

6.- NOTAS SOBRE LA REGULACIÓN DE LA SUCESIÓN INTESTADA EN LA COMPILACIÓN DEL DERECHO CIVIL DE LAS ISLAS BALEARES, INSTAURADA POR LA LEY 7/2017

Miguel Coca Payeras

Sumario:

1.- El punto de partida: remisión absoluta a la legislación del Estado.

1.1.- Antecedentes: Novela 118.

1.2.- El planteamiento del Decreto legislativo 1/1990.

2.- La reforma operada por la Ley 7/2017 de 3 de agosto: mantenimiento de la remisión a las normas del Estado, salvo en el último orden de llamamientos que lo pasan a ocupar las administraciones territoriales de la Comunidad Autónoma.

2.1.- Transcripción de las nuevas reglas.

2.1.1.- Mallorca y Menorca.

2.1.2.- Ibiza y Formentera.

2.1.3.- Normas de aplicación general en el ámbito de la CAIB.

2.2.- Perspectiva competencial.

2.2.1.- Acuerdo de 21 de septiembre de 2017 de la Comisión de Seguimiento de Actos y Disposiciones de las Comunidades Autónomas.

2.2.2.- Afirmación de la competencia legislativa.

3.- La concreción de la reforma y los problemas técnico-jurídicos que ofrece.

3.1.- El llamamiento a las administraciones territoriales.

3.1.1.- ¿Herederos o beneficiarios?.

3.1.2.- ¿Llamamiento conjunto o con especial designación de partes?.

3.2.- Los llamados.

3.2.1.-Ayuntamiento del municipio de la última residencia habitual del causante.

3.2.2.-El Consell Insular de la isla del causante.

3.2.3.-El Consell de Formentera.

1.- EL PUNTO DE PARTIDA: REMISIÓN ABSOLUTA A LA LEGISLACIÓN DEL ESTADO.

En las notas que siguen, se intentan poner de relieve las líneas básicas de la regulación de la sucesión intestada en nuestra Compilación, tras la reforma operada por la Ley 7/2017, partiendo de una somera descripción de la regulación anterior, ya que como en realidad la única novedad que aporta al respecto esa ley es la sustitución del Estado como último llamado en el orden *ab intestato* por las denominadas *administraciones territoriales de la Comunidad Autónoma*, centraremos nuestra atención en este extremo.

1.1.-Antecedentes: Novela 118.

La cuestión de la sucesión abintestato fue históricamente regulada en Mallorca por la Novela 118 de Justiniano, hasta la conocida sentencia del Tribunal Supremo de 13 de diciembre de 1919 que entendió aplicable en todo el territorio español el orden previsto en el art. 2º de la Ley de Mostrencos de 16 de mayo de 1835, y tras la entrada en vigor del Código Civil por el previsto en sus preceptos.

La Ley 5/1961 de 19 de abril que aprobó la Compilación del Derecho Civil de Baleares, indicaba en su Exposición de Motivos que “*se da definitivo estado de derecho a la aplicación del Código civil en materia de sucesión abintestato*”.

En efecto, junto a la inexistencia de norma alguna sobre esta materia para Ibiza y Formentera, el art. 51 para Mallorca y Menorca, ordenaba que *La sucesión abintestato se regirá por el Código Civil, salvo las especialidades contenidas en esta Compilación*. Y dicha especialidad se recogía en el siguiente precepto, art. 52: *Todas las personas que hubieren tenido la condición de legitimarios del causante en su sucesión testada con arreglo a lo dispuesto en la Sección Cuarta del Capítulo Tercero del presente Título, tendrán por*

ministerio de la Ley; en su sucesión intestada, los mismos derechos que en aquella Sección se les reconocen.

1.2.-El planteamiento del Decreto legislativo 1/1990.

Una vez recuperada por mor de la CE y el EAIB la competencia para legislar sobre el derecho civil propio, la CAIB dictó la Ley 8/1990 de 28 de junio, germen del posterior Decreto legislativo 1/1990, que aprobó el texto refundido de la Compilación, en cuya Exposición de Motivos se reafirmaba el criterio seguido en el texto del año 1961.

En particular, en relación a Mallorca y Menorca, leemos: La tesis de la vigencia en Mallorca del Código civil en materia de sucesión abintestato, superado el intento de reintroducir el Derecho romano justinianeo por el Proyecto de 1949, es evidente y no se ha considerado conveniente cambiar de criterio, habida cuenta del arraigo de la solución jurisprudencial y los casi treinta años de aplicación de la Compilación. En este sentido el artículo 53 proyectado hace suyo el orden sucesorio intestado establecido en el citado Código civil y dado que como se determina en la Disposición Final Segunda reformada -las remisiones que hace esta Compilación a las disposiciones del Código se entienden hechas en su redacción actual, no se ha hecho más que incorporar a nuestro Derecho las normas de la Ley 11/1981, de 13 de mayo, modificativa del Código civil, entre otros, en este punto. Ello supone la preferencia del cónyuge viudo a todos los colaterales. Culmina así una reforma sucesoria que cabe caracterizar por el aumento sustancial de los derechos del consorte supérstite, muy de acuerdo con el nuevo concepto de familia.

Y en cuanto a Ibiza y Formentera, leemos: el Capítulo VII finalmente, establece la importante novedad de aludir a la sucesión intestada, acabando con las dudas de la práctica actual y remitiendo al Código civil. Señalar la importante innovación de introducir un usufructo para el cónyuge viudo, bien de la mitad o de dos tercios de la herencia, según concurra con descendientes o ascendientes respectivamente.

Normativamente, el reseñado planteamiento se tradujo en los arts. 53 y 84 del texto de la Compilación aprobado por el Decreto legislativo 1/1990, preceptos que han estado vigentes hasta el día 5 de agosto de 2017.

El art. 53, para Mallorca y Menorca, bajo el Capítulo IV del Libro I intitulado *De la Sucesión «abintestato»*, indicaba que *“La sucesión «ab intestato» se regirá por lo dispuesto en el Código Civil , sin perjuicio, en*

su caso, de los derechos que se reconocen al cónyuge viudo en el artículo 45 y de lo previsto en el artículo 51, ambos de esta Compilación”.

Y el art. 84, bajo la misma rúbrica del Capítulo VII del Libro III, rezaba que *“La sucesión intestada en Eivissa y Formentera se rige por las normas del Código Civil. Y en el segundo párrafo: No obstante lo dispuesto en el párrafo anterior, el cónyuge viudo adquirirá, libre de fianza, en la sucesión del consorte difunto, el usufructo de la mitad de la herencia en concurrencia con descendientes y de dos terceras partes de la herencia en concurrencia con ascendientes”.*

Advirtamos que la “materia” sucesión abintestato era regulada en la CDCIB, ciertamente por la vía de remisión a las normas del Código Civil, pero con ciertas reservas respecto del cónyuge viudo.

2.- LA REFORMA OPERADA POR LA LEY 7/2017 DE 3 DE AGOSTO: MANTENIMIENTO DE LA REMISIÓN A LAS NORMAS DEL ESTADO, SALVO EN EL ÚLTIMO ORDEN DE LLAMAMIENTOS QUE LO PASAN A OCUPAR LAS ADMINISTRACIONES TERRITORIALES DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA.

Uno de los dispares aspectos abordados por la Ley 7/2017 de 3 de agosto de modificación de la Compilación del Derecho Civil de las islas Baleares, es el de la nueva regulación de la sucesión intestada, a la que la Exposición de Motivos dedica el epígrafe III, así como los arts. 24 y 34, la Disposición Adicional Tercera y Cuarta y la Disposición Final Primera.

Aunque es la primera vez en mas de treinta años que el legislador autonómico aborda la regulación de la sucesión intestada, y a pesar del tiempo transcurrido sin ejercer esa competencia y reconociendo en la Exposición de Motivos de la ley que es necesaria *“una nueva regulación más amplia y detallada”*, deja al albur del futuro dicha regulación, ciñéndose –como dicho ha quedado– a la sustitución en el último lugar del orden sucesorio *ab intestato* del Estado por *“las administraciones territoriales de la Comunidad Autónoma”*.

Este aplazamiento *sin die* del núcleo de la institución sucesoria intestada, no es sino un fiel exponente de la rácana actividad legislativa en sede de Derecho civil propio, imputable a las diferentes mayorías que se han sucedido en el *Parlament*.

Y si se nos permite el desahogo, cabe vaticinar que esa tarea *non nata*, va a continuar en tal estado tras el sorprendente encumbramiento -por parte de la actual mayoría parlamentaria- de la Compilación de Derecho Civil como el nuevo becerro de oro de nuestro ordenamiento, seguramente ignorando que se trata de un texto legal puramente instrumental, que permitió la subsistencia del ordenamiento civil propio, pero que ahoga cualquier posible desarrollo. No en vano, nació con el confesado objetivo de la *“búsqueda de los principios comunes en que se asentó el espíritu cristiano y nacional de nuestra unidad, nuestra libertad y nuestra grandeza”*. (Vide: Decreto de 23 de mayo de 1947 (BOE nº 163, del 12 junio).

2.1.-Transcripción de las nuevas reglas.

2.1.1.-Mallorca y Menorca.

El art. 24 de la Ley 7/2017 ha dado nueva redacción al art. 53 de la Compilación, que queda con el siguiente tenor:

“1. La sucesión ab intestato se rige por lo dispuesto en el Código civil, sin perjuicio, en su caso, de los derechos que reconoce al cónyuge viudo el artículo 45 y de lo previsto en el artículo 51, ambos de esta Compilación.

2. A falta de las personas indicadas en los artículos 930 a 955 del Código civil, heredarán conjuntamente las administraciones territoriales de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears que se citan en el siguiente párrafo, que destinarán preceptivamente los bienes heredados, o su producto o su valor, a instituciones o establecimientos de asistencia social, de educación o culturales ubicados en su respectivo territorio.

De estos bienes o de su producto o de su valor, corresponde la mitad al ayuntamiento del municipio de la última residencia habitual del causante, y otra mitad al Consejo Insular de la Isla del causante determinados de acuerdo a la normativa general que afecte a esta materia.

Si corresponde heredar a las administraciones territoriales de las Illes Balears, consejos insulares y ayuntamientos, se considerará siempre aceptada la herencia a beneficio de inventario, previa declaración de heredero.”

2.1.2.-Ibiza y Formentera.

El art. 34 de la Ley 7/2017, modifica el art 84 de la Compilación que queda redactado de la siguiente forma:

“1. La sucesión intestada en Eivissa y Formentera se rige por las normas del Código civil.

2. No obstante lo dispuesto en el párrafo anterior, el cónyuge viudo adquirirá libre de fianza, en la sucesión del consorte difunto, el usufructo de la mitad de la herencia intestada en concurrencia con descendientes y de dos terceras partes en concurrencia con ascendientes. No tendrá este derecho el cónyuge viudo separado legalmente; ni tampoco se generará este derecho en caso de que se hubieran iniciado, por parte de alguno de los dos cónyuges, los trámites regulados a tal efecto en la legislación civil del Estado.

3. A falta de las personas indicadas en los artículos 930 a 955 del Código civil, heredarán conjuntamente las administraciones territoriales de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears que se citan en los siguientes párrafos, las cuales destinarán preceptivamente los bienes, o su producto o su valor, a instituciones o establecimientos de asistencia social, de educación o culturales ubicados en su respectivo territorio.

Cuando el municipio de la última residencia habitual del causante sea de la isla de Eivissa, la mitad de los bienes heredados o de su producto o de su valor corresponderá al ayuntamiento del municipio de dicha última residencia habitual y la otra mitad al Consejo insular de la Isla del causante determinada de acuerdo a la normativa general que afecte a esta materia.

En el supuesto de que la última residencia habitual del causante sea en la isla de Formentera, la totalidad de la herencia intestada pasa al Consejo Insular de Formentera, siempre que, de acuerdo con la normativa general que afecte a esta materia, no resulte que la sucesión deba regirse por la ley de la vecindad civil del causante y esta sea la propia de Mallorca o Menorca, en cuyo caso la mitad de los bienes heredados o de su producto o de su valor corresponderá al consejo insular pertinente.

Si corresponde heredar a las administraciones territoriales de las Illes Balears, consejos insulares y ayuntamientos, se considerará siempre aceptada la herencia a beneficio de inventario, previa declaración de heredero.”.

2.1.3.-Normas de aplicación general en el ámbito de la CAIB.

Existen otras normas en la ley 7/2017, concretamente disposiciones, cuyo ámbito aplicativo es general al ámbito de la CAIB. Se trata de dos disposiciones adicionales, dos transitorias, y una final.

La Disposiciones adicionales Tercera y Cuarta, consisten en adendas a la Ley 6/2001 de Patrimonio del CAIB, para crear un procedimiento administrativo para la declaración de herederos abintestato de las administraciones de la CAIB. Las dos transitorias van referidas al momento de aplicación de la nueva regulación sucesoria establecida, y la final al desarrollo reglamentario. Veámoslo.

2.1.3.1.- Normas que se incorporan a la Ley 6/2001, de 11 de abril, del Patrimonio de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears

La Disposición adicional tercera, añade dos nuevos artículos a dicha ley 6/2001. Concretamente:

-Artículo 41 bis. “Adquisición legal a favor de las administraciones territoriales de las Illes Balears (consejos insulares y ayuntamientos).

1. Cuando a falta de otros herederos legítimos de acuerdo con las reglas de la Compilación de derecho civil de las Illes Balears sean llamadas las administraciones territoriales de las Illes Balears, consejos insulares y ayuntamientos, corresponderá a la Administración autonómica, en estrecha colaboración con los consejos insulares y ayuntamientos correspondientes, efectuar en la vía administrativa la declaración de la condición de heredero intestado, una vez justificada debidamente la muerte de la persona de cuya sucesión se trate, así como la procedencia de la apertura de la sucesión intestada y constatada la ausencia de otros herederos legítimos.

2. El procedimiento para la declaración de los consejos insulares y ayuntamientos como herederos intestados se iniciará por acuerdo del órgano correspondiente en materia de patrimonio de la Administración dependiente del Gobierno de las Illes Balears, adoptado por iniciativa propia o como consecuencia de orden superior, petición razonada de otros órganos o denuncia, o en virtud de las comunicaciones judiciales o notariales de acuerdo con la legislación vigente en materia de sucesiones.

3. El procedimiento administrativo aplicable será el que reglamentariamente se determine.

4. Una vez resuelto el procedimiento de declaración de herederos intestados a los consejos insulares y ayuntamientos, será necesario que estos hagan una propuesta de destinación de los bienes o derechos, de su producto o su valor, de acuerdo con lo previsto en la Compilación de derecho civil de las Illes Balears. Esta propuesta se trasladará al órgano competente en materia de

patrimonio de la Administración del Gobierno de las Illes Balears para que la valide y la ejecute.

5. Las personas que, por razón de su cargo u ocupación pública, tengan noticia de la existencia de disposición testamentaria, oferta de donación o expectativa de sucesión legal intestada deferible a favor de los consejos insulares tienen la obligación de ponerlo en conocimiento de los órganos competentes en materia de patrimonio. La misma obligación corresponderá, en caso de herencias intestadas, a los propietarios, inquilinos y responsables de las viviendas, centros o residencias donde haya muerto la persona causante, o a sus administradores, representantes legales o mandatarios.”.

–Art. 41 ter. “Adquisiciones sujetas a condición o afectación. Si se adquieren los bienes o derechos bajo condición o modo de su afectación permanente a determinadas destinaciones, se entenderá cumplida y consumada si durante treinta años sirvieron a estas destinaciones. Este plazo empezará a contarse desde el momento de la transmisión gratuita, con independencia de la administración o administraciones que aceptó o aceptaron el bien o derecho”.

–A su vez, la Disposición adicional Cuarta de la Ley 7/2017, crea una nueva disposición adicional quinta de la Ley 6/2001, de 11 de abril, con la siguiente redacción: “Aplicación del artículo 41 ter a donaciones efectuadas anteriormente a la entrada en vigor de la Ley 7/2017, de 3 de agosto, por la que se modifica la Compilación de derecho civil de las Illes Balears..- La previsión del artículo 41 ter de esta Ley tendrá efecto respecto a las disposiciones gratuitas de bienes y derechos a favor de la Comunidad Autónoma que se hayan perfeccionado antes de la entrada en vigor de la Ley 7/2017, de 3 de agosto, por la que se modifica la Compilación de derecho civil de las Illes Balears, siempre que previamente no se haya ejercido la acción revocatoria correspondiente”.

2.1.3.2. -Previsión de desarrollo reglamentario.

La Disposición final primera de la Ley 7/2017, bajo el encabezado *Desarrollo reglamentario*, contempla que:

“1. En el plazo de seis meses, en el marco de la regulación del patrimonio de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears, el Gobierno dictará las disposiciones reglamentarias que establezcan el régimen de actuación de los órganos administrativos que deben llevar a cabo los trámites y las gestiones encaminados a regular el procedimiento administrativo de declaración como

herederas intestadas a las administraciones territoriales, consejos insulares y ayuntamientos, que proceda, la participación en el proceso de inventario de bienes y su administración de acuerdo con la normativa procesal, la aceptación de la herencia, la toma de posesión de los bienes que integran la herencia y, en su caso, la disposición.

2. En el plazo de seis meses, el Gobierno dictará las disposiciones reglamentarias que establezcan el procedimiento que regule el destino de los bienes o de su producto o de su valor, previsto en la Compilación de derecho civil de las Illes Balears. En cualquier caso, será necesaria la aceptación previa de los bienes o derechos por parte de las entidades destinatarias.”

No nos consta el dictado de dichas normas reglamentarias.

2.1.3.3.-Momento de aplicación de las nuevas normas.

-La Disposición transitoria primera, con el título de “*Régimen aplicable a las sucesiones abiertas*” preceptúa que “*Las disposiciones de esta Ley se aplican a las sucesiones abiertas después de su entrada en vigor*”. O sea, a las sucesiones abintestato de causantes fallecidos a partir del día 6 de agosto de 2017, fecha de entrada en vigor de la ley según la Disposición Final Segunda de la misma.

-Por último, la Disposición transitoria segunda, prevé que mientras no entre en vigor el desarrollo reglamentario previsto en el apartado 1 de la disposición final primera *se aplicará supletoriamente el procedimiento previsto en la legislación de la Administración del Estado, con las adaptaciones propias de organización de la Administración de las Illes Balears.*

2.2.- Perspectiva competencial.

2.2.1.-Acuerdo de 21 de septiembre de 2017 de la Comisión de Seguimiento de Actos y Disposiciones de las Comunidades Autónomas.

A pesar de la base competencial de la CAIB para aprobar la ley 7/2017, que se apoya tanto en el art. 149.1.8ª CE, como en los arts. 30.27 y 84.1 del EAIB, así como en la propia Ley del Estado 33/2003 de 3 de noviembre de Patrimonio de las Administraciones Públicas, la Comisión de Seguimiento de Actos y Disposiciones de las Comunidades Autónomas, en su sesión de 21 de septiembre de 2017, a iniciativa del Ministerio de Justicia planteó discrepancias en relación a dos de los artículos que ahora nos ocupan: el art. 24 y el art. 34 que reformaron los arts. 53 y 84 de la CDCIB.

Dicho acuerdo fue publicado en el BOE nº 291, de 30 de noviembre de 2017, por Resolución de la Secretaria General de Coordinación Territorial del Ministerio de la Presidencia, iniciando las preceptivas negociaciones para resolver las discrepancias.

El inicial planteamiento de dicha Comisión es muy simple: entiende que la sustitución del Estado, como último llamado en la sucesión abintestato, por las administraciones territoriales de la CAIB, no constituye desarrollo de su derecho civil sino “*el establecimiento de una norma nueva en materia de sucesión intestada*”, lo que invadiría las competencias del Estado ex art. 149.1.8ª CE.

Parece mollar que –como hemos visto antes– la “materia” sucesión abintestato ya era objeto de regulación en la CDCIB, y que el que lo fuera por remisión estática a las normas del Código Civil, y más aún con ciertas reservas respecto del cónyuge viudo, evidencia que dicha “materia” forma parte del derecho civil propio, por lo que creemos que en puridad las citadas normas no son ni deben ser declaradas inconstitucionales.

2.2.2.-Afirmación de la competencia legislativa.

En todo caso, el no haber procedido con anterioridad a desarrollar esa competencia, se ha acabado convirtiendo en un obstáculo que no han tenido que salvar otras CCAA con derecho civil propio, mas diligentes a la hora de regular la materia.

En efecto, la existencia de ese marco competencial ha hecho que las CCAA con Derecho Civil propio la hayan regulado y sustituido al Estado por la CA como último llamado. Incluso algunas de ellas, ya han reformado la primera regulación. Es lo que, a día de hoy, sucede en: el apartado 7 de la Ley 304 del Fuero Nuevo de Navarra desde la Ley 5/1987 de 1 de abril; el art. 73 de la Ley 3/1992 de 1 de julio del derecho Foral del País Vasco; el art. 267 de la Ley 2/2006 de 14 de julio de Derecho Civil de Galicia; los arts. 442.12 i 442.13 de la Ley 10/2008, de 10 de julio, de la Generalitat de Catalunya, que aprueba el Libro IV del Código Civil de Catalunya; y en los arts. 536 y 537 del Código de Derecho Foral de Aragón aprobado por Decreto legislativo 1/2011 de 22 de marzo.

En cualquier caso, como señala la Exposición de Motivos de la Ley 7/2017, la propia Ley del Estado 33/2003 de 3 de noviembre de Patrimonio de las Administraciones Públicas, contemplaba la posibilidad de que las CCAA con derecho civil propio regulasen este concreto aspecto de la sucesión intestada, al

establecer en su art. 20.6 (tras la modificación operada por la Ley 15/2015 de 2 de julio de la Jurisdicción Voluntaria), que *“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. Añadiendo en su segundo párrafo que: “Cuando 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”.*

Además, la Disposición Final Segunda (modificada por la mentada Ley 15/2015), en su apartado 2 indica que *“Las siguientes disposiciones de esta Ley se dictan al amparo del artículo 149.1.8.ª de la Constitución, y son de aplicación general, sin perjuicio de lo dispuesto en los derechos civiles forales o especiales, allí donde existan... artículo 20, apartados 2, 3 y 6...”*

3.- LA CONCRECIÓN DE LA REFORMA Y LOS PROBLEMAS TÉCNICO-JURÍDICOS QUE OFRECE.

La sustitución del Estado por *“las administraciones territoriales de la CAIB”*, como últimos llamados a las herencias abintestato, no estaba prevista ni en el Proyecto de Ley que presentó el Gobierno al Parlament (BOIB nº 84 de 2 julio 2016), ni en el Anteproyecto de la Comisión Asesora que le precedió, pues ambos se decantaban por que dicha sustitución fuera en beneficio de la Comunidad Autónoma.

Por la apuntada razón, y dado que al parecer se intentó mantener lo que en la Exposición de Motivos del Proyecto se afirmaba sobre esta tema, sustituyendo simplemente CAIB por *“administraciones territoriales de la CAIB”*, sin conseguirlo del todo, podemos leer en el epígrafe III de dicha Exposición que *“resulta natural y lógico que las comunidades autónomas que disponen de derecho civil propio puedan legislar sobre esta materia y que la regulación tenga por objeto el llamamiento a la comunidad autónoma y a las administraciones territoriales correspondientes, en lugar de al Estado”*, cuando en el texto normativo dicho llamamiento a la comunidad autónoma no existe.

Pese a la dicción que acabamos de transcribir, la sustitución del Estado en el último llamamiento intestado se realiza de forma radical, pues ni si

quiera es llamada la Comunidad Autónoma, que es –como se sabe- Estado autonómico, pero Estado a fin de cuentas, sino que la Ley 7/2017 al llamar a las “*administraciones territoriales de la CAIB*”, llama en realidad a la Administración local.

Sin embargo -como veremos mas tarde- se sigue reservando a la CAIB un papel relevante y decisivo en la declaración de dichos herederos abintestato y en la decisión sobre el destino de los bienes, papel que colisiona con la consideración de ayuntamientos y consells como herederos y su menguado protagonismo.

Abordamos acto seguido la nueva regulación, exclusivamente en cuanto a la cuestión del último llamamiento, ya que –como hemos repetido– el resto de la materia sigue regulada por vía de remisión estática al Código Civil con reservas en el ámbito de las cuatro islas, por así reiterarlo el “nuevo” art. 53.1 (“*1. La sucesión ab intestato se rige por lo dispuesto en el Código civil, sin perjuicio, en su caso, de los derechos que reconoce al cónyuge viudo el artículo 45 y de lo previsto en el artículo 51, ambos de esta Compilación*”), y el “nuevo” art. 84.1 y 2 (“*1. La sucesión intestada en Ibiza y Formentera se rige por las normas del Código civil. 2. No obstante lo dispuesto en el párrafo anterior, el cónyuge viudo adquirirá libre de fianza, en la sucesión del consorte difunto, el usufructo de la mitad de la herencia intestada en concurrencia con descendientes y de dos terceras partes en concurrencia con ascendientes. No tendrá este derecho el cónyuge viudo separado legalmente; ni tampoco se generará este derecho en caso de que se hubieran iniciado, por parte de alguno de los dos cónyuges, los trámites regulados a tal efecto en la legislación civil del Estado*”).

3.1.-El llamamiento a las administraciones territoriales.

3.1.1.- ¿Herederos o beneficiarios?.

Pese a que los nuevos arts. 53.2 y 84.3 se refieren a las referidas administraciones territoriales como herederas (“*han de heredar conjuntamente*”, se dice), y que en los últimos párrafos de los citados preceptos se refiere que cuando les corresponda heredar, “*se considerará siempre aceptada la herencia a beneficio de inventario, previa declaración de herederos*” es lo cierto que el papel que se les reserva se asemeja *a priori* mas al de beneficiarios de la herencia, modalizándose de entrada la institución de heredero con el destino preceptivo de “*los bienes, o su producto o su valor, a instituciones o establecimientos de asistencia social, de educación o culturales ubicados en su respectivo territorio*”.

Además, la reforma operada en la Ley 6/2001 de Patrimonio de la CAIB, acentúa el papel de la CAIB en la aceptación, partición y adjudicación de los bienes de la herencia, en detrimento de los “herederos”, tal como revela el texto del añadido art. 41 bis, ya que:

-Corresponderá a la Administración Autonómica, *en estrecha colaboración con los Consells Insulares y ayuntamientos correspondientes, efectuar en vía administrativa la declaración de la condición de heredero intestado* (Apartado 1 del art. 41 bis).

-El procedimiento para la declaración de heredero abintestatos de ayuntamientos y consejos insulares *“se ha de iniciar por acuerdo del órgano correspondiente en materia de patrimonio de la Administración dependiente del Gobierno de las islas Baleares, adoptado por iniciativa propia o como consecuencia de una orden superior...”* (Apartado 2 del art. 41 bis).

Dicho órgano competente, según el Decreto de Presidencia 12/2015 de 2 de julio, es la Conselleria de Hacienda y Administraciones Públicas, y dentro de ella la Dirección General del Tesoro, Política Financiera y Patrimonio, Servicio de Patrimonio.

-El órgano competente en materia de patrimonio de la Administración del Gobierno de las islas Baleares, será quien *“validará y ejecutará”* las propuestas de *“destino de los bienes o derechos, su producto o valor”* que hayan realizado los ayuntamientos y consejos insulares.

Dicho de otra forma, no sólo la institución de heredero está modalizada por el necesario destino de los bienes *“a instituciones o establecimientos de asistencia social, de educación o culturales ubicados en su respectivo territorio”*, sino que quien decide a qué concretas instituciones serán entregados dichos bienes, no son si quiera los herederos sino la Conselleria de Hacienda y Administraciones Públicas del Gobierno de la CAIB, e incluso es ésta quien los debe entregar efectivamente.

En suma, creemos que el planteamiento de la ley es erróneo y equívoco, por cuanto desvirtúa la figura de los herederos abintestato, dotándolos de un régimen que no es propiamente ni el de heredero, ni el de beneficiario último de la herencia, pues ni si quiera se contempla expresamente que tengan la iniciativa para que el Gobierno de la CAIB inicie el expediente de declaración de herederos, quedando limitado su papel, una vez declarados herederos, a proponer al Gobierno de la CAIB el destino de los bienes, derechos, su producto o valor entre las instituciones o establecimientos

de asistencia social, de educación o culturales ubicados en su respectivo territorio.

Frente a tan raquítico estatus de heredero, por el contrario se dota al Gobierno de la CAIB de un papel muy próximo al de un contador-partidor con facultades de elección de los beneficiarios finales, dentro del elenco legal predeterminado.

Tamaño distorsión se hubiera evitado si se hubiera mantenido el planteamiento del Proyecto de Ley que situaba a la CAIB como única heredera, y establecía como beneficiarios, los establecimientos o instituciones de asistencia y beneficencia social, de educación o culturales ubicados en el territorio de la CAIB, dividiéndolos en tres partes en función de la residencia de dichas instituciones: municipio de última residencia habitual del causante, isla respectiva, y CAIB.

Por otra parte, existía un reciente ejemplo a seguir de esta técnica, en la Ley catalana 1/2015, de 5 de febrero del Régimen especial de Arán, en cuya Disposición Final Primera modificó el art. 442-13 del Código Civil de Cataluña, con el siguiente tenor:

*“1. La Generalidad de Cataluña debe destinar los bienes heredados o su producto o valor a establecimientos de asistencia social o a instituciones de cultura, preferentemente del municipio de la última residencia habitual del causante en Cataluña. Si no los hay en dicho municipio, deben destinarse a los establecimientos o instituciones de la comarca o, si tampoco los hay en la comarca, a los de carácter general a cargo de la Generalidad. **En el caso de Arán, los bienes deben destinarse a los establecimientos o instituciones de Arán o, si tampoco los hay en Arán, a los de carácter general a cargo de la Generalidad.**”*

2. Si en el caudal relicto existen fincas urbanas, la Generalidad de Cataluña debe destinarlas preferentemente al cumplimiento de políticas de vivienda social, ya sea directamente o reinvertiendo el producto obtenido al enajenarlas, según sus características.

3. El Consejo General de Arán es receptor de los bienes heredados en lugar de la Generalidad de Cataluña si el causante de la sucesión intestada tiene residencia en Arán.”

3.1.2.- ¿Llamamiento conjunto o con especial designación de partes?.

Por otra parte, tanto el art. 53.2 (Mallorca y Menorca) como el 84.3 (Ibiza y Formentera), establecen literalmente un llamamiento conjunto “*A falta de las personas indicadas en los artículos 930 a 955 del Código civil, heredarán conjuntamente las administraciones territoriales de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears que se citan en el siguiente párrafo*” (“*siguientes párrafos*”, en el art. 84.3).

Sin embargo, a la hora de designar -en los siguientes párrafos- a dichas administraciones territoriales, en los casos de Mallorca y Menorca, y de Ibiza, se hace bajo la siguiente fórmula: *De estos bienes o de su producto o de su valor, corresponde la mitad al ayuntamiento del municipio de la última residencia habitual del causante, y otra mitad al Consejo Insular de la Isla del causante*. Mientras que, en el caso de Formentera, en principio y por obvias razones la designación recae exclusivamente en el Consejo Insular de Formentera (art. 84.3 tercer párrafo).

Con todo, creemos que en los casos de llamamiento conjunto, a la luz de las reglas de los arts. 982 y 983 del CC, en caso de repudiación de una de esas administraciones, tendría lugar el acrecimiento en favor de la otra designada legalmente.

3.2.- Los llamados.

Es sabido que, para que entren en juego las reglas que estamos analizando es preciso que sea de aplicación a la sucesión el Derecho civil de Baleares.

A tal efecto, el Reglamento UE 650/2012 de 4 de julio establece en el art. 21 que la ley aplicable a la totalidad de la sucesión será *la del Estado en el que el causante tuviera su residencia habitual en el momento del fallecimiento*, y en el art artículo 36.1 (*Estados con más de un sistema jurídico – conflictos territoriales de leyes*), concreta que *En el caso de que la ley designada por el presente Reglamento fuera la de un Estado que comprenda varias unidades territoriales con sus propias normas jurídicas en materia de sucesiones, las normas internas sobre conflicto de leyes de dicho Estado determinarán la unidad territorial correspondiente cuyas normas jurídicas regularán la sucesión*.

De donde, resulta que la entrada en liza de las normas que nos ocupan, presupone que el fallecido tuviera su residencia habitual en España, pero la aplicación de uno u otro ordenamiento civil español se sigue rigiendo por el

criterio de la vecindad civil, y no por el de residencia (arts. 14.1 y 16.1.1^a Código Civil), lo que podría llevarnos al absurdo de que en las sucesiones abintestato de sujetos con vecindad civil balear que a la hora del fallecimiento residieran habitualmente en un municipio ajeno a las islas, no se cumpliría el supuesto de hecho de las normas que comentamos y por lo tanto ni la CAIB ni las administraciones territoriales de la CAIB podrían ser llamadas a dicha sucesión.

3.2.1.-Ayuntamiento del municipio de la última residencia habitual del causante.

Tanto el art. 53.2 Segundo párrafo como el art. 84.3 Segundo párrafo, designan en el llamamiento conjunto al Ayuntamiento del municipio de la última residencia habitual del causante. Como hemos visto líneas antes, es posible que el causante con vecindad civil balear, al fallecer no tuviera su última residencia habitual en un municipio de las islas, lo que provocaría una vacancia en el llamamiento intestado que contempla nuestra ley.

A falta de regulación, entiendo que la única solución sería entender que el llamado sería el ayuntamiento del último municipio de las islas en que tuvo su residencia el causante, y de no haber éste tenido nunca residencia en uno de ellos, por haber adquirido la vecindad por filiación, el último en que sus padres residieron.

También es factible que el causante con vecindad civil local en Mallorca, Menorca o Ibiza no tenga su última residencia habitual en un municipio de la isla respectiva, sino en uno de otra isla. En tal caso, parece que el ayuntamiento del municipio ajeno a su vecindad civil local sería el llamado, salvo que la última residencia la tuviera en Formentera, en cuyo caso sería el Consell de esta isla el llamado, junto al Consell de su vecindad civil local. De esta forma, se rompe la tradicionalmente drástica separación entre la regulación de los Libros I y II por un lado, y Libro III por el otro.

En cuanto a la determinación de la residencia habitual, ambos preceptos remiten a la *normativa general que afecte a esta materia*.

3.2.2.-El Consell Insular de la isla del causante.

Tanto el art. 53.2 Segundo párrafo como el art. 84.3 Segundo párrafo para Ibiza, designan junto al ayuntamiento, como llamado conjunto, al *Consejo Insular de la Isla del causante*.

En el primer caso (art. 53.2), el uso del plural al final del segundo párrafo, parece indicar que la regla de remisión a la *normativa general que afecte a esta materia* también va referida a la determinación de cual sea ese *Consejo Insular de la Isla del causante*, mientras que en el caso de Ibiza el singular empleado al final del segundo párrafo revela que la remisión sólo afecta a la residencia habitual, que creo que es lo correcto, pues no existe normativa general que determine “la isla del causante”.

¿Cual es la isla del causante?. Seguramente el legislador pretendió aludir a la isla a la que pertenece el municipio en que tuvo su última residencia habitual el causante. Pero si es así, cabe preguntarse porqué no lo expresó con esa claridad.

Aunque también es factible especular con que la “isla del causante” sea la correspondiente a su lugar de nacimiento en las Baleares, o incluso la correspondiente a su vecindad civil local, ya que alguien con vecindad civil local en Ibiza, por ejemplo, puede fallecer teniendo su residencia habitual en un municipio de Menorca, en cuyo caso serían llamados dicho municipio menorquín por ser el de residencia habitual y el Consell de Ibiza por ser la isla del causante.

En suma, la cuestión de cual es “la isla del causante” queda abierta, y a lo mejor es legalmente resuelta en los próximos treinta años.

3.2.3.-El Consell de Formentera.

El art. 84.3 tercer párrafo, contempla un regla especial de llamamiento cuando el causante haya tenido su última residencia habitual en la isla de Formentera, pues en tal caso es llamado de forma exclusiva el Consell de Formentera, al coincidir el ámbito municipal con el insular.

Con todo, existe una previsión ignorada por el legislador en los casos de las otras tres islas, cual es la ya apuntada antes de que, en razón de la vecindad civil local del causante, no fuera de aplicación a la sucesión el Libro III de la Compilación, sino el Libro I o II por tener aquel vecindad civil local en Mallorca o Menorca.

En tales casos, el precepto establece que el llamamiento conjunto será al Consell de Formentera y al de Mallorca o Menorca, rompiendo -esta vez, sin duda alguna- la estanqueidad de los respectivos ordenamientos, tan celosamente defendida por algunos.