

Sección del Tribunal Constitucional

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

9654 *Pleno. Sentencia 95/2017, de 6 de julio de 2017. Recurso de inconstitucionalidad 2465-2016. Interpuesto por el Presidente del Gobierno en relación con diversos preceptos de la Ley del Parlamento de Cataluña 19/2015, de 29 de julio, de incorporación de la propiedad temporal y de la propiedad compartida al libro quinto del Código civil de Cataluña. Competencias sobre derecho civil: constitucionalidad de la regulación autonómica de la propiedad temporal.*

ECLI:ES:TC:2017:95

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

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 2465-2016, promovido por el Presidente del Gobierno contra el artículo 1 y, por conexión, en lo que a la propiedad temporal se refieren, contra las disposiciones adicionales primera, segunda y tercera, así como contra la disposición final de la Ley de la Generalitat de Cataluña 19/2015, de 29 de julio, de incorporación de la propiedad temporal y de la propiedad compartida al libro quinto del Código civil de Cataluña. Ha sido Ponente el Presidente don Juan José González Rivas, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. En virtud del acuerdo de 13 de octubre de 2015 de la subcomisión de seguimiento normativo, prevención y solución de conflictos de la Comisión Bilateral Estado-Generalitat de Cataluña se resolvió «iniciar negociaciones para resolver las discrepancias competenciales suscitadas en relación con el art. 1 de la Ley de la Generalidad de Cataluña 19/2015, de 29 de julio, de incorporación de la propiedad temporal y de la propiedad compartida al Libro Quinto del Código Civil de Cataluña».

Mediante escrito registrado en este Tribunal el día 4 de mayo de 2016, el Abogado del Estado, en nombre del Presidente del Gobierno, interpuso «recurso de inconstitucionalidad contra el artículo 1 y, por conexión, en lo que a la propiedad temporal se refiere, contra las disposiciones adicionales primera, segunda y tercera, así como contra la disposición final de la Ley de la Generalidad de Cataluña 19/2015, de 29 de julio, de incorporación de la propiedad temporal y de la propiedad compartida al Libro Quinto del Código Civil de Cataluña». El Abogado del Estado invocó los artículos 161.2 CE y 30 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), a fin de que se acordase la suspensión del precepto impugnado, y fundó su pretensión en las siguientes razones extractadas:

a) El artículo 1 recurrido introduce un capítulo VII («Propiedad temporal») en el título IV del libro quinto del Código civil de Cataluña. Añade un nuevo artículo 547 que, en

diez apartados, regula el concepto, objeto, régimen jurídico, adquisición y duración, facultades del propietario temporal y del titular sucesivo, así como la inscripción y la extinción de la propiedad temporal. El artículo 547-1 dispone que «el derecho de propiedad temporal confiere a su titular el dominio de un bien durante un plazo cierto y determinado, vencido el cual el dominio hace tránsito al titular sucesivo».

Es, según la demanda, una figura no conocida de propiedad, que no se caracteriza por su objeto sino por el régimen de su titularidad: dos o más propietarios sobre la misma cosa, con todas las facultades y las obligaciones que se predicen del régimen común de la propiedad, pero de manera sucesiva. No consiste en una copropiedad, en que ambos titulares lo fuesen pro indiviso, o bien en mano común distribuyendo su disfrute o su uso por períodos. Es, por el contrario, el mismo derecho dominical y de titularidad singular, no colectiva, que nace de manera sucesiva y lo ostenta un propietario después del otro por el tiempo pactado. Tampoco se trata de una propiedad especial; es decir, de una clase de propiedad que por la singularidad del objeto sobre el que recae requiriese un régimen especial y diverso, sino de una regulación del derecho de propiedad común. No puede ampararse, por ello, en la pretendida regulación de una figura peculiar dentro del concepto técnico de «propiedades especiales», que viniera a reconocerse en el ámbito del derecho foral respectivo, sino que se trata de una regulación autonómica que modula elementos esenciales del régimen general o común del derecho de propiedad, en tanto que altera una de las notas esenciales del mismo cuál es su carácter de derecho indefinido y excluyente de terceros, por lo que, concluye el Abogado del Estado, disciplina un régimen civil diverso del mismo y único derecho real de dominio.

b) Aduce el Abogado del Estado que las instituciones de Derecho civil foral no se han concebido sin el régimen común, del que son complemento y en el que se integran como particularidades; y no como una normativa existente en paralelo. Apunta que la Ley de bases de 11 de mayo de 1888, paso legislativo previo para redactar el Código civil, partiendo del principio recogido en el artículo 5 («las provincias y territorios en que subsiste Derecho foral lo conservarán por ahora en toda su integridad»), dispuso en el artículo 6 que «el Gobierno, oyendo a la Comisión General de Códigos, presentará a las Cortes, en uno o en varios proyectos de ley, los apéndices al Código Civil, en los que se contengan las instituciones forales que conviene conservar en cada una de las provincias o territorios donde hoy existen». Indica también que la misma idea de formar un mismo cuerpo legislativo está presente cuando en 1946 el congreso nacional de Derecho civil, reunido para tratar la cuestión foral, señaló la conveniencia de «elaborar un código general de Derecho civil, que recoja las instituciones del Derecho común y de los Derechos territoriales o forales arraigadas en la conciencia popular»; y cuando, como etapa previa a ese futuro Código general, previó que se promulgaran unas compilaciones de Derecho foral de los diversos territorios para que, tras un periodo de vigencia de dichas compilaciones, fuese posible «hallar un substrato nacional que permita construir doctrinalmente un Código general de derecho civil español».

c) Respecto al reparto competencial en la Constitución vigente, la demanda destaca que el artículo 129 del Estatuto de Autonomía de Cataluña (EAC), que otorga a la Generalitat «competencia exclusiva en materia de derecho civil, con la excepción de las materias que el artículo 149.1.8 CE atribuye en todo caso al Estado», debe leerse a la luz de la STC 31/2010, FJ 76, según la cual tal norma estatutaria «no perjudica en absoluto a la prescripción del primer inciso del art. 149.1.8 CE, pues es evidente que las competencias atribuidas por la Constitución al Estado no precisan de confirmación alguna en los Estatutos de Autonomía (FFJJ 59 y 64). Con mejor propiedad, el Estatuto ha de limitarse a la atribución de competencias a la Comunidad Autónoma respectiva, siendo así que la única que el Estatuto catalán puede atribuir a la Generalitat, en el ámbito de la legislación civil, es la que tenga por objeto la conservación, modificación y desarrollo del Derecho civil de Cataluña, debiendo pues entenderse que “la competencia exclusiva en materia de Derecho civil” se contrae a ese específico objeto, sin extenderse al propio de la “legislación civil” como materia atribuida al Estado, a título de competencia exclusiva, por el primer inciso del art. 149.1.8 CE». Invoca en el mismo sentido la STC 88/1993, de 12 de marzo,

que precisó que la «garantía de la foralidad civil a través de la autonomía política» no consiste en la «intangibilidad o supralegalidad de los Derechos civiles especiales o forales, sino en la previsión de que los Estatutos de las Comunidades Autónomas en cuyo territorio aquellos rigieran a la entrada en vigor de la Constitución puedan atribuir a dichas Comunidades competencia para su conservación, modificación y desarrollo, conceptos éstos que dan positivamente la medida y el límite primero de las competencias así atribuibles y ejercitables» (FJ 1).

Expone, además, que la norma recurrida dice ampararse en la competencia autonómica de desarrollo del derecho foral propio, pues el artículo 149.1.8 CE permite «que los Derechos civiles especiales o forales preexistentes puedan ser objeto no ya de conservación y modificación, sino también 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 88/1993). Puntualiza, sin embargo, que esa lectura de la doctrina constitucional en que se apoya la norma recurrida es sesgada, pues esa misma sentencia matizó acto seguido que «ese crecimiento, con todo, no podrá impulsarse en cualquier dirección ni sobre cualesquiera objetos, pues no cabe aquí olvidar que la posible legislación autonómica en materia civil se ha admitido por la Constitución no en atención a una valoración general y abstracta de lo que pudieran demandar los intereses respectivos (art. 137 CE) de las Comunidades Autónomas, en cuanto tales, sino a fin de garantizar, más bien, determinados Derechos civiles forales o especiales vigentes en ciertos territorios».

Concluye la demanda esta reseña de la doctrina constitucional aludiendo a la STC 40/2014, de 11 de marzo, en la cual se precisó que «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. Lo que no significa, claro está, en consonancia con lo anteriormente expuesto, una competencia legislativa civil ilimitada *ratione materiae* dejada a la disponibilidad de las Comunidades Autónomas, que pugnaría con lo dispuesto en el art. 149.1.8 CE, por lo mismo que no podría reconocer su fundamento en la singularidad civil que la Constitución ha querido, por vía competencial, garantizar».

En suma, a juicio del Abogado del Estado, el artículo 149.1.8 CE no habilita para producir una ampliación abstracta del marco normativo del Derecho civil autonómico ni para calificar de desarrollo legislativo lo que en realidad es regular *ex novo* una materia no previamente sometida ni conectada al Derecho foral o especial, como es el caso de la ordenación por la ley catalana 19/2015 de la llamada «propiedad temporal».

d) Señala el Abogado del Estado que el preámbulo de la Ley autonómica 19/2015 trata de justificar la conexión histórica con figuras reguladas en la compilación de Derecho civil de Cataluña de 21 de julio de 1960 (la sustitución fideicomisaria sometida a plazo o condición; la donación con cláusula de reversión; el derecho de superficie; el empenyament o venta a carta de gracia; y los censos como propiedad dividida susceptible de duración temporal si se pacta). Ahora bien, continúa, no basta con mencionar ciertas figuras de derecho foral; es preciso que la conexión institucional se evidencie de modo que la regulación nueva pueda ser considerada desarrollo o complemento de aquéllas. Además, prosigue la demanda, las figuras preexistentes citadas en el preámbulo de la Ley 19/2015 presentan notables diferencias respecto de la propiedad temporal que nos ocupa.

Esas diferencias son: a) que la transmisión dominical en la sustitución fideicomisaria es a favor del fideicomisario, no del fiduciario; b) que el donatario con cláusula de reversión no adquiere una propiedad temporal sino una propiedad plena sujeta a una facultad resolutoria del donante; c) que la transmisión de la propiedad a favor del adquirente en el empenyament o venta a carta de gracia no es temporal sino definitiva, aunque esté sujeta al ejercicio del derecho a redimir por parte del vendedor; d) que en la propiedad temporal no coinciden en el tiempo dos propietarios sobre el mismo bien inmueble objeto de

propiedad, sobre el suelo y el vuelo; y e) que, mientras en el censo enfitéutico el titular del dominio directo y el del útil coinciden en el tiempo y además con diferentes facultades o funciones uno de otro, en la propiedad temporal el titular, mientras lo es, es único y tiene todas las facultades del dominio. El Abogado del Estado concluye que, por todo ello, no se advierte en la llamada propiedad temporal una conexión especial con figuras del derecho foral ya reguladas en la Compilación o en leyes especiales de Derecho civil catalán. Supone más bien una regulación autonómica de la naturaleza misma del derecho de propiedad por lo que, al afectar aspectos nucleares de la legislación civil en materia patrimonial, se incardina en la competencia exclusiva del Estado ex artículo 149.1.8 CE, de modo que tal regulación habría invadido dicha competencia estatal y sería inconstitucional.

El Abogado del Estado añade que la inconstitucionalidad del nuevo artículo 547-1 Código civil de Cataluña se extiende inevitablemente a los otros nueve apartados del artículo, en tanto que regulan los elementos estructurales y la funcionalidad de la referida propiedad temporal, y «a las disposiciones adicionales de la Ley 19/2015, que prevén, a fin de agilizar la implantación de la llamada propiedad temporal, la adopción de actuaciones de promoción desde el punto de vista financiero (disposición adicional primera), así como la adopción de medidas fiscales (disposición adicional segunda) u obligaciones conforme a la normativa de consumo en la medida en que la disposición adicional tercera califica la relación como relación de consumo, así como la disposición final en lo que a la entrada en vigor se refiere... en lo que dichas disposiciones se refieran a esta pretendida figura especial».

e) Advierte el Abogado del Estado que el preámbulo de la Ley autonómica 19/2015 también trata de justificar la regulación de la nueva figura en facilitar el acceso a la propiedad de la vivienda, materia respecto de la que la Generalitat ostenta competencia al amparo del artículo 137 EAC. A su juicio, ese planteamiento no es admisible porque «la competencia autonómica ex art. 137 EAC no habilita, en tanto que incide en un ámbito externo al del derecho foral o especial propio, para regular el contenido y núcleo de naturaleza civil del derecho de propiedad, ni siquiera con la finalidad de fomentar el acceso a la vivienda, o de adoptar medidas legales de protección de sus titulares, o de facilitar por razones de interés general un mejor planeamiento y habitabilidad de las zonas urbanas».

2. Por providencia de 24 de mayo de 2016 el Pleno, a propuesta de la Sección Tercera, acordó admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad promovido por el Presidente del Gobierno contra el artículo 1 y, por conexión, en lo que a la propiedad temporal se refiere, contra las disposiciones adicionales primera, segunda y tercera, así como contra la disposición final de la Ley de la Generalitat de Cataluña 19/2015, de 29 de julio, de incorporación de la propiedad temporal y de la propiedad compartida al libro quinto del Código civil de Cataluña; dar traslado de la demanda y documentos presentados, según prevé el artículo 34 LOTC, al Congreso de los Diputados y al Senado, por conducto de sus Presidentes, así como al Gobierno y al Parlamento de Cataluña, por conducto de sus Presidentes, al objeto de que, en el plazo de 15 días, puedan personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimaren convenientes; tener por invocado por el Presidente del Gobierno el artículo 161.2 CE, lo que, conforme dispone el artículo 30 LOTC, produce la suspensión de la vigencia y aplicación de los preceptos impugnados, desde la fecha de interposición del recurso —4 de mayo de 2016— para las partes del proceso y desde el día en que aparezca publicada la suspensión en el «Boletín Oficial del Estado» para los terceros, lo que se comunicará a los Presidentes del Gobierno y del Parlamento de Cataluña; y publicar la incoación del recurso en el «Boletín Oficial del Estado» y en el «Diario Oficial de la Generalitat de Cataluña».

3. Mediante escrito registrado el día 9 de junio de 2016 el Presidente del Congreso de los Diputados comunicó a este Tribunal el acuerdo de la Mesa de la Cámara en el sentido de darse por personada en el proceso, ofreciendo su colaboración a los efectos del artículo 88.1 LOTC. Idéntica comunicación del Presidente del Senado se registró el 20 de junio de 2016.

4. La Letrada del Parlamento de Cataluña, actuando en nombre de esta Cámara Legislativa, presentó sus alegaciones el 21 de junio de 2016. Aduce, a partir de una cita extensa de su preámbulo, que la Ley recurrida disciplina una modalidad de propiedad a plazo y que esta temporalidad conduce al Abogado del Estado a considerar que se trata de una figura jurídica no regulada hasta entonces y que, al modular elementos esenciales del régimen general del Derecho de propiedad, escapa a la competencia de la Generalitat. Sin embargo, continua esta parte, «no puede afirmarse que la irrevocabilidad y la perpetuidad constituyan una característica esencial de la propiedad ni que formen parte de su núcleo básico... Ni la Constitución Española de 1978 ni la legislación civil configuran la perpetuidad como un elemento esencial de la propiedad, sino que existen notorias evidencias de lo contrario. Empezando por la Constitución, el art. 33.1... se limita a reconocer el derecho a la propiedad privada, pero ni le atribuye carácter perpetuo ni la define o caracteriza... por lo que en ningún caso la regulación de la temporalidad altera característica esencial alguna de un derecho de configuración legal».

Por otro lado, sostiene que, si se consideran las leyes civiles que regulan la propiedad, «existen múltiples disposiciones que regulan situaciones de temporalidad, empezando por el art. 348 CC [Código civil], que al definir la propiedad como el derecho a gozar y disponer de una cosa, sin más limitaciones que las establecidas en las leyes, no atribuye carácter perpetuo a la titularidad del derecho de propiedad. Igualmente, en diversos artículos del Código Civil se produce un reconocimiento explícito de titularidades temporales del derecho de propiedad, como es el caso de la donación *mortis causa*, revocable hasta la muerte del causante (art. 621 CC), la donación con cláusula de reversión (art. 641 CC), la donación modal revocable (art. 647 CC), la institución de herederos y legados bajo condición (art. 790 CC) o con plazos suspensivos o resolutorios (art. 805 CC) o la compraventa con cláusula de recuperación o retracto convencional (arts. 1507 y ss CC)».

Alega también que «cuando el Código Civil de Cataluña define el Derecho de propiedad en su art. 541-1 tampoco le atribuye carácter perpetuo y es de todos conocido que desde lejanos tiempos el Derecho civil de Cataluña regula múltiples situaciones de temporalidad en el ejercicio del derecho de propiedad. Este es el caso de la venta a carta de gracia, en el que se lleva a cabo una transmisión de la propiedad con voluntad de temporalidad, pudiendo el vendedor recuperar la cosa vendida en un plazo máximo de 30 años si se trata de un bien inmueble. La propiedad temporal también está presente en la propiedad resultante de la sustitución fideicomisaria sometida a plazo o condición y en la donación con cláusula de reversión del objeto donado, tanto a favor del donante como de otra persona y en la caracterización originaria de los censos como propiedad dividida susceptible de una duración temporal si así se pacta».

Además, expone en tercer lugar esta parte, «la regulación contenida en la ley ahora impugnada tiene un carácter principalmente dispositivo, basada en el principio de autonomía de la voluntad de las partes. Y, en este sentido, se ha de señalar que no existe ningún ordenamiento jurídico en el Estado español que impida a las partes negociales, por la vía de la autonomía de la voluntad, llegar al mismo resultado de autorregulación de intereses que facilita la ley, como es en concreto el someter la titularidad dominical a un plazo determinado».

Como conclusión de lo hasta aquí dicho, es patente, según esta parte, «que la temporalidad del derecho de propiedad ni altera ninguna característica esencial del mismo ni constituye una novedad en la configuración de este derecho según nuestro ordenamiento jurídico».

Por otro lado, en cuanto al alcance de la competencia autonómica ex artículo 129 EAC, sostiene la Letrada del Parlamento de Cataluña que «la interpretación que lleva a cabo el escrito de interposición pretende reducir esta competencia a una simple función de adaptación de las figuras jurídicas previstas en la compilación de Derecho civil de Cataluña de 1960, sin capacidad para crear nuevas regulaciones coherentes e integradas en el Derecho histórico catalán y adaptadas a las necesidades de una sociedad compleja», con lo que se desatienden, a su juicio, los criterios de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, que en la STC 88/1993 ya estableció 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” y, en el mismo sentido, que «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».

Además, continua esta parte, «según el art. 129 EAC corresponde a la Generalidad la competencia exclusiva en materia de Derecho civil, excepto en las materias que el art. 149.1.8.ª CE atribuye en todo caso al Estado... precepto declarado constitucional por la STC 31/2010, de 28 de junio, [que] reproduce los argumentos ya mantenidos en las SSTC 88/1993 y 156/1993 sin añadir más elementos de clarificación que los que se desprendían de aquéllas... por cuanto consolida el criterio constitucional de la conexión referido al Derecho civil catalán en su conjunto y a los principios informadores peculiares de este derecho especial». Y concluye exponiendo que «partiendo de estas consideraciones, dado que el criterio de conexión ha sido utilizado de forma flexible por la jurisprudencia constitucional y en la medida en que el Derecho civil especial de Cataluña constituye un subsistema jurídico completo, autosuficiente y susceptible de desarrollo, la Ley objeto del presente recurso encuentra un completo acomodo en el art. 129 EAC, porque la temporalidad en la propiedad es una institución propia del Derecho catalán recogida en la Compilación e integrada en su tradición jurídica».

El escrito de la Letrada del Parlamento de Cataluña contiene un último epígrafe en el que se formulan tres alegaciones distintas:

Primera, luego de transcribir el artículo 545-4 del Código civil de Cataluña («1. Los titulares del derecho de propiedad pueden establecer de manera voluntaria las limitaciones que crean convenientes del ejercicio de las facultades que comporta, sin otros límites que los que establecen las leyes. 2. Las limitaciones voluntarias constituyen derechos reales limitados y se rigen por la autonomía de la voluntad en los términos y con los efectos que establece este código»), sostiene que «este precepto permite a las partes establecer limitaciones voluntarias al derecho de propiedad y la ley ahora recurrida se limita a desarrollar este precepto en lo que respecta a las limitaciones de carácter temporal, cuando ésta sea fruto de la libre voluntad de las partes. Estamos pues ante un supuesto de desarrollo directísimamente conectado al Derecho civil vigente en Cataluña».

Segunda, después de describir con detalle el contenido de los distintos libros que integran el Código civil de Cataluña, razona que «a la vista de la amplitud y completud del Derecho civil catalán vigente, resulta cuanto menos sorprendente la interposición de un recurso de inconstitucionalidad contra la regulación de una modalidad de propiedad, como es la temporal, cuya conexión con los principios y figuras jurídicas contenidos en la Compilación de Derecho Civil Especial de Cataluña es de todo punto evidente, pues la modulación de las diferentes formas de ejercer el dominio sobre los bienes forma parte de la tradición jurídica catalana más inveterada».

En tercer y último lugar, aduce que «la competencia del Estado en materia de Derecho civil... se debe ejercer teniendo en cuenta que el ordenamiento civil es plural, porque hay diversos dentro del Estado, y que es un ordenamiento asimétrico, pues no todas las Comunidades Autónomas disponen de uno propio y entre las que lo tienen existen hondas diferencias según su tradición y desarrollo», de donde se desprende, a su entender, que «la legislación civil del Estado en los territorios con Derecho civil propio tiene un papel más limitado que en aquellos que no lo poseen, en los que el único Derecho civil es el emanado del Estado. Y así lo entiende el Código Civil español, cuyo art. 13 introducido en 1974, reformuló el entonces art. 12 del Código de 1889 para normalizar los derechos civiles una vez finalizado el proceso compilador. Según este precepto el alcance del Código Civil español es sensiblemente diferente en los diversos territorios pues, fuera de las materias de aplicación directa y general, en los que disponen de un Derecho civil propio el Código Civil no tiene otro papel que el de ser derecho supletorio».

En fin, esta parte insta, mediante otrosí, el inmediato levantamiento de la suspensión de la aplicación de las normas recurridas.

5. El Abogado de la Generalitat de Cataluña afirma en sus alegaciones el 23 de junio de 2016 que «para seguir un orden, cosa que siempre resulta aconsejable, vamos a adaptar la exposición de las presentes alegaciones al *iter* adoptado en el escrito de planteamiento del recurso de inconstitucionalidad que nos ocupa», pero antes expone como preliminar que «ante la insistencia con que en el escrito de planteamiento del recurso el representante del Estado se refiere al Derecho civil de Cataluña como derecho foral, consideramos necesario destacar aquí, de entrada, que el Derecho civil catalán no es un derecho foral, ni lo ha sido nunca».

Dice, respecto al objeto del recurso, que «la propiedad temporal [ex art. 547.1 del Código civil de Cataluña] es el mismo derecho de propiedad ordinaria ex art. 541 del Código civil de Cataluña con la particularidad de su duración limitada en el tiempo... el legislador catalán ha optado por regular un régimen de propiedad en el que la temporalidad se configura como una nota típica del dominio... Así, en la propiedad temporal, el propietario goza, durante el plazo fijado, de un poder jurídico idéntico al del propietario ordinario que le legitima para actuar como propietario único y exclusivo, mientras que el titular sucesivo lo es de un derecho de reversión. Este derecho a la recuperación de la propiedad cuando llegue el día final tiene un contenido jurídico y económico, del que puede disponerse *inter vivos* y *mortis causa*, pero no permite a su titular hacer injerencia alguna en el ejercicio de las facultades del propietario temporal». Añade, aún dentro de la primera alegación, que los otros apartados del artículo 547 del Código civil de Cataluña prevén un régimen dispositivo salvo respecto (a) a la duración cierta del derecho de propiedad temporal, que no puede ser inferior a diez años para los inmuebles y a un año para los muebles, ni superior en ningún caso a los noventa y nueve años (art. 547-4), y (b) a que el propietario temporal tiene todas las facultades del derecho de propiedad, sin otras limitaciones que las derivadas de su duración y de la existencia del titular sucesivo (art. 547-6). De ello deriva que «la regulación sobre la propiedad temporal introducida por la Ley 19/2015 no contempla propiamente una nueva institución civil», sino que «se trata de una figura en la que se modula el propio derecho de propiedad en base a la introducción del factor relativo a la temporalidad». Concluye esta primera alegación aduciendo que en la demanda no se efectúa ninguna consideración, más allá de la simple mención, en relación al resto de preceptos recurridos (disposiciones adicionales primera, segunda y tercera, y disposición final de la misma Ley), lo que supone, a su juicio, que la impugnación de los mismos deba rechazarse por este solo motivo.

Apunta, en segundo lugar, que «si bien es evidente que al aprobarse la Constitución de 1978 Cataluña disponía de un Derecho civil propio, no lo es menos que su contenido compilado quedaba lejos de la plenitud que había caracterizado en tiempos pretéritos a la tradición jurídica catalana en materia civil» y añade que «la voluntad del constituyente fue precisamente la de que las Comunidades Autónomas que mantenían un Derecho civil propio ... pudieran asumir plenitud de competencias para conservar, modificar y desarrollar no sólo la legislación civil entonces vigente, sino su propio sistema de Derecho civil, considerado como un conjunto armónico». A su juicio, lo contrario obedecería a principios del tiempo de la codificación, expresados en el art 12.2 CC de 1889 («en lo demás, las provincias y territorios en que subsiste derecho foral lo conservarán por ahora en toda su integridad, sin que sufra alteración su actual régimen jurídico, escrito o consuetudinario...»), principios abandonados al reformarse el título preliminar en 1974 y sustituir aquel artículo 12 por un nuevo artículo 13.2 («En lo demás y con pleno respeto a los derechos especiales y forales de las provincias o territorios en que estén vigentes, regirá el Código civil como derecho supletorio»).

Además, continúa razonando el Abogado de la Generalitat de Cataluña, «la Constitución de 1978 avanzó un paso más al permitir la actuación de los legisladores autonómicos para configurar hacia el futuro el Derecho civil propio de las Comunidades Autónomas, allí donde existiera». En fin, resulta en su opinión fuera de contexto que la demanda sostenga una competencia estatal en materia de Derecho civil limitadora de la

asumida estatutariamente en esta materia por las Comunidades Autónomas que tuviesen Derecho civil propio, más allá, claro está, de las materias que el artículo 149.1.8.^a CE reserva al Estado en el inciso «en todo caso». No procede, por tanto, sigue argumentando, «limitar la competencia de la Generalitat a la conservación, modificación y desarrollo de sólo lo previsto en la Compilación de 1960, en vez de referirse a todo el Derecho civil catalán. Una cosa es que la Compilación constituya una prueba evidente de la existencia en Cataluña de un Derecho civil propio y otra muy distinta, e inaceptable, es que el derecho compilado se constituya en un límite para la competencia de la Generalitat asumida en el art. 129 EAC». Aduce, además, que en el preámbulo de aquella se explica que «para evitar constantes reiteraciones de preceptos del Código Civil no se han recogido algunas normas vigentes en Cataluña que presentaban ligeras variantes», de donde deduce que «el Parlamento catalán puede modificar y desarrollar el Derecho civil catalán tanto si se encuentra en preceptos que figuran en la Compilación como si se halla en aquellos preceptos del Código Civil que, relacionados con aquella, estaban vigentes en Cataluña en el momento de aprobarse la Constitución». Y termina recordando que «es bien conocido que la mayor o menor extensión de las Compilaciones dependió del momento concreto en que estas disposiciones fueron aprobadas. Así, las de principios de los años sesenta, como la catalana, mostraban un alcance muy inferior a las aprobadas en los setenta en las que se recoge prácticamente la totalidad de las instituciones de Derecho civil».

En tercer lugar, y bajo la rúbrica de marco competencial, expone esta parte que la materia a que se refiere la controversia es la del Derecho civil y que de los artículos 149.1.8.^a CE y 129 EAC se deriva que a la Generalitat de Catalunya le corresponde la competencia exclusiva para legislar en materia civil dentro de los límites fijados en la Constitución. E insiste que «con los contornos delimitados por la STC 31/2010, la competencia autonómica ex art 129 EAC es en puridad exclusiva» [STC 4/2014, FJ 4 e)]. Afirma, más adelante, que «no existe desacuerdo en que el art. 1 de la Ley 19/2015 pretende “desarrollar” el Derecho civil de Cataluña al introducir el factor de la temporalidad en la institución civil de la propiedad», de modo que, dejando a un lado el significado de los conceptos de «conservación» y «modificación», lo relevante es la interpretación del concepto de «desarrollo» del Derecho civil autonómico.

Según la ya citada STC 88/1993, seguida luego por las SSTC 156/1993, 31/2010 y 82/2016, tal noción constitucional permite disciplinar ámbitos hasta entonces no normados, con tal que haya conexión entre el nuevo ámbito y el Derecho ya regulado. Expresa su discrepancia con esa exigencia de «conexión», pues, como expuso el voto concurrente a la STC 88/1993 y amplió el voto particular a la STC 82/2016, «los Derechos forales o especiales deben conceptuarse como subsistemas jurídicos completos, autosuficientes, modernos y susceptibles de desarrollo, y no como realidades fragmentarias premodernas reconocidas con carácter subordinado al Derecho común». No obstante, aun con esa exigencia de «conexión», el artículo 1 de la ley catalana 19/2015 también halla amparo en la competencia autonómica teniendo presente dos órdenes de razones.

De un lado, recuerda que, según la doctrina constitucional (SSTC 88/1993 y 156/1993), «el Derecho en relación con el cual las Comunidades Autónomas competentes pueden ejercer su facultad de desarrollo no es solamente el compilado, sino que se refiere más ampliamente a “la Compilación y otras normas derivadas de las fuentes propias de su ordenamiento”. Tampoco se exige explícitamente que dichas normas estuvieran vigentes al tiempo de aprobarse la Constitución; ni se propugna que el desarrollo deba producirse siempre a expensas del propio Derecho, esto es, sin afectar a institutos que al dictarse la Constitución estaban regulados por el Derecho civil estatal. Además, el criterio delimitador de la función de “desarrollo” acogido por la citada jurisprudencia es un criterio sistemático que tiene presentes “los principios informadores peculiares del Derecho foral”».

Alega; de otro, que la propiedad temporal «conecta directamente con la institución de la propiedad, a la que el Código civil de Cataluña dedica los 58 artículos que integran el Título IV del Libro Quinto», pues «modula los efectos naturales de la citada institución, como es el de su duración». Aduce, además, que «cabe constatar que el Derecho Civil de Cataluña regula diversas situaciones de temporalidad del derecho de propiedad», como (a) el artículo 426 del

Código civil de Cataluña, que «otorga al fiduciario todos los derechos de un propietario [hasta que] se trasladen al fideicomisario»; b) «el artículo 427-13 del Código civil de Cataluña, en relación con los legados hechos bajo condición o término resolutorios»; c) «el artículo 531-16 del Código civil de Cataluña, en relación con las donaciones condicionales o a plazo, en las que se viene a establecer la posibilidad de una situación de propiedad temporal»; d) «el artículo 531-19 del Código civil de Cataluña, relativo a la donación con cláusula de reversión del bien donado, [...que] se faculta al donante para recuperar la propiedad donada, lo que implica una propiedad temporal del donatario»; e) «el art. 564-1, sobre el derecho de superficie, que es el derecho real limitado sobre una finca ajena que atribuye temporalmente la propiedad separada de las construcciones»; f) «los arts. 326 a 328 de la Compilación de Derecho Civil de Cataluña, relativos a la compraventa a carta de gracia o empenyorament... que supone la creación del derecho a redimir... esta figura comporta la presencia del propietario adquirente (comprador asimilable al propietario temporal) y el vendedor transmitente titular de un derecho de redimir o recuperar el bien (lo que le asemeja al titular sucesivo)»; g) «los arts. 296 y ss. CDCC [Compilación], relativos al censo enfiteútico, siendo de mencionar que el artículo 299 admite la posible temporalidad de la institución, al establecer en su punto segundo que la enfiteusis se extinguirá por expiración del plazo».

Con ello, a su juicio, «queda demostrado que la propiedad temporal guarda relación con otras figuras del Derecho civil catalán, lo que no significa que venga a coincidir con cualquiera de ellas, como se pretende en la demanda para negar que exista “conexión”, pues en tal caso nos situaríamos en el terreno de la “modificación” del Derecho civil preexistente y no en el de su “desarrollo” o crecimiento».

Esta parte, en el quinto apartado de su escrito, rechaza la alegación de la demanda según la cual la ley autonómica, por mudar una nota esencial del derecho de propiedad como su carácter indefinido, invade la competencia estatal ex artículo 149.1.8.^a CE, que comprendería la regulación de la naturaleza misma de ese derecho. Afirma al efecto que «ni en la Constitución ni en el Código Civil la perpetuidad integra el concepto o la naturaleza del derecho de propiedad. El art. 33 CE... reconoce expresamente este derecho, pero no lo define ni caracteriza... En cuanto a la regulación del Código Civil, en el art. 348, en el que se define la propiedad, no se atribuye carácter perpetuo a la titularidad del derecho de propiedad, [y sin embargo] se encuentran varias disposiciones que regulan situaciones de temporalidad, lo que supone un reconocimiento explícito de titularidades temporales del derecho de propiedad», aludiendo a los artículos 39, 621, 641, 644, 647, 790, 805, 1507, 1700.1, 1702 y 1703 CC y a los artículos 23 y 107.10 de la Ley hipotecaria.

Este escrito de contestación termina expresando que «estamos de acuerdo en que la regulación que nos ocupa pertenece solamente a la materia Derecho civil» y no por tanto a la atribuida en el artículo 137 EAC. En el escrito se insta, mediante otrosí, al inmediato levantamiento de la suspensión de la aplicación de las normas recurridas.

6. Por providencia de 24 de junio de 2016, el Pleno del Tribunal acordó «incorporar a los autos los escritos de alegaciones que formulan el Abogado de la Generalitat de Cataluña y la Letrada del Parlamento de Cataluña, en representación de su Gobierno y de dicha Cámara, respectivamente, y en cuanto a la solicitud que formula en otrosí, este último, sobre el levantamiento de la suspensión de los preceptos objeto del recurso, ógase al Abogado del Estado y a la representación legal de la Generalitat de Cataluña, para que, en el plazo de cinco días, expongan lo que estimen procedente al respecto». El Abogado del Estado mediante escrito registrado el 4 de julio de 2016 instó el mantenimiento de la suspensión. El Abogado de la Generalitat de Cataluña en escrito registrado el 7 de julio de 2016 instó el levantamiento de la suspensión.

7. El Pleno, en el ATC 169/2016, de 4 de octubre, acordó levantar la suspensión del artículo 1 y, en lo que a la propiedad temporal se refieren, de las disposiciones adicionales primera, segunda y tercera, así como de la disposición final de la Ley de la Generalitat de Cataluña 19/2015, de 29 de julio, de incorporación de la propiedad temporal y de la propiedad compartida al libro quinto del Código civil de Cataluña.

8. Por Providencia de 4 de julio de 2017 se señaló para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 6 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. Este proceso constitucional tiene por objeto resolver el recurso de inconstitucionalidad, promovido por el Abogado del Estado, en nombre del Presidente del Gobierno contra el artículo 1 y, por conexión, en lo que a la propiedad temporal se refiere, contra las disposiciones adicionales primera, segunda y tercera, así como contra la disposición final de la Ley de la Generalitat de Cataluña 19/2015, de 29 de julio, de incorporación de la propiedad temporal y de la propiedad compartida al libro quinto del Código civil de Cataluña. El recurrido artículo 1 de dicha Ley 19/2015 incorpora un capítulo VII al título IV del libro quinto del Código civil de Cataluña, que se había aprobado por Ley 5/2006, capítulo titulado «Propiedad Temporal» e integrado por los artículos 547-1 a 547-10 del Código civil de Cataluña.

La demanda razona que los preceptos impugnados, en la medida que disciplinan una modalidad de propiedad a plazo, están regulando una figura jurídica *ex novo*, que no tiene conexión con el derecho de propiedad, pues a este resulta esencial las notas de perpetuidad e irrevocabilidad. De este modo, y dado que esta «propiedad temporal» también presenta sustanciales diferencias con las instituciones tradicionales del Derecho civil catalán a que alude el preámbulo de la ley autonómica, los preceptos recurridos no pueden reputarse conservación, modificación o desarrollo del Derecho civil especial catalán, por lo que, no encontrando amparo en la competencia que el artículo 129 del Estatuto de Autonomía de Cataluña (EAC) atribuye a la Generalitat de Cataluña en materia civil, constituyen una invasión de la competencia estatal en materia de legislación civil prevista en el artículo 149.1.8 CE.

La Letrada del Parlamento de Cataluña y el Abogado de la Generalitat de Cataluña se oponen a esta pretensión. Sostienen, en primer término, que el artículo 129 EAC, fuera de las materias que el segundo inciso del artículo 149.1.8 CE asigna al Estado «en todo caso», otorga a la Generalitat de Cataluña competencia sobre toda la materia civil. Subsidiariamente, alegan que la competencia autonómica en materia civil prevista en el artículo 129 EAC, aunque no tenga el alcance omnicompreensivo que invoca de manera principal, sí comprende la regulación de ámbitos no normados previamente en el Derecho civil especial catalán siempre que presenten alguna conexión con él, que a su juicio concurre en este caso por varios motivos: a) porque el Derecho civil especial catalán es un subsistema jurídico completo; b) porque la libertad civil es un principio básico de dicho ordenamiento jurídico; y c) porque se puede trazar una relación de conexión entre la «propiedad temporal» y una serie de instituciones concretas propias de la tradición jurídica catalana en los términos que más adelante se analizará.

2. Es preciso destacar, antes de analizar el fondo del debate, que hay una discordancia entre el acuerdo de la comisión bilateral de cooperación por el que se inicia la negociación (que alude solo al art. 1 de la Ley 19/2015) y el encabezamiento y suplico de la demanda (que se deduce contra el «art. 1 y, por conexión, en lo que a la propiedad temporal se refiere, contra las disposiciones adicionales primera, segunda y tercera, así como contra la disposición final de la Ley 19/2015»). Esta divergencia, dado que el acuerdo sobre iniciación de las negociaciones, que es objeto de publicación oficial y se comunica al Tribunal Constitucional, «desempeña una función de delimitación del contenido de un eventual recurso de inconstitucionalidad posterior» [SSTC 8/2012, de 18 de enero, FJ 2 a); 182/2013, de 23 de octubre, FJ 2 a); 34/2014, de 27 de febrero, FJ 2 a), y 197/2015, de 24 de septiembre, FJ 2 c)], determina que proceda contraer el objeto de este proceso al artículo 1 de la Ley 19/2015, sin perjuicio de lo que se pueda resolver, en su caso, respecto de los otros preceptos en virtud de lo dispuesto en el artículo 39.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTIC).

3. En cuanto al fondo, este proceso suscita, según las alegaciones de las partes que en esencia han quedado fijadas en el fundamento jurídico 1, una controversia estrictamente competencial en relación a la materia «legislación civil» manifestada a través de varios puntos de divergencia.

De las contestaciones de las partes demandadas se desprende una discrepancia con el punto de partida de la demanda, lo que justifica que sea abordada en primer término. En efecto, el Abogado del Estado mantiene que la competencia autonómica sobre «legislación civil» solo incide en las submaterias no reservadas al Estado «en todo caso» por el artículo 149.1.8 CE y, dentro de ellas, solo alcanza a la conservación, modificación y desarrollo de su Derecho civil especial o foral, por todo lo cual constriñe sus alegaciones a justificar que la regulación impugnada no se reconduce a ninguno de estos tres conceptos constitucionales previstos en el artículo 149.1.8 CE. Los Letrados autonómicos niegan en este primer momento el planteamiento de partida, pues, aludiendo en su apoyo a los Votos particulares a las SSTC 88/1993 y 82/2016, defienden que en las submaterias no reservadas al Estado «en todo caso» la competencia autonómica es completa y no reducida a la conservación, modificación y desarrollo del Derecho civil especial preexistente.

No es la primera vez que esta divergencia se suscita ante este Tribunal. La STC 88/1993, de 12 de marzo, es tan elocuente al respecto que merece ser transcrita en la última parte de su fundamento jurídico primero, que dice, en extracto:

«El citado precepto constitucional [art. 149.1.8 CE], tras atribuir al Estado competencia exclusiva sobre la “legislación civil”, introduce una garantía de la foralidad civil a través de la autonomía política, garantía que no se cifra, pues, en la intangibilidad o supralegalidad de los Derechos civiles especiales o forales, sino en la previsión de que los Estatutos de las Comunidades Autónomas en cuyo territorio aquéllos rigieran a la entrada en vigor de la Constitución puedan atribuir a dichas Comunidades competencia para su “conservación, modificación y desarrollo”. Son estos los conceptos que dan positivamente la medida y el límite primero de las competencias así atribuibles y ejercitables y con arreglo a los que habrá que apreciar –como después haremos– la constitucionalidad o inconstitucionalidad de las normas en tal ámbito dictadas por el Legislador autonómico. La ulterior reserva al Estado, por el mismo art. 149.1.8, de determinadas regulaciones “en todo caso” sustraídas a la normación autonómica no puede ser vista, en coherencia con ello, como norma competencial de primer grado que deslinde aquí los ámbitos respectivos que corresponden al Estado y que pueden asumir ciertas Comunidades Autónomas, pues a aquél –vale reiterar– la Constitución le atribuye ya la “legislación civil”, sin más posible excepción que la “conservación, modificación y desarrollo” autonómico del Derecho civil especial o foral. El sentido de esta, por así decir, segunda reserva competencial en favor del Legislador estatal no es otro, pues, que el de delimitar un ámbito dentro del cual nunca podrá estimarse subsistente ni susceptible, por tanto, de conservación, modificación o desarrollo, Derecho civil especial o foral alguno, ello sin perjuicio, claro está, de lo que en el último inciso del art. 149.1.8 se dispone en orden a la determinación de las fuentes del Derecho.»

Volvió a plantearse esta cuestión al hilo de la promulgación de la Ley Orgánica 6/2006, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña, cuyo artículo 129 EAC otorga a la Generalitat «competencia exclusiva en materia de Derecho civil, con la excepción de las materias que el artículo 149.1.8 CE atribuye en todo caso al Estado». La STC 31/2010, de 28 de junio, FJ 76, lo declaró constitucional en virtud del siguiente argumento: «el Estatuto ha de limitarse a la atribución de competencias a la Comunidad Autónoma respectiva, siendo así que la única que el Estatuto catalán puede atribuir a la Generalitat, en el ámbito de la legislación civil, es la que tenga por objeto la conservación, modificación y desarrollo del Derecho civil de Cataluña, debiendo pues entenderse que “la competencia exclusiva en materia de Derecho civil” se contrae a ese específico objeto, sin extenderse al propio de la “legislación civil” como materia atribuida al Estado, a título de competencia exclusiva, por el primer inciso del art. 149.1.8 CE».

Procede resolver esta primera discrepancia competencial declarando que, conforme a doctrina constitucional reiterada, el artículo 129 EAC no atribuye a la Generalitat de Cataluña 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. Podrá regular estas materias, incluso innovando el Derecho civil catalán 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.

4. Descartada esta primera objeción de los Letrados autonómicos respecto de las premisas en que se apoya la demanda, procede adentrarnos en la otra cuestión sobre la que discrepan las partes.

El Abogado del Estado afirma que la disciplina de la propiedad temporal que prevé el precepto recurrido es una regulación *ex novo* que no guarda conexión alguna con el Derecho civil catalán vigente al promulgarse la Constitución de 1978, por lo que niega que reúna los requisitos exigidos por la doctrina constitucional para ser considerada «desarrollo» de dicho ordenamiento jurídico.

Los Letrados autonómicos, por el contrario, alegan varios motivos de conexión entre la regulación recurrida y el Derecho civil catalán preexistente al promulgarse la Constitución de 1978. Aducen en concreto que la regulación impugnada presenta una conexión evidente con dicho ordenamiento catalán, ya sea porque (a) el Derecho civil especial de Cataluña constituye un subsistema jurídico completo, de manera que cualquier nueva institución revestiría conexión con él; (b) ya sea porque la autonomía de la voluntad autorizaría a constituir supuestos de «propiedad temporal» incluso sin regulación legal en la materia, lo que a su juicio conecta esta institución jurídica con el principio de libertad civil, que es uno de los rasgos más característicos de este ordenamiento jurídico especial; (c) ya sea, en fin, porque la tradición jurídica catalana conoce supuestos de temporalidad en el ejercicio del derecho de propiedad [sustitución fideicomisaria sometida a plazo o condición (art. 426 del Código civil de Cataluña); legado hecho bajo condición o término resolutorios (art. 427-13 del Código civil de Cataluña), donación sujeta a condición o a plazo (art. 531-16 del Código civil de Cataluña) o a reversión (art. 531-19 del Código civil de Cataluña); y cláusula típica de recuperación de la propiedad en la compraventa a carta de gracia (arts. 326 a 328 de la compilación del Derecho civil especial de Cataluña) y, más aún, porque contiene una disciplina directa del derecho de propiedad y, más especialmente, de figuras que representan fórmulas de propiedad dividida (derecho de superficie y enfiteusis). Por cualquiera de esas razones, concluyen dichos letrados, la regulación objeto de este recurso sería constitucional por estar amparada en la atribución competencial que le otorga el artículo 129 EAC en el marco del espacio competencial que el artículo 149.1.8.^a CE no reserva necesariamente al Estado en la materia «legislación civil».

Esta segunda controversia parte de una premisa compartida por las partes intervinientes en este proceso. Admiten todas ellas que el artículo 129 EAC habilita a la Generalitat de Cataluña, en virtud del «desarrollo por las Comunidades Autónomas de los derechos civiles, especiales o forales, allí donde existan» (art 149.1.8.^a CE), a disciplinar instituciones civiles no preexistentes en el Derecho civil catalán, siempre claro está que revistan alguna conexión con él. Discrepan, no obstante, en si la regulación de la «propiedad temporal» objeto de este recurso de inconstitucionalidad presenta esa conexión con el Derecho civil catalán, lo que en el fondo refleja también un desacuerdo acerca de la configuración y aplicación del criterio de la conexión. Sobre este extremo cabe, de acuerdo con la doctrina constitucional fijada por este Tribunal, hacer algunas precisiones.

a) El sentido del concepto constitucional «desarrollo» del Derecho civil propio «debe ser identificado a partir de la *ratio* de la garantía autonómica de la foralidad civil que establece [el art. 149.1.8.^a CE]» (STC 88/1993, FJ 3). Sobre este extremo dicha Sentencia afirmó que «no cabe aquí olvidar que la posible legislación autonómica en materia civil se

ha admitido por la Constitución no en atención, como vimos, a una valoración general y abstracta de lo que pudieran demandar los intereses respectivos (art. 137 C.E.) de las Comunidades Autónomas, en cuanto tales, sino, más bien, a fin de garantizar determinados Derechos civiles forales o especiales vigentes en ciertos territorios».

Esta vinculación de la noción de «desarrollo» con la garantía constitucional de los «Derechos civiles forales o especiales vigentes en ciertos territorios» y, más en concreto, con el reconocimiento constitucional de «la vitalidad hacia el futuro de tales ordenamientos preconstitucionales» (STC 88/1993, FJ 3) nos da la medida positiva y negativa de su alcance y extensión. De este modo, la noción constitucional de «desarrollo» permite, en positivo, «una ordenación legislativa de ámbitos hasta entonces no normados por aquel Derecho» y, en negativo, «no significa... una competencia legislativa civil ilimitada *ratione materiae*», sino ceñida necesariamente a la regulación de «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» (STC 88/1993, FJ 3).

En conclusión, la competencia legislativa autonómica 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 que, según la función que hemos señalado que realiza esta competencia legislativa autonómica, debe ir referido al Derecho civil propio en su conjunto, esto es, que se puede verificar respecto de otra institución que sí formase parte del mismo o en relación a los principios jurídicos que lo informan.

b) Por otra parte, la institución o principio jurídico integrante de un Derecho civil especial respecto del que se pretenda trazar una conexión que justifique una legislación autonómica innovadora en materia civil, si bien puede estar recogido en cualesquiera normas positivas o consuetudinarias, debe estar vigente al tiempo de promulgarse la Constitución, pues la ratio de esta atribución competencial a las Comunidades Autónomas es la garantía del Derecho civil especial o foral que rigiera en su territorio en aquel momento.

5. Señalada la doctrina constitucional aplicable, procede ya responder a las distintas alegaciones en que se fundan las pretensiones contrapuestas de las partes en este proceso.

Antes de considerar los motivos de conexión con el Derecho civil catalán que hacen valer los Letrados autonómicos, es necesario atender a una cuestión previa. Hacen hincapié ambos en que la conexión que implica la noción constitucional de «desarrollo» debe referirse a todo el Derecho civil catalán y no solamente al derecho compilado. Con arreglo a la doctrina constitucional reseñada en el fundamento jurídico anterior, procede acoger su alegación y declarar que la conexión necesaria para que esta regulación de la «propiedad temporal» se tenga por «desarrollo» del Derecho civil especial catalán preexistente al promulgarse la Constitución de 1978 puede extraerse del conjunto de ese ordenamiento, incluidos los principios que lo informan. Debe apuntarse al mismo tiempo que en este proceso constitucional los Letrados autonómicos no han acreditado, ni intentado acreditar tampoco, que al tiempo de dictarse la Constitución de 1978 existiera otro Derecho civil catalán, ya fueran normas positivas o consuetudinarias, distinto del derecho compilado.

Por todo ello, la eventual conexión entre la regulación de la «propiedad temporal» impugnada en este proceso y el Derecho civil catalán necesariamente tendrá que buscarse en la Ley 40/1960, de 21 de julio, sobre compilación del Derecho civil especial de Cataluña. Este Tribunal, no obstante, interpretará los contenidos de dicha Ley a la luz de la tradición jurídica catalana reflejada en el proyecto de compilación de 1955 (redactado por la comisión de juristas catalanes nombrada por Orden de 10 de febrero de 1948 y presentado en octubre de 1955), en la precedente Ley de 31 de diciembre de 1945, sobre inscripción, división y redención de censos en Cataluña, en el anteproyecto de apéndice de Derecho catalán al Código civil de 1930 y en la memoria y articulado de las instituciones del Derecho civil de Cataluña que, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 5 del Real Decreto de 2 de febrero de 1880, se elaboró en 1882.

6. Dado que el Abogado del Estado funda su pretensión de inconstitucionalidad en que la «propiedad temporal» que prevé el precepto recurrido es una regulación *ex novo*, desconectada por completo del Derecho civil catalán vigente al promulgarse la Constitución de 1978, mientras que los Letrados autonómicos se oponen haciendo valer varias razones que, a su juicio, acreditarían la conexión que convierte esta nueva institución jurídico civil en un desarrollo orgánico de aquel ordenamiento jurídico, el examen que nos corresponde es verificar en qué medida las razones invocadas por las partes demandadas demuestran la conexión que alegan.

El primer motivo de conexión aducido por los letrados autonómicos es el carácter completo del Derecho civil especial de Cataluña, de donde derivan que cualquier regulación innovadora aprobada por el legislativo autonómico revestiría con él la conexión exigida para reputarlo «desarrollo» de dicho Derecho civil especial.

Este planteamiento, en la medida que supondría por definición y de un modo apriorístico que cualquier crecimiento orgánico del Derecho civil catalán quedaría subsumido dentro del concepto constitucional «desarrollo», sería tanto como afirmar que la competencia autonómica sobre el Derecho civil, fuera de los temas enunciados en el segundo inciso del artículo 149.1.8 CE, es ilimitada *ratione materiae*, que es precisamente el resultado que, como se recordó en el fundamento jurídico tercero de esta resolución, rechazó la STC 31/2010 al interpretar el artículo 129 EAC. Consecuentemente, este Tribunal descarta este primer motivo de conexión.

7. Se plantea, en segundo lugar, si la regulación de la «propiedad temporal» prevista en el artículo 1 de la Ley catalana 19/2015, que es en parte de aplicación supletoria y en parte de derecho necesario, se vincula al Derecho civil especial catalán a través del principio de libertad civil.

a) Este Tribunal constata que el principio de libertad civil autoriza, en los casos en que opera, que los particulares disciplinen sus relaciones jurídicas conforme a su voluntad. Aprecia, por el contrario, que la esencia de la legislación supletoria es su aplicación precisamente cuando los particulares no hacen uso de su libertad civil para reglamentar sus relaciones jurídicas. No cabe, por tanto, afirmar una relación de conexión entre el principio de libertad civil propio del Derecho civil especial catalán y las normas contenidas en el artículo 1 de la Ley 19/2015 que tengan carácter supletorio.

Además, la posición inversa conduciría a un resultado disconforme con el sentido constitucional de la garantía autonómica de la foralidad civil prevista en el artículo 149.1.8.^a CE. En efecto, entender que hay conexión entre el principio de libertad civil que integrase un Derecho civil especial y la legislación supletoria que dicho legislador autonómico pudiera dictar supondría que dicho principio actuaría como una especie de título competencial universal en materia de legislación civil patrimonial, fuera claro está de los aspectos que competen al Estado «en todo caso» conforme al segundo inciso del artículo 149.1.8.^a CE. En otras palabras, rechazamos ese entendimiento porque permitiría al legislador autonómico correspondiente, mediante el «desarrollo» de su Derecho civil especial, regular supletoriamente cualquier institución de Derecho civil patrimonial, salvo la «ordenación de los registros e instrumentos públicos» y «las bases de las obligaciones contractuales», únicas materias de Derecho civil patrimonial que el artículo 149.1.8.^a CE atribuye al Estado «en todo caso».

Este crecimiento generalizado del Derecho civil patrimonial catalán sería un resultado que pugnaría con la ratio de la garantía autonómica de la foralidad civil prevista en el artículo 149.1.8.^a CE, que, como ya declaramos en la STC 88/1993, FJ 3, debe ser el punto de partida del sentido que se dé a la noción constitucional de «desarrollo». Según la citada sentencia, «la posible legislación autonómica en materia civil se ha admitido por la Constitución... a fin de garantizar determinados Derechos civiles forales o especiales vigentes en ciertos territorios», lo que conlleva que, mediante la noción constitucional de «desarrollo», cabe «una ordenación legislativa de ámbitos hasta entonces no normados por aquel Derecho» pero no «una competencia legislativa civil ilimitada *ratione materiae*», que es lo que vendría a significar ese crecimiento generalizado del Derecho civil patrimonial

catalán, en especial cuando la regulación que hacía éste de los derechos reales, tanto al tiempo de promulgarse la Constitución como en todos los intentos de codificación desde mediados del siglo XIX, se ceñía, más allá de la regulación orgánica de la enfiteusis (que en realidad se enraizaba en la configuración de las relaciones familiares), a contadas especialidades en materia de tradición y accesión, de usufructo y de servidumbres.

b) Por otra parte, un gran número de las normas que sobre la «propiedad temporal» incorpora el artículo 1 de la Ley 19/2015 al libro quinto del Código civil de Cataluña no son legislación supletoria sino derecho necesario. El propio preámbulo de la Ley 19/2015 expone que el carácter dispositivo no alcanza a los elementos de tipificación de esa institución y, más adelante, afirma que «el plazo, que debe ser cierto y determinado y debe establecerse necesariamente, es el elemento de tipificación de esta propiedad».

El articulado, sin embargo, no se limita a establecer en el artículo 547-1 del Código civil de Cataluña como derecho necesario dichos elementos de tipificación, esto es, que el derecho de propiedad temporal es un derecho de «dominio» que está sujeto a «un plazo cierto y determinado». Además de ello, prevé también como derecho necesario la mayoría de sus normas, imponiendo qué bienes pueden ser objeto de este derecho (art. 547-2 del Código civil de Cataluña), cuáles son los límites temporales máximos y mínimos de su plazo de duración (apartado tercero del art. 547-4 del Código civil de Cataluña), qué facultades mínimas corresponden al propietario temporal (art. 547-6 del Código civil de Cataluña) y al propietario sucesivo (art. 547.7 del Código civil de Cataluña), que el título de adquisición es inscribible y que la inscripción debe recoger ciertos contenidos (art. 547.8 del Código civil de Cataluña), cuáles son las causas de extinción (apartado primero del art. 547-9 del Código civil de Cataluña) y, en fin, algunos efectos que produce la extinción (apartado segundo del art. 547-9 del Código civil de Cataluña y apartados primero y segundo del art. 547-10 del Código civil de Cataluña).

Estas normas, al ser de derecho necesario y por lo tanto imponerse aun contra la voluntad de los particulares, no presentan ninguna relación de conexión con el principio de libertad civil, por lo que tampoco desde esta perspectiva podrían considerarse «desarrollo» del Derecho civil especial de Cataluña preexistente al tiempo de promulgarse la Constitución de 1978.

c) Los razonamientos expuestos hasta aquí no prejuzgan si la autonomía de la voluntad habilita a los particulares para constituir supuestos de «propiedad temporal» y disciplinarlos en virtud de sus acuerdos. Esta es una cuestión de estricto Derecho civil, ajena por completo a la controversia sobre el reparto constitucional de competencias que pende ante este Tribunal, que se ciñe a determinar cuál es la instancia legislativa competente para establecer normas supletorias o de derecho necesario que rijan esta figura.

8. El tercer motivo de conexión que destacan los Letrados autonómicos es que el Derecho civil especial de Cataluña conoce varias figuras jurídicas que, aun no perteneciendo al derecho de cosas, dan lugar en su desenvolvimiento a situaciones temporales del derecho de propiedad, como es el caso de la sustitución fideicomisaria sometida a plazo o condición (art. 426 del Código civil de Cataluña), de los legados hechos bajo condición o término resolutorios (art. 427-13 del Código civil de Cataluña), de las donaciones sujetas a condición o a plazo (art. 531-16 del Código civil de Cataluña) o a reversión (art. 531-19 del Código civil de Cataluña) y, en fin, de la cláusula típica de recuperación de la propiedad en la compraventa a carta de gracia, que supone la creación del derecho a redimir (arts. 326 a 328 del Código civil de Cataluña).

El fideicomiso, en sus distintas clases, es una institución sucesoria muy presente en el Derecho civil especial de Cataluña vigente al promulgarse la Constitución de 1978, destinando a su disciplina la Ley 40/1960 los artículos 162 a 215 (de un total, recuérdese, de 344). El artículo 163, en su párrafo segundo, se disponía que «en el fideicomiso de sustitución o sustitución fideicomisaria el fiduciario adquirirá la herencia o el legado con el gravamen de que, finalizado el término o cumplida la condición, haga tránsito al fideicomisario la totalidad o la cuota fideicomitida de la herencia o del legado». De acuerdo con este régimen, que se mantiene en el artículo 426 del Código civil de Cataluña

(Ley 10/2008, de 10 de julio, del libro cuarto del Código civil de Cataluña, relativo a las sucesiones), uno de los efectos que produce la operatividad de esta institución es que, durante un tiempo, determinado por el vencimiento de un plazo o por el cumplimiento de una condición, el fiduciario adquiere la propiedad de la herencia o del legado fideicomitidos.

Relevancia similar en el Derecho civil especial de Cataluña vigente al promulgarse la Constitución de 1978 tiene la institución sucesoria del legado. La Ley 40/1960 le dedica los artículos 217 a 234 y en el artículo 221 establece que «los legados podrán ser dispuestos eficazmente bajo término o condición suspensivos o resolutorios». Con arreglo a esta regulación, previsión que en cuanto al plazo o condición resolutorios se recoge actualmente en el artículo 427-13 del Código civil de Cataluña (Ley 10/2008), el legado que haya ordenado el testador en estas circunstancias dará lugar, como uno de sus efectos, a la adquisición de la propiedad de lo legado por el legatario por un tiempo solamente, el que media hasta venza el plazo o se realice la condición.

Las donaciones solo son objeto de los artículos 340 y 341 de la Ley 40/1960, ubicados dentro del título I del libro IV, rubricado «De las obligaciones y contratos», previendo el segundo de dichos preceptos un régimen especial para algunos supuestos de donación con cláusula de reversión. El Código civil de Cataluña hace una regulación más extensa de la donación, dedicándole los artículos 531-1 a 531-22, contemplando la donación sometida a plazo o condición resolutoria (art. 531-16) y también la donación con cláusula de reversión (art. 531-19). El efecto que producen todas estas donaciones es que el donatario adquirirá la propiedad del bien donado, situación que será temporal en el caso de la sujeción a plazo, o que podrá serlo en el supuesto de que la donación esté acompañada de condición resolutoria o cláusula de reversión.

Por último, la venta a carta de gracia o empeyament también es una institución propia del Derecho civil especial de Cataluña vigente al promulgarse la Constitución de 1978, pues la Ley 40/1960, dentro del título I del libro IV, rubricado «De las obligaciones y contratos», la regula en sus artículos 326 a 329. Se caracteriza, según dicho artículo 326, por reservar durante un lapso temporal al vendedor el derecho de redimir lo vendido por el precio mismo de venta, derecho que se configura como disponible. Resulta posible, por tanto, que la propiedad que el comprador adquiriera sobre el bien vendido revierta después de un tiempo al vendedor o a quien éste le haya transmitido su derecho a redimir lo vendido.

En todos los supuestos reseñados, a reserva de las especialidades que más adelante se destacarán en relación a la sustitución fideicomisaria, la situación temporal de la propiedad aparece como uno de los posibles efectos del funcionamiento de cada una de esas instituciones del Derecho civil especial de Cataluña. Por ello el legislador catalán podría, con ocasión de desarrollar su Derecho civil propio amparado por el artículo 149.1.8.^a CE y el artículo 129 EAC, disciplinar esas situaciones temporales de la propiedad que aparecen en el curso del desenvolvimiento de sus instituciones civiles propias, incluso innovando la regulación preexistente a la Constitución de 1978. Ello abre la vía, en lo que aquí interesa, a que el legislador catalán sea competente para normar ciertas manifestaciones de «propiedad temporal», concretamente aquellas que se correspondan con situaciones que puedan surgir en la evolución propia de figuras de la tradición jurídica catalana como los legados bajo condición o término, las donaciones a condición o plazo o sujetas a reversión y, en fin, la compraventa a carta de gracia.

Esta fue la perspectiva que adoptó la STC 88/1993. El Tribunal consideró allí que el legislador aragonés era competente para regular la posición de los hijos adoptados, a pesar de que el instituto de la adopción era ajeno a su Derecho civil especial, en la medida que el funcionamiento de ciertas instituciones propias de su derecho familiar y sucesorio determinaba ciertos efectos sobre los hijos. De ahí que como *ratio decidendi* afirmase que «esta Ley... no disciplina la constitución de la adopción, sino un aspecto general de sus efectos, y en cuanto tal, aunque se proyecte sobre un instituto ajeno, hasta su incorporación, al vigente Derecho civil aragonés, no puede calificarse, sólo por ello, de inconstitucional».

A la luz de este criterio jurisprudencial adquiere importancia decisiva que el artículo 1 de la Ley catalana 19/2015 no se cife a establecer una regulación actualizada o innovadora de los efectos de las situaciones temporales de propiedad que puedan nacer como consecuencia del funcionamiento de las instituciones del Derecho civil especial de Cataluña, sino que, desligándose absolutamente de ese criterio de conexión con tales instituciones, incorpora al Código civil de Cataluña reglas sobre la constitución abstracta –no en el contexto del funcionamiento de otra institución– de la «propiedad temporal» y un régimen jurídico completo aplicable a los supuestos de propiedad temporal así constituidos, en parte como derecho necesario y en parte en defecto de lo que los intervinientes puedan pactar.

En otras palabras, la Generalitat de Cataluña resulta competente, según el artículo 129 EAC, para regular, incluso de un modo innovador, cada una de las situaciones temporales de propiedad que, como hemos visto con detalle, pueden surgir del desenvolvimiento de algunas modalidades de legados, de donaciones y de ventas a carta de gracia.

9. Los Letrados autonómicos invocan en cuarto y último lugar la relación que media, a su juicio, entre la regulación de la «propiedad temporal» impugnada en este proceso y determinadas instituciones jurídico reales propias del Derecho civil especial de Cataluña, como son el derecho de propiedad, la enfiteusis y el derecho de superficie.

De acuerdo con nuestra doctrina, ya reseñada en el fundamento jurídico 5, el Derecho civil especial de Cataluña podría, en virtud de la noción constitucional de desarrollo, experimentar un cierto crecimiento orgánico mediante la regulación por el legislador autonómico de una institución antes no contemplada en él. No obstante, es requisito para ello que esa operación de desarrollo tenga como punto de partida una institución conexas preexistente en el Derecho civil especial de Cataluña. Habrá que examinar, por tanto, si alguna de las tres figuras jurídico reales citadas (a) preexistían en dicho derecho especial al tiempo de promulgarse la Constitución y, en caso afirmativo, (b) si puede apreciarse una relación de conexión entre ellas y la novedosa «propiedad temporal».

Este Tribunal constata, respecto de la cuestión inicial, que no había régimen jurídico del derecho de propiedad en el Derecho civil catalán vigente al promulgarse la Constitución Española de 1978. Los Letrados autonómicos alegan que la ausencia del derecho de propiedad de la Compilación de 1960 no es determinante de que tal institución no formase parte del Derecho civil especial de Cataluña, pues de los 554 preceptos que contenía el anteproyecto de compilación elaborado por la comisión de juristas catalanes solo 344 se mantuvieron en el texto finalmente aprobado, reducción que, según siguen alegando, obedecía a evitar constantes reproducciones con el Código civil.

No puede prosperar esta alegación, pues el proyecto de compilación redactado por la comisión de juristas catalanes nombrada por Orden de 10 de febrero de 1948 y presentado en octubre de 1955, que es a lo que se alude como anteproyecto de la compilación de 1960, recoge un tratamiento de los derechos reales que difiere apenas, y en ningún caso en relación al derecho de propiedad, del texto legal publicado en el «BOE». En efecto, en dicho proyecto de 1955 se contiene un libro II rubricado «De las cosas y de los derechos reales», compuesto al igual que la Ley 40/1960 de cuatro títulos. En el primero de ellos se aludía a la posesión en la rúbrica y a ella se dedicaban dos preceptos, mención y contenido que han desaparecido en la Ley 40/1960. El resto del título primero y los otros tres títulos, destinados al «usufructo», a las «servidumbres» y a la «enfiteusis», son sustancialmente idénticos a la redacción aprobada como Ley 40/1960.

Tampoco se puede acoger la alegación de dichos letrados autonómicos de que, por razón de la coyuntura en que se elaboró, el proyecto de 1955 habría dejado de recoger una regulación del derecho de dominio como institución propia del Derecho civil de Cataluña. Lo infundado de esta alegación resulta acreditado porque, ya en un momento anterior, el anteproyecto de apéndice de las instituciones de Derecho civil catalán de 1930 (elevado el 18 de noviembre de 1930 al Ministerio de Gracia y Justicia por una comisión de juristas catalanes creada por Real Decreto de 24 de abril de 1899), se limitaba en materia de derechos reales a prever un título quinto rubricado «De las cosas y los derechos en ellas» [en que se incluían preceptos sobre la posesión (arts. 131 a 134), la

adquisición (art. 135), el usufructo (art. 136) y las servidumbres (art. 137)], y un título sexto dedicado a la enfiteusis.

Lo prueba también la ausencia de una regulación especial de la propiedad en el articulado de las Instituciones del Derecho civil de Cataluña que, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 5 del Real Decreto de 2 de febrero de 1880, se elaboró en 1882 y que viene a coincidir en gran medida, salvo que no contiene regulación alguna del «usufructo», con la recogida en el anteproyecto de apéndice de 1930. Ese articulado de 1882 va precedido de una memoria en la que se afirma, en relación a la «organización de la propiedad» que «grandes cambios empero ha experimentado ya esta organización en lo que va de siglo; las leyes de señoríos, de desvinculación, de desamortización, de aguas, de minas, de abolición del diezmo, hipotecaria y otras, obligatorias para todo el Reyno, han ido aproximando a común semejanza las diversas legislaciones que en la península existen; y... de suerte que son hoy generalmente leves las diferencias que entre aquéllas existen, cabe en gran parte la unificación del derecho de las cosas en lo que de él se considera materia propia, como el dominio y los demás derechos reales... En lo distintivo y propio de la legislación catalana, algo deberá conservarse con su actual carácter, como sucede con la enfiteusis» (pág. 104).

Por todo lo expuesto, salvo una regulación completa de la enfiteusis y algunas especialidades puntuales relativas a la posesión (que desaparecieron en la Ley 40/1960), a la tradición (novedad introducida a partir del proyecto de 1955), a la adquisición, al usufructo y a las servidumbres (art. 137), los derechos reales no están entre las instituciones que integraban el Derecho civil especial de Cataluña vigente al tiempo de promulgarse la Constitución española, pues ni aparecían contemplados en la Ley 40/1960 ni tampoco estaban presentes en los previos intentos de codificación de dicho Derecho civil especial.

En fin, como conclusión de este análisis inicial, constatamos que, de las tres relaciones jurídico-reales mencionadas por los Letrados autonómicos, solo la enfiteusis preexistía en el Derecho civil especial de Cataluña al tiempo de promulgarse la Constitución Española de 1978.

10. Procede, en consecuencia, como segunda fase del análisis que nos hemos propuesto, examinar la naturaleza y regulación de la enfiteusis en el Derecho civil especial de Cataluña. De este modo tendremos oportunidad de apreciar (a) cuáles son los principios generales a que responde el derecho de bienes especial de Cataluña vigente al promulgarse la Constitución y (b) si tales principios subyacen e informan la disciplina de la «propiedad temporal» que aquí se impugna. Solo en caso de resolverse esta última cuestión en sentido afirmativo podrá concluirse que esta nueva institución se perfila como una actualización de aquellos principios y representa por ello un crecimiento orgánico de ese ordenamiento jurídico autonómico amparado por la atribución constitucional y estatutaria a la Generalitat de Cataluña del desarrollo de su Derecho civil propio.

a) Sobre la configuración conceptual de la enfiteusis en Cataluña y el espíritu que subyace a esta institución se pronuncia igualmente la citada memoria de 1882. Dice en la página 116 que la enfiteusis «se aplicó en un principio a las tierras incultas, más tarde lo ha sido a las que estaban reducidas ya a cultivo; y si lo primero produjo el beneficio de hacer desaparecer o disminuir los yermos, lo segundo ha dado por resultado extender el número de propietarios y facilitar por lo mismo el movimiento de la propiedad. Durante la época en que las vinculaciones y fideicomisos perpetuos han tenido la propiedad estancada, la amortización ha sido menos funesta que en otros puntos en Cataluña a beneficio de la doctrina de que los *establecimientos*, nombre con que en ella se distingue el contrato de creación de censo, no se han considerado como verdaderas enagenaciones a los efectos de la amortización».

Queda claro a partir de estas palabras que quien constituye el censo no deja de ser propietario, manteniendo una serie de facultades sobre el bien que responden a lo que se viene denominando «dominio directo», y que al mismo tiempo mediante el contrato enfiteutico accede a la propiedad, adquiriendo los poderes integrantes del «dominio útil», el que explota el inmueble o enfiteuta. Este esquema conceptual, que conforma la enfiteusis

como una fórmula de propiedad dividida, se refleja en el articulado que sigue a la memoria, que dispone en el artículo CXXXVIII que «la enfiteusis es un derecho real que atribuye perpetua o temporalmente el de poseer y disfrutar de una cosa inmueble sin deteriorarla, de disponer de ella, y de recuperarla por acción real, mediante el pago de una pensión o canon y el reconocimiento de varios derechos a favor del dueño directo de la misma».

Por su parte, el citado anteproyecto de apéndice de 1930 mantiene la regulación de la enfiteusis en términos similares a los indicados. Una de las pocas diferencias, que en realidad no es más que terminológica, se halla en el apartado tercero del artículo 142, que, al disponer expresamente que «la enfiteusis se extingue: 3.º Por la consolidación del dominio útil con el directo», viene a hacer más evidente que la enfiteusis da lugar a una desmembración del dominio en directo y útil.

Posteriormente, la Ley de 31 de diciembre de 1945, sobre inscripción, división y redención de censos en Cataluña, atendiendo a que el carácter perpetuo de los censos «dificulta cada día más el tráfico inmobiliario» y supone «inconvenientes para la estimación y comerciabilidad de los inmuebles», acaba con la irredimibilidad de los censos, reforzando así la posición del censatario, en la medida que la redención será voluntaria para él y forzosa para el censalista. Esta modificación de la institución, con ser muy trascendente, no alteró su naturaleza de propiedad dividida, como se desprende de la exposición de motivos que precede a su articulado, que alude a que la redención forzosa produce «la consolidación de dominios», en clara alusión al dominio útil del censatario y al dominio directo del censalista, y también a que, en caso de optar por la redención del censo, «se obliga al censatario a redimir la totalidad de los derechos dominicales», con lo que se viene a expresar que lo que tenía el censalista no era un gravamen sobre el inmueble sino una *pars dominii*. Esta concepción de la enfiteusis como dominio dividido se traslada también al articulado, que califica los derechos del censalista de «derechos dominicales» (artículo veintitrés) o de «dominio directo o mediano» (artículo veinticuatro).

La disciplina de la enfiteusis que hace el mencionado proyecto de 1955 responde a idéntico esquema conceptual. Precisa en el artículo 186, con el que se inicia dicha regulación, que «el dominio útil enfiteútico atribuye indefinida o temporalmente los derechos de poseer y disfrutar de una finca sin deteriorarla, de disponer de ella y de reivindicarla, mediante el pago de una pensión o canon y el reconocimiento de los derechos que al amparo de las disposiciones mencionadas en el art. 194, se establecen en favor del dueño directo de la misma». La contraposición que se pone de manifiesto en esta definición entre las facultades que corresponden sobre la finca al «dominio útil enfiteútico» frente a las que «se establecen en favor del dueño directo de la misma» se reitera también de modo explícito en los artículos 189 y 194.

En fin, la también citada compilación de 1960, recogiendo toda esta tradición jurídica, contempla la institución de la enfiteusis como una figura de dominio dividido, como resulta evidente a partir del artículo 299, que dispone que «la enfiteusis se extingue: 3.º Por la consolidación del dominio útil con el directo o viceversa». Asimismo lo atestiguan otros preceptos que también aluden a la desagregación de la propiedad en dominio útil y dominio directo, mereciendo recordarse por su carácter general el artículo 297, que establece que «el censo enfiteútico que otorga todos los derechos que se regulan en el capítulo segundo de este título [«derechos y obligaciones del dueño directo»] y en las demás disposiciones legales mencionadas en el artículo anterior se llama “censo con dominio”, y el censalista dueño directo... el que reserva al titular de la finca el dominio útil, cediendo a tercero el derecho de censo en cualquiera de las variantes anteriores se llama “revessejat”». No cabe olvidar tampoco que el artículo 296 remite a la Ley de 31 de diciembre de 1945, de modo que debe tenerse en cuenta aquí lo antes razonado sobre ella.

En conclusión, el análisis que hemos realizado acredita que ha estado constantemente presente en la tradición jurídica catalana, manteniéndose hasta el tiempo en que se promulgó la Constitución de 1978, la previsión de la enfiteusis como una fórmula de dominio dividido y que se ha adoptado esta configuración en atención a la consecución de objetivos de carácter socioeconómico entre los que ha destacado facilitar el acceso a la propiedad inmobiliaria de todos los sectores de la sociedad.

b) Por su parte, la Ley 19/2015, de 29 de julio, que está impugnada en este proceso en tanto que incorpora al libro quinto del Código civil de Cataluña la institución de la propiedad temporal, señala en el artículo 547-1 del Código civil de Cataluña que este derecho «confiere a su titular el dominio de un bien durante un plazo cierto y determinado, vencido el cual el dominio hace tránsito al titular sucesivo». Sobre el propietario temporal, el artículo 547-6 del Código civil de Cataluña dispone que «tiene todas las facultades del derecho de propiedad, sin más limitaciones que las derivadas de su duración y de la existencia del titular sucesivo» y, en ese mismo sentido, el Preámbulo destaca que «el propietario goza, durante el plazo fijado, de un poder jurídico idéntico al del propietario ordinario que le legitima para actuar como propietario único y exclusivo, mientras que el titular sucesivo lo es de un derecho de reversión». Por lo que hace a este último, el artículo 547-7 prevé que «el titular sucesivo puede enajenar, hipotecar y someter a cualquier otro gravamen su derecho, y también puede disponer de él por causa de muerte».

De esta descripción normativa se desprende que la propiedad temporal conlleva una cierta división del dominio sobre una cosa, pues al mismo tiempo es verdadero propietario el que tiene atribuidas las facultades dominicales en el momento presente y por un cierto periodo de tiempo como el que mantiene sobre la cosa el derecho a recuperar su propiedad al final de ese plazo, derecho que tiene un contenido jurídico y económico actual, del que puede disponerse *inter vivos* y *mortis causa*, aparte del que le corresponde al terminar dicho plazo, consistente en adquirir un derecho de propiedad plena sobre el bien de que se trate.

De otro lado, consta en el preámbulo que «la introducción de estas modalidades de dominio obedece, principalmente, al propósito de aportar soluciones al problema del acceso a la propiedad de la vivienda, flexibilizando las vías de adquisición, ofreciendo fórmulas que permitan abaratar o minorar los costes económicos».

Teniendo todo ello presente, podemos afirmar que la regulación de la propiedad temporal en la Ley 19/2015 que aquí se impugna es una fórmula jurídica de propiedad dividida, como lo es también, según se ha expuesto, la enfiteusis catalana. Mientras en esta última la propiedad aparece desagregada en dominio directo y dominio útil, en la propiedad temporal son dueños a un mismo tiempo el titular actual y el titular sucesivo. En efecto, este último, además de recibir la propiedad plena al terminar el plazo asignado al titular temporal, es titular durante dicho plazo de ciertos derechos que están relacionados con dicha situación futura, por todo lo cual le corresponde una *pars dominii* y no un derecho real limitado. Apreciamos aun otro paralelismo, pues en uno y otro caso –enfiteusis y propiedad temporal– la adopción de instituciones que representan en su estructura un dominio dividido es la realización de un fin de carácter socioeconómico como es facilitar el acceso a la propiedad, en la enfiteusis a la propiedad inmobiliaria mientras en la propiedad temporal es el acceso a la vivienda.

En conclusión, la propiedad temporal que regula la Ley 19/2015 no supone la conservación o modificación de una institución existente en el Derecho civil especial de Cataluña, pues ha quedado claro que es una figura jurídico real que no estaba regulada en él al promulgarse la Constitución. Constituye, sin embargo, una actualización a las necesidades presentes de acceso a la vivienda de un principio preexistente en dicho ordenamiento, cual es la utilización de fórmulas de dominio dividido para facilitar el acceso a la propiedad. Por esta razón la regulación recurrida debe calificarse, conforme a nuestra doctrina, como un supuesto de crecimiento orgánico del Derecho civil especial de Cataluña que resulta amparado por la competencia atribuida al legislador autonómico para el «desarrollo» de su Derecho civil especial. Procede, en consecuencia, que afirmemos la constitucionalidad de la norma impugnada y desestimemos íntegramente la demanda.

11. Aunque la conexión con el Derecho civil especial de Cataluña preexistente a la Constitución de 1978 que hemos reconocido en el fundamento jurídico anterior justifica suficientemente la competencia autonómica para dictar la norma impugnada, no debe desconocer este Tribunal que otra institución civil de la tradición jurídica catalana como es la sustitución fideicomisaria también presenta como ya hemos indicado en su configuración

conceptual y normativa ciertos principios que informan igualmente la disciplina de la «propiedad temporal» impugnada.

a) Hay que tener en cuenta, en primer lugar, que las ideas liberales predominantes en el proceso codificador dieron lugar a una tendencia a proscribir las sustituciones fideicomisarias por lo que representaban de vinculación de la propiedad. Sin embargo, en Cataluña se mantuvieron, precisamente por estar caracterizadas como temporales –y no como perpetuas– por influencia de la legislación romana que las limitaba a cuatro generaciones. En la ya citada memoria de 1882 se alude a esta realidad al recordar que «la abolición de las sustituciones fideicomisarias ha venido a ser una especie de dogma en algunas de las modernas legislaciones civiles. El principio de conservación las hizo generalizar y el espíritu aristocrático las extendió indefinidamente en la Europa moderna, llevándolas en sus exageraciones hasta la perpetuidad; el espíritu de reacción contra estas exageraciones a impulsos de la tendencia de ilimitada libertad en el organismo de la propiedad, influida además por la tendencia igualitaria de nuestros tiempos, las proscribió por completo». Se lee a continuación en dicha memoria que «los autores del proyecto de Código civil, en éste como en tantos otros puntos fueron ciegos imitadores del Código francés» y, líneas más adelante, se concluye que «Así que si la prohibición del art. 635, a pesar del temperamento introducido en el 638, prevaleciese, Cataluña no podría renunciar sin violencia á una institución arraigada en sus costumbres y vinculada en el modo de ser de la familia con relación á los bienes». Estas razones de la memoria tienen su correlación en el articulado que la acompaña, que le dedica todo un título, el décimo que se rubrica «De las sustituciones» (artículos CCXCIII a CCCXXII), destinando todos sus preceptos, salvo los dos primeros, a las sustituciones fideicomisarias.

Esta presencia destacada de la sustitución fideicomisaria el Derecho civil especial catalán se ha mantenido en el anteproyecto de apéndice de Derecho catalán al Código civil de 1930 (sección quinta del título octavo) y en el proyecto de compilación de 1955 (capítulo octavo del título segundo del libro segundo), desembocando en un tratamiento extenso de la institución en la Ley 40/1960, de 21 de julio, sobre compilación del Derecho civil especial de Cataluña, que comprende los artículos 162 a 215 (de un total de 344). Cabe destacar en esta última regulación que aborda de un modo específico, destinando al efecto toda la sección quinta de este capítulo, el llamado «fideicomiso de residuo», modalidad en la que como se dirá a continuación aparecen reforzados los poderes del fiduciario respecto de la disposición de los bienes fideicomitidos.

b) La sustitución fideicomisaria contemplada en el Derecho civil especial de Cataluña se caracteriza porque el instituyente llama a la herencia a varias personas sucesivamente, de manera que el primer llamado (fiduciario) se convierte en propietario de los bienes a los que alcance esa determinada institución hereditaria cuando la acepta, pero al mismo tiempo queda sometido a una serie de obligaciones en vista a que, una vez que se produzca la circunstancia determinada por el instituyente, esos bienes deben hacer tránsito al siguiente o siguientes llamados (fideicomisarios). La compilación de 1960 precisaba bajo el título en «Efectos del fideicomiso durante su pendencia» (sección segunda del capítulo integrado por los artículos 181 a 197) cuáles eran estas obligaciones del fiduciario y también cuáles eran sus derechos, pudiendo destacarse que, correspondiéndole ampliamente el uso y disfrute de los bienes fideicomitidos, sus facultades no alcanzan al poder de disposición, que es el que resulta notablemente restringido por las obligaciones que le impone el artículo 181 en función de hacer efectivo el derecho del fideicomisario a convertirse, llegado el momento fijado por el instituyente, en heredero o legatario y correlativamente en propietario de dichos bienes hereditarios.

Esta ausencia de poder de disposición en el fiduciario aparece sustancialmente modulada en el llamado «fideicomiso de residuo», al que alude como una modalidad particular el artículo 210 de la citada compilación de 1960, señalando que «en las sustituciones fideicomisarias el fiduciario podrá ser autorizado por el testador para disponer de los bienes de la herencia o legado fideicomitado, bien expresamente o estableciendo que aquellos bienes de que no hubiere dispuesto el fiduciario hagan tránsito al fideicomisario». Correlativamente, el artículo 212 dispone que «el heredero o legatario

gravados de fideicomiso de residuo, además de las facultades de todo fiduciario sujeto a fideicomiso de sustitución, podrán realizar respecto de los bienes de la herencia o legado los actos siguientes», entre lo que enumera «enajenar, gravar o de otra manera disponer de ellos por actos entre vivos a título oneroso, en concepto de libres, con las limitaciones que establezca el testador».

c) La sustitución fideicomisaria preexistente en el Derecho civil especial catalán vigente al promulgarse la Constitución de 1978 determina que, durante la pendencia del fideicomiso, las facultades dominicales sobre los bienes hereditarios aparezcan de algún modo divididas. En efecto, el fiduciario, sobre todo en la modalidad de fideicomiso de residuo, puede ejercer buena parte de ellas, mas se le impone el respeto de la efectividad de la posición del fideicomisario, que de esta manera proyecta también su derecho sobre esta fase de pendencia del fideicomiso.

Si tenemos en cuenta la descripción normativa que se hizo de la «propiedad temporal» que regula la ley impugnada, cabe afirmar que ambas instituciones, responden a un mismo principio jurídico, consistente en hacer posible que el propietario inicial pueda desagregar su derecho de dominio, confiriendo a dos sujetos distintos una *pars dominii*, lo cual en ambos casos se manifiesta mediante la coexistencia de un titular actual y otro sucesivo, asistiendo al primero los poderes del propietario pero condicionados por la posición jurídica del titular sucesivo, que tiene derecho a convertirse en propietario del bien al producirse la circunstancias determinada en el acto constitutivo.

En conclusión, también en atención a la conexión que guarda con la sustitución fideicomisaria propia del Derecho civil especial catalán, cabe afirmar que la regulación recurrida debe calificarse, conforme a nuestra doctrina, como un supuesto de crecimiento orgánico del Derecho civil especial de Cataluña que resulta amparado por la competencia atribuida al legislador autonómico para el «desarrollo» de su Derecho civil especial.

12. Por último, procede poner de relieve que el enjuiciamiento por conexión que habilita el artículo 39.1 de la Ley Orgánica de este Tribunal solo opera cuando se declare la inconstitucionalidad de los preceptos directamente impugnados. Por los motivos expuestos, no cabe declarar la inconstitucionalidad del artículo 1 de la Ley 19/2015, que es el único precepto contra el que se entabla directamente el recurso, de donde se sigue que no se dan las condiciones para que por conexión nos pronunciemos respecto de las disposiciones adicionales primera, segunda y tercera, y disposición final de dicha ley 19/2015, de 29 de julio, de incorporación de la propiedad temporal y de la propiedad compartida al libro quinto del Código civil de Cataluña.

FALLO

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

Ha decidido

Desestimar el recurso de inconstitucionalidad 2465-2016

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

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