

# INSTITUCIONES CIVILES FORALES «ALLÍ DONDE EXISTAN» Y LA RESERVA COMPETENCIAL «EN TODO CASO» DEL ESTADO. REFLEXIONES A TENOR DE LA STC 157/2021

Foral civil institutions "where they exist" and the State's competence reserve "in any case". Reflections in light of STC 157/2021

M.<sup>a</sup> ÁNGELES EGUSQUIZA BALMASEDA  
Universidad Pública de Navarra  
egusquiza@unavarra.es

## *Cómo citar/Citation*

Egusquiza Balmaseda, M.<sup>o</sup> A. (2023).

Instituciones civiles forales «allí donde existan» y la reserva competencial «en todo caso» del Estado. Reflexiones a tenor de la STC 157/2021.

*Derecho Privado y Constitución*, 42, 11-47.

doi: <https://doi.org/10.18042/cepc/dpc.42.01>

(Recepción: 19/04/2023; aceptación tras revisión: 08/05/2023; publicación: 30/06/2023)

## **Resumen**

La reforma del Fuero Nuevo de Navarra por la Ley Foral 21/2019 ha permitido que se pueda valorar el ajuste de sus instituciones al marco competencial del art. 149.1.8<sup>a</sup> de la CE. Admitida la existencia de «conexión institucional suficiente» para las modificaciones y desarrollos legislativos efectuados por el legislador foral, conforme al primer límite del art. 149.1.8<sup>a</sup> de la CE, los reparos de constitucionalidad han tenido como eje de análisis la reserva competencial del Estado en materia de «normas de conflicto», «ordenación de los registros e instrumentos públicos» y «bases de las obligaciones contractuales». La respuesta dada a estas cuestiones en la STC 157/2021 confirma, en unos casos, y ofrece incertidumbres, en otros, sobre la dimensión que se persigue en la relación de la legislación civil autonómica con la estatal en nuestro sistema plurilegislativo civil.

**Palabras clave**

Navarra; legislación civil; competencia; condición civil; conflicto de leyes; ordenación de los registros; inscripción; filiación; censo enfiteutico; reserva de dominio; bases de las obligaciones contractuales; cesión de créditos; dación en pago necesaria.

**Abstract**

The reform of the New Forum of Navarre by Foral Law 21/2019 has allowed for assessing the adjustment of its institutions within the competence framework of Article 149.1.8<sup>a</sup> of the Spanish Constitution. Having been admitted the existence of “sufficient institutional connection” for the amendments and legislative developments carried out by the foral legislator, in accordance with the first reservation of Article 149.1.8<sup>a</sup> Spanish Constitution, the repairs on constitutionality have had as a center of analysis the second State competential reserve, relating to the “rules of conflict”, “ordinance of public registries and instruments” and the “basis of contractual obligations». The answer to these questions provided by STC 157/2021 reinforces in some cases and offers uncertainties in others as to the dimension pursued of the relation between autonomic civil legislation and State legislation in our plurilegislative civil system.

**Keywords**

Navarre; civil legislation; competence; civil condition; conflict of laws; ordinance of registries; inscription; filiation; emphyteutic census; reservation of title; basis of contractual obligations; assignment of receivables; necessary dation in lieu of payment.

## SUMARIO

---

I. CONSIDERACIONES PREVIAS. II. REFORMA DE LA COMPILACIÓN DE DERECHO CIVIL FORAL O FUERO NUEVO DE NAVARRA POR LA LEY FORAL 21/2019, DE 4 DE ABRIL. III. LA SEGUNDA RESERVA DEL ART. 149.1.8ª CE COMO LÍMITE AL EJERCICIO DE LA COMPETENCIA LEGISLATIVA CIVIL DE NAVARRA DESDE LA PERSPECTIVA DEL ESTADO: 1. Consideraciones previas. 2. A vueltas con la condición civil como norma de conflicto: 2.1. *Proyección competencial sobre la regulación de la «condición civil»*. 2.2. *Luces y sombras sobre la competencia en materia de «condición civil» conforme a la doctrina de la STC 157/2021*. 3. Ordenación de los registros e instrumentos públicos como límite competencial: 3.1. *Aspectos generales del alcance de la competencia estatal*. 3.2. *La posibilidad de inscripción en el Registro Civil del «reconocimiento» de la filiación —ley 54. c, párrafo segundo FN—*. 3.3. *Inscripción en el Registro de la Propiedad del derecho de uso de la vivienda familiar —ley 72, párrafo final FN—, pacto anticrético —ley 471 FN— y censo enfiteútico —ley 544 FN—*. 3.4. *Exceso competencial en la «ordenación de registros e instrumentos públicos» por la referencia al efecto de la inscripción del «pacto de reserva de dominio» —ley 483, párrafo segundo FN—*. 4. Bases de las obligaciones contractuales: regulación de la cesión de créditos litigiosos y dación en pago necesaria: 4.1. *Contextualización general*. 4.2. *Valoración del Tribunal Constitucional: adecuación a las bases de las obligaciones contractuales y su trascendencia limitada o inanidad*. IV. REFLEXIÓN FINAL. BIBLIOGRAFÍA.

---

## I. CONSIDERACIONES PREVIAS

La configuración de un marco plurilegislativo civil basado en la garantía de la foralidad, según se determinó por la doctrina constitucional relativa al art. 149.1.8ª de la CE —SSTC 88/1993, de 12 de marzo y 156/1993, de 6 de mayo—, lejos de zanjar la cuestión del reparto competencial en la materia, ha supuesto la apertura de nuevos frentes en la definición de los límites a la acción legislativa autonómica.

En el actual escenario jurídico, el ejercicio de la competencia legislativa civil por las Comunidades Autónomas con Derecho civil propio se halla indefectiblemente unido a la incertidumbre sobre su resultado final, dependiente de que se inste, o no, recurso de inconstitucionalidad, y la valoración que

realice el Tribunal Constitucional sobre el ajuste de la regulación implicada. Esta es una cuestión no siempre acotada de una manera simétrica y clara, que implica a los dos límites competenciales previstos, para la ordenación civil estatal, en el precitado art. 149.1.8ª de la CE.

El primero se liga a la «conservación, modificación y desarrollo» del Derecho civil foral o especial «allí donde exista». Este supone un juicio de constitucionalidad que se liga, de una manera explícita o implícita, a que el desarrollo normativo tenga la necesaria «conexión» institucional con las figuras y regulaciones que contenía el Derecho civil foral o especial a la entrada en vigor de la Constitución de 1978. Esta valoración no ha sido en el tiempo ni simétrica ni homogénea, estimándose de forma diversa según fuera el caso.

En la intelección más estricta, el Tribunal Constitucional ha exigido que el desarrollo legislativo se arrope con una «conexión» institucional estricta y vinculada a la regulación preconstitucional, o bien tenga un anclaje con ésta basado en principios o funcionalidades semejantes<sup>1</sup>. Casos paradigmáticos, por no haberse acreditado la existencia de una normativa con la que se pudiera establecer tal conexión, han sido las tachas de inconstitucionalidad protagonizadas por las leyes valencianas sobre régimen económico matrimonial (STC 82/2016, de 28 de abril), uniones de hecho (STC 110/2016, de 9 de junio) y relaciones familiares de los hijos e hijas cuyos progenitores no conviven (STC 192/2016, de 16 de noviembre); o la sufrida en el Derecho civil de Galicia en materia de adopción y autotutela (STC 133/2017, de 16 de noviembre). A esa valoración cabe adscribir también alguna otra regulación entendida como un «novum» en el ámbito contractual; caso del régimen de cesión de créditos previsto en la Ley de Cataluña 24/2015, de 29 de julio, en su disposición adicional<sup>2</sup>, declarado inconstitucional por la STC 13/2019, de 31 de enero.

En el otro polo se sitúa la valoración de la constitucionalidad admitida en virtud del crecimiento orgánico del Derecho civil propio y la existencia de instituciones «conexas» o principios dimanados de la regulación civil concernida. Las regulaciones catalanas sobre propiedad temporal (STC 95/2017, de 6 de julio), o atinentes a los contratos de compraventa, permuta, mandato y

---

<sup>1</sup> Sobre la materia existe una amplia bibliografía, entre los trabajos más reciente cabe citar: Bercovitz Rodríguez-Cano (2018: 3 y ss.), Egusquiza Balmaseda (2018: 52 y ss.), Asúa González (2020: 239 y ss.; y 2022: 13 y ss.).

<sup>2</sup> La previsión, titulada «cesión de créditos garantizados con la vivienda», establecía que: «En la cesión de créditos, el acreedor puede ceder su crédito contra el deudor si el crédito ha sido garantizado con la vivienda del deudor y este es un consumidor. Si la cesión es a título oneroso, el deudor queda liberado de la deuda abonando al cesionario el precio que este ha pagado más los intereses legales y los gastos que le ha causado la reclamación de la deuda».

gestión de negocios (STC 132/2019, de 13 de noviembre), resultan supuestos paradigmáticos a estos efectos.

La segunda reserva o límite que fija la competencia exclusiva del Estado, atribuyendo para éste «en todo caso» la regulación de «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, o normas para resolver los conflictos de leyes» (art. 149.1.8ª CE), es la que embrida y marca, de una manera más total y acabada, las posibilidades de actuación en la legislación civil autonómica. Hasta el punto de que constituye, como indica la STC 37/2022, de 10 de marzo, un límite absoluto «que ha de ser respetado en el ejercicio de cualesquiera competencias autonómicas en relación con el Derecho civil propio». De ello se deriva que tal parámetro sea preeminente en su consideración, «pues, si ese límite no fuera respetado, resultaría irrelevante determinar si la regulación cuestionada puede ser considerada modificación, conservación o desarrollo de instituciones preexistentes en el Derecho civil especial o foral ya que, en todo caso, esa regulación sería contraria al orden competencial al no respetar la atribución exclusiva al Estado» (STC 37/2022, de 10 de marzo).

De la incidencia en alguna de aquellas materias, según el entendimiento que de éstas viene realizando el Tribunal Constitucional, depende la tacha del exceso competencial, no sólo de los desarrollos legislativos que se lleven a cabo en la actualización del Derecho civil propio, sino también de la regulación civil recibida, y que ya «existía», así como la que se ha llegado a consolidar por inacción.

Estos parámetros se han recordado en la STC 157/2021, de 16 de septiembre, poniendo de relieve la proyección directa de aquellos límites sobre toda la regulación civil navarra e irrelevancia de su carácter preconstitucional.

En ese sentido apunta el fundamento 3. a) de la STC 157/2021 que «el hecho de que la Ley Foral 21/2019 reproduzca algunas de sus previsiones no las convierte, por ese solo hecho, en adecuadas al orden competencial que deriva de la Constitución y la LORAFNA, habida cuenta de que este es el primer momento en que dicha adecuación puede plantearse ante este tribunal por la vía del recurso de inconstitucionalidad. Podría, naturalmente, justificar que las normas de la Ley Foral 21/2019 constituyen una modificación o desarrollo de instituciones civiles preexistentes en la Comunidad Foral al tiempo de promulgarse la Constitución, a los efectos de apreciar su adecuación a lo dispuesto en el primer inciso del art. 149.1.8ª CE en materia de modificación, conservación o desarrollo del Derecho civil foral. No obstante, conviene recordar ahora que la controversia competencial que aquí se traba de modo principal no es esa, en la medida en que la práctica totalidad de los motivos

de impugnación que se ventilan hacen referencia a cuestiones contempladas en el segundo inciso del citado precepto constitucional, el cual enumera una serie de materias que, en todo caso, quedan excluidas de las competencias autonómicas antes aludidas».

Cabe recordar que el escrutinio sobre la adecuación constitucional del conjunto normativo se abre en cada acción legislativa, sin que haya inmunidad ni exista consolidación normativa, aun cuando ésta haya sido objeto de una aplicación incuestionada a lo largo del tiempo. La razón estriba en «la función de depuración objetiva del ordenamiento propia del recurso de inconstitucionalidad», lo que entraña que «el hecho de que una norma reproduzca otra anterior, no impugnada, no impide que la primera pueda ser recurrida (STC 17/2013, FJ 8), dado que el recurso de inconstitucionalidad es un recurso abstracto dirigido a la depuración del ordenamiento, de forma que con el mismo no se defiende un interés propio de los recurrentes, sino el interés general y la supremacía de la Constitución» (STC 157/2021).

Como se reitera, entre otras, por las SSTC 79/2019, de 5 de junio, FJ 2 b), 157/2021, de 16 de septiembre, y desde la STC 39/1982, de 30 de junio, FJ 3, «[l]a indisponibilidad de las competencias y la nulidad de pleno derecho de las normas contrarias a los preceptos constitucionales y de los que, dentro del marco constitucional, se hubieran dictado para delimitar las competencias, consecuencia de la prevalencia del aludido bloque constitucional, son razones que desautorizan cualquier alegato asentado sobre la idea de aquiescencia por no haberse planteado en tiempo el conflicto o el recurso, con sujeción al juego de los plazos previstos en el art. 62 o en el art. 33 LOTC».

En la ecuación del juicio positivo de constitucional tampoco entra en ponderación el estado comparativo con otros ordenamientos jurídicos forales o especiales. Resulta irrelevante, en la decisión sobre el exceso competencial, que los preceptos impugnados guarden similitud «con normas vigentes en otras comunidades autónomas y que no han sido objeto de la correspondiente impugnación ante este tribunal». Este postulado, explicable desde el ejercicio de la jurisdicción constitucional, genera una situación anómala e incomprensible a los ojos del ciudadano, que lastra la igualdad de trato.

## **II. REFORMA DE LA COMPILACIÓN DE DERECHO CIVIL FORAL O FUERO NUEVO DE NAVARRA POR LA LEY FORAL 21/2019, DE 4 DE ABRIL**

Planteada como un objetivo de la legislatura 2015-2019, la reforma del Fuero Nuevo se pergeñó como una revisión global de todas las instituciones contenidas en la Compilación de Derecho Civil Foral de 1973, ya que las

adecuaciones normativas del cuerpo compilado, tras la Ley Foral 5/1987, de 1 de abril, se habían circunscrito a cuestiones y aspectos puntuales<sup>3</sup>.

El cambio social experimentado en este periodo de tiempo, y la falta de respuesta a las distintas realidades familiares, figuran en el preámbulo de la Ley Foral 21/2019 como justificaciones para acometer la profunda y amplia reforma perseguida. De hecho, ha sido en el ámbito del Derecho de Familia donde la actuación del legislador foral ha resultado más extensa e innovadora, al incluir regímenes que no se hallaban presentes en la Compilación civil y cuya problemática de fondo se resolvía, hasta esa fecha, aplicando el Código civil como Derecho supletorio del foral —ley 6 FN—.

El Fuero Nuevo de Navarra carecía de regulación específica y detallada sobre los aspectos que involucran a la crisis familiar: guarda y custodia de los hijos comunes, su sostenimiento, la atribución del uso de la vivienda familiar, o la pensión compensatoria por la ruptura matrimonial. Esas materias han sido objeto de desarrollo normativo por la Ley Foral 21/2019 —leyes 64 a 77 y 103 a 105 FN— sin cuestionamiento por el Estado, por lo que podría pensarse que éste no estima que ese «desarrollo» vulnere el reparto competencial «ex» art. 149.1.8ª de la CE.

Desde la perspectiva competencial tales regulaciones gozarían de una conexión institucional suficiente con la regulación civil preexistente. La tradicional normativa navarra sobre la «patria potestad» tendría su lógica proyección en la renovada «responsabilidad parental» —leyes 64 a 77 FN—. Igualmente, la competencia sobre el «régimen de bienes en el matrimonio» y su «extinción» —leyes 78 a 102 FN— constituiría base suficiente para regular

---

<sup>3</sup> En este periodo de tiempo se han dictado las siguientes normas: Ley Foral 6/2000, de 3 de julio, para la Igualdad Jurídica de las Parejas Estables, declarada en buena parte inconstitucional por la STC 93/2013; la Ley Foral 3/2011, de 17 de marzo, sobre custodia de los hijos en los casos de ruptura de la convivencia de los padres; la Ley Foral 10/2016, de 1 de julio, de actualización del régimen regulador de la sucesión legal a favor de la Comunidad Foral de Navarra. A ellas hay que añadir la Ley Foral 9/2018, de 17 de mayo, de reforma de la Compilación de Navarra en materia de filiación, con la que se dio respuesta a la declaración de inconstitucionalidad de la ley 71.b) por la STC 41/2017, de 24 de abril; precepto de contenido próximo al del art. 133 del CC, que privaba de legitimación al progenitor no matrimonial para reclamar la filiación cuando no había posesión de estado. El Tribunal Constitucional, reiterando la doctrina de las SSTC 273/2005, de 27 de octubre, y 52/2006, de 16 de febrero, declaró su inconstitucionalidad esgrimiendo las mismas razones, tal norma «no resulta compatible con el mandato del art. 39.2 de hacer posible la investigación de la paternidad ni, por ello, con el derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE) en su vertiente de acceso a la jurisdicción».

los efectos patrimoniales de la ruptura de la relación matrimonial en vida de los cónyuges, justificando el «desarrollo» de la normativa foral sobre los pactos establecidos para el caso de ruptura del matrimonio —ley 103 FN—, las medidas judiciales sobre sostenimiento de los hijos mayores y vivienda familiar —ley 104 FN—, o la compensación por desequilibrio —ley 105 FN—. En este último caso, el difícil acomodo de las reglas previstas en el Código civil, para el caso de extinción de aquella prestación por fallecimiento del obligado —art. 101, párr. 2º del CC—, con el régimen sucesorio navarro, que carece de legítimas materiales y atribuye «ex lege» el usufructo universal al cónyuge superviviente (ley 253 FN), impelía a una solución legislativa ajustada a la idiosincrasia navarra<sup>4</sup>, que es la que contiene, con luces y sombras, la actual ley 105 del FN.

Con ello la actualización legislativa civil en Navarra seguía la senda recorrida, mucho antes, por otras Comunidades Autónomas que fijaron un régimen propio sobre la guarda y custodia de los hijos menores y atribución del uso de la vivienda familiar —Cataluña<sup>5</sup>, Aragón<sup>6</sup> y País Vasco<sup>7</sup>—, o la pensión por desequilibrio —Cataluña<sup>8</sup>—, desplazando la normativa del Código civil. Cabe recordar que, en el caso de la Ley del País Vasco 7/2015, de 30 de junio, de relaciones familiares en supuestos de separación o ruptura de los progenitores, la STC 77/2018, de 5 julio, no se pronunció sobre su adecuación al art. 149.1.8ª de la CE, al inadmitir la cuestión de inconstitucional por la inadecuada formulación del juicio de aplicabilidad y relevancia.

A la vista de esta situación global, cabe aventurar que, desde la perspectiva del Estado, y, por ende, del Tribunal Constitucional, las Comunidades Autónomas con un Derecho civil foral o especial que tradicionalmente han contemplado singulares regímenes económicos matrimoniales, o instituciones ligadas a las consecuencias patrimoniales del matrimonio, poseen la conexión institucional necesaria para innovar normativamente y acometer la disciplina que se deriva de los efectos patrimoniales de la nulidad, separación y divorcio, o ruptura de la relación de pareja legal. La duda de si la regulación histórica sobre los «regímenes económicos matrimoniales» forales o especiales constituye anclaje suficiente, conexión institucional suficiente, para un «desarrollo» normativo que avance en los efectos de la ruptura «en

<sup>4</sup> Cf. Egusquiza Balmaseda (2004: 97 y ss.).

<sup>5</sup> Arts. 233-1 a 13 y 20 a 25 y 234-7 a 14 CCCa.

<sup>6</sup> Arts. 75 a 83 CDCFA.

<sup>7</sup> Ley del País Vasco 7/2015, de 30 de junio, de relaciones familiares en supuestos de separación o ruptura de los progenitores.

<sup>8</sup> Arts. 233-14 a 19 CCCa.

vida» del matrimonio, o de la pareja estable, parece responderse positivamente «de facto»; no quedando tales temas incluidos materialmente en la competencia exclusiva del Estado sobre «las formas del matrimonio» y, por ende, de su «disolución» «ex» art. 149.1.8ª de la CE.

La enmienda del vacío legislativo dejado en Navarra por la STC 93/2013, que declaró inconstitucional buena parte de la Ley Foral 6/2000, de 3 de julio, para la Igualdad Jurídica de las Parejas Estables, explica la otra gran innovación incorporada a la regulación del Fuero Nuevo: el régimen sustantivo de la pareja estable. Este «desarrollo» normativo cuenta con el aval de la STC 93/2013, de 23 de abril, que ha legitimado la legislación civil autonómica sobre la materia dentro de los márgenes que ofrece el ejercicio del libre desarrollo de la personalidad —art. 10.1 CE—.

En atención a la definición de «familia», que se ha incluido de forma novedosa en la ley 50 del FN, y la interdicción de todo tipo de discriminación, se ha proporcionado de manera transversal<sup>9</sup> a la unión legalmente reconocida un estatus asimilado al matrimonio. Este no comprende los derechos sucesorios legales reconocidos al cónyuge superviviente, al tacharse de inconstitucional su asignación «ex lege» a la pareja estable, en la STC 93/2013, por contrariar el principio del libre desarrollo de la personalidad —art. 10.1 CE—. Esos derechos, sin embargo, se encuentran dispuestos, sin cuestionamiento ni tacha de constitucionalidad, en las legislaciones civiles de Cataluña —art. 441.2 CCCa—, Galicia —disp. ad. 3ª LDCG—, País Vasco —art. 114 LDCPV— e Islas Baleares —art. 13 Ley 18/2001, de 19 diciembre, de parejas estables—.

La Ley Foral 21/2019 ha modificado y desarrollado también, con mayor o menor intensidad, el resto de las parcelas jurídicas que contiene el Fuero Nuevo (Libro preliminar —fuentes, condición civil, ejercicio de los derechos y acciones—, Libro I —persona, familia y casa navarra—, Libro II —donaciones y sucesiones—, Libro III —bienes: propiedad, posesión, comunidades, derechos y garantías reales—, y Libro IV —obligaciones, estipulaciones y contratos—).

Esta amplia revisión de la Compilación del Derecho Civil Foral de Navarra ha facultado que, más allá de las normas reformadas, el Estado pudiera escrutar la adecuación de todo el texto compilado a los límites previstos en el art. 149.1.8ª CE. Así, en un inicio, la Comisión de Seguimiento de Actos y Disposiciones Autonómicas planteó dudas de constitucionalidad respecto a dieciocho de los preceptos de la Compilación —leyes 11, 12, 48, 54, 72,

<sup>9</sup> Cf. Leyes 48, 49, 50, 58, 59, 60, 61, 71, 105, 109, 110 in fine, 112, 114 a 116, 118, 120, 124, 125, 126, 138, 152, 154, 186, 200.2, 253, 255, 261, 264, 270.2, 272, 273, 281, 284, 287, 307 y 341.

84, 117 a 119, 191, 192, 471, 483, 495, 511, 533, 544 y 574 del FN—<sup>10</sup>. En la negociación abierta entre las Administraciones central y autonómica, conforme al art. 33 de la LOTC, se logró resolver las discrepancias respecto de las leyes 48, 84, 117 a 119, 191, 192, 533 y 574 del FN. El reparo de constitucionalidad se mantuvo para el resto, y éstas fueron objeto de impugnación mediante el recurso de inconstitucionalidad n.º 315-2020<sup>11</sup>. La interposición de éste fue acordada en el primer Consejo de Ministros de la presente legislatura, sesión del 14 de enero de 2020, planteándose la impugnación de ocho de las normas reformadas por la Ley Foral 21/2019 (leyes 11, 12, 54 —párrafo segundo de la letra c)—, 72 —último párrafo—, 471 —último párrafo—, 495 —párrafos segundo y tercero—, 511 y 544 del FN), y la inmodificada ley 483 —párrafo segundo— del FN, que no había sido objeto de aggiornamento. El acuerdo de impugnación venía avalado por el dictamen del Consejo de Estado, número 1.104/2019, cuyas apreciaciones han sido asumidas parcialmente por el Tribunal Constitucional.

La STC 157/2021, de 16 septiembre, en un fallo de mayoría y con tres votos discrepantes, ha dado respuesta a ese recurso de inconstitucionalidad, consolidando algunas de sus posiciones tradicionales, y ha abierto nuevos debates con sus aseveraciones. En síntesis, ha tachado de inconstitucionales, por contravenir la competencia exclusiva del Estado, en cuanto a «las normas para resolver los conflictos de leyes», el inciso «respetando el principio de paridad de ordenamientos» de la ley 11 del FN, que regula la condición civil de navarro —vecindad civil—, y la ley 12 del FN sobre la «condición foral de las personas jurídicas». Ha entendido como un exceso competencial, en atención a la injerencia de la legislación foral en la «ordenación de los registros e instrumentos públicos», la regulación del párrafo segundo de la ley 483 del FN que, en sede del pacto de reserva de dominio, preveía 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». Ha atemperado el juicio sobre las leyes 54.c) del FN —inscripción del reconocimiento de filiación—, 511 del FN —cesión de créditos— y 495, párr. 2 del FN —dación en pago necesaria—, entendiéndolas ajustadas a la definición competencial que Navarra comparte con el Estado en materia de «ordenación

<sup>10</sup> BOE, n.º 180, de 29 de julio de 2019. Resolución de 23 de julio de 2019, de la Secretaría General de Coordinación Territorial, por la que se publica el Acuerdo de la Junta de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad Foral de Navarra en relación con la Ley Foral 21/2019, de 4 de abril, de modificación y actualización de la Compilación del Derecho Civil Foral de Navarra o Fuero Nuevo.

<sup>11</sup> Cf. Cañas Palacios (2022: 12.1).

de los registros e instrumentos públicos» y «bases de las obligaciones contractuales», siempre que se entiendan e interpreten conforme a lo que señalan los fundamentos jurídicos 7, 9.g) y 10.b) de la STC 157/2021. Finalmente, ha admitido que superan el test de constitucionalidad, aplicando su doctrina sobre el reparto competencial en el acceso al Registro de la Propiedad de los derechos reales tipificados en la legislación civil propia, las leyes 72 *in fine* —inscripción de la atribución del uso de la vivienda familiar—, 471 último párrafo —inscripción del pacto anticrético— y 544 —inscripción registral del censo vitalicio— del FN. Todo ello plantea cuestiones e interrogantes de entidad, como se verá a continuación.

### III. LA SEGUNDA RESERVA DEL ART. 149.1.8º CE COMO LÍMITE AL EJERCICIO DE LA COMPETENCIA LEGISLATIVA CIVIL DE NAVARRA DESDE LA PERSPECTIVA DEL ESTADO

#### 1. CONSIDERACIONES PREVIAS

En virtud del reconocimiento que el art. 2 de la Ley Paccionada de 16 de agosto de 1841 realizó del Derecho Privativo de Navarra, se ha venido señalando que Navarra ostenta una competencia de carácter histórico o foral sobre su legislación civil. Recogida en el art. 48 de la LORAFNA, no se ha aceptado que ésta se halle ligada al marco diseñado por la disposición adicional primera de la CE, ni que posea una dimensión que trascienda del dibujo trazado por el art. 149.1.8ª de la CE. Así se ha dicho por la STC 40/2018 de 26 abril (F.J. 5º), y recordado por la STC 157/2021 (F.J. 3º), abundando en la idea de 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 solo como consecuencia de la asunción estatutaria, mediante la aprobación de la LORAFNA. Así, aunque el art. 48 LORAFNA disponga que la Comunidad Foral de Navarra tiene competencia exclusiva para conservar, modificar y desarrollar su Derecho foral... ello no le otorga, desde la óptica de la legislación civil... mayor competencia material que la de legislar sobre aquellas instituciones que aparezcan recogidas en su Fuero Nuevo o tengan conexión con ellas».

Desde tales parámetros, y cumplimiento de la garantía de la foralidad, se ha efectuado el análisis del Tribunal Constitucional. Este se ha concentrado en los límites competenciales que «en todo caso» atribuyen al Estado la capacidad legislativa civil sobre las «normas para resolver los conflictos de leyes» —leyes 11 y 12 FN—, la «ordenación de los registros e instrumentos públicos» —leyes 72 último inciso, 471 último párrafo, 483 párrafo segundo,

y 544 Fuero Nuevo— y «registro civil» —ley 54 párrafo segundo letra c)—, y las «bases de las obligaciones contractuales» —leyes 511 y 495 FN— en combinación con la reserva legislativa procesal «ex» art. 149.1.6ª —ley 495 párrs. 2º y 3º—. Pues, con la sola excepción de las leyes 72 y 544 del FN —«habitación de los menores» y «censo vitalicio»—, que regulan figuras no expresamente tipificadas en Fuero Nuevo hasta la última reforma de 2019, las normas impugnadas se hallaban incluidas en la Compilación civil y contaban con un amplio anclaje en la tradición jurídica navarra. Constituían Derecho civil preexistente y vivo a la entrada en vigor de la Constitución de 1978 y, por tanto, podían considerarse ajustada su regulación al primer límite o reserva competencial del art. 149.1.8ª de la CE.

La reflexión a la que nos enfrenta la STC 157/2021 se sitúa, por tanto, en el acomodo de la normativa navarra a los límites de la segunda reserva competencial del art. 149.1.8ª CE. No es óbice para ello que alguna de las leyes impugnadas tuviera una factura preconstitucional y no experimentara el *aggiornamento* del legislador foral —STC 157/2021 (FJ. 3.a)—. Con cada nueva acción legislativa se abre la posibilidad del juicio de constitucionalidad respecto de previsiones que podría pensarse que han cumplido los parámetros constitucionales, por no haber sido cuestionadas en tiempo y resultar aplicadas de forma constante. Esta es una cuestión que, si bien entra dentro de la lógica constitucional, proyecta un halo de incertidumbre cada vez que el legislador autonómico ejerce su competencia en materia legislativa civil.

## 2. A VUELTAS CON LA CONDICIÓN CIVIL COMO NORMA DE CONFLICTO

### 2.1. *Proyección competencial sobre la regulación de la «condición civil»*

Como es bien sabido, la carencia de una norma de Derecho Internacional Privado que resuelva los conflictos normativos internos dentro de nuestro sistema plurilegislativo ha llevado a que la vecindad civil o condición civil, como se denomina en Navarra, suponga que ésta haya tenido que asumir el rol dilucidador de la normativa a aplicar en el contexto conflictual interno.

El celo por preservar un sistema uniforme en esta dimensión conflictual, señalado desde la STC 72/1983, ha llevado a que se indique en la STC 93/2013 (FJ 3) 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». Con todo, también se ha puesto de relieve la potestad del legislador autonómico para delimitar de forma unilateral, y siempre

territorialmente, el ámbito de aplicación de su normativa autonómica (SSTC 37/1981, 156/1993 o 48/1998).

Aunque la postura del Tribunal Constitucional no ha sido lineal, existe un cierto consenso doctrinal sobre la constitucionalidad del ejercicio de la competencia autonómica si ésta tiene por objeto determinar territorialmente el ámbito de aplicación de la norma «ad intra», mientras que pertenece indefectible al Estado cuando la regulación despliega una función conflictual efectiva «ad extra»<sup>12</sup>.

En el caso de Navarra, el art. 5.3 de la LORAFNA, norma aprobada por el Estado, ha previsto que el desarrollo legislativo sobre la materia se efectúe en el marco del Fuero Nuevo, disponiendo 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». Esta regulación, fijada en la Compilación de 1973 de una manera más extensa que la actual —leyes 11 a 16—, ha sido reformulada en las leyes 11 y 12 del FN por la Ley Foral 21/2019.

En el ánimo de ajustar a los parámetros constitucionales la dicción de esas normas, la ley 11 del FN, «determinación de la condición civil», dispuso que «la condición foral de navarro determina el sometimiento al Derecho civil foral de Navarra», remitiéndose para su regulación a «las normas generales del Estado en materia de vecindad civil, respetando el principio de paridad de ordenamientos». A esta previsión añadía la ley 12 del FN, «condición foral de las personas jurídicas», que «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 de Navarra».

La tacha de inconstitucional por el Estado de esas normas muestra las incertidumbres que genera el ejercicio competencial cuando nos enfrentamos a la regulación sobre la vecindad civil o condición civil de la persona. Ambas leyes fueron impugnadas bajo la misma tesis, recogida en el Dictamen del Consejo de Estado n.º 1104/2019, que ninguna ley autonómica puede dictar normas relativas al régimen de vecindad civil, ni siquiera aunque resulten acordes con las prescripciones del Código civil, por implicar «una potencial solución al problema interregional, estableciendo puntos de conexión» y tratarse de una cuestión reservada con carácter exclusivo a la competencia estatal. Se postulaba un planteamiento maximalista, desconocedor de la tesis reseñada sobre la posibilidad competencial de que, dentro del propio territorio y sin conflicto «ad extra», se pueda realizar por el legislador autonómico la previsión de aplicación de su propia normativa.

---

<sup>12</sup> En tal sentido, Álvarez Rubio (2021: 25-28).

La ley 11 del FN, más allá de que cumple con el mandato del art. 5.3 de la LORAFNA, no se postula como una regla de conflicto que imponga la forma en la que se determina la «condición civil» como punto de conexión. Se limita a reproducir el contenido del art. 14 del CC, ajustándose 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 expresar una idea idéntica a que *la sujeción al derecho civil... foral —navarro— se determina por la vecindad civil —navarra, que ostente un sujeto—*. La referencia al respeto del «principio de paridad de ordenamientos», que sustituía la referencia anterior al «principio de reciprocidad», entrañaba la inclusión de la doctrina general en la materia. Como se indicaba en el Dictamen 5/2020 del Consejo de Navarra<sup>13</sup>: «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 art. 149.1.8ª de la CE, dada la pluralidad legislativa civil que se consagra constitucionalmente»<sup>14</sup>.

De esa misma filosofía participaba la ley 12 del FN, ya que no se trataba de la definición normativa de «cualquier persona jurídica», sino de aquella cuya regulación correspondía a la Comunidad Foral de Navarra, dentro del ámbito jurídico de su Derecho privado. Por tanto, la previsión se hallaba circunscrita a las «asociaciones y fundaciones navarras», creadas conforme a la legislación foral navarra, y cuyo domicilio se encontrara en Navarra. Con ello se ajustaban los parámetros de la «condición foral de las personas jurídicas», prevista en la anterior ley 15 del FN<sup>15</sup>, al marco en el que podía desenvolverse la competencia legislativa civil de esa Comunidad Foral, y de manera homóloga a lo dispuesto en el art. 41 del CC<sup>16</sup>.

Estas valoraciones han sido asumidas por el Tribunal Constitucional solo parcialmente, lo cual permite reflexionar sobre la congruencia de los dictados constitucionales y la comprensión de aquel de esta competencia.

<sup>13</sup> Dictamen 5/2020, de 17 de febrero, del Consejo de Navarra, p. 40 (<https://bit.ly/3M8lwkE>).

<sup>14</sup> En el mismo sentido, reconociendo que ésta no era norma conflictual, Álvarez Rubio (2021: 33-34).

<sup>15</sup> Señalaba la dicción de la anterior ley 15: «La condición foral navarra de las personas jurídicas se determinará por su domicilio».

<sup>16</sup> Cf. Iriarte de Ángel (2020: 518-520).

## 2.2. *Luces y sombras sobre la competencia en materia de «condición civil» conforme a la doctrina de la STC 157/2021*

El Tribunal Constitucional admite la competencia de la Comunidad Foral de Navarra sobre esta materia en tanto la eficacia de la ley 11 del FN tiene un carácter territorial, aludiendo a las propias previsiones del art. 43 de la LORAFNA, y la consideración de que su art. 5.3, cuando se refiere a la «condición civil», recoge un mandato estatutario neutro en términos competenciales, por lo que la regulación que se efectúa observa los límites que, para la competencia autonómica, derivan de la Constitución (art. 149.1.8ª) y de la LORAFNA. Tal declaración se traduce en que el único contenido posible de una norma, como la que acoge el inciso primero de la ley 11 del FN, es que se remita a lo que disponga «el competente para ello», insistiéndose en el carácter de la «vecindad civil» como punto de conexión para la determinación del estatuto personal. Por ello se admite la constitucionalidad del párrafo primero de la ley 11 del FN, ya que «en nada altera lo dispuesto en el art. 13 del CC».

Otro es el parecer respecto de la referencia de que ese precepto se aplicará conforme al «principio de paridad», incluido en el inciso último de la ley 11 del FN. Este se califica por el Tribunal Constitucional como una norma de conflicto y, por tanto, inconstitucional. Se argumenta que el objetivo de garantizar la posición de igualdad de los ordenamientos civiles no corresponde a las competencias autonómicas, sino que pertenece en exclusiva al Estado, por lo que no puede el legislador foral enunciar un criterio para el ejercicio de la competencia estatal en esta materia, ni decir nada «dado el carácter exclusivo de la competencia estatal al respecto» (STC 157/2021, FJ 8.a). No cabe, por tanto, señalar en la legislación autonómica que la regulación de la «vecindad civil» o «condición civil» debe permitir una igualdad de oportunidades en la aplicación de los Derechos civiles propios respecto del Estado. Desde la perspectiva del Alto Tribunal, la garantía que implica la referencia a ese «principio de paridad» compete en exclusiva al Estado.

Igual suerte sigue la valoración de la ley 12 del FN, toda vez que no se remite al régimen del Código civil y enuncia el «domicilio» como criterio de adquisición, pérdida y recuperación de la «condición civil», calificando esa de norma de conflicto (STC 157/2021, FJ 8.b). No sirve a este respecto que se trate de una «lex repetita», ni que el sector material de aplicación sean las personas jurídicas sometidas a la regulación de la Comunidad Foral y que operen en Navarra, pues se considera que la competencia sustantiva sobre ello pertenece en exclusiva al Estado. Con ello se erradica toda posible valoración, cuando de personas jurídicas se trata, de que la territorialidad y aplicación de la norma «ad intra» legitime el ejercicio legislativo autonómico en la materia.

### 3. ORDENACIÓN DE LOS REGISTROS E INSTRUMENTOS PÚBLICOS COMO LÍMITE COMPETENCIAL

#### 3.1. Aspectos generales del alcance de la competencia estatal

Los principios sobre los que se asienta la delimitación de la reserva exclusiva del Estado en este ámbito obedecen sintéticamente a los axiomas siguientes:

1º.- Los «registros públicos» afectados son aquellos que tienen carácter exclusivamente civil<sup>17</sup>. Ello implica, según se ha señalado en la STC 7/2019, de 17 de enero, que «la creación y regulación de registros jurídicos de carácter civil... (es de)... atribución competencial al Estado (que) 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... 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»<sup>18</sup>.

La extensión de esta competencia se ha aquilatado en la STC 157/2021 (FJ 6) añadiendo que la «organización de los registros de carácter civil» comprende «las condiciones para el acceso a los mismos de los actos inscribibles, los efectos de la publicidad y de la protección que otorga la inscripción, así como también disponer directa o indirectamente, como hace a través de cláusula de apertura que permite la inscripción de los derechos reales previstos en las legislaciones forales (art. 2 LH en relación con los arts. 7 y 8 RH), los actos o negocios jurídicos con trascendencia civil que son susceptibles de inscripción registral».

2º.- Las Comunidades Autónomas pueden asumir la competencia ejecutiva respecto de los registros de carácter civil —STC 7/2019, de 17 de enero—. A este respecto se recuerda que la competencia sobre «ordenación de los registros e instrumentos públicos» —STC 67/2017, de 25 de mayo—, comprende la íntegra regulación de la materia, ya sea a través de normas legales

<sup>17</sup> Se ha considerado como tal el registro de voluntades digitales «mortis causa», creado por la Ley del Parlamento de Cataluña 10/2017, a pesar de que legalmente se calificó como «registro administrativo», y se 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).

<sup>18</sup> Cf. Pérez de Ontiveros Baquero (2019: 111-121).

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 ínsita la sanción a Notarios y Registradores —STC 207/1999, de 11 de noviembre—.

3º.- Se admite que las Comunidades Autónomas con Derecho civil propio pueden regular los documentos, negocios jurídicos y derechos en su acceso a los Registros Públicos siempre que ello sea la proyección acomodada a los aspectos sustantivos de su Derecho foral o especial. A este respecto, la STC 132/2019, de 13 de noviembre, con cita de la SSTC 4/2014, de 16 enero, y 156/1993, de 6 de mayo, indicará 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 (STC 156/1993, de 6 de mayo, FJ 5)».

Desde estos parámetros se desarrolla el juicio de valoración emitido por el Tribunal Constitucional sobre las normas navarras a las que se achaca un exceso competencial respecto del límite material sobre la «ordenación de los registros e instrumentos públicos», con apreciaciones interesantes y significativas.

### **3.2. La posibilidad de inscripción en el Registro Civil del «reconocimiento» de la filiación —ley 54.c, párrafo segundo FN—**

Tachada de inconstitucional por la Abogacía del Estado, en atención a que la inscripción del reconocimiento de filiación tiene una eficacia extraterritorial y afecta al principio de publicidad registral, el juicio del Tribunal Constitucional ha sido, sin embargo, ponderado.

Esta norma preveía, en sede de reconocimiento de filiación, 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»<sup>19</sup>.

<sup>19</sup> El acompasamiento de la normativa foral a la Ley 8/21, efectuada por la Ley Foral 31/2022, de 28 de noviembre, de atención a las personas con discapacidad en Navarra y garantía de sus derechos, ha supuesto que los términos de la ley se hayan modificado,

La regulación se enmarca en el sistema navarro de determinación de la filiación, que faculta para que el progenitor la establezca por reconocimiento del descendiente menor de edad o con «capacidad modificada judicialmente» mediante los mecanismos indicados en el apartado a) de la ley 54 del FN, «declaración ante el encargado del Registro Civil u otro documento público», y sin que tenga que existir una manifestación positiva previa por parte del representante legal del descendiente, su defensor judicial o autorización judicial. La vía 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 FN.

La impugnación, por inconstitucional, se planteaba poniendo el acento en el aspecto de la publicidad registral, y obviando el sistema sustantivo propio de determinación de la filiación no matrimonial por «reconocimiento», que presenta en Navarra diferencias notables respecto del régimen estatal. Así, siendo «el reconocimiento» foral, 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—, ese puede ser inscrito en el Registro civil —sin reparo—, y teniendo la lógica publicidad. La previsión normativa navarra no incidía ni en la forma en la que debía realizarse la inscripción ni en sus efectos, que son los propios de una inscripción de este tipo.

La carencia de sentido del celo desplegado en la postulación de la restricción competencial se puso de manifiesto por el propio Consejo de Estado, dictamen n.º 1.104/2019, señalando que «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».

De todo ello se hace eco la STC 157/2021 (FJ 7), admitiendo la constitucionalidad del precepto, interpretado y entendido en su aspecto sustantivo civil. Admite que «con la expresión «será inscribible»... la legislación foral no determina que el reconocimiento sea inscribible, cuestión que corresponde determinar al Estado, sino que, más limitadamente, alude al momento en el que dicha inscripción puede solicitarse por quien reconoce o en qué circunstancias es

---

sustituyéndose la referencia a la «capacidad modificada» por «la persona que tenga establecidas medidas para el ejercicio de su capacidad jurídica»

posible hacerla». También advierte que la diversidad del régimen de «reconocimiento» de la filiación no es un aspecto que pueda estimarse que altere el régimen registral civil, afirmando que el «hecho de que el régimen de la norma foral en ambos aspectos no sea idéntico al del Código civil encuentra natural acomodo en las competencias autonómicas en materia de Derecho de familia y no supone que el ejercicio de esa competencia determine la publicidad y eficacia de la inscripción registral o que lo haga de forma diferente a la legislación estatal del registro civil». Se reconoce que el sentido que tiene esa regulación «es regular el valor y la trascendencia de la oposición de los restantes interesados a la declaración de voluntad que implica el reconocimiento de la filiación en el momento en que esa declaración se formula, sin, por ello, incidir en el carácter inscribible de aquel».

Interesa destacar que la exclusión de la tacha de inconstitucionalidad de la ley 54.c), párrafo segundo del FN se produce por tratarse de una norma sustantiva, que afecta a una institución, la de filiación, sobre la que Navarra cuenta con competencia «ex» arts. 48 de la LORAFNA y 149.1.8ª de la CE, puesto que se encontraba ya regulada en la Compilación de 1973. De no haberse estimado y valorado desde esta manera, según se dice por el Tribunal Constitucional, la previsión sería inconstitucional, incluso aun cuando reprodujera la regulación estatal, al ser la disciplina sobre «registro civil» una materia de competencia exclusiva del Estado.

### **3.3. Inscripción en el Registro de la Propiedad del derecho de uso de la vivienda familiar —ley 72, párrafo final FN—, pacto anticrético —ley 471 FN— y censo enfiteútico —ley 544 FN—**

El otro núcleo de impugnación normativa, por considerarse que excede del cuadro dibujado de la competencia exclusiva del Estado sobre la «ordenación de los registros e instrumentos público», ha tenido como protagonistas varias leyes del Fuero Nuevo cuya regulación mencionaba la posibilidad de acceso o inscripción, en este caso al Registro de la Propiedad, de algunos derechos reales o con trascendencia real. El leit motiv de la tacha de inconstitucionalidad es la intelección de la competencia sobre esta materia de forma absoluta. Esta implica la exclusión total de que las Comunidades Autónomas, que cuenten con regulación civil propia sobre derechos reales, puedan dictar normas que incidan, de algún modo, en su inscripción registral.

El contenido y cariz de las normas afectadas son significativos y explican la solución finalmente adoptada sobre su constitucionalidad.

En el caso de la ley 72 del FN, que regula «la habitación de los menores», la actuación legislativa autonómica se planteaba como la consecuencia lógica del derecho sustantivo reconocido y garantizado a la atribución del uso de

la vivienda familiar al progenitor no titular de ésta al que se le ha concedido la custodia de los hijos menores. Con tal propósito, el párrafo último de la ley 72 del FN fijó que «los actos de disposición que se realicen por el titular de la vivienda lo serán, en todo caso, sin perjuicio del uso atribuido», facultando que el derecho de uso pueda «ser inscrito o anotado preventivamente en el Registro de la Propiedad». Se recogía la práctica forense habitual, no regulada explícitamente en ese momento en el Código civil, pero sí admitida por la DGRN (resolución n.º 8051/2018 de 30 mayo) y el Tribunal Supremo [sentencia de 6 de febrero de 2018 (RJ 2018, 352)], de asegurar el ejercicio de ese derecho mediante su inscripción. Esta previsión, tras la reforma del art. 96.3 del CC por la Ley 8/2021, de 2 de junio, ha devenido en norma de carácter general.

El motivo para su impugnación radicaba en la consideración de que era derecho registral esencial, competencia exclusiva del legislador estatal, la definición de lo que sea uso susceptible de inscripción (derecho real) que grava o condiciona las facultades propias del titular dominical de la finca inscrita; entendiendo que la norma autonómica no puede establecer el régimen de acceso y publicidad del derecho en sí, ni definir o modular el derecho de uso reconocido en el «Derecho común», en conexión con el régimen de inscripción o anotación del Registro o de los efectos que se inferen de esa legislación autonómica.

Por lo que respecta a las previsiones de la ley 471 párrafo último del FN, su regulación venía a señalar que los pactos anticréticos serán «inscribibles, según su objeto, en el Registro de la Propiedad u otros Registros»; mientras que en la ley 544 del FN, referida al censo vitalicio, se fijaban los aspectos que han de constar para su inscripción en el Registro de la Propiedad («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»). El argumento final para la impugnación, en estos casos, se ha cifrado en el monopolio exclusivo y excluyente de la regulación por el Estado de esta materia, negándose en el primer caso que fuera legítima la utilización de la técnica de «lex repetita», y apuntándose en el segundo el exceso competencial por definir los requisitos que han de reunir el título del censo vitalicio y su acceso al Registro de la Propiedad. En esta última tacha se obviaba un aspecto central, que el censo vitalicio no constituye un figura recogida ni tipificada en el Código civil, aunque sí en el Derecho civil catalán, y, tras la reforma de 2019, en el de Derecho civil de Navarra.

El Tribunal Constitucional admite la constitucionalidad de estas tres normas, y su ajuste al marco de la competencia sobre la «ordenación de los registros e instrumentos públicos», por cuanto entiende que es compartida entre el Estado y las Comunidades Autónomas, dada la interacción de la

regulación de los derechos reales, o con trascendencia real, que se encuentran tipificados en los Derechos civiles autonómicos.

El punto de partida para esta consideración es la aceptación de que las Comunidades Autónomas pueden regular cuestiones relacionadas con el acceso registral siempre que ello vaya unido a la «conservación, modificación o desarrollo» de las figuras propias y no se incida en el régimen de acceso al Registro, los requisitos que han de cumplirse para la inscripción, los presupuestos, modos y efectos de la misma, la función calificadora y juicio de legalidad, la protección registral o publicidad que se deriva de ella, ni la determinación de los «actos y negocios jurídicos susceptibles de ser protegidos de ese modo»; ordenación sustantiva que compete en exclusiva al Estado, quien vela por la uniformidad. En suma, la competencia sustantiva institucional de las Comunidades Autónomas sobre sus «derechos reales o con trascendencia real» —primera reserva del art. 149.1.8<sup>ª</sup> CE— permite la referencia normativa sobre el acceso al Registro de la Propiedad, u otros, aunque limitadamente y bajo los condicionamientos siguientes.

En primer lugar, debe de tratarse de un derecho reconocido en la legislación estatal, caso del «derecho de uso» o «pacto anticrético». No obstante, en virtud de la doctrina del «*numerus apertus*» sobre creación de derechos reales o modificación de los existentes, no se excluye que puedan incluirse otros derechos distintos pertenecientes a las legislaciones forales, y no reconocidos en el Código civil, como acontece en el supuesto del «censo vitalicio». El art. 8 del RH, norma estatal, admite el Tribunal Constitucional que ampara la competencia legislativa civil de las Comunidades Autónomas para regular y tipificar, en conexión institucional, sus propios «actos y contratos relativos a derechos reales y bienes inmuebles». Con ello se salva un aspecto que, como axioma, se liga a la competencia estatal sobre la «ordenación de los registros e instrumentos públicos»: el único competente para determinar los actos y contratos que van a acceder al Registro de la Propiedad es el Estado. Tal postulado se proyecta para figuras futuras, pero no afecta a las que se encuentran tipificadas previamente o que cuentan con la correspondiente y suficiente «conexión institucional» del «allí donde existan» (STC 157/2021, FJ 6).

Un segundo aspecto viene determinado por el hecho de que, en esta materia, la competencia legislativa de la Comunidad Autónoma, en concurrencia con el Estado, queda materialmente delineada en función del derecho real que se trate.

Cuando nos encontremos ante un derecho reconocido en el Código civil —derecho de uso o pacto anticrético—, la regulación autonómica podrá referirse al acceso e inscripción de tal derecho como reflejo de su naturaleza jurídica institucional, siempre que no tenga otra incidencia en la «ordenación

de los registros e instrumentos públicos». La doctrina de la «lex repetita», como criterio excluyente de la competencia, recuerda el Tribunal Constitucional, con cita de la STC 132/2019, que no opera si «la norma reproducida y la que reproduce se encuadran en una materia sobre la que ostentan competencias tanto el Estado como la comunidad autónoma... al margen de reproches de técnica legislativa», por lo que «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, FJ 3)». La conclusión a la que se llega es que las leyes 72.c) y 471 último párrafo del FN no pueden ser consideradas como una «lex repetita», proscrita por la doctrina constitucional, ya que no están regulando una materia ajena a las competencias autonómicas [STC 157/2021, FJ 6.a y b].

Tratándose de un derecho real que no existe en el Derecho civil común, caso del censo vitalicio —ley 544 FN—, no sólo se admite que la competencia sustantiva institucional legitima la inscripción registral, sino que se reconoce, en aras de que pueda cumplirse la función de calificación que ha de llevar a cabo el registrador, y realización del juicio de legalidad, que también alcanza a la definición de los elementos que han de ser inscritos y que determinan su calificación. En este sentido reconoce la STC 157/2021 (FJ 6.d) que, no habiendo parámetros en la legislación estatal, es lícita la enumeración de «aquellos aspectos a inscribir que se relacionan con los elementos sustantivos y definidores del censo vitalicio como derecho real, para valorar así la procedencia de una inscripción obligada por lo prescrito en la legislación estatal». Esta apreciación se deriva del «art. 8 RH, por cuanto este último precepto es el que prescribe las condiciones en las que los derechos reales regulados por los derechos civiles forales acceden al registro de la propiedad, exigiendo la presentación de «los documentos necesarios, según las disposiciones forales».

En atención a lo expuesto, se avala que no hay un exceso competencial en la regulación que acoge el Fuero Nuevo sobre los elementos que deberán ser inscritos en la constitución de un censo vitalicio. Se trata de una «enumeración de los mínimos elementos inscribibles», que se encuentra ligada directamente con la regulación sustantiva de una figura que no existe en el Derecho común, y sin la que no puede materializarse la inscripción registral.

### **3.4. Exceso competencial en la «ordenación de registros e instrumentos públicos» por la referencia al efecto de la inscripción del «pacto de reserva de dominio» —ley 483, párrafo segundo FN—**

Un análisis independiente merece la tacha de inconstitucionalidad de la ley 483, párrafo segundo del FN, estimada como tal por la STC 157/2021 (FJ 6.c), bajo la aseveración de que tal previsión sí vulnera y excede de la

competencia compartida con el Estado en la «ordenación de los registros e instrumentos públicos».

La ley 483 del FN, norma histórica y no modificada por la Ley Foral 21/2019, regula el pacto de reserva de dominio, definiéndolo y marcando sus efectos como condición suspensiva y de trascendencia real<sup>20</sup>.

En tal clave dispone el párrafo primero de esa ley que «el vendedor conserva la propiedad de la cosa vendida hasta que el precio sea pagado por completo», pudiendo «ejercitar las tercerías de dominio y demás acciones en defensa de su derecho», pues «el efecto de transmisión de la cosa quedará diferido hasta el pago total». El comprador cuenta con «la posesión y disfrute de la cosa vendida, con las limitaciones pactadas en su caso», teniendo a su cargo «el riesgo y todos los gastos inherentes a aquel», si bien «el vendedor, por su parte, queda obligado a no disponer de la cosa».

El efecto que se anuda a esta configuración, cuando el pacto accede a «Registro de la Propiedad u otro Registro» por la venta del bien, se concreta en el segundo párrafo de la ley 483 del FN, «todo acto de disposición de la cosa por parte del vendedor será sin perjuicio del derecho del comprador». Esta disposición se halla directamente ligada a la última regla de la ley 483 del FN, en la que se abordan las consecuencias de la inscripción en el supuesto de insuficiencia patrimonial, fijando que «(e)n caso de embargo de bienes o concurso del vendedor, quedará a salvo el derecho del comprador para adquirir la propiedad mediante pago íntegro del precio en los plazos convenidos»<sup>21</sup>.

El Alto Tribunal ha declarado nulo el párrafo segundo del ley 483 del FN al considerar que sus previsiones inciden en el ámbito de la «ordenación de los registros», y no atender al aspecto reflejo de la regulación sustantiva y tuitiva que la inscripción registral de la reserva de dominio tiene para el comprador; materia que insiste se encuentra reservada en su totalidad al Estado y sobre la que el legislador autonómico carece de competencia, ni siquiera para reproducir la estatal. La STC 157/2021 (FJ 6.c), con una argumentación escueta, afirma que el párrafo segundo de la Ley 483 del FN «prescribe las consecuencias que dicha inscripción tiene en las relaciones entre comprador y vendedor, lo que excede de las competencias en materia de derecho civil *ex* art. 48 LORAFNA»; advirtiendo que «la inscripción de la venta con reserva de dominio en el registro de la propiedad o en algún otro registro de naturaleza civil producirá los efectos que le correspondan al amparo de lo dispuesto en la

<sup>20</sup> Cf. Otazu García (2020: 2017-2018).

<sup>21</sup> La referencia a las implicaciones que para el concurso podía tener la regulación navarra ha llevado a que algunos autores consideraran su posible inconstitucionalidad «*ex*» art. 149.1.6ª CE. Cf. Lobato García-Miján (1997: 280 y ss.).

legislación estatal aplicable y no los que establezca la norma autonómica que regule dicha modalidad de compraventa».

El juicio que se efectúa no deja de ser extremadamente rigorista. Una lectura conjunta de la ley 483 del FN lleva a pensar que la referencia sobre los efectos que tiene para el comprador la inscripción del pacto de reserva de dominio, configurado éste como un derecho de garantía real, no es otra cosa que el complemento y definición de su estatuto jurídico. La norma declarada inconstitucional podría haber sido interpretada desde su vertiente sustantiva, ya que abunda en las consecuencias que entrañan para el comprador que el vendedor disponga del bien, dado que el pacto de reserva de dominio se califica en Navarra como condición suspensiva «a los efectos traslativos de la propiedad» [STSJ Navarra de 17 de junio de 1992 (RJ 1992\8374)].

Ciertamente, desde la perspectiva práctica, la declaración de nulidad del párrafo segundo de la ley 483 del FN no parece que mutile la protección foral que se ha venido asignando al comprador. La convergencia de la doctrina del Tribunal Superior de Justicia de Navarra (STSJ Navarra de 17 de junio de 1992) con la del Tribunal Supremo [STS de 16 de marzo de 2007 (RJ 2007, 1857)], respecto a las facultades limitadas que asisten al vendedor en la transmisión voluntaria y forzosa del bien sometido a pacto, y legitimación del comprador para el ejercicio de la tercería de dominio «pendente conditione»<sup>22</sup>, constituyen baluartes para ello. Estas soluciones han sido también asumidas por la DGRN, entre otras, en la Resolución de 28 de noviembre de 2017 (RJ 2017\5680), aunque aceptando que éstas se despliegan y anudan no a la protección de la «publicidad registral» sino a la derivación material de la naturaleza del pacto.

Por ello, la declaración de nulidad de esta norma contenida en el párrafo segundo de la Ley 483 del FN, sugiere que «de facto» el Tribunal Constitucional impulsa, en este tema de la eficacia de la reserva de dominio inscrita, una suerte de desplazamiento aplicativo de los aspectos sustantivos del Derecho civil navarro por lo que se determine, en cada caso, en el Derecho civil común del Estado, utilizando esta vía indirecta.

#### **4. BASES DE LAS OBLIGACIONES CONTRACTUALES: REGULACIÓN DE LA CESIÓN DE CRÉDITOS LITIGIOSOS Y DACIÓN EN PAGO NECESARIA**

##### **4.1. Contextualización general**

De toda la amplia y profunda reforma abordada en el régimen navarro de las obligaciones y contratos por la Ley Foral 21/2019, sólo han sido sometidas

<sup>22</sup> Cf. Egusquiza Balmaseda (1993: 152-154).

al juicio de constitucional dos de sus instituciones: la «cesión de créditos» —ley 511 FN— y la «dación en pago necesaria» —ley 495 FN—. Ambas figuras se hallaban históricamente reguladas en el Fuero Nuevo<sup>23</sup> y la acción legislativa de 2019 perseguía darles cauce procesar para facilitar su aplicación. De fondo subyacía la voluntad del legislador foral por ofrecer una respuesta, a través del Derecho civil foral codificado, a dos de los temas conflictivos que han emergido en el contexto de crisis económica y situaciones de insolvencia patrimonial: el negocio de la cesión de créditos impagados y la posibilidad de extinción de la deuda pecuniaria con la entrega de otros bienes, singularmente el inmueble hipotecado tratándose de una deuda derivada de crédito hipotecario.

En el caso de la ley 511 del FN la propia exposición de motivos de la Ley Foral 21/2019 reseña que ese desarrollo normativo pretende solventar el problema de la práctica judicial navarra que, para hacer efectivo el derecho a la extinción del crédito, exige conocer el precio de la cesión<sup>24</sup>. Bajo ese sentir, la nueva regulación de la ley 511 del FN ha dispuesto el deber de notificar al deudor cedido la cesión por el cedente<sup>25</sup>, así como la obligación de informarle

---

<sup>23</sup> En el caso de la «cesión de créditos» —ley 511 FN— la regulación introducida en la Compilación Foral de 1973 había previsto que «(e)l 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». Por lo que se refiere a la «dación en pago necesaria», sobre la base de los antecedentes de Derecho romano, el Fuero Nuevo la había enunciado en sede de cumplimiento de la obligación, ley 493 FN, como una excepción al principio de identidad e integridad del pago, indicando «(a)simismo, 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».

<sup>24</sup> En tal sentido SAP de Navarra de 17 de junio de 2020 (JUR 2020\356783), que extrapola lo indicado sobre la cesión en globo por las SSTS de 31 de octubre de 2008 (RJ 2008, 5810), 1 de abril de 2015 (RJ 2015, 1175) y 5 de marzo de 2020 (JUR 2020, 85237) en cuanto a la aplicación del art. 1535 del CC.

<sup>25</sup> Resultan significativas, reflejo de la práctica abusiva extendida en el sector, las previsiones introducidas por la Directiva (UE) 2021/2167 del Parlamento Europeo y del Consejo de 24 de noviembre de 2021 sobre los administradores de créditos y los compradores de créditos y por la que se modifican las Directivas 2008/48/CE y 2014/17/UE, cuyo art. 10 establece que, «después de cualquier cesión de los derechos del acreedor derivados de un contrato de crédito dudoso, o del propio contrato de crédito dudoso, a un comprador de créditos, y siempre antes del primer cobro de deuda, pero también siempre que así lo solicite el prestatario... se envíe al prestatario una comunicación, en papel o en cualquier otro soporte duradero, que incluya

expresa e individualizadamente de su precio, añadiendo un cauce procesal para que el deudor pueda materialmente oponerse a la pluspetición<sup>26</sup>.

En cuanto a la dación en pago necesaria, con su traslado desde la ley 493 del FN a la ley 495 del FN<sup>27</sup>, sede tradicional del régimen de la «dación en pago», se perseguía que esta figura tuviera visibilidad, así como facultar su efectividad mediante la acotación de los términos en los que ha de considerarse justa la petición de sustitución de la prestación de cantidad de dinero por la entrega de otra cosa, a la vista de la experiencia judicial vivida en este tema<sup>28</sup>.

En ambos casos, la STC 157/2021 (FJ 9 y 10) desecha los argumentos relativos a que la regulación efectuada carece de conexión institucional suficiente con las instituciones previas, toda vez que ya se encontraban recogidas en la redacción originaria del Fuero Nuevo, situando el problema del ajuste competencial en el límite que «en todo caso» establece el art. 149.1.8ª de la CE, para el desarrollo legislativo autonómico, respecto a las «bases de las obligaciones contractuales».

El Tribunal Constitucional indica, lo cual no deja de resultar una apreciación relevante, que la ley 511 del FN no es una norma equiparable a

al menos: a) información sobre la cesión que haya tenido lugar, incluida la fecha de cesión; b) la identificación y los datos de contacto del comprador de créditos [...]»

<sup>26</sup> «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».

<sup>27</sup> «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».

<sup>28</sup> Cf. SAP de Navarra de 18 de diciembre de 2017 (JUR 2018\246125) y STSJ de Navarra de 12 de noviembre de 2014 (RJ 2014\1564).

la contenida en la disposición adicional de la Ley de Cataluña 24/2015, de 29 de julio, que facultaba, en la cesión a título oneroso de créditos garantizados con la vivienda, la liberación de la deuda «abonando al cesionario el precio que este ha pagado más los intereses legales y los gastos que le ha causado la reclamación de la deuda», declarada inconstitucional por la STC 13/2019, de 31 de enero. La razón que se esgrime en la STC 157/2021 (FJ 9.b) es que los «ámbitos materiales y contextos» de ambas regulaciones son diferentes: la catalana era una «norma consumerista» y constituía un «novum» desde la perspectiva competencial, mientras que la foral es una «norma civil» e integrante del Derecho civil histórico de Navarra.

De ello se puede deducir que una incursión en las normas consideradas consumeritas, cuya regulación se liga al art. 149.1.6ª de la CE, cierra el camino a las Comunidades Autónomas para el ejercicio de la competencia legislativa civil, sin que quepa una ulterior valoración.

El test de contraste de la ley 511 del FN con el significado y alcance de las «bases de las obligaciones contractuales», cuyas líneas maestras fueron definidas en la STC 132/2019, se realiza atendiendo a varios parámetros.

El primero, que se plantea en consideración de que la regulación sobre las obligaciones y los contratos es una materia compartida entre las Comunidades Autónomas y el Estado, siempre que se cuente con una conexión institucional, incide en el significado que presenta la noción de «bases», entendida como «normativa autonómica» que ha de ceñirse a la «legislación básica estatal». La expresión «bases de las obligaciones contractuales», aun referida a una cuestión incardinada en el marco de la llamada segunda reserva competencial del art. 149.1.8ª CE, se identifica con el concepto de «normativa estatal básica»<sup>29</sup>. Con ello se extiende al ámbito civil la idea de la estructura e intelección del reparto legislativo competencial dispuesto para otros ámbitos del ordenamiento jurídico, como el administrativo o laboral. La razón que se aduce es «la necesidad de una mínima regulación uniforme en materia de contratos..., cumplimiento de los principios de unidad de mercado y libre circulación de personas y bienes (art. 139 CE), solidaridad y equilibrio económico (arts. 2 y 138 CE) y planificación general de la actividad económica (art. 131 CE)» [STC 157/2021 (FJ 9.c)]. En esta clave no hay invasión de los límites competenciales reservados «en todo caso» para el Estado —art. 149.1.8ª de la CE—, si el Derecho civil propio coincide, en sus líneas maestras y aspectos nucleares, con las reglas del Estado.

El segundo aspecto tiene que ver con el objeto de las normas y los aspectos sustantivos civiles involucrados. La actividad legislativa de las Comunidades

<sup>29</sup> Asúa González (2022: 34).

Autónomas no puede incidir en el «núcleo esencial de la estructura de los contratos y los principios que deben informar su regulación». Estos, según resume la STC 157/2021 (FJ 9.c), haciéndose eco de la STC 132/2019, se concretan «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), la fuerza vinculante del contrato (art. 1091 CC) y las que regulan sus elementos esenciales y efectos (arts. 1254 a 1280 CC)». A todo ello se unen, en la definición de ese carácter básico, los principios materiales que se extraen de estas normas, que se concretan en «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». Singularmente, la autonomía de la voluntad y libertad de pacto, proyectadas al ámbito contractual, se entienden como principios básicos y estructurales del límite competencial que se encuentra incorporado a las «bases de las obligaciones contractuales», y cuya competencia exclusiva pertenece al Estado [STC 157/2021 (FJ 9.c)].

Tal planteamiento se ha reproducido y asentado por el Tribunal Constitucional en algunas de sus decisiones posteriores. Así, en relación con el contrato de arrendamiento, ha declarado inconstitucionales las medidas de intervención y limitación de la renta dispuestas por el legislador autonómico en el alquiler de vivienda habitual (SSTC 37/2022, de 10 de marzo, 57 57/2022, de 5 de abril, y 118/2022, de 29 de septiembre de 2022) y de local de negocio (STC 150/2022, de 29 de noviembre de 2022). Hay un exceso competencial si la regulación contractual que se prevé fija un régimen distinto al del Estado afectando a la libertad de pacto, o modificando o modulando ésta, en las prestaciones esenciales del contrato, como acontece con la renta en el arrendamiento.

El tercero aspecto, que es elemento sustancial para entender el alcance material del juicio de constitucionalidad recogido en la STC 157/2021 sobre las leyes 511 y 495 párrafo segundo del FN, radica en la definición del ámbito de aplicación de estas «normas civiles»: han de respetar «las competencias estatales en materia de legislación mercantil que la Constitución ha reservado en exclusiva al Estado en el art. 149.1.6ª CE».

Dentro del marco mercantil, sitúa el Tribunal Constitucional: «la regulación del contenido obligacional de un contrato de esa naturaleza —mercantil—» (STC 97/2014, de 12 de junio, FJ 6), «las relaciones jurídico-privadas de los empresarios mercantiles o comerciantes en cuanto tales, las condiciones

generales de contratación y, en principio, los derechos y obligaciones que afectan a la actividad libre del empresario mercantil» (STC 26/2012, de 1 de marzo, FJ 10). La proyección de estas últimas materias sobre la competencia legislativa de las Comunidades Autónomas en materia contractual le lleva a justificar que no cabe la interacción de esas «normas civiles» con la regulación mercantil, indicando que «las normas del Fuero Nuevo y, con ellas, la aquí impugnada no pueden, so pena de vulnerar la competencia estatal aquí aludida, ser aplicadas a las obligaciones que surjan de un contrato mercantil y a las relaciones jurídico privadas de los empresarios mercantiles o comerciantes, en tanto que las mismas están reservadas al Estado por el art. 149.1.6ª CE» [STC 157/2021 (FJ 9.d)].

Con ello parece sugerirse que, en el ámbito contractual, ya se trate de relaciones entre empresarios, o mixtas entre empresario-particular, no cabe considerar más Derecho común que el recogido en el Código civil. Quedaría excluida la concepción general relativa a que el carácter mercantil de una relación jurídico obligacional no excluye por sí sola la aplicación de la normativa civil foral. En este sentido, la jurisprudencia del Tribunal Superior de Justicia de Navarra ha venido reconocido que el «Derecho común», a que se remite como ordenamiento supletorio el Código de Comercio en sus arts. 2 y 50, no es sólo el general del Código Civil, sino también el foral vigente en los territorios con Derecho civil propio, siendo de aplicación a los contratos mercantiles las disposiciones de estos ordenamientos en lo que no se halle expresamente regulado por su legislación especial [SSTSJN 2 marzo 1999 (RJ 1999, 5599), 18/2000 (RJ 2000, 8816), 8 de septiembre de 2014 (RJ 2014\5529)]; doctrina refrendada por la jurisprudencia del Tribunal Supremo [SSTS 28 junio 1968 (RJ 1968, 3607), 16 febrero 1987 (RJ 1987, 698)]. La declaración del Tribunal Constitucional arrumba estos axiomas y la doctrina establecida sobre el tema, al limitar la aplicación de la normativa contractual autonómica a la sola relación entre particulares.

#### **4.2 Valoración del Tribunal Constitucional: adecuación a las bases de las obligaciones contractuales y su trascendencia limitada o inanidad**

El Tribunal Constitucional no ha tachado frontalmente de inconstitucionales los contenidos de las leyes 511 y 495, párrafo segundo del FN, pero sí ha realizado acotaciones que resultan de interés para la delimitación fáctica de la competencia legislativa autonómica en la materia de las «bases de las obligaciones contractuales».

En el substrato de todo ello se encuentra la idea de que el concepto de «bases» no supone necesariamente uniformidad, so pena de negar la posibilidad de que las Comunidades Autónomas con Derecho civil propio, preexistente

o con conexión institucional suficiente, puedan efectuar la «conservación, modificación o desarrollo» de su derecho contractual. La legitimación para el desarrollo legislativo civil autonómico parte del propio hecho de su «singularidad». Pues, como la propia STC 157/2021 reconoce, conforme a la doctrina constitucional de la foralidad, «la existencia de determinados derechos civiles forales o especiales... solo se explica por suponer una particularidad o diversidad respecto de la regulación general contenida en el Código civil» (FJ 9.e).

En el caso de la ley 511 del FN, se admite que la regulación navarra presenta unos perfiles que la diferencia del art. 1535 del CC por: a) la posibilidad de redimir el crédito no limitada a los créditos litigiosos, ya que comprende todos; y b) la reducción del importe del crédito cedido «ex lege»<sup>30</sup> al «precio que este pagó más los intereses legales y los gastos que le hubiere ocasionado la reclamación del crédito» desde el momento de la cesión realizada a título oneroso. Tales aspectos, reconoce la STC 157/ 2021 (FJ 9.f), no son los elementos esenciales de la regulación del contrato de cesión de créditos que han de ser observados en aras de «establecer una regulación básica que garantice que las condiciones esenciales del ejercicio de la actividad económica sean iguales en todo el territorio nacional». Estos se cifran, conforme a la estructura de ese negocio que dimana del Código civil y que respeta la regulación navarra, en «la posibilidad de libre cesión de créditos por acuerdo entre las partes, la innecesidad del consentimiento del deudor y la subrogación del cesionario en la posición del cedente» [STC 157/2021 (FJ 9.f)]. Además, la regulación foral establecida en la ley 511 del FN, de ahí también su acomodo a la estructura esencial del contrato de cesión, «no es imperativa ya que está, en todo caso, a disposición de las partes del contrato en virtud del juego de la autonomía de la voluntad que deriva de las leyes 7 y 8 del FN» [STC 157/2021 (FJ 9.f)].

Con todo, lo realmente relevante para este reconocimiento de la competencia legislativa autonómica en este ámbito contractual es el encapsulamiento de su alcance, al negar que la normativa civil foral pueda interactuar como «Derecho común» en las relaciones contractuales mixtas, que son por número y entidad las prevalentes en el mercado, y las mercantiles, en lo no tipificado por su régimen especial. El test positivo de constitucionalidad de la ley 511 del FN tiene como contrapartida, y limitación, que no puede ser de aplicación «a los ámbitos regidos por la legislación mercantil, por cuanto no puede referirse a obligaciones surgidas de modalidades contractuales regidas por dicho Derecho de exclusiva competencia estatal» [STC 157/2021 (FJ 9.f)].

---

<sup>30</sup> En tal sentido, Nanclares Valle (2001: 63 y ss.).

Se valida con ello un criterio que se había venido postulando, entre otras, por las SSAP de Navarra de 9 de noviembre de 2018, 2 de febrero de 2017 (n.º 26/2017), 16 de marzo de 2017 (n.º 70/2017), y 30 de enero de 2009 (JUR 2009\295251), relativo a que los arts. 347 y 348 del Ccom recogen y agotan toda la disciplina aplicable a la cesión de créditos, y no cabe acudir a la normativa del Derecho común foral para integrar y resolver las vicisitudes a las que se puede ver sometido el negocio jurídico de cesión. En estos pronunciamientos se hacía olvido de que los arts. 347 y 348 del CCom resuelven sólo algunas de las cuestiones que involucran la cesión de los créditos mercantiles no endosables ni al portador; como son su susceptible cesión sin el consentimiento del deudor, la vinculación del deudor con el nuevo acreedor desde la notificación, la consideración de pago legítimo a éste a partir de ese momento, y el alcance de las garantías del cedente respecto del crédito. En pura técnica jurídica, estos preceptos no agotan la disciplina de la cesión de créditos, según se comprueba cuando se acude a las reglas del Código civil en su función de Derecho común. Nada señala el Código de Comercio, y tales problemas también se plantean respecto a los créditos mixtos y mercantiles puros, sobre cuestiones tan relevantes como la eficacia de la cesión frente a terceros o los créditos garantizados con hipoteca —art. 1527 del CC—, la liberación del deudor cedido por pago al cedente —art. 1527 del CC—, el régimen de los derechos accesorios del crédito cedido —art. 1528 del CC—, el régimen de los créditos cedidos como dudosos —art. 1529 del CC—, el alcance temporal de la responsabilidad del cedente de buena fe del crédito por la solvencia del deudor —art. 1530 del CC—, o la venta de créditos litigiosos —art. 1535 del CC<sup>31</sup>—. La integración de la normativa mercantil por el Derecho común, que tradicionalmente se ha entendido conforme a la competencia legislativa civil que concierna «ex» art. 149.1.8ª de la CE, para integrar la disciplina en aquello que no hubiera regulación especial, no parece que pueda ser interpretada ya así bajo el prisma del Tribunal Constitucional.

Como telón de fondo tenemos la presión del modelo actual del mercado del crédito y el temor a las implicaciones sistemáticas en la economía del art. 1535 del CC y la ley 511 del FN<sup>32</sup>. El ejercicio de los derechos reconocidos en estas normas ha sido negado por los Tribunales con el argumento de que no se puede individualizar el importe del crédito cuando se utiliza la técnica de

<sup>31</sup> Cf. STS de 31 de octubre de 2008 (RJ 2008, 5810).

<sup>32</sup> A estos efectos son ilustrativos el ATJUE de 5 de julio de 2016 y al ATC 168//2016, de 4 de octubre.

cesión en cartera o globo<sup>33</sup>, a pesar de que en la práctica se identifican, sobre todo siendo créditos hipotecarios, cada uno de los créditos cedidos con la estimación de su importe. Ello entraña que, en la mayor parte de las ocasiones, queden en manos del cedente y cesionario la operatividad de aquellas normas.

No se puede desconocer que el art. 36.4.b) de la Ley 9/2012, de 14 de noviembre, excluyó que pudiera aplicarse el derecho reconocido en el art. 1535 del CC a los deudores cedidos a la SAREB, sin que se aludiera a la operatividad de la ley 511 del FN para tales casos. La razón de tal omisión parece obvia, una ley estatal no puede excluir la aplicación de una norma foral como la ley 511 del FN, por corresponder su regulación a la Comunidad Foral de Navarra, conforme a los arts. 48 de la LORAFNA y 149.1.8ª de la CE.

La STC 157/2021 ha reconocido la competencia y validez de esa norma navarra, aunque ha desactivado su operatividad general. El resultado de este reconocimiento, ajustado a las «bases de las obligaciones contractuales» en esa intelección limitada a la estricta relación entre particulares, aboca a la inanidad a la ley 511 del FN, a la vez que plantea el sentido general del concepto de «Derecho común».

Una consideración parecida ha merecido para el Tribunal Constitucional la ley 495, párrafo segundo del FN<sup>34</sup> en su acomodo al art. 149.1.8ª de la CE. Éste estima, en el fundamento jurídico 10.b de la STC 157/2021, que la regulación navarra no contradice la reserva competencial del Estado sobre «las bases de las obligaciones contractuales», dado que la «dación en pago necesaria» constituye un mecanismo «excepcional» en el régimen del cumplimiento obligacional navarro. Reconoce que la norma general, contenida en la ley 492 del FN<sup>35</sup>, es semejante a la fijada en el art. 1166 del CC. También valora que si bien el cumplimiento obligacional ha de ser exacto, íntegro y sin fraccionamiento, esta no es una regla «absoluta» y cabe que sea modulada, como acontece cuando por la negativa del acreedor a recibir una prestación que se ha ofrecido por el deudor, y no se diferencia de forma relevante de la debida, esta no puede ser rechazada conforme a la buena fe (art. 7.1 CC). Se advierte, igualmente, que la «dación en pago necesaria», que contempla la ley 495 párrafo segundo del FN, «no opera en virtud de la compulsión del deudor

<sup>33</sup> Respecto al art. 1535 CC: SSTS 5 de octubre de 2020 (RJ 2020\3768), 5 de marzo de 2020 (RJ 2020\5734), 1 de abril de 2015 (RJ 2015\1175). Por lo que se refiere a la ley 511 del FN: SAP de Navarra de 17 junio de 2020 (JUR 2020\356783) y ATSJ Navarra de 15 de enero de 2021 (RJ 2021, 2260).

<sup>34</sup> Egusquiza Balmaseda (2011: 37 y ss.).

<sup>35</sup> 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.

al acreedor», no hay propiamente una imposición por parte del primero. Se trata de un mecanismo de auxilio judicial y decisión en equidad, en el que el deudor «únicamente puede solicitarlo al juez para que sea este quien lo decida, atendiendo a las concretas circunstancias del caso planteado. Decisión en la que ha de tener también presente el interés del acreedor, atendiendo a la equivalencia de las prestaciones y al interés o utilidad derivado de la sustitución de la cantidad de dinero debida por el objeto entregado u ofrecido».

La existencia de mecanismos parejos en el ámbito del Derecho estatal, como el contenido en el art. 5 y anexo del Real Decreto-ley 6/2012, de 9 de marzo, de medidas urgentes de protección de deudores hipotecarios sin recursos, o la aplicación de la doctrina jurisprudencial sobre la cláusula *rebus sic stantibus*, testan la armonía estructural de aquella figura con el régimen general del Código civil. El contenido esencial que se identifica con las «bases de las obligaciones contractuales», y se valora como tal, se concreta en el respeto a la regla estatal que impide al deudor imponer al acreedor otra forma de cumplimiento de la obligación. Ello, sin embargo, no conlleva que respecto de otros aspectos pueda existir un tratamiento jurídico diferenciando entre el Derecho civil foral y el que acoge el Código civil del Estado. Todo ello se acepta en virtud del ámbito en el que puede ser operativa la ley 495, párrafo segundo del FN, ya que «únicamente ha de aplicarse a las relaciones entre particulares, sin que pueda serlo en el caso de relaciones jurídico privadas de los empresarios o comerciantes en cuanto tales, ni tampoco en relación con los derechos y obligaciones que afectan a la actividad libre del empresario mercantil». En suma, la regulación navarra se entiende ajustada a la competencia compartida entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia contractual, siempre que se interprete que su órbita de actuación no va más allá de la relación entre particulares; lo cual nos lleva a las consideraciones anteriormente expuestas sobre la exclusión de la norma del marco de acción general del Derecho común.

Este pronunciamiento del Tribunal Constitucional refuerza la línea seguida por los Tribunales de Navarra<sup>36</sup> que, *motu proprio*, ya habían denegado en diversas ocasiones la aplicación de la institución, con valoraciones no ajenas al vértigo que entraña la exposición mediática y ejercicio en equidad de la jurisdicción.

La admisión de la constitucionalidad de la ley 495 párrafo segundo del FN, y competencia compartida sobre las «bases de las obligaciones

<sup>36</sup> SSAP de 12 de diciembre de 2013 (AC 2013\1269), 18 de diciembre de 2017 (JUR 2018\246125), 26 de octubre de 2020 (AC 2021\52), STSJ de Navarra de 12 de noviembre de 2013 (RJ 2014\1564).

contractuales», han implicado la subsiguiente admisión de la capacidad del Parlamento de Navarra para legislar sobre los cauces procesales que permiten hacer efectiva aquella institución.

Desde una perspectiva general, parece interesante que se haya estimado que, en este caso, se cumple con la excepcionalidad prevista en el art. 149.1.6ª de la CE que atribuye al Estado la 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».

Cabe recordar que, según la doctrina constitucional, la aplicación de esa salvedad competencial del art. 149.1.6ª de la CE, supone la ponderación positiva de tres operaciones procesales sucesivas. La primera entraña el análisis de la norma sustantiva y valoración de las particularidades, no previstas en el Derecho común; como es el caso de la dación en pago necesaria —ley 495, párr. 2º FN—. La segunda implica la ponderación de si la legislación procesal estatal ofrece cauce para la aplicación sustantiva de la legislación autonómica; lo cual también concurre en el supuesto, ya que en el procedimiento de ejecución las causas de oposición están tasada, y sin la regulación foral no podría hacerse efectiva tal oposición. La tercera operación supone la estimación de si media una conexión directa entre las singularidades sustantivas y el régimen procesal particular que se ha introducido; reconociéndose ésta al ser una institución recogida en el Derecho foral y desconocida en el Derecho común que, desde la perspectiva de la defensa judicial, no podría aplicarse sin las innovaciones procesales que se implementaron por el legislador foral<sup>37</sup>.

En esta cuestión hay una aplicación puntual y coherente con lo que viene siendo la doctrina constitucional, y metodología aplicada, para valorar las competencias legislativas de las Comunidades Autónomas, a fin de estimar la concurrencia de las necesarias especialidades procesales en cuanto al derecho sustantivo propio (SSTC 47/2004, de 25 de marzo, FJ 4; 2/2018, de 11 de enero, FJ 4; 80/2018, de 5 de julio, FJ 5, y 13 /2019, de 31 de enero, FJ 2).

#### IV. REFLEXIÓN FINAL

Aun cuando se pudiera pensar que el Tribunal Constitucional se ha circunscrito a proyectar la doctrina que viene reiterando sobre los límites competenciales que implican la segunda reserva del art. 149.1.8ª de la CE en

---

<sup>37</sup> Cf. Egusquiza Balmaseda (2020, 2.ª ed.: 2085 a 2086).

las materias sobre las «normas para resolver el conflicto de leyes», «ordenación de los registros e instrumentos públicos» y «bases de las obligaciones contractuales», en relación con estas dos últimas, el juicio de constitucionalidad ha ido mucho más allá, hasta el punto de obligar a repensar el sentido y operatividad del ejercicio material de la competencia legislativa civil en materia de derecho patrimonial.

La superación del test de constitucionalidad de los regímenes de cesión de créditos —ley 511 del FN— y de dación en pago necesaria —ley 495, párr. 2º del FN—, restringiéndolos «a las relaciones entre particulares, y excluyéndolos de las «relaciones jurídico privadas de los empresarios o comerciantes» y «los derechos y obligaciones que afectan a la actividad libre del empresario mercantil», supone introducir una incertidumbre material sobre la relación que debe mediar entre el Derecho civil propio, como Derecho común, y la legislación especial estatal en los aspectos que ésta no regula; esto es, la intelección del sentido que deba darse a la noción de «Derecho común» en el ámbito mercantil —arts. 2 y 50 CCom— y la legislación de consumo —art. 59.2 TRLGDCU—.

Ello suscita múltiples interrogantes de difícil solución: ¿Todo el régimen contractual civil de las Comunidades Autónomas puede tener como única dimensión las relaciones entre particulares, o cabe alguna excepción?. ¿La doctrina que se apunta en la STC 157/2021 es de aplicación a todas las instituciones civiles contractuales de las Comunidades Autónomas, o bien depende de que sus efectos sean disímiles al Derecho civil del Estado? ¿Cómo se compatibiliza esta postura del Tribunal Constitucional con la regulación autonómica, ya existente, de contratos civiles de consumo?.

Invocar la competencia exclusiva del Estado sobre legislación mercantil, para lograr materialmente que no se produzca la injerencia legislativa civil de las Comunidades Autónomas en el ámbito contractual, está suponiendo una progresiva subversión de la definición de los ámbitos del Derecho civil y mercantil, que contamina la relación entre ambos campos jurídicos y la intelección del propio alcance del Derecho común.

Quizá sea hora de que el Estado señale legislativamente de forma directa, como se ha venido reclamando por la doctrina<sup>38</sup>, cuáles son las «bases de las obligaciones contractuales», sus perfiles y contenido, a fin de optimizar el esfuerzo material y económico que conlleva el ejercicio de la competencia legislativa civil por parte de las Comunidades Autónomas. Aclarar la estructura pluriordinamental civil ofrecería bases seguras que evitaran la sensación de que, por caminos sinuosos y en observancia de la garantía de la foralidad, estamos

<sup>38</sup> Vaquer Aloy (2019: 70-71).

regresando a la relación legislativa, entre el Código civil y los Derechos civiles forales o especiales, pretendida decimonómicamente.

### Bibliografía

- Álvarez Rubio J. J. (2021). La vecindad civil como punto de conexión ante la creciente complejidad del sistema plurilegislativo español: balance y perspectivas de futuro. *Derecho Privado y Constitución*, 38, 11-48. Disponible en: <https://doi.org/10.18042/cepc/dpc.38.01>.
- Asúa González, C. I. (2020). Conexión y bases de las obligaciones contractuales: a propósito de la Sentencia del Tribunal Constitucional 132/2019. *Derecho Privado y Constitución*, 37, 235-272. Disponible en: <https://doi.org/10.18042/cepc/dpc.37.01>.
- (2022). Reparto competencial en materia civil: conexión y bases de las obligaciones contractuales en la reciente jurisprudencia constitucional. *Cuadernos de Derecho Privado*, 3, 11-44.
- Bercovitz Rodríguez-Cano, R. (2018). El requisito de la conexión para el desarrollo de los Derechos civiles forales o especiales. *Revista Doctrinal Aranzadi Civil-Mercantil*, 7, 19-26.
- Cañas Palacios, I. (2022). La modificación del Fuero Nuevo de Navarra (Ley Foral 21/2019, de 4 de abril) ante el Tribunal Constitucional. *Revista Aranzadi Doctrinal*, 1, 12.
- Egusquiza Balmaseda, M. A. (1993). Algunos apuntes para el estudio de la ley 483 del Fuero Nuevo de Navarra. *Revista Jurídica de Navarra*, 15, 145-154.
- (2004). El usufructo legal de fidelidad: apuntes para una revisión. *Revista Jurídica del Notariado*, 51, 97-116.
- (2011). Crisis económica, falta de liquidez y dación en pago necesaria: un estudio del párrafo segundo in fine de la Ley 493 del Fuero Nuevo. *Revista Jurídica de Navarra*, 51, 37-88.
- (2018). Conexión institucional necesaria: «desarrollo» de los derechos civiles propios en la última jurisprudencia del Tribunal Constitucional. *Derecho Privado y Constitución*, 33, pp. 47-78. Disponible en: <https://doi.org/10.18042/cepc/dpc.33.02>.
- (2020). «Ley 495». En E. Rubio y M. L. Arcos (dirs.). *Comentarios al Fuero Nuevo. Compilación del Derecho Civil Foral de Navarra* (pp. 2081-2091). Cizur Menor: Thomson Reuters-Aranzadi.
- Iriarte de Ángel, J. L. (2020). Conflictos internacionales e interregionales de leyes. La norma de conflicto. *Iura Vasconiae*, 17, 495-524. Disponible en: <https://bit.ly/3AXtOFm>.
- Lobato García-Miján, M. (1997). *La reserva de dominio en la quiebra*. Madrid: Civitas.
- Nanclares Valle, J. (2001). El cambio de acreedor en Derecho navarro. *Revista Jurídica de Navarra*, 31 (2), 49-86.

- Otazu García, M. J. (2020). Ley 483. En E. Rubio y M. L. Arcos (dirs.). *Comentarios al Fuero Nuevo. Compilación del Derecho Civil Foral de Navarra* (pp. 2016-2023). Cizur Menor: Thomson Reuters-Aranzadi.
- Pérez de Ontiveros Baquero, M. C. (2019). La competencia exclusiva del estado sobre ordenación de los registros e instrumentos públicos. Algunas reflexiones tras la Sentencia del Tribunal Constitucional 7/2019, de 17 de enero, sobre el registro electrónico de voluntades digitales de Cataluña. *Derecho Privado y Constitución*, 35, 87-123. Disponible en: <https://doi.org/10.18042/cepc/dpc.35.03>.
- Vaquero Aloy, A. (2019). La conexión suficiente y las bases de las obligaciones contractuales. En C. Bayod (dir.). *La Constitución española y los derechos civiles españoles cuarenta años después* (pp. 47-79). Valencia: Tirant lo Blanch.