El Estado (Administración Pública) como heredero intestado de último recurso en las herencias deficitarias

Ángel Carrasco Perera

Catedrático de Derecho Civil de la Universidad de Castilla-La Mancha

Consejero académico de GA_P

Tradicionalmente el Estado ha asumido el papel de heredero intestado de último recurso cuando el causante no dejaba parientes testados o intestados. Con posterioridad, las comunidades autónomas con competencia en materia civil han venido subrogándose en esta función del Estado. La norma de la sucesión del Estado es muy antigua, pero la cuestión apenas ha tenido transcendencia práctica hasta que se han presentado con más frecuencia casos de herencias deficitarias en las que los llamados a suceder repudian la delación, dejando al Estado como heredero legal supletorio. En el asunto ha incidido también de modo notable la modificación normativa operada con la Ley 15/2015, de Jurisdicción Voluntaria, que ha reformado en este punto la Ley de Enjuiciamiento Civil (LEC) y la Ley de Patrimonio de las Administraciones Públicas (LPAP).

1. Según la jurisprudencia civil y registral vigente, se puede demandar a una herencia yacente cuando ha sido nombrado un administrador judicial de ésta (art. 798 LEC) o cuando se llama como demandados a personas determinadas como posibles herederos, no genéricamente como ignorados herederos (por edictos) y siempre que de los documentos presentados resulte que el juez ha considerado suficiente la legitimación pasiva de la herencia yacente (cfr. STS de 27 de diciembre de 1994 y RDGRN de 23 de octubre del 2012). Incluso si se trata de una herencia yacente «se ha de intentar la localización de quien pueda ostentar su representación en juicio» (STS de 3 de marzo del 2011).

Advertencia legal: Este análisis sólo contiene información general y no se refiere a un supuesto en particular. Su contenido no se puede considerar en ningún caso recomendación o asesoramiento legal sobre cuestión alguna.

N. de la C.: En las citas literales se ha rectificado en lo posible —sin afectar al sentido— la grafía de ciertos elementos (acentos, mayúsculas, símbolos, abreviaturas, cursivas...) para adecuarlos a las normas tipográficas utilizadas en el resto del texto.

2. Pero este deber de agotamiento de la diligencia investigadora —de parte del juez y del actor— se limita a la tendencial localización en cuyo entorno normalmente se encontrarán los herederos. El Estado o la comunidad autónoma como heredero intestado residual no es un legitimado pasivo hábil para representar la herencia yacente en el proceso cuando existen familiares susceptibles de ser objeto de delación intestada («parientes llamados por ley a la sucesión», art. 791.2 LEC), a menos que conste ya la efectiva renuncia de todos los posibles llamados. Al Estado o a la comunidad autónoma, herederos intestados residuales, se les comunicará el auto dictado por el tribunal conforme al artículo 791.2 de la Ley de Enjuiciamiento Civil «por si resultare procedente la declaración de heredero intestado». Si la Administración Pública «ha iniciado un procedimiento para su declaración como heredero intestado», el juez acordará que recaiga sobre ella la designación como administrador de la herencia. Pero no en otro caso, y la Administración Pública llamada al abintestato último no podrá asumir la defensa de la herencia como heredero eventual residual. Ciertamente es que, después de la reforma del artículo 1005 del Código Civil por la Ley 15/2015, los acreedores de la herencia tienen un procedimiento razonablemente expedito como para conseguir de los parientes la rápida decisión de si aceptan o repudian la herencia.
3. En la interpretación tradicional de los artículos 956 a 958 del Código Civil se ha discutido vehementemente, entre otros extremos, si el Estado puede renunciar a la herencia deferida, más aún, si el Estado no se encuentra ya incluso en la posición de quien tiene que aceptar una herencia, si es —en definitiva— una especie de heredero necesario. La interpretación positiva es hoy la más aprobada por la doctrina reciente (DÍEZ-PICAZO/GULLÓN; CÁMARA; SALVADOR CODERCH, GÓMEZ CLAVERÍA) e, incluso entre quienes no siguen esta posición maximalista, es ordinario sostener que el Estado (la Administración) no puede repudiar la herencia (VALLET, ROCA SASTRE, HIDALGO GARCÍA). El Estado no puede repudiar porque entonces el patrimonio hereditario pasaría a ser cosa de nadie y la adquisición *ex lege* (ahora sí) del Estado se volvería a producir sobre los inmuebles por el artículo 17 de la Ley de Patrimonio de las Administraciones Públicas, con la particularidad de que en este caso ni tendría que pagar el Estado las deudas con los bienes adquiridos.
4. El asunto adquiere importancia práctica a efectos de la legitimación pasiva del Estado frente a los acreedores de la herencia deficitaria. Si la Administración es heredera necesaria de último recurso, podrá ser traída al proceso como representante de la herencia sin necesidad de que haya tenido lugar el procedimiento de adquisición al que luego me refiero, mientras que, a mi parecer, no podría ser demandada la herencia yacente en la persona del Estado (como «interesado») si la adquisición del derecho requiriese un trámite de aprobación administrativa, salvo que la Administración fuera nombrada también administradora de la herencia. Lo mismo ocurre si consta que los llamados a la herencia han repudiado. Y en todos estos casos no sería ya la herencia yacente, sino el propio Estado, como sucesor, el que podría ser demandado directamente, porque, producida la situación de falta de herederos intermedios, el Estado, como en los bienes vacantes, engancha su título de propiedad con efectos retroactivos hasta el momento en que se produjo la contingencia sucesoria.

5. Los argumentos para sostener la condición de heredero necesario de la Administración Pública estatal o autonómica son los siguientes:

Según el artículo 956 del Código Civil, «heredará el Estado [...]». No se dispone una delación en favor del Estado que éste pueda aceptar o repudiar, sino una adquisición directa. Ciertamente el artículo 957 añade: «pero se entenderá siempre aceptada la herencia a beneficio de inventario, sin necesidad de declaración alguna sobre ello». La norma no dice, empero, que DEBA aceptarse y DEBA hacerse a beneficio de inventario, sino que la adquisición de la herencia se producirá siempre COMO SI se hubiese aceptado a beneficio de inventario, con independencia de que el Estado haya hecho o no la correspondiente declaración y haya cumplimentado las formalidades del inventario. La norma viene a decir simplemente que el Estado responde siempre *intra vires*, con independencia de si acepta con inventario y cumple las formalidades de confección del inventario (ALBALADEJO, *La llamada aceptación entendida a beneficio de inventario*, Actualidad Civil, 1995, n.º 14/3). Lo mismo vale para el artículo 20.1 de la Ley de Patrimonio de las Administraciones Públicas. Que se hable de *aceptación* tiene sentido en la norma sólo porque trata conjuntamente la sucesión testamentaria y la intestada del Estado.

6. Después de la Ley 15/2015, ya no está vigente la norma del artículo 958, según la cual «habrá de preceder declaración judicial de heredero». No existe ya hoy —a diferencia del art. 979 LEC/1881— un procedimiento de jurisdicción voluntaria para la declaración judicial de la condición de heredero, y el Estado no puede acudir al procedimiento notarial del (nuevo) artículo 55 de la Ley Notarial. Es evidente hoy que la Administración es directamente competente para realizar la declaración de heredero en tal sentido (arts. 791.3 LEC, 20.6 LPAP). En cualquier caso, es muy probable que la declaración original del artículo 958 tampoco impusiera la declaración judicial de la condición de heredero, sino, por su vinculación histórica con el artículo 9 de la Ley de Mostrencos de 1835, que sólo se refiriese a la necesidad de que el Estado obtuviese judicialmente la posesión de los bienes, sin poder realizar esta posesión en forma de autotutela administrativa (así ahora confirmado por el art. 9.1 RD 1373/2009). En todo caso, la existencia de un procedimiento judicial o administrativo no dilata ni condiciona la adquisición de heredero, porque ésta siempre produce efectos retroactivos enlazando con el tiempo de la muerte del causante, de forma que no exista ninguna solución de continuidad entre las sucesivas titularidades.
7. En rigor, el procedimiento y modo de producirse la adquisición no es distinto del que es propio de los inmuebles vacantes en el artículo 17 de la Ley de Patrimonio, en la forma en que se describe en su apartado 2: «La adquisición de estos bienes se producirá por ministerio de la ley, sin necesidad de que medie acto o declaración alguna por parte de la Administración General del Estado. No obstante, de esta atribución no se derivarán obligaciones tributarias o responsabilidades para la Administración General del Estado por razón de la propiedad de estos bienes, en tanto no se produzca la efectiva incorporación de los mismos al patrimonio de aquélla a través de los trámites prevenidos en el párrafo d del artículo 47 de esta

ley». De hecho, históricamente han sido considerados títulos fungibles la adquisición originaria del Estado de los bienes vacantes y la adquisición residual de estos bienes por abintestato. La adquisición intestada se produce por ministerio de la ley, pero el procedimiento administrativo de declaración sólo se actúa para que se consume la «efectiva incorporación» al Patrimonio.

8. La «declaración de su condición de heredero» del artículo 20.6 de la Ley de Patrimonio sólo tiene efectos declarativos de la condición ya recibida *ope legis*, condición que no puede ser empero «desvelada» hasta que se haya determinado la ausencia de otros llamados más próximos por medio del procedimiento del artículo 20 bis. Este procedimiento no es, con todo, un procedimiento de «aceptación» de la herencia, como bien resulta del artículo 20 bis.6 de la ley. La «declaración supondrá la aceptación a beneficio de inventario» (art. 20 ter.1), y la «declaración» es un procedimiento de averiguación, no un procedimiento apto para emitir una declaración de voluntad, libre, de aceptar o repudiar (también, arts. 4 y 8.1 RD 1373/2009). Como se dijo antes, «la aceptación a beneficio de inventario» no es un requerimiento de un acto de aceptación como tal, sino una forma de determinar que la responsabilidad por deudas estará limitada a los bienes de la herencia. Y no al valor de todos los bienes de la herencia, sino a los que efectivamente queden en poder del Estado después de la liquidación a que se refieren los artículos 956 del Código Civil y 20 *quater* de la Ley de Patrimonio. Porque las instituciones «beneficiarias» de la atribución patrimonial junto con el Estado no son sólo legatarias de cantidades o bienes, sino «herederas» también, como declara el artículo 957 del Código Civil.