

UE y conflictos de leyes internos: análisis de las soluciones previstas en los Reglamentos Europeos y su proyección sobre nuestro sistema conflictual

EU and internal conflicts of laws: analysis of the solutions provided in the European regulations and their projection on our conflict system

JUAN JOSÉ ÁLVAREZ RUBIO

*Catedrático Derecho Internacional Privado
Universidad del País Vasco. UPV/EHU*

ORCID ID: 0000-0002-4939-4827

Recibido: 18.03.2024 / Aceptado: 02.05.2024

DOI: 10.20318/cdt.2024.8901

Resumen: El ordenamiento jurídico español se ubica en el grupo de los calificados como complejos o plurilegislativos, caracterizado por la convivencia de diversos sistemas legislativos territoriales y por la presencia en su seno de conflictos internos de carácter interregional e interlocal. La pluralidad interna es también objeto de creciente atención y regulación normativa en el plano europeo y en el bloque normativo convencional/internacional. Urge acometer la reforma este sector de nuestro ordenamiento, teniendo presente una perspectiva basada en la obligada hibridación de tres dimensiones (constitucional, jurídico-privada europea e interna) para poder fundamentar el establecimiento de un conjunto coherente de normas que proporcionen seguridad jurídica al sistema.

Palabras clave: Derecho Europeo, Derecho interregional, conflictos internos, criterio de conexión, unidad-dualidad de sistemas.

Abstract: The Spanish legal system is located in the group of those classified as complex or plurilegislative, characterized by the coexistence of various territorial legislative systems and by the presence within it of internal conflicts of an interregional and interlocal nature. Internal plurality is also the subject of increasing attention and regulatory regulation at the European level and in the conventional/international regulatory bloc. It is urgent to undertake the reform of this sector of our system, keeping in mind a perspective based on the obligatory hybridization of three dimensions (constitutional, European and internal) in order to support the establishment of a coherent set of rules that provide legal security to the system.

Keywords: European Law, Interregional Law, internal conflicts, connection criteria, unity-duality of systems

Sumario: I. Consideraciones introductorias. II. Conflictos internos de leyes y conflictos normativos internacionales: unidad o dualidad de sistemas. III. El proceso de europeización del derecho privado y su incidencia en los derechos civiles especiales y en los conflictos de leyes internos. IV. Técnica legislativa europea y soluciones previstas en los Reglamentos Europeos. V. Consideraciones finales.

I. Consideraciones introductorias

1. Desde el reconocimiento y la admiración a la excelente trayectoria académica e investigadora del profesor D.Alfonso-Luis Calvo Caravaca y a su brillante aportación a nuestra disciplina, el objetivo de las presentes reflexiones es aportar argumentos adicionales a favor del impulso de la necesaria labor de revisión normativa del sistema español de derecho interregional. Para ello, resulta obligado atender a tres dimensiones o prismas de aproximación: en primer lugar, la perspectiva Constitucional; en segundo lugar, la dimensión relativa al DIPr. de la UE y por último el ámbito o sector del DIPr. autónomo o interno español.

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

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

En realidad, el Derecho interregional no es sino un derecho internacional que resuelve los conflictos internos de leyes españolas, una peculiar tipología de conflictos que plantea a su vez toda una serie de problemas específicos, como son todos los derivados de aquellas normas que delimitan unilateralmente su ámbito de aplicación en función de variados criterios particulares. Es la denominada “dimensión interna” del DIPr., que en el caso español se identifica con los supuestos de derecho interregional e interterritorial.

A día de hoy, seguimos sin disponer de un verdadero sistema de derecho interregional, y ello proyecta sobre este sector de nuestro ordenamiento jurídico una suma de incerteza e inseguridad jurídica inferida de la recurrente judicialización de tales conflictos normativos competenciales internos. Tal y como ha señalado la Profra. Zabalo Escudero², la respuesta requerida más inmediata es la de seguridad jurídica, y para ello se necesita una respuesta del legislador estatal, único que tiene competencia para resolver estas situaciones³.

2. Como es sabido, el art.149.1.8.^a CE optó por el establecimiento de un sistema estatal uniforme de derecho interregional. Este precepto constitucional ha sido y sigue siendo objeto de interpretación por parte del Tribunal Constitucional con el propósito de establecer los parámetros o criterios hermenéuticos delimitadores de los límites del legislador estatal y de los legisladores autonómicos con competencia en la materia, con el fin de poder concretar la configuración adecuada del sistema de solución de los denominados conflictos internos⁴.

¹ En relación a esta cuestión, puede verse, entre otros, S.ÁLVAREZ GONZÁLEZ, *Estudios de Derecho Interregional*, Servizo de Publicacións e Intercambio científico, Santiago de Compostela, 2007, pp. 79-133; A.ARCE JANARIZ, *Comunidades Autónomas y conflictos de leyes*, Civitas, Madrid, 1987, p.58 y ss.. y A.FONT I SEGURA, *Actualización y desarrollo del sistema de Derecho interregional*, Servizo de Publicacións e Intercambio científico, Santiago de Compostela, 2007, p.61 y ss.

² E.ZABALO ESCUDERO, “Los conflictos de leyes internos: una perspectiva actual del panorama interregional español”, AAVV, *Repensar la Unión Europea: gobernanza, seguridad, mercado interior y ciudadanía. XXVII Jornadas AEPDIRI*, Valencia, Tirant lo Blanch, p.351; de igual modo resulta de obligada la lectura el trabajo de S.ÁLVAREZ GONZÁLEZ, *Sobre la aplicación de Convenios internacionales y reglamentos europeos en Derecho interregional. AEDIPr*, t.XVIII, pp.127-161.

³ Sobre la necesaria actualización del sistema de Derecho interregional español, véase L.GARAU JUANEDA, *La necesaria depuración del derecho interregional español*, en A. FONT I SEGURA (Ed.), *La aplicación del derecho civil catalán en el marco plurilegislativo español y europeo*, pp.95-99, Barcelona, 2011, Bosch Atelier.

⁴ Sobre la pluralidad de Derechos en el ordenamiento jurídico español, puede verse entre otros, R.ARENAS GARCÍA, “La pluralidad de Derechos y unidad de jurisdicción en el ordenamiento jurídico español”, en A.FONT I SEGURA (Ed.), *La aplicación del Derecho civil catalán en el marco plurilegislativo español y europeo*, Barcelona, Bosch Atelier, 2011, p.51-79.

En esa dimensión jurídico-privada nuestro sistema de resolución de los conflictos normativos internos pivota, en ausencia de una ley especial de derecho interregional⁵, en torno al tenor del art. 16 del Código Civil. Sus líneas básicas se articulan sobre la base de un principio de remisión a las normas de DIPr. (con matizadas salvedades) y el establecimiento de la vecindad civil como criterio de sujeción personal a los distintos ordenamientos civiles.

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

3. A todos esos factores cabría añadir la circunstancia constatada de que la nota de internacionalidad de un supuesto litigioso en el que se cuestione conflictualmente la selección de la ley aplicable no elimina la pluralidad interna desde el punto de vista del sistema español, debido a que la determinación de cuál de los diferentes derechos civiles españoles deba ser aplicado no es una cuestión que se plantee únicamente en supuestos internos o interregionales sino que surge también, y cada vez con más frecuencia, en los supuestos jurídico privados internacionales o intraeuropeos⁶.

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

Nuestro legislador deberá optar bien por modernizar el vigente capítulo IV del título preliminar del CC, bien por dictar una ley especial sobre los conflictos de leyes internos, o bien, por último, y como tercera posibilidad, podría optar por la incorporación al sistema interno de manera coherente y sistemática de las soluciones contenidas en los Convenios internacionales⁷ ratificados por España y/o en los Reglamentos europeos⁸.

Carece de toda lógica que nuestro legislador español desatienda tal sector o que recurra a una defectuosa técnica normativa, al legislar de forma sesgada o parcial e inconexa mediante el recurso a puntuales reformas de preceptos que han materializado en dicha dimensión interna del sistema la técnica de la “incorporación por referencia”; es decir, interiorizando soluciones previstas en Convenios internacionales, tal y como puede apreciarse en reforma la operada en relación a los arts. 9.4, 9.6 y 9.7 CC, modificados mediante la ley 26/2015, de 28 de julio⁹.

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

Los esfuerzos del legislador español deberían centrarse en dos grandes ámbitos: por un lado, la mejora técnica de las normas de implementación o aplicación interna de las normas europeas e internacionales y por otro, se opte o no por la vía de la elaboración de una ley de Derecho interregional,

⁵ Cabe recordar que ya en 1946 el Congreso nacional de Derecho civil celebrado en Zaragoza del 3 al 9 de octubre señaló en su conclusión primera la necesidad de “la promulgación urgente de una ley de carácter general que resuelva los problemas de Derecho interregional que surgen de diferentes regímenes civiles en España”, y que tal conclusión fue reiterada, entre otras, en las Jornadas de Derecho Foral celebradas en Jaca del 28 al 31 de agosto de 1976.

⁶ Sobre dicha cuestión, muy acertadamente, véase A.FONT i SEGURA, *Actualización y desarrollo del sistema de Derecho interregional*, Santiago de Compostela, Servizo de Publicacións e Intercambio científico, 2007, pp.3-5.

⁷ Véanse los arts. 9.4, 9.6 y 9.7 CC modificados por el art. 2.1 de la Ley 26/2015, de 28 de julio. Respecto del art. 9.7 hay que tener en cuenta a su vez el art. 15 del Reglamento (CE) 4/2009, sobre competencia, ley aplicable, reconocimiento y ejecución de resoluciones y cooperación en materia de obligaciones de alimentos.

⁸ Por ejemplo, el Reino Unido mediante la sección 2(3) de *The Contracts (Applicable Law) Act 1990* extendió la aplicación del Convenio de Roma de 19 de junio de 1980, sobre la ley aplicable a las obligaciones contractuales, a los conflictos internos.

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

debería atenderse a la creciente pluralidad normativa en este ámbito interno y que requiere por ello una regulación adaptada a esa nueva realidad.

II. Conflictos Internos de leyes y conflictos normativos internacionales: unidad o dualidad de sistemas

4. Las distintas estructuras, dimensiones o niveles en los que se articula el sistema español de Derecho internacional privado requieren de los diferentes legisladores (autonómico y estatal) un grado de entendimiento que permita articular, debido a la existencia de conflictos que representan realidades diferenciadas (conflictos internos o interregionales, conflictos intraeuropeos y conflictos extraeuropeos), una adecuada respuesta jurídica en términos de respecto al reparto competencial y de coordinación¹⁰.

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

Esta sobrevenida y no del todo meditada dualidad de fuente conflictual dificulta una convivencia armoniosa entre ambos bloques normativos debido a que la respuesta que ofrece nuestro sistema para solucionar los conflictos de leyes internos, recogida en el capítulo IV del Título Preliminar CC (y que insiste en la unidad de sistemas para los conflictos internos y para los internacionales) parece haberse quedado anticuada en comparación con las novedosas técnicas y soluciones que ofrece el derecho europeo atendiendo a criterios de especialización por razón de la materia.

En efecto, nuestro sistema interno de solución de conflictos pivota en torno a los artículos 14.1 y 16.1 CC, cuyas líneas básicas se estructuran sobre el principio de remisión a las normas de DIPr. y la configuración de la vecindad civil como punto de conexión y criterio de sujeción personal a los diferentes ordenamientos jurídicos civiles. Pero tal criterio de aplicación de la vecindad civil como punto de conexión deviene ineficiente (por inaplicable) cuando, en supuestos con presencia de personas de nacionalidad no española, la norma de aplicación sea un instrumento convencional o sea alguno de los Reglamentos europeos vigentes.

5. ¿Cómo interactúan los instrumentos de la UE con la plurilegislación civil española? tanto desde los Reglamentos como desde los Convenios Internacionales que pueden estar llamados a aplicarse es mayoritaria la opción por dejar al albur de las normas internas sobre conflictos de leyes la determinación última de la ley aplicable. Es lo que se denomina «remisión indirecta», por contraposición a aquélla en la que tales instrumentos señalarían de forma directa la concreta ley aplicable de las vigentes en un Estado¹¹.

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

De este modo, y conforme a este mayoritario sistema de remisión indirecta, la concreta ley española que resulte aplicable se tendrá que identificar a través de las normas internas españolas (arts. 13 a 16 del CC y sus correspondientes remisiones), lo cual no es una buena opción y puede producir desajustes en muchos casos o situaciones de colapso en otros en los que se puede entrar en una especie de bucle:

¹⁰ Véase entre otros, J.L. IRIARTE ÁNGEL, “La armonización del Derecho Internacional Privado por la Unión Europea”, *JADO, Boletín de la Academia Vasca de Derecho*, nº 9, 2006, pp. 47-73.

¹¹ Sobre el particular véase C.PARRA RODRIGUEZ, La revisión del Derecho interregional español: un análisis desde los principios generales del Derecho que inspiran la reforma. En AAVV, *Entre Bruselas y La Haya. Estudios sobre la unificación internacional y regional del Derecho Internacional Privado. Liber Amicorum Alegría Borrás*, Madrid, 2013, Marcial Pons, aludiendo a que la solución normativa vigente debe ser modificada para adaptarse a las nuevas necesidades presentes en la sociedad plurilegislativa española.

es lo que sucede, por ejemplo, cuando ante un problema relacionado con la responsabilidad parental, el citado Convenio de La Haya de 1996 remite a la ley del foro (ley española) y el art. 16 CC en su remisión al art. 9.4 CC reenvía de nuevo la solución conflictual al propio Convenio.

Tal dualidad conflictual de soluciones se ha acentuado radicalmente en los últimos años debido a que España ha ratificado un importante número de Convenios internacionales que contienen normas sobre conflictos de leyes y a la paulatina y creciente elaboración y aplicación de Reglamentos de la Unión Europea en cuyo articulado señalan que los Estados plurilegislativos no tienen la obligación de aplicarlos a los conflictos de leyes que se planteen exclusivamente entre sus diversos ordenamientos internos¹².

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

En consecuencia, hemos llegado a una situación intensamente dual, que se acentuará en los próximos años mediante la activación y promulgación de nuevos Convenios internacionales y Reglamentos europeos. Esto supone que para resolver los conflictos de leyes internacionales debemos acudir a los Convenios y a los textos europeos, mientras que para solucionar los conflictos de leyes internos nos vemos obligados a aplicar encorsetadamente las disposiciones del Capítulo IV del Título Preliminar del Código Civil. Este es un problema que requiere una solución que permita el diseño de un nuevo sistema para la articulación de la pluralidad de Derechos privados coexistentes en España.

Tal dualidad, que está transformando al principio que inspira el artículo 16.1 del Código Civil en un recurso residual y parcialmente anacrónico, tiene un efecto perverso consistente en que ambos sistemas normativos responden a concepciones técnicas sensiblemente distintas. Sin duda, las normas del Capítulo IV del Título Preliminar reflejan la visión clásica de la norma de conflicto y muchas de ellas, que ya nacieron siendo anticuadas, se han quedado meridianamente obsoletas y requieren una profunda revisión, por el contrario, un número cada vez mayor de Convenios internacionales y de Reglamentos europeos se inspiran en concepciones actuales y en buenas soluciones técnicas al incorporar normas que responden a tendencias modernas y que no son ajenas a fenómenos como la flexibilización, la materialización y la especialización.

III. El proceso de europeización del derecho Privado y su incidencia en los Derechos civiles especiales y en los conflictos de leyes internos

6. La base jurídica para la adopción de medidas en el ámbito de la cooperación judicial en materia civil es el art. 81 TFUE (antiguo art. 65 TCE). Los Reglamentos y Directivas son los siguientes: Reglamento (UE) n° 1215/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2012, relativo a la competencia judicial, el reconocimiento y la ejecución de resoluciones judiciales en materia civil y mercantil; Reglamento (CE) n° 805/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de abril de 2004, por el que se establece un título ejecutivo europeo para créditos no impugnados¹³; Reglamento (CE) no 1896/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, por el que se establece un proceso monitorio europeo¹⁴; Reglamento (CE) n° 861/2007 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de julio de 2007, por el que se establece un proceso europeo de escasa cuantía¹⁵; Reglamento (UE) 2015/2421 del Parlamento Europeo y del Consejo de 16 de diciembre de 2015 por el que se modifican el Reglamento (CE) no 861/2007 por el que se establece un proceso europeo de escasa cuantía, y el Reglamento (CE) no 1896/2006 por el que se establece un proceso monitorio europeo¹⁶;

¹² Véase como ejemplo el art. 38 del Reglamento (UE) 650/2012, de 4 de julio, en materia de sucesiones o el art. 22.2 del Reglamento (CE) 593/2008, de 17 de junio, sobre la ley aplicable a las obligaciones contractuales (Roma I).

¹³ DOUE L 143/15 de 30 de abril de 2004.

¹⁴ DOUE L 399/1 de 30 de diciembre de 2006. Modificado por el Reglamento 2015/2421.

¹⁵ DO L núm. 199 de 31 de julio de 2007. Modificado por el Reglamento 2015/2421.

¹⁶ DOUE L 341/1 de 24 de diciembre de 2015.

Reglamento(UE) 2015/848 del Parlamento europeo y del Consejo de 20 de mayo de 2015 sobre procedimientos de insolvencia (texto refundido)¹⁷; Reglamento (CE) n° 2201/2003 del Consejo, de 27 de noviembre de 2003, relativo a la competencia, el reconocimiento y la ejecución de resoluciones judiciales en materia matrimonial y de responsabilidad parental, por el que se deroga el Reglamento (CE) n° 1347/2000; Reglamento (CE) n° 4/2009 del Consejo, de 18 de diciembre de 2008, relativo a la competencia, la ley aplicable, el reconocimiento y la ejecución de las resoluciones y la cooperación en materia de obligaciones de alimentos; Reglamento (UE) n° 650/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 4 de julio de 2012, relativo a la competencia, la ley aplicable, el reconocimiento y la ejecución de las resoluciones, a la aceptación y la ejecución de los documentos públicos en materia de sucesiones mortis causa y a la creación de un certificado sucesorio europeo; Reglamento (CE) n° 1393/2007 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de noviembre de 2007, relativo a la notificación y al traslado en los Estados miembros de documentos judiciales y extrajudiciales en materia civil o mercantil (notificación y traslado de documentos) y por el que se deroga el Reglamento (CE) n° 1348/2000 del Consejo¹⁸; Reglamento (CE) n° 1206/2001 del Consejo, de 28 de mayo de 2001, relativo a la cooperación entre los órganos jurisdiccionales de los Estados miembros en el ámbito de la obtención de pruebas en materia civil o mercantil¹⁹; Directiva 2002/8/CE del Consejo, de 27 de enero de 2003, destinada a mejorar el acceso a la justicia en los litigios transfronterizos mediante el establecimiento de reglas mínimas comunes relativas a la justicia gratuita para dichos litigios²⁰; Directiva 2004/80/CE del Consejo, de 29 de abril de 2004, sobre indemnización a las víctimas de delitos²¹; Directiva 2008/52/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de mayo de 2008, sobre ciertos aspectos de la mediación en asuntos civiles y mercantiles²²; Reglamento (CE) n° 593/2008 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de junio de 2008, sobre la ley aplicable a las obligaciones contractuales (Roma I); Reglamento (CE) n° 864/2007 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de julio de 2007, relativo a la ley aplicable a las obligaciones extracontractuales («Roma II»); Reglamento (UE) n° 1259/2010 del Consejo, de 20 de diciembre de 2010, por el que se establece una cooperación reforzada en el ámbito de la ley aplicable al divorcio y a la separación judicial; Reglamento (UE) n° 655/2014 del Parlamento europeo y del Consejo de 15 de mayo de 2014 por el que se establece el procedimiento relativo a la orden europea de retención de cuentas a fin de simplificar el cobro transfronterizo de deudas en materia civil y mercantil²³; Reglamento (UE) n° 606/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de junio de 2013, relativo al reconocimiento mutuo de medidas de protección en materia civil²⁴; el Reglamento (UE) 2016/1103 del Consejo de 24 de junio de 2016 por el que se establece una cooperación reforzada en el ámbito de la competencia, la ley aplicable, el reconocimiento y la ejecución de resoluciones en materia de regímenes económicos matrimoniales; y el Reglamento (UE) 2016/1104 del Consejo de 24 de junio de 2016 por el que se establece una cooperación reforzada en el ámbito de la competencia, la ley aplicable, el reconocimiento y la ejecución de resoluciones en materia de efectos patrimoniales de las uniones registradas, y el Reglamento (UE) 2019/1111 del Consejo, de 25 de junio de 2019 relativo a la competencia, el reconocimiento y la ejecución de resoluciones en materia matrimonial y de responsabilidad parental, y sobre la sustracción internacional de menores.

Este listado descriptivo permite apreciar ya las potencialidades que ofrece este sector, y cabe recordar que hace ya diez años la Comisión publicó la Agenda de Justicia en la que se afirmaba que “la política de la UE en materia de justicia debe concentrarse en los próximos años en consolidar lo conseguido, y cuando sea preciso y oportuno, codificar la legislación y las prácticas de la UE y complementar el marco vigente con nuevas iniciativas”.

¹⁷ DOUE L 141/19 de 5 de junio de 2015.

¹⁸ DOUE L 324/79 de 10 de diciembre de 2007.

¹⁹ DO L 174 de 27 de junio de 2001.

²⁰ DO L 26/41 de 31 de enero de 2003.

²¹ DO L 261/15 de 6 de agosto de 2004.

²² DOUE L 136/3 de 24 de mayo de 2008.

²³ DOUE L 189/59 de 27 de junio de 2014.

²⁴ DOUE L 181/4 de 29 de junio de 2013.

IV. Técnica legislativa europea y soluciones previstas en los Reglamentos europeos

7. El legislador europeo parece advertir que está abierto y dispuesto a permitir que el legislador estatal, si éste lo desea, aplique dichos instrumentos europeos a los conflictos puramente internos. Una solución a la que puede acogerse el legislador estatal si lo desea, lo cual dada la gran movilidad de las personas y sus relaciones hoy en territorio de la UE, especialmente potenciada por la instituciones europeas mediante la garantía a la libre circulación de personas, servicios y capitales recogida en el TFUE y ampliada tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, parece una solución positiva para el ordenamiento jurídico español debido a la subrayada actitud de inacción por parte del legislador estatal en la modificación, o mejor dicho creación de un verdadero sistema de Derecho interregional español que ofreciese respuesta a los tiempos y a la realidad social actual. Una opción que permitiría una solución semejante tanto para los conflictos internos como para los internacionales²⁵.

En efecto, cabe intuir que el legislador europeo se ha preocupado en respetar la competencia de los Estados para regular los conflictos de leyes internos, aunque no lo ha hecho mediante una referencia restrictiva o excluyente “*no deberá aplicar*”, sino más bien abierta y extensible por lo tanto, en el caso de que el legislador interno así lo quiera, a los conflictos internos indicando “*no estará obligado a aplicar*”.

Debemos recordar aquí que nuestro sistema interno de solución de conflictos, pivota sobre el citado capítulo IV y los artículos 14.1 y 16.1 del Código Civil, cuyas líneas básicas se estructuran mayoritariamente sobre el principio de remisión a las normas de Derecho internacional privado, y la determinación de la vecindad civil como punto de conexión y criterio de sujeción personal a los diferentes ordenamientos jurídicos civiles. Un criterio sobre el que hay que advertir de su nula proyección y operatividad sobre el ámbito de aplicación de las modernas normas europeas que como el Reglamento (UE) 650/2012, el Reglamento (UE) 2016/1103 y el Reglamento 2016/1104 utilizan el criterio de la residencia habitual²⁶.

8. Entre otras soluciones del Derecho europeo, cabe destacar los criterios y las respuestas que ofrece el Reglamento Roma I (R.583/2008)²⁷, antiguo Convenio de Roma de 1980, para regular los conflictos de leyes en materia de obligaciones contractuales. El Reglamento Roma I es sin duda la fuente más importante para la determinación de la ley aplicable a las obligaciones contractuales, revestido de eficacia *erga omnes* o universal que viene a desplazar a las normas autónomas de Derecho internacional privado aplicables a este tipo de obligaciones.

Cabe destacar la previsión que realiza esta norma europea en relación a los Estados con más de un ordenamiento jurídico, posibilitándoles, por un lado, aplicar las soluciones para la determinación de la ley aplicable a las obligaciones contractuales en los supuestos internacionales a los conflictos de leyes internos que afecten a dichas unidades territoriales. Y por otro, la consideración por el Reglamento europeo como país de todas las unidades territoriales que compongan un Estado y tengan sus propias normas jurídicas en materia de obligaciones contractuales pudiendo designar a dichas normas como aplicables de forma directa, todo ello conforme a lo previsto en su art.22; el legislador europeo recoge mediante esta norma el modelo de remisión directa equiparando Estados y unidades territoriales mediante una ficción legal y posibilitando que la norma de conflicto haga referencia directa al Derecho territorial, evitando con ello el paso intermedio por el Derecho interregional del ordenamiento plurilegislativo que corresponda²⁸.

²⁵ Entre otros, sobre esta cuestión puede verse: A. BORRÁS RODRIGUEZ: “El Derecho interregional: realidades y perspectivas” en *La codificación del Derecho civil de Cataluña*, Madrid, 2011, p. 555.

²⁶ Reglamento (UE) n° 650/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 4 de julio de 2012, relativo a la competencia, la ley aplicable, el reconocimiento y la ejecución de las resoluciones, a la aceptación y la ejecución de los documentos públicos en materia de sucesiones *mortis causa* y a la creación de un certificado sucesorio europeo. (DOUE de 27 de julio de 2012, L 200/107).

²⁷ Reglamento (CE) 593/2008 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de junio de 2008, sobre ley aplicable a las obligaciones contractuales. (DOUE de 4 de julio de 2008, L 177/6).

²⁸ En este sentido puede verse P.QUINZÁ REDONDO y G. CHRISTANDL, Ordenamientos plurilegislativos en el Reglamento (UE) de sucesiones con especial referencia al ordenamiento jurídico español, *InDret. Revista para el Análisis del Derecho*, 3, Julio 2013, pp. 8-10.

Cabe destacar igualmente las soluciones previstas y algunas particularidades del Reglamento Roma II (864/2007) en materia de obligaciones extra-contractuales. Su art. 25 atende a la realidad normativa de los Estados plurilegislativos. El legislador europeo recoge mediante esta norma, en semejantes términos al Reglamento Roma I el modelo de remisión directa, equiparando Estados y unidades territoriales y posibilitando que la norma de conflicto haga referencia directa al Derecho territorial, evitando con ello el paso intermedio por el Derecho interregional del ordenamiento plurilegislativo que corresponda.

9. Por otro lado, en materia de sucesiones internacionales el Reglamento (UE) 650/2012²⁹ contiene tres disposiciones aplicables a los Estados con más de un sistema jurídico, y a sus conflictos de leyes territoriales, mediante un sistema de remisión indirecta (artículos 36, 37 y 38)³⁰. Este Reglamento 650/2012 presenta especial interés desde nuestra vertiente de estudio porque desde el punto de vista del sistema español de Derecho interregional hay que tener presente que esta materia sucesoria deviene la más afectada por la vecindad civil. Y la paradoja o incoherencia es palmaria: el citado Reglamento 650/2012 señala que debe permitirse a los ciudadanos planificar su sucesión, y por ello, un sistema de conflictos interno que, como ocurre con el nuestro, lo impida de forma injustificada al establecer unos requisitos muy rígidos, muy poco flexibles podría ser objeto de cuestionamiento ante el TJUE.

En realidad, y analizando de forma comparada ambos regímenes (el europeo y el interno español) parece evidente la existencia de una discriminación a los ciudadanos españoles, aquéllos cuya sucesión no presente ningún elemento de extranjería, frente a los demás y también frente a los extranjeros que residen en España, ya que a los primeros se les priva de los instrumentos de planificación sucesoria que concede el Reglamento y podría entenderse que de esta forma se conculcan los derechos inherentes a las libertades comunitarias.

Finalmente y en referencia ya a los Reglamentos (UE) 2016/1103 y 2016/1104 de 24 de junio de 2016 sobre el establecimiento respectivamente de una cooperación reforzada en el ámbito de la competencia, la ley aplicable, el reconocimiento y la ejecución de resoluciones en materia de regímenes económicos matrimoniales, y de una cooperación reforzada en el ámbito de la competencia, la ley aplicable, el reconocimiento y la ejecución de resoluciones en materia de efectos patrimoniales de las uniones registradas, cabe subrayar que ambas normas recogen un sistema de remisión subsidiario³¹.

²⁹ Puede verse un estudio exhaustivo sobre el Reglamento (UE) 650/2012, de 4 de julio de 2012, en A.BONOMI, y P.WAUTELET, *El Derecho europeo de sucesiones. Comentario al Reglamento (UE) n°650/2012, de 4 de julio de 2012*, Cizur Menor: Editorial Aranzadi, 2015, pp. 239 y ss.

³⁰ *Artículo 36*: Estados con más de un sistema jurídico – conflictos territoriales de leyes. 1. En el caso de que la ley designada por el presente Reglamento fuera la de un Estado que comprenda varias unidades territoriales con sus propias normas jurídicas en materia de sucesiones, las normas internas sobre conflicto de leyes de dicho Estado determinarán la unidad territorial correspondiente cuyas normas jurídicas regularán la sucesión. 2. A falta de tales normas internas sobre conflicto de leyes: a) toda referencia a la ley del Estado a que hace referencia el apartado 1 se entenderá, a efectos de determinar la ley aplicable con arreglo a las disposiciones relativas a la residencia habitual del causante, como una referencia a la ley de la unidad territorial en la que este hubiera tenido su residencia habitual en el momento del fallecimiento; b) toda referencia a la ley del Estado a que hace referencia el apartado 1 se entenderá, a efectos de determinar la ley aplicable con arreglo a las disposiciones relativas a la nacionalidad del causante, como una referencia a la ley de la unidad territorial con la que el causante hubiera tenido una vinculación más estrecha; c) toda referencia a la ley del Estado a que hace referencia el apartado 1 se entenderá, a efectos de determinar la ley aplicable con arreglo a cualesquiera otras disposiciones relativas a otros elementos que sean factores de vinculación, como una referencia a la ley de la unidad territorial en la que esté ubicado el elemento pertinente. 3. No obstante lo dispuesto en el apartado 2, toda referencia a la ley del Estado a que hace referencia el apartado 1 se entenderá, a efectos de determinar la ley pertinente con arreglo al artículo 27 y a falta de normas sobre conflicto de leyes en ese Estado, como una referencia a la ley de la unidad territorial con la que el testador o las personas cuya sucesión sea objeto de un pacto sucesorio hubieran tenido una vinculación más estrecha. *Artículo 37*: Estados con más de un sistema jurídico – conflictos interpersonales de leyes. Toda referencia a la ley de un Estado que tenga dos o más sistemas jurídicos o conjuntos de normas aplicables a diferentes categorías de personas en materia de sucesiones se entenderá como una referencia al sistema jurídico o al conjunto de normas determinado por las normas vigentes en dicho Estado. A falta de tales normas, se aplicará el sistema jurídico o el conjunto de normas con el que el causante hubiera tenido una vinculación más estrecha. *Artículo 38*: Inaplicación del presente Reglamento a los conflictos internos de leyes. Los Estados miembros que comprendan varias unidades territoriales con sus propias normas jurídicas en materia de sucesiones no estarán obligados a aplicar el presente Reglamento a los conflictos de leyes que se planteen exclusivamente entre dichas unidades territoriales.

³¹ Sobre el particular, vid., A.RODRIGUEZ BENOT, “Las reglas sobre aplicación de un sistema plurilegislativo: una visión

10. El legislador europeo no ha incorporado en ninguno de los Reglamentos analizados el sistema puro de remisión indirecta contenido en los Convenios de la Haya, en concreto, y entre otros, el utilizado para el Convenio de 5 de octubre de 1961 sobre competencia de autoridades y ley aplicable en materia de protección de menores; Convenio de 2 de octubre de 1973 sobre ley aplicable a las obligaciones alimenticias; Convenio de 19 de octubre de 1996 relativo a la competencia, ley aplicable, el reconocimiento, la ejecución y la cooperación en materia de responsabilidad parental y medidas de protección de los niños; y el Protocolo de la Haya de 23 de noviembre de 2007 sobre ley aplicable a las obligaciones alimenticias, optando finalmente por un sistema de remisión subsidiario que viene a componerse de una fusión del sistema de remisión indirecto con una referencia expresa a que la determinación del derecho territorial aplicable se hace conforme a las normas de conflicto interregional del ordenamiento plurilegislativo que corresponda, junto a unos criterios subsidiarios de aplicación o activación en defecto de la existencia de tales normas internas en materia de conflicto de leyes.

El legislador europeo no tiene un criterio definido y unificado sobre el sistema de remisión a utilizar en los Reglamentos europeos, lo que permite calificar como no uniformes las soluciones ofrecidas en dichas normas. No se ofrece una misma respuesta para todas las materias de Derecho privado que vienen asumiendo como propias las instituciones europeas.

La realidad normativa actual pivota sobre un sistema claramente dual, distinguiendo entre el papel del legislador europeo para regular los conflictos de leyes internacionales y la competencia del legislador estatal para regular los conflictos internos y para los que opta por un sistema mixto en el que se aplican en ocasiones las viejas soluciones del Código Civil, y en otras, mediante incorporación por referencia las soluciones previstas en las normas internacionales y europeas. El legislador estatal en estos momentos debe ser decidir si opta armonizadamente por aplicar un sistema con unidad de soluciones mediante la extensión de las soluciones ofrecidas por los Reglamentos europeos y los Convenios internacionales a los conflictos de origen interno, o en cambio mantener la situación actual concededor de las poco novedosas soluciones que prevé el Código Civil para los conflictos de leyes internos. Lo que no tiene demasiado sentido es modificar parcialmente el sistema mediante una elección interesada, que no descuidada, de los artículos y epígrafes concretos a modificar.

Cuestión bien distinta será determinar si interesa o no proyectar el criterio de residencia habitual utilizado por el Derecho europeo para la determinación de la ley aplicable en los conflictos internacionales sobre el Derecho interregional y los conflictos de origen interno. O en cambio, si cabe o si es preciso mantener “con ajustes” la vecindad civil como punto o criterio de conexión y así respetar mediante esa reforma el mantenimiento de la vecindad civil para los conflictos internos y el recurso a la residencia habitual para los conflictos internacionales.

11. Será el legislador estatal quien deberá decidir si aplicar los criterios y la moderna técnica jurídica seguida por el legislador o europeo u optar por otra opción que se distancie de las respuestas del Derecho europeo. También cabría, y no sería una solución desatinada, que el legislador estatal optase como pretensión de entrada para la determinación de la ley aplicable sobre los conflictos de origen interno y el Derecho interregional por el criterio de la autonomía conflictual a favor de la ley de la nacionalidad, lógicamente aparejada a la vecindad civil, y en defecto de tal opción acudir a la determinación de la ley aplicable para dichos supuestos al criterio de conexión de la residencia habitual favoreciendo con ello la “*professio iuris*”. Obviamente todo ello exigiría tener en cuenta en dichos ajustes la congelación del cómputo del tiempo para la pérdida de la vecindad civil al residir fuera del territorio de origen de la vecindad civil del sujeto correspondiente facilitando con ello también una proyección *ad extra*.

En nuestro sistema coexiste una doble respuesta compuesta de instrumentos y técnicas normativas diferenciadas que ofrece soluciones para las controversias “*ad intra*” mediante la Conferencia de la Haya de Derecho internacional privado y para las “*ad extra*” mediante la aplicación de las soluciones previstas por la Comisión Europea. Lo que evidencia que no existe una armonización de respuestas ni

desde el exterior (especial referencia a la aplicación del Derecho español al amparo del Reglamento Europeo 2016/1104)”, En AAVV, *Repensar la Unión Europea: Gobernanza, seguridad, mercado interior y ciudadanía. XXVII Jornadas AEPDIRI*, pp.357 y ss., Valencia, 2019, Tirant lo Blanch.

en Europa ni a nivel internacional y en el que, como parece evidente, el legislador estatal se encuentra cómodo manteniendo una aptitud de inacción que facilita artificialmente el mantenimiento vital de las soluciones autónomas recogidas y no modificadas en el Código Civil.

12. En España, tomar la decisión de aplicar directamente los Reglamentos a los conflictos de leyes internos supondría cambiar el régimen normativo interregional actual. Sin duda, de producirse tal opción por el legislador español, deberá ser cuando menos expresa, teniendo en cuenta que afecta al reparto competencial que la Constitución otorga en exclusiva al Estado sobre las “normas para resolver los conflictos de leyes” (art. 148.1.8 CE). Tradicionalmente, esta razón de la exclusividad competencial estatal inhabilita cualquier regulación de las Comunidades Autónomas para regular la aplicabilidad de su propio ordenamiento jurídico; aunque la vigencia de esta afirmación parece reconsiderarse a la vista de Sentencias como las del Tribunal Constitucional 93/2013, de 23 de abril de 2013³².

V. Consideraciones Finales

13. El ordenamiento jurídico español no dispone de un verdadero sistema de derecho interregional que permita ofrecer una respuesta previsible y evitar con ello la inseguridad jurídica a la que conduce una permanente judicialización de tales conflictos normativo/competenciales internos³³. Además, debe tenerse presente que la nota de internacionalidad de un supuesto litigioso en el que se cuestione conflictualmente la dimensión de la ley aplicable no elimina la pluralidad interna desde el punto de vista del sistema español, debido a que la determinación de cuál de los diferentes derechos civiles españoles deba ser aplicado no es una cuestión que se plantee únicamente en supuestos interregionales sino que surge también, y cada vez con más frecuencia, en supuestos internacionales o intraeuropeos.

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

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

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

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

³² J.J. PÉREZ MILLA, “Un Derecho interregional entre gigantes” en VV. AA, *Cincuenta años del Derecho civil aragonés*, 2018, pp. 90 a 93. No puede dejar de apuntarse que la aplicabilidad de la normativa internacional a los conflictos internos va a incidir directamente en el ámbito de aplicación de la normativa autonómica, por lo que, aunque esté claro la competencia estatal, parece deseable habilitar un modelo que permita participar a las Comunidades Autónomas con competencia en materia de Derecho Civil en la conformación la voluntad del Estado sobre la eventual extensión *ad intra* de las soluciones de los Reglamentos; solución paralela a la apuntada en una de las conclusiones en las Jornadas de Derecho Foral, Jaca, 28-31 de agosto 1976.

³³ Sobre la necesaria reforma del derecho interregional y la promulgación de una ley especial en este ámbito, véase A.BORRÁS RODRÍGUEZ, “El derecho interregional: realidades y perspectivas”, C.E. Florensa i Tomás (Dir.) J.M. FONTANELLAS MORELL, (Coord.), *La codificación del derecho civil de Cataluña. Estudios con ocasión del cincuentenario de la Compilación*, Madrid, Marcial Pons, 2015, p. 555.

El gran debate pendiente de solución se concreta en saber si por parte del legislador español se va a consolidar tal dualidad de sistemas conflictuales o si se va a optar por una alternativa legislativa interna que prevea una solución única tanto para los conflictos internos como para los internacionales. ¿Cómo cabe proceder para lograr la mejora de nuestro sistema de Derecho interregional (o, en realidad, cómo articular un verdadero sistema, actualmente inexistente)?

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

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

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

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

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

Una reforma del sistema de Derecho interregional español y en particular la novación del régimen normativo de la vecindad civil como punto de conexión (art.14 Cc) debería basarse en estos principios: en primer lugar, ampliar en este ámbito interno-interregional la autonomía de la voluntad (autonomía conflictual) en la elección de la norma jurídica aplicable, particularmente en el ámbito de sucesiones y de matrimonio.

En segundo lugar, posibilitar (más allá de la aplicación de la doctrina general de prohibición del fraude de ley en el ejercicio de los derechos) el cambio de vecindad civil (como lo es, por ejemplo, el de nacionalidad o el de residencia habitual) sujeto al cumplimiento de ciertos requisitos, y en tercer lugar prever de forma jerarquizada unos puntos de conexión en los que la preferencia venga fijada por la autonomía de la voluntad (por ejemplo, *professio iuris* en sucesiones) sujeta a las condiciones que se fijen, y que la vecindad civil determine la ley aplicable de forma subsidiaria (a falta de elección de ley).

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

17. En definitiva, debe sopesarse la necesidad de optar bien por modernizar el Capítulo IV del Título Preliminar, bien por dictar una Ley Especial sobre conflictos de leyes internos, o bien por incorporar al sistema interno y de manera generalizada las soluciones contenidas en los Convenios internacionales y/o en los Reglamentos europeos.

Tal labor normativa compete al legislador estatal, sin duda. No puede derivar de modificaciones legislativas parciales o sectoriales, que además van referidas a las relaciones privadas internacionales.

Ha de replantearse el contenido del artículo 16 del Código Civil y su alcance actualmente, así como su sentido y fundamento, dadas las profundas diferencias del contexto normativo existente hoy, respecto al que existía en el momento en que se elaboró.

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