



Cumplimentando lo dispuesto en el artículo 34 del Reglamento de organización y funcionamiento del Consejo de Navarra, aprobado por Decreto Foral 90/2000, de 28 de febrero, tengo el honor de remitir a V.E. el dictamen 5/2020 emitido por el Consejo de Navarra, en su sesión de fecha 17 de febrero de 2020, sobre recurso de inconstitucionalidad de las leyes 11, 12, 54 -párrafo segundo de la letra c-, 72 -último párrafo-, 471 -último párrafo-, 483 -párrafo segundo-, 495 -párrafos segundo y tercero-, 511 y 544 aprobadas por Ley Foral 21/2019, 4 de abril, de modificación y actualización de la Compilación del Derecho Civil Foral de Navarra o Fuero Nuevo.

Cúmpleme, igualmente, recordarle lo dispuesto en los artículos 4.4 y 36 del precitado Reglamento, respectivamente, sobre la fórmula de adopción y la comunicación al Consejo de Navarra de las disposiciones y resoluciones administrativas adoptadas en asuntos informados por el mismo.

Reciba mi más alta consideración.

En Pamplona, a 17 de febrero de 2020.

EL PRESIDENTE



Alfredo Irujo Andueza

EXCMO. SR. PRESIDENTE DEL PARLAMENTO DE NAVARRA

**Expediente:** 1/2020

**Objeto:** Recurso de inconstitucionalidad de las leyes 11, 12, 54 -párrafo segundo de la letra c-, 72 -último párrafo-, 471 -último párrafo-, 483 -párrafo segundo-, 495 -párrafos segundo y tercero-, 511 y 544 aprobadas por Ley Foral 21/2019, 4 de abril, de modificación y actualización de la Compilación del Derecho Civil Foral de Navarra o Fuero Nuevo.

**Dictamen:** 5/2020 de 17 de febrero

## DICTAMEN

En Pamplona, a 17 de febrero de 2020

el Consejo de Navarra, compuesto por don Alfredo Irujo Andueza, Presidente, don Hugo López López, Consejero-Secretario en funciones, doña María Ángeles Egusquiza Balmaseda, don José Luis Goñi Sein, Consejera y Consejero,

siendo ponente doña M<sup>a</sup> Ángeles Egusquiza,

emite por unanimidad de los asistentes el siguiente dictamen:

### I. ANTECEDENTES

#### I.1<sup>a</sup>. Formulación de la consulta

El día 21 de enero de 2020 tuvo entrada en el Consejo de Navarra un escrito del Presidente del Parlamento de Navarra en el que, de conformidad con el artículo 14.2 de la Ley Foral 8/2016, de 9 de junio, del Consejo de Navarra (en lo sucesivo, LFCN), se solicita la emisión de dictamen sobre la constitucionalidad de las leyes 11, 12, 54 -párrafo segundo de la letra c-, 72 -último párrafo-, 471 -último párrafo-, 483 -párrafo segundo-, 495 -párrafos segundo y tercero-, 511 y 544, redactadas por la Ley Foral 21/2019, 4 de abril, de modificación y actualización de la Compilación del Derecho Civil Foral de Navarra o Fuero Nuevo (en adelante, FN) que ha sido objeto de impugnación mediante recurso de inconstitucionalidad, promovido por el Presidente del Gobierno, a petición efectuada por el Grupo Parlamentario de

Navarra Suma, mediante escrito de 15 de enero de 2020, al Presidente del Parlamento de Navarra.

A la petición de dictamen se acompaña el escrito del Grupo Parlamentario de Navarra Suma, habiéndose remitido con fecha 5 de febrero de 2020 la documentación complementaria requerida atinente a las negociaciones mantenidas sobre esta cuestión por la Junta de Cooperación de la Administración General del Estado-Comunidad Foral de Navarra, los informes de la Abogacía del Estado, el Dictamen del Consejo de Estado número 1.104/2019 relativo a la interposición del recurso de inconstitucional de los citados preceptos y el Acuerdo del Pleno del Tribunal Constitucional de 28 de enero de 2020 por el se admite a trámite el recurso de inconstitucionalidad promovido por el Presidente del Gobierno, representado por la Abogacía del Estado, contra el artículo 2 de la Ley Foral 21/2019, de 4 de abril, en cuanto a la redacción que otorga a las leyes 11, 12, 54 -párrafo segundo de la letra c)-, 72 -último párrafo-, 483 -párrafo segundo-, 495 -párrafos segundo y tercero-, 511 y 544 de la Compilación.

El dictamen se solicita con carácter de urgente, dado el carácter preclusivo de los plazos del recurso de inconstitucionalidad, así como los sucesivos trámites procedimentales y sus consecuencias. Este se ha dictado en el tiempo más breve posible dentro del plazo previsto para las consultas de urgencia.

## **II. CONSIDERACIONES JURÍDICAS**

### **II.1ª. Carácter y alcance del dictamen**

Conforme se deriva del escrito del Grupo Parlamentario de Navarra Suma de 15 de enero de 2019, remitido por el Parlamento de Navarra, con fecha 20 de enero de 2019, el presente dictamen se solicita al amparo del artículo 14.2.b) de la LFCN, que dispone que el Consejo de Navarra emitirá dictamen “en cuantos asuntos se le sometan a consulta facultativa” y a solicitud, entre otros, del “Parlamento de Navarra, a través de su Presidencia a instancia de la Junta de Portavoces, de la Mesa de la Cámara, de dos grupos parlamentarios o de una quinta parte de los parlamentarios forales”.

El objeto de la consulta no se encuentra comprendido en las materias a las que se refiere el artículo 14.1 de la LFCN, si bien concurren en la solicitud todos los requisitos establecidos en los preceptos citados de la LFCN al haberse instado por una quinta parte de los parlamentarios forales y haber sido pedido por el Presidente del Parlamento de Navarra. Por tanto, el dictamen se emite con carácter facultativo.

En cuanto al alcance de la consulta, en el escrito presentado por el Grupo Parlamentario de Navarra Suma se indica textualmente lo siguiente:


“1. Hemos tenido conocimiento de que el Consejo de Ministros en sesión celebrada el pasado martes 14 de enero acordó la interposición de un recurso de inconstitucional contra las leyes 11, 12, 72, 471, 483, 495, 511 y 544 de la Ley Foral 21/2019, de Modificación y Actualización de la Compilación del Derecho Civil Foral de Navarra o Fuero Nuevo.

2. El recurso lo interpone la representación del Estado tras haber finalizado el proceso de aclaración y negociación previo establecido para esta materia entre el Gobierno de Navarra y la representación del Gobierno de España sin que los parlamentarios solicitantes hayamos tenido conocimiento. Por tanto, carecemos de documentación necesaria para acompañar la petición de consulta y en consecuencia al amparo del artículo 18 de la Ley Foral reguladora del Consejo de Navarra, consideramos que habrá de ser la Presidencia del este órgano quien recabe los antecedentes e informes necesarios para la elaboración del dictamen objeto de solicitud mediante el presente escrito.

3. En relación a la justificación de la urgencia en la elaboración del dictamen hemos de expresar que el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Gobierno de España versa sobre una materia troncal como es el Derecho Civil Foral sobre el cual Navarra ostenta competencia exclusiva con carácter histórico reconocida en la Disposición adicional primera de la Constitución Española y, dada la preclusión de los plazos en todos los recursos así como los sucesivos trámites procedimentales y sus consecuencias sobre el referido recurso que se han de suceder en las próximas fechas, consideramos de suma importancia conocer el dictamen

del órgano consultivo superior de la Comunidad Foral de Navarra en el más breve plazo posible”.

En atención al Dictamen emitido por el Consejo de Estado número 1.104/2019 sobre la interposición de recurso de inconstitucionalidad contra los citados preceptos y el posterior Acuerdo del Pleno del Tribunal Constitucional de 28 de enero de 2020, por el que se admite a trámite el recurso de inconstitucionalidad promovido por el Presidente del Gobierno, representado por el Abogado del Estado, contra el artículo 2 de la Ley Foral 21/2019, de 4 de abril, en cuanto a la redacción que otorga a las leyes 11, 12, 54 -párrafo segundo de la letra c)-, 72 -último párrafo-, 483 -párrafo segundo-, 495 -párrafos segundo y tercero-, 511 y 544 de la Compilación, nuestro dictamen se centrará en el análisis de las razones esgrimidas y tacha de inconstitucionalidad aducida sobre las citadas leyes por la Abogacía del Estado en su escrito de interposición del recurso, toda vez que éste ha sido admitido a trámite por el Pleno del Tribunal Constitucional y se ha dado plazo al Parlamento y Gobierno de Navarra para la presentación de las alegaciones que consideren pertinentes.



Como hemos señalado en anteriores ocasiones (por todas, Dictámenes 13/2019, de 15 de marzo, y 23/2019, 20 de mayo de 2019), “de acuerdo con el artículo 36 de la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra (en adelante, LORAFNA), las leyes forales únicamente están sujetas al control de constitucionalidad que ejerce el Tribunal Constitucional; sin perjuicio, tras la incorporación de España a la Unión Europea, de la obligada consideración, cuando proceda, del Derecho comunitario europeo en razón de su aplicabilidad y primacía”.

El vigente artículo 1.3 de la LFCN prevé, además, que “en el ejercicio de sus funciones, el Consejo de Navarra velará por la observancia del ordenamiento jurídico. Valorará los aspectos de oportunidad y conveniencia cuando lo exija la índole del asunto o lo solicite expresamente la autoridad consultante, así como la mayor eficacia de la Administración en el cumplimiento de sus fines”.

Desde esas premisas, se aborda la consulta planteada, sin perder la perspectiva de la naturaleza de este Consejo como órgano técnico independiente de asesoramiento jurídico.

## **II.2ª. Competencia histórica de Navarra en materia de Derecho civil: su incardinación en el artículo 149.1. 8ª de la Constitución Española**

En materia legislativa civil, Navarra cuenta con competencia de carácter histórico o foral en virtud del reconocimiento que realizó la Ley Paccionada de 16 de agosto de 1841 del Derecho Privativo de Navarra en su artículo 2.

La Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra (en adelante, LORAFNA) acogió esta competencia histórica disponiendo en su artículo 48, número 1, que “Navarra tiene competencia exclusiva en materia de Derecho Civil Foral”; estableciendo, en su número 2, que “la conservación, modificación y desarrollo de la vigente Compilación del Derecho Civil Foral o Fuero Nuevo de Navarra se llevará a cabo, en su caso, mediante ley foral”.

Cabe recordar que la disposición adicional primera de la Constitución Española (en adelante, CE) establece que “la Constitución ampara y respeta los derechos históricos de los territorios forales”, acotando que “la actualización general de dicho régimen foral se llevará a cabo, en su caso, en el marco de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía”.

La competencia legislativa civil que ostenta Navarra sobre su Derecho civil propio se ha venido enmarcando, por la doctrina constitucional, en el ámbito previsto por la CE para las Comunidades Autónomas con Derecho civil foral o especial, cuyo artículo 149.1.8ª dispone:

“El Estado tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias:

(...) Legislación civil, sin perjuicio de la conservación, modificación y desarrollo por las Comunidades Autónomas de los derechos civiles, forales o especiales, allí donde existan. En todo caso, las reglas relativas a la aplicación y eficacia de las normas jurídicas, relaciones jurídico-civiles relativas a las formas de matrimonio, ordenación de los registros e instrumentos públicos, bases de las obligaciones

contractuales, normas para resolver los conflictos de leyes y determinación de las fuentes del Derecho, con respeto, en este último caso, a las normas de derecho foral o especial”.

El carácter histórico o foral de la competencia legislativa civil que ostenta Navarra no ha situado, hasta la fecha, su facultad competencial fuera de los márgenes fijados por el artículo 149.1.8ª de la CE y su interpretación constitucional. En este sentido se ha pronunciado la STC 40/2018 de 26 abril, entre otras, respondiendo a la argumentación esgrimida por el Asesor jurídico-Letrado Jefe de la Comunidad Foral de Navarra relativa a que “la competencia de Navarra en materia de derecho civil foral es una competencia exclusiva de carácter histórico, amparada por la disposición adicional primera de la CE y fijada en el artículo 48 de la LORAFNA”. Así, frente a la afirmación de que la competencia legislativa de la Comunidad Foral de Navarra abarca “todo el derecho civil de Navarra, ya que al tratarse de una competencia histórica, sólo puede estar limitada por las que el Estado tiene reservadas «en todo caso» en el último inciso del artículo 149.1.8ª CE y que, por ello, se cuenta con la conexión necesaria para desarrollar todas las materias atinentes al Derecho civil, se contestó en el Fundamento Jurídico (en adelante, FJ) 5º de esa STC 40/2018 de 26 abril que:

“Este Tribunal ya ha tenido ocasión de afirmar que lo que la Constitución garantiza en los dos apartados de la disposición adicional primera de la Constitución es la propia existencia de un régimen foral, pero no de todos y cada uno de los derechos que históricamente lo hayan integrado. De acuerdo con esta doctrina, aplicable a la Comunidad Foral Navarra (STC 208/2012, de 14 de noviembre, FJ 4), el segundo párrafo de la disposición adicional primera de la Constitución posibilita la actualización general de dicho régimen foral, permitiendo que las comunidades forales puedan mantener competencias que históricamente les hubieran correspondido, pero dichas competencias deberán ser asumidas mediante la norma estatutaria (STC 140/1990, de 20 de septiembre, F3) y Navarra ha realizado esta asunción en la LORAFNA. En consecuencia, la asunción estatutaria de una determinada competencia puede suponer el reconocimiento y la actualización de derechos históricos (STC 140/1990, de 20 de septiembre, FJ 3), pero sin que dichos derechos puedan considerarse, por sí mismos, títulos competenciales autónomos de los que quepa deducir competencias (STC 123/1984, de 18 de diciembre, FJ 3). Por consiguiente, una vez asumidas, “el respectivo

Estatuto deviene el elemento decisivo de la actualización de los derechos históricos" (STC 140/1990, FJ 3), de manera que es esta norma, como integrante del bloque de la constitucionalidad (art. 28 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional), la que, junto a las demás previstas en la Constitución, delimita el ámbito competencial de la Comunidad Foral.

De acuerdo con la jurisprudencia citada, se debe afirmar que el hecho de que la competencia asumida estatutariamente tenga constatados antecedentes históricos no puede confundirse con el origen de su reconocimiento a la Comunidad Foral, que tiene lugar sólo como consecuencia de la asunción estatutaria, mediante la aprobación de la LORAFNA. Así, aunque el artículo 48 LORAFNA disponga que la Comunidad Foral de Navarra tiene competencia exclusiva para conservar, modificar y desarrollar su derecho foral y el artículo 45.6 LORAFNA establezca que será la propia Comunidad Foral la que regulará el patrimonio de Navarra, su administración, defensa y conservación, ello no le otorga, desde la óptica de la legislación civil, aquí discutida, mayor competencia material que la de legislar sobre aquellas instituciones que aparezcan recogidas en su Fuero Nuevo o tengan conexión con ellas".

En consecuencia, la dimensión competencial de la que goza Navarra se encuentra sujeta a los parámetros establecidos por la doctrina constitucional en cuanto al sentido y extensión del artículo 149.1.8ª de la CE, aun cuando el texto constitucional pudiera permitir otra interpretación.

Por su parte, la competencia del Estado en materia legislativa civil se encuentra correlativamente delimitada por la dimensión que se ha venido ofreciendo del artículo 149.1.8ª de la CE como instrumento del reparto competencial. Los aspectos centrales de la interpretación que el Tribunal Constitucional ha realizado del perfil y dimensión de aquél, no sin discrepancias notables reflejadas en los votos particulares emitidos por algunos de sus magistrados, se pueden concretar en los siguientes aspectos.

En primer lugar, el sentido y alcance de la atribución de la potestad legislativa en materia civil, artículo 149.1.8ª de la CE, se liga a la "garantía de la foralidad" que faculta para la conservación, modificación y desarrollo de las instituciones civiles propias que estuvieran vigentes al momento de la entrada en vigor de la Constitución, recordada para Navarra en la STC



40/2018 (FJ 6), según doctrina constante fijada en la STC 88/1993, de 12 de marzo (FJ 1) y reiterada, entre otras, en la STC 133/2017 (FJ 4):

“el artículo 149.1.8ª CE, «tras atribuir al Estado competencia exclusiva sobre “legislación civil”, introduce una garantía de la foralidad civil a través de la autonomía política, garantía que no se cifra, pues, en la intangibilidad o supralegalidad 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”. Son estos los conceptos que dan positivamente la medida y el límite primero de las competencias así atribuibles y ejercitables y con arreglo a los que habrá que apreciar –como después haremos– la constitucionalidad o inconstitucionalidad de las normas en tal ámbito dictadas por el legislador autonómico. La ulterior reserva al Estado, por el mismo artículo 149.1.8ª, de determinadas regulaciones “en todo caso” sustraídas a la normación autonómica no puede ser vista, en coherencia con ello, como norma competencial de primer grado que deslinde aquí los ámbitos respectivos que corresponden al Estado y que pueden asumir ciertas Comunidades Autónomas, pues a aquél –vale reiterar– la Constitución le atribuye ya la “legislación civil”, sin más posible excepción que la “conservación, modificación y desarrollo” autonómico del Derecho civil especial o foral. El sentido de esta (por así decir) segunda reserva competencial en favor del legislador estatal no es otro, pues, que el de delimitar un ámbito dentro del cual nunca podrá estimarse subsistente ni susceptible, por tanto, de conservación, modificación o desarrollo, Derecho civil especial o foral alguno; y ello sin perjuicio, claro está, de lo que en el último inciso del artículo 149.1.8ª se dispone en orden a la determinación de las fuentes del Derecho»”.

De ahí que los límites a la actualización y desarrollo de los Derechos civiles propios no se encuentren situados en las materias que la segunda reserva competencial fija a favor del Estado sobre “las reglas relativas a la aplicación y eficacia de las normas jurídicas, relaciones jurídico-civiles relativas a las formas de matrimonio, ordenación de los registros e instrumentos públicos, bases de las obligaciones contractuales, normas para resolver los conflictos de leyes y determinación de las fuentes del Derecho”.

Tal interpretación del artículo 149.1.8ª de la CE fue ya apuntada en la STC del (Pleno) 31/2010 de 28 junio, frente a la consideración de que el artículo 129 del Estatuto de Autonomía Catalán atribuía a la Generalitat de

Cataluña una competencia omnímoda en el ámbito de la legislación civil, sólo limitada por las materias que excepciona el artículo 149.1.8ª de la CE, señalando que:

“el art. 129 EAC no se refiere, ni podría hacerlo, a la totalidad del Derecho civil español, sino sólo al Derecho civil privativo de Cataluña, respecto del que la Generalitat puede perfectamente ostentar una competencia exclusiva que tenga por objeto la conservación, modificación y desarrollo de ese Derecho, en los términos establecidos en nuestra doctrina, y en la que se comprenda la determinación de su propio sistema de fuentes. Determinación que, como función normativa, sólo puede tener el alcance que es propio de las funciones de «conservación, modificación y desarrollo» del Derecho civil existente en Cataluña al constituirse ésta en Comunidad Autónoma, que son las que constitucionalmente le reconoce y garantiza el art. 149.1.8ª CE. Sistema privativo de Derecho civil, por tanto, que el legislador del Estado debe respetar al ejercer su competencia exclusiva para la determinación de las fuentes del Derecho en su integridad y para el conjunto del Estado, esto es, articulando en un sistema general los diferentes sistemas normativos vigentes en el ámbito civil por razón de la especialidad o foralidad, «allí donde existan» (art. 149.1.8ª CE)”.

En segundo lugar, debe tenerse en cuenta el significado ofrecido desde la perspectiva constitucional a las nociones de “conservación, modificación y desarrollo” del Derecho civil propio.

En relación con esas dos primeras nociones, las SSTC 88/1993 y 133/2017, entre otras, han señalado que:

“el concepto constitucional de «conservación» permite «la asunción o integración en el ordenamiento autonómico de las Compilaciones y otras normas derivadas de las fuentes propias de su ordenamiento y puede hacer también viable, junto a ello, la formalización legislativa de costumbres efectivamente vigentes en el propio ámbito territorial (STC 121/1992, fundamento jurídico 1) ... Lo que la Constitución permite es la “conservación”, esto es el mantenimiento del Derecho civil propio, de modo que la mera invocación a los precedentes históricos, por expresivos que sean de viejas tradiciones, no puede resultar decisiva por sí sola a efectos de lo dispuesto en el artículo 149.1.8ª. CE» (FJ 2). Igualmente apuntamos que «modificación» puede implicar no sólo la alteración y reforma del Derecho preexistente, sino, incluso, de las reglas contenidas en el mismo.

Por lo que respecta a la noción de “desarrollo del Derecho civil propio”, según se ha indicado por la STC 40/2018 (FJ 6), con cita de la STC 88/1993, de 12 de marzo, cabe recordar que aquella supone:

“una ordenación legislativa de ámbitos hasta entonces no normados por aquel Derecho, pues lo contrario llevaría a la inadmisibile identificación de tal concepto con el más restringido de “modificación”.... [E]l ‘desarrollo’ de los derechos civiles forales o especiales enuncia, pues, una competencia autonómica en la materia, que no debe vincularse rígidamente con contenido actual de la Compilación u otras normas de su ordenamiento. Cabe, pues, que las Comunidades Autónomas dotadas de Derecho civil foral o especial regulen instituciones conexas con las ya reguladas en la Compilación dentro de una actualización o innovación de los contenidos de ésta según los principios informadores peculiares del Derecho foral. Lo que no significa, claro está, en consonancia con lo anteriormente expuesto, una competencia legislativa civil ilimitada *ratione materiae* dejada a la disponibilidad de las Comunidades Autónomas, que pugnaría con lo dispuesto en el artículo 149.1.8ª CE, por lo mismo que no podría reconocer su fundamento en la singularidad civil que la Constitución ha querido, por vía competencial, garantizar» (FJ 3). Este canon fue posteriormente reiterado en la STC 31/2010, de 28 de junio, FJ 76. Más recientemente, en la STC 95/2017, de 6 de julio, este Tribunal ha subrayado que «la competencia legislativa autonómica de desarrollo del Derecho civil propio comprende la disciplina de instituciones civiles no preexistentes, siempre y cuando pueda apreciarse alguna conexión con aquel derecho, criterio de la conexión que, según la función que hemos señalado que realiza esta competencia legislativa autonómica, debe ir referido al Derecho civil propio en su conjunto, esto es, que se puede verificar respecto de otra institución que sí formase parte del mismo o en relación a los principios jurídicos que lo informan» [FJ 4 a)] y que «la conexión necesaria para que esta regulación de la «propiedad temporal» se tenga por «desarrollo» del Derecho civil especial catalán preexistente al promulgarse la Constitución de 1978 puede extraerse del conjunto de ese ordenamiento, incluidos los principios que lo informan. Debe apuntarse al mismo tiempo que en este proceso constitucional los Letrados autonómicos no han acreditado, ni intentado acreditar tampoco, que al tiempo de dictarse la Constitución de 1978 existiera otro Derecho civil catalán, ya fueran normas positivas o consuetudinarias, distinto del derecho compilado» (FJ 5). Por consiguiente, «de acuerdo con nuestra doctrina, ya reseñada en el fundamento jurídico 5, el Derecho civil especial de Cataluña podría, en virtud de la noción constitucional de desarrollo, experimentar un cierto crecimiento orgánico mediante la regulación por el legislador autonómico de una institución antes no contemplada en él.

No obstante, es requisito para ello que esa operación de desarrollo tenga como punto de partida una institución conexas preexistente en el Derecho civil especial de Cataluña» (FJ 9). La STC 133/2017, de 16 de noviembre, FJ 5, parte de la misma doctrina”.

En suma, la dilucidación del acomodo constitucional de las innovaciones normativas basadas en la competencia del “desarrollo del Derecho civil propio” depende de la valoración, en el caso, de la existencia de una conexión institucional suficiente con otras instituciones preexistentes que estuvieran ya presentes al momento de la entrada en vigor de la Constitución en el Derecho civil foral o especial.

Por último, cabe recordar que la segunda reserva competencial que establece el artículo 149.1.8ª de la CE a favor del legislador estatal de las materias que “en todo caso” corresponden al Estado, “ámbito dentro del cual nunca podrá estimarse subsistente ni susceptible, por tanto, de conservación, modificación o desarrollo, Derecho civil especial o foral alguno” (STC 133/2017 (FJ 4), se encuentra sujeta a la aquilatación y dimensión que se ha venido dando por la doctrina constitucional a esos límites. Estos no dejan de ser conceptos jurídicos indeterminados cuyos perfiles se han venido construyendo de manera progresiva y dinámica, atendiendo caso por caso a las normas objeto de valoración y la consideración de éstas dentro del Derecho civil.

A su examen se procederá en relación con el reproche concreto que se ha planteado de las normas forales impugnadas, puesto que las razones en las que se funda el recurso de inconstitucionalidad instado contra el artículo 2 de la Ley Foral 21/2019, de 4 de abril, en lo relativo a las leyes 11, 12, 54, 72, 471, 483, 495, 511 y 544, se ligan fundamentalmente a esa segunda reserva competencial.

### **III. CONSULTA**

**III. 1ª. Motivos en los que se fundamenta la tacha de inconstitucionalidad de las leyes recurridas**

Según lo señalado en el escrito de impugnación del Abogado del Estado las normas objeto de recurso invaden tres de los ámbitos que el artículo 149.1.8ª de la CE establece “en todo caso” como de competencia exclusiva del Estado:

1.- “La ordenación de los registros e instrumentos públicos”, límite que se entiende infringido por las leyes 72 último inciso, 471 último párrafo, 483 párrafo segundo, 544 y 54 párrafo segundo de la letra c del Fuero Nuevo.

2.- “Las normas para resolver los conflictos de leyes”, materia que se indica resulta vulnerada por la redacción de las leyes 11 y 12 del Fuero Nuevo.

3.- “Las bases de las obligaciones contractuales”, que se consideran atacadas por lo establecido en las leyes 495 párrafos 2º y 3º y 511 del FN, y que no justifican especialidad procesal alguna ex artículo 149.1.6ª de la CE.

Sin perjuicio de lo que más adelante se dirá, con carácter general debe advertirse que, con la sola excepción de las leyes 72 y 544 del FN, que inciden en la regulación de figuras no expresamente tipificadas en él hasta esta última reforma -“habitación de los menores” y “censo vitalicio”-, el resto de la leyes impugnadas cuentan con un amplio anclaje institucional en la tradición jurídica navarra, Derecho civil preexistente y vivo a la entrada en vigor de la Constitución de 1978.

En el caso de las leyes 471 in fine y 483 párrafo segundo, se han impugnado normas cuya previsión normativa es *igual* a la que existía en la Compilación de 1973, ley estatal no variada por el legislador foral. Por lo que se refiere a las leyes 11 y 12, que inciden en la figura de la “condición civil foral de navarro”, término histórico con el que Navarra identifica su “vecindad civil”, su contenido normativo se tacha de inconstitucional aun cuando puede comprobarse que estaba dispuesto en la Compilación de 1973 dentro del Libro Preliminar, Título II, “De la condición civil foral de navarro”, con una regulación -leyes 11 a 16- mucho más amplia y extensa a la que en estos momentos, tras la reforma de 2019, figura en la Compilación -leyes 11 a 13-. Por lo que respecta a la ley 54, se recurre una norma que es idéntica a la reflejada en la anterior ley 69, introducida por Ley Foral 9/2018, de 17 de

mayo, no cuestionada y que se entendió aplicable sin objeción. Finalmente, las discutidas ley 495, párrafo segundo y tercero -anterior ley 493 párrafo segundo in fine-, y ley 511 se impugnan aun cuando tales preceptos acogen instituciones vivas y reguladas sustantivamente desde 1973 en el Fuero Nuevo, a las que se han añadido el pertinente cauce procesal para hacer efectiva su apreciación.

La acción legislativa del Parlamento de Navarra sobre las leyes indicadas se ha concretado, como por extenso se justifica más adelante, a “conservar y modificar”, y más limitadamente a “desarrollar”, regulaciones, instituciones y disciplinas que incuestionablemente se hallaban presentes en el Derecho civil propio de Navarra antes de ser aprobada la Constitución de 1978. Siendo, por tanto, difícil de obviar que en este caso el legislador foral en el ejercicio de sus competencias ha cumplido con la exigencia “ex” artículo 149.1.8ª de la CE de respetar la garantía de la foralidad, valorada ésta desde el sentido más estricto y restrictivo de los que pueda propugnarse de ella.

### **III.2ª. La invocada vulneración de la competencia del Estado “sobre ordenación de registros e instrumentos públicos” por las leyes 72 último inciso, 471 último párrafo, 483 párrafo segundo, 544 y 54.c) párrafo segundo de la Compilación**

#### ***III.2ª.1ª. El sentido y alcance de la “ordenación de los registros e instrumentos públicos”***

Como paso previo, antes de analizar las argumentaciones que se esgrimen por la Abogacía del Estado para afirmar que las leyes 54.c) segundo párrafo, 72 último inciso, 471 último párrafo, 483 párrafo segundo, y 544 de la Compilación vulneran la competencia exclusiva del Estado sobre la materia “de ordenación de los registros e instrumentos públicos”, ha de recordarse brevemente la doctrina constitucional de cuáles son los límites competenciales en lo que respecta a este tema.

Así, en primer lugar, cabe reseñar que la competencia exclusiva del Estado sobre la regulación de los “registros públicos” afecta a los que tienen

un carácter exclusivamente civil. Sobre esta cuestión y el reparto competencial, la STC 7/2019, de 17 de enero, ha indicado que:

«los registros públicos a que se refiere el art. 149.1.8ª CE, cuya ordenación es competencia exclusiva del Estado, "son los referentes fundamentalmente a materias de derecho privado, como se infiere de su contexto y no a otros registros que [...] aunque tengan repercusiones en ese campo del Derecho, tienen por objeto materias ajenas a él" (SSTC 71/1983, de 29 de julio, FJ 2, y 4/2014, de 16 de enero, FJ 3); dicho de otro modo, no cabe entender sino que "los registros a que dicha ordenación se refiere son exclusivamente los de carácter civil" (SSTC 103/1999, de 3 de junio, FJ 3, 134/2006, de 27 de abril, FJ 8, 81/2013, de 11 de abril, FJ 5, y 11/2015, de 5 de febrero, FJ 3).

En orden a la delimitación de esa competencia exclusiva que el Estado ostenta conforme al art. 149.1.8ª CE, "en todo caso", para la ordenación de los registros públicos, entendiéndose por tales los de derecho privado, ha de precisarse que supone que ninguna disposición autonómica podrá, sin incurrir en inconstitucionalidad por invasión de la competencia estatal, proceder a dicha "ordenación", esto es, a la creación y regulación de registros jurídicos de carácter civil (en este sentido, en relación con los instrumentos públicos, SSTC 156/1993, de 6 de mayo, FJ 5, y 4/2014, FJ 3). Esta atribución competencial al Estado se realiza sin exclusión, restricción o limitación alguna, por lo que ha de entenderse que abarca por completo el régimen de los registros públicos en los que se inscriban actos de naturaleza o con trascendencia jurídica civil. Se trata, en definitiva, de una materia enteramente sustraída por el art. 149.1.8ª CE a la acción normativa de las Comunidades Autónomas, quedando atribuida en plenitud a la legislación del Estado, tanto normas con rango formal de ley como reglamentos.»

En ese sentido se ha calificado como registro de naturaleza civil y, por tanto contraventor de la competencia exclusiva del Estado, el registro de voluntades digitales "mortis causa" creado por la Ley del Parlamento de Cataluña 10/2017. Ello se valoró así aun cuando la propia norma lo calificó como "registro administrativo" y el Tribunal Constitucional reconoció la competencia del legislador autonómico para regular las disposiciones de las voluntades digitales "mortis causa" mediante instrumentos propios de la sucesión testada en el Derecho civil catalán (testamento, codicilo o memoria testamentaria).

Se admite, en cambio, que las Comunidades Autónomas pueden asumir competencia ejecutiva respecto a los registros de carácter civil, como señala la STC 7/2019, 17 de enero:

«así ha sucedido efectivamente en el caso de Cataluña, en relación con el Registro de la propiedad (art. 147.1 EAC) y con el Registro civil (art. 147.3 EAC). Esa competencia autonómica de ejecución en materia de registros públicos de derecho privado comprenderá la aplicación de los criterios de ordenación que fije la legislación estatal, entendida en sentido material (STC 103/1999, FJ 4, por todas), "la cual podrá tener el grado de exhaustividad que resulte procedente, pudiendo el Estado retener para sí las actuaciones concretas en el ámbito de la coordinación y de la ejecución que resulten necesarias para la adecuada aplicación de dichos criterios" (STC 31/2010, de 28 de junio, FJ 90)».

En segundo lugar, en cuanto a la propia organización y demarcación de los registros públicos, se estima, entre otras por la STC 67/2017, de 25 de mayo, que la competencia sobre "ordenación de los registros e instrumentos públicos" comprende la íntegra regulación de la materia, ya sea a través de normas legales o de disposiciones de rango reglamentario, "por lo que las competencias asumidas por la Comunidad hay que situarlas en el ámbito de la ejecución de las normas estatales" (STC 82/1984, de 20 de julio, FJ 2). Dentro de esta competencia se ha entendido incluida la sanción a Notarios y Registradores -STC 207/1999-.

En tercer lugar, por lo que respecta a la regulación que lleven a cabo las Comunidades Autónomas sobre documentos, negocios jurídicos y derechos en su acceso a los Registros Públicos, en aras de la conservación, modificación y desarrollo de su Derecho civil propio, aquélla se acepta en función de si ello resulta ajustado a las figuras de su derecho sustantivo propio. A este respecto cabe recordar lo indicado en la STC 132/2019, de 13 de noviembre, que cita la SSTC 4/2014, de 16 enero, y 156/1993, de 6 de mayo, frente a la afirmación del Abogado del Estado que *"la norma autonómica no puede regular el tipo de documento notarial, ni imponer el procedimiento notarial necesario para ejecutar la resolución de aquella compraventa en la que se hubiera pactado la condición resolutoria expresa, como tampoco puede decidir el modo de intervención del registro de la propiedad, porque solo al Estado compete la normación de la dimensión*



*documental pública en lo relativo a la formación, requisitos y efectos del documento público notarial”:*

“el intérprete ha de cuidar aquí de salvar la concordancia entre la exclusiva competencia del Estado en este ámbito y la que pueda ostentar determinada comunidad autónoma para legislar sobre institutos jurídicos integrados en su Derecho civil propio, o conexos con el mismo, lo que significa, ante todo, que no será aceptable un entendimiento tan lato de aquella competencia estatal que venga a impedir toda ordenación autonómica sobre actos o negocios jurídicos con el solo argumento de que unos u otros pueden o deben formalizarse mediante instrumento público. Semejante inteligencia de la competencia estatal está más que implícita, hay que reconocerlo, en la motivación en este punto del recurso y desde ahora hay que decir que un tal entendimiento de lo que sea ‘ordenación’ de los ‘instrumentos públicos’ no se compadece con las exigencias de una interpretación integrada y armónica de las competencias estatales y autonómicas sobre la legislación civil” (STC 156/1993, de 6 de mayo, FJ 5).

***III.2ª.2ª. Valoración constitucional de la regulación de las leyes 72 último párrafo, 471 último párrafo, 483 párrafo segundo, 544 y 54.c) párrafo segundo por la Ley Foral 21/2019, de 4 de abril***

**1.- Contenido de la Ley 72 del Fuero Nuevo y su ajuste a los dictados constitucionales**

La Ley Foral 21/2019, de 4 de abril, ha introducido dentro del régimen atinente a la “responsabilidad parental” la regulación de la ley 72, dedicada a la “habitación de los menores”, actualizando el régimen precedente de la “patria potestad” que contenía la Compilación de 1973. En este precepto se recogen los criterios que deben tenerse en cuenta por parte del Juez, en caso de ruptura de la familia, para la atribución del uso y destino de la vivienda familiar, según se hubiera asignado la guarda individual o compartida de la descendencia común, determinándose los parámetros a los que esta decisión judicial debe responder, así como la incidencia de la medida en la fijación de la contribución que uno y otro progenitor deben realizar al sostenimiento de los hijos.

En el párrafo final de este precepto -ley 72-, que es objeto de la tacha constitucional, se prevé que: “*Los actos de disposición que se realicen por el*

*titular de la vivienda lo serán, en todo caso, sin perjuicio del uso atribuido. El derecho de uso podrá ser inscrito o anotado preventivamente en el Registro de la Propiedad”.*

La regulación recoge para Navarra las previsiones que en el Código Civil Catalán (en adelante, CCCa), de manera pacífica e incuestionada, se encuentran fijadas en el artículo 233-25, para los actos dispositivos de la vivienda familiar sujeta a uso, y en el artículo 233-22, sobre la publicidad del uso de ésta.

El Abogado del Estado entiende que ese inciso último de la ley 72 del FN, homólogo al contenido en el artículo 233-25 del CCCa, es inconstitucional por las razones siguientes.

En primer lugar porque “lo que haya de ser objeto de inscripción o publicidad a través de los asientos del Registro de la Propiedad es materia que está sujeta a la reserva competencial exclusiva del Estado “ex” artículo 149.1.8ª CE. La delimitación de los derechos y situaciones que puedan acceder al Registro de la Propiedad y su publicidad es un aspecto esencial o definidor de la naturaleza de la institución, “definición que se halla configurada por el legislador estatal, conforme a la regulación contenida en la Ley Hipotecaria”.

En segundo lugar, se afirma que “sólo corresponde al legislador estatal, en tanto que derecho registral esencial”, la determinación de los efectos del uso al que se refiere la ley 72 y la definición de lo que sea ese concepto de uso susceptible de inscripción; derecho real que habría que entender que grava o condiciona las facultades propias del titular dominical de la finca inscrita.

En tercer lugar, se dice que los derechos que genéricamente pueden acceder al Registro de la Propiedad se hallan comprendidos en el artículo 2 de la Ley Hipotecaria (en adelante, LH) y los que son objeto de anotación preventiva se enumeran en el artículo 42 de esta Ley, siendo las situaciones objeto de inscripción o anotación preventiva parte de ese régimen propio. De ahí que una norma autonómica no pueda “establecer el régimen de acceso y publicidad de un derecho en sí”, ni tampoco “puede definir o modular el

derecho de uso, reconocido en el derecho común, en conexión con el régimen de inscripción o de anotación en el Registro o de los que se infieren de esa legislación autonómica, pues nos hallaríamos ante un aspecto nuclear propio de la legislación civil, competencia exclusiva del Estado bajo el título del artículo 149.1.8ª de la CE”.

Las argumentaciones expuestas, contenidas en el recurso, contradicen la propia doctrina que sobre la reserva en materia de “ordenación de los registros e instrumentos públicos” viene reiteradamente señalando el Tribunal Constitucional.

El Estado no cuenta con un monopolio exclusivo y excluyente sobre la regulación de los derechos reales y de todo “lo que haya de ser objeto de inscripción o publicidad registral”. Ello no sólo no se corresponde con el reparto competencial que se deriva del artículo 149.1.8ª de la CE, sino que de ser así se vulneraría el principio constitucionalmente garantizado del respeto a la diversidad normativa de los Derechos civiles forales o especiales en lo que respecta a sus propias instituciones forales, entre las que se incluyen la propiedad y los derechos reales. Tal pretensión dejaría vacía de contenido la competencia atribuida a Navarra “ex” artículo 149.1.8ª para “conservar, modificar o desarrollar” su normativa propia, atinente a los derechos reales que en su definición o proyección requieren, precisamente, del acceso al Registro de la Propiedad.

Cabe recordar a este respecto lo ya señalado con anterioridad en la STC 132/2019, de 13 de noviembre, no es *“aceptable un entendimiento tan lato de aquella competencia estatal que venga a impedir toda ordenación autonómica sobre actos o negocios jurídicos con el solo argumento de que unos u otros pueden o deben formalizarse mediante instrumento público. Semejante inteligencia de la competencia estatal está más que implícita, hay que reconocerlo, en la motivación en este punto del recurso y desde ahora hay que decir que un tal entendimiento de lo que sea ‘ordenación’ de los ‘instrumentos públicos’ no se compadece con las exigencias de una interpretación integrada y armónica de las competencias estatales y autonómicas sobre la legislación civil”* (STC 156/1993, de 6 de mayo, FJ 5).

Las afirmaciones recogidas en el recurso soslayan que el sistema de derechos reales en España es de “*numerus apertus*”, como reiteradamente reconocen la doctrina y jurisprudencia sobre la base del artículo 2 de la LH y 7 del Reglamento Hipotecario. En éste se integran no sólo los derechos reales tipificados en la legislación civil estatal, sino también los que, aun no estando presentes en ésta, existen en los Derechos civiles especiales o forales de las Comunidades Autónomas como instituciones o derechos de esta índole, algunos con una larga tradición histórica.

A estos efectos cabe recordar la pacífica inclusión en el ordenamiento jurídico civil, sin tacha de inconstitucionalidad, de múltiples normas autonómicas que tipifican y regulan derechos reales o instituciones con trascendencia real en las que directa o indirectamente se prevén el acceso al Registro de la Propiedad, sin que ese tipo de derecho real o forma particularizada del mismo tenga una previsión semejante en la legislación estatal. A modo de ejemplo cabe citar, en Derecho civil Catalán, el censo vitalicio -artículos 526-29 a 565-33 del CCCa- para el que el artículo 565-7 del CCCA establece los requisitos de configuración y el acceso registral; la propiedad compartida -artículos 556-4 a 556-5 CCCa-; o la discutida propiedad temporal -artículos 547-1 a 547-8 del CCCa-, para la que el artículo 547-8 del CCCa fija la inscripción en el Registro de la Propiedad -regulación conforme al artículo 149.1.8ª CE según la STC 95/2017, de 6 de julio-. En el caso del Derecho civil de Galicia son figuras de carácter real que tienen una tipificación singular, entre otras, las serventías, reguladas en el artículo 76 de la Ley de Derecho Civil de Galicia (en adelante, LDCG), o los aprovechamientos de aguas de torna a torna o pilla pillota, recogidos en el artículo 66 de la LDCG y cuyo párrafo segundo expresamente faculta para que puedan ser “inscritos en el registro de la propiedad”. Por su parte, el Derecho civil de Navarra tipifica desde 1973 en su Compilación, entre otras, instituciones como la fiducia -ley 466-, o los derechos de habitación, uso u otros similares de aprovechamiento parcial de cosa ajena -leyes 423 y ss.-, o los derechos reales de superficie, edificación o subedificación -leyes 427 a 443-.

La realidad normativa vigente, que se estima conforme a los parámetros constitucionales, refuta la tesis postulada por la Abogacía del

Estado de que no se “puede definir o modular el derecho de uso, reconocido en el derecho común, en conexión con el régimen de inscripción o de anotación en el Registro o de los que se infieren de esa legislación autonómica”. Prueba de ello es la regulación del Código Civil de Cataluña que prevé específicamente el derecho de uso en sus artículos 562-6 a 562-8, dedicando este último precepto a la delimitación de “usos especiales”; y más singularmente la pacífica e incuestionada regulación del artículo 233-22 CCCa que dispone que “*el derecho de uso de la vivienda familiar atribuido al cónyuge se puede inscribir o, si se ha atribuido como medida provisional, anotar preventivamente en el Registro de la Propiedad*”.

Esa última norma es la que el legislador navarro ha reproducido en la ley 72 in fine del Fuero Nuevo. La sorprendente tacha de inconstitucionalidad de la que ha sido objeto por el Estado coloca al legislador navarro en una situación de agravio comparativo en cuanto a las normas autonómicas del mismo corte y contenido cuya constitucionalidad no sólo no se ha discutido sino que se están aplicando sin discusión. Introduce, además, un criterio de inseguridad jurídica que implica a todo el sistema normativo y de reparto competencial en materia de Derecho reales, interpelando a preceptos autonómicos vigentes que, a la vista de estos alegatos, de aceptarse, podrán ser tachados de inconstitucionalidades, por el correspondiente cauce procesal de la cuestión de inconstitucionalidad.

Finalmente debe destacarse la inadecuación argumental de la impugnación de la ley 72 in fine con lo que es el sentido y objeto de esta disposición. Este “derecho de uso” carece de la entidad y naturaleza de “derecho real de uso” del artículo 2 de la LH que se le atribuye en el recurso. Se desconoce que la ley 72 in fine, cuando señala que “*el derecho de uso podrá ser inscrito o anotado preventivamente en el Registro de la Propiedad*”, está previendo que la atribución del “derecho de uso” de la vivienda familiar, efectuada o sancionada por el Juez a favor de un progenitor e hijos menores, en un proceso de ruptura familiar, *podrá ser inscrita o anotada preventivamente en el Registro de la Propiedad*.

Esta es una práctica forense habitual en los procesos de separación, nulidad y divorcio, no regulada explícitamente en el Código civil, aunque sí admitida por la Dirección General de los Registros y del Notariado.

En relación con ese “derecho al uso” de la vivienda familiar que es objeto de inscripción, ese Centro Directivo ha venido señalando de manera reiterada, por todas la Resolución número 8051/2018 de 30 mayo, que:

“la naturaleza jurídica del derecho de uso sobre la vivienda familiar, lo procedente es considerarlo como un derecho de carácter familiar, y por tanto ajeno a la clasificación entre derechos reales y de crédito, ya que ésta es una división de los derechos de carácter patrimonial, y el expresado derecho de uso no tiene tal carácter patrimonial, sino de orden puramente familiar para cuya eficacia se establecen ciertas limitaciones a la disposición de tal vivienda (cfr. artículo 96, último párrafo, del Código Civil).

Tal carácter impone consecuencias especiales, como la disociación entre la titularidad del derecho y el interés protegido por el mismo, pues una cosa es el interés protegido por el derecho atribuido (en este caso el interés familiar y la facilitación de la convivencia entre los hijos y el cónyuge a quien se atribuye su custodia) y otra la titularidad de tal derecho, la cual es exclusivamente del cónyuge a cuyo favor se atribuye el mismo, pues es a tal cónyuge a quien se atribuye exclusivamente la situación de poder en que el derecho consiste, ya que la limitación a la disposición de la vivienda se remueve con su solo consentimiento.

Además el derecho de uso sobre la vivienda familiar integra, por un lado, un derecho ocupacional, y por otro, una limitación de disponer que implica que el titular dominical de la vivienda no podrá disponer de ella sin el consentimiento del titular del derecho de uso o, en su caso, autorización judicial (cfr. artículo 96, último párrafo, del Código Civil).

Este ha sido también el parecer de la Sala Primera del Tribunal Supremo que, entre otras, en su sentencia de 6 de febrero de 2018 (RJ 2018, 352), ha señalado, en relación con el artículo 96 CC, que:

«De la ubicación sistemática de este precepto y de la consideración de los intereses a los que atiende su contenido se desprende que el derecho de uso a la vivienda familiar concedido mediante sentencia no es un derecho real, sino un derecho de carácter familiar, cuya titularidad corresponde en todo caso al cónyuge a quien se atribuye la custodia o a aquel que se estima, no habiendo hijos, que ostenta un interés más necesitado de protección (así se ha estimado en la

RDGRN de 14 de mayo de 2009 (RJ 2009, 3006) ). Desde el punto de vista patrimonial, el derecho al uso de la vivienda concedido mediante sentencia judicial a un cónyuge no titular tiene dos efectos fundamentales. Por un lado, tiene un contenido positivo, en tanto atribuye al otro cónyuge y a los hijos bajo su custodia el derecho a ocupar la vivienda. Por otro lado, impone al cónyuge propietario la limitación de disponer consistente en la necesidad de obtener el consentimiento del cónyuge titular del derecho de uso (o, en su defecto, autorización judicial) para cualesquiera actos que puedan ser calificados como actos de disposición de la vivienda. Esta limitación es oponible a terceros y por ello es inscribible en el Registro de la Propiedad (RDGRN de 10 de octubre de 2008 (RJ 2009, 634))».

Este contenido patrimonial del derecho de uso, y la posibilidad de su acceso al Registro de la Propiedad, tienen como consecuencia que, con independencia de que se trate, como ya se ha señalado, de un derecho encuadrable dentro de la categoría de los derechos familiares, deban ser respetadas las reglas configuradoras de los derechos reales y los exigencias derivadas de los principios hipotecarios. Así lo ha sostenido este Centro Directivo en Resoluciones como la de 4 de septiembre de 2017 (RJ 2017, 4348), que impide la inscripción del derecho de uso si la vivienda afectada pertenece a un tercero que no ha sido parte en el proceso de divorcio. O la de 8 de marzo de 2018, que considera que si el titular de dicho derecho de uso, pudiendo hacerlo no ha inscrito su derecho en el Registro no podrá oponerlo frente a terceros que sí hayan inscrito los suyos. Esto supone que si el derecho de uso no está inscrito, no podrá oponerse al adquirente del inmueble que cumpla los requisitos del artículo 34 de la Ley Hipotecaria y, en cuanto al procedimiento de ejecución, no podrá tener intervención en el mismo, en la forma prevista en el artículo 662 de la Ley de Enjuiciamiento Civil que exige que acredite la inscripción de su título de adquisición”.

En consecuencia, desde la perspectiva sustantiva, difícilmente cabrá entender que por el hecho de que se faculte la inscripción de la “atribución del uso de la vivienda familiar” se vaya a restringir o quedar afectado el derecho de propiedad, ni que ello suponga la constitución de un derecho real. La decisión judicial inscrita no muta la titularidad del bien preexistente, ésa se limita a fijar una medida en solución del conflicto de ruptura de los progenitores con hijos menores, permitiendo su acceso al registro y su publicidad, como una norma orientada a hacer efectivo el derecho al uso de la vivienda familiar en consonancia con la doctrina recogida en la STC 132/2019, de 13 de noviembre.

## 2. Regulación de la ley 471 y su ajuste a los dictados constitucionales

En este caso el recurso atribuye el vicio de inconstitucionalidad a la ley 471, pacto anticrético, por la invasión de la competencia en la materia exclusiva de “ordenación de los registros e instrumentos públicos”, al disponer que “*los pactos anticréticos serán inscribibles, según su objeto, en el Registro de la Propiedad u otros Registros*”. Se reconoce, sin embargo, que esta norma cumple con el criterio más estricto de la garantía de la foralidad, ya que estaba contenida en el texto de la Compilación de 1973.

La vulneración de ese precepto de la segunda reserva que recoge el artículo 149.1.8ª de la CE que “en todo caso” atribuye al Estado la competencia exclusiva para “la ordenación de los registros e instrumentos públicos” se cifra en el hecho de que la anticresis es un derecho real y, según la visión reduccionista ya señalada, una norma autonómica no puede determinar de “forma individual o por categorías jurídicas, qué derechos, cuáles son los que tienen acceso al Registro del Propiedad”, incluso aunque la previsión normativa concreta no contradiga en su objeto la normativa estatal -lex repetita-.

Nos encontramos de nuevo con una afirmación de carácter maximalista que, como ya se ha señalado y por las razones antes esgrimidas, no “*se compadece con las exigencias de una interpretación integrada y armónica de las competencias estatales y autonómicas sobre la legislación civil*”, como se ha señalado, entre otras en las SSTC 156/1993, de 6 de mayo (FJ 5) y 4/2014, de 16 de enero, y 132/2019, 13 de diciembre. Pues, a pesar de lo que de manera tan categórica se afirma por el Abogado del Estado, la competencia exclusiva del Estado sobre “la ordenación de los registros e instrumentos públicos” ni restringe la posibilidad de que las Comunidades Autónomas que cuentan con una regulación histórica propia sobre derechos reales tipificados puedan regularlos, ni tampoco que prevean su acceso al Registro de la Propiedad, como aspecto consustancial y natural a su propia naturaleza de derecho real. Cabe recordar que son los propios Registradores de la Propiedad, conforme a los principios registrales y régimen de ordenación de los registros, los que califican los actos, negocios y títulos como inscribibles, valorando si se cumplen los elementos que



conforman, como en este caso, un derecho real de contacto. Esta actuación de calificación y principios a los que se ajustan en ella son los aspectos de competencia exclusiva Estado, pues constituye la indiscutible ordenación sustantiva de los registros e instrumentos públicos.

El vicio de inconstitucionalidad que se predica de la ley 471 supone una pretensión de limitación material de manera sobrevenida de la competencia legislativa civil de Navarra, a pesar de cumplir con la foralidad y no haberse cuestionado la norma desde 1973. Sorprende esta tacha de inconstitucionalidad por cuanto la ley se limita a reproducir un aspecto general que resulta connatural a la consideración de los pactos anticréticos, como derechos reales, su susceptible inscripción registral, sin modificación de las consecuencias jurídicas que naturalmente despliegan ni alteración de los criterios para su acceso registral. Cabe destacar que si tal reproche merece nuestra ley foral, habría que poner en entredicho y revisar la regulación que de esta figura se contienen en otros ordenamientos jurídicos civiles como el Catalán, cuyo artículo 569-24, relativo a la constitución de la anticresis, exige *“escritura pública”* y prevé que *“solo puede oponerse a terceras personas a partir del momento en que se inscribe en el Registro de la Propiedad”*.

Por otra parte, el razonamiento del Abogado del Estado de que en todo caso por este precepto existe vulneración constitucional, pues el legislador navarro ha repetido lo previsto en la legislación estatal, omite lo que constituye el núcleo central de la doctrina sobre la *“lex repetita”*, ya que no toda repetición normativa entraña, como se aduce, inconstitucionalidad. Cabe a estos efectos recordar lo indicado en la STC 132/2019 (FJ 7):

“En el contraste entre la regulación autonómica y la estatal dictadas al amparo de su competencia en materia de derecho civil debe aplicarse la doctrina constitucional sobre la reproducción de normas estatales por las autonómicas y distinguir dos supuestos distintos de *lex repetita*. El primer supuesto que se produce cuando la norma reproducida y la que reproduce se encuadran en una materia sobre la que ostentan competencias tanto el Estado como la comunidad autónoma, como es nuestro caso. El segundo tiene lugar cuando la reproducción se concreta en normas relativas a materias en las que la Comunidad Autónoma carece de competencias. Pues bien, de acuerdo con la doctrina antes expuesta, mientras que en el segundo la falta de

habilitación autonómica debe conducirnos a declarar la inconstitucionalidad de la norma que transcribe la norma estatal, en el primero, al margen de reproches de técnica legislativa, la consecuencia no será siempre la inconstitucionalidad, sino que habrá que estar a los efectos que tal reproducción pueda producir en el caso concreto (STC 341/2005, de 21 de diciembre (RTC 2005, 341), FJ 3”.

En el caso que nos ocupa, la posibilidad de inscripción del pacto anticrético supone que pueda entenderse con mayor nitidez su dimensión de derecho real de garantía inscribible también en Navarra.

### 3. Regulación del párrafo tercero de la ley 483 y su acomodo a los dictados constitucionales

El reparo de inconstitucionalidad que se esgrime respecto de la ley 483, párrafo tercero, se concreta en que la norma indica que “*inscrita la venta en el Registro de la Propiedad u otro Registro, todo acto de disposición de la cosa por parte del vendedor será sin perjuicio del derecho del comprador*”; lo cual supone garantizar la posición del comprador, en cuanto a la adquisición de la propiedad del bien transmitido, aún pendiente el pago total del precio.

El Abogado del Estado entiende que se contraviene la segunda reserva sobre ordenación de los “registros e instrumentos públicos” dado que “sólo al Estado le compete regular los actos inscribibles en el Registro de la Propiedad y qué efectos tiene esa inscripción desde la perspectiva de las relaciones jurídico-privadas”, afirmándose que el precepto regula en el plano sustantivo las consecuencias jurídicas de la inscripción del pacto de reserva de dominio y la normativa autonómica no puede decidir el modo de intervención del Registro de la Propiedad, ni construir el título de legitimación jurídico privado para el tráfico inmobiliario, ni el alcance de sus efectos como institución jurídica.

A fin de centrar y responder a las cuestiones que en este caso se plantean deben tenerse presentes varios aspectos.

En primer lugar, que el contenido de esta ley 483 y el aspecto impugnado no ha experimentado cambio alguno desde su inclusión en la

Compilación en 1973 y, por lo tanto, desde el punto de vista de la regulación sustantiva de esta figura del pacto de reserva de dominio, “ex” artículo 149.1.8ª de la CE, la previsión cumple también, en este caso, con la garantía de la foralidad en la intelección más restrictiva que pudiera proponerse.

En segundo lugar, lo que la previsión impugnada contempla no es otra cosa que la propia estructura sustantiva-civil de la figura del pacto de reserva de dominio, en la que el legislador navarro entiende la transmisión de la propiedad sujeta a una condición suspensiva como un derecho “in fieri”, tutelando al comprador en sus legítimas expectativas de adquisición cuando cumple puntualmente con sus obligaciones de pago, conforme se dispone en el párrafo primero de la ley 483; precepto que no ha sido cuestionado. La competencia que ostenta Navarra, conforme al artículo 48 de la LORAFNA y 149.1.8ª de la CE, desde luego que le permite regular esta figura como lo hace; otra cosa supone negar su competencia para “conservar, modificar y desarrollar” esta institución que forma parte de su Derecho civil propio.

En tercer lugar, la previsión que se establece en el párrafo tercero no varían las reglas de *la intervención del Registro de la Propiedad*, ni la protección de la publicidad registral, pues ésta se atiene al negocio sustantivo que le sirve de base y el régimen jurídico material configurado para esta institución de la “venta con pacto de reserva de dominio” tipificada en el Fuero Nuevo desde 1973.

Por otra parte, negar que la norma foral pueda indicar la posibilidad de que este pacto sea inscrito en el Registro de la Propiedad u otro Registro, cuando no se recoge regulación alguna sobre éste en el Código civil, aunque sí se prevea para un supuesto concreto en el artículo 7 de la Ley de Venta a Plazos de Bienes Muebles, entraña una visión reduccionista que no se compadece ni con el reparto competencial en materia de Derecho reales, que garantiza el artículo 149.1.8ª de la CE, ni con el respeto del Estado a la diversidad legislativa civil concurrente en Navarra. Cabe recordar que el tratamiento que la DGRN le otorga al pacto de reserva de dominio en la compraventa de bienes inmuebles -no sujeta a la legislación navarra- como “condición resolutoria explícita” (RDGRN núm. 14741/2017 de 28 noviembre. RJ 2017\5680), no deja de ser la plasmación de una concreta visión doctrinal

de esa figura -que es discutida-, y que se sostiene por parte de ese Centro Directivo ante la carencia de una norma positiva que tipifique la cuestión en el Derecho civil estatal.

#### 4. Previsión de la ley 544 y su juicio de constitucionalidad

Se afirma que la ley 544 incurre en vicio de inconstitucionalidad, de nuevo, por cuanto prevé la inscripción del censo vitalicio e indica que *“la inscripción del censo en el Registro de la Propiedad deberá señalar el título de constitución, el importe de la pensión anual, la cantidad convenida como redención y, en su caso, estabilización, y las demás circunstancias que establezca la legislación hipotecaria”*, entendiéndose que ello infringe la competencia estatal sobre registros ya que define los requisitos que debe reunir el título y su acceso al Registro.

Resultan extrapolables a este ámbito las razones esgrimidas con anterioridad que llevan a desechar esta interpretación del Abogado del Estado sobre la infracción constitucional pretendida por extralimitación regulatoria. Debe recordarse que el censo vitalicio no es un derecho real que se encuentre tipificado en el Código civil y sí, en cambio, en el Derecho civil catalán, como figura propia de larga tradición histórica, y, tras la reforma de 2019, en el Fuero Nuevo de Navarra. De asumirse que el único competente para regular los “actos o derechos reales que son inscribibles” y “los elementos que deben contener para su acceso al Registro y publicidad” es el Estado, se abocaría a la erradicación o limbo de esta figura jurídica, que en el ámbito del Derecho común general carece de tradición y no tiene regulación, imponiéndose en este punto los criterios jurídicos del “Derecho castellano” y desconociéndose el respeto acrisolado constitucionalmente de la pluralidad legislativa civil que consagra el art. 149.1.8ª de la CE. Esta es la razón de que el Código civil de Cataluña regule los títulos de este tipo de censo -art. 565.3-, su forma de constitución -art. 565.3-, así como su inscripción con la delimitación de los requisitos necesario para que pueda procederse a la inscripción registral, disponiendo también los casos en los que haya de excluirla el Registrador -art. 567-7-. Debe advertirse que esta normativa está vigente y no sólo no se ha considerado que vulnere la competencial estatal sobre la “ordenación de registros e instrumentos

públicos”, sino que se aprecia conforme en su plenitud al sentido del reparto competencial fijado constitucionalmente por el artículo 149.1.8ª de la CE.

5. La pretendida infracción de la ley 54.c) párrafo segundo de la competencia exclusiva del Estado sobre legislación del Registro Civil

La argumentación en este caso para tachar de inconstitucional la ley 54.c, párrafo segundo, del Fuero Nuevo, se centra en la antes citada doctrina constitucional -STC 7/2019, 17 de enero-, que señala la competencia exclusiva del Estado sobre ordenación de registros e instrumentos públicos y que “*abarca por completo el régimen de los registros públicos en los que se inscriban actos de naturaleza o trascendencia jurídica civil*”, por la eficacia extraterritorial de la inscripción, consecuencia del principio de publicidad.

Se insiste por la Abogacía del Estado, con cita del artículo 3.1 de la Ley 20/2011, de 21 de julio, del Registro Civil (en adelante, LRC), aspecto que cabe compartir, que el Registro civil es único para toda España y de competencia exclusiva del Estado su regulación conforme al artículo 149.1.8ª de la CE. No resulta plausible, sin embargo, la interpretación y singular conclusión que extrae respecto de la ley 54.c) párrafo segundo, en la que se mezclan cuestiones diversas que inducen a la confusión en cuanto a la valoración objetiva del alcance de la segunda reserva de la competencia estatal.

Con carácter previo debe recordarse que lo que se ha vedado por la doctrina del Tribunal Constitucional es la creación de Registros que tengan carácter civil, como se recuerda en la STC 7/2019, 17 de enero (FJ 4):

“Los registros públicos a que se refiere el artículo 149.1.8ª CE, cuya ordenación es competencia exclusiva del Estado, «son los referentes fundamentalmente a materias de derecho privado, como se infiere de su contexto y no a otros registros que ... aunque tengan repercusiones en ese campo del Derecho, tienen por objeto materias ajenas a él» (SSTC 71/1983, de 29 de julio, FJ 2, y 4/2014, de 16 de enero, FJ 3); dicho de otro modo, no cabe entender sino que «los registros a que dicha ordenación se refiere son exclusivamente los de carácter civil» (SSTC 103/1999, de 3 de junio, FJ 3; 134/2006, de 27 de abril, FJ 8; 81/2013, de 11 de abril, FJ 5, y 11/2015, de 5 de febrero, FJ 3).

Pero, el hecho de que el Estado sea el único competente para crear y disponer los Registros en sí de naturaleza civil, no impide a las Comunidades Autónomas con Derecho civil propio regular y prever el acceso al Registro civil de las situaciones jurídicas, estados de la persona, actos o negocios jurídicos, que sean objeto de su publicidad, como es el caso de la filiación. Es más, es que ello debe ser así para garantizar la finalidad que persigue la exclusividad de esa competencia legislativa en el ámbito civil, la “necesidad de haber de conocerse en todo el ámbito nacional”, de los estados civiles de la persona, singularmente el conocimiento de quién sea el progenitor de una persona física.

Cabe recordar, a este respecto, lo señalado en la precitada STC 7/2019, 17 de enero de 2019 (FJ 4), en la que se discutía el alcance de la competencia exclusiva del Estado en relación con esta materia:

“no está en cuestión la potestad del legislador autonómico para regular, al amparo de la competencia en materia de derecho civil privativo de Cataluña (arts. 149.1.8ª CE y 129 EAC), la disposición mortis causa de las voluntades digitales, como el artículo 96.4 de la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, viene a reconocer, si bien esa regulación no puede extenderse, so pena de incurrir en invalidez, a la creación de un registro de naturaleza civil, como el creado por la Ley 10/2017”.

Desde estos parámetros es desde donde debe analizarse el precepto tachado de inconstitucional que, como de su sola lectura resulta, en modo alguno establece la creación de ningún registro civil para Navarra, ni siquiera dispone previsiones distintas ni efectos diferentes, desde la perspectiva registral, de lo que resulta en el artículo 44 de la LRC, cuyo párrafo 4º expresamente reconoce, advirtiendo la pluralidad legislativa en esta materia, que “la filiación se determinará, a los efectos de la inscripción de nacimiento, de conformidad con lo establecido en las leyes civiles y en la Ley 14/2006, de 26 de mayo, sobre técnicas de reproducción humana asistida”.

A tal efecto conviene recordar el contenido y significado del precepto tachado de inconstitucional.

La ley 54 del Fuero Nuevo disciplina dentro de su regulación atinente a la filiación por naturaleza, sobre la que Navarra indiscutidamente cuenta con competencia con un régimen singular y propio, la determinación de la

filiación por reconocimiento. Así, en el apartado a) de la ley 54 establece la forma del reconocimiento, por declaración ante el encargado del Registro civil u otro documento público, de forma conjunta o separada de los progenitores. En el apartado b) se indica la capacidad para ello. Y en el apartado c) de esta ley 54 se prevén los requisitos para el reconocimiento, con el siguiente contenido.

En primer lugar, se señala que para la determinación de la filiación por reconocimiento se exigirá el consentimiento de los mayores de edad o emancipados.

En el apartado segundo de la ley 54, que es el impugnado, se dispone que *“el reconocimiento de la persona menor de edad no emancipada o con la capacidad modificada judicialmente será inscribible en el Registro Civil sin perjuicio de la oposición que puede formular quien tenga su representación legal conforme a lo previsto en el apartado siguiente, la cual deberá fundarse en el superior interés de la persona reconocida”*. Es decir, se fija la posibilidad de efectuar el reconocimiento del menor edad no emancipado o con capacidad modificada judicialmente, sin que el progenitor cuente con el consentimiento del interesado -o su representante- o una autorización judicial.

La alusión que realiza el precepto de que el “reconocimiento” “será inscribible” constituye una manera de señalar que el progenitor puede determinar la filiación de su descendiente menor de edad o capacidad modificada judicialmente mediante reconocimiento a través de los mecanismos indicados en el apartado a) de la ley 54 “declaración ante el encargado del Registro Civil u otro documento público”, sin que tenga que existir una manifestación positiva previa por parte del representante legal del descendiente, su defensor judicial o autorización judicial. El mecanismo de tutela frente a un reconocimiento del progenitor no querido por el representante legal de un menor o incapacitado se articula “ex post”, a través de su oposición posterior, conforme al régimen articulado en el apartado d) de la ley 54 del Fuero Nuevo.

El tenor del texto que se tacha de inconstitucional se limita a evidenciar que el acto jurídico del reconocimiento, declaración en la que se manifiesta la paternidad o maternidad con asunción de todas las consecuencias legales inherentes a ellas, es por sí un “acto jurídico completo” que despliega toda su eficacia en los supuestos recogidos en la norma -descendiente menor de edad o con capacidad modificada judicialmente-, por lo que aquél podrá ser inscrito en el Registro civil -sin reparo-, siendo objeto de publicidad.

No se establece ni modifica por el legislador navarro el valor y proyección que tiene la inscripción registral, simplemente se constata que el reconocimiento de *la persona menor de edad no emancipada o con la capacidad modificada judicialmente* no está sujeto, para su eficacia, a la “condictio iuris” del consentimiento del reconocido, representante legal o autorización judicial. Se accede a la inscripción de la filiación tras “la declaración ante el encargado del Registro Civil” por parte del reconocedor o la presentación de “otro documento público”, sin necesidad de añadir ninguna otra manifestación. Por ello las afirmaciones que se realizan en el recurso carecen de fundamento, obvian cuál es el sentido completo de la norma y fuerzan una inadecuada interpretación de lo que se regula en el precepto. El Abogado del Estado está desconociendo cómo operan los mecanismos de determinación de la filiación por reconocimiento, aspecto sustantivo del régimen de la filiación sobre el que Navarra cuenta con competencia legislativa plena “ex” artículo 149.1.8ª de la CE, regulación que presenta especialidades propias, justificadas y avaladas por la garantía de la foralidad, que diferencia el sistema de filiación navarro del que se prevé en el Código civil -art. 124-.

La ley 54 del Fuero Nuevo no establece, según se dice en el recurso, efectos jurídicos frente a terceros, “con alcance erga omnes, de lo reflejado en los asientos y con ello el efecto legitimador del título del estado civil inscrito en el Registro y de sus modificaciones, obviando el carácter extraterritorial que poseen los asientos del Registro Civil de acuerdo con su propia naturaleza y utilidad”.

Como se desprende de la lectura completa de la ley 54, Navarra lo que ha previsto es su régimen sustantivo del “reconocimiento” como forma de



determinación de la filiación por naturaleza y, en interés de los menores de edad o con capacidad modificada, la posibilidad de oposición a esa declaración. El hecho de que dicho régimen no sea idéntico al previsto en el Código civil no supone que la inscripción de esta filiación así determinada tenga una publicidad y eficacia diferentes frente a terceros.


La ley 54.c) párrafo segundo se limita a reconocer la posibilidad de acceso al Registro civil a quien se le determine la filiación mediante reconocimiento, conforme a lo previsto en el párrafo primero de la ley 54. El precepto respeta plenamente el valor y la eficacia que la legislación estatal registral asigna a esa inscripción sin alterar ninguno de sus efectos. Carece además de sentido que se diga que obvia “el carácter extraterritorial que poseen los asientos del Registro Civil de acuerdo con su propia naturaleza y utilidad”, cuando el progenitor debe hacer esta declaración de reconocimiento, no ante cualquiera, sino “ante el encargado del Registro Civil” -registro que es único- o verterla en algún “otro documento público” - caso, por ejemplo, del documento oficial al que alude el art. 44.3 LRC- que se remite o presenta en aquél.

Navarra no ha creado un Registro civil propio, ni ha establecido en sus normas un sistema de publicidad de la filiación determinada mediante reconocimiento que altere el sistema general de publicidad registral, o tenga alcance o efectos “erga omnes” que sean distintos de los que se anudan a la publicidad del título de filiación. Ha ejercido su competencia histórica en materia de filiación, “ex” artículo 48 de la LORAFNA y 149.1.8ª de la CE, preservando la singularidad de su régimen de acuerdo con el sentido que tiene esta competencia de garantizar la foralidad, como ha hecho el legislador catalán sin que se le haya cuestionado constitucionalmente (Cfr. arts. 235-1 a 235-52 CCCa). El hecho de que el régimen sustantivo de determinación de la filiación en Navarra por reconocimiento sea distinto al contenido en el Código civil, lo cual tiene su reflejo lógico en el acceso al Registro de esta filiación, no implica que la regulación foral no respete la competencia exclusiva del Estado sobre la ordenación y eficacia del Registro Civil. Como reconoce el propio Consejo de Estado en su dictamen número 1.104/2019, de 9 de enero de 2020, “si el legislador autonómico -como es el caso- ostenta competencia para regular la institución civil”, “también la posee

para establecer el régimen de eficacia frente a terceros de dicha institución, pudiendo a tal efecto acudir al mecanismo de la inscripción registral y sin que ello suponga menoscabo de la competencia exclusiva que, sin lugar a dudas, corresponde al Estado para determinar cuáles hayan de ser los efectos de la inscripción”.

**III. 3ª. El reparo de constitucionalidad de las leyes 11 y 12 por hipotética infracción de la competencia sobre “las normas para resolver conflictos de leyes”**

***III. 3ª.1ª. Situación sobre la normativa autonómica en relación con la competencia exclusiva del Estado atinente a “las normas para resolver los conflictos de leyes” del artículo 149.1.8ª de la CE***



La dimensión de este límite, identificado materialmente con el contenido de los capítulos II y III del título preliminar del Código civil, se comenzó a dilucidar a raíz de la reforma del Derecho civil balear. Es importante destacar que la Ley 5/1961, de 19 de abril, por la que se aprueba la Compilación del Derecho civil especial de las Islas Baleares, únicamente recogía en su artículo 1 que “El Derecho Civil Especial de Baleares tendrá aplicación en el ámbito que comprende la actual jurisdicción de la Audiencia Territorial de Palma de Mallorca”. En su posterior actualización normativa por Decreto Legislativo 79/1990, de 6 de septiembre, el artículo 2, párrafo primero, señaló que:

“Las normas del Derecho civil de Baleares tendrán eficacia en el territorio de la Comunidad Autónoma y serán de aplicación a quienes residan en él sin necesidad de probar su vecindad civil. Se exceptúan los casos en que, conforme al Derecho interregional o internacional privado, deban aplicarse otras normas”.

La STC 156/1993, de 6 mayo, que resolvió esta cuestión, consideró que tal regulación suponía una extralimitación de la competencia legislativa civil por infracción de la reserva atinente a las “normas sobre conflictos de leyes”, entendiendo que el objeto de aquella “es la propia vecindad civil como punto de conexión para la determinación de la ley personal” y el criterio establecido para la aplicación de la normativa balear llevaba a

consecuencias diversas de las que resultaban de la aplicación de los artículos 14 y 15 del CC. En este sentido dijo que:

“El legislador balear...viene a otorgar a la «residencia» un valor presuntivo de la vecindad civil. Y al ser evidentes las diferencias que existen entre la mera residencia como noción de hecho y la vecindad civil en cuanto noción jurídica, así como entre el régimen de adquisición y pérdidas de una y otra circunstancia personal, la consecuencia que se produce es tanto la 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. 16.1.1.<sup>a</sup> del Código al determinar cuál es la ley personal aplicable en los conflictos interregionales.

A lo que cabe agregar, además, que también se producen otras consecuencias no menos importantes por haber basado el legislador balear tal presunción en la circunstancia de la mera residencia. En primer lugar, la quiebra de la unidad del sistema estatal del Derecho interregional va acompañada, correlativamente, de una disparidad respecto al ámbito de aplicación en el espacio de los distintos Derechos civiles coexistentes en España, ya que si la común conexión art. 16.1.1.<sup>a</sup> -la vecindad civil- asegura un igual ámbito de aplicación de todos los ordenamientos civiles, no ocurre otro tanto en el caso del Derecho civil balear, cuyo ámbito se amplía considerablemente en virtud de la disposición aquí impugnada, al introducir un punto de conexión distinto. Basta observar, en efecto, que el Derecho civil balear sería aplicable como ley personal no sólo a todos los residentes en el territorio de dicha Comunidad Autónoma sino también (en atención al criterio de la vecindad civil previsto en el art. 16.1.1.<sup>a</sup> del Código Civil) a los no residentes en la Comunidad que ostenten la vecindad civil balear mientras que la aplicación de cualquier otro ordenamiento civil común o foral, coexistente en España, sólo se produce en virtud de la vecindad civil de interesado

(...) el art. 149.1.8<sup>a</sup>. de la Constitución reclama... una regulación estatal -y, por lo tanto, uniforme- de los conflictos de leyes en materia civil y resultaría incompatible con tal exigencia la interpretación que viera en los Estatutos de Autonomía (en el art. 7 del EAB, en este caso) una vía para la fragmentación de tal régimen común del Derecho interregional. La regla estatutaria invocada no permite, en todo caso, semejante interpretación”.

Posteriormente, la STC 226/1993, de 8 de julio, que resolvió el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por la Diputación General de Aragón contra determinados incisos de los artículos 14 y 16 del CC, reiteró la idea de que el Estado tiene competencia exclusiva sobre el régimen de

adquisición y regulación de la vecindad civil en tanto que punto de conexión, afirmando, entre otras cosas, que:

“Debe... 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 16.1.1ª 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. No es menos evidente, sin embargo, que la legislación estatal en este ámbito no podrá dar lugar a constricciones o manipulaciones arbitrarias de los respectivos ámbitos de aplicación de aquellos ordenamientos ni provocar, en concreto, un desplazamiento infundado de los Derechos civiles especiales o forales en favor del Derecho civil general o común por vía de la alteración de las reglas generales del sistema de Derecho interregional (FJ 4º)”.

Esta doctrina que liga la regulación sobre la vecindad civil a la infracción competencial “ex” artículo 149.1.8ª de la CE sobre materia de conflictos de leyes ha sido reiterada en la STC 93/2013, de 23 de abril, en este caso para justificar la inconstitucionalidad del artículo 2.3 de la Ley Foral 6/2000, de 3 de julio, para la Igualdad Jurídica de las Parejas Estables, precepto que señalaba:

*“Las disposiciones de la presente Ley Foral se aplicarán a las parejas estables cuando, al menos, uno de sus miembros tenga la vecindad civil navarra”.*

Para justificar esa declaración se dice en la STC 93/2013, de 23 de abril (FJ 6º), con cita de las mencionadas SSTC 156/1993, de 6 de mayo, y 226/1993, de 8 de julio, que:

“... 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. 149.1.8ª CE, según hemos ya señalado.


(...) con la utilización del criterio de la vecindad civil y al constituir ésta el punto de conexión para la determinación del estatuto personal, es claro que se viene a incidir sobre las «normas para resolver los conflictos de leyes». Determinar cuál es la ley personal aplicable en los conflictos interregionales derivados de la potencial concurrencia de legislaciones diversas en la regulación de una situación, es una materia que se sitúa extramuros de las competencias autonómicas en tanto que la Constitución ha optado por que sea al Estado al que corresponda, en su caso, el establecimiento de las normas de conflicto en estos supuestos”.

Este pronunciamiento vedaba que el legislador navarro pudiera incluir un precepto que resolviera el conflicto en concurrencia de diversas normativas, atrayendo para Navarra la aplicación de su régimen en virtud de que uno de los integrantes de la pareja ostentara la condición civil de navarro; previsión que efectivamente suponía dotar a la “condición civil foral” del carácter de punto de conexión conflictual.

Cabe destacar que el celo de la defensa de la competencia exclusiva del Estado, en cuanto a la regulación de los “conflictos de leyes” vinculada a la vecindad civil, no se ha aplicado por igual a todas las Comunidades Autónomas con Derecho civil foral o especial.

En ese sentido cabe recordar el artículo 2 de la Ley 2/2003, de 7 de mayo, reguladora de las parejas de hecho del País Vasco, que tras su reforma en 2015 prevé que “las disposiciones de la presente ley serán de aplicación a las parejas de hecho constituidas en los términos del artículo 3 y siguientes de la ley”, señalando seguidamente que “a tal efecto podrán inscribirse aquellas parejas de hecho *en las que al menos uno de sus integrantes tenga vecindad civil vasca*”.

### ***III.3ª.2ª. Las leyes 11 y 12 de la Ley Foral 21/2019: su ajuste constitucional***



Con carácter previo debe recordarse que, a pesar de lo que se sugiere por el Abogado del Estado, con cita de la Ley del Registro Civil, la regulación de los “estados civiles”, salvo en lo que se refiere a las “relaciones jurídico-civiles relativas a las formas del matrimonio”, no forman parte de las materias que “en todo caso” ex artículo 149.1.8ª de la CE son de competencia exclusiva del Estado, por lo que en la medida en que en el Derecho civil propio de las Comunidades Autónomas se hubiera regulado históricamente esa materia cabrá, en virtud de su competencia para “conservar, modificar y desarrollar”, incidir sobre ese ámbito.

En el caso de la vecindad civil, la mención o previsión normativa por parte de las Comunidades Autónomas con Derecho civil propio no queda vedada. Su limitación deviene por haber sido utilizada como un punto de conexión para resolver “los conflictos de leyes”, cuando sean varias las normas autonómicas llamadas a resolver un caso concreto. De ahí que convivan pacíficamente en el ordenamiento jurídico español, y no se haya cuestionado su constitucionalidad, previsiones como las siguientes:

Ley 5/2015, de 25 de junio, de Derecho Civil Vasco.

“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.

*Artículo 11. Constancia de la vecindad civil.*

En los instrumentos públicos que se otorguen en la Comunidad Autónoma del País Vasco se hará constar la vecindad civil vasca y la vecindad civil local del otorgante y cuando pueda afectar a las disposiciones que se otorguen o sus efectos, también el régimen de bienes que rija su matrimonio o pareja de hecho. En caso de duda, se presumirá, salvo prueba en contrario, que la vecindad civil es la que corresponda al lugar del nacimiento, y el régimen de bienes, el que se considere legal en el último domicilio común, y, a falta de domicilio común, el del lugar de celebración del matrimonio o el de separación de bienes si se trata de parejas de hecho.

Código Civil de Cataluña:

“Artículo 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 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*.

Ley 2/2006, de 14 de junio, de Derecho Civil de Galicia.

Artículo 4.

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.

En el caso de Navarra se parte de una regulación, que es preconstitucional, sobre la “condición civil de navarro”; término original y propio con el que se alude a la idea de la vecindad civil. La Compilación de 1973 ya disponía, en sus leyes 11 a 16, de un régimen específico y mucho más extenso del que existe en el momento presente, precisamente reformado para adecuarlo a la doctrina constitucional reseñada.

Desde los parámetros más estrictos de la garantía de la foralidad, ello supone la competencia legislativa de Navarra sobre la “condición civil de navarro” ex artículo 149.1.8ª, en tanto no invada la segunda reserva relativa a las “normas sobre conflicto de leyes”; no siendo cierto que ésta excluya toda referencia o previsión sobre este estado civil, como pretende el Abogado del Estado, y sí solo que la norma autonómica no podrá variar las reglas conflictuales que dimanen de los artículos 14, 15 y 16 del CC.

A ello se une el hecho singular del reconocimiento por parte del Estado de la competencia específica de Navarra sobre la materia, al aprobar por ley orgánica estatal, en el artículo 5.3 de la LORAFNA, 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*. Cuestión que se soslaya en el recurso a pesar de implicar la habilitación expresa del “legislador estatal”, mediante “ley orgánica”, para que la Comunidad Foral de Navarra pueda abordar tal regulación, extendida a su adquisición, conservación, pérdida o recuperación, según se disponga por la Compilación.

En cuanto al análisis concreto de la adecuación de las leyes 11 y 12 del Fuero Nuevo, que se tachan de inconstitucionales básicamente por aludir a la “vecindad civil” navarra, se debe partir del contenido que se ha previsto en ellas.




Así, dispone la ley 11, determinación de la condición civil, que “la condición foral de navarro determina el sometimiento al Derecho civil foral de Navarra”, para señalarse de manera seguida que esta “condición foral se regulará por las normas generales del Estado en materia de vecindad civil, respetando el principio de paridad de ordenamientos”.

De la simple lectura de la norma y su cotejo con lo que dispone el artículo 14 del CC (“la sujeción al derecho civil común o especial o foral se determina por la vecindad civil”), se desprende que lo que se hace, puesto que en Navarra este estado 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 artículo 14 del CC de forma ajustada al único aspecto sobre el que es competente la Comunidad Foral de Navarra, su Derecho civil 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 un sujeto-*.

No se ajusta a la realidad lo señalado por el Abogado del Estado en lo relativo a que la ley 11 prevé “de manera imperativa cómo se determina la vecindad civil en cada caso”, pues precisamente de la propia lectura del inciso segundo de esta ley se desprende que las reglas para la adquisición, conservación y pérdida de este estado civil serán “las normas generales del Estado en materia de vecindad civil”.

Por otra parte, la referencia al respeto del “principio de paridad de ordenamientos” en modo alguno implica, como se dice, 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 de la CE, dada la pluralidad legislativa civil que se consagra constitucionalmente.

En cuanto al contenido normativo de la ley 12, condición foral de las personas jurídicas, que se señala que: “en las personas jurídicas cuya regulación sea competencia de la Comunidad Foral de Navarra, la condición foral se determinará por su domicilio en Navarra, debiendo estar sujetas al Derecho Navarro”, la tacha de inconstitucionalidad obvia que no se trata de “cualquier persona jurídica”, sino de aquellas cuya regulación sea competencia de la Comunidad Foral de Navarra. Tratándose de personas jurídicas de Derecho privado, la previsión se plantea para las “asociaciones y fundaciones” -navarras-, creadas conforme a la legislación foral navarra, cuyo domicilio se encuentre en Navarra, lo que determina tal condición civil foral y sujeción al Derecho civil navarro. Tal previsión es un trasunto de lo que se deriva del artículo 41 del CC, y no hace sino reproducir lo que constituye regla general en esta materia.



Las leyes 11 y 12 se limitan a la enunciación genérica de lo que es el estado civil de la “condición civil de navarro”, debiéndose recordar al Estado que Navarra ha recortado su regulación en este ámbito, normativa que históricamente se hallaba presente en la Compilación de 1973, para adecuarse a la doctrina constitucional. El legislador foral no ha sobrepasado los límites de su competencia en estos preceptos, pues ha circunscrito la regulación a la enunciación del concepto general de “condición civil foral” que supone la aplicación del Derecho civil navarro. No se ha incluido en el supuesto de la norma ni situaciones ni relaciones de pluralidad de sujetos - pareja, matrimonio, filiación, etc.- en las que haya que decidir, concurriendo varios ordenamientos, cuál sea el sistema normativo aplicable en función de un punto de conexión. Por tanto, en modo alguno puede considerarse que exista en esta materia una extralimitación en el ejercicio de la competencia cuando, además, cuenta con la habilitación que el propio Estado le ha otorgado mediante “ley orgánica estatal” en el artículo 5.3 de la LORAFNA y la condición civil foral de navarro es una institución histórica inserta en el Derecho civil propio desde la Compilación de 1973.

**III. 4ª. Impugnación de la constitucionalidad de las leyes 495 y 511 por hipotética infracción de la reserva sobre “las bases de las obligaciones contractuales” del artículo 149.1.8ª de la CE e invasión de la materia procesal -artículo 149.1.6ª CE-**

### III.4ª.1ª. Alcance de la competencia exclusiva del Estado sobre las “bases de las obligaciones contractuales”

Es un lugar común señalar que la identificación de qué sean “bases de las obligaciones contractuales”, como límite a la competencia legislativa civil de las Comunidades Autónomas, no ha presentado unos perfiles nítidos en la doctrina constitucional hasta fechas recientes.

La carencia de una normativa estatal unificada en el tema contractual, así como la falta de una ley que aquilate y clarifique el contenido de esa noción, han sido causas de esta situación. De ahí que, como se ha puesto de relieve por la doctrina, el Tribunal Constitucional haya eludido recurrir a esta noción cuando se ha excluido la competencia de las Comunidades Autónomas para legislar determinados contenidos o aspectos que pueden estar vinculados al ámbito contractual. En estos casos, ha sido habitual concluir la extralimitación de la Comunidad Autónoma que acometió la regulación acudiendo a otras vías, singularmente la calificación de la regulación como materia ligada a la legislación mercantil, puesto que conforme prevé el artículo 149.1.6ª de la CE la competencia para legislar sobre esta materia, sin excepción, pertenece en exclusiva al Estado.

Esas valoraciones se han proyectado sobre las relaciones contractuales ligadas al ámbito de la protección del consumidor y ordenación del comercio en las relaciones jurídicas inter-privatos.

En este sentido cabe recordar que la STC 71/1982, de 30 de noviembre, respecto a la Ley 10/1981, de 18 de noviembre, del Parlamento Vasco, del Estatuto del Consumidor, consideró que existía invasión de la competencia del artículo 149.1.8ª de la CE por la regulación del contrato celebrado por un consumidor sobre las cláusulas abusivas y su sanción, el servicio post-venta, el deber de información, o la responsabilidad por los daños que se ocasionen y tengan su origen en la adquisición, utilización o disfrute de bienes, medios o servicios, para uso personal, familiar o colectivo, reconociendo respecto de esta última que:

“La uniformidad, en esta materia, *a salvo el derecho civil foral o especial*, por lo demás, es algo explícitamente reconocido por las representaciones procesales del País Vasco, hasta el punto de quien

lleva la del Gobierno Vasco admite que el artículo 31 puede ser inconstitucional, aunque su sentido -dice- no es otro que el de evidenciar el principio general de la responsabilidad por daños. El alcance meramente recordatorio, sistemático e informador y de remisión a las normas estatales, que atribuye a este precepto la defensa del Parlamento Vasco, que es alegato común a los artículos 31 y 32, como veremos en el fundamento siguiente, no es bastante para justificar desde títulos competenciales el precepto cuyo análisis ahora estamos haciendo, pues a la razón del contenido del precepto que le sitúa, inequívocamente, en el sector de la legislación civil, se añade que no se comprendería que restringiéramos con difíciles y comprometidas interpretaciones el sistema del derecho de daños en este área de la defensa del consumidor. Si el precepto sólo respondiera a una preocupación sistemática -que no es así- en nada se dañaría el dispositivo legal, pues la responsabilidad tiene su regulación actual según lo que la Ley y, como complementaria del ordenamiento jurídico, la jurisprudencia dicen. Si introduce un «novum» -y así puede entenderse el precepto- tendrá que hacerse mediante una Ley de Estado, pues el régimen de la responsabilidad debe ser uno y el mismo para todo el territorio del Estado. De donde resulta que el precepto en cuestión -no por conculcación de los principios constitucionales que deben informar la legislación positiva, que no los conculca-, pero si por emanar del legislador autonómico, excediéndose de su competencia, tiene que ser declarado nulo (artículo 149.1.8<sup>aa</sup> de la Constitución).

Igualmente resulta reseñable lo señalado en la STC 264/1993, de 22 julio, en cuanto a la Ley 9/1989, de las Cortes de Aragón de ordenación de la actividad comercial, en la que se indicaba que:

“ya en la temprana STC 37/1981 declaró el Tribunal que sólo la legislación emanada de los órganos centrales del Estado puede regular la forma en que nacen y se extinguen los derechos y obligaciones a que el ejercicio de la actividad del empresario mercantil puede dar lugar y el contenido necesario de aquéllos y éstas (fundamento jurídico 3.º). Por su parte, la STC 71/1982, a propósito de la regulación de lo que deba entenderse por cláusulas contractuales abusivas en perjuicio del consumidor, consideró como de pertenencia estatal la normación de las condiciones generales de contratación o de las distintas modalidades contractuales, e igualmente la de la responsabilidad por los daños originados en la adquisición, utilización o disfrute por los consumidores de bienes, medios o servicios, ya que el régimen de unas y otras materias, incardinado en la legislación civil (art. 149.1.8<sup>a</sup> CE), debe ser uno y el mismo para todo el territorio del Estado (fundamentos jurídicos 14 y 19). No es, claro está, que a las normas autonómicas no les quepa disciplinar determinados tipos de venta o articular dispositivos

preventivos o correctores de los eventuales abusos a que ciertos contratos puedan conducir. De lo que se trata es de que a través de tales normas no se produzca un novum en el contenido contractual o, en otros términos, de que no se introduzcan derechos ni obligaciones en el marco de las relaciones contractuales privadas (STC 88/1986, fundamento jurídico 5.). Por último, aun cuando las normas autonómicas persigan, mediante el reforzamiento de las obligaciones del vendedor, la protección del consumidor y del usuario, «la determinación del contenido de los contratos y de las acciones por incumplimiento, saneamiento o resolución se insertan dentro de la competencia estatal exclusiva atribuida al Estado por los arts. 149.1.6 y 8 CE» [STC 62/1991, fundamento jurídico 4. e)].

De los citados pronunciamientos se desprende con total nitidez, por consiguiente, que la regulación autonómica de las diferentes modalidades de venta para proteger los derechos de los consumidores y reequilibrar la posición de éstos en el mercado -sobre todo cuando la adquisición de bienes tiene lugar fuera de los establecimientos comerciales o en otras circunstancias especiales- debe ceñirse al espacio de las relaciones jurídico-públicas, impidiendo o limitando las prácticas lesivas de los intereses tutelados, definiendo las conductas exigibles en congruencia con tales intereses y estableciendo las sanciones administrativas pertinentes, pero sin determinar consecuencia alguna en el ámbito de las relaciones jurídico-privadas ni imponer un contenido contractual determinado pretendidamente acorde con el fin protector perseguido, ya que eso corresponde al acervo competencial del Estado ex art. 149.1.6 y 8 CE.”

Más recientemente, la STC 13/2019 de 31 enero, con cita de la 54/2018, de 24 de mayo, ha considerado inconstitucionales diversas previsiones de índole contractual introducidas “ex novo” en la Ley del Parlamento de Cataluña 24/2015, de 29 de junio, de medidas urgentes para afrontar la emergencia en el ámbito de la vivienda y la pobreza energética. Estas se habían previsto para favorecer al “consumidor” en “situación de sobreendeudamiento hipotecario” frente a las “entidades financieras”; y las tachas de inconstitucionalidad se ligaron al ámbito contractual de “protección al consumidor” y la introducción “novedosa” de instituciones extrañas a las preexistentes en el Derecho civil catalán. Así se dijo:

«a) El Estado “dispone a priori de diversos títulos competenciales, constitucionalmente indisponibles para todas -y aquí sin excepción- las Comunidades Autónomas, que tienen una evidente incidencia en la defensa del consumidor y del usuario”. La defensa del consumidor es un “concepto de tal amplitud y de contornos imprecisos que, con ser

difícil en ocasiones la operación calificadora de una norma cuyo designio pudiera entenderse que es la protección del consumidor, la operación no resolvería el problema". Esta materia "se caracteriza ante todo por su contenido pluridisciplinar, en el que se concita una amplia variedad de materias que sí han sido directa y expresamente tomadas en consideración por el artículo 149.1 C.E. a los efectos de concretar las competencias del Estado". La defensa del consumidor y del usuario "nos sitúa, en efecto, a grandes rasgos y sin necesidad ahora de mayores precisiones, ante cuestiones propias de la legislación civil y mercantil, de la protección de la salud (sanidad) y seguridad física, de los intereses económicos y del derecho a la información y a la educación en relación con el consumo, de la actividad económica y, en fin, de otra serie de derechos respecto de los cuales pudiera corresponder al Estado la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad en su ejercicio y en el cumplimiento de sus deberes (art. 149.1, en sus núms. 1, 6, 8, 10, 13, 16 y 29 CE, principalmente); es decir, ante materias que la Constitución toma como punto de referencia para fijar las competencias mínimas que, por corresponder al Estado, quedan al margen del ámbito de disponibilidad de los Estatutos de Autonomía".

b) La "estructura autonómica del Estado ha reservado, con alguna salvedad cualificada, el Derecho privado a la potestad central del Estado". De lo que se trata es de "verificar que a través de las normas autonómicas (en este caso, de protección de consumidores y usuarios) no se produzca un novum en el contenido contractual, o en otros términos, de que no se introduzcan derechos ni obligaciones en el marco de las relaciones contractuales privadas". Aun cuando las normas autonómicas "persigan, mediante el reforzamiento de las obligaciones del vendedor, la protección del consumidor y usuario, la determinación del contenido de los contratos y de las acciones por incumplimiento, saneamiento o resolución se inserta dentro de la competencia estatal exclusiva atribuida por los artículos 149.1.6 y 8 CE".

c) En aplicación de esta doctrina, la STC 54/2018 ha declarado la inconstitucionalidad y nulidad de varios preceptos del Código de consumo de Cataluña. El artículo 251-6, al enumerar una serie de cláusulas consideradas abusivas en los contratos de créditos y préstamos hipotecarios, invadía las competencias estatales por cuanto que "una regulación sobre lo que debe entenderse por cláusulas abusivas en la contratación, introduciendo en esta área del derecho, innovaciones" corresponde al Estado ex artículo 149.1.8ª CE (FJ 8). También el artículo 262-6.2, que fijaba en catorce días naturales el plazo de la oferta vinculante del prestamista, invadía las competencias del Estado: "los preceptos que afectan y modulan el régimen de perfeccionamiento y de la eficacia de los contratos pertenecen a la

titularidad estatal, ex artículos 149.1.6 y 8 CE" [FJ 9 a)]. Igualmente el artículo 263-2.4, que disponía que el prestamista no podrá conceder el crédito o préstamo hipotecario si el resultado de la evaluación de solvencia de la persona consumidora es negativo: "La norma catalana introduce en efecto una prohibición de contratar que desborda el ámbito competencial autonómico, pues... éste tiene como límite, entre otros, que no se produzca un novum en el contenido contractual, o en otras palabras, que no se introduzcan derechos ni obligaciones en el marco de las relaciones contractuales privadas" [FJ 9 d)].

C) Las Comunidades Autónomas pueden, en ejercicio de sus competencias en materia de consumo, en conexión con las de vivienda, regular un procedimiento extrajudicial de mediación al que las entidades financieras y los deudores hipotecarios pueden someterse voluntariamente (STC 102/2018, de 4 de octubre, FJ 4, y las que allí se citan), pero tal no es el objeto de los controvertidos artículo 4 y disposición adicional de la Ley del Parlamento de Cataluña 24/2015. El artículo 4 se refiere a ese procedimiento, pero no para regular sus fases o requisitos, sino para establecer un régimen jurídico sustantivo que debe aplicarse dentro de él y en las controversias judiciales que eventualmente se susciten. Establece un determinado régimen obligacional del fiador en los préstamos con garantía hipotecaria para la compra de vivienda, tal como ha subrayado la Abogada de la Generalitat de Cataluña. Lo mismo cabe afirmar respecto de la disposición adicional: establece una regulación sustantiva, relativa en este caso al importe que ha de pagar el deudor para liberarse del crédito hipotecario sobre vivienda.

Ciertamente, ambas disposiciones responden con toda evidencia a la finalidad de proteger a los consumidores. Ahora bien, producen con igual claridad "un novum en el contenido contractual", esto es, introducen "derechos y obligaciones en el marco de las relaciones contractuales privadas" [STC 54/2018, FFJJ 6 c) y 9, citando las SSTC 88/1996, de 1 de julio, FJ 5, y 157/2004, de 21 de septiembre, FJ 11]. De modo que esta regulación (art. 4 y disposición adicional), al igual que la declarada inconstitucional y nula por la STC 54/2018, "se ha adentrado a regular ámbitos reservados a la competencia exclusiva del Estado por el artículo 149.1.6 y 8 CE", lo que basta "para concluir en su inconstitucionalidad"».

La reciente STC 132/2019 ha abordado directamente la cuestión al resolver la impugnación de la Ley 3/2017, de 15 de febrero, del libro sexto del Código Civil de Cataluña, de las obligaciones y los contratos, y modificación de los libros primero, segundo, tercero, cuarto y quinto del Código Civil de Cataluña, en la que se ha dado nueva redacción a diversos

preceptos -artículos 621-1 a 621-54 (contrato de compraventa) y artículos 621-56 y 621-57 (contrato de permuta); artículos 622-21 a 622-42 (mandato y gestión de asuntos ajenos sin mandato); y disposición transitoria sobre contratos de compraventa y permuta-. En ella se ha precisado el sentido de la noción de las “bases de las obligaciones contractuales” del artículo 149.1.8ª de la CE, poniéndose de relieve los aspectos siguientes (FJ 6).

En cuanto al alcance de la competencia, se ha dicho que:

1º. La competencia para legislar en materia de contratos, superada la primera reserva del artículo 149.1.8ª de la CE, es *«una competencia material compartida que permite a la comunidad autónoma catalana el desarrollo de su legislación contractual, siempre que se efectúe dentro de los límites marcados como bases por la legislación estatal. La cuestión se sitúa, por consiguiente, en lo que debe entenderse por básico en materia civil contractual, pues no todo el Derecho contractual lo es, sino que solo lo serán aquellas reglas que contengan los elementos esenciales que garanticen un régimen contractual común para todos los ciudadanos»*.

2º. Desde la perspectiva material “lo que ha de considerarse como bases o legislación básica es el común denominador normativo necesario para asegurar la unidad fundamental prevista por las normas del bloque de la constitucionalidad que establecen la distribución de competencias (STC 48/1988, FJ 3). Esto es, un marco normativo unitario de aplicación a todo el territorio nacional (STC 147/1991), dirigido a asegurar los intereses generales y dotado de estabilidad –ya que con las bases se atiende a aspectos más estructurales que coyunturales (STC 1/1982, FJ 1)–, a partir del cual  pueda cada comunidad, en defensa de su propio interés, introducir las peculiaridades que estime convenientes dentro del marco competencial que en la materia correspondiente le asigne su Estatuto (STC 197/1996, FJ 5)”.

3º.- “La competencia estatal de las «bases de las obligaciones contractuales» del art. 149.1.8ª CE debe ser entendida como una garantía estructural del mercado único y supone un límite en sí –un límite directo desde la Constitución– a la diversidad regulatoria que pueden introducir los



legisladores autonómicos” (...) atribuye al Estado la competencia para establecer los criterios de ordenación general del sector de la contratación privada en aquellos territorios autonómicos que cuenten con legislación propia, pero no le permite regular pormenorizadamente aspectos materiales concretos de estas obligaciones, pues tal regulación menoscabaría las competencias de las comunidades autónomas que tengan un Derecho civil foral o especial propio. «Nuestro texto constitucional garantiza tanto la unidad de España como la autonomía de sus nacionalidades y regiones, lo que necesariamente obliga a buscar un adecuado equilibrio entre ambos principios, pues la unidad del Estado no es óbice para la coexistencia de una diversidad territorial que admite un importante campo competencial de las comunidades autónomas. Ello otorga a nuestro ordenamiento, además, una estructura compuesta, por obra de la cual puede ser distinta la posición jurídica de los ciudadanos en las distintas partes del territorio nacional» (STC 96/2002, de 25 de abril, FJ 11).

4º. Se reitera que “la unidad a la que se refiere la Constitución «no significa uniformidad, ya que la misma configuración del Estado español y la existencia de entidades con autonomía política, como son las comunidades autónomas, supone necesariamente una diversidad de regímenes jurídicos» (STC 88/1986, de 1 de julio, FJ 6), pues «la autonomía significa precisamente la capacidad de cada nacionalidad o región para decidir cuándo y cómo ejercer sus propias competencias, en el marco de la Constitución y del Estatuto. Y si, como es lógico, de dicho ejercicio derivan desigualdades en la posición jurídica de los ciudadanos residentes en cada una de las distintas comunidades autónomas, no por ello resultan necesariamente infringidos los arts. 1, 9.2, 14, 31.1, 38, 139, 149.1.1 y 149.1.13 de la Constitución, ya que estos preceptos no exigen un tratamiento jurídico uniforme de los derechos y deberes de los ciudadanos en todo tipo de materias y en todo el territorio del Estado, lo que sería frontalmente incompatible con la autonomía» [STC 79/2017, de 22 de junio, FJ 2 a)]”.

5º. Se reconoce que “en materia civil el legislador estatal no ha llevado a cabo una concreción formal de lo que ha de considerarse «bases de las obligaciones contractuales», por lo que, mientras esto sucede, las

comunidades autónomas no pueden quedar obligadas a esperar el pronunciamiento específico del legislador estatal y pueden ejercer su competencia respetando los principios que se deriven de la Constitución Española y de la legislación existente (SSTC 1/1982, de 28 de enero; 58/1982, de 27 de julio; 42/1983, de 20 de mayo, y 111/1986, de 30 de septiembre)”.

6º. Se insiste en que “de acuerdo con la doctrina de este Tribunal, la definición de lo básico ha de permitir a las comunidades autónomas su desarrollo a través de la consecución de opciones legislativas propias, de forma que la legislación básica no agote completamente la materia (SSTC 32/1981, de 28 de julio; 1/1982 y 5/1982, de 8 de febrero)...(y) la norma autonómica puede reproducir las bases estatales cuando sea necesario para hacer más comprensible el desarrollo normativo que, en ejercicio de sus competencias propias, realice. En tales casos, concurre la excepción que, de acuerdo con la doctrina de este Tribunal, permite al legislador autonómico introducirse en el terreno de lo básico (entre otras muchas, STC 119/2018, de 31 de octubre, FJ 2)”.

Por lo que se refiere a la identificación específica de en qué consisten las bases de las obligaciones contractuales desde la perspectiva material, que la sentencia analiza en relación con la regulación catalana de la compraventa, permuta, mandato y gestión de negocios ajenos, se señala que:

“en materia contractual solo deba considerarse normativa básica aquellas reglas que incidan directamente en la organización económica, en las relaciones inter partes y en la economía interna de los contratos, comprobando, por ejemplo, si se respetan directrices básicas tales como el principio de la iniciativa privada y la libertad de contratación, la conmutatividad del comercio jurídico, la buena fe en las relaciones económicas, la seguridad del tráfico jurídico o si el tipo contractual se ajusta al esquema establecido en la norma estatal.... La razón para llevar a cabo este ejercicio de simple contraste principal o genérico se encuentra en la propia naturaleza del Derecho contractual, pues, salvo excepciones justificadas, estamos en presencia de un sistema jurídico eminentemente dispositivo en que debe regir y rige el principio de la libertad de pactos”.

Por lo que se refiere al Código civil como elemento de contraste de las relaciones entre privados para la determinación de esas bases, se advierte que:

“en tanto el Estado no se pronuncie sobre lo que debe entenderse normativa contractual básica, para resolver el recurso planteado debemos inferirla mediante un examen de las normas recogidas en el Código civil de 1889, lo que no significa considerar que todas las normas contractuales contenidas en su libro IV lo sean... cuando el art. 149.1.8ª CE hace referencia a la competencia exclusiva del Estado para dictar las bases de las obligaciones contractuales está aludiendo al núcleo esencial de la estructura de los contratos y a los principios que deben informar su regulación, pero no puede considerarse que el libro IV CC contenga una regulación que impida a las comunidades autónomas con competencias en esta materia que puedan dictar regulación alguna.... Así, por ejemplo, las comunidades autónomas pueden legislar diversamente sobre las causas de rescisión o de nulidad contractual, pero no variar el concepto mismo de nulidad o rescisión que deben ser equivalentes y únicos para todo el país”.

En cuanto a qué deba entenderse como normas básicas en materia contractual, dentro de la regulación que contiene el Código civil, se reseña que:

“aun cuando el legislador civil estatal no ha identificado lo que deba entenderse por legislación básica en materia de contratos, puede considerarse como tal la comprendida en los principios desarrollados en los títulos I y II del libro IV CC (arts. 1088 a 1314), especialmente las normas relativas a las fuentes de las obligaciones (art. 1089 y ss. CC), a la fuerza vinculante del contrato (art. 1091 CC) y las que regulan sus elementos esenciales y efectos (arts. 1254 a 1280 CC). Con el mismo carácter básico deben tomarse los principios materiales que se extraen de estas normas tales como la autonomía de la voluntad, la prevalencia del principio espiritualista en la perfección del contrato, la eficacia obligacional del contrato en relación con los modos de traslación del dominio; la obligatoriedad del contrato, la buena fe contractual, el sistema de responsabilidad por incumplimiento, la responsabilidad universal del deudor, los requisitos de la validez y eficacia del contrato o la defensa de los consumidores”.

En este marco general es en el que se debe situar la tacha realizada en el recurso a las leyes 511 y 495 del Fuero Nuevo.

**III.4ª.2ª. Contenido de las leyes 511 y 495 del FN, su ajuste constitucional a los artículos 149.1.8ª y 149.1.6ª de la CE**

1. Adecuación constitucional de las leyes 511 y 495 párrafo segundo del Fuero Nuevo a las competencias que ostenta Navarra “ex” artículo 149.1.8ª de la CE

La valoración de la regulación contenida en las leyes 511 y 495 del FN, así como de los posibles vicios de inconstitucionalidad que se atribuyen a estos preceptos por vulneración de la segunda reserva atinente a “las bases de las obligaciones contractuales” del artículo 149.1.8ª de la CE, implica necesariamente que se tenga que recordar el contenido de su regulación actual y cuál era la situación normativa previa de cada una de estas leyes.

Dispone la actual dicción de la ley 511, en su párrafo primero, cesión de créditos, que:

“El acreedor puede ceder su derecho contra el deudor; pero, cuando la cesión sea a título oneroso, el deudor quedará liberado abonando al cesionario el precio que este pagó más los intereses legales y los gastos que le hubiere ocasionado la reclamación del crédito”.

La previsión reproduce en su literalidad lo dispuesto por la Compilación de 1973 en esta misma ley 511, sobre la “cesión de créditos”, que recogía el Derecho civil propio de Navarra.

Esta es una cuestión central que se omite en el escrito del Abogado del Estado, que lleva a que difícilmente se puede parangonar y proyectar, como se pretende, a la situación normativa aquí presente la existente en la disposición adicional de la Ley de Cataluña 24/2015, de 29 de julio, declarada inconstitucional por la STC 13/2019, de 31 de enero.

No hay la similitud ni la identidad que se aduce en el recurso, ni en cuanto al contexto normativo ni en cuanto a las competencias legislativas que sirven de base para su desarrollo, entre la ley 511 y la disposición adicional de la Ley de Cataluña 24/2015, enjuiciada en la STC 13/2019, de 31 de enero, por mucho que para ello se parafrasee el fundamento jurídico 3º de este pronunciamiento.

1º.- La ley 511 párrafo primero del Fuero Nuevo no contiene ningún “novum”. La acción normativa del legislador foral se ha circunscrito a mantener una norma que ya existía en el acervo normativo histórico e institucional de Navarra. De ahí que, desde la perspectiva de la primera reserva constitucional del artículo 149.1.8ª de la CE, lo único que puede decirse es que tal actuación se ha limitado a “conservar” la regulación de una institución propia indiscutida hasta la fecha. Esta cumple con la exigencia más estricta de la garantía de foralidad que se pueda demandar en cuanto que sólo se puede regular instituciones o figuras que se encontraban vigentes a la entrada en vigor de la Constitución de 1978. En este caso ni siquiera ha de enjuiciarse si existe una necesaria “conexión” institucional para el ejercicio de la competencia legislativa sobre la figura, puesto que estamos ante la misma regulación que acogía el Fuero Nuevo en 1973, sin variación o modulación alguna.

2º.- Como se observa a simple vista, la ley 511 del FN se encuentra incardinada en la Compilación del Derecho Civil Foral o Fuero Nuevo de Navarra, no en una ley especial consumerista como la contenida en la Ley de Cataluña 24/2015, de 29 de julio, de medidas urgentes para afrontar la emergencia en el ámbito de la vivienda y la pobreza energética. La proyección que se realiza por el Abogado del Estado de lo señalado en la STC 13/2019, de 31 de enero, sobre la ley 511 del FN supone desconocer la realidad de la situación normativa. No es esta ley una norma que esté orientada específicamente a la defensa de los consumidores y usuarios, sino un precepto del Derecho común general de Navarra.

3º.- La pretendida exclusividad de la competencia del Estado para legislar los aspectos sustantivo civiles en las relaciones jurídico-privadas del derecho contractual del consumo, sugerida por el Abogado del Estado, no resulta tal según ampliamente se explica en la STC 132/2019. Cabe recordar a este respecto lo señalado en la precitada sentencia en cuanto al ajuste a los dictados constitucionales de la regulación sobre la “competencia de consumo”, afirmada por el Tribunal Constitucional (FJ 4):

“que el Estado cumpla con su mandato constitucional de protección de los consumidores no implica que se trate de una competencia exclusiva que le competa, como tampoco que la Ley general estatal deba

considerarse en su conjunto básica. Muy al contrario, ..., «la defensa del consumidor es un "concepto de tal amplitud y de contornos imprecisos que, con ser dificultosa en ocasiones la operación calificadora de una norma cuyo designio pudiera entenderse que es la protección del consumidor, la operación no resolvería el problema, pues la norma pudiera estar comprendida en más de una de las reglas definidoras de competencias", lo que significa, en otras palabras, que esta materia se caracteriza ante todo por su contenido pluridisciplinar, en el que se concita una amplia variedad de materias que sí han sido directa y expresamente tomadas en consideración por el art. 149.1 CE a los efectos de concretar las competencias del Estado..... estamos ante una materia que dado su carácter pluridisciplinar, resulta en todo caso compartida entre el Estado y las comunidades autónomas, lo que, por lo demás, fácilmente se comprueba en algunos estatutos de autonomía, al reconocerse que la competencia "exclusiva" sobre defensa del consumidor y del usuario se actuará por la correspondiente comunidad autónoma "en los términos de lo dispuesto en los arts. 38, 131 y núms. 11 y 13 del apartado primero del art. 149 de la Constitución" (arts. 12.1.5 EAC y 30.1.4 del Estatuto de Autonomía para Galicia)".

4º.- La tacha de inconstitucionalidad de la disposición adicional de la Ley de Cataluña 24/2015, de 29 de julio, efectuada por la STC 13/2019, de 31 de enero, fue debida a que esa norma no tenía precedente alguno en el ordenamiento jurídico privado de Cataluña, constituía un "novum" en su sistema, como expresamente reconoce el Tribunal Constitucional:

De lo que se trata es de "verificar que a través de las normas autonómicas (en este caso, de protección de consumidores y usuarios) no se produzca un novum en el contenido contractual, o en otros términos, de que no se introduzcan derechos ni obligaciones en el marco de las relaciones contractuales privadas". Aun cuando las normas autonómicas "persigan, mediante el reforzamiento de las obligaciones del vendedor, la protección del consumidor y usuario, la determinación del contenido de los contratos y de las acciones por incumplimiento, saneamiento o resolución se inserta dentro de la competencia estatal exclusiva atribuida por los artículos 149.1.6 y 8 CE".

Según el razonamiento del Tribunal Constitucional, esa disposición adicional de la Ley de Cataluña 24/2015, de 29 de julio, sobrepasó la primera reserva que marca el artículo 149.1.8ª CE, atinente a que el ejercicio

de la competencia legislativa civil se encamina a la “conservación, modificación y desarrollo el Derecho civil propio” preexistente.

Este no es caso de la ley 511 párrafo primero del FN que, como ya se ha puesto de manifiesto, tiene un contenido idéntico al que recogía en la Compilación del Derecho Civil Foral, aprobada por Ley de Jefatura del Estado 1/1973. La ley 511 es un precepto que ha sido aplicado y viene desplegando sus efectos dentro la Comunidad Foral de Navarra desde la lejana fecha preconstitucional del 1 de marzo de 1973.

Por ello, la categórica afirmación del escrito del recurso relativa a que la ley 511 introduce “un novum en el contenido contractual”, esto es, incorpora “derechos y obligaciones en el marco de las relaciones contractuales privadas”, es de todo punto incorrecta y tergiversa el sentido de la doctrina constitucional con la pretensión de que pueda ser tachada esa ley de inconstitucional. Todo ello a pesar de que en la reforma de la Compilación por la Ley Foral 21/2019, de 4 abril, el legislador foral se ha limitado a ejercitar su competencia sobre la “conservación” de una institución propia “ex” artículo 48 de la LORAFNA y conforme a la garantía de la foralidad más estrictamente entendida del artículo 149.1.8ª de la CE.

Procede ahora analizar si, superado ese primer nivel de reserva competencial que marca el artículo 149.1.8ª de la CE, pudiera estimarse que el párrafo primero de la ley 511 vulnera la segunda reserva material del Estado atinente a las “bases de las obligaciones contractuales”.

Como se reconoce en el propio recurso, el precepto que nos ocupa regula la figura que aparece recogida en el párrafo primero del artículo 1535 del CC, con las especialidades propias que históricamente han formado parte del Derecho civil foral de Navarra, en cuanto al llamado “retracto de créditos”.

No es la foral una regulación que repita la legislación del Estado, como se afirma en el recurso, pues aun cuando resulte coincidente en su estructura esencial con la institución prevista en el artículo 1535 del CC, que es lo que se exige por la doctrina constitucional en cuanto a su acomodo a la segunda reserva de las “bases de las obligaciones contractuales”, no

constituye una “copia” de ella. Por ello, difícilmente se le puede tachar de inconstitucional por infracción de la doctrina de la “lex repetita”, como se indica por el Abogado del Estado, quien sólo tiene en cuenta parcialmente lo indicado por el Tribunal Constitucional, ya que la “lex repetita” se acepta constitucionalmente si se *“encuadran en una materia sobre la que ostentan competencias tanto el Estado como la comunidad autónoma”* (STC 132/2019 (FJ 7)); lo que supone que tratándose de una figura jurídica histórica y preexistente en Navarra antes de la Constitución de 1978 su adecuación a los dictados constitucionales se desenvuelva por otros derroteros.

El punto de partida de esa valoración necesariamente pasa por estimar si el contenido del párrafo primero de la ley 511 del FN puede considerarse que forma parte de las “bases de las obligaciones contractuales” y, según lo señalado en la STC 132/2019, de 19 diciembre, no parece que ello pueda ser considerado así por las razones siguientes.

En primer lugar, según el Tribunal Constitucional, las regulaciones que han de ser entendidas como básicas son los *“principios desarrollados en los títulos I y II del libro IV CC (arts. 1088 a 1314), especialmente las normas relativas a las fuentes de las obligaciones (art. 1089 y ss. CC), a la fuerza vinculante del contrato (art. 1091 CC) y las que regulan sus elementos esenciales y efectos (arts. 1254 a 1280 CC). Con el mismo carácter básico deben tomarse los principios materiales que se extraen de estas normas tales como la autonomía de la voluntad, la prevalencia del principio espiritualista en la perfección del contrato, la eficacia obligacional del contrato en relación con los modos de traslación del dominio; la obligatoriedad del contrato, la buena fe contractual, el sistema de responsabilidad por incumplimiento, la responsabilidad universal del deudor, los requisitos de la validez y eficacia del contrato o la defensa de los consumidores”*. Por tanto, las previsiones que se contienen en la ley 511 del FN, que institucionalmente asume el contenido del artículo 1535 del CC, no quedan encuadradas dentro de esos parámetros.

En segundo lugar, las afirmaciones del Abogado del Estado de que la ley 511 modula *“el régimen de perfeccionamiento y de la eficacia del contrato, del mismo contrato, con lo cual se incurre en inconstitucionalidad”*,




no se ajustan al contenido regulado en la ley 511. Si se analiza en qué consiste el negocio jurídico de cesión de créditos, cuya regulación en el Código civil se recoge en los artículos 1529 a 1536, se advierte que la ley foral no se ocupa de regular el régimen de su perfección, pues el negocio de cesión de créditos se perfecciona, como se indica por la doctrina y se desprende de la regulación del Código civil -art. 1526-, por el acuerdo entre el cedente y el cesionario, no precisándose para ello del consentimiento del deudor cedido. Tampoco incide esa ley 511 en la eficacia propia del negocio de cesión, ya que la cesión del crédito determina que el cesionario ocupe la posición del acreedor cedido aunque el deudor desconozca la cesión realizada. La norma foral se limita a atribuir al deudor la facultad de extinguir la deuda pagando al cesionario “el precio que este pagó más los intereses legales y los gastos que le hubiere ocasionado la reclamación del crédito”, cuando exista una cesión a título oneroso.

En tercer lugar, se advierte que la ley 511 no sólo respeta, sino que presupone, el cumplimiento de los elementos esenciales que conforman el contrato de cesión de créditos. La posibilidad de la libre cesión de créditos entre cedente y cesionario por acuerdo de las partes, la no necesidad del consentimiento del deudor cedido para la perfección del contrato, y la subrogación del cesionario en la posición del cedente desde el momento mismo en que se perfecciona ese negocio jurídico, siendo oponible al deudor tal situación cuando éste tenga conocimiento de ello.

Como en el propio recurso se indica de soslayo, la ley 511 del FN se circunscribe a establecer “puntualizaciones” en el régimen del contrato de cesión de créditos. El hecho de que no sean exactamente idénticas a las que se recogen en el artículo 1535 del CC, producidas por la evolución propia en cada Derecho civil de la regulación romana de la “lex anastasiana”, no supone una vulneración de las bases de las obligaciones contractuales. Cabe recordar que el Tribunal Constitucional ha declarado en la STC 132/2019, que la competencia del Estado “*para establecer los criterios de ordenación general del sector de la contratación privada en aquellos territorios autonómicos que cuenten con legislación propia, no le permite regular pormenorizadamente aspectos materiales concretos de estas obligaciones, pues tal regulación menoscabaría las competencias de las*

*comunidades autónomas que tengan un Derecho civil foral o especial propio”.*



Finalmente debe señalarse, en cuanto a la pretendida amenaza que la ley 511 -norma incuestionablemente civil- se dice que entraña para la unidad de mercado, por no resultar idéntica su regulación a la del artículo 1535 del CC, que: *“la unidad a la que se refiere la Constitución «no significa uniformidad, ya que la misma configuración del Estado español y la existencia de entidades con autonomía política, como son las comunidades autónomas, supone necesariamente una diversidad de regímenes jurídicos» (STC 88/1986, de 1 de julio, FJ 6), pues «la autonomía significa precisamente la capacidad de cada nacionalidad o región para decidir cuándo y cómo ejercer sus propias competencias, en el marco de la Constitución y del Estatuto. Y si, como es lógico, de dicho ejercicio derivan desigualdades en la posición jurídica de los ciudadanos residentes en cada una de las distintas comunidades autónomas, no por ello resultan necesariamente infringidos los arts. 1, 9.2, 14, 31.1, 38, 139, 149.1.1 y 149.1.13 de la Constitución, ya que estos preceptos no exigen un tratamiento jurídico uniforme de los derechos y deberes de los ciudadanos en todo tipo de materias y en todo el territorio del Estado, lo que sería frontalmente incompatible con la autonomía» [STC 79/2017, de 22 de junio, FJ 2 a)]” (STC 132/2019)*


A tenor de todo lo indicado resulta notorio que la ley 511 del Fuero Nuevo se ajusta a las competencias que sobre legislación civil ostenta Navarra conforme al artículo 48 de la LORAFNA y no vulnera la reserva que “en todo caso” compete al Estado en materia de bases de las obligaciones contractuales “ex” artículo 149.1.8ª de la CE.

Procede ahora analizar la adecuación constitucional de la ley 495, párrafo segundo, para lo cual ha de partirse de algunos datos normativos que se omiten por la Abogacía del Estado y que inducen a una falsa representación de la competencia legislativa foral sobre esta materia.

El primer aspecto que se debe hacer notar es que la figura que se apunta en el recurso como un “novum”, y que se encuentra en el actual

párrafo segundo de la Ley 495 del FN tras la reforma de la Ley Foral 21/2019, se hallaba ya tipificada y regulada en la Compilación de 1973. Esta figura era la que aparecía en el párrafo segundo de la ley 493:

“(…) Aunque la obligación sea divisible, el acreedor podrá rechazar una oferta de cumplimiento incompleto o de objeto distinto del debido. Sin embargo, puede compelerse al acreedor a que acepte el pago parcial de una cantidad cuando el deudor garantice el pago de la cantidad restante. Asimismo, el acreedor de cantidad de dinero tendrá que aceptar un objeto distinto si el Juez estima justa la sustitución por haberse hecho excesivamente gravosa la prestación debida (…)”



De la lectura de este precepto se desprenden varias ideas relevantes. La Compilación 1973 preveía -y prevé- la regla general de la integridad e identidad del pago, presente en todos nuestros ordenamientos jurídicos, disponiendo a continuación los dos casos excepcionales que, dadas las circunstancias también singulares y fijadas en la norma, admitirían una cierta atemperación: la posibilidad de compeler al pago parcial de deuda dineraria si se garantiza por el deudor el pago de la cantidad restante -aceptada en algunos casos por la jurisprudencia-, y la “datium in solutum necesaria”. Esta segunda presente desde sus precedentes romanos en la tradición jurídica navarra a fin de que, de forma excepcional, el Juez decida en equidad la sustitución de la prestación, paliando el rigorismo del sistema que impide una solución en justicia para deudor y acreedor, cuando se hubiera *hecho excesivamente gravosa la prestación debida*, existiendo una deuda de *cantidad de dinero* y mediando una voluntad de cumplir e imposibilidad de cumplimiento.

La reforma de las leyes 492 a 495, efectuada por la Ley Foral 21/2019, de 4 de abril, ha trasladado a la sede del párrafo segundo de la ley 495 FN aquella regulación, modificado en parte su redacción, en el ánimo de que resultara más inteligible su sentido y con el siguiente contenido:

“Dación en pago necesaria. El acreedor de cantidad de dinero tendrá que aceptar un objeto distinto si el juez estima justa la sustitución atendiendo a la posición de iliquidez del deudor por imposibilidad de realización de sus bienes y a la agravación extraordinaria de la prestación que conllevaría para el mismo su cumplimiento forzoso o su incumplimiento por resultar una desproporción entre sus consecuencias o garantías y la deuda dineraria”.

El resultado de todo ello es que la actual dicción de la ley 495 recoge, en su primer párrafo, la regulación que se contenía en la Compilación de 1973 sobre la institución de la “dación en pago”, mientras que su párrafo último mantiene la regulación precedente sobre “dación para pago”, identificada en el Código civil como “pago por cesión de bienes”, incluidas conjuntamente por el legislador de 1973 para poner de manifiesto sus diferencias institucionales.

Cabe recordar que la figura de la “dación en pago” que se recoge en la ley 495, párrafo primero, no ha sido ni tipificada ni regulada en el Código civil, siendo mencionada simplemente en algunos de sus preceptos -en sede de retractos, artículos 1521, 1536.2 y 1636; y en extinción de la fianza, artículo 1849 del CC-. Esta falta de regulación ha llevado a que haya sido la doctrina, no sin controversia sobre su naturaleza jurídica -tesis de la compraventa, novación o negocio jurídico atípico- la que ha intentado definirla, con reflejo en la jurisprudencia, según fuera el problema concreto objeto de dilucidación. Los perfiles que como negocio jurídico se atribuyen a ésta en el escrito del Abogado del Estado coinciden plenamente con lo que se dispone para esta figura en el párrafo primero de la ley 495 del Fuero Nuevo, intitulado “dación en pago”:

“Cuando el acreedor acepte la dación en pago de un objeto distinto del debido, la obligación se considerará extinguida tan solo desde el momento en que el acreedor adquiera la propiedad de la cosa subrogada, pero las garantías de la obligación, salvo que sean expresamente mantenidas, quedarán extinguidas desde el momento de la aceptación”.

Y es que lo que se regula en el párrafo segundo de la ley 495 no es la dación en pago, sino otra figura distinta -dación en pago necesaria- que presenta perfiles propios, al igual que los tiene la última de las instituciones recogidas en la ley 495 in fine -dación para pago- en contraste con la primera. Todas ellas comparten un elemento común, como es el de constituir un medio alternativo de pago con el que se persigue el cumplimiento y extinción de la obligación.

Desde la perspectiva institucional, la regulación que ha llevado a cabo Navarra de la “dación en pago necesaria”, contenida en la ley 493 párrafo

segundo de la Compilación de 1973, supone el ejercicio de sus competencias sobre “modificación y desarrollo” del Derecho civil propio, “ex” artículo 48 de la LORAFNA. Se cumple con la reserva primera del artículo 149.1.8ª de la CE, relativa a la actuación en sus instituciones propias y conforme a la garantía de la foralidad; pues, regulada la institución de la dación en pago necesaria en la Compilación de 1973 -ley 493, párrafo segundo-, es palmario que existe la conexión institucional necesaria para la modificación producida, que traslada el contenido de esta figura, modificándolo, a la ley 495 párrafo segundo del Fuero Nuevo.

Cabe recordar lo señalado a este respecto en la STC 132/2019, en cuanto a lo que supone modificar y desarrollar el Derecho civil propio (FJ 3):

“«modificación» puede implicar «no solo la alteración y reforma del Derecho preexistente, sino, incluso, de las reglas contenidas en el mismo». Por último, por lo que atañe al «desarrollo del Derecho civil propio» el Tribunal advierte en la propia sentencia que esta noción permite una ordenación legislativa de ámbitos hasta entonces no normados por aquel Derecho, pues lo contrario llevaría a la inadmisibles identificación de tal concepto con el más restringido de «modificación». Existe, por lo tanto, un reconocimiento constitucional de la labor autonómica de actualización de los Derechos civiles existentes en el territorio nacional que lleva consigo su «crecimiento orgánico», pues sin capacidad de crecimiento, actualización e innovación las instituciones jurídicas pierden su razón y es indudable, por lo demás, que tal reajuste debe acometerse de conformidad con la norma estatutaria, que es la que establece el alcance de las propias competencias, siempre dentro de los límites dispuestos en el art. 149.1.8ª CE (...)

(C)abe que las comunidades autónomas dotadas de Derecho civil regulen instituciones conexas con las ya existentes en su ordenamiento dentro de la actualización o innovación de sus contenidos a la que se ha hecho referencia y según los principios informadores peculiares del Derecho foral. Es cierto que dicha conexión ha de efectuarse con el conjunto del Derecho preexistente, tanto el vigente al tiempo de entrada en vigor de la Constitución, como con las instituciones reguladas posteriormente al amparo del art. 149.1.8ª CE, porque los ordenamientos jurídicos civiles son el resultado de una evolución legislativa larga y pausada, cuyas normas se asientan a lo largo del tiempo y no pueden ser entendidos como un simple conjunto o recopilación de normas e instituciones aisladas y asistemáticas, sino, por el contrario, deben contemplarse como verdaderos sistemas

normativos cuyas reglas y principios están racionalmente enlazados entre sí. Por ello hay que destacar que en la noción de conexión que este Tribunal exige para reconocer la competencia legislativa autonómica en materia de Derecho civil prima el carácter de suficiencia, lo que significa que para comprobar si existe o no vinculación entre las nuevas normas y el ordenamiento jurídico autonómico no es necesario relacionarlas con instituciones concretas ya reguladas, sino que es suficiente con que tal unión o trabazón exista con el conjunto de las instituciones preexistentes, con su sistema normativo y con los principios que lo informan (STC 95/2017, de 6 de julio, FJ 4)”.

En cuanto a la valoración de la posible vulneración de la regulación contenida en la ley 495, párrafo segundo, atinente a la dación en pago necesaria, respecto de la reserva estatal sobre “las bases de las obligaciones contractuales”, debe tenerse presente el carácter de esta norma y el marco en el que se inserta.

A tal efecto han de ponerse de relieve varias cuestiones.

En primer lugar, la regulación de la ley 495 del FN, no altera el sistema general, vigente y aplicado en Navarra, así como en el resto del ordenamiento civil español, que parte del carácter indivisible y exacto del pago, según se indica en los artículos 1166 y 1169 del CC. Sigue siendo ésta la regla y régimen general en Navarra, que ahora aparece en la ley 492 del FN:

“Cumplimiento de la obligación

Las obligaciones se extinguen al quedar cumplidas.

Requisitos. Aunque la obligación sea divisible, el acreedor podrá rechazar una oferta de cumplimiento incompleto o de objeto distinto del debido”.

En segundo lugar, aun cuando en su sistemática la dación en pago necesaria ahora no se refleje a renglón seguido y de forma continuada a esa previsión de la regla general, esa institución no deja de ser una medida excepcional, de interpretación estricta y aplicación restrictiva. Su operatividad depende de la decisión de un Juez quien, conforme a la equidad, tiene que valorar la justicia de una “sustitución” de cantidad de dinero por un objeto distinto al debido, en circunstancias excepcionales en las que se ha hecho excesivamente gravosa la prestación. La intervención

judicial en la decisión sobre la sustitución del objeto de prestación, dentro del régimen jurídico general, no es algo extraño y que no esté contemplado en el orden jurídico civil general. Cabe recordar que, en el régimen del Código civil, no siendo posible el cumplimiento de la obligación, es al Juez al que se le encomienda que decida sobre el cumplimiento por equivalente y prestación del “id quod interest” para sustituir la prestación originariamente pactada entre las partes.

Por último, la carencia de una figura contractual semejante dentro del régimen del Código civil no puede ser considerada como una infracción de las bases contractuales, como se aduce por el Abogado del Estado. Pretender ello es tanto como negar las competencias de las Comunidades Autónomas, que cuentan con Derecho civil foral o especial, sobre las instituciones que no resultan coincidentes con las recogidas en sede de Código civil. Desde tales planteamientos figuras contractuales desconocidas en ese último cuerpo normativo, como la venta a “carta de gracia” o la “rescisión por lesión” general, tradicionales en el Derecho civil navarro y catalán, no se ajustarían a las bases de las obligaciones contractuales, y es notorio que éstas no han merecido, ni merecen, la tacha de inconstitucionalidad del artículo 149.1.8ª de la CE.

Todo lo expuesto nos lleva a concluir que el contenido de la ley 495, párrafo segundo, carece de los vicios de inconstitucionalidad que le atribuye el Abogado del Estado.

## 2. Acomodo constitucional de las leyes 511 párrafos tercero y cuarto, y 495 párrafo tercero, al artículo 149.1.6 CE

Por último, resta analizar la infracción que se asigna a las leyes 511 párrafos segundo, tercero y cuarto y 495 párrafo tercero por extralimitación de la regulación foral e infracción de la reserva de la competencia exclusiva del Estado en materia procesal, “ex” art. 149.1.6 de la CE.

Dispone el artículo 149.1.6ª de la CE que el “Estado tiene competencia exclusiva sobre (...) *“legislación procesal, sin perjuicio de las necesarias especialidades que en este orden se deriven de las particularidades del derecho sustantivo de las Comunidades Autónomas”*”.

La LORAFNA, a diferencia de otras normas estatutarias, no establece una previsión específica sobre este particular aludiendo al Derecho civil propio, pero tal facultad se infiere de las previsiones contenidas en sus artículos 48 y 49.1.c), este último en cuanto alude a las normas de procedimiento que se deriven de “las especialidades del Derecho sustantivo” de Navarra.

Un resumen del alcance que pueda tener esta competencia se detalla en la STC 47/2004, de 25 marzo, en la que tras reconocer que la reserva de la competencia exclusiva en materia de legislación procesal “no es plena o absoluta”, admite un espacio de normación a las Comunidades Autónomas, en cuanto a las normas procesales y procedimientos administrativos que se deriven del específico Derecho autonómico o de la organización propia de sus poderes públicos:

“Pues bien, acerca del significado y alcance de las fórmulas constitucional y estatutaria de distribución competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de legislación procesal, y en concreto, sobre la recogida en el mencionado art. 27.5 EAG, ha tenido ocasión de pronunciarse este Tribunal Constitucional en diversas resoluciones estableciendo una consolidada doctrina de la que pueden destacarse, a los efectos que a esta controversia interesa, los siguientes criterios: en primer lugar, que la atribución al Estado de la competencia exclusiva sobre legislación procesal responde a la necesidad de salvaguardar la uniformidad de los instrumentos jurisdiccionales [SSTC 71/1982, de 30 de noviembre, F. 20; 83/1986, de 26 de junio, F. 2; 173/1998, de 23 de julio, F. 16 c)]; en segundo lugar, que la competencia asumida por las Comunidades Autónomas al amparo de la salvedad recogida en el art. 149.1.6ª CE no les permite, sin más, introducir en su ordenamiento normas procesales por el mero hecho de haber promulgado regulaciones de Derecho sustantivo en el ejercicio de sus competencias, esto es, innovar el ordenamiento procesal en relación con la defensa jurídica de aquellos derechos e intereses que materialmente regulen, lo que equivaldría a vaciar de contenido o privar de todo significado a la especificidad con que la materia procesal se contempla en el art. 149.1.6ª CE, sino que, como indica la expresión «necesarias especialidades» del citado precepto constitucional, tan sólo pueden introducir aquellas innovaciones procesales que inevitablemente se deduzcan, desde la perspectiva de la defensa judicial, de las reclamaciones jurídicas sustantivas configuradas por la norma autonómica en virtud de las particularidades del Derecho creado por la propia Comunidad Autónoma, o, dicho en



otros términos, las singularidades procesales que se permiten a las Comunidades Autónomas han de limitarse a aquellas que, por la conexión directa con las particularidades del Derecho sustantivo autonómico, vengan requeridas por éstas (SSTC 71/1982, de 30 de noviembre, F. 20; 83/1986, de 26 de junio, F. 2; 121/1992, de 28 de septiembre, F. 4; 127/1999, de 1 de julio, F. 5), correspondiendo al legislador autonómico o, en su defecto, a quienes asuman la defensa de la Ley en su caso impugnada, ofrecer la suficiente justificación sobre la necesidad de alterar las reglas procesales comúnmente aplicables por venir requeridas por las particularidades del Derecho sustantivo autonómico, salvo que del propio examen de la Ley se puedan desprender o inferir esas «necesarias especialidades» (STC 127/1999, de 1 de julio, F. 5)".

Para la valoración de si existen esas "necesarias especialidades", la doctrina constitucional ha venido precisando que debe seguirse una concreta metodología y completarse tres escalones sucesivos a fin de dilucidar si cabe aplicar la salvedad competencial contenida en el artículo 149.1.6ª de la CE, según se reseña, entre otras, en las SSTC 47/2004 de 25 marzo, 2/2018 de 11 enero, 80/2018 de 5 julio, o la más reciente STC 5/2019 de 17 enero:

"la primera operación jurídica ha de ser la de determinar cuál es en éste caso el derecho sustantivo..., pues solamente a las particularidades que presente tal derecho se les reconoce por el constituyente capacidad para justificar, en su caso, una normación autonómica específica en el orden procesal. El segundo estadio de nuestro análisis consistirá en señalar respecto de qué legislación procesal estatal, y por tanto general o común, se predicen las eventuales especialidades de orden procesal incorporadas por el legislador gallego. Finalmente, habremos de indagar si entre las peculiaridades del ordenamiento sustantivo... y las singularidades procesales incorporadas por el legislador ... en la Ley impugnada, existe una conexión directa tal que justifique las especialidades procesales, es decir, que las legitime como «necesarias» en los términos de la cláusula competencial del art. 149.1.6 CE, teniendo presente que la necesidad a que ésta se refiere no puede ser entendida como absoluta, pues tal intelección del precepto constitucional dejaría vacía de contenido y aplicación la habilitación competencial que éste reconoce en favor de las Comunidades Autónomas".

Dentro de estos parámetros se insiste en la STC 13/2019 de 31 enero, sobre la valoración de la regulación procesal introducida en el artículo 3 de la Ley Catalana 24/2015, "procedimiento judicial para la resolución de

situaciones de sobreendeudamiento", norma sin soporte previo en el derecho sustantivo catalán, que:

“No hallando cobertura en las competencias estatutarias de la Comunidad Autónoma de Cataluña, el artículo 3 de la Ley 24/2015 invade la competencia general en materia procesal que corresponde al Estado (art. 149.1.6 CE). Tal invasión se produce por la sola razón de que el precepto autonómico regula cuestiones que le están vedadas, con entera independencia de la eventual compatibilidad o incompatibilidad entre la regulación autonómica controvertida y la dictada por el Estado: "las Comunidades Autónomas no pueden establecer disposición alguna al respecto, ni siquiera para reproducir con exactitud las previsiones estatales, operación que quedaría vedada por la doctrina sobre la *lex repetita* ... según la cual la reproducción de normas estatales en normas autonómicas es inconstitucional cuando la Comunidad Autónoma carece de la correspondiente competencia, salvo que -lo que no es el caso- la reiteración de la norma estatal sea imprescindible para el entendimiento del precepto... Salvo esta última excepción, al legislador autonómico le está vedado reproducir la legislación estatal que responde a sus competencias exclusivas. Y, con mayor razón, le está vedado parafrasear, completar, alterar, desarrollar, o de cualquiera otra manera directa o indirecta incidir en la regulación de materias que no forman parte de su acervo competencial" [STC 54/2018, de 24 de mayo, FJ 6 c)]”.

En cuanto al análisis particular de la impugnación que se plantea de las leyes 511, párrafos tercero y cuarto, y 495 párrafo tercero, se debe recordar el contenido normativo de estos preceptos.

#### LEY 511.Cesión de créditos.

“El acreedor puede ceder su derecho contra el deudor; pero, cuando la cesión sea a título oneroso, el deudor quedará liberado abonando al cesionario el precio que este pagó más los intereses legales y los gastos que le hubiere ocasionado la reclamación del crédito.

Sin perjuicio de las formalidades requeridas en la legislación hipotecaria, el cedente deberá notificar al deudor de forma fehaciente la cesión, con indicación expresa e individualizada de la identidad y domicilio del cesionario y del precio abonado por su crédito.

*El deudor podrá ejercitar su derecho mediante la acción o excepción que corresponda en el proceso declarativo, así como formulando oposición por pluspetición en el procedimiento ejecutivo de que se trate.*

*Si la cesión tuviera lugar una vez iniciado el procedimiento de ejecución, el órgano judicial requerirá al cedente para que manifieste el precio de la cesión a fin de que el deudor pueda ejercitar su derecho en el plazo que se le establezca.”*

LEY 495. Dación en pago necesaria.

“El acreedor de cantidad de dinero tendrá que aceptar un objeto distinto si el juez estima justa la sustitución atendiendo a la posición de iliquidez del deudor por imposibilidad de realización de sus bienes y a la agravación extraordinaria de la prestación que conllevaría para el mismo su cumplimiento forzoso o su incumplimiento por resultar una desproporción entre sus consecuencias o garantías y la deuda dineraria.


*Sin perjuicio de la solicitud por parte del deudor en el procedimiento declarativo que corresponda, si se hubiere iniciado la ejecución, podrá formular oposición con causa en la dación en pago por agravación extraordinaria de la prestación en el procedimiento ejecutivo de que se trate.”*

Ya se ha acreditado con anterioridad la competencia de Navarra, “ex” artículo 149.1.8ª de la CE, sobre la regulación sustancial de estas normas, por tanto procede ahora valorar si los desarrollos normativos indicados superan los tres escalones antes reseñados, a los que alude la doctrina constitucional en sus SSTC 47/2004 2/2018, 80/2018 y 5/2019, para entender que las previsiones señaladas se encuadran en los parámetros del artículo 149.1.6ª de la CE y la salvedad de la legislación procesal del “sin perjuicio de las necesarias especialidades que en este orden se deriven de las particularidades del derecho sustantivo de las Comunidades Autónomas”.

En primer lugar, a tal efecto, se debe resaltar que las instituciones y derecho sustantivo aplicable son los que ya estaban contenidos en la Compilación del Derecho Civil Foral de Navarra de 1973 antes de la entrada en vigor de la Constitución, -anteriores leyes 493 y 511, actuales leyes 495 y 511-. Este es derecho sustantivo aplicado y aplicable en Navarra, para el que se ha tenido que “articular” la vía de su tramitación, dada la falta de previsión en las normas procesales generales, a fin de poder vehicular las reclamaciones que se plantean sobre estas cuestiones.

En segundo lugar, la legislación afectada es la atinente a los procedimientos declarativos y los ejecutivos en los que han de verse o sustanciarse esas instituciones.

En tercer lugar, el propio contenido de las leyes 511 y 495 párrafos segundo y tercero del FN desvelan que, sin esa regulación procesal, resultan cercenadas o no pueden sustanciarse las pretensiones sobre esas figuras previstas en la legislación foral.



Por lo que se refiere a la ley 511, la efectividad del derecho reconocido en el párrafo primero de la ley, para la cesión de créditos cuando ésta “sea a título oneroso”, que faculta al “deudor quedar(á) liberado abonando al cesionario el precio que este pagó más los intereses legales y los gastos que le hubiere ocasionado la reclamación del crédito”, depende de las previsiones que se han introducido y que posibilitan el ejercicio de este derecho: 1º) que el cedente notifique “al deudor de forma fehaciente la cesión, con indicación expresa e individualizada de la identidad y domicilio del cesionario y del precio abonado por su crédito”; 2º) que el deudor pueda “ejercitar su derecho mediante la acción o excepción que corresponda en el proceso declarativo, así como formulando oposición por pluspetición en el procedimiento ejecutivo de que se trate”; y 3º) que si la cesión “tiene lugar una vez iniciado el procedimiento de ejecución”, el órgano judicial requiera “al cedente para que manifieste el precio de la cesión a fin de que el deudor pueda ejercitar su derecho en el plazo que se le establezca”.

En cuanto a la dación en pago necesaria, recogida actualmente en la ley 495 párrafo segundo, por la que “el acreedor de cantidad de dinero tendrá que aceptar un objeto distinto si el juez estima justa la sustitución atendiendo a la posición de iliquidez del deudor por imposibilidad de realización de sus bienes y a la agravación extraordinaria de la prestación que conllevaría para el mismo su cumplimiento forzoso o su incumplimiento por resultar una desproporción entre sus consecuencias o garantías y la deuda dineraria”, resulta necesaria, dada su especialidad, la determinación del cauce procesal para que el juez se pronuncie sobre la sustitución. De ahí que se haya dispuesto que “sin perjuicio de la solicitud por parte del deudor en el procedimiento declarativo que corresponda, si se hubiere iniciado la

ejecución, podrá formular oposición con causa en la dación en pago por agravación extraordinaria de la prestación en el procedimiento ejecutivo de que se trate”.

Desde los parámetros descritos parece inconcusa la necesidad de las especialidades procesales incluidas tanto en la ley 511, párrafos tercero y cuarto, como en la ley 495, párrafo segundo, siendo un “complemento procesal necesario”, pues éstas son innovaciones que inevitablemente se deducen *“desde la perspectiva de la defensa judicial, de las reclamaciones jurídicas sustantivas configuradas por la norma autonómica en virtud de las particularidades del Derecho creado por la propia Comunidad Autónoma”*.

#### **IV. CONCLUSIÓN**

El Consejo de Navarra considera que las leyes 11, 12, 54 -párrafo segundo de la letra c-, 72 -último párrafo-, 471 -último párrafo-, 483 -párrafo segundo-, 495 -párrafos segundo y tercero-, 511 y 544 de la Ley Foral 21/2019, 4 de abril, de modificación y actualización de la Compilación del Derecho Civil Foral de Navarra o Fuero Nuevo, impugnadas por el recurso de inconstitucionalidad promovido por el Presidente del Gobierno, admitido a trámite por el Pleno del Tribunal Constitucional, número de asunto 315-2020, resultan conformes a las competencias que ostenta Navarra “ex” artículo 48 de la LORAFNA y artículo 149.1. 6ª y 8ª de la CE.

En el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.

EL PRESIDENTE

Alfredo Irujo Andueza



EL CONSEJERO-SECRETARIO EN  
FUNCIONES

Hugo López López

