



Expdte 3378-15

MEMORIA JUSTIFICATIVA DE LA DIRECTORA GENERAL DE PATRIMONIO Y ORGANIZACIÓN, PARA LA MODIFICACIÓN DEL TEXTO REFUNDIDO DE LA LEY DEL PATRIMONIO DE ARAGÓN, APROBADO POR DECRETO LEGISLATIVO 4/2013, DE 17 DE DICIEMBRE, EN MATERIA DE INMUEBLES VACANTES Y SALDOS Y DEPÓSITOS ABANDONADOS

El Consejero de Hacienda y Administración Pública ha dictado la Orden de 20 de febrero de 2020 por la que acuerda el inicio del procedimiento de elaboración del Proyecto de Ley de Modificación de la Ley del Patrimonio de Aragón a la vista de las Sentencias del Tribunal Constitucional 40 y 41/2018, ambas de 26 de abril, en lo que afecta a la regulación de los inmuebles vacantes y los saldos y depósitos abandonados y encomendando a la Dirección General de Patrimonio y Organización la elaboración del Anteproyecto de Ley y a la Secretaría General Técnica del Departamento de Hacienda y Administración Pública la realización de los trámites necesarios para su aprobación como Proyecto de Ley.

El artículo 37 de la Ley 2/2009, de 11 de mayo, del Presidente y del Gobierno de Aragón (en adelante LPGA), regula el procedimiento de elaboración de los Proyectos de Ley estableciendo, en su apartado 3, que al Proyecto de Ley cuya aprobación se pretende debe adjuntarse *“una memoria, un estudio o informe sobre la necesidad y oportunidad del mismo, un informe sobre el impacto por razón de género de las medidas que se establecen en el mismo, que incorporará una evaluación sobre el impacto por razón de orientación sexual, expresión o identidad de género, así como una memoria económica que contenga la estimación del coste a que dará lugar. En todo caso, los anteproyectos de Ley habrán de ser informados por la Secretaría General Técnica del Departamento”*.

La redacción de este precepto fue modificada por la Disposición final primera de la Ley 18/2018, de 20 de diciembre, de igualdad y protección integral contra la discriminación por razón de orientación sexual, expresión e identidad de género en la Comunidad Autónoma de Aragón, al objeto de que el impacto de género incluya también una evaluación del impacto por razón de orientación sexual, expresión e identidad de



género. A tal fin, la Secretaría General Técnica de Hacienda y Administración Pública emitirá informe al respecto.

Con esta memoria justificativa se pretende dar cuenta del cumplimiento de los trámites previstos en la LPGA para la tramitación de anteproyectos de ley.

I. NECESIDAD DE PROMULGACIÓN DE LA NORMA

A la vista de las Sentencias del Tribunal Constitucional 40 y 41/2018, ambas de 26 de abril, se plantea la conveniencia de modificar el texto refundido de la Ley del Patrimonio de Aragón, en lo que afecta a la regulación de los inmuebles vacantes y los saldos y depósitos abandonados, según lo siguiente:

1. Objeto de las Sentencias

La Sentencia 40/2018, de 26 de abril, resuelve el recurso de inconstitucionalidad 572/2008, interpuesto por el Presidente del Gobierno respecto de los artículos 15 y 16 de la Ley Foral 14/2007, de 4 de abril de patrimonio de Navarra, que 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 ellos excede de las competencias para la conservación modificación y desarrollo del derecho civil propio, atribuidas a la Comunidad Foral de Navarra, vulnerando con ello la competencia exclusiva del Estado sobre legislación civil ex artículo 149.1.8 CE.

La Sentencia 41/2018, de 26 de abril, resuelve los recursos de inconstitucionalidad acumulados 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, que prevé, con idéntico contenido en ambas normas, la atribución a la Comunidad Autónoma de las fincas que reemplacen a las parcelas cuyo dueño no fuese conocido en un proceso de concentración parcelaria, por entender que entra en directa contradicción con el artículo



17 de la Ley 33/2003, del Patrimonio de las Administraciones Públicas, que atribuye a la Administración General del Estado los inmuebles que carecieran de dueño, al amparo de la competencia estatal prevista en el artículo 149.1.8 CE.

Añade que la regulación contenida en la disposición adicional impugnada, excede de la competencia para la conservación, modificación y desarrollo del Derecho civil propio, atribuida a la Comunidad Aragonesa en el artículo 71.2 de su Estatuto de Autonomía.

2. Coincidencia de contenido

Ambas Sentencias desestiman los recursos interpuestos por el Presidente del Gobierno, considerando que la materia regulada, tanto por la Comunidad Foral de Navarra, como por la Comunidad Autónoma de Aragón, es propia del derecho civil, y que las resoluciones impugnadas se han dictado en ejercicio de las competencias que ambas tienen, para el desarrollo de su derecho civil propio.

Así, en la Sentencia 41/2018, se argumenta lo siguiente:

"En consecuencia, la cuestión de la naturaleza y el destino de estos inmuebles vacantes es una materia propia de la legislación civil, materia que es la más específica dentro de las que se plantean en el proceso".

(...)

"Todas las partes admiten que en virtud del "desarrollo por las Comunidades Autónoma de los derechos civiles, especiales o forales, allí donde existan" (art. 149.1.8 CE), y de la expresa previsión estatutaria (art. 71.2 EAAr), la Comunidad Autónoma Aragonesa está habilitada para disciplinar instituciones civiles no preexistentes en el derecho civil aragonés, siempre, claro está, que revistan alguna conexión con él".

(...)



“Las representaciones procesales de las instituciones autonómicas han defendido que, una vez encuadrada la cuestión en el ámbito del Derecho civil, las normas impugnadas son un desarrollo del Derecho civil propio de la Comunidad Autónoma, ya que guardan conexión suficiente con una institución preexistente. Concretamente con la sucesión intestada a favor de la Comunidad Autónoma, actualmente recogida en los artículos 535 y 536 del Código del Derecho Foral de Aragón”.

(...)

“Pues bien, es posible apreciar que esa conexión existe, lo que permite excluir la vulneración competencial denunciada”.

(...)

Por tanto, es forzoso concluir en la concurrencia de esa conexión suficiente entre la sucesión intestada a favor de la Comunidad Autónoma, prevista en los artículos 535 y 536 del Código del Derecho Foral de Aragón, con la atribución a la Comunidad Autónoma de la titularidad de los inmuebles o fincas de reemplazo a la que se refieren los preceptos aquí impugnados”.

Asimismo, el Tribunal Constitucional establece una conexión directa entre estas dos Sentencias, 40 y 41/2018, señalando que el artículo 15 de la Ley Foral 14/2007, de 4 de abril de patrimonio de Navarra, tiene un contenido *“materialmente similar”* a las disposiciones impugnadas de la normativa patrimonial de Aragón, de tal modo que:

“Las razones expuestas en la mencionada STC 40/2018, FJ7, son en todo aplicables al presente caso”.

3. Modificación del Texto Refundido de la Ley del Patrimonio de Aragón.



De acuerdo con esas Sentencias, la Comunidad Autónoma de Aragón, en desarrollo de su derecho civil propio, y, tratándose de una materia directamente vinculada con la sucesión legal, que establece a su favor el Código de Derecho Foral, está legitimada para regular el destino de los inmuebles vacantes en su territorio, y de los saldos y depósitos bancarios.

Esta cuestión no llegó a ser recogida en la Ley 5/2011, de 10 de marzo, del Patrimonio de Aragón, precisamente por estar pendiente la resolución del recurso de inconstitucionalidad, interpuesto por el Presidente del Gobierno el 22 de enero de 2008, contra los artículos 15 y 16 de la Ley Foral 14/2007, de 4 de abril, de patrimonio de Navarra, cuyo contenido se planteó reproducir en la Ley aragonesa.

No obstante, se estimó más prudente esperar a que el recurso de Navarra se resolviera, para determinar el destino que, con carácter general, deben tener los bienes vacantes y los saldos abandonados en Aragón, sin perjuicio de regular, el caso particular de los procedimientos de concentración parcelaria, en la disposición adicional sexta de la Ley, que, igualmente, fue objeto de impugnación por el Estado.

De acuerdo con lo expuesto, en ejercicio de las competencias que, en materia de desarrollo civil propio, corresponden a la Comunidad Autónoma de Aragón, y, a la vista de las Sentencias del Tribunal Constitucional 40 y 41/2018, de 26 de abril, se estima que procede modificar el texto refundido de la Ley del Patrimonio de Aragón, aprobado por Decreto Legislativo 4/2013, de 17 de diciembre.

II. INSERCIÓN EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO

La Constitución Española de 1978 es el punto de partida para determinar el alcance de las competencias atribuibles y ejercitables en materia de derecho civil foral por la Comunidad Autónoma de Aragón.

El artículo 149.1.8ª atribuye al Estado competencia exclusiva en materia de *“legislación civil, sin perjuicio de la conservación, modificación y desarrollo por las*



Comunidades Autónomas de los derechos civiles, forales o especiales, allí donde existan. En todo caso, las reglas relativas a la aplicación y eficacia de las normas jurídicas, relaciones jurídico-civiles relativas a las formas de matrimonio, ordenación de los registros e instrumentos públicos, bases de las obligaciones contractuales, normas para resolver los conflictos de leyes y determinación de las fuentes del Derecho, con respeto, en este último caso, a las normas de derecho foral o especial'.

Aragón es una de las Comunidades Autónomas que tiene un Derecho Civil foral o especial. Así se recoge en el preámbulo de su Estatuto de Autonomía reformado por Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, y a lo largo de su articulado en numerosos preceptos.

Además, el artículo 71.2ª del EAAr atribuye a la Comunidad Autónoma competencia exclusiva para la conservación, modificación y desarrollo del Derecho Foral aragonés, con respeto a su sistema de fuentes. Y el 71.3ª atribuye con el mismo carácter competencia sobre derecho procesal derivado de las particularidades del derecho sustantivo aragonés.

En este sentido, el Tribunal Constitucional en Sentencia 88/1993, de 12 de marzo, interpreta el artículo 149.1.8ª de la CE en sentido muy favorable a la competencia legislativa autonómica: *"el artículo 149.1.8ª de la 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 suprallegalidad 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".*

En base en lo anterior, la Comunidad Autónoma de Aragón ex artículos 149.1.8ª de la CE y 71.2ª EAAr tiene competencia exclusiva para legislar en materia de Derecho foral aragonés, que comprende la posibilidad de dictar las normas necesarias para la conservación, modificación y desarrollo del derecho de sucesiones y por tanto regular



cuestiones relacionadas con la sucesión legal de la Comunidad Autónoma de Aragón, donde se incardinaría el caso del destino de los inmuebles vacantes en su territorio, y de los saldos y depósitos bancarios, en aplicación de las Sentencias 40 y 41/2018, de 26 de abril, arriba comentadas.

III. CONTENIDO DE LA NORMA

El anteproyecto de Ley es una disposición legal modificativa de otra existente.

En su virtud, se compone, en primer lugar, de una parte expositiva, en la que se explica el objetivo y finalidad de la modificación.

A continuación, le sigue una parte dispositiva compuesta por un único artículo que se subdivide en dos apartados que recogen los dos artículos que se incorporarían en el "Capítulo I" *Disposiciones Comunes*", del Título II "Adquisición y Transmisión" del texto refundido de la Ley de Patrimonio de Aragón, aprobado por Decreto Legislativo 4/2013, de 17 de diciembre, los artículos 16 bis y 16 ter, con la siguiente redacción:

" Artículo16 bis. Inmuebles vacantes

Pertenecen a la Comunidad Autónoma de Aragón los inmuebles situados en su territorio que carecieren de dueño.

No obstante, no se derivarán obligaciones o responsabilidades para la Administración de la Comunidad Autónoma, por razón de la propiedad de esos bienes, en tanto no se produzca su incorporación al Patrimonio de Aragón, previa tramitación de expediente, conforme al procedimiento establecido en el artículo 77 de este texto refundido.

Artículo 16 ter. Saldos y depósitos abandonados

1. Pertenecen a la Comunidad Autónoma de Aragón 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 Aragón, así como los saldos de cuentas corrientes, libretas



de ahorro u otros instrumentos similares abiertos en estos establecimientos que se encuentren abandonados, respecto de los cuales no se haya practicado gestión alguna por los interesados que implique el ejercicio de su derecho de propiedad en el plazo de veinte años.

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 este texto refundido, según la naturaleza de los bienes de que se trate.

Por último, el texto normativo se cierra con una disposición final única relativa a la entrada en vigor.

IV. OPORTUNIDAD E IMPACTO SOCIAL DE LA NORMA

Por lo expuesto, desde el punto de vista administrativo existe un impacto social positivo que redundará en beneficio de los aragoneses por cuanto el objeto principal de la reforma es legislar en desarrollo de la competencia autonómica en materia de Derecho foral aragonés y con ello prever la titularidad aragonesa de los bienes inmuebles vacantes y depósitos abandonados que, en defecto de regulación, están atribuidos a la Administración General del Estado.

Así por un lado se implementa la competencia normativa en materia de desarrollo estatutario y por otro lado se afianzan las competencias legislativas en materia de Derecho foral aragonés, que comprende la posibilidad de dictar las normas necesarias para la conservación, modificación y desarrollo del derecho de sucesiones y por tanto regular cuestiones relacionadas con la sucesión legal de la Comunidad Autónoma de Aragón, donde se incardinaría el caso del destino de los inmuebles vacantes en su territorio, y de los saldos y depósitos bancarios, en aplicación de las Sentencias 40 y 41/2018, de 26 de abril, arriba comentadas.



Además, la incorporación de dichos bienes inmuebles y depósitos valores al Patrimonio del Gobierno de Aragón supone una incidencia directa en el activo fijo de la Comunidad Autónoma de Aragón, en beneficio de todos los aragoneses.

V. IMPACTO ECONÓMICO Y PRESUPUESTARIO DE LA NORMA

El presente apartado pretende dar cumplimiento al artículo 40 en relación con el artículo 37.3 de la LPGA que establece que *“El procedimiento de elaboración de los proyectos de ley se impulsa por los órganos directivos competentes mediante la preparación de un anteproyecto que incluya (...) una memoria económica que contenga la estimación del coste a que dará lugar”*.

Atendiendo a la justificación de la modificación legislativa propuesta, podría concluirse que la norma legal cuya aprobación se pretende, es una norma de naturaleza modificativa, que se limita a incorporar los inmuebles vacantes y los saldos y depósitos abandonados al patrimonio de la Comunidad Autónoma de Aragón, a la vista de las Sentencias del Tribunal Constitucional 40 y 41/2018, ambas de 26 de abril que, en defecto de disposición legal autonómica, iban a parar a manos de la Administración General del Estado.

Lo cual no conllevaría, por tanto, en sí mismo, ningún coste económico directo asociado, sino, al contrario, un incremento patrimonial para esta Administración autonómica aragonesa.

En consecuencia, en principio no hay ninguna incidencia directa en el ejercicio presupuestario presente, que se mantiene sin necesidad de proceder a realizar modificaciones presupuestarias ni en los Capítulos de personal ni en los de gastos de funcionamiento o inversiones.

No obstante, si bien no tiene coste económico, una vez se conozca la repercusión sobre las cargas administrativas que debe asumir el Servicio de Patrimonio adscrito a esta Dirección General competente en la materia, puede ser necesario proceder a una redistribución o reasignación de efectivos para atender las funciones



que se derivan de la asunción de la gestión patrimonial de bienes inmuebles vacantes y depósitos abandonados al patrimonio de la Comunidad Autónoma de Aragón.

Zaragoza, a fecha de firma electrónica

Marta Aparicio Sainz de Varanda

**DIRECTORA GENERAL DE PATRIMONIO
Y ORGANIZACIÓN**