

LA COMPETENCIA SOBRE LA ATRIBUCIÓN POR LEY DE BIENES VACANTES: A PROPÓSITO DE LAS SSTC 40/2018 Y 41/2018 (*)

CARMEN AGOUÈS MENDIZÁBAL

SUMARIO: I. CONSIDERACIONES INTRODUCTORIAS.– II. LA CONTROVERSIA EN TORNO A LA NATURALEZA DE LOS PRECEPTOS QUE REGULAN EL DESTINO DE LOS BIENES VACANTES: 1. Evolución de la doctrina del Tribunal Constitucional. 2. La naturaleza civil de la competencia en las sentencias 40/2018 y 41/ 2018.– III. EL «DESARROLLO» AUTONÓMICO DEL DERECHO CIVIL FORAL O ESPECIAL: 1. La distribución competencial en materia de Derecho Civil. 2. El «desarrollo» del derecho civil foral o especial y el criterio de la conexión.– IV. LA DOCTRINA DEL TC EN LAS SSTC 40/2018 Y 41/2018 EN TORNO AL CRITERIO DE CONEXIÓN: 1. Las alegaciones de las partes. 2. La posición del Tribunal Constitucional. 3. El voto particular.– V. CONCLUSIONES.– VI BIBLIOGRAFÍA.

RESUMEN: Este trabajo analiza la controversia competencial planteada en relación a la regulación realizada tanto por el legislador navarro como por el legislador aragonés en torno a los bienes vacantes. Son dos las cuestiones troncales debatidas: cuál es la materia que subyace en la atribución por Ley de títulos vacantes y, en consecuencia, el título competencial específico aplicable a la controversia planteada; y en segundo lugar, el alcance del título competencial «desarrollo» autonómico del Derecho civil especial o foral; especialmente, se trata de analizar la necesaria conexión material entre la concreta regulación y una institución civil preexistente en el Derecho civil foral o especial.

Palabras clave: adquisición por ley de bienes patrimoniales; bienes vacantes; derechos civiles especiales; desarrollo de los derechos civiles forales o especiales; conexión material.

ABSTRACT: *This paper analyzes the competence controversy raised in relation to the regulation carried out by the Aragonese and Navarre legislator around bona vacantia. They are two the main debated questions: what is the matter that underlies in the attribution by Law of bona vacantia and, consequently, the specific competence title applicable to the controversy raised; and secondly, there discusses the scope of the regional «development» competency title of the special or foral civil law; and, especially,*

(*) Trabajo recibido en esta REVISTA el 17 de junio de 2018 y evaluado favorablemente para su publicación el 10 de agosto de 2018.

it is about analyzing the necessary material connection between the concrete regulation and a preexisting civil institution in the special or foral civil law.

Keywords: legal acquisition of patrimonial goods; bona vacantia; special civil law; «development» of foral or special civil law; material connection.

I. CONSIDERACIONES INTRODUCTORIAS

Dos recientes decisiones del TC han intentado establecer un criterio hermenéutico clave para la comprensión del reparto competencial entre el Estado y las CC. AA. en relación con la atribución por ley de los inmuebles vacantes, ámbito material cuyo encuadre en el ámbito público o privado no resulta pacífico. La Constitución no contiene determinación alguna que establezca la atribución en exclusiva de los bienes vacantes al patrimonio del Estado. En la actualidad, es la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas (LPAP) (1), la que atribuye a la Administración General del Estado los inmuebles que carecieren de dueño (2), al amparo del art. 149.1.8 CE de la Constitución española, en cuya virtud corresponde al Estado la competencia exclusiva en materia civil, *sin perjuicio de la conservación, modificación y desarrollo por las Comunidades Autónomas de los derechos civiles, forales o especiales, allí donde existan.*

El debate doctrinal surgió a raíz de la Ley 11/1981, de Patrimonio de la Generalidad de Cataluña, cuyo artículo 11 atribuía a la Comunidad Autónoma de Cataluña el derecho a reivindicar los bienes inmuebles retenidos o disfrutados sin título válido por entidades o por particulares. Este precepto fue declarado nulo por la STC 58/1982 por entender que la atribución de los bienes vacantes es un derecho que corresponde al Estado en su conjunto como titular de la soberanía. Esta orientación jurisprudencial ha ido evolucionado, pero como veremos, sigue siendo un debate abierto no sólo en la doctrina (3) sino también en el seno del propio Tribunal Constitucional, una evolución y controversia jurídico-técnica todavía hoy viva y que se plasma de manera clara en las sentencias 40/2018 y 41/2018.

La Sentencia 40/2018, de 26 de abril de 2018 (4), resuelve el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el presidente del Gobierno respecto de

(1) BOE núm. 264, de 4 de noviembre de 2003.

(2) Art. 17.1 LPAP.

(3) *Vid.* sobre bienes sin dueño el trabajo de LACRUZ MANTECÓN (2012: pp. 11-47); CHINCHILLA MARÍN (2001: p. 180 y ss.); DEL POZO SIERRA (2013: pp. 237-295); GARCÍA CANTERO (1965: pp. 9-78).

(4) BOE, 29 de mayo de 2018.

los arts.15 y 16 de la Ley Foral 14/2007, de 4 de abril, del Patrimonio de Navarra. En esta sentencia el TC analiza la constitucionalidad de los preceptos legales forales que bajo la rúbrica «Adquisición de bienes y derechos» y «Formas y negocios jurídicos de adquisición» prevén la atribución a la Comunidad Foral de Navarra de los inmuebles vacantes situados en su territorio (art. 15) y de los saldos y depósitos abandonados en entidades financieras sitas en Navarra (art. 16).

La parte recurrente entiende que la citada regulación excede de las competencias para la conservación, modificación y desarrollo del Derecho civil propio, atribuidas a la Comunidad Foral Navarra en los arts. 45.6 y 48 de la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de reintegración y mejoramiento del régimen foral de Navarra (LORAFNA), vulnerando con ello la competencia exclusiva del Estado sobre legislación civil ex artículo 149.1.8 CE. Asimismo, se sostiene que dicha regulación entra en directa contradicción con los arts.17 y 18 de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, de Patrimonio de las Administraciones Públicas (en adelante LPAP), dictados estos últimos al amparo de la competencia estatal prevista en el art.149.1.8 CE (5).

En definitiva, lo que se debate es si los arts.15 y 16 de la Ley Foral 14/2007 impugnados pueden ser incardinados o no dentro de la competencia exclusiva en materia de Derecho civil foral de la Comunidad foral Navarra (art. 149.1.8 CE y art. 48 LORAFNA).

La Sentencia 41/2018, de 26 de abril de 2018 (6) resuelve sendos recursos de inconstitucionalidad interpuestos por el presidente del Gobierno en relación con la disposición adicional sexta de la Ley 5/2011, de 10 de marzo, del Patrimonio de Aragón, y la disposición adicional sexta del texto refundido de la Ley de patrimonio de Aragón, aprobado por Decreto Legislativo 4/2013, de 17 de diciembre (7). La disposición adicional sexta

(5) La disposición final segunda 2 de esta Ley 33/2003, de 3 de noviembre, de patrimonio de las administraciones públicas, establece que los artículos 17 y 18 «se dictan al amparo del artículo 149.1.8 CE y son de aplicación general, sin perjuicio de lo dispuesto en los derechos civiles forales o especiales, allí donde existan».

(6) BOE, 29 de mayo de 2018.

(7) Con la entrada en vigor del Decreto Legislativo 4/2013 al día siguiente de su publicación en el *Boletín Oficial de Aragón*, el 1 de enero de 2014, quedó derogada la Ley 5/2011. En el FJ2 de la Sentencia 41/2018, el TC entiende que la disposición adicional sexta del Decreto Legislativo 4/2013 tiene un contenido idéntico al texto original de la Ley 5/2011 de 2011, por lo que la derogación de la Ley 5/2011 no supone la pérdida de objeto del recurso de inconstitucionalidad. Se señala que en la medida en que el recurso discute la competencia autonómica para dictar los preceptos impugnados, resulta patente que la controversia trabada no se ve alterada por la derogación de uno de ellos, por lo que subsiste el interés de un pronunciamiento del propio Tribunal Constitucional sobre la titularidad de la competencia discutida (SSTC 40/1998, de 19 de febrero, y 233/1999, de 16 de diciembre).

de ambas normas prevé la atribución a la Comunidad Autónoma de Aragón de las fincas que reemplacen a las parcelas cuyo dueño no fuese conocido durante un proceso de concentración parcelaria. La parte recurrente entiende que esta disposición entra en directa contradicción con el artículo 17 de la LPAP, en cuanto la normativa aragonesa atribuye la titularidad de los bienes vacantes a la Comunidad Autónoma de Aragón, y la normativa estatal a la Administración general del Estado.

Ambas sentencias analizan, en primer lugar, la cuestión relativa a la calificación de la competencia en virtud de la cual se incorporan al Patrimonio del Estado los bienes vacantes. Como veremos, el Alto Tribunal encuadra la cuestión debatida en el ámbito del Derecho civil, concretamente en torno al concepto de «desarrollo» autonómico del Derecho civil especial o foral. En segundo lugar, se aborda la cuestión de si existe o no una conexión directa e inmediata entre el Derecho Civil foral aragonés y el Derecho Civil foral navarro y la adquisición por Ley de bienes vacantes; concretamente se trata de dilucidar si existe una conexión suficiente que permita legislar a la Comunidad Autónoma de Aragón y a la Comunidad Foral Navarra en relación a la atribución por ley de los bienes vacantes.

La totalidad de los magistrados se muestran de acuerdo en el canon de constitucionalidad que resulta aplicable (legislación civil, previsto en el art.149.1.8CE); sin embargo, en ambas sentencias se emite voto particular suscrito por cinco de los magistrados que pone de relieve la falta de consenso en torno a la existencia de la necesaria relación entre la atribución de los bienes inmuebles vacantes y el derecho propio de Navarra o Aragón que legitime constitucionalmente la regulación que se contiene en las normas impugnadas.

La cuestión clave es, por tanto, conocer el alcance de la noción «desarrollo de los derechos civiles forales o especiales» para apreciar si concurre o no el requisito de conexidad entre la nueva regulación normativa y las instituciones forales preexistentes.

En las líneas que siguen incidiremos en las principales cuestiones planteadas en ambos recursos, centradas en la calificación jurídica de la materia objeto de controversia y en la necesaria conexidad o conexión de la previsión del legislador autonómico con instituciones forales preexistentes.

II. LA CONTROVERSIA EN TORNO A LA NATURALEZA DE LOS PRECEPTOS QUE REGULAN EL DESTINO DE LOS BIENES VACANTES

1. Evolución de la doctrina del Tribunal Constitucional

En ambas sentencias (SSTC 40/2018 y 41/2018), el TC ha tenido que afrontar una labor de calificación jurídica que deviene clave para la resolución

del ambos recursos y en última instancia para la declaración acerca de la constitucionalidad o inconstitucionalidad de los preceptos impugnados.

El TC se plantea si la atribución a la Comunidad Foral de Navarra de los inmuebles vacantes situados en su territorio y de los saldos y depósitos abandonados en entidades financieras sitas en Navarra (STC 40/2018), o la atribución a la Comunidad Autónoma de Aragón de las fincas que reemplacen a las parcelas cuyo dueño no fuese conocido durante un proceso de concentración parcelaria (STC 41/2018), constituye un ámbito material incardinable en la materia jurídico civil, como el que deriva de la regulación de las formas o modos jurídicos de adquisición de la propiedad, o ha de interpretarse que se trata de una dimensión jurídico pública, es decir, si ha de quedar adscrita al conjunto de facultades y prerrogativas que corresponden a las Administraciones públicas para la defensa y conservación de sus bienes patrimoniales.

Si se optara por la primera de las dos interpretaciones posibles el título competencial en juego sería el previsto en el art. 149.1.8 CE, mientras que si la operación calificatoria condujera a defender su adscripción al ámbito jurídico público, sería el art. 149.1.8 CE, el que sirviera como base para el pronunciamiento del TC.

La propia trayectoria jurisprudencial del TC generaba interrogantes adicionales a la compleja cuestión de delimitación competencial planteada y ahora resuelta en las recientes sentencias que inspiran el presente análisis. En efecto, la doctrina del TC sobre los bienes vacantes fue acuñada en un primer momento en la temprana STC 58/1982, de 27 de julio, que declaró la inconstitucionalidad de un precepto de la ley catalana que atribuía a la Generalitat la titularidad de los bienes mostrencos que se hallasen en su territorio (8). El Tribunal Constitucional argumentó que el derecho a los mostrencos es una derivación de la vieja regalía como muy claramente se manifiesta en el Decreto de Carlos III, de 27 de noviembre de 1785 (Novísima Recopilación, 10, 22, 6), al referirse a «los bienes mostrencos, abintestatos y vacantes que pertenecen a mi Corona», que luego pasó a la Ley de 9 de mayo de 1835 o Ley de Mostrencos y con posterioridad a otras normas estatales, y que «por ello, en cuanto que la titularidad de la soberanía corresponde al Estado en su conjunto y no a ninguna de sus instituciones en concreto, sólo el órgano que puede decidir en nombre de todo el Estado y no de una de sus partes puede modificar la actual atribución de los bienes vacantes» (9).

(8) El art. 11 de la Ley catalana de Patrimonio de 1981 disponía: *La Generalidad puede reivindicar, de acuerdo con las leyes, los bienes inmuebles retenidos o disfrutados sin título válido por entidades o por particulares. En este supuesto corresponderá a la Generalidad la prueba de su derecho y los detentadores o poseedores no podrán ser inquietados en la posesión hasta que sean vencidos en juicio por sentencia firme.*

(9) *Vid.* sobre la sentencia MOREU BALLONGA (2000: p. 106).

Concluía en dicha resolución el TC que únicamente al Estado corresponde decidir sobre la atribución de los llamados mostrencos a otro ente territorial; admite que «los bienes vacantes podrían, en principio, ser atribuidos a Entes distintos de la Administración Central, pero sólo el órgano que puede decidir en nombre de todo el Estado y no de una de sus partes puede modificar la actual atribución».

Como sostiene LACRUZ MANTECÓN la decisión del Alto Tribunal se adoptó con base en argumentos histórico-políticos, siendo el único concepto relevante el de determinar la sede del poder político que recibe históricamente la propiedad de los mostrencos y por tanto puede decidir la atribución de los mismos (10). De la citada sentencia se desprendía que la adquisición por el Estado de los inmuebles vacantes se vinculaba al concepto de soberanía, cuya titularidad corresponde al Estado, y que, por tanto, tal modo de adquirir la propiedad se sitúa en una órbita distinta al concepto de «legislación civil» del art. 149.1.8 de la Constitución.

La siguiente sentencia en la que el TC debió atender a similar cuestión fue la STC 150/1998, de 2 de julio, dictada en el marco del recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el presidente del Gobierno contra una ley de Castilla y León que atribuía a la Comunidad Autónoma la titularidad de determinados inmuebles vacantes (11). En este caso se declaró la inconstitucionalidad de la norma autonómica con fundamento en la naturaleza civil de la regulación del régimen jurídico en general y el destino, en particular, de los llamados bienes vacantes, sin dueño o mostrencos, competencia legislativa civil de la que carecía la Comunidad Autónoma (12). El TC sostuvo que el título competencial más específico para regular esta materia es el de legislación civil que corresponde al Estado ex artículo 149.1.8 CE, sin perjuicio de la conservación, modificación y desarrollo por las Comunidades Autónomas de su Derecho civil «*allí donde existan*». En este segundo caso el TC optó por adscribir la controvertida cuestión al ámbito jurídico privado frente al criterio adoptado en su primera decisión para resolver un conflicto similar. Esta argumentación dejó abierta una posible vía para la atribución de estos inmuebles a las Comunidades forales, pues expresamente afirmaba la «naturaleza civil» de la cuestión controvertida (13).

(10) LACRUZ MANTECÓN (2012: p. 21).

(11) La Ley de Castilla y León 14/1990, de 28 de noviembre, de Concentración Parcelaria, preveía que las fincas de propietarios desconocidos se adjudicaran a la Comunidad Autónoma (art. 66).

(12) FJ 3º.

(13) Sostiene el TC que «Habida cuenta de que la competencia en dicha materia corresponde al Estado, *“sin perjuicio de la conservación, modificación y desarrollo por las Comunidades Autónomas de los derechos civiles, forales o especiales, allí donde existan”*

Por último, la STC 204/2004, de 18 de noviembre, resolvió la cuestión de inconstitucionalidad planteada contra el antiguo artículo 29.2 del Real Decreto Legislativo 1091/1988, de 23 de septiembre, por el que se aprobó el Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria. Se juzgaba la constitucionalidad del art. 29.2 LGP en cuanto atribuía al Estado los saldos de depósitos y cuentas corrientes inactivas por más de veinte años; este precepto es similar al vigente artículo 18 de la LPAP (14), y según el TC presenta una evidente conexión con el régimen de atribución o adquisición por el Estado de bienes mostrencos, vacantes o sin dueño conocido.

Entiende el TC que la atribución por ley al Estado de los bienes abandonados por sus titulares, constituye una excepción al régimen general dispuesto en el Código civil de adquirir la propiedad de los bienes muebles por ocupación (art. 610 CC) y que dicha atribución es la plasmación de una específica y determinada opción del legislador, quien pudo, por tanto, haber previsto otra consecuencia jurídica a la declaración de abandono por su titular de los bienes a los que se refiere el precepto (15). De acuerdo a dicha sentencia la naturaleza de la previsión del artículo 18 de la LPAP es doble: por un lado, establece una causa de extinción o pérdida del derecho de propiedad por abandono y, por otro, prevé la atribución al Estado de tales bienes en cuanto abandonados. Así entiende que:

«ninguna objeción cabe oponer desde la óptica del derecho a la propiedad privada a la opción de legislador de atribuir al Estado unos bienes abandonados por sus titulares y, por tanto, bienes nullius, pues tal atribución encuentra fundamento en su condición de gestor de los intereses generales de la comunidad que el Estado representa, al objeto de destinarlos a la satisfacción de aquellos intereses, lo que se conecta con el mandato del art. 128.1 CE de subordinación al interés general de toda la riqueza del país en sus distintas formas y sea cual fuere su titularidad» (16).

El TC parecía optar en este tercer precedente jurisprudencial por una postura intermedia o ecléctica, al afirmar la existencia de una doble naturaleza de la atribución por ley al Estado de los bienes abandonados por sus titulares;

(art. 149.1.8 CE), deberá ser una Ley estatal quien realice tal atribución, pues en caso contrario, la legislación de las Comunidades Autónomas que se atribuyera dichos bienes dejaría vacía de contenido en este punto concreto la competencia del Estado».

(14) El art. 18 LPAP atribuye a la Administración General del Estado los valores, dinero y demás bienes muebles depositados en la Caja General de Depósitos y en entidades de crédito, sociedades o agencias de valores o cualesquiera otras entidades financieras, así como los saldos de cuentas corrientes, libretas de ahorro u otros instrumentos similares abiertos en estos establecimientos, respecto de los cuales no se haya practicado gestión alguna por los interesados que implique el ejercicio de su derecho de propiedad en el plazo de veinte años.

(15) FJ 8º.

(16) FJ 8º.

se introduce, en consecuencia, un factor de complejidad adicional al debate calificadorio público/privado.

Los más recientes pronunciamientos del TC en relación a esta cuestión se plantean en las sentencias 40/2018 y 41/2018, a las que nos referimos a continuación.

2. La naturaleza civil de la competencia en las sentencias 40/2018 y 41/ 2018

En la STC 40/2018, se plantea la constitucionalidad de la ley Navarra que atribuye a la Comunidad Foral de Navarra los inmuebles vacantes situados en su territorio y de los saldos y depósitos abandonados en entidades financieras sitas en Navarra. El abogado del Estado invoca en apoyo de su argumentación la STC 58/1982, al entender que existe claro paralelismo con la controversia planteada. Así, sostiene que la remisión que como apoyo competencial realiza en su preámbulo la Ley Foral 14/2007 a lo dispuesto en el artículo 45.6 de la LORAFNA, al establecer que «una Ley Foral regulará el Patrimonio de Navarra y la administración, defensa y conservación del mismo», guarda claro paralelismo con lo planteado en la STC 58/1982, en relación con el art. 43.2 del Estatuto de Autonomía de Cataluña de 1979 (17).

El TC sostuvo que lo dispuesto en dicho precepto no era más que una simple transcripción, *mutatis mutandis*, del apartado 3 del artículo 132 de la Constitución, que no es ciertamente una norma atributiva de competencia, sino *un mandato al legislador de regular el régimen jurídico del Patrimonio del Estado y del Patrimonio Nacional, de su 'administración, defensa y conservación', y una interdicción al Gobierno, como titular de la potestad reglamentaria (art. 97 CE), de proceder a una regulación praeter legem.*

En definitiva, para el abogado del Estado, la previsión del art. 45.6 de la LORAFNA debe ser entendida fundamentalmente como una reserva de ley y no como atributiva de una competencia. Defiende la naturaleza civil de los preceptos que regulan el destino de los inmuebles vacantes y los saldos y depósitos abandonados y, por tanto, estima que ha de aplicarse lo dispuesto en el artículo 149.1.8 CE.

Ante la invocación de la disposición adicional primera CE por parte del representante de la Comunidad Foral Navarra, el abogado del Estado sostiene que dicha disposición no se refiere al ámbito del Derecho civil, sino al régimen

(17) El art. 43.2 de la Ley Orgánica 4/1979, de 18 de diciembre, de Estatuto de Autonomía de Cataluña establecía que el patrimonio de la Generalidad, su administración, defensa y conservación serán regulados por una Ley de Cataluña.

jurídico público de determinados territorios (18) y que no existe especialidad jurídico-pública alguna que singularice a Navarra en materia del destino de los bienes mostrencos.

Siguiendo la línea defendida por el abogado del Estado en cuanto al encuadramiento de la materia objeto de controversia, la representación de la Comunidad Foral Navarra sostiene que la materia cuestionada (inmuebles vacantes y saldos y depósitos abandonados) se enmarca dentro de la legislación civil. Desde esta perspectiva, se aplaude la opción legislativa recogida en la LPAP (arts. 17 y 18), porque se entiende que con la apelación al art. 149.1.8 CE prevista en la Disposición Final Segunda se vuelve a incardinar los bienes vacantes en su cauce natural del Derecho Privado. Asimismo, la representación del Parlamento navarro invoca la *doctrina administrativa más moderna que entiende que resulta más acorde con la actual organización territorial del Estado que los bienes vacantes se integren en el patrimonio de las administraciones más cercanas a los ciudadanos para que esos bienes, situados en sus respectivos territorios, sirvan a los intereses de sus respectivas comunidades, porque los bienes y derechos que integran los patrimonios públicos* (19).

No resulta tal clara, sin embargo, la postura defendida por la Abogacía del Estado en la STC 41/2018, que tras aludir a la doble naturaleza de los bienes mostrencos y a la regulación contenida en los arts. 17 y 18 de la LPAP, reivindica la relevancia del título previsto en el artículo 149.1.18 CE, en cuanto atribuye al Estado la competencia sobre «las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas». Entiende el abogado del Estado que en virtud de este título, el Estado tiene competencia para *definir las bases del patrimonio de todas las Administraciones públicas, pero también para regular plenamente su propio patrimonio*.

Subraya así, por un lado, que el establecimiento de la causa de extinción del derecho de propiedad por abandono constituye una típica norma de Derecho civil; pero junto a ello expone que en la decisión de atribuir por Ley la propiedad de tales bienes a una u otra entidad pública tiene una indudable relevancia el título relativo a la regulación del propio patrimonio de esa Administración. Para el representante del Estado, mediante la integración por Ley de los inmuebles vacantes en el patrimonio del Estado se está regulando dicho patrimonio y, en concreto, los bienes que lo integran. En definitiva, atribuye

(18) En relación a este aspecto, se alude a lo declarado por el TC, entre otras, en SSTC 123/1984, de 18 de diciembre, FJ 3; 94/1985, de 24 de julio, FJ 6, y 76/1988, de 26 de abril, FJ 4).

(19) Vid, en este sentido, CHINCHILLA MARÍN (2004: p.159).

claramente relevancia al título competencial del art.149.1.18 CE, ejercitado por el Estado para definir su propio patrimonio.

En consecuencia, en virtud de esta tesis (20), la atribución legal de los bienes vacantes dentro del patrimonio del Estado no sería más que una manifestación de la regulación de los bienes que integran el patrimonio del Estado; en consecuencia estima que la norma autonómica impugnada contradice la norma estatal. A juicio de la Abogacía del Estado el art.17 de la LPAP es taxativo cuando atribuye a la Administración general del Estado la propiedad de la totalidad de los inmuebles que carecieren de dueño (21). Frente a la inmediatez prevista en la legislación estatal, que atribuye al Estado el bien una vez comprobado que el inmueble se halla en la situación que constituye el presupuesto de hecho de la aplicación del artículo 17 LPAP (22), la disposición adicional sexta de la Ley aragonesa 5/2011 que atribuye a la Comunidad Autónoma de Aragón la titularidad de esos inmuebles vacantes fija un plazo de cinco años para que los inmuebles vacantes pasen a ser de titularidad pública (23), por lo que entiende que dichas previsiones son inconstitucionales.

En definitiva, a juicio del representante legal del Estado no cabe en ningún caso amparar el dictado del precepto impugnado en el «desarrollo» del Derecho civil especial aragonés, ya que la determinación de la Administración en cuyo patrimonio deben integrarse los inmuebles vacantes se encuadra en la legislación sobre el régimen jurídico del patrimonio de las Administraciones públicas. Ahora bien, subraya que aunque se entendiere que en la segunda dimensión de la regulación de los mostrencos prevalece el título competencial relativo a «legislación civil», el artículo 71.2 Estatuto de Autonomía de Aragón (AAr) no legitimaría a la Comunidad para dictar una norma como la disposición adicional sexta ya que no existe «conexidad» alguna entre la regulación objeto de impugnación y una institución preexistente en el Derecho civil de Aragón.

(20) Tesis seguida en la STC 58/1982.

(21) Y señala, para reforzar su argumentación, que sobre esta cuestión ya se pronunció la STC 150/1998, en la que se declaró la inconstitucionalidad del artículo 66, apartados primero, tercero y cuarto, de la Ley de Castilla y León 14/1990, de 28 de noviembre, de concentración parcelaria, que tenía una redacción prácticamente idéntica a la disposición adicional sexta de la Ley 5/2011.

(22) El apdo. 3 del art 17 LPAP dispone que la Administración General del Estado podrá tomar posesión de los bienes así adquiridos en vía administrativa, siempre que no estuvieren siendo poseídos por nadie a título de dueño, y sin perjuicio de los derechos de tercero.

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

No es obviamente ésta la postura de la representación del Gobierno de Aragón, a juicio de la cual, y en primer lugar, es claro que el título competencial concernido es el art.149.1.8 CE. Su argumentación jurídica descansa sobre la base de que la disposición adicional sexta de la Ley 5/2011 se dicta en desarrollo de la competencia exclusiva en materia de Derecho civil, contenida en el artículo 71.2 EAAr, dado que la adquisición de los bienes vacantes por atribución de la ley debe englobarse dentro de los modos de adquirir la propiedad, que es materia propia del Derecho civil. Por tanto, considera que se trata de legislación civil, cuya competencia exclusiva corresponde a las Comunidades Autónomas con Derecho foral propio.

La representación de las Cortes de Aragón invoca como únicos títulos competenciales aplicables al litigio la competencia en materia de legislación civil (art. 149.1.8 CE) y la competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma de Aragón en materia de concentración parcelaria (art. 71.17 EAAr); considera improcedente la invocación por el Estado de la competencia sobre las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas porque estima que en nuestro ordenamiento jurídico tanto el establecimiento de las causas de extinción del derecho de propiedad sobre estos bienes como el régimen general relativo a los diferentes modos de adquirir su propiedad, se rigen por normas jurídicas de naturaleza civil.

Frente a las alegaciones de las partes, el TC en la Sentencia 40/2018 recuerda que los arts. 148 y 149 CE no contienen referencia expresa al patrimonio de las administraciones públicas y al igual que la Abogacía del Estado sostiene que el art 45.6 LORAFNA establece una reserva de ley para la regulación del Patrimonio y la administración, defensa y conservación del mismo, y que tal reserva no puede considerarse una norma atributiva de una competencia exclusiva a favor de la Comunidad Autónoma. Según el TC, la reserva de ley foral es la principal manifestación de la potestad de auto organización y debe ejercerse con respeto del ejercicio por el Estado de las competencias que inciden sobre esta materia.

Tras realizar un repaso de la jurisprudencia constitucional relativa a normas estatales que han regulado la adquisición de la propiedad de los bienes vacantes por las Administraciones públicas (24), el Alto Tribunal considera que la regulación de los bienes mostrencos en cuanto regula la forma de adquirir la propiedad queda adscrito al ámbito material del Derecho civil. Se manifiesta en los siguientes términos,

Si la regulación de los bienes mostrencos forma parte de la legislación civil, y la Comunidad Foral de Navarra ostenta, de acuerdo con el artículo 48 LORAFNA, la competencia exclusiva en materia de derecho civil, debiendo ser una Ley

(24) Se alude a las SSTC STC 58/1982, de 27 de julio y STC 150/1998, de 2 de julio.

foral la que conserve, modifique y desarrolle la vigente Compilación del Derecho civil foral, la conclusión sobre la constitucionalidad de los preceptos cuestionados dependerá de si la competencia estatutariamente asumida permite a la Comunidad de Navarra regular los bienes inmuebles vacantes y los saldos en cuenta corriente y depósitos abandonados (25).

En la Sentencia 41/2018, antes de analizar los preceptos impugnados en relación a la atribución por Ley a la Comunidad Autónoma de Aragón de la propiedad de las fincas de reemplazo vacantes en procesos de concentración parcelaria, realiza un recorrido de los pronunciamientos del propio TC sobre la cuestión controvertida y señala que la invocación al origen histórico de la regla de atribución al Estado de los bienes mostrencos, abintestatos y vacantes de la Novísima Recopilación de 1785, de la Ley de mostrencos de 1835 o de la Ley de patrimonio del Estado de 1964 que realiza la STC 58/1982 difícilmente puede servir, en el momento actual, como criterio de delimitación de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas a los efectos del encuadramiento competencial de la cuestión discutida.

Excluye la aplicación del 149.1.18 CE, pues entiende que las normas objeto del proceso no se refieren al régimen de dichos bienes en su consideración de patrimoniales de una u otra Administración; esto es, no regulan nada relacionado con «el conjunto de facultades y prerrogativas que corresponden a las Administraciones públicas para la defensa y conservación de sus bienes» (26). Asimismo excluye el encuadramiento de la cuestión en el art. 149.1.14 CE en la medida en que dicho precepto abarca las relaciones entre las distintas Haciendas (estatal, autonómicas y locales) (27) y el sistema de ingresos públicos (tributarios o de otro tipo) (28), lo que es ajeno a lo que se discute en el recurso (29).

El TC concluye de forma indubitada que la naturaleza y el destino de los bienes inmuebles vacantes es una materia propia de la legislación civil, ámbito competencial que es el más específico dentro de los que se plantean en el proceso. Por tanto, el sector de Derecho sustantivo o material en el que deben insertarse las disposiciones adicionales cuestionadas es el relativo al Derecho civil, por ser ésta la disciplina directamente afectada.

(25) FJ 3º.

(26) STC 94/2013, de 23 de abril, FJ 4.

(27) STC 233/1999, de 16 de diciembre, FFJJ 4 y 5.

(28) STC 192/2000, de 13 de julio, FJ 6.

(29) A este respecto sostiene que «Los preceptos impugnados no contemplan estos bienes en cuanto susceptibles de generar recursos a la hacienda autonómica mediante la obtención de ingresos a partir del patrimonio propio, sino, exclusivamente, desde la perspectiva de su atribución de la titularidad para el ejercicio de una actuación sectorial, la relativa a la concentración parcelaria».

El voto particular emitido por cinco magistrados del TC no discrepa en este extremo del posicionamiento mayoritario expresado en ambas SSTC, en el sentido de que la solución de la controversia competencial gira en torno a la traslación al concreto caso de los criterios que la doctrina constitucional ha ido elaborando en torno al concepto de «desarrollo» autonómico del Derecho civil especial o foral.

En ambas sentencias, tras afirmar la naturaleza civil de las cuestiones controvertidas, el TC pasa a examinar si es posible que, bajo la previsión constitucional relativa al «desarrollo» del Derecho Civil foral o especial, pueda establecerse una regulación similar a la estatal en beneficio de la Comunidad Autónoma de Aragón o de la Comunidad Foral Navarra. Es en este aspecto donde se manifiesta la posición divergente del voto particular, tal y como posteriormente será analizado.

Antes de pasar a analizar la postura del TC en las sentencias 40/2018 y 41/2018, procede hacer algunas consideraciones en torno a la distribución competencial en materia de Derecho Civil y al propio concepto de «desarrollo» del derecho civil foral o especial.

III. EL «DESARROLLO» AUTONÓMICO DEL DERECHO CIVIL FORAL O ESPECIAL

1. La distribución competencial en materia de Derecho Civil

El subsistema o estructura interna del ordenamiento jurídico español queda integrado por todo un conjunto de normas destinado a resolver los llamados conflictos internos, derivados de la coexistencia en nuestro país de los diversos ordenamientos civiles forales especiales junto al Derecho civil común (30).

El art.149.1.8 CE se traduce en la opción por un sistema *estatal*, y por tanto, *uniforme*, de Derecho interregional. Tal unidad del sistema de solución de conflictos, junto a otros principios estructurales del sistema (como la igualdad o paridad entre los diversos ordenamientos civiles coexistentes), con incidencia en el ámbito de problemas de Derecho privado, ha sido ya objeto de interpretación por parte del TC, estableciendo los parámetros hermenéuticos básicos para delimitar los límites del legislador estatal y determinar el grado de discrecionalidad de éste en ejercicio de su facultad de configuración del sistema de solución de tales conflictos internos.

El artículo 149.1.8 CE, además de atribuir al Estado una competencia exclusiva sobre la legislación civil, introduce también una garantía de la foralidad civil a través de la autonomía política, que no consiste en la intangibilidad

(30) Sobre el particular, véase ZABALO ESCUDERO (2013: p.899).

o supralegalidad de los Derechos civiles especiales o forales sino en la previsión de que los Estatutos de las Comunidades Autónomas en cuyo territorio aquéllos rigieran a la entrada en vigor de la Constitución puedan atribuir a dichas Comunidades Autónomas competencia para su conservación, modificación y desarrollo (STC 88/1993, FJ 1).

Ello implica que respecto de tales derechos civiles, forales o especiales, determinadas Comunidades Autónomas pueden asumir en sus Estatutos de Autonomía competencias consistentes en su conservación, modificación y desarrollo. Competencia que ha de entenderse ceñida estrictamente a esas funciones de conservación, modificación y desarrollo del Derecho civil, especial o foral, que son «la medida y el límite primero de las competencias así atribuibles y ejercitables» por las Comunidades Autónomas en virtud del art.149.1.8 CE (31).

El TC ha entendido que la reserva al Estado por el artículo 149.1.8, de determinadas regulaciones «en todo caso» sustraídas a la normación autonómica no puede ser considerada como norma competencial de primer grado que deslinda los ámbitos respectivos que corresponden al Estado y que pueden asumir ciertas Comunidades Autónomas. El sentido de esta reserva competencial en favor del legislador estatal es, según el TC, delimitar un ámbito dentro del cual nunca podrá estimarse subsistente ni susceptible, por tanto, de conservación, modificación o desarrollo, Derecho civil especial o foral alguno (32).

Por tanto, las Comunidades Autónomas con Derecho civil foral o especial no ostentan competencia legislativa ilimitada sobre las materias civiles distintas de aquellas que se reservan «en todo caso» al Estado por el segundo inciso del artículo 149.1.8 CE. Podrán regular estas materias que no están en todo caso reservadas al Estado, incluso innovando el Derecho civil existente al tiempo de promulgarse la Constitución, esto es disciplinando ámbitos no normados en él, pero será imprescindible que esa regulación innovadora presente una conexión con dicho derecho civil especial, pues es la garantía de este ordenamiento jurídico y no otra cosa la ratio de la singularidad civil que se introduce en el primer inciso del artículo 149.1.8 CE (33).

Los términos de *conservación* y *modificación* de los Derechos civiles forales o especiales del art.149.1.8 CE no plantean especiales problemas interpretativos en cuanto a su extensión. Implican legislar sobre lo ya legislado, sobre una realidad normativa preexistente, sin que ello permita incrementar el ámbito material de la competencia de las CC.AA. fuera de los límites o contornos determinados por el art.149.1.8 CE. Mucho más problemática se presenta

(31) STC 133/2017, de 16 de noviembre, FJ 4.

(32) STC 31/2010, de 28 de junio, FJ 79, que cita la doctrina de la STC 88/1993, de 12 de marzo FJ 1.

(33) STC 95/2017, de 6 de julio, FJ 3.

la delimitación del alcance de la noción *desarrollo* de tales Derechos civiles forales o especiales (34). Deviene por tanto clave delimitar el alcance de la expresión «desarrollo» de los Derechos civiles forales o especiales, contenida en el art.149.1.8 CE. Se trata de determinar si la expresión «desarrollar», definitoria de las posibles competencias autonómicas en materia civil, permite algún grado de creatividad en su ejercicio y, de ser así, con qué alcance y hasta qué límite.

2. El «desarrollo» del derecho civil foral o especial y el criterio de la conexión

La STC 88/1993 (35) consideró que para delimitar el alcance del art. 149.1.8 CE debe tenerse presente que el mismo «introduce una garantía de la foralidad civil a través de la autonomía política». Esta sentencia resolvió el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el abogado del Estado contra la Ley 3/1988, de 25 de abril, de las Cortes de Aragón, sobre la equiparación de los hijos adoptivos, invocando la infracción del art. 149.1.8° CE, al considerarse que la Comunidad Autónoma de Aragón no podía legislar en una materia —la adopción— que no aparecía regulada en la Compilación preconstitucional del Derecho civil aragonés, ni en la Compilación adoptada e integrada en el ordenamiento jurídico aragonés por la Ley 3/1995, de 21 de mayo, del Parlamento de Aragón. Estando claro que la Ley recurrida ni conservaba ni modificaba el Derecho foral compilado, el debate se centraba en si, por el contrario, dicha norma legal desarrollaba ese Derecho.

¿Permite la competencia sobre el «desarrollo» del Derecho civil foral o especial, algún grado de creatividad en su ejercicio y, de ser así, con qué alcance y hasta qué límite? La sentencia precisó así por vez primera el alcance del concepto Constitucional «desarrollo» del propio Derecho civil, especial o foral, en cuanto competencia autonómica que no debe vincularse de forma rígida al contenido de la Compilación preexistente u otras normas de su ordenamiento (36). Se reconoce así una «acción legislativa que haga posible su crecimiento orgánico». De esta forma, tal noción de desarrollo permitiría, en principio, una ordenación legislativa en ámbitos hasta entonces no normados por tal Derecho civil foral o especial, si bien la sentencia estableció un límite no previsto de forma expresa en el texto Constitucional, concretado en la conexidad, al exigir que tal desarrollo alcance a

(34) En relación a esta interesante reflexión, entre otros puede verse el estudio del profesor ÁLVAREZ GONZÁLEZ (2006: pp. 264-285).

(35) B.O.E., 15 de abril de 1993.

(36) FJ 3°.

«instituciones conexas con las ya reguladas en la Compilación dentro de una actualización o innovación de los contenidos de ésta según los principios informadores peculiares del Derecho Foral».

Se persigue así establecer un difícil equilibrio, pues tras reconocer que no cabe reducir la noción «desarrollo» hasta equipararla a la de «conservación o modificación» —ya que desarrollo implica innovación—, fija sin embargo un doble límite a tal posibilidad prevista Constitucionalmente: por un lado, las CC. AA. donde existan tales Derechos civiles, forales o especiales, podrán legislar o crear Derecho *ex novo*, siempre que no se vulnere el límite de la reserva estatal del último inciso del art. 149.1.8 CE.

Conforme al tenor del FJ 3 de la sentencia, la finalidad es otorgarles «crecimiento orgánico [...] vitalidad hacia el futuro de tales ordenamientos preconstitucionales». Pero es un crecimiento limitado *ratione materiae*, ya que «ese crecimiento no podrá impulsarse en cualquier dirección ni sobre cualquier objeto [...] no significa una competencia legislativa civil ilimitada *ratione materiae*».

En virtud de la doctrina constitucional sobre la conexidad o «instituciones conexas» se impone la identificación de la institución de partida y, por tanto, excluye la legislación *per saltum*. Pero no exige la inmediatez respecto de la compilada y, por lo tanto, no limita la «expansividad» de la normativa.

Frente a las dos tesis extremas en presencia (concepción autonomista, que atribuía al término un sentido amplio, y considera que la competencia sobre «desarrollo» del propio Derecho Foral permite a las CC. AA. legislar sobre todo el Derecho Civil, a excepción de las materias expresamente reservadas al Estado por la segunda frase del art. 149.1.8 CE (37), y la tesis que reducía, en sentido muy restrictivo, el término «desarrollo» hasta equipararlo a una simple modificación de su propio Derecho Foral (38)), el TC adoptó una posición intermedia pero imponiendo un límite no expresamente previsto en la CE, el de la apreciación de conexidad entre la realidad preexistente y la nueva normativa que como desarrollo *ex novo* incorporen los ordenamientos civiles especiales

Entre los numerosos problemas que el recurso a la noción de conexidad plantea, cabe subrayar la inseguridad que genera el empleo de tal concepto jurídico indeterminado: ¿Qué grado de conexidad será necesario para enmarcar la acción legislativa autonómica dentro de los límites del art. 149.1.8 CE?

(37) Tesis defendida, entre otros, por PUIG FERRIOL y ROCA I TRIAS (1988: p. 6 y ss.).

(38) Orientación sostenida por LASARTE ÁLVAREZ (1980: p. 99 y ss.).

La respuesta planteada en la comentada STC 88/1993, y reiterada entre otras en la STC 156/1993, de 6 de mayo (39) determina que tal conexidad se configura y delimita con relación a la materia contenida en la Compilación. Frente a tal orientación, el voto particular a la STC 88/1993 formulado por el magistrado Julio D. González Campos, defendió una interpretación más flexible de tal requisito de conexidad, de forma que no se limitara al texto compilado preexistente para apreciar su concurrencia y se atendiera al decisivo dato histórico (40); conforme al tenor literal del mismo,

«El Derecho propio es la más significativa de las señas de identidad de Aragón y esta identidad, innegablemente, hunde sus raíces en la historia»,

para concluir afirmando que,

«La competencia de la Comunidad Autónoma respecto a su Derecho Civil propio viene definida en la Constitución precisamente por la posibilidad de su «desarrollo». Y si ninguna otra limitación de este ámbito material de los Derechos civiles, forales o especiales, se desprende expresamente del tenor del art.149.1.8 CE o de los Estatutos de Autonomía, no parece justificado, a mi parecer, ampararse en la idea de una «garantía de la singularidad civil» para reducir el ámbito competencial de las Comunidades Autónomas en esta materia» (41).

El citado voto particular expuso de forma atinada los numerosos interrogantes abiertos como consecuencia de la adopción sobrevenida de esta exigencia de «conexidad»; así, por ejemplo, si tal conexión debe ser inmediata o puede ser mucho más remota, o si sólo puede establecerse respecto al Derecho civil, foral o especial existente en el momento de entrar en vigor la CE o también en relación con el contenido de su Derecho histórico.

En definitiva, se configuró así por el TC, en ambas sentencias, la tesis de la conexidad o de las instituciones conexas (42), exigiéndose tal vínculo o engarce entre las instituciones reguladas y el Derecho Civil, foral o especial.

(39) B.O.E., 28 de mayo de 1993.

(40) Sobre el particular, *vid.* el estudio de HERRERO DE MIÑÓN (1998: pp.53-80)

(41) Similar conclusión se expresa en el voto particular a la misma sentencia, formulado por el Magistrado D. Carles Viver Pi-Sunyer, al señalar que,

«[...]Debe entenderse que esta última frase —allí donde existan— no es un criterio que limita la materia de la competencia autonómica a ese Derecho preexistente, sino que todo el inciso sirve para determinar cuáles son las Comunidades Autónomas que pueden asumir competencias en la materia de Derecho Civil —son todas las que posea un Derecho Civil propio—. Al Estado le corresponde todo el Derecho Civil en las Comunidades que no tengan ese Derecho — o, teniéndolo, no asuman esa competencia— y las materias que explícitamente le reserva este precepto constitucional en su segundo apartado».

(42) COCA PAYERAS (1994: p. 163 y ss.), califica tal orientación como «de desarrollo sin ruptura». Junto a otras más recientes decisiones que posteriormente serán comentadas cabe

Una reciente proyección de la expresada doctrina jurisprudencial puede apreciarse en la STC 133/2017, de 16 de noviembre de 2017, dictada con ocasión del recurso de inconstitucionalidad 2845-2007 interpuesto por el presidente del Gobierno respecto de los artículos 27 a 45 de la Ley del Parlamento de Galicia 2/2006, de 14 de junio, de Derecho civil de Galicia. En particular, el recurso tenía por objeto la impugnación del título II (arts. 27 a 41), relativo a la adopción y del título III (arts. 42 a 45), referido a la autotutela, de la citada ley, por entender que la regulación contenida en los mismos excede de las competencias para la conservación, modificación y desarrollo del derecho civil propio atribuidas a Galicia en el artículo 27.4 de su Estatuto de Autonomía vulnerando con ello la competencia exclusiva del Estado sobre legislación civil ex artículo 149.1.8 CE.

A tal efecto, se argumenta que los artículos impugnados suponen una regulación general y exhaustiva de dos instituciones, la adopción y la autotutela, que carecen de antecedentes en el Derecho civil gallego y no guardan conexión alguna con instituciones propias de esta legislación civil, de modo que dicha regulación no puede considerarse una conservación, modificación o desarrollo del Derecho civil propio, con el alcance que a tales expresiones ha otorgado la jurisprudencia del Tribunal Constitucional (43). El reproche de falta de competencia se dirige contra los artículos 27 a 45 de la Ley 2/2006, al entender que, a pesar de que las figuras de la adopción y de la autotutela poseen un carácter marcadamente civil, la Comunidad Autónoma gallega no puede invocar su competencia para conservar, desarrollar o modificar la legislación civil (ex art. 149.1.8 CE y art. 22.4 EAG), por no haber sido nunca estas instituciones objeto de su Derecho civil propio.

El TC recuerda que la competencia sobre derecho civil «propio» permite una ordenación legislativa de ámbitos hasta entonces no normados, pues lo contrario llevaría a la inadmisibile identificación de tal concepto con el más restringido de «modificación». El «desarrollo» de los Derechos civiles forales o

citar ahora la STC de 6 de mayo de 1993 (RTC 1993/156; MP: Vicente Gimeno Sendra), dictada en contra del artículo único del texto refundido de la Compilación de Derecho Civil de las Islas Baleares, aprobado por Decreto Legislativo 79/1990, de 6 de septiembre, del Gobierno Balear, al referirse al término desarrollo, y en la cual se señala que «esta última noción permite que los Derechos civiles especiales o forales preexistentes puedan ser objeto de una acción legislativa que haga posible su crecimiento orgánico, reconociendo así la norma fundamental no sólo la historicidad y la actual vigencia, sino también la vitalidad hacia el futuro de tales ordenamientos; cabe, por ello, que las Comunidades Autónomas dotadas de Derecho civil o foral o especial regulen «instituciones conexas» con las ya reguladas en la Compilación, dentro de una actualización o innovación de los contenidos de ésta, según los principios informadores peculiares del Derecho foral».

(43) En las SSTC 121/1992, de 28 de septiembre; 182/1992, de 16 de noviembre; 88/1993, de 12 de marzo; 156/1993, de 6 de mayo, y 226/1993, de 8 de julio.

especiales enuncia, según el TC, una competencia autonómica en la materia que no debe vincularse rígidamente al contenido actual de la Compilación u otras normas de su ordenamiento. Cabe, pues, que las Comunidades Autónomas dotadas de Derecho civil foral o especial regulen instituciones conexas con las ya reguladas en la Compilación dentro de una actualización o innovación de los contenidos de ésta según los principios informadores peculiares del Derecho foral.

El Parlamento gallego y la Xunta de Galicia defendían la constitucionalidad de los preceptos enjuiciados con base en su competencia para «desarrollar» el Derecho civil gallego, siendo la adopción de los menores una costumbre arraigada en su territorio foral, subrayando igualmente la estrecha conexión existente entre la institución de la autotutela y sus normas civiles sobre la protección de la persona y de su patrimonio.

Para el TC la validez de las normas objeto de este recurso depende de que la Comunidad Autónoma pueda identificar una costumbre asentada en su Derecho civil, efectivamente existente en su territorio ya en 1978 y subsistente en el momento de la aprobación de la ley, o bien otra institución, consuetudinaria o no, diferente a la regulada pero «conexa» con ella, de manera que pueda servir de base para apreciar un «desarrollo» de su Derecho civil foral o especial (44). En virtud de esta doctrina corresponde a los representantes autonómicos alegar y probar la existencia de alguna institución consuetudinaria gallega, subsistente al tiempo de la aprobación de la Constitución y que, al menos, quepa entender conexa con la adopción, a fin de apreciar un «desarrollo» del Derecho civil foral o especial de Galicia.

Planteado así el debate, el TC analiza el contenido de las instituciones que históricamente conforman el Derecho propio gallego, y observa que la casa y la compañía familiar han sido, en todo momento, considerados los dos pilares básicos, dirigidos al mantenimiento de la explotación agrícola y a su supervivencia, donde, con esta finalidad, confluyen elementos personales y patrimoniales.

A juicio del TC todas estas instituciones poseen un carácter marcadamente patrimonial, alejado, pues, de los fines y fundamento de la adopción, por lo que esta regulación, por sí sola, resulta insuficiente para erigirse como institución conexa en los términos recogidos en las SSTC 88/1993 FJ 3 y 156/1993.

Entiende, en consecuencia, que el legislador gallego, al regular la adopción, no está codificando una antigua realidad existente sino innovando su

(44) Como se señala en la STC 192/2016 (FJ 3): «La expresión «allí donde existan» referida a los derechos civiles forales o especiales, como presupuesto indispensable para ejercer la competencia legislativa ex artículo 149.1.8 CE alude a la previa existencia de un Derecho civil propio (SSTC 28/2012, de 1 de marzo, FJ 3, y 81/2013, de 11 de abril, FJ 4).

Derecho, para lo que en este caso no posee competencia, ya que, reitera, cabe que «las Comunidades Autónomas dotadas de Derecho civil foral o especial regulen instituciones conexas con las ya reguladas en la Compilación dentro de una actualización o innovación de los contenidos de ésta según los principios informadores peculiares del Derecho foral», pero ello no implica una apertura a un «crecimiento en cualquier dirección ni sobre cualesquiera objetos», ni a «una competencia legislativa ilimitada *ratione materiae* dejada a la disponibilidad de las Comunidades Autónomas, que pugna con lo dispuesto en el artículo 149.1.8 CE», sino a un crecimiento de acuerdo con los «principios informadores peculiares del Derecho foral» (45).

La consecuencia de todo este razonamiento es la declaración de inconstitucionalidad de los arts.27 a 41 de la Ley 2/2006.

Los diversos votos particulares emitidos muestran la complejidad de la cuestión planteada: el voto particular emitido por el Magistrado Xiol Ríos formula un reproche a la que considera una actitud formalista en la interpretación del artículo 149.1.8 CE y señala que,

«el Derecho civil foral no puede ser concebido como una serie más o menos residual de normas e instituciones aisladas y asistemáticas, sino como un sistema normativo dotado de la sistematización y conexión interna y de la completitud propias de un ordenamiento que tiene además constitucionalmente reconocida la posibilidad de determinar sus específicas fuentes de producción normativa».

Se subraya que con esta sentencia se contribuye a la falta de uniformidad de la jurisprudencia constitucional en materia de legislación civil, y tras citar las STC 88/1993 y 156/1993 concluye que,

«... parece claro que ya desde sus inicios el Tribunal ha dibujado un sistema interpretativo en el que la conexión con las materias contenidas en las antiguas compilaciones debe ser considerada como orgánica, es decir, referida al conjunto del ordenamiento a comparar y no a una concreta institución civil».

Por su parte, el magistrado Conde Pumpido-Tourón formula igualmente voto particular, al que se adhirieron los magistrados Valdés Dal-Ré, y la magistrada Balaguer Callejón. Estima que se ha seguido una interpretación «reduccionista» de la conexión con instituciones arraigadas, y añade que una regulación similar se incluye pacíficamente en el Código civil de Cataluña, fundamentándose en la competencia legislativa autonómica en materia civil (46). Indica, asimismo que

(45) STC 88/1993, de 12 de marzo, FJ 3, reiterada en iguales términos en la STC 156/1993, de 6 de mayo, FJ 1.

(46) Recuerda el voto particular que la recientísima STC 95/2017, de 6 de Julio, referida a la regulación contenida en el Código civil de Cataluña sobre la propiedad temporal y la propiedad compartida (Sentencia que, por cierto, no se menciona en parte alguna de

la sentencia puede *generar la impresión de que este Tribunal aplica distintas varas de medir cuando examina las conexiones de las legislaciones autonómicas en materia civil con las instituciones consuetudinarias de los territorios con Derecho civil foral o especial*».

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

Tras analizar los aspectos más relevantes de la jurisprudencia constitucional en torno al criterio de la conexión, procede adentrarse en las SSTC 40/2018 y 41/2018, a efectos de conocer la aplicación que se realiza del criterio de conexión.

IV. LA DOCTRINA DEL TC EN LAS SSTC 40/2018 Y 41/2018 EN TORNO AL CRITERIO DE CONEXIÓN

1. Las alegaciones de las partes

En sus alegaciones dentro del recurso que dio origen a la Sentencia 40/2018, el abogado del Estado entiende que los preceptos de la Ley Foral 14/2007 impugnados que prevén la atribución a la Comunidad Foral de Navarra de los inmuebles vacantes y de los saldos y depósitos abandonados, exceden de las competencias para la conservación, modificación y desarrollo del Derecho civil propio, atribuidas a la Comunidad Foral Navarra en el artículo 48 de la LORAFNA. Asimismo, señala que los preceptos impugnados entran en directa contradicción con los artículos 17 y 18 de la Ley 33/2003, dictados al amparo de la competencia estatal prevista en el art.149.1.8 CE.

Argumenta que a pesar de la aparente amplitud de los términos del artículo 48 LORAFNA (47), la competencia autonómica sólo puede entenderse

la sentencia objeto de mi disenso), y entiende que por simple coherencia este Tribunal debía haber reconocido igualmente a Galicia la competencia para regular las instituciones de la adopción y la autotutela. *En efecto, baste recordar que en la STC 95/2017 se reconoció la competencia de Cataluña para regular las figuras jurídicas de la propiedad temporal y la propiedad compartida por su conexión con la enfiteusis y la sustitución fideicomisaria, conexión que en absoluto es más fuerte que la que presentan las instituciones de la adopción y la autotutela con determinadas figuras tradiciones del derecho gallego, a las que ya me he referido*».

(47) El art. 48.2 LORAFNA dispone que «La conservación, modificación y desarrollo de la vigente Compilación del Derecho Civil Foral o Fuero Nuevo de Navarra se llevará a cabo, en su caso, mediante ley foral».

referida a la «conservación, modificación y desarrollo de los derechos civiles, forales o especiales, allí donde existan». En este sentido, niega la existencia de conexión entre instituciones civiles navarras, referidas especialmente al ámbito de los derechos reales, y el destino de los bienes mostrencos, y señala que tampoco cabe amparar los preceptos impugnados en un pretendido desarrollo del derecho civil especial navarro. Se esgrime, asimismo, que la Ley 1/1973, de 1 marzo, por la que se aprueba la Compilación del Derecho civil Foral de Navarra, no recoge ninguna institución conexas con el abandono y atribución a una entidad pública de los bienes vacantes.

En definitiva, concluye que no existe especialidad foral alguna que sirva de conexión con la atribución de los mostrencos. En apoyo de su argumento, sostiene que no basta con definir determinados tipos de bienes o con establecer genéricamente determinadas formas de adquisición de la propiedad para entender que el Derecho civil foral pueda regular ilimitadamente cualquier cuestión mínimamente relacionada con la propiedad. Si así se aceptara, se ampararía, de forma contraria a la Constitución, el crecimiento ilimitado del Derecho foral.

Niega así cualquier especialidad foral en la materia, en la medida en que históricamente ha sido constante la atribución al Estado de la propiedad de los inmuebles y saldos vacantes y se remite a la historia legislativa de los bienes mostrencos en España para concluir que no ha podido existir especialidad foral navarra sobre la materia, ni legislativa ni consuetudinaria, pues siempre fueron atribuidos al Estado.

Siguiendo la misma línea argumental, en el recurso que da origen a la STC 41/2018, el representante del Estado subraya que en ningún caso el art.71.2 AAr (48) legitima a la Comunidad Aragonesa para dictar una norma como la impugnada, ya que no existe una institución conexas en el Derecho civil de Aragón, pues ni en la Compilación del Derecho civil de Aragón ni en la Ley 8/2010, de 2 de diciembre, de Derecho civil patrimonial de Aragón, se recoge institución alguna conectada con el abandono y con la atribución de los bienes vacantes a una entidad pública.

Resulta notorio, a juicio de la Abogacía del Estado, que la mera existencia de especialidades en materia de sucesión intestada en el Derecho Civil de Aragón no habilita al legislador autonómico para configurar *ex novo* una causa de extinción del derecho de dominio por abandono y la consiguiente adquisición originaria por una institución de Derecho público.

(48) En virtud del art. 71.2 AAr corresponde a la Comunidad Autónoma de Aragón la competencia exclusiva sobre «Conservación, modificación y desarrollo del Derecho foral aragonés, con respeto a su sistema de fuentes».

Partiendo de que el hecho causante de las sucesiones testada e intestada es la muerte de una persona, estima que ello nada tiene que ver con el hecho causante de la adquisición originaria por el Estado de determinados inmuebles, que es la situación de vacancia. Concluye señalando, al igual que en la STC 40/2018, que en esta materia no es posible ninguna especialidad foral, dado que históricamente es una constante la atribución al Estado central de la propiedad de los inmuebles vacantes, como derivación de las antiguas regalías (49).

Por su parte, la representación de la Comunidad Foral Navarra señala que la legitimación legislativa de la Comunidad Foral Navarra abarca todo el Derecho civil de Navarra, ya que al tratarse de una competencia histórica sólo puede estar limitada por las materias que el Estado tiene reservadas «en todo caso», tal y como reza el último inciso del artículo 149.1.8 CE. Insiste en la idea de que la configuración del Derecho civil foral de Navarra es un ordenamiento completo y abierto, según resulta del propio Fuero Nuevo de Navarra y por ello se produce la necesaria conexión para el desarrollo en el ordenamiento navarro de todo el derecho civil.

Se argumenta que los preceptos impugnados regulan aspectos concretos (como son la atribución de la propiedad de los bienes inmuebles sin dueño y de los saldos y depósitos abandonados), sobre un instituto propio del derecho civil foral navarro como son los «bienes» y, en particular, la propiedad y la posesión de las cosas regulados en la Compilación del derecho civil foral de Navarra (especialmente en su ley 111).

Defiende la existencia de una clara relación entre la atribución de los bienes abandonados y el Derecho propio de Navarra, por lo que no puede considerarse ajena o desvinculada del Derecho civil foral, sino una norma que se incardina en el Derecho patrimonial de Navarra. Se insiste en una estrecha conexión con la tradición jurídica Navarra, concretamente con ley 1 del Fuero Nuevo. Así, se precisa que antes de las Leyes de fueros de 1839 y de 1841, existía el Reino de Navarra dotado de su propio ordenamiento civil separado e independiente del resto del Estado, y que en parte pervivió.

De otro lado, señala que la Ley de mostrencos de 1835 se refiere a tres tipos de bienes: mostrencos, abintestatos y vacantes, pudiendo sólo conservar Navarra, de forma expresa, su regulación sobre los abintestatos, que, actualmente, se contempla en la ley 304.7 del Fuero Nuevo (50). Esgrime, además, que la atribución de los bienes inmuebles abandonados a la Comunidad Foral

(49) Cita en apoyo de esta tesis las SSTC 58/1982 y 204/2004.

(50) Dispone el precepto que: «En defecto de los parientes comprendidos en los números anteriores, sucederá la Comunidad Foral de Navarra, que aplicará la herencia a instituciones de beneficencia, instrucción y acción social o profesionales, por mitad entre instituciones de la Comunidad y municipales de Navarra».

navarra ya tuvo lugar en virtud de Ley Foral 18/1994, de 9 de diciembre, de infraestructuras agrícolas (art.76.1), reiterada en el artículo 58 de la Ley Foral 1/2002, de 7 de marzo, de infraestructuras agrícolas, que no fueron cuestionados por el Estado.

En definitiva, concluye la representación del Gobierno de Navarra que el derecho civil foral navarro ya contemplaba la regulación de uno de los tipos de atribución de los bienes vacantes, los abintestatos y que la Ley Foral 14/2007 reintegra su régimen foral.

El representante del Parlamento de Navarra argumenta que ya en la Compilación de Derecho Civil navarro de 1973 contaban con leyes que regulaban el destino de los bienes vacantes abintestato y los modos de adquirir la propiedad (leyes 304 y 355 del Fuero Nuevo), e indican asimismo como antecedentes, la Ley Foral 17/1985, de 27 de septiembre, del Patrimonio de Navarra, en cuanto desarrolla la sucesión abintestato de la Comunidad Foral y la ocupación de los bienes muebles (51), así como el Decreto Foral 166/1988, de 1 de junio, que establece el régimen administrativo aplicable a la sucesión legal en favor de la Comunidad Foral. Se señala que la Ley Foral 14/2007 sustituye a la Ley Foral 17/1985 y que supone un acto de modernización o de actualización de una competencia en materia de Derecho civil propio.

Los argumentos a favor de la regulación de la ley navarra se basan en la consideración de que el título constitucional que habilita al Estado para disponer la atribución a su favor de los bienes inmuebles vacantes y de valores, dinero, y demás bienes muebles derrelictos depositados en las entidades financieras es de alcance estrictamente civil y naturaleza supletoria; es decir, no tendrá validez y eficacia en las Comunidades que tienen Derecho civil propio, como es el caso de Navarra.

Se apela asimismo a la evolución del Estado de la Autonomías y, en particular, a la interpretación relativa al desarrollo de la competencia en materia de derecho civil, interpretación constitucional amplia, que no quedó fosilizada en un momento histórico (52).

(51) Esta Ley dispuso en su artículo 13.3, que la sucesión legal de la Comunidad Foral de Navarra se regirá por las normas de Derecho civil de Navarra.

(52) Se señala que la cita de la STC 58/1982, de 27 de julio, no se compadece bien con la propia actuación procesal del Estado al desistir de impugnaciones posteriores como la llevada a cabo por medio del recurso de inconstitucionalidad 1188-1987 contra la Ley catalana 9/1987, de 25 de mayo de sucesión intestada, texto anterior al más ambicioso Código de sucesiones de Cataluña, y en la que la representación del Estado parece no observar el principio procesal de *venire contra factum proprium non valet*.

Sostiene en definitiva que la doctrina jurisprudencial del TC (53) sobre el alcance de las «facultades de conservación, modificación y desarrollo», permite concluir la existencia de conexión suficiente en la Compilación de Derecho civil de 1973 para que, en ejercicio de su competencia en legislación civil, el legislador foral incorpore en la Ley Foral 14/2007 la adquisición de los bienes vacantes inmuebles y de los muebles derrelictos (54). Concretamente se realiza la conexión del art. 15 de la Ley Foral 14/2007 con una tradición foral en materia de sucesión intestada, en la que se contemplaba los llamamientos a heredar a la Diputación foral en defecto de parientes y que permiten en el marco de las competencias forales dictar un precepto como el contemplado.

En el recurso del que trae causa la STC 41/2018 la representación del Gobierno de Aragón entiende que de la lectura del art. 149.1.8 CE se deduce que existen competencias de Derecho civil exclusivas del Estado, pero con una delimitación negativa; es decir, fuera de las limitaciones fijadas en la Constitución, entre las que no se encuentra la adquisición (modos de adquirir la propiedad) de los bienes mostrencos.

Sostiene que, una vez justificada la naturaleza civil de la legislación sobre bienes mostrencos, pueden ser objeto de desarrollo por parte de las Comunidades Autónomas que cuenten con Derecho civil propio, como es el caso de Aragón.

Además, defiende el representante de la institución aragonesa que existe una conexión directa e inmediata entre el Derecho Civil foral aragonés y la adquisición de bienes vacantes, al haberse permitido que Aragón regulase la sucesión intestada sin objeción alguna por parte del Estado cuando la misma afecta a inmuebles carentes de dueño (55).

Se señala que en Aragón, desde antiguo, la regulación de los bienes abintestato era la misma que para los bienes mostrencos, de modo que en defecto de

(53) Se citan las SSTC 121/1992, de 28 de septiembre; 181/1992, de 16 de noviembre; 88/1993, de 12 de marzo, o 156/1993, de 6 de mayo).

(54) Esta previsión se recoge en los Arts. 136 y art. 136 bis de la Compilación de Derecho civil. Además se recuerda que Navarra defendió, con arreglo a su tradición foral, que los bienes adjudicados al fisco en Navarra siempre fueron atribuidos a su Diputación Foral, de modo que antes de la entrada en vigor del Fuero Nuevo, Navarra litigó en defensa de la competencia sobre adquisición de bienes vacantes (cfr. STS de 21 de junio de 1955, y la *communis opinio* de la doctrina foral y civil). De ello deriva que con posterioridad a la aprobación del Fuero Nuevo, la Comunidad Foral tiene reconocida en la legislación foral civil preferencia en los llamamientos de herencias legales frente al Estado para apropiarse de los bienes mostrencos.

(55) Se analiza la evolución de la regulación de los bienes mostrencos y se concluye que debe ajustarse a la estructura actual de nuestro Estado y al sistema de distribución de competencias establecido en la Constitución Española, que es precisamente lo que hace actualmente la Ley 33/2003 en su artículo 17, cuando declara este precepto de aplicación general.

heredero quien adquiriría los bienes era el Rey o el fisco. En resumen, se sostiene que si la sucesión intestada a favor de la Comunidad Autónoma de Aragón es constitucional, en desarrollo del propio Derecho Civil foral debe entenderse igualmente constitucional la adquisición de bienes inmuebles derivada de la concentración parcelaria, ya que ambas normas se dictan al amparo de la competencia exclusiva en materia civil, ambas recaen sobre bienes inmuebles vacantes, cuya regulación desde antiguo se ha realizado de manera conjunta y, a mayor abundamiento, lo permite la propia ley estatal (56).

En el mismo sentido, la representación de las Cortes de Aragón considera, citando al propio TC, que la CE al amparar la competencia también exclusiva de algunas Comunidades Autónomas en materia civil permite que los Derechos civiles especiales o forales preexistentes al texto constitucional puedan ser objeto de «una acción legislativa que haga posible su crecimiento orgánico y reconoce, de este modo, no sólo la historicidad y la actual vigencia, sino también la vitalidad hacia el futuro, de tales ordenamientos preconstitucionales» (STC 88/1983, de 12 de marzo, FJ 3).

Argumenta igualmente que tras la entrada en vigor de la Constitución de 1978 los Derechos civiles, forales o especiales existentes en algunas Comunidades Autónomas son el Derecho común de vigencia prioritaria en sus respectivos ámbitos territoriales de aplicación, desplazando así a la legislación civil del Estado. Además, reitera el argumento de que la materia referente al destino y atribución de los bienes vacantes no es una de las materias reservadas «en todo caso» a la competencia exclusiva del Estado, ex artículo 149.1.8 CE, sino una competencia concurrente y, por ello mismo, una materia abierta, en principio, a que tanto el Estado como las Comunidades Autónomas con Derecho civil propio puedan ejercer respecto de ella sus respectivas competencias legislativas.

Vincula, por otro lado, la competencia para el desarrollo del Derecho civil con la capacidad de las Comunidades Autónomas para elaborar sus propias políticas públicas en materias de su competencia. Y pone por ejemplo, la materia de concentración parcelaria, en la que se atribuye a la Comunidad Autónoma la titularidad de las fincas de desconocidos procedentes de procesos de concentración parcelaria.

Se redunda en la idea de que el desarrollo de los Derechos civiles forales o especiales no tiene por qué vincularse de manera rígida al contenido de las antiguas compilaciones o de otras normas del respectivo ordenamiento autonómico, pudiendo las Comunidades Autónomas con competencia en materia de legislación civil llevar a cabo una ordenación legislativa de ámbitos hasta entonces no normados por aquellos Derechos, en la medida en que se trate

(56) Disposición final segunda de la Ley 33/2003.

de «instituciones conexas» con las ya previstas y legislar así, por tanto, sobre materias que guarden una relación de «conexión suficiente» con institutos jurídicos ya disciplinados en el respectivo ordenamiento civil propio.

Y se vuelve a insistir en que la sucesión legal a favor de la Comunidad Autónoma de Aragón en defecto de parientes y del cónyuge del causante, recogida en los artículos 535 y 536 del Código del Derecho foral de Aragón, guarda una conexión directa, inmediata y suficiente con la materia controvertida (57).

También la doctrina se ha pronunciado al respecto. En este sentido, sostiene LÓPEZ RAMÓN que los datos históricos permiten considerar que la atribución al Estado de los derechos sucesorios se produjo generalmente conforme al respectivo régimen foral de llamamientos, de modo que al constituirse las Comunidades Autónomas, era lógico que tales derechos terminaran siendo atribuidos a éstas en los diversos ordenamientos forales. Asimismo, entiende razonable que se produjera la extensión de los planteamientos forales sobre la sucesión legal a los restantes modos de adquisición por ministerio de la ley. Además, considera el autor que las *competencias autonómicas en materias como la agricultura, los montes o el urbanismo proporcionan mayor cercanía a las masas de bienes de donde habitualmente proceden los inmuebles vacantes* (58).

Asimismo, LACRUZ MANTECÓN sostiene que la adquisición de las herencias sin heredero ha sido una modificación tolerada por el Estado, lo que contradice en cierto modo el origen común que tienen los bienes sin dueño (59).

2. La posición del Tribunal Constitucional

Si bien en ambas sentencias el TC acoge la misma doctrina, resulta de interés diferenciar algunos aspectos concretos en cada una de ellas, por lo que se hará una exégesis diferenciada.

En la STC 40/2018, entiende que la constitucionalidad de los preceptos cuestionados depende de si la competencia asumida por la Comunidad Foral Navarra le permite regular los bienes inmuebles vacantes y los saldos en cuenta corriente y depósitos abandonados. Desde esta perspectiva, entiende irrelevante que la regulación autonómica contradiga o no los arts. 17 y 18 de la Ley 33/2003 (STC 156/1993, de 6 de mayo, FJ 6), porque si la Comunidad Foral careciera de competencia no podría regular este tipo de bienes aunque el Estado tampoco lo hubiera hecho. Por el contrario, si en efecto ostentara tal competencia, los arts. 17 y 18 de la Ley 33/2003 no serían aplicables en la

(57) Vid. sobre esta conexión las referencias a las normas de Derecho aragonés MARTÍNEZ MARTÍNEZ (2000: p. 308 y ss.).

(58) LOPEZ RAMÓN (2012: p. 118 y 119).

(59) LACRUZ MANTECÓN (2017: p. 131 y ss.).

Comunidad Foral de Navarra. En consecuencia, asume la posibilidad de desplazar la aplicación de la legislación estatal en el caso de que la Comunidad foral navarra tuviera competencia para regular los citados bienes.

Antes de entrar a analizar la competencia que asiste a la Comunidad Foral de Navarra para regular los bienes vacantes el TC realiza una puntualización y se pronuncia sobre la aplicación temporal del art.15 de la Ley cuestionada que incluye en el ámbito de aplicación los inmuebles que queden vacantes con posterioridad a su entrada en vigor, por lo que entiende que afectará a los escasos supuestos en que el propietario renuncie a la propiedad, o se creen ex novo siempre que su propiedad no corresponda al Estado en aplicación de otro título más específico (así, por ejemplo, la definición de los bienes del demanio natural). Este mismo argumento se traslada al artículo 16 en relación a los depósitos abandonados.

En relación a la invocación de la Disposición Adicional Primera por parte del representante de la Comunidad foral Navarra el TC manifiesta que la CE garantiza en los dos apartados de dicha Disposición la propia existencia de un régimen foral, pero no de todos y cada uno de los derechos que históricamente lo hayan integrado. Recuerda su doctrina ya consolidada sobre el particular y que entiende aplicable a la Comunidad Foral Navarra (60), en virtud de la cual, el segundo párrafo de la Disposición Adicional Primera de la CE posibilita la actualización general de dicho régimen foral y permite que las Comunidades con régimen jurídico civil propio o especial puedan mantener competencias que históricamente les hubieran correspondido; ahora bien, señala que dichas competencias deberán ser asumidas mediante la norma estatutaria (61) y Navarra ha realizado esta asunción en la LORAFNA.

En consecuencia, *la asunción estatutaria de una determinada competencia puede suponer el reconocimiento y la actualización de derechos históricos (STC 140/1990, de 20 de septiembre, FJ 3), pero sin que dichos derechos puedan considerarse, por sí mismos, títulos competenciales autónomos de los que quepa deducir competencias (STC 123/1984, de 18 de diciembre, FJ 3). Por consiguiente, una vez asumidas, «el respectivo Estatuto deviene el elemento decisivo de la actualización de los derechos históricos» (STC 140/1990, FJ 3), de manera que es esta norma, como integrante del bloque de la constitucionalidad (art. 28 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional), la que, junto a las demás previstas en la Constitución, delimita el ámbito competencial de la Comunidad Foral (62).*

(60) STC 208/2012, de 14 de noviembre, FJ 4°.

(61) STC 140/1990, de 20 de septiembre, FJ 3°.

(62) FJ 5°.

Sostiene que aunque el art. 48 LORAFNA atribuya a la Comunidad Foral de Navarra competencia exclusiva para conservar, modificar y desarrollar su derecho foral y el artículo 45.6 LORAFNA establezca una reserva de ley a favor de la propia Comunidad Foral para regular el patrimonio de Navarra, su administración, defensa y conservación, ello no le otorga, desde la óptica de la legislación civil, mayor competencia material *que la de legislar sobre aquellas instituciones que aparezcan recogidas en su Fuero Nuevo o tengan conexión con ellas*.

A partir de aquí pasa a determinar el alcance de la competencia que el artículo 48.2 LORAFNA atribuye a la Comunidad Foral mediante la aplicación de la consolidada doctrina constitucional sobre el significado de la expresión «desarrollo» del Derecho civil foral o especial a que se refiere el artículo 149.1.8 CE para resolver si dentro de la competencia de la Comunidad Foral de Navarra en materia de derecho civil, está o no incluida la competencia para regular el destino o atribución de los bienes vacantes sitios en el territorio, al tratarse de una Comunidad Autónoma con Derecho civil propio.

Se remite a la STC 88/1993, de 12 de marzo, concretamente al FJ 1, en relación a los conceptos de «conservación, modificación y desarrollo», y trae a colación la doctrina en virtud de la cual el sentido de la reserva de determinadas regulaciones «en todo caso», es delimitar un ámbito dentro del cual nunca podrá estimarse subsistente ni susceptible, por tanto, de conservación, modificación o desarrollo, Derecho civil especial o foral alguno, ello sin perjuicio, claro está, de lo que en el último inciso del art. 149.1.8 CE se dispone en orden a la determinación de las fuentes del Derecho.

Se invoca asimismo la STC 88/1993 en relación al concepto de ‘desarrollo’ de los derechos civiles forales o especiales y admite que las Comunidades Autónomas dotadas de Derecho civil foral o especial puedan regular instituciones conexas con las ya reguladas en la Compilación en el marco de *una actualización o innovación de los contenidos de ésta según los principios informadores peculiares del Derecho foral*.

Ahora bien, el propio Tribunal indica que la competencia legislativa civil no resulta ilimitada *ratione materiae* (63) e invoca la STC 95/2017 en la que el TC ha subrayado que el concepto de «desarrollo» del Derecho civil propio comprende la disciplina de instituciones civiles no preexistentes, *siempre y cuando pueda apreciarse alguna conexión con aquel Derecho*, criterio de la conexión o conexidad que se puede verificar respecto de otra institución que ya formase parte del mismo o en relación a los principios jurídicos que lo informan (64).

(63) Esta doctrina fue posteriormente reiterado en la STC 31/2010, de 28 de junio, FJ 76.

(64) FJ 4.

Tras exponer la doctrina recogida en las citadas sentencias, se entra a analizar si existe base suficiente en las instituciones recogidas por el Fuero Nuevo de Navarra que permitan comprobar que la regulación de los bienes vacantes efectuada en la ley impugnada supone una actualización o innovación de los contenidos ya preexistentes (65).

Tras dar cuenta de la evolución normativa en materia de bienes inmuebles vacantes y de depósitos y saldos, se subraya que el propósito del legislador navarro de 2007 no ha sido el de recuperar antiguas tradiciones jurídicas, Fueros o normas del Derecho romano (art. 1 del Fuero Nuevo) sobre la atribución de los vacantes, lo que entraría en el ámbito de la «conservación de los derechos civiles forales o especiales» del artículo 149.1.8 CE (66) sino «desarrollar» esta figura jurídica, pues la Compilación de Derecho civil de 1973 ya regulaba los llamados abintestatos o, lo que es lo mismo, la sucesión intestada a favor de la Comunidad Foral (ley 304, apartado séptimo), algo que, por cierto, ya había acometido con la promulgación de la anterior Ley Foral 17/1985, de patrimonio.

El TC estima que si se analiza el contenido del Fuero Nuevo se observa la concurrencia de conexión suficiente entre las figuras de los inmuebles vacantes y depósitos y saldos abandonados con *los vacantes abintestatos*, porque parte de considerar que pertenecen a una misma clase o institución, que es la *de los bienes abandonados y sin dueño conocido, que, paralelamente, se proyectan sobre un instituto propio del derecho civil foral navarro como son los «bienes» y, en particular, la propiedad y la posesión de las cosas regulados en la Compilación del Derecho civil Foral de Navarra*. Existe, por tanto, para el TC, relación entre la atribución de los bienes mostrencos y el Derecho propio de Navarra que legitima su regulación por los preceptos impugnados y que se trata de una norma que se incardina en su Derecho patrimonial.

Como prueba de lo afirmado, repara en que la actual Compilación navarra ordena los bienes (libro tercero del Fuero Nuevo) y la propiedad y posesión de las cosas (título I del libro tercero del Fuero Nuevo) y, en particular la adquisición de la propiedad (ley 355 del Fuero Nuevo) y la usucapión (leyes 356 del Fuero Nuevo y siguientes), incluso respecto de los bienes de las

(65) Se trae a colación la STC 88/1993, de 12 de marzo, a la que ya se ha hecho referencia, donde se discutió la competencia que asistía a la Comunidad Autónoma de Aragón para la completa regulación del régimen de la filiación adoptiva. En aquél caso, aunque no existía en la Compilación aragonesa referencia al instituto de la adopción, la conexión se realizó con la regulación del derecho de familia y las sucesiones por causa de muerte en cuanto que se refería a los hijos y descendientes. Asimismo, la STC 156/1993, de 3 de mayo, consideró que la Comunidad Autónoma de Baleares tenía competencia para regular los testigos en el testamento notarial, pues tenía reguladas las sucesiones testadas (FJ 6).

(66) SSTC 88/1993, de 12 de marzo y 121/1992, de 28 de septiembre.

entidades públicas (ley 358 del Fuero Nuevo). Destaca, especialmente, la ley 355 del Fuero Nuevo que admite, entre los modos de adquirir la propiedad, la adquisición por disposición de la ley. Por ello, argumenta el TC, si el Fuero Nuevo *regula, con carácter general, los modos de adquirir la propiedad, no pueden tacharse de inconexos aquellos preceptos forales que desarrollan dicha previsión, aunque la innoven parcialmente.*

Así, el TC concluye que existen dos clases de bienes vacantes, los que no tienen dueño conocido y los que aun teniéndolo dejan de tenerlo por haber fallecido su titular sin herederos testamentarios o intestados. Estos últimos serían los regulados por la Compilación navarra lo que implicaría una conexión con los bienes que no tienen dueño conocido y justificaría la competencia en materia civil, de acuerdo con la doctrina de la conexidad. Para el TC no se crea una nueva institución sino se desarrolla la ya existente, y el legislador navarro posee competencia para ello

La misma argumentación resulta trasladable según el TC a la adquisición de los depósitos y saldos contenida en el art.16 de la Ley Foral 14/2007.

En la STC 41/2018, en relación con disposición adicional sexta de la Ley 5/2011, de 10 de marzo, del patrimonio de Aragón y la disposición adicional sexta del texto refundido de la Ley de patrimonio de Aragón, aprobado por Decreto Legislativo 4/2013, de 17 de diciembre, se vuelve a retomar el criterio de la conexión al entender que la conexión es la garantía del ordenamiento jurídico y la *ratio* de la singularidad civil que se introduce en el primer inciso del artículo 149.1.8 CE. De esta forma se reproduce prácticamente la doctrina de la STC 40/2108.

Así, el TC vuelve a aplicar la doctrina constitucional sobre el significado de la expresión «desarrollo» del Derecho civil foral a que se refiere el art.149.1.8 CE, al entender que sólo así se puede determinar si dentro de la competencia de la Comunidad Autónoma aragonesa en materia de Derecho civil está o no incluida la de regular el destino o atribución de los bienes vacantes resultantes de una operación de concentración parcelaria sitios en su territorio.

Recuerda el TC que la noción de «desarrollo» permite una ordenación legislativa de ámbitos hasta entonces no normados por aquel Derecho, pues lo contrario llevaría a la inadmisibile identificación de tal concepto con el más restringido de 'modificación' (67), y permite regular materias que, *aun ausentes del texto originario de la compilación, guarden una relación de conexión suficiente con institutos ya disciplinados en aquella o en otras normas integrantes del propio ordenamiento civil.*

(67) Trae a colación lo manifestado en las SSTC 133/2017, FJ 4 y 88/1993, FJ 3.

A partir de aquí pasa a dilucidar si la regulación impugnada puede ser considerada un «desarrollo» de alguna de las instituciones civiles recogidas en la Compilación de Derecho civil de 1967 y en el actual Código de Derecho foral de Aragón, aprobado por Decreto Legislativo 1/2011, de 22 de marzo, o tiene conexión con ellas. Señala el TC que es indiscutible que la sucesión en defecto de parientes y cónyuge se encontraba recogida en el Derecho civil aragonés compilado con anterioridad a la promulgación de la Constitución; concretamente se incluía en la Compilación de Derecho civil aragonés de 1967 al regular el régimen jurídico de los llamados «abintestatos», o lo que es lo mismo, la sucesión intestada a favor de la Comunidad Autónoma y esa regulación está ahora prevista en los artículos 535 y 536 del referido Código (68).

En consecuencia, para que las dos disposiciones objeto del proceso fueran conformes con el orden competencial sería necesaria la existencia de una conexión de la que derive una innegable relación entre el Derecho propio de Aragón relativo al régimen de la sucesión intestada con la atribución de los inmuebles vacantes resultantes de las operaciones de concentración parcelaria. El TC aprecia dicha conexión basándose en las razones expuestas en STC 40/2018, al entender que las disposiciones impugnadas tienen un contenido materialmente similar.

Ahora bien, la concurrencia de conexión no es pacífica en el seno del TC, y tal y como antes ha sido indicado, ambas sentencias cuentan con el voto particular de cinco magistrados.

3. El voto particular

El voto particular que formula el Magistrado González-Trevijano Sánchez respecto de la Sentencia dictada en los recursos de inconstitucionalidad acumulados núms. 6868-2011 y 2037-2014, al que se adhieren los Magistrados Ollero Tassara, Narváez Rodríguez, Alfredo Montoya Melgar y Enríquez Sancho, pone de relieve una falta de consenso en torno a la existencia de

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

la necesaria relación entre la atribución de los bienes inmuebles vacantes y el derecho propio de Navarra o Aragón que legitime constitucionalmente la regulación que se contiene en las normas impugnadas.

La controversia gira en torno a la existencia de una conexión directa e inmediata entre el Derecho foral aragonés y navarro y la adquisición de bienes vacantes. A juicio del voto particular, formulado en relación a la STC 41/2018 e incorporado por referencia argumental también a la STC 40/2018, la doctrina del TC exige que para que ese desarrollo sea constitucionalmente admisible ha de ser posible apreciar una conexión entre la concreta regulación de que se trate y una institución civil preexistente en el Derecho foral.

La argumentación expuesta en el mismo cuestiona la orientación sostenida en la Sentencia y considera que no cabe apreciar la concurrencia de la necesaria conexión que exige la doctrina constitucional entre la sucesión intestada a favor tanto de la Comunidad foral navarra como de la Comunidad Autónoma de Aragón.

El voto particular considera que se trata de instituciones de diferente naturaleza y que se desenvuelven en contextos distintos: *la sucesión abintestato es una institución típica del derecho sucesorio según la cual, a falta de voluntad manifestada en testamento, es la norma la que dispone los sucesivos llamamientos en favor de los herederos del causante, dado que éste falleció sin disponer lo oportuno sobre sus bienes; estima que se configura a un criterio ordenador de la sucesión que trata de responder a la ausencia de un testamento válido que recoja la voluntad del causante. Se produce, por tanto, por la ausencia, ineficacia o insuficiencia de testamento de la persona que ha fallecido o como consecuencia de la falta de decisión del titular respecto al destino de todos o alguno de sus bienes.*

En cambio, la atribución de los bienes inmuebles vacantes se relaciona con su condición de abandonados, esto es, que carecen de dueño porque no lo han tenido nunca o por el abandono o renuncia de su anterior propietario. El inmueble carece de dueño conocido, y según el voto particular, esta situación pone en marcha la adquisición legal del dominio por el Estado y su posterior incorporación a su patrimonio. Se trata, por tanto, de una cuestión relacionada con *la atribución legal de la titularidad como parte del régimen jurídico de este tipo de bienes, los inmuebles vacantes.*

Por ello, estima que se trata de instituciones diferentes, porque no es factible equiparar la situación de un bien que no tiene dueño, porque no es posible saber a quién pertenece o porque se ha abandonado o renunciado a su titularidad, con la de un bien que sí lo tiene, pero respecto al que su titular no ha hecho ninguna previsión para el caso de muerte, falleciendo sin tomar decisión alguna acerca de las personas llamadas a la sucesión.

Como segundo argumento en defensa de tal tesis discrepante señala que también es diferente la razón por la que la titularidad del bien se atribuye al Estado. Concretamente se argumenta que en el caso de la sucesión abintestato la razón es *el silencio del propietario respecto al destino del inmueble*. Silencio provocado, bien por su muerte intestada sin parientes con derecho a suceder, bien debido a la falta de decisión sobre el inmueble en concreto. Sin embargo, en los inmuebles vacantes, *la causa es que no se sabe quién es el dueño*. Eso hace, según el voto discrepante, que *el presupuesto de hecho* que determina la aplicación de las normas sea diferente: en el caso de la sucesión abintestato implica el fallecimiento del titular y que no haya dispuesto nada sobre los herederos o acerca del destino del bien. En los bienes inmuebles sin dueño conocido, se exige la vacancia inmobiliaria, tanto jurídica como de hecho, esto es, la mera inexistencia de titular.

En cuanto al título de la atribución, se entiende que en los bienes abintestato, el título deriva de la condición legal de heredero de la que goza la Comunidad Autónoma conforme a sus disposiciones de derecho civil foral. *La adquisición en este caso no es automática por ministerio de la ley, como sucede en los bienes inmuebles vacantes, sino con carácter derivativo y en virtud de un título de naturaleza privada: la condición de heredero que la norma atribuye al poder público.*

Por tanto, en los bienes abintestato, la razón de su atribución a la Comunidad Autónoma deriva de su llamada a la sucesión en calidad de heredera. No hay una expresa decisión del legislador respecto a la titularidad del bien. Sin embargo, entiende que esa decisión sí se da en el caso de los inmuebles vacantes cuando se asignan al Estado. Alude a la misma distinción entre atribución de bienes *ope legis* y en virtud de la condición de heredero de la Ley 33/2003 que regula en lugares distintos la atribución al Estado por voluntad de la ley de los bienes que no tienen dueño conocido y la condición de heredera de la Administración general del Estado conforme a las disposiciones del Código civil (69).

Finalmente, como último argumento sostiene que desde la perspectiva de la finalidad de las normas tampoco cabe apreciar coincidencia entre ellas.

(69) Asimismo, DEL POZO SIERRA (2013:pp. 331 y ss.) sostiene que no concurre identidad en el fundamento de los dos posibles títulos de adquisición. El Estado como heredero que es actúa como un sujeto de Derecho Privado. La atribución de la condición de heredero al Estado supone un auténtico derecho hereditario donde su posición es de sujeto de Derecho Privado con los mismos derechos y obligaciones que los demás herederos, presentando particularidades tales como el beneficio de inventario por ministerio de la Ley, la posibilidad discutida de repudiar la herencia o la distribución de la herencia que no queda a libre disposición de la Administración heredera. Condición de heredero, ya sea estatal o autonómico, que sí entra dentro del ámbito competencial de aquellas Comunidades Autónomas con Derecho Civil propio.

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

En conclusión, el voto particular señala que al no ser posible identificar la conexión entre bienes abintestato y bienes inmuebles vacantes, no debiera haberse considerado como desarrollo de su Derecho civil propio la previsión legal que atribuye tanto a Navarra como a Aragón dichos bienes inmuebles.

IV. CONCLUSIONES

Las STC 40/2018 y 41/2018 predicen la naturaleza civil de la norma estatal que regula la atribución al Estado de los bienes vacantes, y se plantean si las Comunidades Autónomas con Derecho civil propio (Navarra y Aragón), pueden establecer una regulación similar a la estatal en beneficio de la Comunidad Autónoma.

Ubicado el debate en el título competencial de «legislación civil» previsto en el art. 149.1.8 CE las dos sentencias analizadas vuelven a mostrar la complejidad del irresuelto dilema interpretativo acerca del término «desarrollo» contenido en el referido precepto de la Constitución, referido en particular a la delimitación de la proyección y alcance de dicha competencia autonómica en relación a los derechos civiles forales o especiales «allí donde existan».

La reflexión principal que cabe inferir del análisis de las sentencias 40 y 41/2018 y del voto particular (que proyecta su operatividad sobre ambas sentencias) es que una vez más se aprecia la complejidad que plantea esa labor de obligada individualización en cada caso del grado de «conexidad» apreciable para valorar si el desarrollo normativo realizado por el legislador autonómico deviene o no acorde a las exigencias del precepto Constitucional.

En los dos supuestos planteados en las referidas sentencias el TC aprecia la existencia de la necesaria relación entre la atribución de los bienes inmuebles vacantes y el derecho propio de Navarra o Aragón, conexión o conexidad que a juicio de la mayoría del tribunal legitima constitucionalmente la regulación que se contiene en las normas impugnadas.

La cuestión troncal y determinante para resolver el juicio de constitucionalidad radica en apreciar la existencia de una conexión directa e inmediata entre el Derecho foral aragonés y navarro y la adquisición de bienes vacantes; concretamente se trata de dilucidar si se permite o no a la Comunidad Autónoma de Aragón y a la Comunidad Foral Navarra adquirir la propiedad de los bienes inmuebles carentes de dueño.

La calificación de las instituciones jurídicas analizadas (por un lado la relativa a los bienes mostrencos y por otro la sucesión *ab intestato*) como integrantes de una misma categoría de «modos o formas de adquisición de la propiedad» es en este supuesto la clave para valorar en la sentencia la constitucionalidad de los preceptos impugnados, frente a la valoración discrepante contenida en el voto particular, discrepancia derivada de tal labor previa de calificación realizada por la mayoría del Pleno.

En efecto, tanto las dos sentencias como el voto particular, formulado en relación a la STC 41/2018 e incorporado por referencia argumental también a la STC 40/2018, coinciden en señalar con acierto técnico que la doctrina del TC exige que para que ese desarrollo sea constitucionalmente admisible ha de ser posible apreciar una conexión entre la concreta regulación de que se trate y una institución civil preexistente en el Derecho foral.

Pero tras esta premisa de partida compartida en una y otra reflexión jurídico-constitucional, el disenso interpretativo emerge una vez más a la hora de concretar qué ha de entenderse por tal conexión o conexidad. La argumentación expuesta en el voto particular cuestiona la orientación sostenida en la Sentencia y considera que no cabe apreciar la concurrencia de la necesaria conexión que exige la doctrina constitucional entre la atribución por ley de bienes vacantes y la sucesión intestada a favor tanto de la Comunidad foral navarra como de la Comunidad Autónoma de Aragón. En particular considera que se trata de instituciones de diferente naturaleza y que se desenvuelven en contextos distintos.

Analizados los precedentes jurisprudenciales del propio TC ambas posturas interpretativas aportan argumentos coherentes y bien fundados para llegar a resultados contrarios. Una vez más la clave radica en cómo resolver la incógnita derivada del recurso al concepto jurídico indeterminado «conexidad». El resultado de esta indefinición es la existencia de un importante grado de inseguridad jurídica no mitigado tras veinticinco años de litigios ante el TC (la primera sentencia que acuñó tal exigencia de conexidad vinculada a la noción de desarrollo, y que no está expresamente prevista en el tenor del art. 149.1.8 CE, proviene del año 1993, STC 88/1993).

Cada vez que el TC se ha visto en la necesidad de precisar la extensión y límites de la noción de «desarrollo», el TC ha elaborado una respuesta interpretativa «ad hoc»; es decir, el TC ha tenido que construir en cada supuesto

una argumentación específica que, pese al alto rigor técnico (como ocurre en las dos resoluciones y el voto particular ahora analizados) de los cánones hermenéuticos empleados para argumentar la constitucionalidad o inconstitucionalidad de los preceptos impugnados, no logra sin embargo, aportar pautas que permitan realizar una necesaria prospección jurídica por parte de los respectivos legisladores autonómicos.

Cuando se alude en el art. 149.1.8 CE a la noción de «desarrollo» del derecho civil propio, el TC ha dejado claro en su dilatado desarrollo jurisprudencial sobre el término que éste permite una ordenación legislativa de ámbitos hasta entonces no normados por aquel Derecho. Lo contrario llevaría a la identificación de tal concepto («desarrollo») con el más restringido de «modificación». El «desarrollo» de los Derechos civiles forales o especiales enuncia, pues, una competencia autonómica en la materia que no debe vincularse rígidamente al contenido actual de la Compilación u otras normas de su ordenamiento.

Cabe, pues, que las Comunidades Autónomas dotadas de Derecho civil foral o especial regulen instituciones conexas con las ya reguladas en la Compilación dentro de una actualización o innovación de los contenidos de ésta según los principios informadores peculiares del Derecho foral.

Ello no significa que quepa hablar de una competencia legislativa civil ilimitada *ratione materiae* abierta a la plena disponibilidad de las Comunidades Autónomas con Derecho Civil foral o especial propio, ya que ello que pugnaría con lo dispuesto en el artículo 149.1.8 CE.

Si se analiza el *iter* seguido por las diferentes sentencias del TC que han abordado esta cuestión cabe apreciar una ausencia de criterio claro y uniforme para resolver los diferentes supuestos planteados en materia de legislación civil. La gran cuestión radica en tratar de precisar si ese sistema interpretativo acuñado por el TC se basa en que tal conexión con las materias contenidas en las antiguas compilaciones debe ser considerada como orgánica, es decir, referida al conjunto del ordenamiento a comparar o si por el contrario ha de quedar referida a una concreta institución civil.

Y lo cierto es que analizada la suma de decisiones del TC desde 1993 hasta las dos últimas objeto ahora de esta reflexión doctrinal, no cabe apreciar una respuesta clara a la anterior cuestión formulada.

El término desarrollo posibilita una evolución normativa más allá de la mera conservación o de la modificación puntual; ahora bien, ¿qué nivel de conexidad debe estimarse necesaria respecto a la antigua realidad normativa existente para valorar su constitucionalidad?, ¿qué ha de entenderse cuando se alude, como lo ha hecho el TC en anteriores decisiones como las SSTC 88/1993 y 156/1993, al referirse a crecimiento de tales Derechos civiles

especiales de acuerdo con los «principios informadores peculiares del Derecho foral»?

Si se aceptara que los Derechos civiles forales o especiales no pueden ser concebidos como una serie de normas e instituciones aisladas y asistemáticas, sino como un sistema normativo dotado de la sistematización y conexión interna propias de un ordenamiento que tiene además constitucionalmente reconocida la posibilidad de determinar sus específicas fuentes de producción normativa, se aportaría un mayor grado de seguridad jurídica, en los términos del propio art.9.3 CE.

El TC no plantea soluciones apriorísticas que permitan una solución general a tales cuestiones, quizás porque la determinación de la existencia de una efectiva conexión forme parte de la interpretación constitucional, es decir, de aquélla que supone la valoración de la adecuación del concreto contenido de la norma analizada a las previsiones del art. 149.1.8° CE.

V. BIBLIOGRAFÍA

- ÁLVAREZ GONZÁLEZ, Santiago: «Derecho internacional privado europeo, plurilegislación civil española y Derecho interregional (o ¿para quién legisla el legislador autonómico de Derecho Civil?)», *Dereito*, vol. 15, nº 1, 2006, pp. 263-285.
- CHINCHILLA MARÍN, Carmen: *Bienes patrimoniales del Estado (Concepto y formas de adquisición por atribución de ley)*, Marcial Pons, 2001, 291 pp.
- Adquisición de bienes y derechos», en *Comentarios a la Ley 33/2003 del Patrimonio de las AAPP*, coord. C. Chinchilla, Thomson-Civitas, Madrid, 2004, 1064 pp.
- COCA PAYERAS, Miguel: «Conservación, modificación y desarrollo del Derecho Civil propio en la doctrina del TC (SSTC 88, 156 y 226 de 1993)», *Revista Jurídica de Catalunya*, 1994-2, pp. 435-442.
- DEL POZO SIERRA, Belen: *La compatibilidad jurídica entre el Derecho del Estado en la sucesión intestada y como titular de bienes vacantes*, Ed. Dykinson, Madrid, 2013, 347 pp.
- DOMÍNGUEZ LUELMO, Andrés: «La adquisición de inmuebles vacantes por el Estado en la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del patrimonio de las Administraciones públicas», *El consultor inmobiliario*, nº 63, dic. 2005, 30 pp.
- GARCÍA CANTERO, Gabriel: «La adquisición de inmuebles vacantes por el Estado», en *RAP*, núm. 47, 1965, 70 pp.

- GONZÁLEZ CAMPOS, Julio Diego: «Diversification, Spécialisation, Flexibilisation et matérialisation des règles de Droit international Privé. Cours Général», *R.des C.*, t. 287, 2002, 426 pp.
- M.HERRERO DE MIÑÓN, M.: «Los Derechos Forales como Derechos Históricos», *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº52, enero/abril 1998.
- LACRUZ MANTECÓN, Miguel L.: «Bienes sin dueño: mostrencos y abintestatos en la nueva Ley de Patrimonio aragonesa», en esta REVISTA, núm. 39-40, Zaragoza, 2012, 40 pp.
- *La sucesión legal del Estado*, Ed. Reus, Madrid, 2017, 267 pp.
- LASARTE ÁLVAREZ, Carlos: *Autonomías y Derecho Privado en la Constitución española*, Madrid, 1980, 153 pp.
- LÓPEZ RAMÓN, Fernando: *Sistema Jurídico de los Bienes públicos*, Civitas, 2012, 318 pp.
- MARTÍNEZ MARTÍNEZ, María: *La sucesión legal en el Derecho civil aragonés*, El Justicia de Aragón, Zaragoza, 2000, vol. 1º, 330 pp.
- MOREU BALLONGA, José Luis: «Sentencia de 21 de marzo de 2000», *Cuadernos Civitas de Jurisprudencia Civil*, nº 54, 2000, 1029-1075 pp.
- PUIG FERRIOL, Luis, y ROCA I TRÍAS, Encarna: *Instituciones del Dret Civil de Catalunya*, Barcelona, 1988, v. 1. Part general, obligacions i contractes, drets reals, 445 pp.
- ZABALO ESCUDERO, María Elena: «El Derecho aplicable a las situaciones privadas internacionales en los ordenamientos plurales», Entre Bruselas y La Haya. Estudios sobre la unificación internacional y regional del Derecho Internacional Privado. Liber Amicorum Alegría Borrás, Madrid, Marcial Pons, 2013, pp. 889-900
- «El nuevo sistema de los conflictos de leyes internos e internacionales: conexiones y divergencias», *Bitácora Millennium DPr.*, marzo de 2016, 17 pp.