

## COLABORACIÓN PROFESIONAL

### La participación municipal en las herencias abintestato del Estado

Es sabido que por el artículo 956 del Código Civil, tal como quedó redactado por el Real Decreto-ley de 13 de enero de 1928, a falta de hermanos, hijos de hermanos, cónyuge superstite y parientes en línea colateral dentro del cuarto grado, es llamado a heredar el Estado, «quien asignará una tercera parte de la herencia a las Instituciones municipales del domicilio del difunto, de Beneficencia, Instrucción, Acción social o profesionales, sean de carácter público o privado; y otra tercera parte a Instituciones provinciales de los mismos caracteres, de la provincia del finado; prefiriendo, tanto entre unas como entre otras, aquellas a las que el causante haya pertenecido por su profesión y haya consagrado su máxima actividad, aunque sean de carácter general».

Son, pues, tres clases de instituciones las que singularmente, por separado, pueden optar a la tercera parte de la herencia del Estado, Provincia o Municipio: las de Beneficencia, las de Instrucción y las de Asistencia social o profesionales, tanto si son de carácter público (sostenidas total o parcialmente con fondos municipales) como si tienen carácter privado, siendo de notar que no se asigna a ninguna de ellas una condición excluyente, por lo que instituciones de las tres clases pueden concurrir a la tercera parte respectiva de la herencia del Estado, sin que exista entre ellas derecho preferente más que en el caso de que a alguna de las mismas hubiera pertenecido el causante por su profesión o le hubiera consagrado su máxima actividad, y ello porque sabiamente presupone la Ley que la voluntad del causante habría de ser beneficiar en primer lugar aquellas instituciones a las que en vida dedicó una mayor solicitud o demostró un mayor apego o inclinación. Pero a falta de esa circunstancia las diversas instituciones de un mismo grado, municipales o provinciales, no se excluyen, aunque sus fines sean distintos, según sostiene Manresa en sus *Comentarios al Código Civil Español*: «Pero no vacilamos en afirmar que el artículo 956 llama juntamente a la herencia a los establecimientos de benefi-

cencia y a los de instrucción, porque aparte de aparecer siempre enlazados con una (y el comentario es anterior a la reforma del artículo 956), como llamándoles en igualdad de condiciones, resultaría de otro modo que en el pueblo o provincia en que existiesen, como siempre deben existir, establecimientos de beneficencia, no llegarían nunca a heredar los de instrucción, a no ser que se estableciese un turno que pudiera ser contraproducente con el fundamento dado a la preferencia, además de despojar a ésta de todo efecto práctico.»

El artículo 21 del Real Decreto de 23 de junio de 1928, comprensivo de las normas procesales a que debe ajustarse la distribución de las herencias abintestato que se adjudiquen al Estado, dispone que corresponde al Alcalde del domicilio del causante, por delegación de la Junta distribuidora de herencias del Estado, tramitar un expediente para determinar las instituciones municipales a que haya de asignarse una tercera parte de la herencia, en cuyo expediente se limitará a hacer la oportuna propuesta, si la tercera parte correspondiente al Municipio excede de 1.000 pesetas, o alega alguna institución la preferencia de que habla el artículo 956 del Código, resolviendo el Alcalde por sí en otro caso a qué instituciones haya de asignarse dicha tercera parte. Establece, además, el citado artículo 21 que el Alcalde deberá anunciar la incoación del expediente—que ha de llevarle a resolver por sí o a hacer la propuesta a la Junta distribuidora—, a fin de que los establecimientos de beneficencia, instrucción, acción social o profesionales del término y las personas o entidades que lo deseen puedan alegar lo que estimen por conveniente, y además para que los arrendatarios de las fincas rústicas y los dueños de establecimientos mercantiles o industriales, sitos en fincas urbanas de la herencia, puedan hacer uso del derecho de preferencia que sobre las fincas que poseen les concede el artículo 15 del repetido Decreto.

La anterior doctrina se ha modificado en parte por Decreto del Ministerio de la Gobernación de 15 de diciembre de 1940, al establecer, en su artículo 1.º, que en el «Fondo de Protección Benéfico-Social» quedan integrados, entre otros recursos, e) *La parte que corresponda a la Beneficencia en todas las sucesiones abintestato en que el Estado sea declarado heredero.*

Ni una palabra más ni menos dice el Decreto de 15 de diciembre de 1940 en relación con la participación municipal o provincial en las herencias abintestato del Estado, ni tampoco en relación con el resto del contenido de las dos disposiciones anteriores, que hemos citado,

que la regulan. ¿ Cabe deducir del apartado e) del artículo 1.º, que dejamos transcrito, que haya sido modificado por él el artículo 956 del Código Civil y el Real Decreto-ley de 23 de junio de 1928, hasta el extremo de que ninguna institución municipal ni provincial, cualquiera que sea su carácter, tenga derecho a la correspondiente tercera parte de los bienes herederos abintestato por el Estado?

Para el conocido publicista don Leonardo Escribano, Jefe de Sección de la Dirección General de Propiedades, la cuestión no ofrece duda. Ni el Municipio ni la Provincia tienen ya derecho a participación alguna en tales bienes, pues dice en un artículo publicado en la revista *Hacienda*, cuya reciente lectura nos mueve al comentario: «Pero ocurre que, en virtud de la reforma introducida en orden a los abintestatos por el Decreto de 15 de diciembre de 1940, la «Junta Distribuidora de Herencias del Estado», que funcionaba en el Ministerio de la Gobernación (aun cuando el citado Decreto no lo dice expresamente), tuvo que dejar necesariamentè de existir, puesto que se creó el Consejo de Administración del Fondo de Protección Benéfico-Social, que la sustituye realmente en sus funciones y que percibe directamente los dos tercios que en las herencias correspondían antes a la beneficencia de la provincia y del pueblo del domicilio del causante: en su consecuencia, el Alcalde de la residencia del finado, así como el Gobernador de la provincia respectiva, no tienen actualmente personalidad ni intervención alguna en la tramitación de los abintestatos. Por todo lo expuesto, no es posible que estas autoridades instruyan los expedientes ni publiquen los anuncios a que los artículos antes citados se refieren.»

En nuestra bien modesta opinión, el criterio sustentado por el señor Escribano no es aceptable, por las siguientes razones:

1.º Porque es un principio de Derecho que las disposiciones que no se hayan derogado expresamente deben ser observadas, y, por ende, el Real Decreto de 23 de junio de 1928, puesto que no ha sido manifiestamente derogado por el Decreto de 15 de diciembre de 1940, ni cabe deducir en forma alguna que fuera ésa la intención del legislador, en el particular en que este Decreto modifica aquella otra disposición.

2.º Porque como la función de la Junta Distribuidora de Herencias del Estado, según se contiene en el artículo 24 del Real Decreto de 23 de junio de 1928, *no es la de administrar* la parte de bienes adjudicados a la Beneficencia, que es la misión del «Fondo de Protec-

ción Benéfico-Social», según el artículo 2.º del Decreto de 15 de diciembre de 1940, *sino la de dictar los acuerdos relativos a la distribución de la herencia*, no hay razón legal para suponer que sus funciones deban ser asumidas por el Consejo de Administración del Fondo, cuyas atribuciones especifica el artículo 6.º del mismo Decreto, sin que le conceda la menor intervención ni funciones de ninguna índole relacionadas con la forma y manera cómo deba llevarse a cabo la distribución de las herencias abintestato del Estado.

3.º Que como quiera que no son sólo las instituciones de beneficencia, municipales y provinciales, las que tienen derecho, por imperativo del artículo 956 del Código Civil, a participar en la tercera parte respectiva de las herencias del Estado, sino también las de instrucción y las de asistencia social o profesionales, no hay motivo legal bastante para suponerles extinguido ese derecho por el Decreto de 15 de diciembre de 1940, pues sabido es que la disposición especial para un caso no se ha de extender a otros.

4.º Que aun en el supuesto de que cupiera admitir asumidas por el Consejo de Administración del Fondo las funciones de la Junta Nacional de Distribución de Herencias, siempre correspondería al Alcalde del lugar, en tanto en cuanto otra cosa no se ordene expresamente, la instrucción del expediente que ordena el artículo 21 del Real Decreto, puesto que su alcance no es sólo el de proponer o resolver a qué instituciones municipales deba adjudicarse la tercera parte de la herencia, según que exceda o no de 1.000 pesetas, sino también el facilitar a los arrendatarios e inquilinos de los bienes de la herencia el ejercicio del derecho que sobre las fincas que poseen les concede el expresado Real Decreto de 23 de junio de 1928, a cuyo efecto deberá publicar los oportunos edictos «en la forma acostumbrada en el lugar».

5.º Porque reiteradamente tiene declarado el Tribunal Supremo que la Ley no puede extenderse a un orden de cosas diferente del que ella regula, y, por tanto, no cabe dár al Decreto de 15 de diciembre de 1940 mayor alcance que el propuesto, que, según reza en su preámbulo, es «dictar nuevas normas de organización y funcionamiento del mismo (del «Fondo de Protección Benéfico-Social»), para disponer de un instrumento eficaz, pero fiscalizado, que encauce, en su aspecto económico, la realización de los fines benéfico-asistenciales asignados al Fondo».

6.º Que de haber estado en el ánimo del legislador arrebatar to-

talmente a los Municipios y a las Provincias su derecho a participar en las herencias abintestato del Estado, a través de los establecimientos citados que existan en su territorio, o suprimir la intervención de los Alcaldes y de los Gobernadores en la instrucción de los expedientes, modificando, en consecuencia, el artículo 956 del Código Civil y el Real Decreto de 23 de junio de 1928, es lógico presumir que lo habría hecho a través del Organismo correspondiente, que entendemos no es precisamente el Ministerio de la Gobernación.

Pero es que, además, incurre el señor Escribano en una contradicción manifiesta, que viene a reafirmar nuestra opinión, y es que en tanto supone «que el Alcalde de la residencia del finado, así como el Gobernador de la provincia respectiva, no tienen actualmente personalidad ni intervención alguna en la tramitación de los abintestatos», considera, sin embargo, subsistente el derecho de tanteo de los arrendatarios e inquilinos de fincas urbanas destinadas a establecimientos mercantiles o industriales, olvidando que el punto de arranque del derecho de Alcaldes y Gobernadores, que niega, y el de los arrendatarios e inquilinos, que concede, es el mismo, o sea el Real Decreto de 23 de junio de 1928, pues dice: «Pero, no obstante, como el derecho de tanteo creado en favor de los arrendatarios es natural que deba subsistir, parece lógico aplicar en este caso, y a falta ahora de una disposición concreta, la doctrina civil en vez de la administrativa...»

Estimamos, por lo expuesto, plenamente vigentes el artículo 956 del Código Civil y el Real Decreto de 23 de junio de 1928, con la sola modificación introducida por el Decreto de 15 de diciembre de 1940, que ni su letra ni su espíritu autoriza a suponer que deba extenderse a más, de que si por la Alcaldía o por la Junta de Distribución de Herencias del Estado se adjudica el todo o parte de la que corresponde al Municipio o a la Provincia a instituciones benéficas, deberá su importe ir a parar, no a la institución misma, municipal o provincial, sino al Fondo de Protección Benéfico-Social, pero que si por uno u otra se resolviera otorgándola a instituciones de instrucción, de asistencia social o profesionales, ninguna intervención tendrá entonces el Fondo en la administración del importe, siendo lo procedente, en cumplimiento del artículo 25 del Real Decreto de 23 de junio de 1928, que el Delegado de Hacienda ponga a disposición de la institución destinataria la parte de bienes de que se trate.

JOSÉ MALLOL GARCÍA  
Secretario del Ayuntamiento de Huelma.