

## **INFORME JURÍDICO SOBRE EL PROYECTO DE DECRETO DEL CONSELL POR EL QUE SE REGULA EL PROCEDIMIENTO PARA LA TRAMITACIÓN DE EXPEDIENTES DE HERENCIAS INTESTADAS A FAVOR DE LA GENERALITAT.**

Por la Ilma. Sra. Subsecretaria de la Conselleria de Hacienda y Modelo Económico se solicita la emisión del informe del proyecto de Decreto arriba referenciado.

Examinado dicho proyecto y de conformidad con lo establecido en el art. 5.2.a) de la Ley 10/2005, de 9 de diciembre, de Asistencia Jurídica a la Generalitat, se informa en citado proyecto, de acuerdo con las siguientes:

### **CONSIDERACIONES JURÍDICAS**

#### **PRIMERA.- SOBRE EL CARÁCTER DEL INFORME.**

Se somete a informe el proyecto de Decreto del Consell por el que se regula el procedimiento para la tramitación de expedientes de herencias intestadas a favor de la Generalitat. En consecuencia, el presente informe se emite con carácter preceptivo, en virtud del artículo 43.1. e) de la Ley 5/1983, de 30 de diciembre, del Consell y el artículo 5.2.a) de la Ley 10/2005, de 9 de diciembre, de Asistencia Jurídica a la Generalitat. Asimismo, conforme a lo dispuesto en el artículo 6.1 de esta misma Ley, el mismo no es vinculante.

#### **SEGUNDA.- OBJETO, ESTRUCTURA Y CONTENIDO DEL PROYECTO.**

Tal como se indica en el Preámbulo del proyecto remitido este tiene por objeto efectuar una adaptación integral del procedimiento establecido en el Decreto 47/2013, de 5 de abril, del Consell, por el que se regula el procedimiento para la tramitación de expedientes de herencias intestadas a favor de la Generalitat (en adelante, Decreto 47/2013) a la nueva regulación establecida en la Ley 15/2015, de 2 de julio, de Jurisdicción Voluntaria, en adelante, LJV, que sustituyó el procedimiento judicial de declaración de herederos abintestato de las Administraciones Públicas por un procedimiento administrativo.

El proyecto remitido a informe se ajusta en su estructura a lo dispuesto en el Decreto 24/2009, de 13 de febrero, que regula la forma, estructura y procedimiento de elaboración de proyectos normativos de la Generalitat (en adelante Decreto 24/2009) y consta de 15 artículos cuatro disposiciones adicionales, una disposición transitoria, una derogatoria y una final.



En cuanto a su contenido, en el proyecto se regulan dos procedimientos, el de declaración administrativa de heredera a favor de la Generalitat y el procedimiento para la liquidación de los bienes de la herencia y distribución del caudal hereditario.

El primer procedimiento, el procedimiento para la declaración administrativa como heredera a favor de la Generalitat, toma como modelo el procedimiento regulado por el Estado en los artículos 20 bis, 20 ter y 20 quáter LPAP, en la redacción dada por la LJV, y reproduce literalmente algunos de sus apartados con las modificaciones organizativas necesarias para adaptarlo a la estructura de la Administración de la Generalitat, si bien el proyecto mantiene algunos aspectos de la regulación originaria del Decreto 47/2013.

El segundo procedimiento, el procedimiento de liquidación y distribución de herencias, no ha resultado afectado en gran medida por las modificaciones incorporadas en la LJV, salvo en lo relativo a la distribución del caudal hereditario, por lo que el proyecto mantiene en gran parte el procedimiento regulado en el Decreto 47/2013, aunque se han introducido cambios en algunos aspectos de la administración de los bienes y derechos y se ha modificado totalmente la regulación del destino de los bienes, en consonancia con la regulación establecida en el vigente artículo 956 CC y la Ley de Mecenazgo Cultural de la Generalitat.

Ahora bien, dado que el Decreto 47/2014 que fue informado en su momento por el Consell Jurídic Consultiu, la Abogada que suscribe no va a cuestionar aquellos artículos cuya redacción no haya sido modificada, salvo en dos supuestos. El primero, son aquellos artículos en los que no se ha tenido en cuenta las consecuencias de la declaración administrativa abintestato sobre la nueva forma de distribución del caudal hereditario, por lo que en la regulación proyectada se generan distorsiones. El segundo, son aquellos preceptos en los que debería haberse tenido en cuenta las repercusiones que tiene la LPACAP en la tramitación de los procedimientos y no ha sido así.

### **TERCERA .- SOBRE EL MARCO COMPETENCIAL.**

Antes de entrar a examinar la concreta propuesta objeto de informe hemos de hacernos eco de las observaciones efectuadas por el Consell Jurídic Consultiu en su dictamen 2012/0993, de 27 de diciembre de 2012, cuando informó el proyecto de Decreto 47/2013, máxime tras la sentencia del Pleno del Tribunal Constitucional 88/2016, de 28 de abril, BOE 31.5. Dijo entonces el Consell Jurídic Consultiu al aludir al marco competencial y finalidad de la norma proyectada: *"Ahora bien, este Consell debe advertir lo siguiente: según el artículo 50.c) del Estatuto de 1982, el patrimonio de la Generalitat estaba integrado entre otros, por "los bienes procedentes de herencias intestadas, cuando el causante ostentare la condición jurídica de valenciano, en los términos que establezca la legislación del Estado"*.

*Con la redacción del artículo 71 del Estatuto de 2006 -que es el equivalente al mencionado artículo 50 anterior- integran el patrimonio de la Generalitat Valenciana, entre otros, "los bienes procedentes según la legislación foral civil valenciana, de herencias intestadas, cuando el causante ostentara, conforme a la legislación del Estado, la vecindad civil valenciana..."*.

*De ello cabe deducir que ahora es necesario que los bienes de "herencias intestadas", que la Generalitat Valenciana puede integrar en su patrimonio son los que prevea "la legislación foral civil valenciana", sin que a la fecha exista previsión normativa al respecto, lo que puede plantear problemas a la hora de aplicar las previsiones del artículo 71 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana citado."*



Dicho lo anterior hemos de partir de que la sucesión intestada a favor de la Generalitat tiene dos vertientes bien diferenciadas, una civil y otra administrativa.

Así, por un lado, el derecho de la Generalitat a suceder en las herencias intestadas a falta de personas con derecho a heredar es un derecho privado de naturaleza jurídico-civil, y, en cuanto la Comunitat Valenciana no tenga derecho sucesorio propio, se rige por las normas de derecho común contenidas en el Código Civil (en adelante CC), situándose en lugar del Estado.

De otro lado, la administración, liquidación y atribución de los bienes que se hayan incorporado al patrimonio de la Generalitat en virtud de la sucesión intestada se rigen por las normas de derecho administrativo, tal como se indica en el artículo 43.3 de la Ley 14/2003, de 10 de abril, de Patrimonio de la Generalitat Valenciana (en adelante, LPG)<sup>1</sup>, y a ese fin se aprobó el vigente Decreto 47/2013, siendo el proyecto que informamos una adaptación del mismo a las novedades legislativas que supuso la aprobación de la LJV.

Como hemos avanzado, esta materia ha sufrido una importante modificación por medio de la LJV que en su disposición final octava modifica los preceptos de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, de Patrimonio de las Administraciones Públicas (en adelante LPAP) que regulan la sucesión intestada, concretamente los apartados 1, 2 y 6 del artículo 20 y los apartados 1, 2 y 5 de la disposición final segunda y añade tres nuevos artículos el 20 bis, 20 ter, 20 quáter, y dos disposiciones adicionales (la vigésima tercera y la vigésima cuarta).

Tal como establece la disposición final segunda de la LPAP, son de aplicación general los apartados 2, 3 y 6 del artículo 20, por haber sido dictados al amparo del artículo 149.1.8ª de la Constitución, y el apartado 8 del artículo 20 bis, por haber sido dictado en ejercicio de la competencia exclusiva del Estado en materia de legislación procesal del artículo 149.1.6.ª de la Constitución.

El artículo 20.6 LPAP preceptúa “ *La sucesión legítima de la Administración General del Estado y de las Comunidades Autónomas se regirá por la presente Ley, el Código Civil y sus normas complementarias o las normas de Derecho foral o especial que fueran aplicables.*”

*Quando a falta de otros herederos legítimos con arreglo al Derecho civil común o foral sea llamada la Administración General del Estado o las Comunidades Autónomas, corresponderá a la Administración llamada a suceder en cada caso efectuar en vía administrativa la declaración de su condición de heredero abintestato, una vez justificado debidamente el fallecimiento de la persona de cuya sucesión se trate, la procedencia de la apertura de la sucesión intestada y constatada la ausencia de otros herederos legítimos.”*

Por su parte, el artículo 20.bis.8 dispone: “*Los actos administrativos dictados en el procedimiento previsto en esta sección sólo podrán ser recurridos ante la jurisdicción contencioso-administrativa por infracción de las normas sobre competencia y procedimiento, previo agotamiento de la vía administrativa. Quienes se consideren perjudicados en cuanto a su mejor derecho a la herencia u otros de carácter civil por la declaración de heredero abintestato o la adjudicación de bienes a favor de la Administración podrán ejercitar las acciones pertinentes ante los órganos del orden jurisdiccional civil, previa reclamación en vía administrativa conforme a las normas del Título VIII de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.”*

1 Dicho artículo dispone que “En caso de sucesión intestada, y a falta de personas con derecho a heredar, según la ley, los bienes se integrarán en el patrimonio de la Generalitat cuando el causante ostente la condición jurídica de valenciano. El procedimiento administrativo aplicable será el que reglamentariamente se determine”, si bien tras la modificación del Estatuto de Autonomía por la Ley Orgánica 1/2006, la referencia a la condición jurídica de valenciano debe interpretarse como vecindad civil valenciana.



Los restantes preceptos de la LPAP introducidos por la LJV no son ni básicos ni de aplicación general. Al respecto, no podemos dejar de señalar que el apartado 3 de la disposición adicional cuarta del texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, aprobado por Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, modificó el apartado 5 de la disposición final segunda de la LPAP que en la redacción dada por la LJV consideraba que los apartados 1 a 6 del artículo 20 bis, el artículo 20 ter y la disposición adicional vigésima tercera y vigésima cuarta tenían carácter básico, en el sentido de suprimir dichos preceptos de la enumeración de preceptos básicos. Así pues, salvo lo relativo a los recursos en vía judicial que proceden contra la declaración de herederos, ningún aspecto del procedimiento administrativo para la declaración de herederos y liquidación de la herencia establecido en la LPAP tiene carácter básico o es de aplicación general, pudiendo la Generalitat establecer su propio procedimiento administrativo sin vinculación a la regulación estatal.

También debemos indicar que por medio de estos preceptos la LPAP incorpora algunas de las previsiones que hasta la fecha contenía el Reglamento General de la propia Ley, aprobado por el Real Decreto 1373/2009, de 28 de agosto (RGLPAP) adaptadas a las novedades resultantes del cambio de modelo que ha implicado la LJV y a otras modificaciones normativas, sustituyendo la regulación reglamentaria y, en consecuencia, derogándola tácitamente, lo que tiene repercusiones en la regulación a establecer por la Generalitat. En efecto, el artículo 14.1 RGLPAP que disponía que *“Aprobada la cuenta general de liquidación del abintestato, se procederá a la distribución efectiva del caudal hereditario, de acuerdo con lo previsto en el art. 956 del Código Civil”* y que, según la disposición final única del RGLPAP, era de aplicación general debe considerarse implícitamente derogado por la nueva regulación establecida en la LPAP, porque dicho precepto ha sido sustituido por lo preceptuado en el artículo 20 quáter de la LPAP, titulado Liquidación del caudal hereditario, según el cual *“Una vez se encuentre en posesión de la herencia, la Administración General del Estado procederá a la liquidación de los bienes y derechos de la misma, distribuyéndose la cantidad obtenida en la forma prevista en el artículo 956 del Código Civil”*, precepto que -a diferencia de lo que establecía el RGLPAP- no ha sido calificado en la disposición final segunda de la LPAP ni de aplicación general ni de carácter básico, de manera que la Generalitat no queda vinculada al procedimiento de reparto establecido en el artículo 956 CC, que, por otra parte, en la redacción resultante de la modificación efectuada por la LJV, resulta de imposible aplicación al ámbito de la Generalitat por no existir equivalente a la *“asignación tributaria”*.

Por último, además de la normativa en materia civil y en materia de patrimonio de las Administraciones Públicas, tratándose de la regulación de un procedimiento administrativo, debería haberse tenido en cuenta (y no lo ha sido) la Ley 39/2015, de 1 octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, en adelante LPACAP, y la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, en adelante LRJSP, que sustituyen a la derogada Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

#### **CUARTA.- SOBRE LA ADECUACIÓN DEL RANGO NORMATIVO Y COMPETENCIA PARA PROPONER EL DECRETO.**

Como ya hemos indicado, el Decreto tiene por objeto adaptar la regulación del Decreto 47/2013 a la normativa estatal vigente, decreto este que desarrolla del artículo 43.3 LPG, por lo que el rango normativo es el adecuado.

Asimismo, dado que las competencias en materia de patrimonio están asignadas a la Conselleria de Hacienda y Modelo Económico en el Decreto 7/2015, de 29 de junio, del



president de la Generalitat, por el que determina las consellerias en que se organiza la administración de la Generalitat, se considera que el Conseller de Hacienda y Modelo Económico es el competente para proponer el Decreto.

#### **QUINTA.- PROCEDIMIENTO.**

El proyecto de Decreto se ha tramitado siguiendo los trámites establecidos con carácter básico en el Título VI de la LPACAP, el procedimiento establecido en el artículo 43 de la Ley 5/1983, de 30 de diciembre, del Consell, y lo dispuesto en el Decreto 24/2009, de 13 de febrero, del Consell, en lo que respecta a la forma, la estructura y el procedimiento de los proyectos normativos de la Generalitat.

Al respecto, constan realizados los siguientes trámites:

- Resolución de 17 de noviembre de 2017 del Conseller de Hacienda y Modelo Económico iniciando el procedimiento.

- Informe de la Dirección General de Sector Público, Modelo Económico y Patrimonio sobre la necesidad y oportunidad de aprobación de un nuevo reglamento que regule la tramitación de expedientes de declaración de herederos abintestato a favor de la Generalitat y las liquidaciones y distribuciones de las herencias procedentes de abintestato de 17 de noviembre de 2017.

- Memoria económica elaborada por la directora general del Sector Público, Modelo Económico y Patrimonio donde se indica que el proyecto no implica incremento de gasto presupuestario.

- Informe de las consellerias en cuyo ámbito pudiera incidir, o en otro caso informe de la Subsecretaría del departamento proponente en el que se indique que no afecta a las competencias de otros departamentos. Han presentado alegaciones Presidència, la Vicepresidència i Conselleria d'Igualtat i Polítiques Inclusives y la Conselleria de Transparència, Responsabilitat Social, Participació i Cooperació. En el informe a las alegaciones se indica que se admiten prácticamente todas, pero no se efectúa un análisis jurídico de las mismas.

- Audiencia a los ciudadanos en los términos del artículo 133 LPACAP, mediante la apertura de un período de información pública en el Diari Oficial de la Generalitat Valenciana el 14 de diciembre de 2017, sin que se presentaran alegaciones.

- Informe sobre impacto por razón de género exigido por el artículo 19 de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo para la igualdad efectiva de hombres y mujeres y el artículo 4 bis en la Ley 9/2003, de 2 de abril, de la Generalitat, para la Igualdad entre Mujeres y Hombres.

- Informe sobre el impacto de la normativa en la infancia y en la adolescencia de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 22 quinquies de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, de modificación parcial del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil, introducido por Ley 26/2015, de 28 de julio y en el artículo 6.3 de la Ley 12/2008, de 3 de julio de 2008, de la Generalitat, de Protección Integral de la Infancia y la Adolescencia de la Comunitat Valenciana.

- Informe sobre el impacto de la normativa en la familia en aplicación de lo dispuesto en la Disposición adicional décima de la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección a las Familias Numerosas, introducida por la disposición final quinta de la Ley 26/2015, y exigido, como el anterior, en el artículo 6.3 de la Ley 12/2008, de 3 de julio de 2008, de la Generalitat, de Protección Integral de la Infancia y la Adolescencia de la Comunitat Valenciana.

- Informe de competitividad previsto en la Instrucción 1/2015, de la Dirección General de Economía, Emprendimiento y Cooperativismo.

No consta, sin embargo, ni el informe de la Subsecretaría del departamento previsto en los artículos 43 y 69,2,d) de la ley 5/1983, ni el documento de análisis de administración



electrónica e informe de administración electrónica previsto en el artículo 94 del Decreto 220/2014, de 12 de diciembre, del Consell, por el que se aprueba el Reglamento de Administración Electrónica, pues contiene la regulación de un procedimiento administrativo en la Generalitat. Tampoco consta que el proyecto se halle incluido en el Plan Normativo de la Generalitat aprobado por el Consell para 2017.

El dictamen del Consell Juridic Consultiu deberá solicitarse una vez concluida la tramitación.

Pasamos ahora a examinar el texto propuesto.

#### **SEXTA.- OBSERVACIONES AL TÍTULO Y AL PREÁMBULO.**

En lo que respecta al título, consideramos que sería conveniente que se concretara más de qué procedimientos se trata, pudiéndose utilizar el que se empleó en el informe justificativo de la norma (tramitación de expedientes de declaración de herederos abintestato a favor de la Generalitat y las liquidaciones y distribuciones de las herencias procedentes de abintestato), si bien con la advertencia de que, se opte por el título que se opte, lo que se tramita son procedimientos y no expedientes<sup>2</sup>. Esta última observación es extrapolable a todo el Decreto donde se usa el término expediente cuando se está aludiendo a procedimiento.

En cuanto al contenido del Preámbulo del Decreto, hemos de señalar que la vigente LPACAP dispone en su artículo 129.1 que en el ejercicio de la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria *“las Administraciones Públicas actuarán de acuerdo con los principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia, y eficiencia. En la exposición de motivos o en el preámbulo, según se trate, respectivamente, de anteproyectos de ley o de proyectos de reglamento, quedará suficientemente justificada su adecuación a dichos principios”*. En los apartados siguientes de dicho artículo 129 el legislador establece la manera en la que deberá justificarse la adecuación de la norma proyectada a los referidos principios.

De la lectura de la parte expositiva de la norma proyectada no se deduce que pueda considerarse atendido este mandato del legislador básico, por lo que se recomienda modificar el preámbulo para justificar que la elaboración y aplicación de la norma proyectada se ajusta a los principios establecidos en el artículo 129.1 LPACAP.

En el último párrafo del preámbulo, la expresión "conforme con el Consell Jurídic Consultiu..." deberá emplearse solo en el caso de que se atiendan las observaciones esenciales efectuadas en el dictamen de dicha institución. En caso contrario, deberá utilizarse la expresión "oído el Consell Jurídic...".

En otro orden de cosas, esta Abogacía considera que el motivo principal de la modificación no debe ser la imposibilidad de liquidar la herencia en los términos previstos en el artículo 956 CC, que es lo que parece deducirse de su cita en primer lugar, sino la necesidad de adaptarse al cambio normativo que supone la desjudicialización del procedimiento para la declaración de una Administración Pública como heredero abintestato, que sustituye el procedimiento judicial por una declaración administrativa. Es este cambio normativo el que debería figurar como primera justificación de este Decreto en el Preámbulo porque si la Generalitat no puede ser declarada heredera -el procedimiento judicial previsto en el Decreto 47/2013 es inviable porque los Juzgados se declaran incompetentes- no existe nada que

2 El Preámbulo de la LPACAP define el procedimiento administrativo como *“el conjunto ordenado de trámites y actuaciones formalmente realizadas, según el cauce legalmente previsto, para dictar un acto administrativo o expresar la voluntad de la Administración”*, mientras que el artículo 70 LPACAP define el expediente administrativo el conjunto ordenado de documentos y actuaciones que sirven de antecedente y fundamento a la resolución administrativa, así como las diligencias encaminadas a ejecutarla.



liquidar, siendo causa secundaria la necesidad de ajustar a las peculiaridades de la Generalitat el procedimiento de liquidación de la herencia y asignación de los fondos obtenidos.

Por otra parte, debemos señalar que en el Preámbulo no se han incluido los títulos competenciales desde el punto de vista del bloque de constitucionalidad.

### **SÉPTIMA.- CONSIDERACIONES GENERALES SOBRE LOS PROCEDIMIENTOS REGULADOS.**

Antes de entrar a examinar los artículos que componen el Decreto es necesario efectuar unas consideraciones generales sobre los procedimientos establecidos en el proyecto.

#### **1.- Informes a emitir por esta Abogacía.**

El proyecto prevé la emisión de informes de esta Abogacía en seis supuestos (artículos 5.5, 6.1, 7.5, 8.5, 11.2 y 12.2). Según el artículo 5.5 la Abogacía debería informar sobre la adecuación y suficiencia de las actuaciones practicadas para la declaración administrativa como heredera abintestato; según el 6.1 sobre la propuesta de resolución de la finalización del procedimiento; según el 7.5 y en el 8.5 (tienen el mismo tenor) sobre la renuncia a la herencia por el Consell si el caudal hereditario previsiblemente no superara los gastos de tramitación del expediente; según el 11.2 párrafo segundo, respecto a la resolución sobre el destino de los bienes inmuebles que no haya sido posible enajenar y que deberán ser destinados a fines sociales, informe que deberá ser favorable, y, según el artículo 12.2, para exceptuar de la venta bienes y servicios que fueran susceptibles de ser destinados a fines o servicios de la Generalitat.

Visto el elevado numero de informes de esta Abogacía que se prevé recabar en el procedimiento y el objeto de los mismos (el proyecto tiene únicamente 15 artículos), esta Abogacía se ve en la obligación de reiterar, como ha venido indicando en numerosos informes solicitados por la Dirección General de Patrimonio, que a la Abogacía General de la Generalitat le corresponde el asesoramiento en derecho a la Administración de la Generalitat, consistiendo ese asesoramiento en el estudio jurídico de los casos concretos que se le planteen a través de los correspondientes informes.

En cuanto al contenido de los informes, el artículo 6.2 de la Ley 10/2005 dice que *“Los informes emitidos por la Abogacía General de la Generalitat se fundarán en derecho, sin perjuicio de que en ellos los abogados de la Generalitat puedan hacer los consejos o advertencias que crean necesarios para la mejor defensa de los intereses de la Generalitat, tales como propuesta de estrategias procesales, conveniencia de llegar a acuerdos o transacciones y otras análogas.”*, ya que, tal como señala claramente el Preámbulo de la Ley 10/2005, de 9 de diciembre, de la Generalitat, de Asistencia Jurídica a la Generalitat, *“la ley adopta un criterio restrictivo en cuanto a qué se entiende por función consultiva, la cual consiste en asesorar en derecho, pero no en suplir mediante actividades que van más allá del asesoramiento la labor de los demás órganos administrativos, deslindando claramente las funciones propias de un abogado de la Generalitat de las características de los órganos gestores”*.

Así pues esta Abogacía actúa y emite sus informes siguiendo estrictos criterios de legalidad, fijando los criterios jurídicos para la toma de decisión y aconsejando al órgano gestor bajo cuya responsabilidad se tramita el procedimiento, pero nunca puede suplirlo, pues aquel deberá tener en cuenta en la toma de decisiones cuestiones de oportunidad o conveniencia que no deben ser valoradas por la Abogacía por no ser cuestiones de legalidad.

A ello debemos añadir que, como ha señalado el Preámbulo de la Ley 13/2016, de 29 de diciembre, de medidas fiscales, de gestión administrativa y financiera, y de organización de la Generalitat, existe en nuestra Administración un Cuerpo Superior Técnico de Administración General, del Grupo A1 de titulación, nutrido fundamentalmente por Licenciados en Derecho, y



para cuyo ingreso se ha exigido amplios conocimientos en derecho, cuyas funciones son las propias de la gestión ordinaria de los procedimientos.

Por lo expuesto, la actuación de Abogacía debe limitarse a la emisión de informes jurídicos, pero sin entrar pronunciarse sobre cuestiones de oportunidad que deberán ser valoradas por el órgano proponente ni en las consideraciones extrajurídicas que también debe ser tenidas en cuenta el órgano gestor a la hora de tomar una decisión.

Decimos lo anterior porque la mayor parte de los informes que se pretende solicitar no versan sobre cuestiones de legalidad, sino que se trata de comprobaciones de cumplimiento de la concurrencia de los requisitos fácticos o son cuestiones de oportunidad, en las que esta Abogacía no puede entrar. En este sentido, llama la atención que si bien en el proyecto toma como fundamento la regulación estatal reproduciendo sus preceptos, en la tramitación de la declaración de herederos, liquidación y reparto del caudal hereditario que efectúa la Administración del Estado únicamente se exigen los informes previos a la declaración administrativa de herederos, pero no en los restantes supuestos que se han previsto en el Decreto que informamos.

Así, el artículo 8 del RGLPAP no exige informe alguno de la Abogacía para no seguir adelante con la declaración de herederos en el supuesto de que el valor de los bienes muebles que pudieran formar el caudal previsiblemente no supere los gastos de tramitación del procedimiento, a diferencia de la propuesta autonómica que en los artículos 7.5 y 8.5 lo exige para renunciar a la herencia. Coincidimos con la regulación estatal en la innecesariedad de dicho informe, como ya hemos señalado en ocasiones anteriores cuando se nos ha solicitado informe sobre el archivo de los expedientes en el marco del Decreto 47/2013<sup>3</sup>, ya que nos encontramos ante una cuestión fáctica (basta con una comprobación de los hechos) y no jurídica, más aún en la propuesta remitida donde en este supuesto se prevé de forma imperativa el archivo (artículo 6.3).

Del mismo modo, tampoco prevé la Administración estatal en el artículo 12.2 RGLPAP un informe para dar otro destino a los bienes en el supuesto en el que no haya sido posible la enajenación, como se exige en el 11.2 párrafo segundo del proyecto que informamos. Y por último, a diferencia del artículo 12.1 del proyecto autonómico, el artículo 11.1 RGLPAP tampoco se exige un informe favorable para exceptuar de la venta bienes y servicios que fueran susceptibles de ser destinados a fines o servicios del Estado. El motivo por los que estos informes son totalmente improcedentes, al igual que en el supuesto anterior, es que lo que se plantea en ellos es una cuestión de oportunidad, no de legalidad, pues tanto en el supuesto de excluir un bien de la enajenación por destinarlo a fines de la Administración como en el supuesto de destinar un bien que no se ha podido enajenar a un fin social será una decisión que se tomará con criterios extrajurídicos en función de las características de los bienes afectados, basándose en consideraciones de oportunidad y conveniencia, criterios estos que no corresponde controlar a la Abogacía.

3 Señalábamos entonces que corresponde a la Dirección General de Patrimonio, a la vista del resultado, decidir si conviene o no a los intereses de La Generalitat iniciar el procedimiento para ser declarada heredera o archivar el expediente, afirmación en la que nos ratificamos ahora si bien respecto a la renuncia a la herencia que se prevé que pueda ser acordada por el Consell en el supuesto en el que los que en la masa hereditaria no figuren bienes o el valor de estos no superara previsiblemente los gastos de tramitación del expediente, todo ello sin perjuicio de lo que más adelante indicaremos sobre la posibilidad de renunciar a la herencia.

Justificábamos nuestro pronunciamiento en que dado que el único requisito que exige el artículo 43 LPG para tramitar una declaración de herederos a favor de la Generalitat en el supuesto de sucesión intestada es que el causante ostente la vecindad civil valenciana, no existe impedimento jurídico alguno para que la Administración acepte una herencia cuando no existan bienes o el valor de estos sea inferior a los gastos de tramitación o las deudas del causante superen a los bienes de la herencia. Cuestión distinta es que el resultado final no conviniera a los intereses de la Generalitat porque le sean desfavorables, pero ello no es una cuestión jurídica sino de oportunidad que debería ser valorada por el órgano gestor, sin que corresponda a esta Abogacía supervisar esta decisión que no comporta ninguna cuestión de legalidad.



Por otro lado, se han previsto dos informes durante la tramitación del procedimiento para la declaración de herederos, uno sobre la adecuación y suficiencia de las actuaciones practicadas y otro sobre la propuesta de resolución del procedimiento. Como hemos señalado anteriormente, el único requisito legal para tramitar una declaración de herederos a favor de la Generalitat en el supuesto de sucesión intestada, además del hecho de que no existan herederos legítimos, es que el causante tenga vecindad civil valenciana y nos encontramos en un procedimiento reglado dirigido a comprobar estos extremos, por lo que se considera innecesario un pronunciamiento previo de la Abogacía General de la Generalitat en la Conselleria de Hacienda y Modelo Económico, que es a la que le correspondería informar sobre este asunto, sobre la adecuación y suficiencia de la tramitación efectuada cuando esa misma Abogacía va a informar sobre la propuesta de resolución de la declaración de herederos, en la que deberá constatar la correcta tramitación formal del procedimiento y comprobar la procedencia de los derechos sucesorios de la Generalitat a la vista de los datos obrantes en el expediente. Ciertamente, en la Administración de Estado se emiten estos dos informes, pero por Abogados de diferente ámbito territorial y jerarquía -uno la Abogacía del Estado en la provincia y otro por la Dirección del Servicio Jurídico del Estado- diferenciación territorial inexistente en la organización de la Abogacía General de la Generalitat; sin embargo, no es así en otras Administraciones Autonómicas, como es la aragonesa, cuyos Letrados informan sobre la adecuación y suficiencia en el trámite de informe del decreto de declaración (art. 20, bis 7 del texto refundido de la Ley de Patrimonio de Aragón).

Vista la regulación establecida, parece más bien que el órgano proponente desee que toda su actividad, independientemente de su complejidad legal, sea supervisada por la Abogacía, como una suerte de aval a su actuación, sustituyendo lo que es función decisoria propia de los órganos gestores por una comprobación de la Abogacía. Este motivo, junto a que todas esas solicitudes de informes alargarían innecesariamente el procedimiento, nos lleva a considerar que los informes de la Abogacía previstos en los artículos 5.5, 7.5, 8.5, 11.2 y 12.1 deben ser suprimidos por no constituir asesoramiento jurídico, sino tratarse de decisiones que deben ser adoptadas por motivos de oportunidad o carecen de dificultad legal. Todo ello sin perjuicio que en supuestos concretos en los que se planteen dudas jurídicas, se solicite informe jurídico al amparo del artículo 5.3 de la Ley 10/2005 y ajustado a los requisitos establecidos en el artículo 18 del Reglamento de la Abogacía General de la Generalitat aprobado por Decreto 84/2006, de 16 de junio, del Consell, esto es, formulada *“de forma concisa, con expresa indicación de los distintos extremos objeto de consulta”* y fundamentando *“la conveniencia de solicitarlo en atención a la importancia económica, trascendencia social o dificultad técnicojurídica del asunto de que se trate.”*

## **2.- Órganos intervinientes en la tramitación.**

El texto atribuye la mayor parte de las competencias de inicio, tramitación y resolución, utilizando la fórmula genérica, que no tiene correspondencia ni en la Ley del Consell ni en el Reglamento Orgánico y Funcional de la Conselleria de Hacienda y Modelo Económico, al “centro directivo de la Administración de la Generalitat competente en materia de patrimonio”. Sin embargo, se ha comprobado que en los artículos 6.1, 6.4, 7.2, 7.4 y 8.4 se menciona a la “Dirección general con competencias en materia de patrimonio”, lo que supone un elemento de distorsión, pues podría entenderse que el centro directivo con competencias en materia de patrimonio es distinto a la dirección general con competencias en esa materia. Y un elemento de distorsión supone también la referencia a “centro directivo competente en materia de patrimonio” (sin mencionar la Administración de la Generalitat) en los artículos 7.1, 7.2, 7.4 y



10.6, expresión que el Consell Jurídic Consultiu no consideró adecuada en el dictamen previo a la aprobación del Decreto 47/2013. Por ello, deben unificarse los términos empleados para referirse a un mismo concepto.

Igualmente, debería hacerse un uso uniforme del término genérico “Departament” o del “Conselleria”, pues se emplea alternativamente para referirse al mismo órgano. Así, sin ánimo de exhaustividad, se alude a Departament en los artículos 5.2,5.4, 6.2, 10.6, 11.2, 12.2 y 15.4 y a Conselleria en el 7.5, 8.5, 10.7, 11.3, 11.4, 12.1 y 15.3.

### **3.- Asignación de tareas a unidades funcionales.**

Se ha observado que los artículos 2, 6.4, 7.4, 8.3, 10.1, 10.6, 11.1, 13.1, 15.4 y disposición adicional segunda, la referencia a “la unitat funcional encarregada” bien de la gestión económica, bien de la gestión jurídico administrativa bien técnica dentro del centro directivo que instruye y, en ocasiones, resuelve el procedimiento, en lo que viene a ser una suerte de distribución interna de funciones dentro de la actual Dirección General de Patrimonio.

Sobre la utilización de esa expresión hemos de indicar que las unidades funcionales no existen como tales en la estructura organizativa de la Conselleria ya que, en relación con el ejercicio de competencias en materia de patrimonio, la expresión “unidades administrativas” del Reglamento Orgánico y Funcional de la Conselleria de Hacienda y Modelo Económico se acota a la Subdirección General de Patrimonio, estableciéndose como órganos inferiores los Servicios. Así, el artículo 16 del Decreto 176/2016, de 25 de noviembre, del Consell, por el que se aprueba el Reglamento orgánico y funcional de la Conselleria de Hacienda y Modelo Económico, considera la Subdirección General de Patrimonio como una de las unidades administrativas en las que se estructura la Dirección General del Sector Público, Modelo Económico y Patrimonio, en la que, a su vez, se integran, en el artículo 19 del mismo Decreto, varios servicios (Servicio de Patrimonio Inmobiliario, Servicio de Gestión Inmobiliaria, Servicio Administrador de la Ciudad Administrativo 9 de octubre), encomendándose al Servicio de Patrimonio Inmobiliario *“d) La tramitación de expedientes de declaración de herederos abintestato y liquidación de herencias procedentes de abintestatos”*.

Lo anterior, unido a que, tal como se establece en el artículo 8 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, la competencia es irrenunciable y se ejercerá por los órganos administrativos que la tengan atribuida como propia, hace que no se considere ajustado a derecho hacer referencia en una disposición de carácter general al reparto de funciones dentro la estructura interna de un órgano que responde a una realidad de un momento determinado pero que carece de reflejo en la norma, toda vez que induce a confusión sobre quien es el órgano competente para ejercer la competencia pues se indica que se hace “a través”.

### **4.- Referencias al Diari Oficial de la Generalitat Valenciana.**

Se recuerda que el Diari Oficial de la Comunitat Valenciana (DOCV) modificó su denominación por la de Diari Oficial de la Generalitat Valenciana, cuyo acrónimo es DOGV, mediante el Decreto 126/2016, de 7 de octubre, del Consell, por el que se modifica la denominación del Diari Oficial de la Comunitat Valenciana (Diari Oficial núm. 7891 de 08.10.2016), lo que obliga a modificar las referencias que se hacen en los artículos 5.2 y 6.2 al Diari Oficial de la Generalitat y en el artículo 8.2 y disposición final primera al Diari Oficial de la Comunitat Valenciana.



## **5.- Numeración de la parte final.**

El artículo 28 del Decreto 24/2009 dispone que cada una de las disposiciones de la parte final se numerará con ordinales en letra y que en el caso de que haya una sola se designará como única. Por su parte el artículo 32 indica que existirá una única disposición derogatoria.

Por lo expuesto, las disposiciones transitoria, derogatoria y final, que se numeran como “primera”, deberán calificarse como “única”.

## **6.- Uso de mayúsculas.**

Desde el punto de vista meramente formal, hemos de hacer notar la falta de un criterio uniforme en el empleo de mayúsculas en relación con los términos “Departament” y “Direcció General”, ya que encontramos en el texto estas palabras escritas en mayúscula o minúscula cuando se hace referencia al Departamento competente en materia de patrimonio o a la Dirección General competente en materia de patrimonio, lo que si bien no tiene repercusiones legales denota una redacción poco cuidadosa. Así, aparece Departament en los artículos 5.2, 5.4, 6.2, 10.6 y 12.4 y en departament en el 11.2 y 12.2 y Direcció General en el 6.1, 6.4, 7.2 y 7.4 y direcció general en 7.4 y 8.4.

Por una mera cuestión de coherencia en el uso del lenguaje se sugiere que se unifique el criterio seguido en el texto en cuanto al uso de las mayúsculas, procurando que todas las menciones que se efectúen sigan el mismo criterio en todo el texto.

## **7.- Revisión de erratas.**

Se recomienda una revisión en profundidad de las erratas mecanográficas del texto remitido, pues aún cuando este informe esté emitido en español y el texto que se informa en valenciano, la Abogada que informa a detectado diversos errores.

Dicho lo anterior, pasamos a examinar el articulado del proyecto remitido, que dividiremos en los dos procedimientos que en él se regulan.

## **OCTAVA.- EXAMEN DEL ARTICULADO RELATIVO AL PROCEDIMIENTO PARA LA DECLARACIÓN DE HEREDEROS (ARTÍCULOS 2 AL 8).**

El primero de los procedimientos que se regula es el de declaración administrativa de herederos a favor de la Generalitat, que es el que presenta las novedades más importantes respecto a la regulación establecida en el Decreto 47/2013. Se ha seguido, en gran medida, la regulación establecida en la LPAP, norma con rango de Ley pero que, salvo en el régimen de recursos en vía judicial, no es ni de aplicación general ni básica, circunstancia que no se ha tenido en cuenta en algún punto del régimen que si quiere establecer mediante el Decreto que informamos, cuyo rango es reglamentario.

### **1.- Iniciación del procedimiento de declaración de herederos (artículos 2 a 4).**

#### *1.1. Título del artículo 2.*

Se considera que el título del artículo 2 *“Procedimiento para la declaración administrativa de heredera abintestato a favor de la Generalitat”* no se ajusta a su contenido, pues en él se regula principalmente la incoación o iniciación del procedimiento, siendo la referencia a *“procedimiento”* mucho más amplia, ya que el procedimiento abarca no solo la fase de iniciación, sino también las de instrucción y finalización. Por ello, consideramos que el título del artículo 2 debería ser modificado para ajustarse a su contenido real.



### 1.2.- Iniciación por denuncia.

Si bien se ha optado en el artículo 4 por titularlo “comunicació de particulars”, al parecer a propuesta de la Conselleria de Transparencia, Responsabilidad Social, Participación y Cooperación por considerar que “no es tracta en sentit estricte d'una denúncia sinó en tot cas d'una informació a l'administració”, hemos de señalar que si bien el término denuncia se vincula tradicionalmente con el procedimiento sancionador o penal, la comunicación de particulares prevista en el artículo 4 tiene pleno encaje en la actual definición de denuncia como una de las modalidades de iniciación de oficio del procedimiento administrativo reconocidas en la LPACAP. En efecto, como señala TENA PIAZUELO<sup>4</sup>, se trata de una modalidad acogida en el artículo 58 y específicamente regulada en el artículo 62 LPACAP, artículo que comienza definiéndola así “Se entiende por denuncia, el acto por el que cualquier persona, en cumplimiento o no de una obligación legal, pone en conocimiento de un órgano administrativo la existencia de un determinado hecho que pudiera justificar la iniciación de oficio de un procedimiento administrativo.”, requisitos que concurren en el supuesto descrito en el mencionado artículo 4.

No obstante lo anterior, para el supuesto de que se quiera mantener esta forma de inicio como inicio por comunicación de particulares y por una razón de coherencia deberán hacerse las oportunas adaptaciones en el texto a la nueva denominación porque si el término denuncia no se considera adecuado por no tratarse de una denuncia en sentido estricto, tampoco es el uso de ese término o del denunciante en el resto del texto, lo que obliga a revisar los artículos 2.1, 3.1, 4.2, 13.1 y 2 y 14.1 y 2.

La regulación de la aportación de documentación por el denunciante establecida en el artículo 4 no se ajusta a derecho porque vulnera el régimen establecido en el artículo 28 de la LPACAP, porque no sólo se exige determinada documentación elaborada por Administraciones públicas, sino que, además, ésta debe ser original.

También resulta cuestionable, en este mismo artículo, la referencia al “origen lícito de los bienes de los que quiere hacerse cargo la Generalitat”, introducido a propuesta de la Conselleria de Transparencia, Responsabilidad Social, Participación y Cooperación. Esta precisión no se contiene en el vigente artículo 4 letra d) del Decreto 47/2014, ni en ninguna de las regulaciones administrativas de las herencias abintestato consultadas por la Abogada que suscribe y su introducción no altera los bienes de los que se haría cargo la Generalitat en el supuesto de que el procedimiento finalizara con la declaración de esta como heredera, toda vez que no se indica a qué fines ni qué trascendencia tendría esa información en el expediente de declaración de herederos. La expresión “origen lícito” en nuestro ordenamiento jurídico se usa principalmente en el campo del derecho penal y administrativo en relación con el decomiso y el blanqueo de dinero, como hemos comprobado en los buscadores jurídicos de Aranzadi y El Derecho, pero no es utilizado en el Código Civil, que respecto a los bienes de la herencia se limita a decir en el artículo 659 CC que “la herencia comprende todos los bienes, derechos y obligaciones de una persona que no se extingan por su muerte”. Por otra parte, la mención a los bienes de los que la Generalitat quiere hacerse cargo se considera inadecuada, porque la Generalitat adquirirá los bienes y derechos y se hará cargo de estos si es declarada heredera, sin que proceda, en fase de denuncia, determinar si quiere o no quiere hacerse cargo de ellos.

---

4 “La sucesión legal a favor de la Comunidad Autónoma de Aragón. Procedimiento administrativo de declaración de la Comunidad Autónoma como heredera Legal”, ponencia de Vitelio TENA PIAZUELO en los XXVI Encuentros del Foro de Derecho Aragonés”, celebradas en Huesca en noviembre de 2016, y accesible en la siguiente dirección: [http://www.eljusticiadearagon.com/gestor/ficheros/\\_n007693\\_La%20sucesion%20legal%20en%20favor%20de%20la%20Comunidad%20Aut%20noma%20de%20Arag%20n.pdf](http://www.eljusticiadearagon.com/gestor/ficheros/_n007693_La%20sucesion%20legal%20en%20favor%20de%20la%20Comunidad%20Aut%20noma%20de%20Arag%20n.pdf), pág. 301.



## 2.- Instrucción del procedimiento para la declaración de herederos (artículo 5)

### 2.1.- Órganos competentes para instruir.

En el apartado 4 del artículo 5 la atribución al Departamento competente en materia de patrimonio de la competencia para realizar los actos y comprobaciones necesarios para determinar la procedencia de los derechos sucesorios de la Generalitat, genera una disfunción, puesto que la competencia para instruir el expediente se atribuye en el apartado 1 de ese mismo artículo con carácter general no al Departamento, sino al centro directivo de la Administración de la Generalitat competente en materia de patrimonio.

### 2.2.- Sobre las solicitudes de información.

En este mismo apartado al regular la obligación de suministro de la información y siguiendo la regulación estatal, se ha suprimido la mención a que todo ello era *“sin perjuicio de las limitaciones previstas en la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, en materia de suministro de información de carácter tributario”*, mención que sí que se contenía en el Decreto 47/2014 y en el artículo 8.1 RGLPAP.

Sin embargo, si bien esta supresión puede entenderse justificada en el procedimiento establecido para la Administración estatal teniendo en cuenta lo que dispone el artículo 20 ter 3 LPAP donde se indica que *“igual obligación de colaborar y suministrar la información de que dispongan tendrán los órganos de la Administración tributaria”*<sup>5</sup>, consideramos que la innovación del ordenamiento jurídico que supone el artículo 20 ter 3 LPAP no es aplicable en el ámbito de la Generalitat, por cuanto el citado precepto no tiene el carácter básico. Por esta razón, en opinión de esta Abogacía, tanto en el artículo 5.4 como en el 7.3 debería mantenerse la mención a las limitaciones establecidas en la Ley General Tributaria.

Relacionado con lo anterior, debemos señalar que consideramos que la referencia, contenida en la disposición adicional primera relativa a que toda solicitud de información para obtener datos sobre bienes de posible afección a la herencia será gratuita, además de ser reiterativa, pues ya se ha previsto en los artículos 5.4 y 7.3, no se ajusta a derecho en los términos en que viene redactada. Debemos recordar que sobre esta cuestión ya se pronunció el Consell Jurídic Consultiu en el informe previo a la aprobación del Decreto 47/2013 y dijo al respecto: *“En el apartado tercero de este artículo 6 se establece la gratuidad de la información que facilite a la Generalitat la Dirección General del Catastro, los Registros de la Propiedad y los restantes Registros o Archivos públicos.*

*La exención del pago de tasas y aranceles de órganos estatales es competencia del Estado, y además, al igual que con todas las figuras tributarias, tiene reserva de ley.*

5 Como ha señalado BLANQUE REY, en el comentario a la disposición final octava de la LJV en la obra colectiva *“Comentarios a la Ley 15/2015, de la Jurisdicción Voluntaria”* 1ªed., diciembre 2016, Ed. CIVITAS, esta última regla contrasta con la que contenía el artículo 8.1 RGLPAP, que imponía el mencionado deber de colaboración en el suministro de información *«sin perjuicio de las limitaciones previstas en la Ley 58/2003, de 27 de diciembre, General Tributaria, en materia de suministro de información de carácter tributario»* y continúa en las notas *“Este cambio de criterio, que tampoco cuenta con explicación en la Exposición de Motivos de la LPAP, llama la atención por cuanto no existe en el artículo 95 de la LGT ninguna regla clara en la que encaje esta obligación ilimitada de colaboración de la Administración tributaria con la que tramita un expediente de declaración de herencia abintestato a favor del Estado. Sólo podría encontrar un discutible acomodo en la letra k) del artículo 95.1 LGT, que permite la cesión de los datos, informes o antecedentes obtenidos por la Administración tributaria en el desempeño de sus funciones para la «k) La colaboración con las Administraciones públicas para el desarrollo de sus funciones, previa autorización de los obligados tributarios a que se refieran los datos suministrados» . Por ello, ha de entenderse que la LPAP ha innovado para este caso concreto el régimen del art. 95 LGT, salvo que se considere que encaja en dicha letra k), si bien no es precisa autorización alguna del obligado tributario, al haber fallecido.”*



*La habilitación para que la Generalitat esté exenta de dichos pagos se encuentra en el artículo 64 de la Ley de Patrimonio de las Administraciones Públicas, que establece que "La Dirección General del Catastro, los Registros de la Propiedad y los restantes registros o archivos públicos deberán facilitar, de forma gratuita, a la Dirección General del Patrimonio del Estado, a requerimiento de ésta, la información de que dispongan sobre los bienes o derechos cuya titularidad corresponda a la Administración General del Estado o a los organismos públicos vinculados a la misma o dependientes de ella, así como todos aquellos datos o informaciones que sean necesarios para la adecuada gestión o actualización del Inventario General, o para el ejercicio de las potestades enumeradas en el artículo 41 de esta Ley. De igual forma, podrán recabar esta información las Administraciones públicas y los organismos públicos, a través de sus presidentes o directores, respecto de sus bienes."*

*Por ello procede suprimir el apartado tres del artículo 6 proyectado. O, en su defecto, hacer referencia expresa a aquel precepto de la Ley estatal."*

### **2.3.- Inecesariadad del informe de la Abogacía en la fase de instrucción.**

Reiteramos lo indicado anteriormente sobre la innecesariadad, en fase de instrucción, de que la Abogacía General de la Generalitat se pronuncie sobre la adecuación y suficiencia de las actuaciones practicadas.

### **3.- Terminación del procedimiento (art. 6)**

El artículo 6 sigue lo establecido para la declaración de heredero a favor del Estado en el artículo 20 bis, apartados 6, 7 y 8, regula la resolución del procedimiento, si bien introduce matizaciones no contenidas en la regulación estatal, regulación a la que debemos efectuar las siguientes observaciones:

#### **3.1.- Indicación de los recursos procedentes.**

El apartado 8 del artículo 20 bis LPAP fue dictado en ejercicio de las competencias exclusivas del Estado en materia procesal y es de aplicación general, por lo que su reproducción parcial e introduciendo matizaciones que se contiene en el apartado 4 del artículo 6 no se ajusta al Decreto 24/2009, cuyo artículo 3, apartado 5, dispone "No se reproducirán otras normas salvo en los supuestos de delegación legislativa o que la coherencia o mejor comprensión del texto lo exija." y en su apartado 6 "Cuando se deban reproducir, conforme a lo señalado en el punto anterior, preceptos de una ley, decreto legislativo o decreto-ley en un proyecto de disposición de carácter general, se transcribirán literalmente y se indicará el precepto que se reproduce.". Por ello, procede remitirse a la norma del Estado o, en su defecto, reiterar su contenido literalmente, indicando la norma de la que procede, sin perjuicio de eliminar la referencia a la reclamación administrativa previa, dado que la LPACAP la ha suprimido.

#### **3.2.- Sobre el contenido de la resolución a adoptar.**

En cuanto a la finalización del procedimiento, el precepto contempla diversas modalidades, pero no existe un apartado que se refiera exclusivamente al contenido de la resolución, que obliga a ir extrayendo el posible contenido de los distintos apartados. Así, por un lado, el apartado 1 del artículo 6, relativo al órgano que debe resolver, indica que en el caso de declaración de la Generalitat como heredera la resolución debe contener también la adjudicación administrativa de los bienes y derechos de la herencia. Por su parte, el apartado 2, sobre la publicidad, dice sobre la resolución que se dicte que en ella se declarará "la procedencia o improcedencia de declarar heredera abintestato a la Generalitat" y, en el 3, se



indica que *“Quan de la tramitació del procediment per la Generalitat es concloua que no existixen béns de l'herència, o no es localitzaren, o el valor d'estos no superara els gastos de tramitació de l'expedient o el valor dels deutes de l'herència, el centre directiu de l'Administració de la Generalitat, competent en matèria de patrimoni, finalitzarà el procediment per mitjà d'acte resolutori expresse d'arxiu de l'expedient de declaració administrativa de la Generalitat com a hereua abintestat.”*.

Puestos en conexión los tres apartados se deduce que la resolución que se adopte declarará o no a la Generalitat como heredera y podrá tener un contenido adicional. En cuanto a la regulación, no se considera adecuada la expresión del apartado 2 *“declarar la procedencia o la improcedencia de declarar”*, porque ello exigiría un pronunciamiento posterior en el mismo acto o en el subsiguiente, en el que expresamente se declarara de la condición de heredera de la Generalitat. Según el apartado 1 del proyecto, si el procedimiento finaliza con la declaración, esta resolución deberá también contener la adjudicación de los bienes y derechos a la Generalitat.

Por otra parte, el procedimiento puede finalizar sin declaración de la Generalitat como heredera. Así, la declaración puede ser improcedente porque no se cumplen las condiciones legales establecidas en el artículo 43 LPG para la sucesión intestada de la Generalitat, esto es, existen personas con derecho a heredar (en este supuesto el artículo 6.2 prevé la notificación a estas personas) o el causante no tenía vecindad civil valenciana. Esta forma de finalización, como señala TENA PIAZUELO<sup>6</sup>, no deja de ser un desistimiento de los previstos en el artículo 93 LPACAP, según el cual *“la Administración podrá desistir, motivadamente, en los supuestos y con los requisitos previstos en las Leyes”*. Coherentemente con lo anterior, la decisión a adoptar en este caso, según el artículo 94 LPACAP, es la de declarar concluso el procedimiento y, según artículo 21 de la misma Ley, la resolución consistirá en la declaración de la circunstancia que concurra en cada caso, con indicación de los hechos producidos y las normas aplicables, acto que según el artículo 35.1.g LPACAP, al tratarse de un procedimiento iniciado de oficio, debe ser motivado.

Junto a este supuesto claro de desistimiento, se ha previsto en el artículo 6.3 del proyecto otra forma anómala de la finalización del procedimiento con el archivo del expediente cuando de la tramitación del procedimiento se concluya que no existen bienes en la herencia o no se localizan o el valor de estos no supere los gastos de tramitación o el valor de las deudas de la herencia. El archivo del procedimiento se plantea como una solución distinta a la repudiación, cuya legalidad en el ámbito de las herencias intestadas de las Administraciones públicas ha suscitado y suscita un intenso debate doctrinal que no ha sido resuelto ni en el derecho positivo, salvo en Aragón<sup>7</sup>, ni en la jurisprudencia, siendo la posición mayoritaria la que considera que no es posible que el Estado (ni tampoco una la Administración de la Generalitat que carece de competencias para dictar derecho civil) repudie una herencia en el supuesto de herencias intestadas, porque el Estado como heredero desempeña una función de interés público, irrenunciable, que se basa en la idea de que los bienes no queden vacantes; el artículo 956 no dice que el Estado tenga derecho a heredar, sino que de manera categórica afirma que *“heredará”*; y ningún precepto prevé la renuncia por parte del Estado<sup>8</sup>.

6 Ponencia sobre *“La sucesión legal a favor de la Comunidad Autónoma de Aragón. Procedimiento administrativo de declaración de la Comunidad Autónoma como heredera Legal”*, antes citada.

7 La norma foral aragonesa ha contemplado la posibilidad de repudiar la herencia. No obstante, dicho reconocimiento, efectuado por una norma dictada por Aragón en el ejercicio de sus competencias en derecho foral no ha estado exento de polémica. Ved al respecto la ponencia de TENA PIAZUELO antes citada, así como la de *“La sucesión legal en favor de la Comunidad Autónoma de Aragón”* de Miguel LACRUZ MANTECÓN del mismo encuentro y accesible en la misma dirección.

8 Respecto a la posibilidad de que la Administración repudie la herencia en el supuesto de herencias intestadas las distintas posiciones doctrinales han sido resumidas recientemente por recientemente por LACRUZ MANTECÓN en la ponencia antes citada (pág. 267 y ss), así como por YSTAS SOLANES, M en el capítulo 38 y NIETO ALONSO, A, en el capítulo 42 de la obra



De esta forma, en el ámbito doctrinal, LACRUZ MANTECÓN<sup>9</sup> ha considerado, dados los inconvenientes de mantener la posibilidad de repudiar la herencia y las dificultades que conllevaría la aceptación a beneficio de inventario, que el archivo del procedimiento es una solución para aquellos supuestos de herencias cuyo valor es irrisorio o incluso negativo si las deudas son claramente superiores al valor de los bienes hereditarios, mientras que otros autores han señalado las dificultades de obligar a la Administración a tramitar un procedimiento para ser declarada heredera. Esta misma posibilidad de archivo ha tenido su reflejo en derecho positivo en el artículo 8.2, párrafo segundo, del RGLPAP<sup>10</sup> y en el Decreto 47/2013, sin que ni el Consell Jurídic Consultiu ni el Consejo de Estado efectuaran observación alguna al respecto en los dictámenes que informaron dichas normas.

Dicho lo anterior y sobre la concreta propuesta, que contempla el archivo con carácter imperativo, ponemos de manifiesto que dicho carácter puede impedir que en determinados supuestos en los que a la Generalitat le interese aceptar la herencia y adquirir los bienes (por ejemplo, un bien inmueble que forme parte del patrimonio cultural valenciano que deba ser objeto de una costosa restauración) no pueda hacerlo y los bienes queden vacantes.

En otro orden de cosas y por razones de sistemática jurídica, se recomienda regular el posible contenido de la resolución, que ahora se encuentra dispersa, en un mismo apartado, en otro apartado indicar el órgano competente para resolver y el plazo para ello, en la publicidad y, en su caso, notificación de la resolución y en otro los recursos procedentes.

#### **4.- Efectos de la declaración de herederos abintestato (7, 8 y 9).**

##### *4.1.- Efectos de la declaración.*

En el apartado 2 se establece el mecanismo para la incorporación al caudal hereditario de aquellos bienes que se identifiquen con posterioridad a la declaración de la Generalitat como heredera abintestato, remitiendo al procedimiento específico de investigación que se regula en el artículo 8. Por esta razón se considera que el apartado 3 del artículo 7, sobre la obligación de suministrar gratuitamente la información sobre los bienes y derechos del causante “als efectes d’estes actuacions d’investigació” debería incluirse en el artículo 8, que regula, como ya hemos indicado el procedimiento específico de investigación. Sin perjuicio de lo anterior, se ubique donde se ubique esta previsión, debemos recordar que la obligación y la gratuidad en el suministro de la información, como ya indicó el Consell Jurídic Consultiu y hemos reproducido anteriormente, tiene su cobertura en los artículos 62 y 64 LPAP (como se indica en el artículo 5.4 del proyecto), estando el suministro de información tributaria sujeta a los límites de la Ley 58/2003, de 27 de diciembre, General Tributaria, tal como hemos señalado en el apartado 2.2 de esta observación.

Por otra parte, en el apartado 4 se establece que a los efectos de los artículos 14 y 16 de la Ley Hipotecaria la declaración administrativa abintestato y las resoluciones que incorporen bienes a la herencia son título suficiente no sólo para la inscripción en el Registro de Propiedad

---

colectiva “Tratado de Derecho de Sucesiones”, 2ª ed., noviembre 2016, Editorial CIVITAS, y DE DIOS VIÉITEZ, M.V., en el comentario al artículo 957 del Código Civil en la obra colectiva “Código Civil Comentado Volumen II”. 2ª ed., mayo 2016.

9 “La sucesión legal en favor de la Comunidad Autónoma de Aragón”, ponencia de Miguel LACRUZ MANTECÓN en el XXVI Encuentros del Foro de Derecho Aragonés”, celebradas en Huesca en noviembre de 2016, y accesible en la siguiente dirección: [http://www.eljusticiadearagon.com/gestor/ficheros/\\_n007693\\_La%20sucesi%F3n%20legal%20en%20favor%20de%20la%20Comunidad%20Aut%F3noma%20de%20Arag%F3n.pdf](http://www.eljusticiadearagon.com/gestor/ficheros/_n007693_La%20sucesi%F3n%20legal%20en%20favor%20de%20la%20Comunidad%20Aut%F3noma%20de%20Arag%F3n.pdf)

10 Ahora bien, hemos de reseñar que entre las numerosas previsiones de carácter reglamentario que contiene el artículo 20.bis LPAP está la relativa al procedimiento para adoptar la resolución que pone fin al procedimiento, sustituyendo la regulación contenida en el artículo 8.2 párrafo primero RGLPAP, pero no ha incorporado referencia alguna a la posibilidad de archivo del expediente que se reflejaba en el apartado 8.2, párrafo segundo, sin que podamos saber si esta omisión responde a la voluntad del legislador de suprimir la posibilidad de archivo o es simplemente una falta de regulación.



sino también para la inscripción en el catastro y en el Inventario General de Bienes y Derechos de la Generalitat. Ahora bien, la Ley Hipotecaria únicamente regula el Registro de la Propiedad, por lo que la referencia “a los efectos de los artículos 14 y 16” no es extensible ni al Catastro Inmobiliario (denominación correcta del Catastro), que se rige por el Texto refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2004, de 5 de marzo y normas que lo desarrollan, ni al Inventario General de Bienes y Derechos de la Generalitat, que se rige por la LPG, toda vez que ninguno de los dos artículos citados mencionan la necesidad de tasación previa de los bienes, sin perjuicio de que se arbitren las medidas oportunas para inscribir los cambios en el Catastro Inmobiliario y en el Inventario de Bienes y Derechos de la Generalitat. Por este motivo y lo indicado en el número 3 del epígrafe séptimo de este informe, el apartado 4 deberá ser revisado y adaptado a las consideraciones anteriores.

#### 4.2 . *Renuncia a la herencia.*

Dentro de los efectos de la declaración del artículo 7 se incluye el apartado 5 que establece la posibilidad de que el Consell renuncie a la herencia en el supuesto en el que en la masa hereditaria no figuraran bienes o el valor de los que formaran parte del caudal previsiblemente no superara los gastos de tramitación del procedimiento.

Sin dejar de señalar, primero, que no se trata realmente de un efecto de la declaración -en realidad lo que se pretende es dejar sin efecto esa declaración- y, segundo, que si se ha llevado a cabo correctamente la actividad investigadora no podría darse este supuesto -el procedimiento debería haber finalizado con la resolución que declarara esa circunstancia y acordara el archivo de las actuaciones-, consideramos que en el marco jurídico actual no es posible renunciar a la herencia, pues tal como se indica en el artículo 7.1 del proyecto la declaración administrativa de heredera abintestato supondrá la aceptación de la herencia a beneficio de inventario y, de conformidad con el artículo 997 CC *“la aceptación y la repudiación de la herencia, una vez hechas, son irrevocables, y no podrán ser impugnadas sino cuando adoleciesen de algunos de los vicios que anulan el consentimiento, o apareciese un testamento desconocido”*.

En relación con ello y sin desconocer que se ha producido un debate doctrinal sobre si la repudiación supone la renuncia a la herencia<sup>11</sup>, hemos de señalar la jurisprudencia del Tribunal Supremo que considera que una vez aceptada la herencia, tácita o expresamente, no es posible, utilizando este término, renunciar a ella.

En este sentido, podemos citar por su claridad la antigua sentencia del Tribunal Supremo de 16 de junio de 1961 (Roj: STS 69/1961 Id Cendoj:28079110011961100069), que dijo *“puesto que si bien está probada la renuncia por el recurrente a la herencia del señor Carlos Francisco en escritura pública de 11 de julio de 1955, también lo están los actos anteriores de pago de deudas de la herencia y demás a que se refiere el primer fundamento de la presente, que constituyen una aceptación tácita de la misma herencia y siendo irrevocable tal aceptación, ninguna validez tiene su renuncia posterior”*.

Y de un modo más extenso se justifica esta imposibilidad de renunciar a la herencia ya aceptada en la Sentencia del Tribunal Supremo, Sala 1ª, de 28 marzo de 2003 (EDJ 2003/6510, IdCendoj: 164C3830A8D26B39C1256D08002786C4) cuando dijo: *“de acuerdo con el citado art. 997, “la aceptación y la repudiación de la herencia, una vez hechas, son irrevocables, y no podrán ser impugnadas sino cuando adoleciesen de alguno de los vicios que anulan el*

11 El debate doctrinal sobre esta cuestión se recoge en la tesis doctoral de Ignacio Sánchez Gil “La repudiación de la herencia en el Código Civil”, defendida en la Universidad de Salamanca en el año 2012, páginas 140 a 159. También sostiene su autor la imposibilidad de que el Estado repudie la herencia.

Esta tesis está accesible en Internet en la siguiente dirección [https://gredos.usal.es/jspui/bitstream/10366/115650/1/DDP\\_Sanchez\\_Cid\\_Ignacio\\_LaRepudiacionDeLaHerencia.pdf](https://gredos.usal.es/jspui/bitstream/10366/115650/1/DDP_Sanchez_Cid_Ignacio_LaRepudiacionDeLaHerencia.pdf)



*consentimiento, o apareciese un testamento desconocido"; impugnación que, en el presente caso, no se ha llevado a cabo por la heredera repudiante. La jurisprudencia de esta Sala, en doctrina inveterada y aplicable por igual a la aceptación y a la repudiación de la herencia, ha destacado el carácter irrevocable de estos negocios jurídicos; refiriéndose a la aceptación de la herencia (pero su doctrina es aplicable, se repite, a la repudiación ) dice la sentencia de 23 de mayo de 1955 que "el art. 997, inspirado en la máxima de Derecho romano" *semel eres, semper eres*", mantenida en nuestro Derecho tradicional por la Ley 18 en relación con la 11, título 6º, de la Partida, declara irrevocable la aceptación de la herencia, de tal suerte que una vez realizado el acto de la aceptación en alguna de las formas autorizadas por los arts. 998 y 999, será ineficaz la posterior renuncia, y esto es así porque la ley no consiente que de modo temporal se asuma la cualidad de heredero", y la sentencia de 15 de noviembre de 1985 afirma, con rotundidad, que "la aceptación de la herencia, al igual que ocurre con la repudiación , una vez realizada es irrevocable", y a la finalidad de evitar situaciones de temporalidad en los herederos que inspira el art. 997 se refiere la sentencia de 4 de febrero de 1994.*

*La norma de irrevocabilidad de la aceptación y de la repudiación de la herencia, es una norma imperativa cuya aplicación no puede ser eludida por la parte una vez emitida la declaración de voluntad en que consiste, ni puede ser dejada sin efecto por actos o declaraciones de voluntad en contrario, cualquiera que sea la proximidad en el tiempo entre estos actos o declaraciones de voluntad y la repudiación de la herencia, y que el art. 997 no establece distinción alguna a este respecto; de acuerdo con el texto legal, la eficacia de la repudiación de la herencia sólo se ve alterada por la impugnación fundada en la existencia de algún vicio del consentimiento o en la aparición de un testamento desconocido, ineficacia que ha de hacerse valer mediante el ejercicio de la correspondiente acción que aquí no ha sido utilizada".*

Posterior a dicha sentencia, pero citando jurisprudencia anterior, la sentencia del Tribunal Supremo, Sala 1ª, de 13 julio de 2005 (EDJ 2005/139908) dijo *"La jurisprudencia lo que no autoriza es la posterior renuncia a la herencia ya aceptada (Sentencias de 23-4-1928, 23-5-1958)".*

Y esta misma posición jurisprudencial se ha mantenido por las Audiencias provinciales en tiempos recientes como en las sentencias de la Audiencia Provincial de Madrid de 13 de septiembre de 2012 (IdCendoj: 28079370212012100590), o la de Granada de 3 de octubre de 2012 (IdCendoj: 18087370042012200041) o la de Asturias de 3 de octubre de 2016 (IdCendoj: 33044370062016100276).

Por tanto, dado que por la declaración de herederos supone que la Administración de la Generalitat ha aceptado la herencia no es jurídicamente viable renunciar posteriormente a la misma, pues ello vulneraría el artículo 997 CC y la jurisprudencia que al respecto ha ido estableciendo el Tribunal Supremo.

#### **4.3.- Procedimiento específico de investigación (artículo 8).**

El procedimiento de investigación regulado en el artículo 8 del proyecto se ha efectuado tomando como modelo los trámites previstos en el artículo 47 de la LPAP, que no tiene carácter básico, y obviando que la LPG regula en el artículo 21 la potestad de investigación, que deberá ajustarse al procedimiento contradictorio que reglamentariamente se determine, sin que en el proyecto remitido se haya previsto trámite alguno de audiencia.

Dicho lo anterior y considerando que deberá regularse la audiencia a los posibles interesados en el procedimiento de investigación, pasamos a examinar la regulación del procedimiento de investigación que se propone.



En primer lugar, teniendo en cuenta que el artículo 7 se refiere a los efectos de la declaración de herederos, consideramos que la redacción podría ser mejorada sustituyendo la expresión “en el supuesto previsto en el artículo anterior” si se acotara el supuesto, porque el procedimiento de investigación se prevé únicamente en uno de los apartados del artículo anterior, el 2, esto es, este procedimiento únicamente se tramitará en el supuesto de bienes y derechos del causante no incluidos en el inventario y que se identifiquen con posterioridad a la declaración o a la toma de posesión de los bienes de la herencia, excepto cuando el derecho sea indubitado por estar justificado en una titularidad formal.

En lo que respecta al inicio del procedimiento, sería conveniente que se indicara qué se entiende por interesado a los efectos de iniciar el procedimiento (en el RGLPAP se habla de denunciante) por cuanto se trata de bienes cuya titularidad no está clara. En este mismo apartado y desde un punto de vista formal, la expresión “petició raonada d’altres òrgans” queda sin enlace con la regulación que le precede. Por otra parte, resulta extraño que en un proyecto en el que se regula detalladamente cada uno de los órganos intervinientes no se concrete cuál es el órgano competente para incoar, tramitar y resolver este procedimiento específico de investigación.

En cuanto a la tramitación, hemos de reiterar lo ya señalado sobre la ubicación sistemática del apartado dedicado al suministro de información y la necesidad de establecer un procedimiento contradictorio.

Por lo que se refiere a la finalización del procedimiento si resulta infructuosa la investigación, consideramos que lo que procede no es archivar sin más trámite las actuaciones, sino que deberá dictarse una resolución en la que se declare esa circunstancia y se acuerde el archivo de las actuaciones. En cuanto a la resolución de declaración a titularidad a favor de la Generalitat, no debemos olvidar que el fin último debe ser la liquidación del bien para distribuir el caudal obtenido.

Sin perjuicio de lo indicado en el apartado anterior sobre la imposibilidad de renunciar a una herencia ya aceptada que es totalmente aplicable en este supuesto, existe una razón adicional para suprimir el apartado 5 del artículo 8: si las actividades de investigación deben llevarse a cabo porque se han identificado bienes o derechos no incluidos en el inventario carece de sentido en el apartado dedicado al procedimiento para determinar si un concreto bien o derecho puede pertenecer a la Generalitat por herencia aludir a la masa hereditaria, que está constituida por el conjunto de bienes de la herencia.

#### *4.4. Exención de la responsabilidad hasta la entrega de los bienes (artículo 9)*

Lo primero que debemos señalar es que el título del mismo no coincide con su contenido, pues la entrega de los bienes se regula en el artículo 7.1, mientras que lo que se regula en este artículo es una especie de exención temporal de responsabilidad de la Generalitat por los bienes que adquiere en virtud de la herencia hasta que los mismos le son entregados. Sin embargo, consideramos que esta previsión no es conforme a derecho, como pasamos a exponer.

Tal y como establece el artículo 660 CC *“llámase heredero al que sucede a título universal”* y según se especifica en el artículo 661 CC los herederos suceden al difunto por el hecho solo de su muerte en todos sus derechos y obligaciones, por lo que desde el punto de vista dinámico o subjetivo en la sucesión hereditaria el heredero se subroga en la posición jurídica del causante. Por otro lado, según dispone el artículo 659 CC antes citado, la herencia comprende todos los bienes, derechos y obligaciones de una persona.

A la vista de lo anterior, resulta difícil mantener la legalidad de la exención temporal de responsabilidad que se pretende alcanzar en el apartado relativo a la entrega de los bienes,



según el cual no se derivarán responsabilidades para la Generalitat por razón de la titularidad de los bienes y derechos que integran el caudal hereditario sino hasta el momento en que estos sean entregados por el órgano judicial o se tome posesión efectiva de la herencia.

Y ello porque la herencia está formada no sólo por los bienes y derechos, sino también por las obligaciones, esto es, está formada por el activo pero también por el pasivo. De ahí derivaría que, cuando no se produce una aceptación a beneficio de inventario, se produce una confusión entre el patrimonio del heredero y el del causante y, en consecuencia, el heredero responde ultra vires de las deudas del causante, esto es, no solo con el patrimonio hereditario sino con el suyo propio. Así se desprende de la letra del artículo 1003 CC que dispone que *“Por la aceptación pura y simple, o sin beneficio de inventario, quedará el heredero responsable de todas las cargas de la herencia, no sólo con los bienes de ésta, sino también con los suyos propios”*. A lo anterior debemos añadir que el artículo 440 CC dispone que *“la posesión de los bienes hereditarios se entiende transmitida al heredero sin interrupción y desde el momento de la muerte del causante, en el caso de que llegue a adirse la herencia”*.

Es precisamente para limitar la responsabilidad de la Administración por las posibles cargas y afecciones de los bienes o deudas, de la herencia la razón por la que el artículo 957 CC establece que la aceptación de la Administración será siempre a beneficio de inventario, lo que supone, según el artículo 1023 CC, que no responderá de las deudas del causante *“sino hasta donde alcancen los bienes de la misma”* y que *“no se confunden para ningún efecto, en daño de heredero, sus bienes particulares con los que pertenezcan a la herencia”*. En similar sentido, el artículo 1192 CC.

Por lo expuesto, se considera que una norma con rango de Decreto es insuficiente para determinar que no nace responsabilidad para la Administración de la Generalitat por la titularidad de los bienes y derechos integrantes del caudal hereditario hasta que esta no tome posesión efectiva de la herencia si esos bienes hubieran generado obligaciones por las que hubiera de responder el propietario del bien.

## **NOVENA.- PROCEDIMIENTO DE ADMINISTRACIÓN Y LIQUIDACIÓN DE LA HERENCIA Y DESTINO DEL CAUDAL HEREDITARIO.**

En el segundo procedimiento regulado, el de administración y liquidación de la herencia y destino del caudal hereditario, la única modificación que viene impuesta por la LJV es la de la distribución del caudal hereditario y las que derivan de las referencias que se hacían al procedimiento judicial de declaración de herederos. Sin embargo, en la regulación propuesta no se ha tenido en cuenta este último extremo y se han efectuado determinadas modificaciones sobre la regulación del Decreto 47/2013, cuyo sentido no llegamos a comprender -no han sido justificadas-, que distorsionan el sistema establecido.

### **1.- Administración de los bienes.**

#### *1.2. Inicio de la administración.*

En el apartado 1 del artículo 10 mantiene la redacción originaria del Decreto 47/2013 sin tener en cuenta los cambios que conlleva la declaración administrativa abintestato introducidos por la LJV ni tampoco la propia regulación que se efectúa en apartados precedentes del proyecto remitido.

Así, en cuanto a la administración de los bienes y sin que sea necesario regularlo, por venir establecido en una norma procesal de general aplicación, deberá tenerse en cuenta lo



dispuesto en el artículo 791.3 de la Ley de Enjuiciamiento Civil<sup>12</sup> y plasmado en el apartado 3 del artículo 2 sobre la administración temporal de la herencia en tanto no finalice el procedimiento de declaración administrativa de heredero, siendo conveniente que en el artículo 2.3 se indique que dicha administración tiene carácter temporal, circunstancia temporal que debería plasmarse en ese artículo. Por tanto, puede existir una administración previa a la declaración de herederos, lo que pone en cuestión la utilización del adverbio “únicamente”. Además, debe señalarse que una vez producida la actuación del Juzgado se consistirá en adoptar, antes de un mes, las provisiones conducentes a la entrega de los bienes y derechos integrantes del caudal hereditario.

Por otro lado, puede que no haya existido intervención judicial de la herencia, supuesto en el que la toma de posesión de los mismos se efectuará por el acta señalada en el artículo 7.1, lo que significa que habrá supuestos en los que no habrá de esperarse a la relación de bienes remitida por el Juzgado.

Además, deberá tenerse en cuenta que la declaración de herederos, excepto en el supuesto del artículo 7.2, contendrá la adjudicación administrativa de los bienes y derechos, por lo que, aparentemente, no tiene sentido que en el artículo 10.1 se aluda a la resolución de la adjudicación administrativa de los bienes y derechos de la herencia, pues esta se produce con la propia declaración.

### 1.2. Sobre la administración de los bienes muebles.

Se ha modificado la regulación de las características de la administración de los bienes muebles creando las disfunciones que señalamos a continuación:

- El metálico, entendemos que se refiere a dinero, que se depositará en la cuenta del abintestato habilitada a este efecto en la contabilidad según el apartado 4, es un bien mueble<sup>13</sup>, así como las joyas y los metales preciosos, que según el apartado 5 se deben depositar en la Tesorería de la Generalitat, también son bienes muebles, por lo que los apartados 4 y 5 entran en contradicción con el apartado 6 que prevé que los bienes muebles previamente inventariados se entreguen mediante acta al departamento competente en materia de

12 Dice dicho artículo: “Desde el momento en que la Administración General del Estado o la Administración de una Comunidad Autónoma comunique al Tribunal que ha iniciado un procedimiento para su declaración como heredero abintestato, éste acordará que recaiga sobre ella la designación para la administración de los bienes. En este caso, no se exigirá a la Administración Pública que preste caución y realizará los informes periciales cuando sean necesarios mediante servicios técnicos propios.

*La Administración deberá comunicar al Tribunal la resolución que ponga fin al procedimiento. Si dicha resolución concluyera que no procede efectuar la declaración de heredero abintestato a favor de la Administración, ésta no podrá continuar haciéndose cargo del caudal hereditario, solicitando al Tribunal que designe nuevo administrador judicial en el plazo de un mes desde aquella comunicación. Transcurrido este plazo de un mes, en todo caso, la Administración cesará en el cargo de administrador.”*

13 El CC en su Libro Segundo, “De los Bienes, de la Propiedad y de sus modificaciones”, establece en primer lugar en el Título Primero la Clasificación de los Bienes, partiendo en el artículo 333 de la declaración de que “Todas las cosas que son o pueden ser objeto de apropiación se consideran como bienes muebles o inmuebles”. A continuación dedica el Capítulo Primero, artículos 334, a los Bienes Inmuebles y el Segundo, artículos 335 a 337, a los Bienes Muebles. Conforme al artículo 335 “Se reputan bienes muebles los susceptibles de apropiación no comprendidos en el capítulo anterior, y en general todos los que se pueden transportar de un punto a otro sin menoscabo de la cosa inmueble a que estuvieren unidos”. Asimismo tienen “la consideración de cosas muebles las rentas o pensiones, sean vitalicias o hereditarias, afectas a una persona o familia, siempre que no graven con carga real una cosa inmueble, los oficios enajenados, los contratos sobre servicios públicos y las cédulas y títulos representativos de préstamos hipotecarios” (artículo 336). Y, por último, el artículo 337 clasifica los bienes muebles en fungibles o no fungibles. “A la primera especie pertenecen aquellos de que no puede hacerse el uso adecuado a su naturaleza sin que se consuman; a la segunda especie corresponden los demás”. Vemos, por tanto, que las joyas, metales preciosos y el dinero debe ser considerado bien mueble, en tanto es una cosa que puede ser objeto de apropiación (artículo 333) y no se encuentra comprendida en el capítulo primero referido a los bienes inmuebles, siendo susceptible de desplazamiento (artículo 335). Respecto al dinero debemos añadir que es, además fungible (artículo 337), como se ve en el artículo 1.740 CC que, en relación al contrato de préstamo, habla de “dinero u otra cosa fungible” .



servicios sociales para que destine su uso a centros públicos de la Generalitat que presten servicios sociales.

- El apartado 6 tiene la misma redacción que el segundo párrafo del apartado 4 del artículo 11 del Decreto 47/2013 con la única diferencia de que se ha suprimido la mención al valor máximo de los bienes a los que puede darse este destino. Esta supresión resulta cuestionable pues existen determinados bienes muebles que, sin ser metálico, joyas o metales preciosos, pueden tener un valor relevante (cuadros, estatuas, colecciones de objetos ...) a los que no debería darse un valor cero.

Asimismo, pueden existir bienes que no sean susceptibles de ser aprovechados por un centro dependientes del departamento competente en materia de servicios sociales o tendrían mejor destino en otro tipo de centros. En relación con ello podemos traer a colación la observación de la Conselleria de Transparencia en la que se indicó que *“Caldria afegir un punt que parle del destí d'aquells béns amb valor històric-artístic i que haurien de ser destinat a museus abans de ser venuts i incorporar un altre punt que parle dels objectes corrents d'ús personal com vestits, fotografies, pel·lícules, llibres, que puguen tindre valor en relació a la memòria històrica col·lectiva que haurien de ser destinats a institucions museogràfiques públiques”*.

Por otro lado, dado que alguno de estos bienes podrían tener un valor económico relevante y ser susceptibles de liquidación, su destino directo a los centros públicos de la Generalitat que presten servicios sociales no deja de ser una excepción a la venta de bienes del caudal hereditario para destinarlo a un servicio de la Generalitat.

- En el apartado 7 se han introducido dos cambios respecto a la redacción del Decreto 47/2013, la primera es que no se hace mención alguna al valor económico de los bienes muebles que no pueden aprovecharse y la segunda es la relativa a que será el departamento competente en materia de servicios sociales el que determinará que los bienes no son aprovechables. De la redacción propuesta podemos deducir (porque al estar en un apartado distinto al que indica que todos los bienes se destinarán a servicios sociales no queda claro) que la única utilidad que se plantea de los bienes hereditarios es su destino a centro de servicios sociales, lo que choca con lo que acabamos de señalar, toda vez que del hecho de que un bien no sea aprovechable en un centro social no se deriva automáticamente que no tenga valor alguno, pues puede tener otro tipo de uso.

## **2. Liquidación de la herencia (art. 11, 12 y 13)**

### *2.1. Enajenación de bienes y derechos (art. 11).*

Este artículo también ha sido modificado respecto a la regulación establecida en el artículo 11 del Decreto 47/2013 en el sentido de suprimir toda referencia a la enajenación de bienes muebles, lo que no encaja con la liquidación de los bienes de la herencia para destinarlo a los fines contemplados en el artículo 15 del proyecto. En relación con ello, se desconoce el destino que se le va a dar a las joyas y metales preciosos que se depositarán en Tesorería de la Generalitat.

Según el apartado 1 los bienes inmuebles se enajenarán por el centro directivo de la Administración de la Generalitat competente en materia de patrimonio. Sin embargo, esta previsión vulnera el artículo 82.2 LPG que atribuye la competencia para enajenar al titular de la conselleria o al Consell al decir: *“Será competente para acordar la enajenación de bienes inmuebles el titular de la conselleria competente en materia de patrimonio, si el valor de aquellos, fijado por tasación pericial, no excede de 3.000.000 de euros y el Gobierno Valenciano a propuesta del titular de la conselleria competente en materia de patrimonio, en los demás*



casos”. En otro orden de cosas, no podemos dejar de señalar la dificultad de comprender este apartado dadas las numerosas referencias a las “unidades funcionales encargadas” (en un párrafo de 11 líneas se citan en cuatro ocasiones).

La regulación de la enajenación de acciones, participaciones y valores representativos en el apartado 3 viene a reproducir el artículo 86 LPG, mientras que el apartado 4 viene a reproducir el artículo 87 LPG, con la única matización de indicar que la enajenación se efectuará por el titular de la Conselleria competente en materia de patrimonio, lo que lleva a plantearse la conveniencia reproducir dichos preceptos visto el carácter restrictivo que el artículo 3 del Decreto 24/2009 da a la reproducción de preceptos legales de normas distintas.

## *2.2. Excepción de venta del caudal hereditario.*

Dado el cambio del destino del caudal hereditario que, en todo caso, formará parte del Presupuesto de la Generalitat, consideramos que la compensación por exclusión de un bien o derecho del caudal hereditario debería efectuarse mediante una modificación presupuestaria, como ha establecido la Administración del Estado, y no por una compensación en metálico.

## *2.3. Cuenta general de liquidación del abintestato.*

Si bien la redacción es la misma que la del artículo 13 del Decreto 47/2003, se pone a la consideración del proponente que se concrete en el apartado 2 a qué tipo de resolución se refiere la expresión “procederá a la resolución del expediente” y si esta resolución es la misma a la que se refiere el artículo 14.2 cuando dice que se resolverá en la liquidación de la herencia “sobre el reconocimiento de la condición de denunciante, la determinación del importe del premio y el pago al denunciante del abintestato”.

## **3.- Destino del caudal hereditario (art. 15).**

Dado que la exclusión de la venta de los bienes hereditarios debe acordarse antes de la liquidación de la herencia, no parece lógico mencionar esta posibilidad en el apartado 1 del artículo 15.

Resulta cuestionable la referencia a que todas estas actuaciones de distribución se llevarán a cabo por el Departamento competente en materia de patrimonio, cuando se trata de cuestiones eminentemente presupuestaria que, dado que nos encontramos ante una norma de rango reglamentario, deberá ajustarse a lo previsto en la Ley 1/2015, de 6 de febrero, de la Generalitat, de Hacienda Pública, del Sector Público Instrumental y de Subvenciones.

## **DÉCIMA.- PARTE FINAL.**

Además de lo ya señalado sobre su numeración como únicas en el supuesto en el que exista una sola disposición de esa clase, hemos de efectuar las observaciones que se exponen a continuación.

### **1.- Disposiciones adicionales.**

Además de lo ya indicado sobre la gratuidad de las solicitudes de información, la disposición adicional primera, que reproduce la misma disposición adicional del Decreto 47/2013 pero eliminando la referencia al procedimiento judicial, deberá ser reconsiderada porque en el procedimiento administrativo que se regula en el artículo 5 se ha previsto la publicación de la incoación del procedimiento en el Diari Oficial de la Generalitat Valenciana, en la página web del Departamento competente en materia de patrimonio, en el tablón de edictos del ayuntamiento del último domicilio del causante, del lugar de defunción y del de donde



radiquen la mayor parte de los bienes, pero no se ha contemplado un trámite específico de llamamiento a los posibles familiares del causante.

En la disposición adicional segunda, se debería sustituir la expresión “este reglamento” por la de “este decreto”, porque aunque la norma que informamos tenga rango reglamentario, no se denomina “reglamento”.

Teniendo en cuenta que el lugar de residencia del causante ya no es relevante a los efectos de distribución de la herencia, carece de sentido la referencia a “por el orden expresado”, pues, a la vista de los cambios en la distribución del caudal hereditario, esta concreción no tiene más efectos que el de determinar la publicidad que debe darse al acto de incoación y en el artículo 5 ya establece que debe publicarse en el tablón del ayuntamiento tanto del último domicilio como en el que radiquen la mayor parte de los bienes inmuebles.

## **2.- Disposición derogatoria única.**

De conformidad con lo señalado en el artículo 32 del Decreto 24/2009, la disposición derogatoria debe contener una relación cronológica de las disposiciones que se derogan, en este caso el Decreto 47/2003, y una cláusula general de salvaguarda que cerrará la lista de las disposiciones que se derogan, por lo que debe corregirse el orden establecido en esta disposición, citando primero el Decreto 47/2003 y luego la cláusula de cierre.

Es cuanto tiene que informar esta Abogacía en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 5.2.a) de la Ley 10/2005, de 9 de diciembre, de la Generalitat, de Asistencia Jurídica a la Generalitat, haciendo constar que el presente informe no tiene carácter vinculante, si bien la resolución que se aparte del mismo deberá motivarse, conforme al art. 6.1 de la misma Ley.

Valencia, 26 de febrero de 2017  
LA ABOGADA DE LA GENERALITAT

**ILMA. SRA. SUBSECRETARIA DE LA CONSELLERIA DE HACIENDA Y MODELO ECONÓMICO**