

LA VECINDAD CIVIL COMO PUNTO DE CONEXIÓN ANTE LA CRECIENTE COMPLEJIDAD DEL SISTEMA PLURILEGISLATIVO ESPAÑOL: BALANCE Y PERSPECTIVAS DE FUTURO

The civil neighborhood as a point of connection
to the increasing complexity of the Spanish
plurilegislative system: balance and perspectives
of the future

JUAN JOSÉ ÁLVAREZ RUBIO
Universidad del País Vasco
juanjose.alvarez@ehu.eus

Cómo citar/Citation

Álvarez Rubio, J. J. (2021).

La vecindad civil como punto de conexión ante la creciente
complejidad del sistema plurilegislativo español:
balance y perspectivas de futuro.

Derecho Privado y Constitución, 38, 11-48.

doi:<https://doi.org/10.18042/cepc/dpc.38.01>

(Recepción: 09/11/2020; aceptación tras revisión: 18/02/2021; publicación: 30/06/2021)

Resumen

El ordenamiento jurídico español se ubica en el grupo de los calificados como complejos o plurilegislativos, caracterizado por la convivencia de diversos sistemas legislativos territoriales y por la presencia en su seno de conflictos internos de carácter interregional e interlocal. El análisis de la función que la vecindad civil desempeña como punto de conexión dentro del sistema conflictual interno español suscita el debate acerca de las técnicas normativas que el legislador debe emplear para responder a la creciente complejidad de este sector.

La pluralidad interna es también objeto de creciente atención y regulación normativa en el plano europeo y en el bloque normativo convencional/internacional.

Urge por ello acometer la reforma de este sector de nuestro ordenamiento, teniendo presente una perspectiva basada en la obligada hibridación de tres dimensiones (constitucional, jurídico-privada europea e interna) para poder fundamentar el establecimiento de un conjunto coherente de normas que proporcionen seguridad jurídica al sistema.

Palabras clave

Vecindad civil; derecho interregional; conflictos internos; criterio de conexión; unidad-dualidad de sistemas.

Abstract

The Spanish legal system is located in the group of those classified as complex or multi-legislative, characterized by the coexistence of various territorial legislative systems and by the presence within it of internal conflicts of an interregional and interlocal nature. The analysis of the role that the civil neighborhood plays as a connection point within the Spanish internal conflict system provokes the debate about the normative techniques that the legislator must use to respond to the increasing complexity of this sector.

Internal plurality is also the object of increasing regulatory attention and regulation at the European level and in the conventional / international regulatory block. For this reason, it is urgent to undertake the reform of this sector of our legal system, bearing in mind a perspective based on the obligatory hybridization of three dimensions (constitutional, European legal-private and internal) in order to support the establishment of a coherent set of rules that provide legal security to the system.

Keywords

Civil neighborhood; interregional law; internal conflicts; connection criteria; unity-duality of systems.

SUMARIO

I. CONSIDERACIONES PRELIMINARES. II. PLURALIDAD LEGISLATIVA DEL DERECHO CIVIL ESPAÑOL: SITUACIÓN ACTUAL: 1. Calificación de las técnicas normativas conflictuales. 2. Proyección del debate competencial-conflictual sobre tres realidades normativas autonómicas: País Vasco, Navarra y Aragón: 2.1. *La Ley 5/2015, vía para el desarrollo y modernización del derecho civil vasco*. 2.2. *La Ley 21/2019, de modificación y actualización de la Compilación Navarra*. 2.3. *La Ley 8/2018, de actualización de los derechos históricos de Aragón*. III. CONFLICTOS INTERNOS DE LEYES Y CONFLICTOS NORMATIVOS INTERNACIONALES: UNIDAD O DUALIDAD DE SISTEMAS. IV. CONSIDERACIONES FINALES. BIBLIOGRAFÍA.

I. CONSIDERACIONES PRELIMINARES

El análisis de la vecindad civil como punto de conexión que vertebró el sistema español de derecho interregional, junto al eventual recurso a la utilización de otras posibles técnicas conflictuales normativas y la pretensión de aportar una visión críticamente constructiva vinculada a un balance actualizado de la realidad normativa y jurisprudencial sobre la que ha de sustentarse la solución a los frecuentes y cada vez más complejos conflictos normativos internos derivados de la concurrencia de legislaciones civiles en España constituye la *ratio* última que inspira estas reflexiones.

Su objetivo es aportar argumentos adicionales a favor del impulso de la necesaria labor de revisión normativa del sistema español de derecho interregional. Para ello resulta obligado atender a tres dimensiones o prismas de aproximación: en primer lugar, la perspectiva constitucional; en segundo lugar, la dimensión relativa al DIPr. de la UE y, por último, el ámbito o sector del DIPr. autónomo o interno español.

Son tres bloques normativos cada vez menos estancos entre sí y que interactúan y se interrelacionan con mayor intensidad, por lo que es preciso articular criterios y técnicas de regulación que atiendan esta emergente dimensión normativa conflictual de forma coherente y con criterios de certeza y de seguridad jurídica.

Una acertada enumeración, muy bien fundamentada acerca de las causas que generan el mantenimiento de controversias en la articulación del

sistema español de derecho interregional, su caracterización como no pacífico y la ausencia de contornos previsibles y ciertos puede verse en el estudio de Egusquiza Balmaseda (2018: 49).

Las carencias o lagunas del sistema español de DIPr. en la dimensión de los conflictos normativos internos impiden o al menos dificultan la realización de una correcta aproximación normativa a la creciente complejidad jurídica derivada de nuestra pluralidad interna¹. El legislador interno español debe atender en sus futuros desarrollos normativos a la relevante dimensión jurídico privada y conflictual (interna y europea), de manera que pueda así encauzarse de forma armónica y coherente una acertada respuesta a la demanda de compatibilidad entre sistemas, más necesaria que nunca debido a la referida interacción creciente entre los diversos bloques normativos en presencia.

En realidad, el derecho interregional no es sino un derecho internacional que resuelve los conflictos internos de leyes españolas (Pérez Milla, 2018: 88), una peculiar tipología de conflictos que plantea a su vez toda una serie de problemas específicos, como son todos los derivados de aquellas normas que delimitan unilateralmente su ámbito de aplicación en función de variados criterios particulares. Es la denominada «dimensión interna» del DIPr., que en el caso español se identifica con los supuestos de derecho interregional e interterritorial (Gardeñes Santiago, 2020: 309).

A día de hoy seguimos sin disponer de un verdadero sistema de derecho interregional² y ello proyecta sobre este sector de nuestro ordenamiento jurídico una suma de incerteza e inseguridad jurídica inferida de la recurrente judicialización de tales conflictos normativos competenciales internos. Tal y como ha señalado la profesora Zabalo Escudero (2019: 351), la respuesta requerida más inmediata es la de seguridad jurídica y para ello se necesita una respuesta del legislador estatal, único que tiene competencia para resolver estas situaciones.

Tal y como posteriormente será analizado, y junto a la polémica STC 132/2019, sobre el Libro VI del Código Civil de Cataluña (cuyo análisis supera el objeto de este estudio, pero debe leerse con atención por las derivadas que su proyección sobre el sistema pudiera tener si se consolidara tal orientación), dos últimos supuestos adscritos a esta tendencia pueden apreciarse, por un lado, en la STC 158/2019, dictada con ocasión del recurso de inconstitucio-

¹ En relación a esta cuestión, puede verse, entre otros, Álvarez González (2007: 79-133); Arce Janariz (1987: 58 y ss.) y Font i Segura (2007: 61 y ss.).

² Sobre la necesaria reforma del derecho interregional y la promulgación de una ley especial en este ámbito, véanse, entre otros autores, Borrás Rodríguez (2015: 553-574); Pérez Milla (2010: 615-637).

nalidad 5212-2018 interpuesto frente a ley de las Cortes de Aragón 8/2018, de 28 de junio, de actualización de los derechos históricos de Aragón³.

Un segundo ejemplo, pendiente todavía de pronunciamiento por parte del TC, puede apreciarse en el recurso de inconstitucionalidad 315-2020, promovido por la Abogacía del Estado en nombre y representación del presidente del Gobierno en relación a la Ley Foral 21/2019, de 4 de abril, de modificación y actualización de la Compilación del Derecho Civil Foral de Navarra o Fuero Nuevo, y en cuanto a la redacción que otorga, entre otras, a la Ley 11⁴.

Como es sabido, el art. 149.1.8.^a CE optó por el establecimiento de un sistema estatal uniforme de derecho interregional. Este precepto constitucional ha sido y sigue siendo objeto de interpretación por parte del Tribunal Constitucional con el propósito de establecer los parámetros o criterios hermenéuticos delimitadores de los límites del legislador estatal y de los legisladores autonómicos con competencia en la materia con el fin de poder concretar la configuración adecuada del sistema de solución de los denominados conflictos internos⁵.

En esa dimensión jurídico-privada nuestro sistema de resolución de los conflictos normativos internos pivota, en ausencia de una ley especial de derecho interregional⁶, en torno al tenor del art. 16 del Código Civil⁷. Sus líneas básicas se articulan sobre la base de un principio de remisión a las normas

³ En particular interesa el análisis de la decisión del TC respecto al tenor del art. 7 (condición política de aragonés y natural de Aragón) de la citada ley; la STC dispone que tal precepto es contrario a la reserva del Estado sobre la legislación civil, *ex* art. 149.1.8.^a CE, ya que la vecindad civil es materia de aplicación territorial de las normas jurídicas.

⁴ Norma que, bajo el título de «determinación de la condición civil» establece que «la condición foral de navarro determina el sometimiento al Derecho civil foral de Navarra» para disponer a renglón seguido que «la condición foral se regulará por las normas generales del Estado en materia de vecindad civil, respetando el principio de paridad de ordenamientos».

⁵ Sobre la pluralidad de derechos en el ordenamiento jurídico español, puede verse, entre otros, Arenas García (2011: 51-79).

⁶ Cabe recordar que ya en 1946 el Congreso nacional de Derecho civil celebrado en Zaragoza del 3 al 9 de octubre señaló en su conclusión primera la necesidad de «la promulgación urgente de una ley de carácter general que resuelva los problemas de Derecho interregional que surgen de diferentes regímenes civiles en España», y que tal conclusión fue reiterada, entre otras, en las Jornadas de Derecho Foral celebradas en Jaca del 28 al 31 de agosto de 1976.

⁷ Véase Zabalo Escudero (1995: 1265-1268).

de DIPr. (con matizadas salvedades) y el establecimiento de la vecindad civil como criterio de sujeción personal a los distintos ordenamientos civiles.

Tal punto de conexión, la vecindad civil, constituye el elemento básico para resolver los conflictos de leyes en el ámbito interregional, en cuanto principio general de vinculación y como técnica para determinar la sujeción a un concreto ordenamiento civil (común o especial).

A todos esos factores cabría añadir la circunstancia constatada de que la nota de internacionalidad de un supuesto litigioso en el que se cuestione conflictualmente la selección de la ley aplicable no elimina la pluralidad interna desde el punto de vista del sistema español, debido a que la determinación de cuál de los diferentes derechos civiles españoles deba ser aplicado no es una cuestión que se plantee únicamente en supuestos internos o interregionales sino que surge también, y cada vez con más frecuencia, en los supuestos jurídico privados internacionales o intraeuropeos⁸.

En efecto, tal realidad requiere un profundo análisis que posibilite abordar la necesaria reforma y modernización de nuestro sistema español de los conflictos internos de una manera seria y rigurosa, labor que habrá de realizarse de forma acorde y respetuosa con la articulación de la pluralidad de derechos privados españoles y atendiendo a la creciente incidencia sobre los mismos del derecho europeo⁹.

El debate abierto en relación a la función de la vecindad civil como punto de conexión dentro de nuestro sistema de resolución de los conflictos internos debe tener presente que, como ha señalado Rodríguez Benot (2010: 186 y ss.), la concreción del criterio para determinar el ordenamiento aplicable al estatuto personal ha resultado una cuestión históricamente debatida en DIPr., debido a la existencia de tres opciones de política legislativa: la nacionalidad, el domicilio y la residencia habitual¹⁰.

La reflexión doctrinal acerca de la necesidad y alcance de la reforma de la vigente regulación de la vecindad ha sido brillantemente expuesta por Delgado Echeverría (2018: 65 y ss.), quien, con ocasión del análisis de la Proposición de Ley de las Cortes de Aragón por la que se modifica el Código Civil en relación al estatuto personal y vecindad civil, ha afirmado que la vecindad

⁸ Sobre dicha cuestión, muy acertadamente, véase Font i Segura (2007: 3-5); de igual modo resulta de obligada la lectura el trabajo de Álvarez González (2018: 127-161).

⁹ Sobre la necesaria actualización del sistema de derecho interregional español, véase Garau Juaneda (2011: 95-99).

¹⁰ Conexión que, cabe recordar, opera en nuestro sistema de DIPr. en calidad de conexión subsidiaria general respecto de la nacionalidad cuando la persona de que se trate carezca de nacionalidad o la tenga indeterminada en todas las materias cubiertas por el estatuto personal (art. 10.9 CC).

civil es un «artificio que construyó el legislador español decimonónico sin comprender plenamente lo que hacía, para salir del paso ante una situación de pluralidad de Derechos civiles que no había previsto que perdurara y que no le gustaba, y que en la actualidad la vecindad civil puede seguir realizando con éxito esa función de determinación del Derecho civil aplicable».

Al analizar el alcance y funciones de tal conexión no debe olvidarse que hoy día la función de individualización de una ley territorial española que se realiza desde el derecho interregional no es posible cuando la conexión personal es extranjera, puesto que los extranjeros carecen de vecindad civil. La sustitución de la vecindad civil por cualquier otra conexión afecta a la estructura misma del sistema.

Por ello, la pregunta a responder no es tanto si la vecindad civil puede ser sustituida por otra conexión cuando se trate de un supuesto con elemento de internacional cuanto si el derecho interregional previsto para la solución de conflictos internos es aplicable miméticamente cuando el conflicto sea internacional.

La respuesta, al menos en el ámbito de la UE, es claramente negativa. Por ello, hay que superar tal deficiencia o carencia de la regulación del tráfico jurídico interregional en nuestro sistema. ¿Cuáles podrían ser las alternativas que cabría plantear al legislador estatal para acometer tal reto normativo-conflictual?

El primer paso es analizar la vigente regulación de la vecindad civil y su papel como punto de conexión dentro del sistema español de derecho interregional, conexión que constituye el talón de Aquiles de dicho sistema (Arenas García, 2019-2020: 590 y ss.).

En segundo lugar, cabe pensar que nuestro legislador deberá optar bien por modernizar el vigente capítulo IV del título preliminar del CC, bien por dictar una ley especial sobre los conflictos de leyes internos, o bien, por último, y como tercera posibilidad, podría optar por la incorporación al sistema interno de manera coherente y sistemática de las soluciones contenidas en los convenios internacionales¹¹ ratificados por España y/o en los reglamentos europeos¹².

¹¹ Véanse los arts. 9.4, 9.6 y 9.7 CC modificados por el art. 2.1 de la Ley 26/2015, de 28 de julio. Respecto del art. 9.7 hay que tener cuenta a su vez el art. 15 del Reglamento (CE) 4/2009, sobre competencia, ley aplicable, reconocimiento y ejecución de resoluciones y cooperación en materia de obligaciones de alimentos.

¹² Por ejemplo, el Reino Unido mediante la sección 2(3) de *The Contracts (Applicable Law) Act 1990* extendió la aplicación del Convenio de Roma de 19 de junio de 1980, sobre la ley aplicable a las obligaciones contractuales, a los conflictos internos. Véase el texto de la norma en Plender y Wilderspin (2001: 251 y ss.).

Carece de toda lógica que nuestro legislador español desatienda tal sector¹³ o que reaccione mediante una defectuosa técnica normativa al legislar de forma sesgada o parcial e inconexa mediante el recurso a puntuales reformas de preceptos que han materializado en dicha dimensión interna del sistema la técnica de la «incorporación por referencia»; es decir, interiorizando soluciones previstas en convenios internacionales, tal y como puede apreciarse en la reforma operada en relación a los arts. 9.4, 9.6 y 9.7 CC, modificados mediante la Ley 26/2015, de 28 de julio¹⁴.

En todo caso, y con el fin de aportar coherencia al título preliminar del CC, resultaría adecuado modificar también otros preceptos, como el art. 9.8 CC o los arts. 10.5 CC o el 10.9 CC, que han sido desplazados en su aplicación por normas de conflicto universales contenidas respectivamente en el Reglamento Europeo de sucesiones 650/2012 y en los Reglamentos Roma I y Roma II sobre ley aplicable a las obligaciones contractuales y a las extra-contractuales.

Los esfuerzos del legislador español deberían centrarse en dos grandes ámbitos: por un lado, la mejora técnica de las normas de implementación o aplicación interna de las normas europeas e internacionales y, por otro, se opte o no por la vía de la elaboración de una ley de derecho interregional, debería atenderse a la creciente pluralidad normativa en este ámbito interno y que requiere por ello una regulación adaptada a esa nueva realidad.

II. PLURALIDAD LEGISLATIVA DEL DERECHO CIVIL ESPAÑOL: SITUACIÓN ACTUAL

En atención al grado de uniformidad de sus normas, los diferentes ordenamientos estatales pueden ser encuadrados en dos grandes grupos: simples o unitarios (que poseen un único sistema de fuentes de producción jurídica) y complejos, caracterizados por la coexistencia dentro del mismo

¹³ Sobre el particular véase Parra Rodríguez (2013: 655), aludiendo a que la solución normativa vigente debe ser modificada para adaptarse a las nuevas necesidades presentes en la sociedad plurilegislativa española.

¹⁴ BOE de 29 de julio, y en cuya exposición de motivos se subraya que se reforman las normas de DIPr., en concreto los apartados 4, 6 y 7 del art. 9, «normas de conflicto relativas a la ley aplicable a la filiación, a la protección de menores y mayores y a las obligaciones de alimentos. Estas modificaciones responden, por un lado, a la incorporación de normas comunitarias o internacionales y adaptaciones terminológicas a las mismas y, por otro, a mejoras técnicas en la determinación de los supuestos de hecho o de los puntos de conexión y su precisión temporal».

territorio estatal de diversos sistemas jurídicos que poseen su propio ámbito de vigencia, espacial o temporal¹⁵.

Nuestro sistema jurídico español se ubica en este segundo grupo, el de los calificados como ordenamientos complejos o plurilegislativos¹⁶; por ello, y ante la existencia en su seno de conflictos internos de carácter interregional e interlocal, es preciso articular una serie de técnicas normativo-conflictuales que den respuesta satisfactoria a los mismos¹⁷.

En el caso de nuestro sistema jurídico español, tales conflictos internos presentan la nota de interterritorialidad¹⁸, resultante de ordenamientos que poseen un determinado ámbito de vigencia espacial y que no viene acompañada de una pluralidad de organizaciones judiciales.

La CE constituye la regla base sobre la que se articula este primer nivel, que atiende a supuestos del llamado tráfico jurídico interregional y cuya delimitación *ratione materiae* revela su concreto ámbito sustantivo o material, centrado clásicamente en específicos sectores del derecho de familia (básicamente, matrimonio y sucesiones), y solo en la vertiente de ley aplicable. Un muy acertado análisis acerca de los principios constitucionales ínsitos en el título competencial puede verse en la reflexión de la profesora Cuartero Rubio (2020: 56-61).

Junto a la que cabría calificar como *dimensión tradicional* de los conflictos internos se añaden en la actualidad dos circunstancias relevantes: por un lado, cabe citar su importante extensión o crecimiento orgánico, fruto del tenor del art. 149.1.8ª CE, al aludir a la competencia de los respectivos legisladores autonómicos donde existan Derechos civiles especiales para proceder a la «conservación, modificación y desarrollo»¹⁹ de las instituciones jurídico privadas reguladas en sus respectivos ordenamientos civiles internos.

Por otro, debe hacerse referencia (aunque supera el objeto de estudio de estas reflexiones) a la dimensión normativa interna que podría quedar

¹⁵ Sobre las diferentes causas que generan el fenómeno de Estados plurilegislativos, véase Borrás Rodríguez (1994: 145-368).

¹⁶ Sobre el particular, véase Zabalo Escudero (2013: 899).

¹⁷ Sobre dicha realidad jurídica, véanse, entre otros, Iriarte Ángel (2007: 133-163); Álvarez Rubio (1995: 15-35).

¹⁸ Frente a esta modalidad interterritorial cabe aludir a los denominados conflictos interpersonales, suscitados entre ordenamientos cuyo ámbito de vigencia dentro de un Estado es exclusivamente personal, por ser de aplicación a los componentes de las distintas comunidades étnicas o religiosas que lo integran. Sobre los problemas conflictuales que plantean los denominados sistemas jurídicos complejos, véanse, entre otros, Arminjon (1949: 79 y ss.); Graveson (1974: 195 y ss.).

¹⁹ Sobre el particular, véase Egusquiza Balmaseda (2018: 47-78).

englobada en la categoría de un nuevo *derecho público económico* elaborado por los respectivos legisladores autonómicos y que introduce un factor añadido de complejidad al sistema.

La relevancia de los preceptos constitucionales en la configuración del sistema viene dada por su primacía y la directa operatividad que despliegan sobre la delimitación o distribución competencial entre el Estado y las CC. AA. en materia de legislación civil (art. 149.1.8ª CE), al contener el marco en el que se desarrolla la pluralidad legislativa en materia civil dentro del ordenamiento jurídico español, sobre el que se articula la unidad del sistema de soluciones a los conflictos internos y los límites a tal competencia estatal.

Los presupuestos generales del sistema español de derecho interregional²⁰ giran sobre la base de las opciones interpretativas y la gradación de problemas que plantea la compleja regla de distribución competencial contenida en el art. 149.1.8ª CE; los principios que configuran estructuralmente el derecho interregional tienen que ver con la particular configuración del sistema pluri-legislativo (Font i Segura, 2019-2020: 633-637.).

Por ello, el estudio de la solución arbitrada en el ordenamiento español para solventar los conflictos internos planteados por la pluralidad de ordenamientos jurídicos coexistentes deberá atender a dos presupuestos fundamentales: en primer lugar, la vertiente o perspectiva histórica, clave para interpretar las cláusulas del art. 149.1.8ª CE.

Indagar en la dimensión histórica que subyace tras toda institución jurídica permite verificar en qué medida el legislador, estatal o autonómico, parte de elementos de solución y raíz histórica y construye soluciones que tratan de adecuarse a aquella. Esta perspectiva es imprescindible para interpretar la cláusula del art. 149.1.8ª CE, en la que, tal y como estableció la STC 88/1993, se introduce una garantía de la foralidad civil a través de la autonomía política de las CC. AA.

En este contexto, resultó ya muy relevante la interpretación realizada en la STC 88/1993 (FJ 1 b) y que vino a establecer dicha garantía al señalar que:

El citado precepto constitucional, tras atribuir al Estado competencia exclusiva sobre la «legislación civil», introduce una garantía de la foralidad civil a través de la autonomía política, garantía que no se cifra en la intangibilidad o suprallegalidad de los Derechos civiles especiales o forales, sino en la previsión de que los Estatutos de las Comunidades Autónomas en cuyo territorio aquéllos rigieran a la entrada en vigor de la Constitución puedan atribuir a dichas Comunidades competencia para su conservación, modificación y desarrollo.

²⁰ Al respecto, Borrás Rodríguez (1999: 71-91).

En idénticos términos se posicionó el propio TC en la sentencia 156/1993 (FJ 1).

Como es conocido, tal precepto constitucional ha dado lugar a divergentes interpretaciones; su compleja estructura queda compuesta por una regla general, una excepción a dicha regla general y finalmente algunas excepciones de la excepción; tal estructura genera un nivel tal de complejidad que ha demandado y sigue demandando una interpretación y concreción exhaustiva sobre todos y cada uno de sus términos, tales como la expresión «allí donde existan» en referencia a los derechos civiles forales o especiales²¹, o la delimitación del alcance de la noción de *desarrollo* de tales derechos²², o la concreción, alcance y límites de la posición de *paridad* o *igualdad* entre los derechos civiles forales, y entre estos y el derecho común²³, entre otros.

Prueba reciente del complejo debate jurídico que subyace tras los términos del precepto constitucional citado es la antes citada STC132/2019, sobre el Libro VI del Código Civil de Cataluña. En ella el TC se desvía en algún sentido de su doctrina tradicional y parece optar por una expansión del derecho civil autonómico, tal y como ha señalado Álvarez González (2020: 313 y ss.), aunque la proyección de su contenido sobre la configuración futura del pluralismo jurídico civil en España es, a juicio de tal autor, incierta. La sentencia es un exponente más de la complejidad derivada del carácter

²¹ Sobre la interpretación de dicho término cabe tener presente, entre otras, la STC 121/1992. En su FJ 1 señala que: «[...] el amplio enunciado de esta última salvedad (“Derechos civiles forales o especiales”) permite entender que su remisión alcanza no sólo a aquellos Derechos civiles especiales que habían sido objeto de compilación al tiempo de la entrada en vigor de la Constitución, sino también a normas civiles de ámbito regional o local y de formación consuetudinaria preexistentes a la Constitución [...]».

²² STC 88/1993.

²³ STC 226/1993 (FJ 2), conforme al cual: «[...] la Constitución —su art. 149.1.8, específicamente— viene sólo a posibilitar una posición de paridad, si así quiere decirse, entre los Derechos especiales o forales, y entre ellos y el Derecho Civil general o común, por vía de la atribución en exclusiva al Estado de la competencia sobre las “normas para resolver los conflictos de leyes”, competencia que en principio asegura —como hemos dicho en la reciente STC 156/1993— “un igual ámbito de aplicación de todos los ordenamientos civiles” (fundamento jurídico 3.º). Tan sólo en estos términos, y con las reservas dichas y las salvedades que se harán, cabría hablar de paridad entre ordenamientos civiles, paridad resultante, en definitiva, de la uniformidad de régimen en materia de Derecho interregional privado que la Constitución inequívocamente dispuso».

dinámico y asimétrico que caracteriza a la plurilegislación civil (Arenas García, 2019-2020: 640 y ss.).

Una vez más el criterio de conexión o conexidad y su interpretación juega un papel relevante, tal y como ya se ha señalado en relación a la STC132/2019 en el comentario realizado por el profesor Font i Segura (2020: 321 y ss.): la indefinición del constituyente, que ha dejado en manos del TC una decisión de naturaleza híbrida, de carácter político-jurídico. El excelente estudio realizado por la profesora Asua González (2020: 239-246) sobre la conexión (o conexidad) como criterio para determinar el ámbito competencial autonómico en materia de legislación civil muestra sus coordenadas materiales y temporales, por un lado, y por otro demuestra cómo el gran problema radica en las distintas miradas acerca de la intensidad de la misma.

En todo caso, cabe recordar que el art. 149.1.8ª CE garantiza el desarrollo orgánico de derechos civiles especiales y establece, por otro lado, los ámbitos de competencia legislativa estatal y de las comunidades autónomas, optando por un sistema uniforme en la dimensión conflictual de nuestro sistema de derecho civil interregional²⁴.

En este sentido, y sobre tal calificación como uniforme del sistema de derecho civil interregional, puede observarse la interpretación realizada en la STC 156/1993 (FJ 3) al indicar que:

Hemos de partir de la firme premisa de que la Constitución reserva a la exclusiva competencia del Estado la adopción de las «normas para resolver los conflictos de leyes» [...] atribución competencial esta cuyos contornos o límites no es preciso definir ahora de manera acabada, porque no hay duda alguna de que se integra en todo caso en ella la adopción de las normas de conflicto y la definición de cada uno de sus elementos, entre los que se cuenta, y con la mayor relevancia, la determinación de los puntos de conexión que lleven a la aplicación, en supuestos de tráfico jurídico interregional, de uno de los ordenamientos civiles que coexisten en España. La Norma Fundamental —siguiendo en esto el precedente del art. 15.1.º de la Constitución republicana (RCL 1931\1645)— optó, inequívocamente, por un sistema estatal y, por tanto, uniforme de Derecho civil interregional y excluyó, en la misma medida, que pudieran las Comunidades Autónomas establecer regímenes peculiares para la resolución de los conflictos de leyes, ya por la vía de articular puntos de conexión diversos a los dispuestos en la legislación general ya, en otra hipótesis, por medio de la redefinición, alteración o manipulación de tales puntos de conexión. Esta es, en definitiva, una materia enteramente sustraída por el art. 149.1.8ª a la acción normativa de las Comunidades Autónomas y atribuida «en todo caso» a la legislación del Estado.

²⁴ Véase Iriarte Ángel (2009: 55-93).

1. CALIFICACIÓN DE LAS TÉCNICAS NORMATIVAS CONFLICTUALES

El tenor literal del art. 149.1.8ª CE, al atribuir competencia exclusiva al Estado en la materia reseñada, plantea un nuevo debate interpretativo en torno a qué técnicas de reglamentación deben entenderse comprendidas dentro de la expresión «normas para resolver los conflictos de leyes». La reserva competencial estatal para dictar reglas de resolución de los conflictos de leyes interregionales deriva de la necesidad de garantizar una aplicación armónica, uniforme e igualitaria de los distintos derechos civiles que coexisten en España y la comprensión de tal reserva debe entenderse en dicho contexto.

En particular, el debate se plantea en torno a la extensión de la competencia autonómica para determinar el ámbito de vigencia espacial y personal de su derecho civil foral o especial y la posibilidad o no de acogerse, para su fijación, a otras técnicas normativas diferentes de la norma de conflicto, estableciendo normas materiales especiales para el tráfico interregional.

Una primera interpretación respecto al alcance de la técnica normativa contemplada en el art. 149.1.8ª CE permitiría sostener que esta es exclusivamente la norma de conflicto, de forma que las CC. AA. podrían reglamentar tal ámbito personal o territorial de su legislación foral o especial acudiendo a otras técnicas normativas, o al menos sostener que no debe olvidarse el respeto a los principios que inspiran las instituciones reguladas en los diversas legislaciones forales o especiales, de forma que estas no queden desnaturalizadas.

Tal orientación interpretativa implica que si el legislador autonómico careciera de competencia para legislar sobre tales conflictos internos producidos en el seno de su territorio no existiría vía alguna para tratar de remediar situaciones conflictivas derivadas de tal diversidad legislativa y que históricamente han generado la necesidad de aportar una solución frente a la inseguridad jurídica generada ante la ausencia de regulación normativa.

Frente a tal potencial línea interpretativa cabe sostener que la necesidad de delimitar el ámbito de vigencia, es decir, el territorio en que rige una norma autonómica, no debería considerarse contrario al entramado competencial sentado en la CE: dicho territorio será el de la propia comunidad autónoma en cuanto límite máximo, pero cabe que tal legislación civil foral no se aplique en todo su territorio, como sucede, entre otros supuestos, en el caso del derecho civil vasco. Por ello, debe admitirse la competencia autonómica para fijar tal ámbito de forma que, caso de ser empleada de forma compatible con las previsiones constitucionales, pueda atender a tal dimensión conflictual interlocal.

¿Qué alcance interpretativo debe darse a tal competencia exclusiva estatal? El criterio de unidad competencial a la hora de abordar posibles extralimitaciones competenciales por parte de los respectivos legisladores autonómicos ha sido ya abordado en numerosas sentencias por parte del TC.

El análisis de la jurisprudencia del TC, y, en particular, entre otras, las SSTC 48/1988, 86/1989, 150/1990, 72/1983, 44/1984 y 165/1985 permiten afirmar que en realidad existe un control de constitucionalidad de la norma o del acto autonómico en el plano del ámbito espacial de aplicación y en el de su eficacia en el espacio; a su vez cabría distinguir entre los conflictos generados entre legislación estatal y la legislación autonómica frente a los derivados de divergencias de dos o más legisladores de las distintas comunidades autónomas, que al adoptar criterios de conexión de los supuestos con el territorio puedan determinar la presencia de un conflicto de leyes positivo o negativo, cuestión todavía no planteada ante los órganos jurisdiccionales, pero que permite argumentar de nuevo acerca de la necesidad de elaborar un sistema estatal de soluciones para tales conflictos de leyes.

El propio TC ha formulado una clara doctrina sobre la incidencia del principio de territorialidad y la obligada sujeción del ejercicio de sus respectivas competencias por parte del Estado y de las CC. AA. a los principios constitucionales, y así, en sentencias como la STC 37/1981, o la STC 48/1998, estableció que el ámbito de la competencia autonómica viene dado por el principio de territorialidad, sin perjuicio de las posibles consecuencias extraterritoriales que *de facto* pudieran derivarse de las decisiones adoptadas en el ejercicio de tales competencias autonómicas.

En particular, la STC 93/2013 abordó de nuevo la cuestión interpretativa surgida en torno a la inclusión o no de otras técnicas normativas por parte del legislador autonómico para delimitar el ámbito de aplicación de su legislación, y en su caso cuáles podrían ser compatibles con el concepto empleado en el texto constitucional al aludir a «normas para resolver los conflictos de leyes»²⁵.

El FJ 3 de tal STC 93/2013 señala que:

Conforme a la doctrina expuesta, la adopción de normas unilaterales o de extensión delimitadoras de los respectivos ámbitos de aplicación espacial y personal de la norma en tanto que técnica de solución de conflictos de leyes es, por tanto, una tarea que, en principio, resulta vedada a la actuación del legislador autonómico.

En este ámbito, cobra especial interés la construcción dogmática elaborada por parte del profesor y magistrado del TC Julio D. González Campos²⁶: tras

²⁵ Sobre el particular, véase Zabalo Escudero (2016: 56 y ss.); igualmente resulta de interés el análisis de Iriarte Ángel (2013: 169-183).

²⁶ González Campos (1984: 171-172). No obstante, y pese a que tal interpretación es defendible desde el objetivo o *ratio* de garantizar una adecuada convivencia entre ordenamientos, sobre todo cuando estemos ante normas destinadas a resolver conflictos interlocales que se materialicen y agoten sus efectos en el seno de una concreta

centrarse en una vertiente formal del sistema (extraída de la interpretación del tenor literal del texto constitucional), consideró que no vulneraría el art. 149.1.8ª CE el hecho de admitir que, siempre que la misma naturaleza de una institución foral lo justifique y de acuerdo con la tradición histórica de ese ordenamiento, pueda el legislador de una comunidad autónoma determinar el ámbito de aplicación espacial del propio derecho material, foral o especial, a la par que modifica o desarrolla material o sustantivamente este.

La tesis sostenida por González Campos vendría a defender que, en realidad, la norma dictada por el legislador autonómico no pretende solucionar conflictos interregionales en sentido estricto, sino los propios conflictos internos que en el seno de una comunidad autónoma pudieran producirse ante la diversidad legislativa apuntada.

En efecto, desde un punto de vista dogmático podría optarse, bien por configurar una categoría de normas de derecho interlocal (que proyecta su operatividad sobre el territorio de la comunidad autónoma), o en segundo lugar, y sin crear formalmente dicha categoría, estimar que tales normas vienen caracterizadas en realidad por contener una conexión implícita a través de una directa vinculación con el territorio interno de la comunidad, atendiendo a supuestos conflictivos localizados *ad intra*, dentro del mismo territorio autonómico.

Retomando el análisis de la citada STC 93/2013, en su FJ 6 subraya que la ausencia en la legislación estatal de una regla específica al respecto no autoriza al legislador foral para invadir una materia que, conforme a la Constitución y a la propia LORAFNA, se halla reservada al Estado, pues ello sería contrario al orden constitucional de distribución de competencias y al carácter indisponible de las mismas, pues es evidente que las competencias no decaen por el hecho de no haber sido ejercitadas.

Junto a tal afirmación, cabe subrayar una interesante dimensión terminológica centrada en la unilateralidad y que realza el interés de la decisión del TC, al emplear en la cita sentencia una denominación conflictual clásica (la relativa a «normas de extensión») para referirse al art. 2.3 de la ley foral navarra 6/2000, para la igualdad de las parejas estables, por considerarla

comunidad autónoma, el propio profesor González Campos manifestó que el Tribunal Constitucional «al afirmar que ésta es, en definitiva, una materia enteramente sustraída por el artículo 149.1.8 CE a la acción normativa de las Comunidades Autónomas excluye la posibilidad, defendida por la doctrina, de que las Comunidades Autónomas, tras la Constitución, pudieran delimitar unilateralmente el ámbito de aplicación de algunas instituciones de su derecho civil propio, como habían hecho algunas Compilaciones».

«técnica de solución de conflictos de leyes». Así puede apreciarse en el tenor del mencionado FJ 6, al señalar que:

Conforme a la doctrina expuesta, la adopción de normas unilaterales o de extensión delimitadoras de los respectivos ámbitos de aplicación espacial y personal de la norma en tanto que técnica de solución de conflictos de leyes, es, por tanto, una tarea que, en principio, resulta vedada a la actuación del legislador autonómico. Quiere ello decir que, en este caso, es al legislador foral a quien corresponde determinar el ámbito de aplicación de las normas que aprueba si bien tal labor no puede ser realizada al margen del principio de territorialidad que limita las normas autonómicas. El propio art. 43 LORAFNA expresa esta idea cuando afirma que «[t]odas las facultades y competencias correspondientes a Navarra se entienden referidas a su propio territorio, sin perjuicio de la eficacia personal que, en los supuestos previstos en los Convenios para materias fiscales entre Navarra y el Estado o en la legislación estatal, puedan tener las normas dictadas por las Instituciones Forales», pues enuncia un principio general —la eficacia territorial de todas las normas forales— y excepciona del mismo, restringiendo de ese modo las previsiones relativas a la eficacia personal de las normas forales, las decisiones relativas al ámbito fiscal derivado del régimen de Convenio económico con el Estado, así como a lo específicamente dispuesto por el legislador estatal.

Sin embargo, es patente que el art. 2.3 de la Ley Foral 6/2000 se aparta de esta doctrina, pues, al establecer su aplicación al supuesto en que uno de los dos miembros de la pareja estable tenga vecindad civil navarra, determina el ámbito personal de aplicación de una norma integrada en el ordenamiento navarro y dispone unilateralmente, por tanto, la eventual aplicación de la normativa de la Comunidad Foral al miembro de la pareja que no tenga la vecindad civil antes citada. Al definirse el ámbito de aplicación de la Ley Foral 6/2000 en función de la ley personal de uno de los miembros de la pareja estable se contiene así una norma de solución de conflicto con otras leyes (aplicación de la Ley Foral 6/2000 en función del criterio de la vecindad civil foral de uno de los miembros de la pareja estable) que expresa la preferencia por el propio ordenamiento foral, cuando la competencia de dictar normas para resolver los conflictos de leyes se halla reservada al Estado con carácter exclusivo por el art. 149.1.8 CE, según hemos ya señalado.

De este modo, y en relación al problema de la validez constitucional de esta norma, el TC elude proporcionar una doctrina clarificadora contundente y solventa la controvertida y recurrente cuestión reiterando la doctrina jurisprudencial iniciada ya en 1983 (STC 72/1983), con antecedentes incluso ya en la STC de 16 de noviembre de 1981.

El TC reproduce, en efecto, su doctrina tradicional, pero termina ofreciendo argumentalmente una cierta apertura hermenéutica, al reconocer la potestad del legislador autonómico para delimitar de forma unilateral

(y siempre territorialmente) el ámbito de aplicación de una normativa autonómica. De hecho, en la STC 156/1993 ya se estableció un mecanismo de habilitación que permite al legislador autonómico su delimitación unilateral extraterritorial en función de los criterios establecidos por el derecho interregional.

El TC (FJ 6) lo afirma del siguiente modo:

Quiere ello decir que, en este caso, es al legislador foral a quien corresponde determinar el ámbito de aplicación de las normas que aprueba, si bien tal labor no puede ser realizada al margen del principio de territorialidad que limita las normas autonómicas.

Tal afirmación posibilita dar coherencia a ambas afirmaciones del TC, que, en principio, pudieran parecer contradictorias desde una perspectiva competencial, cuando alude, por un lado, a la competencia autonómica para determinar el ámbito de aplicación normativa y, por otro, a la competencia estatal en materia de conflictos de leyes.

2. PROYECCIÓN DEL DEBATE COMPETENCIAL-CONFLICTUAL SOBRE TRES REALIDADES NORMATIVAS AUTONÓMICAS: PAÍS VASCO, NAVARRA Y ARAGÓN

El contraste y la proyección de las anteriores reflexiones sobre tres supuestos normativos autonómicos concretos (País Vasco, Navarra y Aragón) permiten apreciar la complejidad de este debate.

Con arreglo a la tesis antes expuesta, la exclusividad competencial estatal sobre los conflictos de leyes no quedaría afectada cuando la comunidad autónoma delimite unilateralmente el ámbito de aplicación de su legislación sobre una materia competencial concreta, siempre que se respete el principio de territorialidad.

En definitiva, se afirma constitucionalmente la competencia autonómica para la determinación (territorial) del ámbito (competencial) de aplicación de la norma (dimensión interlocal, *ad intra*) y, en cambio, si la norma despliega una función conflictual efectiva *ad extra* (solución de conflictos internos de leyes dentro del sistema interregional), la norma deberá ser de fuente estatal. Para esta clasificación es clave el control de territorialidad o extraterritorialidad que identifica el alcance (y la constitucionalidad o no) de tal norma unilateral autonómica.

De esta forma, los fundamentos basados en la neutralidad de las respuestas interlocales sí que habilitarían al legislador autonómico para reiterar las soluciones interregionales al poder calificarse como un ejercicio

competencial conflictual derivado del principal, que corresponde al Estado. Es decir, la clave para hacer operativa una habilitación competencial directa del legislador autonómico (que derivaría de la materia civil y no de la conflictual) vuelve a ser la perspectiva competencial, de modo que la competencia territorial se erige como el límite donde no cabe la intromisión de la competencia conflictual del Estado.

En definitiva, será la ausencia de extraterritorialidad de estos problemas interlocales la que los aleje de la noción de conflictos de leyes y los enmarque como cuestiones relativas al ejercicio de la competencia para determinar el ámbito de aplicación (territorial), tal y como sucede, por ejemplo, en el caso del derecho civil vasco con el art. 9.1 de la Ley 5/2015, tal y como a continuación será analizado.

2.1. La Ley 5/2015, vía para el desarrollo y modernización del derecho civil vasco

En la comunidad autónoma del País Vasco la dimensión de los denominados conflictos locales adquiere una singularidad competencial plasmada en el tenor del art. 10.5 del Estatuto de Autonomía del País Vasco, que alude expresamente a la competencia del legislador autonómico para la conservación, modificación y desarrollo del Derecho Civil Foral y especial, escrito o consuetudinario, propio de los Territorios Históricos que integran el País Vasco *y la fijación del ámbito territorial de su vigencia*.

El precedente histórico que justifica y motiva la regulación de los conflictos interlocales dentro de la comunidad autónoma del País Vasco se plasmó ya en la Ley 3/1992, de 1 de julio. Dichos conflictos interlocales subsisten en la Ley 5/2015, de 25 de junio, de Derecho Civil Vasco, que remite para la resolución de los mismos a la vecindad civil vasca y a lo establecido en las normas de carácter general dictadas por el Estado, atendiendo a la naturaleza de las instituciones (art. 9.2 LDCV), en clara alusión al carácter territorial de la troncalidad.

Las normas previstas en la Ley 5/2015 atienden a un objetivo claramente delimitado en la norma: resolver los conflictos que puedan producirse como consecuencia de la diversidad de regímenes jurídico-civiles existentes *ad intra*, en el territorio del propio País Vasco. El legislador vasco respeta la aplicación de la vecindad civil como punto de conexión para resolver los conflictos internos y proyecta la operatividad de esta conexión a la dimensión local mediante la articulación del mecanismo de las subvecindades civiles de cada uno de los tres territorios históricos.

La base que justifica tal regulación radica en el hecho de que en el País Vasco existen normas que rigen en la totalidad de su territorio y normas que

rigen solo en una parte de él. En materia sucesoria, por ejemplo, si el causante posee la vecindad civil vasca las disposiciones aplicables en materia sucesoria serán las contenidas en la Ley de Derecho Civil Vasco, ya sean las que rigen en todo el territorio vasco o las que rigen solo en una parte de él (como ocurre con la vizcaína, con la alavesa del valle de Ayala o con la ordenación sucesoria del caserío guipuzcoano), lo que se determinará aplicando lo establecido en el art. 9 de la ley.

Todo el elenco de pronunciamientos del TC antes citado no han llegado a resolver de forma clara una cuestión troncal o clave desde la perspectiva de la normativa aprobada por el legislador vasco y que subyace tras la redacción de varios de los preceptos de la nueva Ley 5/2015, concretada en dilucidar si el alcance material de la competencia exclusiva conferida al Estado para dictar normas para resolver los conflictos de leyes abarca igualmente o no aquellas normas orientadas a resolver los conflictos de naturaleza interlocal o intercomarcal (aquellos que surgen entre subordenamientos de ámbito local o comarcal pertenecientes a una misma comunidad autónoma, como ocurre en el caso del País Vasco).

Cabe anticipar que solo si se admite que, en atención al ámbito interlocal, y en el marco o contexto territorial interno en que se sitúan los conflictos que la norma pretende resolver (en una proyección *ad intra* del sistema), la comunidad autónoma del País Vasco tiene competencia para dar respuesta legislativa a los mismos, cabrá validar desde un punto de vista competencial la regulación contenida en la nueva ley, que en este extremo aparece como la necesaria respuesta a una laguna del sistema español de derecho interregional y a una necesidad sentida de modo acuciante en el ámbito del País Vasco, al estimarse que de otro modo se vaciarían de contenido o se desnaturalicen tales instituciones forales.

Tal y como destacó el Dictamen del Consejo de Estado 1537/92²⁷ (pp. 28 y ss.):

El eventual desajuste con el sistema competencial previsto en la CE podría concretarse en la extensión de la competencia autonómica para la conservación, modificación y desarrollo de los Derechos forales o especiales «allí donde existan», que debe ceñirse al concreto ámbito territorial en que tuviese vigencia el Derecho foral en el momento de aprobarse la CE. Frente a ello, cabe argumentar, que sólo admitiendo que la CC.AA. del País Vasco tiene competencia para fijar, dentro de su territorio, el límite espacial de vigencia del Derecho foral podrá desplegar todos sus efectos el último inciso del art. 10.5 EAPV.

²⁷ Consejo de Estado. *Recopilación de doctrina legal*, 1993, pp. 66-92.

El señalado dictamen añade así un escalón más al ámbito del derecho interregional (pp. 56 y ss.). Por ello, considera: 1) Que tales normas resultan necesarias para la aplicación del propio derecho civil especial, y 2) Que presuponen el régimen general común, al no incorporar modificación alguna frente a lo dispuesto en la legislación civil general (argumento discutible, ya que una eventual modificación de la legislación general o común introduciría un nuevo elemento de complejidad en el reparto competencial).

La construcción realizada vendría a defender que, en realidad, la norma dictada por el legislador autonómico no pretende solucionar conflictos interregionales en sentido estricto, sino los propios conflictos internos que, en el seno de la comunidad autónoma del País Vasco pudieran producirse ante la diversidad legislativa apuntada, y con el sustrato histórico ya analizado.

¿Existen argumentos para sostener de forma argumentada y fundada que las CC. AA. en las que pervive un pluralismo interno autonómico, como es el caso del País Vasco, tienen competencia para dictar las normas necesarias para resolver los conflictos de leyes intracomunitarios (o interlocales, como se prefiera) producidos dentro de los límites de su propio ámbito territorial²⁸?

La argumentación fundamental en la que cabe sustentar la respuesta favorable a tal interpretación se asienta en la idea motor de que tales normas son imprescindibles o necesarias para la propia aplicación del derecho civil especial y que presuponen el régimen común, es decir, no alteran, no interfieren y no generan un punto de conexión novedoso que altere tal exigencia de unidad de solución de los conflictos internos en el nivel interregional²⁹.

²⁸ Cuestión que fue analizada y respondida de forma positiva, entre otros, por Delgado Echeverría (1993: 166) y Arenas García (1997: 110-111).

²⁹ De ahí que convivan pacíficamente en el ordenamiento jurídico español y no se haya cuestionado su constitucionalidad, previsiones como la del mencionado precepto de la *ley vasca* 5/2015, conforme al cual:

«Artículo 10. Ámbito de aplicación personal. 1. El Derecho civil de la Comunidad Autónoma del País Vasco se aplica a todas aquellas personas que tengan vecindad civil vasca. 2. La vecindad civil vasca o la vecindad civil local cuando sea preciso aplicarla, se adquieren, se conservan y se pierden conforme a las normas contenidas en el Código Civil, sin perjuicio del principio de territorialidad en materia de bienes troncales. 3. Las normas de Derecho civil de esta ley que rigen con carácter especial en el territorio histórico de Bizkaia y en los términos municipales alaveses de Aramaio y Llodio se aplicarán a quienes tengan vecindad civil local, aforada o no, en dichos territorios». De igual modo cabe citar, en relación al *Código Civil de Cataluña*, la previsión contenida en su art. 111-3: «Territorialidad. 1. El derecho civil de Cataluña tiene eficacia territorial, sin perjuicio de las excepciones que puedan establecerse en cada materia y de las situaciones que deban regirse por el estatuto personal u otras normas de

¿Respetar el nuevo art. 9 de la Ley 5/2015 el plano competencial previsto en el art. 149.1.8 CE? Cabe afirmar que sí, por los siguientes motivos: porque deriva de la competencia fijada en el propio bloque de constitucionalidad (art. 10.5 EAPV) a favor del Parlamento Vasco para delimitar el ámbito territorial de vigencia de la ley civil vasca, porque dicho Parlamento tiene competencia para dictar las normas llamadas a resolver los conflictos interlocales que se susciten en el seno del País Vasco y porque los demás conflictos de leyes interregionales que pudieran existir se resolverán de acuerdo con las normas dictadas por el Estado.

2.2. La Ley 21/2019, de modificación y actualización de la Compilación Navarra

Un segundo ejemplo normativo (pendiente en este caso de pronunciamiento por parte del TC, tras la interposición de recurso de inconstitucionalidad 315-2020 promovido por la Abogacía del Estado en nombre y representación del presidente del Gobierno) que permite apreciar la complejidad de la controversia doctrinal vinculada a la concreción de los límites del legislador autonómico en el marco del ejercicio de las competencias contempladas en la norma del art 149.1.8ª CE, puede apreciarse en el tenor de la Ley Foral 21/2019, de 4 de abril, de modificación y actualización de la Compilación del Derecho Civil Foral de Navarra o Fuero Nuevo.

En particular interesa valorar el contenido de la Ley 11, conforme a cuyo tenor, y bajo el título de «determinación de la condición civil», establece que «la condición foral de navarro determina el sometimiento al Derecho civil foral de Navarra» para disponer a renglón seguido que «la condición foral se regulará por las normas generales del Estado en materia de vecindad civil, respetando el principio de paridad de ordenamientos».

extraterritorialidad. 2. Lo establecido por el apartado 1 se aplica también al derecho local, escrito o consuetudinario, propio de algunos territorios o poblaciones, en la medida en que la ley remita al mismo. 3. Las personas extranjeras que adquieran la nacionalidad española quedan sometidas al derecho civil catalán mientras mantengan la vecindad administrativa en Cataluña, salvo que manifiesten su voluntad en contra. 4. La vecindad local es determinada por las normas que rigen la vecindad civil». Y, por último, cabría citar el art. 4 de la Ley 2/2006, de 14 de junio, de Derecho Civil de Galicia, con arreglo al cual: «1. La sujeción al derecho civil de Galicia se determinará por la vecindad civil, con arreglo a lo dispuesto en el derecho civil común. 2. Los gallegos que residan fuera de Galicia tendrán derecho a mantener la vecindad civil gallega con arreglo a lo dispuesto en el derecho civil común y, en consecuencia, podrán seguir sujetos al derecho civil de Galicia».

Cabría fundamentar la validez constitucional de tal norma ahora recurrida ante el TC en el hecho de que la misma deriva a su vez directamente de lo dispuesto en el art. 5.3 de la LORAFNA, cuyo texto contiene una directa remisión legislativa, al establecer que «la adquisición, conservación, pérdida y recuperación de la condición civil foral de navarro se regirá por lo establecido en la Compilación del Derecho Civil Foral o Fuero nuevo de Navarra».

En el caso de la Comunidad Foral de Navarra se parte de una regulación preconstitucional relativa la «condición civil de navarro», un término original y propio con el que se aludía en realidad a la noción de la vecindad civil. La Compilación de 1973 ya disponía en sus leyes 11 a 16 un régimen específico y mucho más extenso del ahora vigente y que precisamente fue objeto de reforma para adecuarlo a la doctrina del TC.

Desde los parámetros más estrictos de la garantía de la foralidad, esto supone la competencia legislativa de Navarra sobre la «condición civil de navarro» *ex* art. 149.1.8^a CE, en tanto no invada la segunda reserva del precepto constitucional relativo a las «normas sobre conflicto de leyes»; como antes ha sido indicado, no es cierto que esta excluya toda referencia o previsión relativa a la vecindad civil, sino que fija y limita el alcance o extensión de su función conflictual en tal dimensión *ad intra*, de forma que la eventual previsión normativa contenida en una ley autonómica no podrá variar las reglas conflictuales que dimanen de los arts. 14, 15 y 16 del CC.

¿Vulnera la nueva norma navarra tal reserva competencial del Estado prevista en el art. 149.1.8^a CE? De la lectura de la Ley 11 y de su cotejo con lo dispuesto en el art. 14 del CC («la sujeción al derecho civil común o especial o foral se determina por la vecindad civil»), se desprende que no hay vulneración de tal competencia exclusiva del Estado: lo que se hace (puesto que en la legislación foral navarra la vecindad civil se identifica como condición civil foral por disposición de una norma de rango estatal y superior como es la LORAFNA) es reproducir el contenido del art. 14 del CC de forma ajustada al único aspecto sobre el que es competente la Comunidad Foral de Navarra, como es su derecho civil foral propio.

La indicación de que «la condición civil foral de navarro determina el sometimiento al Derecho civil foral de Navarra» no deja de ser lo mismo que decir que «la sujeción al derecho civil foral (navarro) se determina por la vecindad civil (navarra) que ostente una persona».

En la nueva redacción de la Ley 11 se está reconociendo la competencia exclusiva del Estado en materia de vecindad civil y se cumple así la doctrina constitucional sentada por el TC en la STC 156/1993, conforme a la cual «las disposiciones de las Comunidades Autónomas no pueden, so pena de incurrir en invalidez, sino reiterar —en su caso y si así lo exigiera la sistemática de la legislación— lo establecido en la normativa dictada por el Estado».

La tantas veces citada STC 156/1993, de 6 de mayo, dictada a propósito de la impugnación constitucional de la reforma que se llevó a cabo en el derecho civil balear para establecer que aquel fuese aplicable como ley personal no solo a los residentes en el territorio de dicha comunidad autónoma, sino también a los no residentes en la comunidad que ostentaran la vecindad civil balear, declaró su inconstitucionalidad y señaló textualmente que se producía:

[...] una alteración o modificación del régimen de la vecindad civil establecido en los arts. 14 y 15 del Código Civil, como de lo dispuesto en el art. 16.1.1ª del Código al determinar cuál es la ley personal aplicable en los conflictos interregionales e [...] introducir un punto de conexión distinto.

En esa misma línea, la STC 93/2013 señaló como fundamento clave para declarar la inconstitucionalidad del art. 2.3 de la Ley Foral Navarra 6/2000, de 3 de julio, para la Igualdad Jurídica de las Parejas Estables, que:

Al definirse el ámbito de aplicación de la Ley Foral 6/2000 en función de la ley personal de uno de los miembros de la pareja estable se contiene así una norma de solución de conflicto con otras leyes (aplicación de la Ley Foral 6/2000 en función del criterio de la vecindad civil foral de uno de los miembros de la pareja estable) que expresa la preferencia por el propio ordenamiento foral, cuando la competencia de dictar normas para resolver los conflictos de leyes se halla reservada al Estado con carácter exclusivo por el art. 149.1.8ª CE, según hemos ya señalado.

Sin embargo, la Ley 11 del Fuero Nuevo, que ahora deberá evaluar en cuanto a su constitucionalidad el TC, no contiene ninguna norma para resolver los conflictos de leyes.

En su nueva redacción no se está incluyendo ningún apartado que resuelva el conflicto ante una concurrencia de diversas normativas y tampoco se está dotando a la condición civil foral de navarro del carácter de punto de conexión conflictual.

El régimen legal y competencial estatal no resulta alterado ni vulnerado por la norma impugnada, ya que se afecta a la unidad de régimen jurídico relativo al punto de conexión determinante de la ley personal en los conflictos interregionales. Por todo ello cabría estimar que el legislador foral navarro no ha sobrepasado los límites de su competencia en estos preceptos, al circunscribirse la regulación a la enunciación del concepto general de «condición civil foral» que presupone a su vez la aplicación del derecho civil navarro.

El propio Consejo de Estado afirma en su Dictamen 1104/2019, de 9 de enero, que:

Desde el punto de vista sustantivo, la regulación material que establece la ley 11 de la norma navarra no contradice lo dispuesto en la legislación estatal, toda vez que se limita a declarar que quienes tengan la condición foral de navarra se someten al Derecho civil foral de Navarra, introduciendo así en la Compilación una norma que resulta conforme con las prescripciones del Código Civil en la materia.

Por otra parte, la Ley 11 invoca el «principio de paridad entre ordenamientos». En la anterior redacción se aludía al «principio de reciprocidad». La *ratio* de esta nueva redacción, sustituyendo «reciprocidad» por «paridad» responde a la pretensión de adecuarse a la propia doctrina del TC; de ahí que la alusión en la nueva redacción a este principio de paridad responde al objetivo de adaptarlo a la terminología empleada por la doctrina constitucional.

Y como señala el Consejo de Estado en el Dictamen 1104/2019 antes aludido:

La referencia al respeto del principio de paridad de ordenamientos en modo alguno implica la postergación de la legislación estatal cuando surja un eventual conflicto, sino el mero reflejo del tratamiento en posición de igualdad de todos los ordenamientos civiles. Es un mero recordatorio de que los criterios que se utilicen para la aplicación del Derecho civil común, los otros Derechos civiles forales o especiales y el Derecho civil navarro, han de permitir que exista una igualdad de oportunidades y la misma posibilidad de que sean aplicados uno u otros, según reconoce el Tribunal Constitucional (STC 226/1993, 8 de julio) y garantiza el artículo 149.1.8ª CE de la CE, dada la pluralidad legislativa civil que se consagra constitucionalmente.

En todo caso habrá que esperar al pronunciamiento del TC para confirmar en qué medida la interpretación antes defendida proyecta su operatividad sobre esta reciente normativa navarra.

2.3. La Ley 8/2018, de actualización de los derechos históricos de Aragón

Aludíamos al inicio de estas reflexiones a la inseguridad jurídica derivada de la ausencia de un verdadero sistema español de derecho interregional, laguna que conduce también a la referida y recurrente judicialización de tales conflictos normativos competenciales internos.

Un nuevo claro ejemplo de esta tendencia puede apreciarse en la STC 158/2019, dictada con ocasión del recurso de inconstitucionalidad 5212-2018 interpuesto frente a la ley de las Cortes de Aragón 8/2018, de 28 de junio, de actualización de los derechos históricos de Aragón.

La STC 158/2019 analiza de forma escueta la constitucionalidad del art. 7, referido a la «condición política de aragonés y natural de Aragón» y considera que dicho precepto es contrario a la reserva a favor del Estado sobre

la legislación civil, *ex art.* 149.1.8 CE, ya que la vecindad civil es materia de aplicación territorial de las normas jurídicas.

Al atribuir tal precepto la «condición política de aragoneses a los ciudadanos españoles con vecindad civil aragonesa, aunque residan fuera de la comunidad autónoma, siempre que así lo soliciten», el TC estima que su tenor desborda el ámbito subjetivo de proyección del poder de autogobierno constituido con el Estatuto de Autonomía en el marco de la Constitución.

El TC subraya que por imperativo del principio de territorialidad, excepción hecha de los supuestos expresamente previstos en el Estatuto de Autonomía (art. 70.2 EAAr), tanto la aplicación de las normas como la actuación de los órganos autonómicos debe limitarse a su propio ámbito territorial:

[...] de suerte que «si la actuación de órganos de la comunidad autónoma implica ejercicio del poder político sobre situaciones o sujetos situados fuera de su ámbito territorial de competencias, ciertamente ello representará una actuación *ultra vires*» (STC 165/1994, de 26 de mayo, FJ 10) (STC 110/2016, de 9 de junio, FJ 7).

Y reitera que este criterio no se ve alterado por la circunstancia de que la vecindad civil opere como ley personal, porque se trata de una materia sobre la que la comunidad autónoma carece de competencias:

[...] es a las Cortes Generales a quien corresponde el establecimiento de las normas de conflicto para la resolución de supuestos de tráfico interregional y, antes aún, la definición y regulación, en general, de los puntos de conexión conforme a los cuales han de articularse aquellas reglas. Debe, por consiguiente, el Estado regular el modo de adquisición y régimen jurídico de la vecindad civil (que es criterio para la sujeción al Derecho civil común o al especial o foral y punto de conexión para la determinación de la ley personal: arts. 14.1 y 16.1.1 del Código) y disponer, también, cuál sea la ley aplicable a las relaciones y actos jurídicos en que intervengan sujetos con vecindad civil diversa. Es del todo claro, por ello, que las normas estatales de Derecho civil interregional delimitarán el ámbito de aplicación personal de los varios ordenamientos civiles que coexisten en España, delimitación para la cual no ofrece la Constitución, ciertamente, pauta o criterio positivo alguno (STC 93/2013, de 23 de abril, FJ 6, con cita de la STC 226/1993, de 8 de julio, FJ 6).

Por tanto, el art. 7.1 c) se declara inconstitucional y nulo.

Así formulado el reproche de inconstitucionalidad, cabría reflexionar sobre el alcance de la normativa aragonesa anulada por el TC; y cabría argumentar, discrepando respetuosamente del fallo emitido, que en realidad se respeta el art. 149.1.8^a CE, pues no se pretende modificar o suplantar las normas estatales (CC) sobre la vecindad civil, sino atribuir derechos políticos

a los que la tienen reconocida según y conforme a los criterios previstos en la propia legislación estatal.

Se trata, en definitiva, de un debate recurrente e irresuelto y cabe afirmar que la atribución de la competencia para determinar la vigencia territorial de las normas autonómicas tiene como destinatarios a los legisladores autonómicos y les condiciona en el momento de legislar; sin embargo, las normas de derecho interregional tienen un momento de actuación posterior en el que la aplicabilidad de una norma autonómica no implica necesariamente la competencia de la comunidad autónoma que la dicta³⁰.

III. CONFLICTOS INTERNOS DE LEYES Y CONFLICTOS NORMATIVOS INTERNACIONALES: UNIDAD O DUALIDAD DE SISTEMAS

Las distintas estructuras, dimensiones o niveles en los que se articula el sistema español de derecho internacional privado requieren de los diferentes legisladores (autonómico y estatal) un grado de entendimiento que permita articular, debido a la existencia de conflictos que representan realidades diferenciadas (conflictos internos o interregionales, conflictos intraeuropeos y conflictos extraeuropeos), una adecuada respuesta jurídica en términos de respeto al reparto competencial y de coordinación³¹.

Pese a mantenerse inalterado, la realidad de nuestro propio sistema conflictual de fuente autónoma o interna se ha transformado al convertirse *de facto* en un sistema dual. Queda caracterizado por la distinción entre las normas conflictuales aplicables a los conflictos internacionales y las normas conflictuales aplicables a los conflictos nacionales o internos.

Esta sobrevenida y no del todo meditada dualidad de fuente conflictual dificulta una convivencia armoniosa entre ambos bloques normativos debido a que la respuesta que ofrece nuestro sistema para solucionar los conflictos de leyes internos, recogida en el cap. IV del título preliminar CC (y que insiste

³⁰ Tal y como destaca Arce Janariz (1987: 90), «si no fuese así, cada vez que con arreglo a las normas de Derecho interregional un ordenamiento autonómico fuese aplicable a un supuesto particularmente localizado dentro de la esfera de acción del legislador autonómico, es decir, a un supuesto para cuya regulación no fuese inicialmente competente el legislador autonómico, podría impedirse el resultado a que conduce la norma de Derecho Interregional, oponiendo la incompetencia de la Comunidad autónoma de que se trate, con lo cual entorpecería el normal funcionamiento de las normas de Derecho Interregional».

³¹ Véase, entre otros, Iriarte Ángel (2006: 47-73).

en la unidad de sistemas para los conflictos internos y para los internacionales) parece haberse quedado anticuada en comparación con las novedosas técnicas y soluciones que ofrece el derecho europeo atendiendo a criterios de especialización por razón de la materia.

En efecto, nuestro sistema interno de solución de conflictos pivota en torno a los arts. 14.1 y 16.1 CC, cuyas líneas básicas se estructuran sobre el principio de remisión a las normas de DIPr. y la configuración de la vecindad civil como punto de conexión y criterio de sujeción personal a los diferentes ordenamientos jurídicos civiles. Pero tal criterio de aplicación de la vecindad civil como punto de conexión deviene ineficiente (por inaplicable) cuando, en supuestos con presencia de personas de nacionalidad no española, la norma de aplicación sea un instrumento convencional o sea alguno de los Reglamentos europeos vigentes, entre los que cabría citar ejemplificativamente el Protocolo de 23 de noviembre de 2007 sobre ley aplicable a las obligaciones alimenticias, hecho en La Haya³², el Reglamento (CE) 864/2007³³, el Reglamento (CE) 593/2008³⁴, el Reglamento (CE) 4/2009³⁵, el Reglamento (UE) 1259/2010³⁶, el Reglamento (UE) 650/2012³⁷, el Reglamento (UE) 2016/1103³⁸ y el Reglamento (UE) 2016/1104³⁹, entre otros, que recurren a la conexión de la residencia habitual⁴⁰.

¿Cómo interactúan los instrumentos de la UE con la plurilegislación civil española? Tal y como acertadamente ha señalado Álvarez González (2018: 1-17), tanto desde los reglamentos como desde los convenios internacionales que pueden estar llamados a aplicarse es mayoritaria la opción por dejar al albur de las normas internas sobre conflictos de leyes la determinación última de la ley aplicable. Es lo que se denomina «remisión indirecta», por contraposición a aquella en la que tales instrumentos señalarían de forma directa la

³² DOUE L 331/17 de 16 de diciembre de 2009.

³³ DOUE L 199/40 de 31 de julio de 2007.

³⁴ DOUE L 177/6 de 4 de julio de 2008.

³⁵ DOUE L 7/1 de 10 de enero de 2009.

³⁶ DOUE L 343/10 de 29 de diciembre de 2010.

³⁷ DOUE L 201/107 de 27 de julio de 2012.

³⁸ DOUE L 183/1 de 8 de julio de 2016.

³⁹ DOUE L 183/30 de 8 de julio de 2016.

⁴⁰ Reglamento (UE) 650/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 4 de julio de 2012, relativo a la competencia, la ley aplicable, el reconocimiento y la ejecución de las resoluciones, a la aceptación y la ejecución de los documentos públicos en materia de sucesiones *mortis causa* y a la creación de un certificado sucesorio europeo (DOUE L 200/107, de 27 de julio de 2012).

concreta ley aplicable de las vigentes en un Estado (Rodríguez Benot, 2019: 361 y ss.).

En materia de sucesión por causa de muerte (art. 36.1 del Reglamento de sucesiones), en materia de régimen económico (art. 33.1 del Reglamento de regímenes económicos), en materia de efectos patrimoniales de las parejas registradas (art. 33.1 del Reglamento 2016/1104), en materia de responsabilidad parental (art. 48 a, del Convenio de La Haya de 1996) o en materia de alimentos entre parientes (art. 16.2 del Protocolo de 2007) se prevé tal remisión indirecta, que precisa del concurso de las normas internas.

De este modo, y conforme a este mayoritario sistema de remisión indirecta, la concreta ley española que resulte aplicable se tendrá que identificar a través de las normas internas españolas (arts. 13 a 16 del CC y sus correspondientes remisiones), lo cual no es una buena opción y puede producir desajustes en muchos casos o situaciones de colapso en otros en los que se puede entrar en una especie de bucle: es lo que sucede, por ejemplo, cuando ante un problema relacionado con la responsabilidad parental, el citado Convenio de La Haya de 1996 remite a la ley del foro (ley española) y el art. 16 CC en su remisión al art. 9.4 CC reenvía de nuevo la solución conflictual al propio convenio.

Tal dualidad conflictual de soluciones se ha acentuado radicalmente en los últimos años debido a que España ha ratificado un importante número de convenios internacionales que contienen normas sobre conflictos de leyes y a la paulatina y creciente elaboración y aplicación de Reglamentos de la Unión Europea en cuyo articulado señalan que los Estados plurilegislativos no tienen la obligación de aplicarlos a los conflictos de leyes que se planteen exclusivamente entre sus diversos ordenamientos internos⁴¹.

Puede comprobarse cómo, mientras que para regular los supuestos internacionales la tendencia general en relación a las conexiones para designar la ley aplicable ha sido la de combinar la nacionalidad con la residencia habitual y en la actualidad desplazar la primera de esas conexiones por la segunda, y todo ello especialmente en materia de persona, familia y sucesiones, en el ámbito interregional se ha mantenido la vecindad civil como único criterio de conexión.

La pregunta obligada tras este análisis es la siguiente: ¿ha sido la vecindad civil un freno para la renovación del sistema conflictual?

En realidad, y como ya ha sido indicado, la reforma parcial ya citada de los apdos. 4º, 6º y 7º del art. 9 CC supuso desplazar la vecindad civil,

⁴¹ Véase como ejemplo el art. 38 del Reglamento (UE) 650/2012, de 4 de julio, en materia de sucesiones o el art. 22.2 del Reglamento (CE) 593/2008, de 17 de junio, sobre la ley aplicable a las obligaciones contractuales (Roma I).

dando entrada a la residencia habitual como punto de conexión preferente en ámbitos especialmente sensibles, y sin pensar (al menos en apariencia) en la dimensión del tráfico interregional, dada la remisión a convenios internacionales que no han sido concebidos para regular conflictos internos de leyes.

Como ejemplo evidente de que distintas conexiones previstas en los convenios internacionales no son aptas para su proyección y aplicación al tráfico interregional cabe citar el art. 15 del Convenio de La Haya de 1996 sobre responsabilidad parental: en efecto, la determinación de la ley aplicable mediante una remisión efectuada al capítulo II del convenio, que regula la competencia judicial internacional, es inoperativa en supuestos interregionales.

Otro supuesto que cabría citar para evaluar las disfunciones derivadas de la reforma realizada se aprecia en la remisión expresa al Protocolo de La Haya de 2007 en materia de reclamaciones de alimentos entre parientes contenida en el art. 9.7 CC, que conduce a conexiones que carecen de sentido en el marco del derecho interregional, como la contenida en el art. 4.2 de tal norma convencional, al disponer que:

[...] se aplicará la ley del foro si el acreedor no puede obtener alimentos del deudor en virtud de la ley a que se refiere el art. 3 (ley de la residencia habitual del acreedor).

El Reglamento Europeo de Sucesiones 650/2012⁴² representa un ejemplo paradigmático de la inaplicabilidad de la respuesta prevista en nuestro sistema conflictual interno español para todos aquellos casos en los que el causante carezca de nacionalidad española y por tanto no ostente vecindad civil, porque tal circunstancia activa el recurso a la aplicación de las soluciones previstas en tal reglamento europeo.

A diferencia de nuestro derecho común, que sigue recogiendo como criterio para la determinación de la ley aplicable a la sucesión por causa de muerte la ley de nacionalidad (al mantener inalterado el tenor de la norma de conflicto contenida en el art. 9.8 del Código Civil), la norma europea citada ofrece una respuesta mucho más adecuada a la realidad del tráfico privado internacional, quedando así regida la sucesión por causa de muerte por la ley de la residencia habitual del causante en el momento del fallecimiento (art. 21)⁴³.

⁴² Puede verse un estudio exhaustivo sobre el Reglamento (UE) 650/2012, de 4 de julio de 2012, en Bonomi y Wautelet (2015: 239 y ss.).

⁴³ Entre otros, véase Álvarez Tomé (2013: 109-111).

El Reglamento contiene tres disposiciones aplicables a los Estados pluri-legislativos y a sus conflictos de leyes territoriales⁴⁴ mediante un sistema de remisión indirecto y subsidiario (arts. 36, 37 y 38).

Dentro de este mismo ámbito sucesorio cabe citar otro claro ejemplo de la distorsión práctica que genera la ausencia de un sistema propio de solución de los conflictos que proyecte su operatividad sobre los supuestos que incorporen un elemento de internacionalidad, tal y como puede apreciarse en la Resolución de 24 de mayo de 2019⁴⁵, de la Dirección General de los Registros y del Notariado, en el recurso interpuesto contra la calificación negativa de la registradora de la propiedad de Palma de Mallorca n.º 4, por la que acuerda denegar la práctica de inscripción de una escritura de donación con pacto de definición.

La Resolución de la DGRN acuerda denegar la práctica de inscripción de una escritura de donación con pacto de definición formalizada entre ciudadanos de nacionalidad francesa; tanto la madre donante como los hijos donatarios hicieron constar que tenían «residencia habitual efectiva en Mallorca» (al no ser españoles, no pueden ostentar «vecindad civil balear», art. 15 CC) Además, la donante alegó en otra acta posterior a la donación previa que no había otorgado *professio iuris* en favor de su ley nacional francesa.

En virtud de dicho pacto de «definición» y conforme a lo dispuesto en el art. 50 de la Compilación Balear, los donatarios formalizaron renuncia, en relación con su madre, a sus futuros derechos sucesorios o a su posible legítima, atendiendo a la donación, atribución o compensación recibida. La DGRN declaró como no inscribible en el Registro de la Propiedad tal donación con pacto de definición de legítima formalizada entre ciudadanos franceses que tenían su «residencia habitual» en Mallorca; la resolución señala que la denegación de la inscripción se fundamenta en que dicha norma solo es aplicable a ciudadanos españoles que tengan además vecindad civil balear.

A juicio de la DGRN, no cabe aplicar el Reglamento Europeo de Sucesiones 650/2012 a instituciones forales españolas que exijan en relación a su ámbito subjetivo de aplicación la nacionalidad española y una determinada vecindad civil, ya que no se pueden incluir en el ámbito del art. 30 de dicho reglamento europeo y se les aplicará lo dispuesto en el art. 36, párrafo 1º del mismo.

En su calificación, la registradora de la propiedad suspendió la inscripción de dicha escritura dado que los extranjeros no podían ostentar vecindad civil

⁴⁴ Sobre la referencia de las normas internacionales y europeas a los sistemas legislativos no unificados puede verse, entre otros, Álvarez Torné (2012: 291-324).

⁴⁵ BOE, 24 de junio de 2019.

alguna, tampoco la balear. Estimó que en este caso la institución aplicada (pacto sucesorio de definición de la Compilación Balear) queda reservada por ley y por los antecedentes históricos a los ciudadanos españoles de «vecindad civil balear mallorquina».

La cuestión conflictual que subyace tras esta resolución posee gran relevancia teórica y práctica y permite analizar dos orientaciones contrapuestas: por un lado, la del notario, con arreglo a la cual el Reglamento Europeo de Sucesiones, por la vía de su art. 36, conduce a la aplicación de la ley de la residencia habitual del causante en una determinada «unidad territorial»; y esta conexión será la que determinará la sujeción a una norma concreta (en el presente supuesto, pese a la nacionalidad francesa de la donante con pacto de definición, sería la residencia efectiva de esta en Mallorca la que determinaría la aplicación del art. 50 de la Compilación, con independencia de la nacionalidad).

Y por otro, como criterio contrapuesto al anterior, cabe exponer el propuesto por la registradora de la propiedad (y validado por la DGRN en esta resolución), con arreglo al cual las normas del Código Civil y en especial las establecidas por la Compilación Balear predominan sobre las anteriores. En el caso concreto de la figura de la donación mallorquina con cláusula de definición se estima, siguiendo la orientación defendida en la resolución ahora comentada, que para poder acogerse a tal especialidad sucesoria es preciso ostentar acumulativamente la nacionalidad española y la vecindad civil mallorquina.

En virtud de este pacto:

[...] los descendientes, legitimarios y emancipados pueden renunciar a todos los derechos sucesorios, o únicamente a la legítima que, en su día, pudieran corresponderles en la sucesión de sus ascendientes, de vecindad mallorquina, en contemplación de alguna donación, atribución o compensación que de éstos reciban o hubieren recibido con anterioridad. La definición sin fijación de su alcance se entenderá limitada a la legítima. El cambio de vecindad civil no afectará a la validez de la definición. La definición deberá ser pura y simple y formalizarse en escritura pública.

Comparto la excelente reflexión crítica sobre esta resolución realizada por parte de una autoridad doctrinal en esta materia, el profesor Santiago Álvarez⁴⁶, quien cuestiona el enfoque de la misma, critica los argumentos utilizados y ofrece una interpretación alternativa sobre las relaciones entre el Reglamento 650/2012 y los derechos civiles autonómicos españoles.

⁴⁶ Álvarez González (2019: 53-74).

Desde un punto de vista calificadorio nos encontramos ante una situación privada internacional (primer escalón conflictual) que conduce a la aplicación de la ley de un Estado plurilegislativo (ordenamiento jurídico español, segundo escalón conflictual) y a su vez deviene aplicable el derecho civil especial balear que, al igual que el sistema vasco, contiene una plurilegislación interior interlocal o interinsular (tercer escalón conflictual).

No nos encontramos ante una situación puramente interna (los participantes son franceses residentes en Mallorca), y cuando en la primera frase del punto 3 de los Fundamentos de Derecho de la Resolución se alude a «soluciones propias del Reglamento en su concurrencia con conflictos interregionales» se está deslizando una perspectiva que, siquiera terminológicamente, es incorrecta: el reglamento no dice nada de los «conflictos interregionales». Los conflictos interregionales no son objeto del reglamento porque, simplemente, son situaciones meramente nacionales o internas.

El debate (constitucional y conflictual) acerca del tercer escalón (Balears posee, como el País Vasco, una plurilegislación interna con dispersión normativa territorial *ad intra*) y la competencia en relación a las técnicas normativas empleadas (en este caso, en el art. 50 de la Compilación Balear) mediante el recurso a las normas unilaterales de extensión en modo alguno puede servir de base para negar que los extranjeros puedan acogerse al pacto de definición previsto por la Compilación balear en tal precepto cuando, como ocurre en el presente supuesto, según el propio reglamento de sucesiones se aplique la normativa mallorquina como *lex successionis*. Acerca de los límites de la competencia en materia de derecho civil propio en la jurisprudencia del TC y su proyección sobre el derecho civil balear puede verse la reflexión de Paniza Fullana (2019: 15-17).

Cabe recordar que el reglamento ha determinado la aplicación de la normativa mallorquina por la vía de su art. 36.2, sin la intermediación de «las normas internas sobre conflicto de leyes españolas» (art. 36.1 del reglamento). Lo ha hecho después de descartar el criterio de la vecindad civil como factor de selección de ley aplicable, por no ser tal criterio o punto de conexión operativo en el supuesto de personas que no ostenten la nacionalidad española. Resucitarlo en este último escalón conflictual no parece guardar coherencia alguna con la solución normativa internacional privatista.

IV. CONSIDERACIONES FINALES

El ordenamiento jurídico español no dispone de un verdadero sistema de derecho interregional que permita ofrecer una respuesta previsible y evitar con ello la inseguridad jurídica a la que conduce una permanente judicialización

de tales conflictos normativo/competenciales internos. Además, debe tenerse presente que la nota de internacionalidad de un supuesto litigioso en el que se cuestione conflictualmente la dimensión de la ley aplicable no elimina la pluralidad interna desde el punto de vista del sistema español, debido a que la determinación de cuál de los diferentes derechos civiles españoles deba ser aplicado no es una cuestión que se plantee únicamente en supuestos interregionales, sino que surge también, y cada vez con más frecuencia, en supuestos internacionales o intraeuropeos.

Los esfuerzos del legislador interno deberían centrarse en dos objetivos: de una parte, sería conveniente mejorar las normas de implementación o aplicación interna de las normas europeas e internacionales, pues estas, por su propia naturaleza, necesitan un acomodo en la legislación interna que permita su correcta aplicación.

En segundo lugar deviene prioritaria bien la elaboración de una ley de derecho interregional o bien una modificación profunda de las respuestas conflictuales normativas de origen interno, pues la pluralidad normativa en el ámbito interno ha experimentado un crecimiento exponencial en las últimas décadas y la interacción entre los nuevos reglamentos europeos y el sistema interno de solución (difícilmente puede hablarse en realidad de «sistema») provoca una gran inseguridad jurídica a la hora de determinar la legislación aplicable.

El resultado final se traduce en una mayor complejidad normativa seguramente inevitable, fruto de la fragmentación del sistema de fuentes, adicionalmente incrementado porque las normas europeas no cubren todas las materias ni resuelven todas las cuestiones, y, por consiguiente, están llamadas a coexistir con las normas nacionales y las de fuente u origen convencional-internacional.

No existe, además, un sistema solución uniforme en los propios reglamentos europeos, aunque cabe afirmar que el legislador europeo posibilita que cada Estado pueda optar por la aplicación o no de dichos instrumentos normativos europeos para aportar respuesta a los conflictos de leyes internos.

El gran debate pendiente de solución se concreta en saber si por parte del legislador español se va a consolidar tal dualidad de sistemas conflictuales o si se va a optar por una alternativa legislativa interna que prevea una solución única⁴⁷ tanto para los conflictos internos como para los internacionales⁴⁸.

⁴⁷ Sobre la aplicación del derecho catalán en los supuestos internacionales, entre otros, Forner Delaygua (2011: 101-110).

⁴⁸ Entre otros, sobre esta cuestión puede verse Borrás Rodríguez (2015: 555).

¿Cómo cabe proceder para lograr la mejora de nuestro sistema de derecho interregional (o, en realidad, cómo articular un verdadero sistema, actualmente inexistente)?

Es evidente que el legislador estatal parece carecer de modelo o de criterio claro y coherente, porque *de facto* ha modificado el Título Preliminar del CC de forma puntual y sin un criterio normativo conflictual claro.

La realidad normativa actual pivota sobre un sistema claramente dual, distinguiendo entre el papel del legislador europeo para regular los conflictos de leyes internacionales y el papel del legislador estatal para regular los conflictos internos y para los que opta por un sistema mixto en el que se aplican en ocasiones las viejas soluciones del Código Civil y en otras se recurre a la *incorporación por referencia* de las soluciones previstas en las normas convencionales y/o europeas.

El legislador estatal debe decidir si opta por aplicar un sistema unitario de soluciones conflictuales mediante la extensión de las soluciones ofrecidas por los reglamentos europeos y los convenios internacionales a los conflictos de origen interno o si en cambio opta por mantener la dual situación actual.

Cuestión conexas a la anterior, pero distinta, será determinar si interesa o no proyectar sobre el ámbito de los conflictos internos el criterio de residencia habitual utilizado por el derecho europeo para la determinación de la ley aplicable en los conflictos internacionales.

Y paralelamente habrá que analizar las repercusiones que estas opciones puedan tener sobre la función que desempeña en nuestro ordenamiento la vecindad civil; en efecto, otra fundamental cuestión para el debate se concreta en el dilema de si es oportuno mantener «con ajustes» la vecindad civil como punto o criterio de conexión y respetar así mediante esa futura reforma el mantenimiento de la vecindad civil para los conflictos internos y el recurso a la residencia habitual para los conflictos internacionales.

Cabe afirmar que una opción de política legislativa viable sería mantener la aplicación de la vecindad civil para los conflictos de leyes internos o interregionales. Esta decisión deviene, sin embargo, cada vez más compleja, al haber optado ya el legislador estatal por un sistema mixto que combina inadecuadamente soluciones sustentadas en la incorporación por referencia de ciertas normas europeas e internacionales para la aplicación a algunos supuestos interregionales (tal y como se aprecia en los citados arts. 9.4, 9.6 y 9.7 CC) con el mantenimiento de las respuestas ofrecidas por el Código Civil para otros (arts. 9.3 y 9.8 CC).

En definitiva, debe sopesarse la necesidad de optar bien por modernizar el capítulo IV del título preliminar, bien por dictar una ley especial sobre conflictos de leyes internos, o bien por incorporar al sistema interno y de

manera generalizada las soluciones contenidas en los convenios internacionales y/o en los reglamentos europeos.

Tal labor normativa compete al legislador estatal, sin duda. No puede derivar de modificaciones legislativas parciales o sectoriales, que además van referidas a las relaciones privadas internacionales. Ha de replantearse el contenido del art. 16 del Código Civil y su alcance actualmente, así como su sentido y fundamento, dadas las profundas diferencias del contexto normativo existente hoy, respecto al que existía en el momento en que se elaboró.

Puede ponerse en cuestión si el cauce adecuado para ello es una ley de derecho interregional o la reforma sustancial del art. 16 del Código Civil, y a su vez dilucidar si las soluciones del DIPr. de la Unión Europea se muestran capaces de aportar soluciones también exportables a los conflictos internos producidos por nuestras distintas legislaciones civiles, coexistentes, o si, por el contrario, ha de irse hacia soluciones diferenciadas y específicas para esta categoría conflictual interna.

Bibliografía

- Álvarez González, S. (2006). Derecho internacional privado europeo, plurilegislación civil española y Derecho interregional. O ¿para quién legisla el legislador autonómico de Derecho Civil? *Dereito: Revista Xurídica da Universidade de Santiago de Compostela*, 15, 1, 264-285.
- (2007). *Estudios de Derecho interregional*. Univ. Santiago de Compostela: Servicio de Publicacións e Intercambio Científico.
- (2018). Sobre la aplicación de Convenios internacionales y reglamentos europeos en Derecho interregional. *Anuario Español de Derecho Internacional Privado*, 18, 127-161.
- (2019). ¿Puede un extranjero acogerse al pacto de definición mallorquín? El Reglamento 650/2012 y la RDGRN de 24 de mayo de 2019. *La Ley (UE)*, 74, 53-74.
- (2020). La STC 132/2019, sobre el Libro VI del Código Civil de Cataluña ¿Incidente o punto de inflexión? *Revista Española de Derecho Internacional*, 72 (2), 313-320. Disponible en: <https://doi.org/10.17103/redi.72.2.2020.2b.02>.
- Álvarez Rubio, J. J. (1995). *Las normas de derecho interregional de la ley 3/1992 de 1 de julio, de derecho civil foral del País Vasco*. Instituto Vasco de Administración Pública.
- Álvarez Torné, M. (2012). El tratamiento de los sistemas legislativos no unificados en los textos internacionales y de la UE: el caso del Reglamento en materia de sucesiones. En C. Parra (dir.). *Nuevos Reglamentos comunitarios y su impacto en el Derecho catalán* (pp. 180 y ss.). Barcelona: Bosch.
- Arce Janariz, A. (1987). *Comunidades Autónomas y conflictos de leyes*. Madrid: Civitas.

- Arenas García, R. (2011). La pluralidad de Derechos y unidad de jurisdicción en el ordenamiento jurídico español. En A. Font i Segura (ed.). *La aplicación del Derecho civil catalán en el marco plurilegislativo español y europeo* (pp. 51-79). Barcelona: Bosch Atelier.
- (2019-2020). Vecindad civil. *Anuario Español de Derecho Internacional Privado*, 19-20, 590-592.
- (2019-2020). La competencia de las Comunidades Autónomas en materia de Derecho civil ante el tribunal constitucional. *Anuario Español de Derecho Internacional Privado*, 19-20, 640-651.
- Arminjon, P. (1949). Les systèmes juridiques complexes et les conflits de lois auxquels ils donnent lieu. *Martinus Nijhoff*, 74 (pp. 79 y ss).
- Asua González, C. I. (2020). Conexión y Bases de las obligaciones contractuales: a propósito de la STC 132/2019. *Derecho Privado y Constitución*, 37, 235-272. Disponible en: <https://doi.org/10.18042/cepc/dpc.37.01>.
- Bonomi, A. y Wautelet, P. (2015). *El Derecho europeo de sucesiones. Comentario al Reglamento (UE) núm.650/2012, de 4 de julio de 2012*. Cizur Menor: Editorial Aranzadi.
- Borrás Rodríguez, A. (1984). *Calificación, reenvío y orden público en el Derecho Interregional español*. Barcelona: Servicio de publicaciones UAB.
- (1994). Les ordres plurilégislatifs dans le Droit international privé actual. *Recueil des cours*, 249, 145-368.
- (1999). Los conflictos internos en materia civil a la luz de la legislación actualmente vigente. En VV.AA. *Conflictos de leyes en el desarrollo del Derecho Civil Vasco* (pp. 71-91). Bilbao: Diputación Foral de Bizkaia.
- (2015). El derecho interregional: realidades y perspectivas. *La codificación del derecho civil de Cataluña. Estudios con ocasión del cincuentenario de la Compilación* (p. 555). Madrid: Marcial Pons.
- Cuartero Rubio, M^a. V. (2020). El título competencial en materia interregional en el contexto de una plurilegislación civil en crecimiento. *Derecho Privado y Constitución*, 36, 47-78. Disponible en: <https://doi.org/10.18042/cepc/dpc.36.02>.
- De Miguel Asensio, P. (1998). La evolución del Derecho internacional privado comunitario en el Tratado de Amsterdam. *Revista Española de Derecho Internacional*, 50 (1), 373 -376.
- Delgado Echeverría, J. (2018). Vecindad civil y Derecho interregional privado: una reforma necesaria. *Boletín Jado, Academia Vasca del Derecho*, 28, 65-103.
- Egusquiza Balmaseda, M^a. A. (2018). Conexión institucional necesaria: «desarrollo» de los derechos civiles propios en la última jurisprudencia del Tribunal Constitucional. *Derecho Privado y Constitución*, 33, 47-78. Disponible en: <https://doi.org/10.18042/cepc/dpc.33.02>.
- Fernández Rozas, J. C. (2010). *Sistema de Derecho económico internacional*. Cizur Menor: Thomson Civitas.
- Font i Segura, A. (2007). *Actualización y desarrollo del sistema de Derecho Interregional*. Santiago de Compostela: Servizo de Publicacións e Intercambio Científico.

- (2007). La pluralidad interna visita el reino del Derecho internacional privado. Comentario a la Resolución de la Direcció General de Dret i Entitas Jurídiques de 18 de septiembre de 2006. *Indret: Revista para el Análisis del Derecho*, 2, 3-5.
 - (2019-2020). Una necesaria calificación por la función de la norma de conflicto en derecho interterritorial. *Anuario Español de Derecho Internacional Privado*, 19-20, 633-639.
 - (2020). La STC 132/2019, sobre el Libro VI del Código Civil de Cataluña: ¿Una cuestión de principios? *Revista Española de Derecho Internacional*, 72 (2), 321-328. Disponible en: <https://doi.org/10.17103/redi.72.2.2020.2b.03>.
- Forner Delaygua, J. J. (2011). La aplicación del derecho catalán como derecho español en los supuestos internacionales. En A. Font i Segura (ed.). *La aplicación del derecho civil catalán en el marco plurilegislativo español y europeo* (pp. 101-110). Barcelona: Atelier.
- Garau Juaneda, L. (2011). La necesaria depuración del derecho interregional español. En A. Font i Segura (ed.). *La aplicación del derecho civil catalán en el marco plurilegislativo español y europeo* (pp. 95-99). Barcelona: Bosch Atelier.
- Gardeñes Santiago, M. (2020). El estado de la plurilegislación civil en España tras la sentencia del Tribunal Constitucional 132/2019. *Revista Española de Derecho Internacional*, 72, 309-311. Disponible en: <https://doi.org/10.17103/redi.72.2.2020.2b.01>.
- Ginebra Mollins, M. E. (2011). El veïnatge civil: regulació, reforma i alternatives com a punt de connexió. En A. Font i Segura (ed.). *La aplicación del derecho civil catalán en el marco plurilegislativo español y europeo* (pp. 31-50). Barcelona: Bosch Atelier.
- González Beilfuss, C. (2004). *Parejas de hecho y matrimonios del mismo sexo en la Unión Europea*. Madrid: Marcial Pons.
- González Campos, J. D. (1984). *Derecho Internacional Privado (I. Introducción y Parte General)*. Madrid: Universidad Autónoma de Madrid.
- Goñi Urriza, N. (2001). La Ley navarra para la igualdad jurídica de las parejas estables. En C. Caravaca e I. Ángel (dirs.). *Mundialización y familia* (pp. 375-385). Madrid: Colex.
- Graveson, R. (1974). Problems of Private International law in no-unified legal systems. 141, (p.195 y ss).
- Iriarte Ángel, J. L. (2006). La armonización del Derecho internacional privado por la Unión Europea. *Jado: Boletín de la Academia Vasca del Derecho*, 4(9), 45-74.
- (2007). Propiedad y Derecho internacional. En VV.AA. *Los conflictos internos en el sistema español* (pp. 133-163). Madrid: Fundación registral (Colegio de registradores de la propiedad y mercantiles de España).
 - (2016). Ámbito material y personal y normas conflictuales. En VV.AA. *Derecho Civil Vasco del siglo XXI: de la Ley de 2015 a sus desarrollos futuros* (pp. 135-161). Bilbao: Parlamento Vasco.
- Paniza Fullana, A. (2019). Reforma de la Compilación de Derecho Civil Balear y Constitución. *Derecho Privado y Constitución*, 34, 11-50. Disponible en: <https://doi.org/10.18042/cepc/dpc.34.01>.

- Parra Rodríguez, C. (2013). La revisión del Derecho interregional español: un análisis desde los principios generales del Derecho que inspiran la reforma. En VV.AA. *Entre Bruselas y La Haya. Estudios sobre la unificación internacional y regional del Derecho Internacional Privado. Liber Amicorum, Alegría Borrás*. Madrid: Marcial Pons.
- Pérez Milla, J. (2010). Una perspectiva de renovación y dos parámetros de solución en los actuales conflictos internos de leyes españolas. *Anuario Español de Derecho Internacional Privado*, 10, 615-637.
- (2018). Un Derecho entre Gigantes. En C. M^a. Bayod y J. A. Serrano García. *Cincuenta años de Derecho civil aragonés*. Zaragoza: Instituto Fernando El Católico.
- Plender, R. y Wilderspin, M. (2001). *The European Contracts Convention. The Rome Convention on the Law Applicable to Contractual Obligations*. Londres: Sweet and Maxwell.
- Rodríguez Benot, A. (2019). Las reglas sobre aplicación de un sistema plurilegislativo: una visión desde el exterior (especial referencia a la aplicación del Derecho español al amparo del Reglamento Europeo 2016/1104). En VV.AA. *Repensar la Unión Europea: Gobernanza, seguridad, mercado interior y ciudadanía. XXVII Jornadas de la Asociación Española de Profesores de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales* (pp. 357 y ss.). Valencia: Tirant lo Blanch.
- Zabalo Escudero, E. (1995). Art. 16.1. En S. Albaladejo y A. Díaz (dirs.). *Comentarios al Código Civil y Compilaciones Forales* (pp. 1265 y ss.). Madrid: Edersa.
- (2013). El Derecho aplicable a las situaciones privadas internacionales en los ordenamientos plurales. En VV.AA. *Entre Bruselas y La Haya. Estudios sobre la unificación internacional y regional del Derecho Internacional Privado. Liber Amicorum Alegría Borrás*. Madrid: Marcial Pons.
- (2016). Conflictos de leyes internos e internacionales: conexiones y divergencias. *Bitácora Millenium, Derecho Internacional Privado*, 3, 13-17.
- (2019). Los Conflictos de leyes internos: una perspectiva actual del panorama interregional español. En VV.AA. *Repensar la Unión Europea: Gobernanza, seguridad, mercado interior y ciudadanía. XXVII Jornadas Asociación Española de Profesores de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales* (pp. 341 y ss.). Valencia: Tirant lo Blanch.