

SECCIÓN DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

7136 *Pleno. Sentencia 40/2018, de 26 de abril de 2018. Recurso de inconstitucionalidad 572-2008. Interpuesto por el Presidente de Gobierno respecto de los artículos 15 y 16 de la Ley Foral 14/2007, de 4 de abril, del patrimonio de Navarra. Competencias sobre derecho civil: constitucionalidad de los preceptos legales forales que regulan el destino de bienes mostrencos (inmuebles vacantes y saldos y depósitos abandonados). Voto particular.*

ECLI:ES:TC:2018:40

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 Narváez 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. 572-2008, promovido por el Presidente de Gobierno contra los artículos 15 y 16 de la Ley Foral 14/2007, de 4 de abril, del patrimonio de Navarra. Han sido parte el Gobierno de la Comunidad Foral de Navarra y el Parlamento de Navarra. Ha sido Ponente la Magistrada doña Encarnación Roca Trías, quien expresa el parecer de este Tribunal.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito presentado en el registro general de este Tribunal el día 22 de enero de 2008, el Abogado del Estado, en nombre del Presidente del Gobierno, presentó escrito de interposición de recurso de inconstitucionalidad de los artículos 15 y 16 de la Ley Foral 14/2007, de 4 de abril, del patrimonio de Navarra. El recurso tiene por objeto la impugnación de los artículos 15 y 16 de la Ley antes mencionada, que bajo la rúbrica «Adquisición de bienes y derechos» y «Formas y negocios jurídicos de adquisición», prevén la atribución a la Comunidad Foral de Navarra de los inmuebles vacantes «situados en su territorio» (art. 15) y de los «saldos y depósitos abandonados» en «entidades financieras sitas en Navarra» (art. 16), por entender que la regulación contenida en la misma excede de las competencias para la conservación, modificación y desarrollo del Derecho civil propio, atribuidas a la Comunidad Foral Navarra en el artículo 45.6 y el artículo 48 de la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de reintegración y mejoramiento del régimen foral de Navarra (LORAFNA), vulnerando con ello la competencia exclusiva del Estado sobre legislación civil ex artículo 149.1.8 CE.

En la fundamentación del recurso, se comenzó recordando que los preceptos de la Ley Foral 14/2007 entran en directa contradicción con los artículos 17 y 18 de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, de patrimonio de las administraciones públicas, dictados estos últimos al amparo de la competencia estatal prevista en el artículo 149.1.8 CE. Así, la disposición final segunda 2 de esta última ley citada establece que los artículos 17 y

18 «se dictan al amparo del artículo 149.1.8 CE y son de aplicación general, sin perjuicio de lo dispuesto en los derechos civiles forales o especiales, allí donde existan».

La Abogacía del Estado destaca, de un lado, que el preámbulo de la Ley Foral 14/2007, como apoyo competencial, apunta al artículo 45.6 de la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de reintegración y mejoramiento del régimen foral de Navarra. Dicha disposición establece que «una Ley Foral regulará el Patrimonio de Navarra y la administración, defensa y conservación del mismo». Esta norma, a su juicio, es muy similar a la contenida en el Estatuto de Autonomía de Cataluña de 1979 (art. 43.2) y respecto al que se pronunció este Tribunal Constitucional en la STC 58/1982, de 27 de julio, FJ 1, subrayando que «la norma en cuestión es, en efecto, como reiteradamente indican las partes en litigio simple transcripción, *mutatis mutandis*, del apartado 3 del artículo 132 de la Constitución, que no es ciertamente una norma atributiva de competencia, sino una reserva de ley, es decir, al tiempo, un mandato al legislador de regular el régimen jurídico del Patrimonio del Estado y del Patrimonio Nacional, de su 'administración, defensa y conservación', y una interdicción al Gobierno, como titular de la potestad reglamentaria (art. 97 CE), de proceder a una regulación *praeter legem*. No es este sólo, sin embargo, el paralelismo de los enunciados, ya de por sí significativo, lo que induce a cuestionar la solidez de la indicada premisa, sino también y sobre todo el contenido mismo del artículo 43.2 del Estatuto de Cataluña. Entendido éste, en efecto, como norma especial atributiva de competencia exclusiva e ilimitada sobre el patrimonio propio, sería forzoso considerarlo como derogatorio de otras normas de la misma naturaleza que reservan a la competencia exclusiva del Estado; por ejemplo, la legislación civil (art. 149.1.8 CE), dentro de la cual se halla, sin duda, el libro segundo, título I, capítulo III, del Código civil, en el que se establecen los conceptos fundamentales de bienes de dominio público y patrimoniales, o las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas (art. 149.1.18 CE), o la legislación básica sobre contratos o concesiones administrativas (*ibidem*). La imposibilidad jurídica de esta conclusión evidencia que es también imposible la interpretación que a ella conduce y que la norma en cuestión, en el Estatuto de Cataluña como en la propia Constitución, debe ser entendida fundamentalmente como una reserva de ley y no como atributiva de una competencia». Con este argumento concluye la parte recurrente que, teniendo el artículo 45.6 LORAFNA un contenido casi idéntico a la norma estatutaria catalana, ha de entenderse, que la doctrina establecida en la sentencia citada es íntegramente trasladable a la cuestión suscitada en este recurso y, en consecuencia, merece el mismo tratamiento.

A continuación, se pasa a fundamentar las concretas impugnaciones deducidas:

a) El Abogado del Estado empezó sus valoraciones aludiendo a la naturaleza civil de los preceptos que regulan el destino de los inmuebles vacantes y los saldos y depósitos abandonados y, por tanto, estima que ha de aplicarse lo dispuesto en el artículo 149.1.8 CE, que atribuye al Estado competencia exclusiva sobre la legislación civil «sin perjuicio de la conservación, modificación y desarrollo por las Comunidades Autónomas de los derechos civiles, forales o especiales allí donde existan». Sobre este particular, niega la posible aplicación de la norma contenida en la disposición adicional primera CE, que no se refiere al ámbito del Derecho civil, sino al régimen jurídico público de determinados territorios (como ha declarado reiteradamente este Tribunal, entre otras, en SSTC 123/1984, de 18 de diciembre, FJ 3; 94/1985, de 24 de julio, FJ 6, y 76/1988, de 26 de abril, FJ 4), no existiendo especialidad jurídico-pública alguna que singularice a Navarra en materia del destino de los bienes mostrencos.

b) En segundo término, se subraya la constante doctrina constitucional acerca de las competencias legislativas en materia de derecho civil, para concluir que, a pesar de la aparente amplitud de los términos del artículo 48 LORAFNA, la competencia autonómica sólo puede entenderse referida a la «conservación, modificación y desarrollo... de los derechos civiles, forales o especiales, allí donde existan» (art. 149.1.8 CE). En este caso, ni tan siquiera puede hablarse de una suerte de conexión entre instituciones civiles navarras, referidas especialmente al ámbito de los derechos reales, y el destino de los

bienes mostrencos, como tampoco cabe amparar el dictado de los preceptos impugnados en un pretendido desarrollo del derecho civil especial navarro. Insiste en que este Tribunal Constitucional ha declarado, en relación con los saldos vacantes, que se trata de una forma de abandono como causa de extinción del derecho de propiedad, y de la consiguiente atribución de la propiedad al Estado. En efecto, tal y como resulta de la STC 204/2004, de 18 de noviembre, FJ 7, la naturaleza de los artículos 17 y 18 de la Ley 33/2003 es doble: por un lado, establecen una causa de «extinción o pérdida del derecho de propiedad por abandono» y, por otro, prevén «la atribución al Estado de tales bienes en cuanto abandonados». Pues bien, la Ley 1/1973, de 1 marzo, por la que se aprueba la Compilación del Derecho civil Foral de Navarra no recoge ninguna institución conexas con el abandono y atribución a una entidad pública de los bienes vacantes.

c) Para el representante del Gobierno de la Nación no existe, en definitiva, especialidad foral alguna que sirva de conexión con la atribución de los mostrencos regulada en los preceptos recurridos. En apoyo de este argumento, sostiene que no basta con que se definan determinados tipos de bienes o genéricamente se establezcan determinadas formas de adquisición de la propiedad, para entender que el derecho foral pueda regular ilimitadamente cualquier cuestión mínimamente relacionada con la propiedad. Si así se aceptara, se estaría amparando, de forma contraria a la Constitución, el crecimiento ilimitado del derecho foral. Y es que —concluye— en la materia que nos ocupa, sencillamente no es posible ninguna especialidad foral, dado que, históricamente, la atribución al Estado de la propiedad de los inmuebles y saldos vacantes ha sido constante (STC 204/2004, de 18 de noviembre). Con un simple repaso a la historia legislativa de los bienes mostrencos en España, resulta, sin lugar a dudas, que no ha podido existir especialidad foral navarra sobre la materia, ni legislativa ni consuetudinaria, pues siempre fueron atribuidos al Estado.

Se concluye, por todo ello, con la súplica de que se dicte Sentencia en la que se declare la inconstitucionalidad y consiguiente nulidad de los preceptos impugnados.

2. Por providencia de 11 de marzo de 2008, el Pleno acordó admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad y dar traslado de la demanda y documentos presentados al Congreso de los Diputados y al Senado, así como al Gobierno y al Parlamento de Navarra, al objeto, de que, en el plazo de 15 días, pudieran personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimaren convenientes. Se dispuso, por último, publicar en el «Boletín Oficial del Estado» y en el «Diario Oficial de Navarra» la formalización del recurso.

3. A través de escrito registrado el día 28 de marzo de 2008, el Presidente del Congreso de los Diputados comunicó al Tribunal el acuerdo de la Mesa de la Cámara de conformidad con el cual el Congreso de los Diputados se persona en el procedimiento y ofrece su colaboración a los efectos del artículo 88.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTIC).

4. En virtud de escrito registrado el día 8 de abril de 2008, el Asesor jurídico-Letrado Jefe de la Comunidad Foral de Navarra, en su representación y defensa, formuló las alegaciones que a continuación se resumen:

a) Comenzó señalando que el artículo 48 LORAFNA confiere a Navarra competencia en materia de legislación civil en términos amplios («en materia de Derecho civil foral»), lo que ha de ponerse en conexión con la disposición adicional primera CE, puesto que Navarra ya contaba con anterioridad a la entrada en vigor de la Constitución con una legislación civil propia que se reconoce como vigente en la Ley 1/1973, de 1 de marzo, por la que se aprueba la Compilación de Derecho civil foral de Navarra o Fuero Nuevo de Navarra. Así pues, los preceptos cuestionados se enmarcan dentro de la legislación civil, para lo que la Comunidad Foral cuenta con el título competencial del artículo 48 LORAFNA y con la cobertura específica del artículo 45.6 LORAFNA.

Previsiones ambas que tienen el amparo más amplio de la garantía constitucional de la foralidad de Navarra establecida en la disposición adicional primera de la Constitución.

b) Respecto a la delimitación competencial en materia de legislación civil, tras recordar la reiterada doctrina constitucional acerca de la interpretación de los términos «conservación, modificación y desarrollo» utilizados por el constituyente en el artículo 149.1.8 CE y el reconocimiento de este Tribunal de la legitimación de las Comunidades Autónomas con derecho civil propio para regular instituciones conexas con las ya reguladas en sus compilaciones respectivas, advierte que a la Comunidad Foral navarra no le es aplicable la doctrina constitucional sobre bienes vacantes. El fundamento de esta afirmación se basa en la idea de que la competencia de Navarra en materia de derecho civil foral es una competencia exclusiva de carácter histórico, amparada por la disposición adicional primera CE y fijada en el artículo 48 LORAFNA. Su legitimación legislativa abarca, pues, todo el derecho civil de Navarra, ya que al tratarse de una competencia histórica, sólo puede estar limitada por las que el Estado tiene reservadas «en todo caso» en el último inciso del artículo 149.1.8 CE, es decir, las reglas relativas a la aplicación y eficacia de las normas jurídicas, relaciones jurídico-civiles relativas a las formas del matrimonio, ordenación de los registros e instrumentos públicos, bases de las obligaciones contractuales, normas para resolver los conflictos de leyes. Por este motivo, se insiste en la idea de que la configuración del derecho civil foral de Navarra es un ordenamiento completo y abierto, según resulta del propio Fuero Nuevo de Navarra. Ello produce la necesaria conexión para el desarrollo en el ordenamiento navarro de todo el derecho civil. A juicio del representante del Gobierno de Navarra, solo contemplado de esta manera se alcanza una interpretación perfectamente armoniosa del artículo 149.1.8 CE y del artículo 48 LORAFNA, pues cobra perfecto sentido aquella reserva «en todo caso» al Estado que se realiza en el precepto constitucional, de suerte que hasta ahí puede llegar el derecho civil autonómico (STC 207/1999, de 11 de noviembre).

c) En tercer lugar, se afirma que es obvio que los dos aspectos contemplados en las normas impugnadas, inmuebles vacantes y saldos y depósitos abandonados, se encuadran en la disciplina civil, según ha declarado la jurisprudencia constitucional y reconoce la Ley 33/2003 (disposición final segunda apartado cuarto), por lo que su regulación por parte de Navarra está amparada por el citado título competencial del artículo 48 LORAFNA. Pero es que, además, resulta patente la concurrencia de una «fuerte» conexión, que permite el desarrollo del derecho civil foral de Navarra, más allá de la flexible o indirecta admitida como «suficiente» por la jurisprudencia constitucional. Los preceptos impugnados no contienen una regulación general de la institución, sino que regulan aspectos concretos, como son la atribución de la propiedad de los bienes inmuebles sin dueño y de los saldos y depósitos abandonados, que se proyectan sobre un instituto propio del derecho civil foral navarro como son los «bienes» y, en particular, la propiedad y la posesión de las cosas regulados en la Compilación del derecho civil foral de Navarra (especialmente en su ley 111). Existe, por tanto, una clara e innegable relación entre la atribución de los bienes abandonados y el derecho propio de Navarra, que legitima constitucionalmente la regulación de los artículos 15 y 16 Ley Foral 14/2007 y, en consecuencia, no puede considerarse ajena o desvinculada del derecho civil foral, sino una norma que se incardina en el derecho patrimonial de Navarra.

d) Ahondando en la argumentación anterior, se subraya que las normas impugnadas guardan una estrecha conexión con la tradición jurídica Navarra (ley 1 del Fuero Nuevo). Así, precisamente, porque la jurisprudencia constitucional ha venido afirmando que «el derecho sobre los bienes ocupados o retenidos sin título válido es una derivación de la vieja regalía, como muy claramente se manifiesta en el Decreto de Carlos III, de 27 de noviembre de 1785 (Novísima Recopilación, 10, 22, 6), al referirse a ‘los bienes mostrencos, abintestatos y vacantes que pertenecen a mi Corona’» (STC 58/1982, FJ 3), que luego pasó a la Ley de 9 de mayo de 1835 o Ley de mostrencos y con posterioridad a otras normas estatales, conviene tener en consideración que aquellas normas eran inaplicables en Navarra, ya que, con anterioridad a las Leyes de fueros de 1839 y de 1841, existía el Reino de Navarra dotado de su propio ordenamiento

civil separado e independiente del resto del Estado, y que en parte pervivió. De otro lado, como recoge la doctrina constitucional, la Ley de mostrencos de 9 de mayo de 1835 se refiere a tres tipos de bienes: mostrencos, abintestatos y vacantes, pudiendo sólo conservar Navarra, de forma expresa, su regulación sobre los abintestatos, que, actualmente, se contempla en la ley 304.7 del Fuero Nuevo («En defecto de los parientes comprendidos en los números anteriores, sucederá la Comunidad Foral de Navarra, que aplicará la herencia a instituciones de beneficencia, instrucción y acción social o profesionales, por mitad entre instituciones de la Comunidad y municipales de Navarra»). Y esta misma figura está recogida en el artículo 24.5 de la Ley Foral 14/2007, que el Abogado del Estado no ha cuestionado, a pesar de haber sido dictada al amparo del artículo 48 LORAFNA. Se añade que la extensión de este régimen de atribución de los bienes inmuebles abandonados a la Comunidad Foral navarra, ya tuvo lugar en virtud de Ley Foral 18/1994, de 9 de diciembre, de infraestructuras agrícolas (art.76.1), reiterada en el artículo 58 de la Ley Foral 1/2002, de 7 de marzo, de infraestructuras agrícolas, y tampoco fueron cuestionados por el Estado.

De todo ello concluye que los artículos 15 y 16 de la Ley Foral 14/2007 recurridos, entroncan claramente con el derecho civil foral de Navarra. Más aún, representan una manifestación de la reintegración de la regulación de los bienes mostrencos al derecho civil navarro en desarrollo de las previsiones de la LORAFNA

e) A continuación, defiende que la doctrina constitucional sobre los bienes vacantes citada por la Abogacía del Estado para sostener su recurso (SSTC 58/1982, de 27 de julio; 159/1998, de 13 de julio y 204/2004, de 18 de noviembre), rectamente entendida no conduce en modo alguno a la inconstitucionalidad de los preceptos impugnados. Son tres las razones esgrimidas: (i) porque en este recurso no se discute la constitucionalidad de los artículos 17 y 18 de la Ley 33/2003 como ocurría en las resoluciones citadas. El actual debate radica en determinar si, una vez reconocido por la disposición final segunda de la Ley 33/2003 que el Estado ha dictado las normas sobre el destino de los bienes vacantes en ejercicio de su competencia en materia de legislación civil (art. 149.1.8 CE) y «sin perjuicio de la conservación, modificación y desarrollo de los derechos forales o especiales», la Comunidad Foral de Navarra está o no legitimada para regular esta materia en uso de las competencias reconocidas en aquel precepto y en el artículo 48 LORAFNA; (ii) porque el derecho civil foral navarro ya contemplaba — como se ha explicado— la regulación de uno de los tipos de atribución de los bienes vacantes, los abintestatos y, en consecuencia, lo que ahora logra con la Ley Foral 14/2007 es la reintegración de su régimen foral, como establece la LORAFNA, y (iii) porque la historia legislativa de los bienes mostrencos, tal y como ha recordado el Tribunal Constitucional en las sentencias citadas, pone de manifiesto que, ya desde la Ley de mostrencos de 1835, se incluían diferentes tipos de bienes (semovientes, muebles, inmuebles, abintestato), de los que, al menos, Navarra siempre logró conservar para sí la regulación del destino de los abintestatos. En consecuencia, y de conformidad con el mandato constitucional contenido en el artículo 149.1.8 CE, está legitimada competencialmente para reintegrar a su ordenamiento jurídico civil la regulación de los demás tipos de bienes vacantes.

Se concluyó con la súplica de que se dictara sentencia desestimatoria, en su integridad, del recurso de inconstitucionalidad.

5. Mediante escrito registrado el día 10 de abril de 2008, el Presidente del Senado rogó que se tuviera a la Cámara por personada y por ofrecida su colaboración a los efectos del artículo 88.1 LOTC.

6. Por escrito que tuvo entrada en el Tribunal Constitucional el 15 de abril de 2008, la representación del Parlamento de Navarra presentó las alegaciones que, a continuación, se exponen. Con carácter preliminar recuerda que la Comunidad foral navarra tiene competencia exclusiva en materia de Derecho civil foral (art. 149.1.8 CE y art. 48 LORAFNA) y que ya en su Compilación de 1973 contaban con leyes que

regulaban el destino de los bienes vacantes abintestato y los modos de adquirir la propiedad (leyes 304 y 355 del Fuero Nuevo). Igualmente constituyen antecedentes directos de los artículos impugnados, la Ley Foral 17/1985, de 27 de septiembre, del patrimonio de Navarra, en cuanto desarrolla la sucesión abintestato de la Comunidad Foral y la ocupación de los bienes muebles, y el Decreto Foral 166/1988, de 1 de junio, que establece el régimen administrativo aplicable a la sucesión legal en favor de la Comunidad Foral.

La Ley Foral 14/2007 ha venido a sustituir a la primera Ley Foral 17/1985, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 45.6 LORAFNA que prevé la elaboración de una ley foral que regule el patrimonio de Navarra y la administración, defensa y conservación del mismo. Desde la primera normativa hasta la actual han transcurrido más de dos décadas y el contexto en el que se insertó dicha norma ha experimentado cambios. Por ello, se ha producido una modernización legislativa general, tanto en el ámbito estatal como, especialmente, en el ámbito de la Comunidad Foral, que ha afectado a las normas legales básicas que rigen la organización y la actividad de la Administración que, directa o indirectamente, afectan al régimen regulador de los bienes y derechos de titularidad pública; y, además, la propia actividad administrativa y el desarrollo de las políticas sectoriales se ha traducido en una fragmentación normativa que establece regímenes peculiares para determinadas masas de bienes integradas en el patrimonio de la Comunidad Foral de Navarra.

La tesis que sostiene la representación del Parlamento de Navarra a favor de la constitucionalidad de los preceptos impugnados, descansa básicamente en la siguiente idea: el título constitucional que habilita al Estado para disponer la atribución a su favor de los bienes inmuebles vacantes y de valores, dinero, y demás bienes muebles derrelictos depositados en las entidades financieras, es de alcance estrictamente civil y naturaleza supletoria. Al revestir tal carácter, no puede desplazar, ni anular la competencia histórica exclusiva de Navarra en materia de derecho civil propio, puesto que el título contemplado no despliega otros efectos que los que derivan de su interpretación por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional. En este sentido, el Letrado del Parlamento de Navarra no niega el título competencial que el Estado ostenta en virtud de lo dispuesto en el artículo 149.1.8 CE para incluir en la Ley 33/2003 disposiciones como las establecidas en los artículos 17 y 18. Sin embargo, precisa que dicha competencia habilita al Estado para establecer su aplicación, esto es, su validez y eficacia con carácter general en aquellas Comunidades Autónomas que no tengan derecho civil propio. Por el contrario, en las que tienen Derecho civil, como es el caso de Navarra, la aplicación solo puede ser supletoria del Derecho civil foral.

Señala, a continuación, que la invocación que hace la representación del Estado, con la cita de la STC 58/1982, de 27 de julio, sobre la regalía estatal para adquirir los bienes mostrencos, abintestatos y vacantes desde la Ley de mostrencos de 1835, no impide su atribución a entes distintos de la Administración central, amén de su posible revisión a la luz de la evolución del Estado de la Autonomías en general y, muy en particular, del desarrollo de la competencia en materia de derecho civil, puesto que la interpretación constitucional del artículo 149.1.8 CE es amplia y no quedó fosilizada en un momento histórico. El recurso a la cita de la STC 58/1982, de 27 de julio, se compadece mal con la propia actuación procesal del Estado de desistir de impugnaciones posteriores como la llevada a cabo por medio del recurso de inconstitucionalidad 1188-1987 contra la Ley catalana 9/1987, de 25 de mayo de sucesión intestada, texto anterior al más ambicioso Código de sucesiones de Cataluña, y en la que la representación del Estado parece no observar el principio procesal de *venire contra factum proprium non valet*.

Por lo que respecta a la incardinación de los artículos 15 y 16 de la Ley Foral 14/2007 impugnados en la competencia Navarra sobre derecho civil foral, se aducen los siguientes argumentos:

a) La Ley Foral 14/2007 de 2007 moderniza la anterior Ley Foral 17/1985 y también los preceptos impugnados tienen su título habilitante en los artículos 149.1.8 CE y 48 LORAFNA. Por ello, frente a la afirmación de la parte recurrente acerca de la inexistencia

de alguna institución conexas con el abandono y atribución a una entidad pública de bienes vacantes en la Compilación civil navarra, se destaca de manera especial el contenido de la leyes del Fuero Nuevo 42 (condición de persona jurídica de la Diputación foral) y 355 (adquisición de la propiedad), que legitiman a la Comunidad foral a regular esta materia.

A juicio del representante del Parlamento de Navarra, mediante un recorrido histórico de la legislación de los bienes mostrencos, que arranca con la promulgación de la Ley de 1835, se constata, que la Ley de patrimonio del Estado de 1964, al atribuir al Estado la titularidad de los bienes inmuebles vacantes, publicó una materia de contenido civil, y que ha sido la Ley 33/2003 (arts. 17 y 18), la que ha vuelto a sus orígenes con la invocación del artículo 149.1.8 CE y el respeto a los derechos civiles forales o especiales (disposición final segunda, apartado segundo de la Ley 33/2003). Tal medida debe ser aplaudida, pues la regulación de esta materia vuelve al cauce natural del Derecho privado y, como señala la doctrina administrativista más moderna, resulta más acorde con la actual organización territorial del Estado que los bienes vacantes se integren en el patrimonio de las administraciones más cercanas a los ciudadanos para que esos bienes, situados en sus respectivos territorios, sirvan a los intereses de sus respectivas comunidades, porque los bienes y derechos que integran los patrimonios públicos son instrumentos al servicio de los intereses generales.

A mayor abundamiento, la profusa jurisprudencia constitucional recaída sobre el artículo 149.1.8 CE (SSTC 121/1992, de 28 de septiembre; 181/1992, de 16 de noviembre; 88/1993, de 12 de marzo, o 156/1993, de 6 de mayo) y el alcance de las expresiones «facultades de conservación, modificación y desarrollo», permite concluir que existe conexión suficiente en la Compilación de Derecho civil de 1973 para que, en ejercicio de su competencia en legislación civil, el legislador foral incorpore en la Ley Foral 14/2007 la adquisición de los bienes vacantes inmuebles y de los muebles derrelictos. Sobre este particular recuerda que Navarra defendió, con arreglo a su tradición foral, que los bienes adjudicados al fisco en Navarra siempre fueron atribuidos a su Diputación Foral, lo que antes de la entrada en vigor del Fuero Nuevo le llevó a litigar en defensa de la competencia sobre adquisición de bienes vacantes (*cfr.* STS de 21 de junio de 1955, y la *communis opinio* de la doctrina foral y civil). Por todo ello, puede considerarse que, con posterioridad a la aprobación del Fuero Nuevo, la Comunidad Foral tiene reconocida en la legislación foral civil preferencia en los llamamientos de herencias legales frente al Estado para apropiarse de los bienes mostrencos.

En conclusión, por lo que respecta a la regulación del artículo 15 de la Ley Foral 14/2007, se señala que el Parlamento de Navarra ha actualizado una competencia en materia de derecho civil propio, cuyos antecedentes se encuentran ya en la Ley Foral 17/1985, de 27 de septiembre, que dispuso en su artículo 13.3, que la sucesión legal de la Comunidad Foral de Navarra se regirá por las normas de derecho civil de Navarra. El contenido de dichas disposiciones civiles legales (leyes 304 y 307 del Fuero Nuevo) fueron objeto de desarrollo reglamentario por el Decreto Foral 166/1988, de 1 de junio, del régimen administrativo aplicable a la sucesión legal de la comunidad Foral de Navarra, normas legales y reglamentarias que hasta la fecha no han concitado discusión competencial alguna.

De todo lo expuesto, se concluye que el artículo 15 de la Ley Foral 14/2007 entronca con una tradición foral en materia de sucesión intestada, en la que se contemplaba los llamamientos a heredar a la Diputación foral en defecto de parientes y que permiten en el marco de las competencias forales dictar un precepto como el contemplado, plenamente constitucional.

b) En segundo término, se aduce que los mismos argumentos pueden realizarse respecto del artículo 16 de la Ley Foral 14/2007, pues la cuestión es la misma, con la diferencia que se trata de bienes muebles en vez de inmuebles, añadiéndose, además, el argumento de que los mecanismos de ajuste del cupo entre Navarra y el Estado, en virtud del convenio económico, permiten acomodaciones en el saldo final si la Administración General del Estado y la de Navarra así lo convinieren.

No obstante, dado que el fundamento de inconstitucionalidad del Gobierno de la Nación parece descansar en el argumento de que la cuestión ha sido ya resuelta por la STC 204/2004, de 18 de noviembre, rebate la aplicación de la doctrina contenida en aquella resolución al recurso que nos ocupa. Así, destaca que la cuestión de inconstitucionalidad que resolvía la mencionada STC 204/2004 se circunscribía al artículo 29.2 del Real Decreto Legislativo 1091/1988, de 23 septiembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley general presupuestaria, alegándose una posible vulneración del derecho de propiedad previsto en el artículo 33.1 CE. Por tanto, no se planteó en modo alguno la cuestión nodal de este recurso, que es la de si la Comunidad Foral de Navarra, con títulos competenciales legítimos en materia de Derecho civil, puede regular la adquisición de los llamados bienes muebles derrelictos.

Pero es que, a mayor abundamiento, en su opinión, conviene no pasar por alto que la vinculación de algunas entidades de depósitos, como son las cajas de ahorro apegadas territorialmente a la Comunidad que le da nombre y que en Navarra cuenta con la especialidad de que el Presidente del Gobierno foral lo es también de la caja de ahorros y la peculiaridad de tratarse de una caja aforada cuyos estatutos son directamente negociados con el Banco de España, hacen de difícil traslación la doctrina que trata de invocar el Abogado del Estado.

Se concluyó con la súplica de que se dictara Sentencia desestimatoria, en su integridad, del recurso de inconstitucionalidad.

7. Al amparo del artículo 30 LOTC, el Letrado del Parlamento de Navarra solicitó el levantamiento de la suspensión de los preceptos impugnados en este recurso de inconstitucionalidad. El Pleno de este Tribunal acordó, mediante providencia de 22 de abril de 2008, conceder a las partes personadas un plazo de cinco días para que expusieran lo que considerasen conveniente acerca del mantenimiento o levantamiento de dicha suspensión.

Evacuando el trámite conferido, el Asesor jurídico-Letrado de la Comunidad Foral de Navarra presentó, el 5 de mayo de 2008, escrito de alegaciones solicitando el levantamiento de la suspensión de los preceptos de la Ley Foral 14/2007 impugnados en este recurso de inconstitucionalidad. En igual sentido se pronunció el Letrado del Parlamento de Navarra, en escrito registrado en este Tribunal, con fecha de 9 de mayo de 2008. Por último, el 6 de mayo de 2008, se recibió el escrito del Abogado del Estado en el que postulaba el mantenimiento de la suspensión.

Finalmente, el Tribunal acordó en el ATC 157/2008, de 12 de junio, «levantar la suspensión de los artículos 15 y 16 de la Ley Foral 14/2007, de 4 de abril, del patrimonio de Navarra».

8. Por providencia de 24 de abril de 2018 se señaló para deliberación y fallo de esta Sentencia el día 26 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. El presente recurso de inconstitucionalidad se dirige contra los artículos 15 y 16 de la Ley Foral 14/2007, de 4 de abril, del patrimonio de Navarra, relativos al destino de los inmuebles vacantes situados en su territorio y a los saldos abandonados en entidades financieras sitas en esta Comunidad Foral y depósitos abandonados en la Caja General de Depósitos, cuyo tenor literal es el siguiente:

«Artículo 15. *Inmuebles vacantes.*

Pertenecen a la Comunidad Foral de Navarra, por ministerio de esta Ley Foral, los inmuebles situados en su territorio que carecieren de dueño. No obstante, no se derivarán obligaciones o responsabilidades para la Administración de la Comunidad Foral de Navarra por razón de la propiedad, en tanto no se produzca la incorporación de los mismos a su Patrimonio previa instrucción de un

expediente que se tramitará conforme a lo dispuesto en el artículo 55 de la presente Ley Foral.»

«Artículo 16. *Saldos y depósitos abandonados.*

1. Pertenecen a la Comunidad Foral de Navarra, por ministerio de esta Ley Foral, los valores, dinero y demás bienes muebles depositados en la Caja General de Depósitos y en entidades de crédito, sociedades o agencias de valores o cualesquiera otras entidades financieras sitas en Navarra, así como los saldos de cuentas corrientes, libretas de ahorro u otros instrumentos similares abiertos en estos establecimientos que se encuentren abandonados, previa instrucción de un expediente que se tramitará conforme a lo previsto en el artículo 55. A estos efectos, se presumirá que están abandonados cuando respecto de los mismos no se haya practicado gestión alguna por los interesados que implique el ejercicio de su derecho de propiedad en el plazo de veinte años.

2. Las entidades depositarias están obligadas a comunicar al Departamento competente en materia de patrimonio la existencia de tales depósitos y saldos en la forma que se determine por el Consejero titular de dicho Departamento

3. La gestión, administración y explotación de estos bienes corresponderá al Departamento competente en materia de patrimonio, el cual podrá enajenarlos de conformidad con lo dispuesto en esta Ley Foral según la naturaleza de los bienes de que se trate.»

El representante del Gobierno de la Nación impugna estos dos preceptos, por entender que la regulación contenida en los mismos excede de las competencias para la conservación, modificación y desarrollo del derecho civil propio atribuidas a Navarra en el artículo 48 de la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de reintegración y mejoramiento del régimen foral de Navarra (en adelante, LORAFNA), vulnerando con ello la competencia exclusiva del Estado sobre legislación civil ex artículo 149.1.8 CE.

Los argumentos esgrimidos por el Abogado del Estado y los Letrados del Gobierno y el Parlamento de Navarra se han resumido ya en los antecedentes de hecho primero, cuarto y sexto de esta Sentencia.

2. Por tratarse de una controversia competencial, es necesario precisar, en primer lugar, qué materia es la regulada por los preceptos autonómicos impugnados, para a partir de ahí, determinar el título competencial específico que resulta de aplicación. Sólo entonces estaremos en condiciones de valorar la vulneración, por los preceptos impugnados, de la competencia estatal alegada por el demandante.

Los preceptos debatidos de la Ley Foral 14/2007 se inscriben dentro del título II titulado «adquisición», en el capítulo I «adquisición de bienes y derechos, y en la Sección Primera «formas y negocios jurídicos de adquisición», esto es, regulan la adquisición por la Comunidad Foral de la propiedad de los inmuebles vacantes y de los saldos y depósitos abandonados, siendo necesario observar que esta misma materia ha sido regulada por los artículos 17 y 18 de la Ley 33/2003, de 23 de noviembre, de patrimonio de las administraciones públicas.

Sentado lo anterior, y en aras de su correcto encuadramiento competencial, debe recordarse que los artículos 148 y 149 CE no contienen referencia expresa al patrimonio de las administraciones públicas. Por otra parte, como señaló la STC 58/1982, de 27 de junio, en relación con el artículo 43.2 del entonces vigente Estatuto de Autonomía de Cataluña que contenía, en similares términos a lo contemplado en el artículo 132.3 CE, y en el art 45.6 LORAFNA, una reserva de ley para la regulación del patrimonio y la administración, defensa y conservación del mismo, este no podía considerarse una norma atributiva de una competencia exclusiva a la Comunidad Autónoma, pues ello permitiría derogar la regulación que el Estado puede dictar en ejercicio de las competencias concernidas por la regulación autonómica de su patrimonio, tales como la legislación civil, las bases del régimen jurídico de las administraciones públicas o la

legislación básica en materia de concesiones administrativas. De ahí que el ejercicio de la potestad de autoorganización (arts. 9.1 y 10.1 CE) de la que es principal manifestación esta reserva de ley foral, debe ejercerse con respeto del ejercicio por el Estado de las competencias que inciden sobre esta materia.

3. El ámbito material en el que deben insertarse los preceptos cuestionados, en cuanto regulan la forma de adquirir la propiedad, es, como propugnan ambas partes, el relativo al derecho civil, y así, de hecho, lo ha afirmado la doctrina constitucional en relación a las normas estatales que han regulado la adquisición de la propiedad de los bienes vacantes por las Administraciones públicas.

Es verdad que, en una primera Sentencia, la STC 58/1982, de 27 de julio, la legitimidad de la regulación estatal de esta materia (arts. 21 y 22 de la Ley de patrimonio del Estado, entonces vigente) y la consiguiente inconstitucionalidad de la regulación autonómica de la adquisición de la propiedad de los bienes vacantes no se hizo descansar en un título competencial concreto sino, directamente, en la soberanía «que corresponde al Estado en su conjunto y no a ninguna de las instituciones en concreto», lo que llevó a este Tribunal a afirmar que, si bien los bienes vacantes podían ser atribuidos a entes distintos de la Administración central, sólo el Estado podía modificar la actual atribución (FJ 3).

Siendo la Ley de patrimonio del Estado (LPE) una ley preconstitucional que, obviamente, no establecía en virtud de qué títulos competenciales habían sido dictados cada uno de sus preceptos, el Abogado del Estado alegó, como argumento principal para fundamentar la inconstitucionalidad del precepto autonómico impugnado, que la atribución de mostrencos a la Generalidad vulneraba un principio básico de la legislación patrimonial que corresponde establecer al Estado de conformidad con el artículo 17 e) de la Ley Orgánica de financiación de las Comunidades Autónomas, en relación con los artículos 149.1.14, 132.3 y 157.3 de la Constitución, de donde concluía que, «hoy por hoy, los arts. 21 y 22 de la Ley de patrimonio del Estado son básicos y no pueden, sin incompetencia, ser desconocidos o vulnerados por la legislación catalana» (antecedente 4.3). Así centrados por el Abogado del Estado los términos del debate procesal, el Parlamento de Cataluña se limitó a negar que la atribución a la Generalidad de los mostrencos fuera el contenido real que tenía este precepto, que se limitaba a afirmar que la Generalidad podrá reivindicar de acuerdo con las leyes determinados bienes, mientras que la argumentación principal de la Generalidad iba dirigida a demostrar que la Constitución no contiene determinación alguna que establezca la atribución en exclusiva al patrimonio del Estado de los bienes mostrencos, como hace, por ejemplo, al incluir necesariamente entre los bienes de dominio público estatal, la zona marítimo-terrestre, las playas y el mar territorial (art. 132.2) (antecedente 4.3).

No versando el grueso de la discusión sobre materia competencial, el Tribunal Constitucional no tuvo que entrar, para resolver la controversia constitucional, a determinar la materia sobre la que versaban ni los preceptos impugnados ni los preceptos de la Ley de patrimonio del Estado que atribuían al Estado la titularidad de los bienes vacantes. La argumentación estaba basada en que los bienes vacantes o sin dueño se habían incorporado al patrimonio del Estado en 1835 cuando se le atribuyeron los derechos que anteriormente pertenecían a la Corona. De ahí que la atribución a las Comunidades Autónomas de los bienes que ya pertenecían al Estado como atributo de la soberanía sólo podía hacerse por el Estado. Precisamente porque esta Sentencia no abordó la materia desde el punto de vista competencial, cuando años después se impugnó por el Estado una ley autonómica que regulaba un determinado tipo de bienes mostrencos —bienes vacantes remanentes de las operaciones de concentración parcelaria— por motivos estrictamente competenciales, este Tribunal afirmó taxativamente, sin necesidad de desdecirse de su anterior doctrina, que la regulación de los bienes vacantes, sin dueño o mostrencos, tenía naturaleza civil, por lo que el título competencial más específico para regularlos era el de legislación civil que correspondía al Estado ex artículo 149.1.8 CE, sin perjuicio de la conservación, modificación y

desarrollo por las Comunidades Autónomas de su Derecho civil (STC 150/1998, de 2 de julio, FJ 3).

Tras esta Sentencia, el legislador estatal ha sustentado en este título competencial la regulación de los bienes mostrencos contenida en los artículos 21 y 22 de la Ley 33/2003, de 23 de noviembre, de patrimonio de las Administraciones públicas, preceptos estos que han reemplazado los artículos 17 y 18 LPE y 29.2 de la Ley general presupuestaria, vigentes en el momento en que ésta fue aprobada (disposición final segunda.2 de la Ley 33/2003).

Si la regulación de los bienes mostrencos forma parte de la legislación civil, y la Comunidad Foral de Navarra ostenta, de acuerdo con el artículo 48 LORAFNA, la competencia exclusiva en materia de derecho civil, debiendo ser una Ley foral la que conserve, modifique y desarrolle la vigente Compilación del Derecho civil foral, la conclusión sobre la constitucionalidad de los preceptos cuestionados dependerá de si la competencia estatutariamente asumida permite a la Comunidad de Navarra regular los bienes inmuebles vacantes y los saldos en cuenta corriente y depósitos abandonados. Ello implica que, para la resolución de la presente controversia, es absolutamente irrelevante que la regulación autonómica contradiga o no los artículos 17 y 18 de la Ley 33/2003 (STC 156/1993, de 6 de mayo, FJ 6): si la Comunidad Foral careciera de competencia, no podría regular este tipo de bienes aunque el Estado tampoco lo hubiera hecho. Por el contrario, si en efecto la tuviera, los preceptos impugnados serían constitucionales, por lo que los artículos 17 y 18 de la Ley 33/2003 no serían aplicables en la Comunidad Foral de Navarra.

4. Por último, antes de entrar a analizar la competencia que asiste a la Comunidad Foral de Navarra para regular los bienes vacantes, no está de más poner de manifiesto una cuestión que, por obvia, no resulta por ello menos trascendente. Cuando el artículo 15 de la Ley Foral 14/2007 regula los bienes inmuebles vacantes, los define como los «situados en su territorio que carecieren de dueño». Como quiera que el presupuesto de aplicación del que parte esta norma es que los inmuebles estén vacantes, ocurre que los que en su día carecían de dueño ya serían de propiedad del Estado por ministerio de la ley, tal y como lo han establecido las sucesivas normas estatales, y ello con independencia de que el Estado haya realizado o no la correspondiente declaración. Si bien es verdad que la cuestión relativa al momento en que el Estado habría adquirido la propiedad planteó algunas discusiones doctrinales durante la vigencia de los artículos 21 y 22 LPE, la regulación del artículo 22 de la Ley 33/2003 no deja ya lugar a dudas, pues «la adquisición de estos bienes [bienes inmuebles vacantes] se produce por ministerio de la ley sin necesidad de que medie acto o declaración alguna por parte de la Administración del Estado». En otras palabras, sólo estarán incluidos en el ámbito de aplicación del artículo 15 de la ley impugnada, los inmuebles que queden vacantes con posterioridad a su entrada en vigor, lo que afectará a los escasos supuestos en que el propietario renuncie a la propiedad, o se creen *ex novo* siempre que su propiedad no corresponda al Estado en aplicación de otro título más específico (así, por ejemplo, la definición de los bienes del demanio natural).

Por la misma razón, resulta que, en la medida en que el artículo 16 de la Ley impugnada contempla como condición para su aplicación que los saldos y depósitos cuya titularidad se atribuye a la Comunidad Foral de Navarra estén abandonados, este requisito no se cumplirá en el caso de los saldos y depósitos que, en aplicación del artículo 18 de la Ley 33/2003 hubieran sido abandonados antes de su entrada en vigor, pues ya serían de titularidad estatal.

5. Delimitado el objeto de este proceso constitucional, la primera cuestión a la que se debe responder es la relativa a la aplicabilidad de la Ley 33/2003 a la Comunidad Foral de Navarra. Tal como se puede comprobar en los antecedentes, aunque en los argumentos de los Letrados del Gobierno de Navarra y del Parlamento no existen razones jurídicas que justifiquen dicha aplicación, sí que subrayan que concurre la suficiente conexión material entre las instituciones recogidas en el Fuero Nuevo y la

adquisición de la propiedad de los bienes mostrencos o vacantes, lo que otorgaría legitimación para regular el destino de este tipo de bienes.

Este Tribunal ya ha tenido ocasión de afirmar que lo que la Constitución garantiza en los dos apartados de la disposición adicional primera de la Constitución es la propia existencia de un régimen foral, pero no de todos y cada uno de los derechos que históricamente lo hayan integrado. De acuerdo con esta doctrina, aplicable a la Comunidad Foral Navarra (STC 208/2012, de 14 de noviembre, FJ 4), el segundo párrafo de la disposición adicional primera de la Constitución posibilita la actualización general de dicho régimen foral, permitiendo que las comunidades forales puedan mantener competencias que históricamente les hubieran correspondido, pero dichas competencias deberán ser asumidas mediante la norma estatutaria (STC 140/1990, de 20 de septiembre, F3) y Navarra ha realizado esta asunción en la LORAFNA. En consecuencia, la asunción estatutaria de una determinada competencia puede suponer el reconocimiento y la actualización de derechos históricos (STC 140/1990, de 20 de septiembre, FJ 3), pero sin que dichos derechos puedan considerarse, por sí mismos, títulos competenciales autónomos de los que quepa deducir competencias (STC 123/1984, de 18 de diciembre, FJ 3). Por consiguiente, una vez asumidas, «el respectivo Estatuto deviene el elemento decisivo de la actualización de los derechos históricos» (STC 140/1990, FJ 3), de manera que es esta norma, como integrante del bloque de la constitucionalidad (art. 28 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional), la que, junto a las demás previstas en la Constitución, delimita el ámbito competencial de la Comunidad Foral.

De acuerdo con la jurisprudencia citada, se debe afirmar que el hecho de que la competencia asumida estatutariamente tenga constatados antecedentes históricos no puede confundirse con el origen de su reconocimiento a la Comunidad Foral, que tiene lugar sólo como consecuencia de la asunción estatutaria, mediante la aprobación de la LORAFNA. Así, aunque el artículo 48 LORAFNA disponga que la Comunidad Foral de Navarra tiene competencia exclusiva para conservar, modificar y desarrollar su derecho foral y el artículo 45.6 LORAFNA establezca que será la propia Comunidad Foral la que regulará el patrimonio de Navarra, su administración, defensa y conservación, ello no le otorga, desde la óptica de la legislación civil, aquí discutida, mayor competencia material que la de legislar sobre aquellas instituciones que aparezcan recogidas en su Fuero Nuevo o tengan conexión con ellas.

6. El debate competencial suscitado requiere determinar el alcance de la competencia que el artículo 48.2 LORAFNA atribuye a la Comunidad Foral, lo que ha de resolverse mediante la aplicación de la consolidada doctrina constitucional sobre el significado de la expresión «desarrollo» del derecho civil foral o especial a que se refiere el artículo 149.1.8 CE. Sólo así se puede determinar si, dentro de la competencia de la Comunidad Foral de Navarra en materia de derecho civil, está o no incluida la competencia para regular el destino o atribución de los bienes vacantes sitios en el territorio, al tratarse de una Comunidad autónoma con derecho civil propio.

Ya la STC 88/1993, de 12 de marzo, FJ 1, advierte que los conceptos de «conservación, modificación y desarrollo», a que se refiere el artículo 149.1.8 CE, son «los 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 artículo 149.1.8 CE, 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 artículo 149.1.8 se dispone en orden a la determinación de las fuentes del Derecho».

Así, la STC 88/1993, de 12 de marzo, perfila los conceptos de conservación, modificación y desarrollo de los derechos civiles forales o especiales a los que se refiere la norma constitucional citada. «[E]l 'desarrollo' de los derechos civiles forales o especiales enuncia, pues, una competencia autonómica en la materia, que no debe vincularse rígidamente con 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 artículo 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» (FJ 3). Este canon fue posteriormente reiterado en la STC 31/2010, de 28 de junio, FJ 76. Más recientemente, en la STC 95/2017, de 6 de julio, este Tribunal ha subrayado que «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» [FJ 4 a)] y 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» (FJ 5). Por consiguiente, «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» (FJ 9). La STC 133/2017, de 16 de noviembre, FJ 5, parte de la misma doctrina.

7. Conforme a la doctrina precedente, ha de comprobarse si, como aducen los representantes del Gobierno y Parlamento de Navarra, existe base suficiente en las instituciones recogidas por el Fuero Nuevo de Navarra, que permitan a este Tribunal comprobar que la regulación de los bienes vacantes efectuada en la ley impugnada supone una actualización o innovación de los contenidos ya existentes. Aunque en relación con otras materias, el Tribunal Constitucional ha tenido ocasión de pronunciarse en dos ocasiones sobre la existencia de la necesaria conexión entre materias ya reguladas en los ordenamientos civiles autonómicos y las que fueron objeto de nueva regulación. No lo ha hecho, sin embargo, en esta concreta materia, pues en el supuesto planteado en la STC 150/1998, de 2 de julio, antes citada, la Comunidad Autónoma carecía de competencia en materia de derecho civil.

En la STC 88/1993, de 12 de marzo, se discutió la competencia que asistía a la Comunidad Autónoma de Aragón para la completa regulación del régimen de la filiación adoptiva. En aquél caso, no existía en la Compilación aragonesa referencia al instituto de la adopción, pero la conexión se realizó con la regulación del derecho de familia y las

sucesiones por causa de muerte en cuanto que se refería a los hijos y descendientes: «[e]xiste una relación entre la adopción y el Derecho propio de Aragón que legitima constitucionalmente la regulación que se contiene en la Ley impugnada, que no puede considerarse ajena o desvinculada del Derecho civil foral, sino más bien como una norma que se incardina en el Derecho familiar y sucesorio de Aragón. Para demostrarlo basta, en efecto, con advertir que la actual Compilación aragonesa ordena relaciones e institutos jurídicos respecto de los cuales el *status familiae* del adoptado aparece en indiscutible conexión. Así ocurre, significadamente, con la regulación tanto 'De las relaciones entre ascendientes y descendientes' (Título II del Libro Primero), como 'De las relaciones parentales y tutelares' (Título III del mismo Libro) y lo mismo cabe predicar de la disciplina del 'Derecho de sucesión por causa de muerte' (Libro II), regulaciones, unas y otras, en las que la Compilación se refiere, expresa o tácitamente, a la posición jurídica (derechos y obligaciones) de los 'hijos y descendientes', normativa ésta, por lo tanto, que bien puede decirse complementada o integrada (esto es, desarrollada) por la que introduce la Ley que hoy enjuiciamos, Ley, por consiguiente, que no puede tacharse de inconexa respecto del ordenamiento que viene así a innovar parcialmente» (FJ 3). Por su parte, la STC 156/1993, de 3 de mayo, consideró que la Comunidad Autónoma de Baleares tenía competencia para regular los testigos en el testamento notarial, pues tenía reguladas las sucesiones testadas (FJ 6).

Con esta finalidad no está de más recordar el análisis de la evolución normativa que en materia bienes inmuebles vacantes y de depósitos y saldos en cuentas corrientes se efectuó en las SSTC 58/1982, de 27 de julio, FJ 3, y 204/2004, de 18 de noviembre, FJ 6, y que se resume a continuación.

La Novísima Recopilación dedica el título XXII («De los bienes vacantes y mostrencos»), del libro X, a los bienes mostrencos, aunque no los defina. Sin embargo, no cabe duda que el hito fundamental lo constituye la Ley de mostrencos, aprobada en 1835, que atribuye al Estado los bienes semovientes, muebles e inmuebles, derechos y prestaciones que estuvieren vacantes y sin dueño conocido por no poseerlos individuos ni corporación alguna y los denominados abintestatos.

En la época de la codificación quedó desgajado el régimen de adquisición de los bienes inmuebles y muebles vacantes o sin dueño conocido. Los primeros continuaron rigiéndose por la Ley de mostrencos y, en consecuencia, siguieron siendo atribuidos al Estado; y los bienes muebles abandonados siguieron el nuevo régimen establecido por el Código civil (art. 610). La atribución al Estado como bienes patrimoniales de los inmuebles vacantes y sin dueño conocido se contempló después en el Decreto 1022/1964, de 15 de abril, por el que se aprueba el texto articulado de la Ley de bases del patrimonio del Estado (arts. 21 y 22), que expresamente derogó la Ley de mostrencos, estando actualmente recogida en la Ley 33/2003 de 2003 (arts. 17, 18 y 20, sobre los inmuebles vacantes, saldos y depósitos, y abintestatos).

Parecido camino legislativo tuvo la regulación de los bienes muebles depositados en establecimientos de crédito o financieros y su correlativa atribución al Estado, en el que se puede situar como antecedente más remoto la Ley de administración y contabilidad del Estado de 7 de julio de 1911, hasta el artículo 18 la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del patrimonio de las Administraciones públicas.

En todo caso debe subrayarse que, como advierten los Letrados del Gobierno y del Parlamento de Navarra, el propósito del legislador navarro de 2007 no ha sido el de recuperar antiguas tradiciones jurídicas, fueros o normas del Derecho romano (art. 1 del Fuero Nuevo) sobre la atribución de los vacantes, lo que, según nuestra doctrina, entraría en el ámbito de la «conservación de los derechos civiles forales o especiales» del artículo 149.1.8 CE (SSTC 88/1993, de 12 de marzo y 121/1992, de 28 de septiembre), sino desarrollar esta figura jurídica, pues la Compilación de Derecho civil de 1973 ya regulaba los llamados abintestatos o, lo que es lo mismo, la sucesión intestada a favor de la Comunidad Foral (ley 304, apartado séptimo), algo que, por cierto, ya había acometido con la promulgación de la anterior Ley Foral 17/1985, de patrimonio.

En efecto, si se analiza el contenido del Fuero Nuevo, se observa la concurrencia de conexión suficiente entre las figuras de los inmuebles vacantes y depósitos y saldos abandonados con los vacantes abintestatos, que no dejan de pertenecer a una misma clase o institución, que es la de los bienes abandonados y sin dueño conocido, que, paralelamente, se proyectan sobre un instituto propio del derecho civil foral navarro como son los «bienes» y, en particular, la propiedad y la posesión de las cosas regulados en la Compilación del Derecho civil Foral de Navarra. Existe, por tanto, relación entre la atribución de los bienes mostrencos y el derecho propio de Navarra que legitima constitucionalmente su regulación por los preceptos impugnados, y que no puede considerarse ajena o desvinculada del Derecho civil foral, sino más bien como una norma que se incardina en su derecho patrimonial. Para comprobarlo, basta reparar, como aduce el representante del Gobierno de Navarra, en que la actual Compilación navarra ordena los bienes (libro tercero del Fuero Nuevo) y la propiedad y posesión de las cosas (título I del libro tercero del Fuero Nuevo) y, en particular la adquisición de la propiedad (ley 355 del Fuero Nuevo) y la usucapión (leyes 356 del Fuero Nuevo y siguientes), incluso respecto de los bienes de las entidades públicas (ley 358 del Fuero Nuevo). Hay que destacar, especialmente, la ley 355 del Fuero Nuevo que admite, entre los modos de adquirir la propiedad, la adquisición por disposición de la ley. Por ello, si el Fuero Nuevo regula, con carácter general, los modos de adquirir la propiedad, no pueden tacharse de inconexos aquellos preceptos forales que desarrollan dicha previsión, aunque la innoven parcialmente. En definitiva, existen dos clases de bienes vacantes, los que no tienen dueño conocido y los que aun teniéndolo, dejan de tenerlo por haber fallecido su titular sin herederos testamentarios o intestados. La Compilación de Navarra regula este segundo tipo de bienes vacantes, lo que implica una conexión con el primero y justifica la competencia en materia civil, de acuerdo con la doctrina de la conectividad formulada por este Tribunal respecto a la interpretación del artículo 149.1.8 CE. Por ello, se debe afirmar que, con la regulación de la adquisición de bienes inmuebles vacantes y saldos y depósitos abandonados, el legislador navarro no está creando una nueva institución, sino desarrollando la ya existente, y posee indudablemente competencia para ello, de conformidad con la constante doctrina constitucional, pues, como hemos dicho en numerosas ocasiones, cabe que «las Comunidades Autónomas dotadas de Derecho civil foral o especial regulen instituciones conexas con las ya reguladas en la Compilación dentro de una actualización o innovación de los contenidos de ésta según los principios informadores peculiares del Derecho foral» (STC 88/1993, de 12 de marzo, FJ 3, reiterada en iguales términos en la STC 156/1993, de 6 de mayo. FJ 1).

En definitiva, en el presente caso se debe reiterar el mismo criterio expuesto en sentencias anteriores: las normas impugnadas sobre la atribución de los bienes mostrencos, conectadas a instituciones civiles compiladas por la Comunidad Foral Navarra desde 1973, tales como la adquisición de la propiedad, los bienes y la sucesión intestada, revelan una incuestionable conexión con su particular ordenamiento civil y la consiguiente competencia del legislador autonómico para regular este instituto.

8. Una vez reconocida la competencia del legislador autonómico para legislar en materia de atribución de los bienes vacantes, ya no es necesario entrar a analizar si se ha efectuado de manera adecuada. Aunque la parte recurrente alegue que la ley autonómica se ha limitado a reiterar las normas recogidas en la Ley 33/2003 (arts. 21 y 22), la repetición de normas estatales es relevante cuando no existe competencia legislativa de la Comunidad Autónoma (STC 62/1991, de 22 de marzo), pero cuando el legislador autonómico la posee, la reduplicación normativa es un defecto de técnica legislativa y no un problema de vulneración constitucional (SSTC 47/2004, de 25 de marzo, FJ 8, y 341/2005, de 21 de diciembre, FJ 8). En tal sentido, este Tribunal ha reiterado que «cabe distinguir dos supuestos de reproducción de normas estatales por las autonómicas, de los que se derivan consecuencias distintas. El primer supuesto se produce cuando la norma reproducida y la que reproduce se encuadran en una materia sobre la que ostentan competencias tanto el Estado como la Comunidad Autónoma. El

segundo tiene lugar cuando la reproducción se concreta en normas relativas a materias en las que la Comunidad Autónoma carece de competencias. Pues bien, de acuerdo con la doctrina antes expuesta, mientras que en el segundo la falta de habilitación autonómica debe conducirnos a declarar la inconstitucionalidad de la norma que transcribe la norma estatal (salvo supuestos excepcionales como el aludido en la STC 47/2004, de 25 de marzo), en el primero, al margen de reproches de técnica legislativa, la consecuencia no será siempre la inconstitucionalidad, sino que habrá que estar a los efectos que tal reproducción pueda producir en el caso concreto» (STC 341/2005, FJ 8; también puede verse, en el mismo sentido, la STC 135/2006, de 26 de abril).

En consecuencia, teniendo en consideración la doctrina expuesta y no ser este Tribunal Constitucional «juez de la calidad técnica de las leyes» (SSTC 341/1993, de 18 de noviembre; 164/1995, de 13 de noviembre, y 341/2005), sino vigilante de su adecuación a la Constitución, no procede analizar la alegación realizada por el Abogado del Estado.

9. Corresponde ahora dar respuesta a las alegaciones realizadas por el Abogado del Estado sobre la inconstitucionalidad de la norma referente a la adquisición de los depósitos y saldos, contenidas en el artículo 16 de la Ley Foral 14/2007. También en este caso, se cuestiona la competencia de la Comunidad Foral de Navarra por entender que, al igual que sucede con la figura de los bienes inmuebles vacantes, no existen precedentes en el derecho civil navarro sobre el régimen jurídico civil de la adquisición de este tipo de bienes muebles mostrencos y, por consiguiente, no puede ser susceptible de ser conservado, modificado o desarrollado (art. 149.1.8 CE), como tampoco puede encontrarse la necesaria conexión entre esta institución y otras propias y características del derecho civil foral navarro.

Ante todo, debe advertirse que pueden utilizarse los mismos argumentos que ya hemos esgrimido al enjuiciar su competencia legislativa en la de la adquisición de los inmuebles sin dueño conocido, respecto de la legitimidad del legislador autonómico para regular esta materia, es decir, su clara conexión con las normas sobre los modos de adquirir la propiedad y concretamente, con los llamados «abintestatos» (ley 304.7 del Fuero Nuevo).

Precisamente, porque se trata de una norma atributiva, como ya dijimos (STC 204/2004, de 18 de noviembre, FJ 8) o, lo que es lo mismo, de excepción al régimen general de adquisición de la propiedad contemplado en el Código civil, ha de aplicarse necesariamente el artículo 149.1.8 CE y, en consecuencia, declarar que la Comunidad Foral Navarra tiene competencia para desarrollar la regulación de otros tipos de bienes vacantes, además de los abintestatos que contempla el Fuero Nuevo (ley 304.7).

Por consiguiente, debemos desestimar el recurso dirigido contra los artículos 15 y 16 de la Ley Foral 14/2007, cuyas disposiciones no entran en contradicción con lo establecido en el artículo 149.1.8 CE en materia de competencia legislativa en derecho civil.

FALLO

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

Ha decidido

Desestimar el presente recurso de inconstitucionalidad.

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

Dada en Madrid, a veintiséis de abril de dos mil dieciocho.—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.

Voto particular que formula el Magistrado don Pedro José González-Trevijano Sánchez respecto de la Sentencia dictada en el recurso de inconstitucionalidad núm. 572-2008, al que se adhieren los Magistrados don Andrés Ollero Tassara, don Antonio Narváez Rodríguez, don Alfredo Montoya Melgar y don Ricardo Enríquez Sancho

En el ejercicio de la facultad que me confiere el artículo 90.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, y con el máximo respeto a la opinión de la mayoría, formulo el presente Voto particular por discrepar de la fundamentación y del fallo de la Sentencia recaída en el recurso de inconstitucionalidad núm. 572-2008, interpuesto por el Presidente del Gobierno contra los artículos 15 y 16 de la Ley Foral 14/2007, de 4 de abril, del patrimonio de Navarra.

Las razones de mi discrepancia han quedado detalladamente expuestas en el Voto particular formulado a la Sentencia que resuelve los recursos de inconstitucionalidad acumulados núms. 6868-2011 y 2037-2014 interpuestos por el Presidente del Gobierno contra la disposición adicional sexta de la Ley 5/2011, de 10 de marzo, del patrimonio de Aragón y la disposición adicional sexta del texto refundido de la Ley de patrimonio de Aragón, aprobado por Decreto Legislativo 4/2013, de 17 de diciembre, al que me remito.

Y en tal sentido emito mi Voto particular.

Madrid, a veintiséis de abril de dos mil dieciocho.—Pedro José González-Trevijano Sánchez.—Andrés Ollero Tassara.—Antonio Narváez Rodríguez.—Alfredo Montoya Melgar.—Ricardo Enríquez Sancho.—Firmado y rubricado.