del patrimonio estatal, estableciendo, porque así lo dice la ley, una jerarquía entre los mismos.<sup>2</sup> Ciertamente, en primer lugar, el complejo patrimonial está adscrito al pago de las deudas y cargas hereditarias y al cobro de los créditos artículo 957 en relación con el artículo 1.023 del Código civil. En segundo lugar, el remanente es destinado a un fin, de utilidad pública general, que se caracteriza por su mixticidad. De acuerdo con ello quiero hacer constar que usaremos de forma deliberada la expresión "utilidad pública general" para amalgamar no sólo el destino de la cuota pertinente a los establecimientos que detalla el artículo 956,<sup>3</sup> finalidad altruista o de interés público en el sentido que le da el artículo 35.1 del Código sino también el tercio restante que se reserva al Estado bajo la expresión Tesoro del mismo precepto finalidad de índole publicística.

El primero de los fines especiales implica que se tenga en cuenta el interés del Estado en cuanto heredero y titular de la masa patrimonial en cuestión determinando el distanciamiento de dicho conglomerado de relaciones jurídicas

---

<sup>1</sup>.- El artículo 758 del abrogado Código Civil italiano de 1865 hacía mención expresa del patrimonio del Estado patrimonio disponible: "l'eredità si devolve al patrimonio dello Stato".

BARASSI entiende que en ausencia de la fijación de un destino de las herencias intestadas por las leyes "...il residuo della liquidazione secondo le leggi della contabilità dello Stato passa ai beni patrimoniali". Ver "Le successioni..." op. cit. Página 246.

<sup>2</sup>.- A jerarquía de fines dentro del complejo patrimonial se refiere DE COSSIO Y CORRAL, A. sólo que en un sentido diverso al que nosotros en el texto le damos. Para el citado autor esa jerarquía implica una subordinación de los fines especiales al fin general y superior al que se dirige el patrimonio. "La teoría..." op. cit. Página 147.

<sup>3</sup>.- Sobre este destino de los dos tercios del caudal relicto y el orden de prelación de las instituciones benéfico-docentes, puede consultarse la Sentencia del Tribunal Supremo de 12 de noviembre de 1951 cuarto considerado en R.A.J. núm. 2713.

respecto del resto que componen su patrimonio único.<sup>1</sup> Una vez realizado este fin y, si sólo existiera éste, el sobrante se confundiría material y jurídicamente con el resto del patrimonio del heredero. Conseguido el fin merecedor de tutela legal la separación de masas patrimoniales carece de base jurídica.

En la sucesión del Estado no sucede, totalmente, así ya que actuada la finalidad jerárquicamente prioritaria, las dos terceras partes del remanente persisten individualizadas al quedar afectas a otro fin específico que, también, determina la ley, prescindiendo del impuesto volutivo de su titular,<sup>2</sup> y en atención, como he afirmado en las líneas precedentes, a una utilidad público-altruista, se trata de un destino exclusivo y excluyente de otro posible.<sup>3</sup>

El tercio restante sí se confunde material y

---

<sup>1</sup>.- La innecesidad de emitir la declaración tendente a acogerse a la limitación de la responsabilidad, pues ésta viene impuesta "ex lege" supone, a mi entender, que en el supuesto de hecho de la norma no se integre la voluntad del titular del patrimonio. Distinto sería cuando dicha manifestación fuera necesaria porque así lo ordena la ley.

En cuanto al distanciamiento que se señala en el texto, hacemos nuestra la opinión de AUGUSTO PINO: "... la differenza tra i due nuclei patrimoniali è quantitativa e qualitativa contemporaneamente. Quantitativa poichè vi è la determinazione di una esigenza particolare scelta, cm'è naturale, tra quelle che il patrimonio può, in astratto, perseguire. Qualitativa poichè la destinazione ad assolvere una esigenza prime delle altre importa una modificazione nella fisionomia della masa patrimoniale separata".

Ver "Il patrimonio..." op. cit. Página 21.

<sup>2</sup>.- Se podría considerar una afectación de grado máximo, en el sentido que le otorga RHODE, H. en "Juristische Person und Treuhand" op. cit.; DE COSSIO Y CORRAL, A., "La teoría..." op. cit. Página 149.

<sup>3</sup>.- MESSINEO, F. señala que una de las posibilidades que manifiesta la utilidad y función práctica de la creación de un "patrimonio separado" es, con palabras del propio autor, la "de atribuir o reservar ciertos bienes a un determinado exclusivo destino, de manera que quede excluido el destino a otra finalidad, aun cuando no pueda alcanzarse el propio". Ver "Tratado..." op. cit. Tomo II. Página 263. A "destino forzoso" aluden DIEZ-PICAZO y PONCE DE LEON, L. y GULLON BALLESTEROS, A. en "Sistema..." op. cit. Volumen IV. Página 485. De otra parte, este último fin, al que vengo refiriéndome en el texto, marcará el carácter que se le imprima a la adición de la herencia por el Estado si no se admite, nuevamente insisto pero ahora en sentido inverso, que el Estado sea un adquirente ipso iure de la misma.

jurídicamente con el resto del patrimonio del Estado.<sup>1</sup> Por tanto, debe diferenciarse, en primer lugar respecto los bienes excepcionados de la enajenación, respecto de los cuales se da la confusión jurídica y material antes aludida. Lo que conduce a sostener que cuando el artículo 956 del Código se refiere al Tesoro público está condensado en esa expresión dos conceptos diferentes, en primer lugar se refiere al Estado en cuanto titular de un patrimonio y a la caja estatal artículos 16 y 23 Real Decreto de 1971. Y en segundo lugar debe diferenciarse respecto del líquido hereditario, ya que este proviene de la realización de bienes propiedad del Estado artículos 15 y siguientes Real Decreto de 1971 y constituye un ingreso de Derecho privado derivado del patrimonio y que en cuanto suma dineraria hará tránsito a la caja estatal sin confundirse con el resto del patrimonio.

La configuración de la herencia intestada a favor del Estado aquí propuesta permite traer a colación el tema del fundamento del llamamiento de aquél. La doctrina inmediatamente posterior al Código Civil sostuvo, como se ha señalado en otro lugar de este estudio, la función social, en definitiva, una función de carácter público, que dicho llamamiento desempeñaba. El Estado más que poder hacer, debe hacer lo necesario para hacer efectivos los fines sociales que persigue y, por tanto, más que una potestad tiene un deber dependiente de su poder político.<sup>2</sup> Este puede

---

<sup>1</sup>.- El artículo 16 del Real Decreto de 13 de agosto de 1971 dispone que determinados bienes aquellos bienes que, según el Delegado de Hacienda, se conveniente su afectación al uso general o a los servicios públicos o su adscripción a Organismos autónomos del Estado; o, en fin, aquellos bienes que puedan tener un interés científico, histórico, artístico o de otro orden se excepcionarán de la realización y se computarán en el tercio perteneciente al Estado al que deberá añadirse el líquido hereditario hasta cubrir dicha cuota.

De otra parte, el artículo 12.3 de la misma norma ordena de acuerdo con el Capítulo VII del Título I de la L.P.E. que los bienes inmuebles adquiridos "iure hereditario" se inscribirán en el Registro de la Propiedad a nombre del Estado.

<sup>2</sup>.- En 1961 SANTORO-PASSARELLI, F. exponía esta cuestión del siguiente modo: "il titolo della successiones dello Stato, la quale è ordinata ai suindicati fini di interesse sociale, è nella (continúa...)"

apreciarse en dos frentes imprescindibles.

Primero, la tutela de los intereses de los acreedores del causante<sup>1</sup> con la existencia o creación de una salvaguarda o garantía del cumplimiento de sus derecho crediticios,<sup>2</sup> que conllevará soslayar el principio de la adquisición de los bienes inmuebles ope legis en cuanto a su carácter de vacantes o poseídos sin título legítimo, que recoge la Ley de

---

<sup>2</sup>(...continuación)

sovranità -intesa come potere sovrano, cioè complesso di tutto ciò che lo Stato ed esso soltanto, come sovrano, non solo può, na anche deve fare, per il raggiungimento dei suoi fini- perchè rispetto alla successione la personalità dello Stato si svolge tutta e immediatamente nella sfera del pubblico interesse. Esistendo accanto alla categoria dei diritti da potestà, secondo una recente terminologia, una categoria di dovere da potestà- che la meno recente dottrina considerava come diritti pubblici che erano anche doveri- lo Stato nello acquisto dell'eredità vacante, necessario e indeclinabile per gli scopi cui adempie, deve considerarsi investito, piuttosto che di un diritto sovrano, di un dovere dipendente dalla sua sovranità o potestà sovrana, oppure, per usare una terminologia più comune, di una funzione sovrana, la quale soddisfa direttamente un interesse pubblico obbiettivo piuttosto che l'interesse dello Stato come ente". Ver "Teoría..." op. cit. Páginas 634-635. Considero que estas afirmaciones son, sustancialmente, trasladables al Derecho español si bien la tesis del "deber dependiente de la soberanía", a mi juicio, debe revisarse para el caso español dada la configuración autonómica que la C.E. establece. Por ello, entiendo que el "dovere da potestà" es dependiente del poder político el cual se reparte territorialmente entre las Autonomías. La administración autonómica goza, también, de "imperium" entendido éste como "conjunto de privilegios y exorbitancias" y, consecuentemente, deben llevar a cabo la susodicha función social cuando el reparto competencial dé lugar a ello. Esto es, tengan potestad legislativa en materia civil.

<sup>1</sup>.- "...assoluta esigenza, che il patrimonio, complesso di rapporti suscettibili di valutazioni pecuniaria, attivi e passivi, si trasmetta, senza soluzione di continuità, in ogni caso, ad un ltro soggetto, perchè non solo e non tanto sia evitata la dispoersione o menomazione delle cose corporali, di valore eventualmente rilevante, che lo costituiscono, e sia eliminato il pericolo di lotte e perturbamenti sociali per la corsa al loro accaparramento, quanto e specialmente sia garantita la permanenza dei rapporti passivi di debito, nell'interesse immediato dei creditori dell'eredità e mediato della società, per la sicurezza e stabilità dei rapporti attivi di credito, a tutela degli stessi interessi: rapporti attivi e passivi che inevitabilmente si estinguerebbero per la dissoluzione del patrimonio nei suoi elementi, qualora un nuovo soggetto non succedesse a quello stinto".

Ver SANTORO-PASSARELLI, F.: "Teoría..." op. cit. Página 633.

<sup>2</sup>.- Así lo considera SALVADOR CODERCH, cuando dice que "deben tener la garantía de que el derecho común no va a ser excepcionado en este caso y que se va a abrir la sucesión y liquidar la herencia como en cualquier otro caso", en su obra "Comentarios al artículo 248 de la Compilación de Cataluña..." op. cit. Tomo XXIX. Volumen III. Página 64.

De otra parte, resulta también convincente la tesis de GARCIA RUBIO, cuando afirma que "...cuando la sucesión necesaria del Estado pierde todo su sentido es en el supuesto de distribución de todo el patrimonio hereditario a través de legados, ya que en esta última hipótesis la función de tutela del crédito está salvaguardada, bien por la presencia de un liquidador encargado de ultimar el pago de los acreedores y asegurar el cumplimiento de la voluntad del difunto, bien por los propios legatarios a quienes el artículo 891 del C.c. carga con la responsabilidad por el pasivo hereditario"

Ver "La distribución..." op. cit. Página 299.

Patrimonio del Estado, como antes recogió la Ley de Mostrencos de 1.835, y que los bienes muebles queden a la absoluta apropiación de los particulares, como un modo más de adquirir recogido por el Código civil.<sup>1</sup>

Segundo, que es el Estado el que posee la estructura administrativa y financiera adecuada para hacer frente a esta función social que ejerce y cumplir los fines que le impone la ley de pago de las deudas, el cobro de los créditos hereditarios y la atribución final del destino del remanente, consiguiendo el fin de utilidad pública general al que esta abocado.<sup>2</sup>

Una vez determinada la legislación vigente aplicable en España, vamos a fundamentar sobre la misma, interpretando aquella, nuestra tesis que considera al estado como un llamado a la sucesión intestada en concepto de heredero ordinario, sin adimento alguno, pero con determinadas obligaciones administrativas liquidatorias y de distribución, con los problemas puntuales que ello planteará, y que iremos resolviendo. Para ello, y por contraste estudiaremos también las diversas legislaciones de derecho comparado, determinando la postura y tratamiento que han adoptado, así como las soluciones que han ido dando a los distintos problemas surgidos, algunos similares, otros diferentes, consecuencia del bagaje resultante de la naturaleza jurídica admitida para esta institución que aquí y ahora estudiamos.<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup>.- Ver el Dictamen núm. 60 del Consell Consultiu de la Generalitat de Catalunya de 14 de febrero de 1984 páginas 120 y siguientes. Esta función, como podrá comprobarse, va vinculada a la necesidad de aceptar la herencia por el Estado.

<sup>2</sup>.- SALVADOR CODERCH, P., "Comentarios al artículo 248 de la Compilación de Catalunya" op. cit. Tomo XXIX. Volumen III. Página 63; SANTORO-PASSARELLI, F., "Teoría..." op. cit. Páginas 621 y 633: "Questo successore, che non può essere escluso e non può sottrarsi alla successione, non può essere che lo Stato o altro ente pubblico in sua vece, supremo aggregato sociale giuridicamente organizzato".

<sup>3</sup>.- En relación a este aspecto de separación patrimonial, históricamente observamos que los patrimonios vinculados formaban parte del patrimonio general de la persona el sucesor, sólo que constituían un complejo separado afecto a un fin.

Los mayoraçgos, y en ellos nos centraremos por haber sido motivo de un extenso estudio (continúa...)

<sup>3</sup>(...continuación)

histórico en el Título primero de este trabajo, representan el caso más llamativo. El patrimonio que recibía el sucesor en el vínculo persistía individualizado no estaba afecto al pago de las deudas generadas por sus antecesores, a los cuales se sucedía no por derecho hereditario sino por derecho de sangre, salvo que las deudas hubieran sido contraídas en utilidad del propio mayorazgo o por el fundador del mismo al que sí sucedían por derecho hereditario. LLAMAS Y MOLINA sostiene que aunque las deudas se hubieren contraído en utilidad del mayorazgo, no respondía el sucesor en el mismo, pues no encuentra razón poderosa para ello: "porque si aquel va a percibir las utilidades del mayorazgo, éste ya las ha percibido.". "De Hispanorum..." "De Hispanorum..." op. cit. Libro I. Capítulo I. Folio núm.5-núm.10 y "Comentario..." op. cit. Tomo I-II. Página 382. Se encuentran también disposiciones singulares y específicas en las que se hace responder al sucesor en el mayorazgo de determinadas deudas. Así, la Ley IX del Título XV del Libro III de la N.O. R. de Navarra hace responder al sucesor de las deudas contraídas, a consecuencia de censos o dotes impuestas sobre los bienes amayorzagados, por su antecesor que correspondiesen a los últimos cuatro años. Respecto de los años anteriores se impedía a los acreedores el ejercicio de cualquier acción. Otras disposiciones que hacían responder al poseedor actual de los mayorazgos, por la pensión de viudedad que podían establecer los poseedores a favor de su cónyuge en la sexta parte de los productos y rentas que proporcionaban los bienes, eran: Ley XXXIX de las Cortes de 1780 y 1781; la Ley XLIII de las Cortes de 1794 y la Ley LXI de las Cortes de 1817 y 1818 cit. por GOMEZ DE LA SERNA y MONTALBAN. "Elementos..." op. cit. Página 111.

Las deudas contraídas y que cedían en utilidad del mayorazgo consistían en la edificación, reedificación o reparación de fortalezas, cercas, y en general todas las obras que se hicieren en villas, lugares y casas pertenecientes al vínculo.

En consecuencia, la regla general era la responsabilidad limitada y la excepción, en casos concretos, la responsabilidad ultra vires. Al sucesor en el vínculo que, como se ha dicho, estaba obligado por las deudas contraídas en razón de la utilidad y conservación de los bienes, se le eximía de la obligación de entregar al cónyuge de su antecesor cantidad alguna por razón de gananciales, tal y como se observa en la Ley 46 de Toro, la Nueva Recopilación 5,7,6 y la Novísima Recopilación 10,17,6, todo ello según ALVAREZ POSADILLA, J., en su obra "Comentarios..." op. cit. Página 291.

Los bienes amayorzagados formaban una masa patrimonial separada de los restantes bienes del actual titular en la vinculación y esta separación se mantenía aunque, en los supuestos arriba transcritos, el sucesor fuera responsable ultra vires. De acuerdo con tal separación, los acreedores personales del poseedor del mayorazgo no podían dirigirse, para hacer efectivos sus créditos, contra los bienes vinculados. Sólo contra los bienes propios de los cuales podía disponer libremente su titular. De ahí que el profesor Carlos MALUQUER DE MOTES se refiera a la irresponsabilidad de los bienes vinculados, en su obra "La fundación..." op. cit. página 64 y página 154. El punto de vista en el que se centra es el de los acreedores personales de los poseedores, en cada momento, del vínculo. Pero los bienes vinculados, como se ha dicho en el texto, no eran totalmente irresponsables por utilizar la terminología del autor no del todo precisa, en cuanto los bienes, en sí mismos, no son responsables o irresponsables. La responsabilidad se predica del deudor frente al que se ostenta un derecho de crédito, y es él el que "responde con sus bienes". Sólo que en el caso de las vinculaciones se responde frente a los acreedores personales con determinada masa patrimonial: la de libre disposición. O, si se quiere, en sentido negativo, no responde con determinados bienes: los indisponibles por voluntad del fundador del vínculo. La derogación del principio de la responsabilidad universal del deudor se hace patente. La citada separación patrimonial generaba, además, la posibilidad de que existiera toda una serie de relaciones entre los diferentes complejos patrimoniales pertenecientes al mismo sujeto, el patrimonio amayorzagado y el patrimonio de libre disposición, se permitía al poseedor del mayorazgo, que hiciera mejoras que aumentasen los productos y rentas de los bienes vinculados, deducir su importe restando a su favor un capital redituable consistente en el importe de las mejoras sobre los propios bienes vinculados Ley LIII de las Cortes de Navarra de 1817 y 1818 citada por GOMEZ DE LA SERNA Y MONTALBAN "Elementos..." página 112 nota a (continúa...)