

# Relaciones entre los Capítulos IV y del Título Preliminar del Código Civil en la aplicación del Derecho civil de las comunidades autónomas

## Relationships between chapters IV and V of the preliminary title of the civil code in the application of civil law of the autonomous communities

JUAN JOSÉ ÁLVAREZ RUBIO

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

Recibido: 01.12.2024 / Aceptado: 15.01.2025

DOI: 10.20318/cdt.2025.9364

**Resumen:** La compleja interacción existente entre el contenido de los Capítulos IV y V del Título Preliminar del Código civil permite apreciar toda una serie de distorsiones en su aplicación práctica, sobrevenidas desde su aprobación en 1974, y que requieren para su superación de un nuevo desarrollo normativo que colme las lagunas de regulación y que proceda a la obligada actualización de sus soluciones conflictuales, única vía posible para poder dotar al sistema español de Derecho interregional de una necesaria coherencia interna.

Nuestro ordenamiento jurídico carece en realidad de un verdadero sistema de Derecho interregional. La singular y cada vez más acentuada pluralidad normativa interna que caracteriza a nuestro ordenamiento jurídico español es objeto de creciente atención y regulación normativa en el plano europeo y en el bloque normativo convencional/internacional.

Por todo ello, urge acometer la reforma este sector desde una perspectiva basada en la obligada hibridación de tres dimensiones (constitucional, jurídico-privada europea e interna) para poder así fundamentar el establecimiento de un conjunto coherente de normas que proporcionen seguridad jurídica al sistema.

**Palabras clave:** Derecho interregional, vecindad civil, conflictos internacionales, internos e interlocales, criterio de conexión, unidad-dualidad de sistemas, técnicas de reglamentación, interacción bloques normativos.

**Abstract:** The complex interaction between both Chapters (IV and V) of the Preliminary Title of the Civil Code allows us to appreciate the existence of a whole series of distortions in its application in the face of a long list of supervening issues, not foreseen by the legislator and that are in need of a new regulatory development in order to overcome regulatory gaps, as well as update conflictive solutions and finally be able to provide the system of interregional law with a hitherto non-existent internal coherence. Our Spanish legal system actually lacks a true system of Interregional Law. And this unique and increasingly accentuated internal regulatory plurality is also the object of growing attention and regulatory regulation at the European level and in the conventional/international regulatory block. It is therefore urgent to undertake the reform of this sector of our legal system, keeping in mind a perspective based on the obligatory hybridization of three dimensions (constitutional, legal-private, European and internal) in order to be able to base the establishment of a coherent set of rules that provide legal security to the system.

**Keywords:** Interregional law, Civil neighborhood, international, internal and interlocal conflicts, connection criteria, unity-duality of systems, regulatory techniques, regulatory blocks interaction.

**Sumario:** I. Consideraciones introductorias: la compleja interacción sobrevenida entre los Capítulos IV y V del Título preliminar del Código civil. II. El artículo 16.1, clave de bóveda del sistema conflictual interno 1. Origen del precepto. 2. Las diferentes opciones hermenéuticas. III. La vecindad civil como punto de conexión ante la creciente complejidad del sistema plurilegislativo español: balance y perspectivas de futuro. 1. Recapitulación: ¿mantenimiento de la conexión vecindad civil por inercia o reforma integral del sistema? 2.Regulación de la vecindad civil en el Capítulo V del Título preliminar. 3. La (no) vecindad civil de los extranjeros y el denominado “tercer escalón” conflictual: los conflictos interlocales. IV. Conflictos internos de leyes y conflictos normativos internacionales: unidad o dualidad de sistemas. V. Conclusiones.

### **Consideraciones introductorias: la compleja interacción sobrevenida entre los capítulos IV y V del Título preliminar del Código civil**

1. Esta reflexión introductoria persigue contextualizar y analizar la compleja interacción existente entre los respectivos contenidos de los Capítulos IV y V del Título Preliminar del Código civil, así como las distorsiones que se proyectan sobre la aplicación práctica de sus disposiciones y del propio sistema de Derecho interregional español, solo superables mediante un nuevo desarrollo normativo que colme las lagunas de regulación existentes y que proceda a la obligada actualización de sus soluciones conflictuales, única vía posible para poder dotar al sistema de Derecho interregional de una hoy día inexistente coherencia interna.

Ambos Capítulos (el IV, centrado en las “normas de Derecho internacional Privado” y el Capítulo V, al concretar el “ámbito de aplicación de los regímenes jurídico civiles coexistentes en el territorio nacional”) han experimentado a lo largo de sus cincuenta años de vigencia asimetrías de aplicación (es decir, están llamadas a resolver conflictos normativos no expresamente previstos en su técnica normativa) y asincronías normativas (la evolución y desarrollo normativo del primero, el Capítulo IV, contrasta con la ausencia de adecuación del Capítulo V al nuevo contexto de aplicación, tal y como posteriormente será analizado).

2. Cabe recordar<sup>1</sup> que la reforma del Título preliminar supuso el más importante de los cambios introducidos en el Código civil español hasta la fecha, tanto por la materia de las normas reformadas como por su ámbito de aplicación, habida cuenta de que sus disposiciones, más allá del mero Derecho civil, eran también aplicables a otras ramas del Derecho, y que cincuenta años después el Capítulo IV del Título preliminar del Código civil se considera casi una reliquia histórica y se valora de forma positiva que supuso el punto de partida no solo para la modernización sino para la construcción misma del DIPr español, aunque en la actualidad se haya llegado a la apreciación de un cierto carácter residual en la aplicación de buena parte de las normas del Capítulo IV del Título preliminar del Código civil<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> En tal sentido, vid. J.C FERNÁNDEZ ROZAS, El Derecho internacional privado español en el cincuentenario de la reforma del Título preliminar del Código civil de 1974, *La Ley*, nº125, Sección Unión Europea, 31 de mayo de 2024.

<sup>2</sup> Tal y como acertadamente señala J.C FERNÁNDEZ ROZAS, “El Derecho Internacional”, los arts. 8 a 12 del Código civil, redactados originalmente con el propósito de abordar el ordenamiento jurídico español en su totalidad, perdieron parte de su eficacia ante la aparición de un «polisistema», con la Constitución Española como su punto focal. La Constitución, en efecto, influyendo en todos los ámbitos jurídicos, incluido el DIPr, desplazó el papel predominante que antes tenía el Título preliminar del Código civil. Además, la participación activa de España en la cooperación internacional y su pertenencia a la Unión Europea transformaron el panorama normativo, con una mayor intervención en Convenios internacionales y una adaptación a los estándares normativos europeos. Este proceso ha conducido a acentuar la característica de dispersión normativa en el sistema

Como es sabido, la Constitución de 1978 optó por garantizar la pluralidad en materia de Derecho civil, y la idea de un único Código dejó de tener cabida en el marco constitucional (art. 2 CE en relación con el art. 149.1.8 CE). En efecto, en la nueva etapa histórica abierta por la Constitución el Código civil dejó de ser el centro del sistema.

En realidad, el art. 13 del Código civil<sup>3</sup>, si bien está todavía formalmente en vigor, ya no puede determinar en exclusiva las relaciones e interacciones existentes entre el Código civil y el resto de los Derechos civiles forales o especiales, puesto que es la Constitución la que establece y ordena ahora estas relaciones en su art. 149.1.8<sup>4</sup>.

Fruto de las previsiones del texto Constitucional antes citadas, no cabe hablar ya de una primacía del Código civil respecto a los demás coexistentes Derechos civiles especiales españoles, ya que tal verticalidad jerárquica se ve reemplazada por un criterio de competencia, de manera que cada uno de ellos es de preferente aplicación en el ámbito de la competencia de la correspondiente Comunidad Autónoma.

**3.** El segundo vector de reflexión en estas consideraciones preliminares queda vinculado al contenido propio del Capítulo V del Título preliminar del Código civil y se centra en el análisis de la vecindad civil como punto de conexión que vertebró el sistema español de Derecho interregional, así como el eventual recurso a la utilización de otras posibles técnicas conflictuales normativas y en la pretensión de aportar una visión doctrinal críticamente constructiva vinculada a un balance actualizado de la realidad normativa sobre la que ha de sustentarse la solución a los frecuentes y cada vez más complejos conflictos normativos internos derivados de la concurrencia y coexistencia de legislaciones civiles en España.

En definitiva, el objetivo de estas reflexiones se centra en aportar argumentos a favor del impulso de una 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 la vertiente normativa convencional internacional, y por último el ámbito o sector del DIPr autónomo o interno español.

**4.** Por todo ello, procede realizar un análisis centrado en la necesidad de que el legislador interno español, tanto el estatal como los vinculados a los diversos sistemas jurídicos civiles especiales que conviven en seno del ordenamiento español, atiendan en sus futuros desarrollos normativos a la cada vez más relevante dimensión europea y a regulación de fuente convencional-internacional, de forma 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 creciente interacción entre los diversos bloques normativos en presencia.

En efecto, debe tenerse presente que, tal y como señaló de forma muy acertada el prof. Font Segura,<sup>5</sup> 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, porque la determinación o la concreción de cuál de los diferentes derechos civiles españoles coexistentes deba ser aplicado no es una cuestión que se plantee únicamente en supuestos interregionales, sino que surge también y cada vez con más frecuencia, también en supuestos internacionales o intraeuropeos.

---

de DIPr español. Como resultado, el Capítulo IV del Título preliminar del Código civil ha perdido la relevancia que tenía hace varias décadas.

<sup>3</sup> Conforme al cual, “1. Las disposiciones de este Título preliminar, en cuanto determinan los efectos de las leyes y las reglas generales para su aplicación, así como las del título IV del Libro I(...) tendrán aplicación general y directa en toda España. 2. En lo demás, y con pleno respeto a los derechos especiales o forales de las provincias o territorios en que están vigentes, registrará el Código civil como derecho supletorio, en defecto del que lo sea en cada una de aquéllas según sus normas especiales”.

<sup>4</sup> Sobre el particular y las diferentes etapas históricas, vid. J. DELGADO ECHEVERRÍA y C. BAYOD LOPEZ, *Comentarios al Código civil*, I, Título Preliminar, coordinados por J. RAMS ALBESA, ed. J.M. Bosch editor, S.A., Barcelona, 2000, pp. 367-386.

<sup>5</sup> A. FONT SEGURA, “La pluralidad interna visita el reino del Derecho internacional privado. Comentario a la Resolución de la Direcció General de dret i Entitats Jurídiques de 18 de septiembre de 2006”, *In Dret*, 2007, n.º. 2, págs. 3-5. De igual modo, resulta de obligada 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.

5. Conforme a los clásicos parámetros doctrinales de nuestra disciplina de DIPr, y en atención al grado de uniformidad de sus normas, los diferentes ordenamientos estatales pueden ser encuadrados en dos grandes grupos: simples o unitarios, que poseen un único sistema de fuentes de producción jurídica y una sola organización judicial, y complejos, caracterizados por la coexistencia dentro del mismo territorio estatal de diversos sistemas jurídicos que poseen su propio ámbito de vigencia, espacial o temporal y, en muchos supuestos, diferentes organizaciones judiciales<sup>6</sup>.

Como es sabido, nuestro sistema jurídico estatal se ubica en el grupo de los ordenamientos complejos o plurilegislativos<sup>7</sup> y viene caracterizado por la convivencia de diversos sistemas legislativos territoriales y por la presencia en su seno de conflictos normativos internos de carácter interregional e interlocal<sup>8</sup>.

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

Como ha sido indicado, la Constitución representa la regla base sobre la que se articula este primer nivel, que atiende a supuestos del llamado tráfico jurídico interregional y cuya delimitación *ratione materiae* revela su concreto ámbito sustantivo o material, centrado clásicamente en específicos sectores del Derecho de familia (básicamente, matrimonio y sucesiones), y sólo en la vertiente de ley aplicable<sup>9</sup>.

6. En conclusión, desde esta dimensión interna del DIPr español, el artículo 149.1. 8. CE se tradujo en la opción por un sistema estatal y, por tanto, uniforme, de Derecho interregional. Tal teórica unidad del sistema de solución de conflictos, junto a otros principios estructurales del sistema (como la igualdad o paridad entre los diversos ordenamientos civiles coexistentes), con incidencia en el ámbito de problemas de Derecho privado, ha sido ya objeto de interpretación por parte del Tribunal Constitucional, estableciendo los parámetros hermenéuticos básicos para delimitar los límites del legislador estatal y para determinar el grado de discrecionalidad de éste en ejercicio de su facultad de configuración del sistema de solución de tales conflictos internos.

En definitiva, la estructura interna de nuestro sistema jurídico español queda integrada por todo un conjunto de normas destinado a resolver los llamados conflictos internos, derivados de la coexistencia en nuestro país de los diversos ordenamientos civiles forales o especiales frente al Derecho común.

7. En este sector surge como cuestión previa muy relevante la de determinar en qué institución recae la competencia constitucional para legislar en materia conflictual, pues ésta es la que deberá optar por un instaurar bien un sistema de unidad o de dualidad normativa. Como punto de partida es conveniente recordar el tenor literal del artículo 149.1.8 de la Constitución, que actúa como auténtica garantía constitucional de la existencia de diversos Derechos civiles en España<sup>10</sup> y que ha dado lugar a un sistema estatal uniforme de Derecho interregional<sup>11</sup>.

Es preciso tomar conciencia de la diversidad y complejidad de esas disposiciones que, dentro de la normativa estatal, europea y convencional, tratan de hacer frente a las dificultades sobrevenidas fruto

---

<sup>6</sup> Sobre las diferentes causas que generan el fenómeno del Estado plurilegislativo, vid. A. BORRÁS RODRÍGUEZ, «Les ordres pluri-législatifs dans le Droit International Privé actuel», *R. des C.*, 1994-V, t. 249, pp. 145-368.

<sup>7</sup> Sobre el particular, véase M.E. ZABALO ESCUDERO, «El Derecho aplicable a las situaciones privadas internacionales en los ordenamientos plurales», *Entre Bruselas y La Haya. Estudios sobre la unificación internacional y regional del Derecho Internacional Privado. Liber Amicorum Alegría Borrás*, Madrid, Marcial Pons, 2013, pág.899.

<sup>8</sup> Sobre dicha realidad jurídica, véase entre otros J.L. IRIARTE ÁNGEL, «Los conflictos internos en el sistema español», *Propiedad y Derecho internacional*, Editorial Fundación registral, Madrid, 2007, p 133-163; J.J. ÁLVAREZ RUBIO, *Las normas de derecho interregional de la ley 3/1992 de 1 de julio, de derecho civil foral del País Vasco*, Oñati, Instituto Vasco de Administración Pública, 1995.

<sup>9</sup> Un muy acertado análisis acerca de los principios constitucionales insitos en el título competencial puede verse en la reflexión de la profra. M<sup>a</sup>.V. CUARTERO RUBIO, «El título competencial en materia interregional en el contexto de una plurilegislación civil en crecimiento», *Derecho Privado y Constitución*, 36, 2020, pp. 47-78.

<sup>10</sup> J.J. ÁLVAREZ RUBIO, «Derecho interregional español una urgente y necesaria reforma» en la obra colectiva *Relaciones transfronterizas, globalización y Derecho. Homenaje al Profesor Doctor José Carlos Fernández Rozas*. Cizur Menor, 2020, pág. 113.

<sup>11</sup> J.J. ÁLVAREZ RUBIO, «La vecindad civil como conexión general del sistema de Derecho interregional y el Derecho civil vasco: análisis en clave funcional», *REDI*, 2001 (1 y 2), vol. LIII, págs. 75-103.

de la interacción entre esa suma triple (internacional, europea e interna) de fuentes normativas; y a su vez, hay que tener presente la complejidad derivada de la maraña de bloques normativos en presencia, al que se añade el adicional reto conflictual que representa la existencia de ordenamientos que, como el español, vienen caracterizados por su calificación como plurilegislativos, de forma que coexisten en su seno heterogéneas regulaciones sustantivas incluso en niveles interlocales, todas ellas necesitadas de pautas de ordenación conflictual y de delimitación de sus respectivos ámbitos de vigencia.

8. Son, además, tres bloques normativos cada vez menos estancos y que interactúan y se interrelacionan con mayor intensidad, por lo que es preciso articular criterios y técnicas de regulación que atiendan a esta emergente dimensión normativa conflictual de una forma coherente y con criterios de certeza y de seguridad jurídica. Frente a ello, es un dato incontrovertido la manifiesta insuficiencia normativa del sistema español de Derecho interregional para atender a la complejidad sobrevenida en este sector, lo cual representa un reto y una oportunidad para el legislador estatal.

En efecto, el actuar errático y poco meditado del legislador español en esta materia ha acentuado en los últimos años la ausencia de coordinación entre los diferentes bloques normativos (Derecho europeo, Derecho convencional y Derecho interno) que proyectan su operatividad normativa sobre los denominados conflictos internos derivados de la plurilegislación civil que caracteriza a nuestro ordenamiento jurídico español.

9. El legislador español ha optado –cuando menos formalmente- por la unidad de sistema, de forma que una misma norma resuelva ambos tipos de conflictos (internacionales e internos), al establecer el artículo 16.1 del Código civil que,

1. Los conflictos de leyes que puedan surgir por la coexistencia de distintas legislaciones civiles en el territorio nacional se resolverán según las normas contenidas en el capítulo IV con las siguientes particularidades:

1.º Será ley personal la determinada por la vecindad civil.

2.º No será aplicable lo dispuesto en los apartados 1, 2 y 3 del artículo 12 sobre calificación, remisión y orden público.

Se trata de una cuestión de especial relevancia y necesitada de una profunda revisión, habida cuenta que *de facto*, tanto los Convenios en materia de DIPr suscritos por España como los Reglamentos de la Unión Europea sobre la materia, contienen normas de conflicto que difieren de las previstas en el Capítulo IV del Título Preliminar del Código civil; y a todo ello han de añadirse las incorporaciones por referencia a textos internacionales insertadas en el propio Título Preliminar del Código civil en los últimos años.

10. En el panorama normativo vigente, tal y como ha sido descrito y posteriormente será analizado, el Título preliminar del Código civil plantea como solución teórica (la práctica va, en realidad, por otros derroteros) la de unidad de respuesta conflictual. Nos encontramos así ante un principio teórico de unidad de norma de conflicto ubicado en el marco de un sistema que podría ser calificado como inconsistente e inadecuado a las necesidades actuales, además de confuso, porque no se aprecia una línea clara en el legislador al respecto, y cuyas carencias impiden atender a la creciente complejidad jurídica derivada de nuestra pluralidad interna con los problemas de desajustes y de inseguridad jurídica que de ello se derivan.

## II. El artículo 16.1 del Código Civil, clave de bóveda del sistema conflictual interno

### I. Origen del precepto

11. El anteriormente citado artículo 16.1 del Código civil, al establecer que los conflictos internos se resolverán *según las normas contenidas en el capítulo IV*, formula una remisión a favor de

las disposiciones en materia de conflictos internacionales; adicionalmente, establece la vecindad civil como criterio de sujeción personal a los diferentes ordenamientos existentes, con independencia de la residencia o domicilio de la persona<sup>12</sup>.

En relación a su origen, cabe recordar que, de acuerdo con la Exposición de Motivos de la Ley de Bases de 17 de marzo de 1973<sup>13</sup>, la regulación de los conflictos interregionales, una vez promulgadas todas las Compilaciones de los Derechos Forales, constituía la causa principal de la reforma del Título preliminar.

Pero la realidad es que el mismo proyecto resultaba ya contradictorio entre los propósitos expresados en su Exposición de Motivos y el texto legal, ya que éste se limitaba a introducir como novedad “las específicas provisiones que algunas instituciones requieran”, manteniéndose básicamente la regulación ya vigente, y que no era otra que la contenida en la versión original del artículo 14 del Título Preliminar del Código civil, cuyo tenor establecía que,

“conforme a lo dispuesto en el artículo 12, lo establecido en los artículos 9.º, 10 y 11, respecto a las personas, los actos y los bienes de los españoles en el extranjero, y de los extranjeros en España, es aplicable a las personas, actos y bienes de los españoles en territorios o provincias de diferente legislación civil”.

Este artículo era, a su vez, tributario de diversas sentencias del Tribunal Supremo dictadas en los tiempos inmediatamente anteriores a la promulgación del CC, tal y como sostiene J. Baró Pazos<sup>14</sup>, para quien “en el Título Preliminar que antecede al Libro 1, se introduce una significativa variación en el artículo 14 recogiendo la doctrina jurisprudencial, que establece, sin antecedentes en los Proyectos anteriores, la aplicación de las reglas dictadas para la solución de los conflictos internacionales, en aquellos suscitados a nivel interregional”.

**12.** Para la resolución de los conflictos de leyes internos, el art. 16.1 CC se remite a las normas del Capítulo IV del Título Preliminar del CC, sustituyendo la nacionalidad por la vecindad civil y excluyendo las normas sobre calificación remisión y orden público. Su dicción literal era congruente con la situación de 1974, cuando España apenas había ratificado Convenios internacionales en las materias reguladas por los derechos forales, que tenían un contenido bastante menos extenso, por otra parte.

En la actualidad, la situación es muy distinta. Por una parte, el ejercicio de la competencia material de desarrollo orgánico de los derechos civiles forales o especiales ha supuesto un importante incremento de la normativa susceptible de entrar en conflicto. Por otra, las exigencias de la globalización han multiplicado los Convenios internacionales y los Reglamentos europeos reguladores de conflictos de leyes, con los consiguientes problemas de interacción, de interpretación y de desajustes entre las soluciones normativas internas y externas.

## 2. Las diferentes opciones hermenéuticas

**13.** Para sortear las dificultades que plantea la remisión a unas normas que han podido quedar desplazadas y generar incoherencias dentro del sistema, un sector doctrinal propugna una interpretación sistemática y finalista del art. 16.1 del Código civil, entendiendo que la remisión debería entenderse hecha no a las normas de DIPr contenidas en el propio Título IV del Código civil, sino a las reguladoras de los conflictos de DIPr en su conjunto, con las especialidades que señala su propio art. 16.1<sup>15</sup>.

<sup>12</sup> J.L. IRIARTE ÁNGEL, “Comentario al Artículo 8. Ámbito de aplicación territorial”, en la obra colectiva *Análisis sistemático de la Ley 5/2015, de 25 de junio, de Derecho Civil Vasco* (A.M. URRUTIA BADIOLA, F. LLEDÓ YAGÜE y O. MONJE BALMASEDA, directores, y A.M. URRUTIA BADIOLA, coordinador). Lanbideak bilduma núm. 14. Bilbao, 2020, p. 135.

<sup>13</sup> BOE 17 de marzo de 1973, literalmente dispone que “procede cumplir el mandato de regular los conflictos interregionales”.

<sup>14</sup> J. BARÓ PAZOS, *La Codificación Del Derecho Civil En España (1808-1889)*. Santander, 1993, p. 275.

<sup>15</sup> E. ESPINEIRA SOTO, “Regímenes económicos matrimoniales y efectos patrimoniales de las uniones registradas con repercusiones transfronterizas”, *El notario del siglo XXI - enero - febrero 2019 / N° 83* que puede consultarse en <http://www.elnotario>.

Esta interpretación tiene un importante escollo que salvar pues, aparte de que no es ni podía ser en absoluto la voluntad del legislador del año 1974, tampoco parece serlo en la actualidad, ya que en tal caso no habría sido necesario incluir en los propios preceptos del Código civil las remisiones a las normas de los instrumentos convencionales externos.

En efecto, ha suscitado un relevante debate doctrinal, si se compara con la escasa respuesta y atención por parte del legislador español, la conveniencia o no de legislar sobre los conflictos internos, así como sobre si la remisión del artículo 16.1 del Código a las normas del Capítulo IV del Título Preliminar debería entenderse literalmente, esto es, referida a las mismas normas contenidas en el texto legal, o si por el contrario debería interpretarse de manera dinámica, lo que permitiría que una vez desplazada esa norma por el Convenio o el correspondiente Reglamento de la UE, y sustituida por el propio texto internacional, fueran las soluciones de estos últimos también aplicables a los conflictos de leyes internos<sup>16</sup>.

**14.** ¿Cómo ha de interpretarse la remisión contenida en el artículo 16.1 del Código civil a favor de las normas de DIPr del propio Código civil?; ¿se trata de una remisión *in toto* o estamos ante una remisión parcial o selectiva?

Tal y como señala Delgado Echevarría<sup>17</sup>, hay que precisar que, en realidad, la remisión la hace el referido artículo 16.1 a las normas contenidas en el capítulo IV del propio Título preliminar (arts. 8 a 12). ¿Comprende o no tal remisión aquellas otras normas del Código civil o también las recogidas en el Derecho internacional convencional, en los Convenios internacionales ratificados por España?

Una lectura literal del precepto podría llevar a considerar que la remisión queda limitada a las previsiones normativas del propio Capítulo IV del Código civil, pero una interpretación extensiva conduciría a defender que la remisión se extiende en realidad a toda la normativa de DIPr de producción interna.

En relación con las normas de origen internacional o europeo, éstas quedan fuera del sentido literal de la remisión y, por tanto, en principio, quedarían fuera del Derecho interregional las normas de Derecho internacional de origen convencional e institucional europeo, cada vez más importantes en el Ordenamiento español, y que van sustituyendo la aplicación de las del Título preliminar del Código civil por otras basadas en criterios generalmente más modernos y adecuados.

Tales normas de origen convencional y de la UE suelen excluir expresa o implícitamente su aplicación a los conflictos de leyes internos, de manera que sólo en casos expresamente previstos sustituirán en los conflictos internos la aplicación de las reglas del Código.

**15.** ¿Cómo han de interpretarse las reformas introducidas por el legislador estatal en relación a las conexiones previstas en parte de los artículos del Capítulo IV del Código civil? Sabido es que la Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia dio una nueva redacción a los apartados 4 (filiación), 6 (protección de menores y de mayores de edad) y 7 (alimentos).

Estos tres preceptos se remiten en la actualidad a diversos Convenios internacionales en vigor para España y a distintos Reglamentos europeos que contienen normas de conflicto de leyes. Proyectado al campo de los conflictos internos, ello significa que los apartados 4, 6 y 7 del art. 9 del Código civil sólo remiten a las normas internacionales cuando el legislador español así lo indica expresamente.

Es decir, con anterioridad a su reforma en 2015, estos preceptos tenían sus propios criterios de conexión y no se podía entender que remitían a tales normas internacionales. Si el referido art. 9 remitiera a tales normas internacionales de modo automático o implícito, no habría hecho falta que el legislador lo indicara expresamente.

Por otro lado, el art. 9.8 del Código civil no ha sido modificado y mantiene su anterior redacción, sin referirse al Reglamento sucesorio europeo 650/2012. Este instrumento legal se aplica para fijar la

---

es/index.php/practica-juridica/9147-regimenes-economicos-matrimoniales-y-efectos-patrimoniales-de-las-uniones-registradas-con-repercusiones-transfronterizas

<sup>16</sup> Sobre el particular, vid. M.E. ZABALO ESCUDERO, "Conflictos de leyes...", p. 64.

<sup>17</sup> J. DELGADO ECHEVERRÍA, "Comentario al art. 16 Cc.", en la obra colectiva *Comentarios al Código civil, I, Título Preliminar*. Barcelona, 2000, pp. 419-436.

Ley aplicable a las sucesiones internacionales, mientras que el referido art 9.8 se aplica para fijar la Ley aplicable a las sucesiones en casos de Derecho interregional o cuando el Reglamento sucesorio europeo ordena aplicar la Ley española en general.

**16.** Por todo ello, podría, por tanto, afirmarse que el Derecho interregional español se contiene en el Capítulo IV del Título Preliminar del Código Civil, y los Convenios internacionales y Reglamentos europeos vigentes para España sólo son aplicables, por referencia, a supuestos de Derecho interregional cuando las normas recogidas en el Capítulo IV citado remitan expresamente a dichos Convenios y Reglamentos.

Esas mismas conclusiones son proyectables en relación a los apartados 2 y 3 del artículo 9 del Código civil en materia de los regímenes económicos matrimoniales: una norma europea rige para los conflictos internacionales y otra para los internos. En similar sentido concluye Garau Juaneda<sup>18</sup>, al señalar que “si el legislador español hubiera considerado que el conflicto interno en la sucesión de españoles era susceptible de ser correctamente resuelto por la vía del artículo 36.1 y no del 38, debería haber modificado el contenido del artículo 9º.8 del Código civil para evitar las inadaptaciones entre este artículo y el capítulo III del Reglamento. Al no haberlo hecho, lo razonable es entender que ha optado implícitamente por mantener fuera del capítulo III del Reglamento los conflictos internos planteados por la sucesión de los españoles”.

El legislador ha tenido buenas oportunidades para pronunciarse al respecto, pero no lo ha hecho ni con ocasión de la modificación de los apartados 4, 6 y 7 del artículo 9º del Código civil (artículo segundo, número uno, de la Ley 26/2015) ni con ocasión de la introducción de una Disposición final 26ª en la LEC sobre medidas para facilitar la aplicación del Reglamento 650/2012 en España (Disposición final segunda de la Ley 29/2015).

**17.** El debate doctrinal abierto sobre esta compleja cuestión podría resumirse como sigue, encontrándonos ante dos posibles interpretaciones: una estática, en virtud de la cual la remisión a la norma de conflicto internacional lo es al texto (norma de conflicto concreta) contenida en el Código civil<sup>19</sup>, sin perjuicio de que para los conflictos internacionales exista una norma de conflicto diversa, derivada del DIPr convencional o del de la Unión Europea; y otra interpretación dinámica, conforme a la cual la remisión a las normas del Código civil en materia de DIPr lo es a la norma de conflicto aplicable a los conflictos internacionales, la que aparece en el mismo cuerpo legal, sea la norma convencional o europea que por su parte la haya sustituido.

Esta segunda interpretación dinámica tendría la ventaja de que respetaría el principio de identidad de soluciones que informaba la Exposición de Motivos de la antes citada ley de Bases de 1973.

**18.** En todo caso, la nueva redacción de los apartados 4, 6 y 7 del artículo 9 del Código civil, y su sorprendente y no del todo meditada solución para volver a la unidad normativa llevan a Zabalo Escudero<sup>20</sup> a considerar que parece que el legislador español ha iniciado un camino distinto, consciente o no, con una directa repercusión en el plano de la regulación de los conflictos de leyes internos, pues sin alterar el artículo 16.1 del Código civil (que sigue remitiendo a las normas del Título Preliminar), ha modificado algunas de las normas de DIPr del referido Título.

Así, la ley de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia, ha arrastrado, como ya viene siendo técnica habitual, las normas de conflicto en la materia, dando nueva redacción a los apartados 4, 6 y 7 del artículo 9 del propio Código civil.

Como ya ha sido indicado, la modificación consistió, por una parte, en incorporar por referencia los instrumentos internacionales (Convenios en este caso) que ya desplazaban el contenido anterior de tales normas, de manera que según la redacción vigente la disposición a la que remite el artículo 16.1 del

<sup>18</sup> L. GARAU JUANEDA, “La integración del Reglamento Europeo en materia sucesoria en el Derecho interregional español”. *Bitácora Millennium DIPr*, 2, 2015, p. 74.

<sup>19</sup> O a cualquier otra norma interna según J. DELGADO ECHEVARRIA, y no sólo al Capítulo IV del Título Preliminar del CC.

<sup>20</sup> ZABALO ESCUDERO, M.E., “Conflictos de leyes...”, p. 65.

Código civil para determinar la ley aplicable, tanto en materia de “contenido de la filiación y ejercicio de la responsabilidad parental” (9.4 párrafo 2º), como en materia de protección de menores (9.6), es el Convenio de La Haya de 1996 en materia de responsabilidad parental y medidas de protección de los niños. Lo mismo sucede en materia de obligaciones de alimentos, siendo aplicable a los conflictos internos por la remisión del 16.1 del propio Código civil al Protocolo de La Haya de 2007.

**19.** Esta nueva forma de regular la norma de conflicto interna supone en realidad una vuelta (no integral, sino parcial) al principio de unidad materializada mediante una serie de “incorporaciones por referencia” de textos internacionales en el art. 9 del Código civil, de forma que el sistema recupera su unidad, al menos en parte, pues con posterioridad a la entrada en vigor del correspondiente Convenio se ha modificado la norma de conflicto interna en el sentido de hacer una remisión directa o indirecta a aquél, lo que supone que ambas clases de conflictos se regirán por idéntica norma.

Sin embargo, este restablecimiento parcial de la unidad no se ha extendido a todos los supuestos, pues en materias tan importantes en los conflictos internos como las sucesiones o el régimen económico matrimonial rigen diversas normas para los conflictos internos e internacionales.

Una derivada destacada de este camino de la incorporación por referencia es que supone asumir la competencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea para la interpretación del régimen normativo internacional cuando funcione en el nivel interregional”, en aplicación de la doctrina derivada, entre otras, de la sentencia *Sahyouni*<sup>21</sup>, conforme a la que la interpretación por el Tribunal de Luxemburgo

“... de las disposiciones del Derecho de la Unión en situaciones que no están comprendidas en el ámbito de aplicación de éste está justificada cuando el Derecho nacional las ha hecho directa e incondicionalmente aplicables a tales situaciones, con el fin de garantizar un tratamiento idéntico de esas situaciones y las comprendidas en el ámbito de aplicación del Derecho de la Unión”.

**20.** Cabría concluir afirmando que el camino iniciado por el legislador en el ya lejano verano de 2015 con todas las modificaciones normativas acaecidas parecería conducir a un cierto intento de retorno al principio de unidad normativa<sup>22</sup>, pero en el presente, casi diez años después, se desconoce si se culminará así en otros supuestos, ya que en materia de sucesiones se ha optado por mantener supuestos de dualidad, mantenimiento que igualmente se ha producido respecto del Reglamento relativo al régimen económico matrimonial.

¿Existe alguna razón técnica de peso que justifique o permita argumentar por qué en unos casos se ha optado por la incorporación por referencia y en otros no? No es una cuestión clara, encontrándonos ante un legislador dubitativo y desnortado con los problemas de seguridad jurídica que de ello se derivan.

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

**21.** Tal y como acertadamente señala la Profra. Diago Diago<sup>23</sup>, para saber a quién se aplica el Derecho civil vasco, aragonés, catalán, navarro, gallego, balear o el Código civil se debe recurrir a la

<sup>21</sup> Auto del TJUE (Sala Primera) de 12 de mayo de 2016, asunto C-281/15, *Sahyouni y Raja Mamisch*, ECLI:EU:C:2016:343; sobre la cuestión puede verse C.M. CAAMIÑA DOMÍNGUEZ, “Divorcio privado dictado por un tribunal religioso de un tercer Estado: Asunto C-281/15 *Soha Sahyouni y Raja Mamisch*”. *Cuadernos de Derecho Transnacional* (Octubre 2017), Vol. 9, Nº 2, pp. 629-634.

<sup>22</sup> Realizado por otros países como el Reino Unido, que mediante la sección 2(3) *The Contracts (Applicable Law) Act 1990* extendió la aplicación del Convenio de Roma de 19 de junio de 1980, a la ley aplicable a las obligaciones contractuales, a los conflictos internos (hoy Reglamento (CE) nº 593/2008 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de junio de 2008, sobre la ley aplicable a las obligaciones contractuales (Roma I). Sobre los efectos de esta extensión *vid.*, R. PLENDER, y M. WILDERSPIN, *The European Contracts Convention. The Rome Convention on the Law Applicable to Contractual Obligations*. Londres, 2001, pp. 43 y 56 - 57.

<sup>23</sup> M.P. DIAGO DIAGO, “Funciones de la vecindad civil en la solución de los conflictos de leyes y distorsiones del sistema de Derecho interregional”, *REDI*, vol.76 (2024), 1, p

llave que proporciona la vecindad civil en su primigenia función. La vecindad es el estatus que determina la sujeción al derecho Civil común o al especial o foral. En situaciones puramente internas, en las que no hay elemento heterogéneo ni internacional, la aplicación de los Derechos civiles autonómicos no plantea ningún problema.

Cuando se producen conflictos de leyes internos se debe acudir a las normas de solución y ellas determinarán cual será el derecho aplicable. En esta segunda función, la vecindad civil sería el punto de conexión de la norma de conflicto interna, que no juega en los conflictos internacionales. Esta conexión no jugará nunca respecto de los extranjeros.

Nuestro sistema de resolución de los conflictos normativos internos pivota, en ausencia de una ley especial de Derecho interregional, en torno al tenor del art.16 del Código Civil, cuyas 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 o conexión conflictual de sujeción personal a los distintos ordenamientos civiles.

Tal punto de conexión, la vecindad civil, constituye conforme al tenor vigente del Capítulo V del Título preliminar del Código civil (apartado 1 del citado art.16) el elemento básico para resolver los conflictos de leyes en el ámbito interregional, en cuanto opera por un lado como principio general de vinculación y en segundo lugar como técnica para determinar la sujeción a un concreto ordenamiento civil (común o especial) de la situación jurídico-privada objeto de regulación.

El debate abierto en relación a la función de la vecindad civil como punto de conexión dentro de nuestro sistema de resolución de los conflictos internos debe tener presente que, como ha señalado Rodríguez Benot<sup>24</sup>, la concreción del criterio para determinar el ordenamiento aplicable al estatuto personal ha resultado una cuestión históricamente debatida en DIPr, debido a la existencia de tres opciones de política legislativa: la nacionalidad, el domicilio y la residencia habitual<sup>25</sup>.

## **1. Recapitulación: ¿mantenimiento de la conexión vecindad civil por inercia o reforma integral del sistema?**

**22.** Una reflexión doctrinal acerca de la necesidad y alcance de la reforma de la vigente regulación de la vecindad ha sido brillantemente expuesta por Delgado Echeverría<sup>26</sup>, quien ha afirmado que la vecindad civil es un “artificio que construyó el legislador español decimonónico sin comprender plenamente lo que hacía, para salir del paso ante una situación de pluralidad de Derechos civiles que no había previsto que perdurara y que no le gustaba, y que en la actualidad la vecindad civil puede seguir realizando con éxito esa función de determinación del Derecho civil aplicable”.

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

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

---

<sup>24</sup> A. RODRIGUEZ BENOT, “Las reglas sobre aplicación de un sistema plurilegislativo: una visión desde el exterior (especial referencia a la aplicación del Derecho español al amparo del Reglamento Europeo 2016/1104)”, En AAVV, *Repensar la Unión Europea: Gobernanza, seguridad, mercado interior y ciudadanía. XXVII Jornadas AEPDIRI*, pp.357 y ss., Valencia, 2019, Tirant lo Blanch.

<sup>25</sup> Conexión que, cabe recordar, opera en nuestro sistema de DIPr en calidad de conexión subsidiaria general respecto de la nacionalidad cuando la persona de que se trate carezca de nacionalidad o la tenga indeterminada en todas las materias cubiertas por el estatuto personal (art. 10.9 del Código civil).

<sup>26</sup> J. DELGADO ECHEVERRÍA, “Vecindad civil y Derecho interregional privado: una reforma necesaria” *Boletín Jado, Academia Vasca del Derecho*, 28, 2018, pp.65-103.

respuesta, al menos en el ámbito de la UE, es claramente negativa. Por ello hay que superar tal deficiencia o carencia de la regulación del tráfico jurídico interregional en nuestro sistema.

**23.** La realidad del escenario normativo dibujado por los vigentes Capítulos IV y V del Título preliminar del Código civil es que el sistema conflictual español gira (formalmente al menos) en torno al principio de unidad de soluciones tanto para los conflictos internos como para los internacionales. Sin embargo, la realidad normativa sobrevenida debido a reformas puntuales acometidas por el propio legislador español ha transformado *de facto* el régimen conflictual español en un sistema dual.

El legislador español ha optado, en realidad, y sin alterar formalmente el principio rector del sistema de Derecho interregional, por un sistema mixto que combina, por un lado, el recurso a las soluciones sustentadas por la incorporación por referencia de normas contenidas en los Convenios internacionales o en los diversos Reglamentos europeos para resolver algunos supuestos, y por otro en el mantenimiento de las soluciones clásicas ofrecidas por el Código civil en su Título preliminar.

El legislador estatal deberá finalmente decidir si opta por mantener el principio de unidad de soluciones (que conduciría a la extensión de las soluciones ofrecidas por los Convenios internacionales ratificados por España y los Reglamentos europeos para la resolución de los conflictos internos de leyes) o bien apuesta (y cabe adelantar que parece la solución más razonable) por instaurar un sistema dual o mixto de soluciones a los conflictos de leyes, según sean éstos internos o internacionales.

**24.** En efecto, tal realidad sobrevenida 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, además, a la creciente incidencia sobre los mismos del Derecho europeo.

Desde la óptica de nuestro sistema español de DIPr, los esfuerzos del legislador estatal interno deberían centrarse en el objetivo de mejorar las normas de implementación o aplicación interna de las normas europeas e internacionales (tal y como por primera vez se hizo con ocasión de la promulgación de la Ley de cooperación jurídica internacional)<sup>27</sup>, pues éstas, por su propia naturaleza, no pueden descender al detalle y necesitan un acomodo en la legislación interna que permita su correcta aplicación.

En efecto, los problemas de aplicación planteados por el sistema conflictual en su configuración vigente invitan a proclamar la conveniencia de una reforma completa de nuestro sistema español de Derecho interregional. Y no cabe obviar el hecho de que la implementación de las normas europeas e internacionales para solventar los conflictos internos de leyes plantea importantes problemas prácticos y teóricos.

**25.** Las soluciones han de ser necesariamente diferenciadas y específicas. Para ello, el legislador español ha de replantearse el tenor y el alcance del art.16 del Código civil y la conveniencia del recurso a un punto de conexión diferente para los conflictos internos frente a los internacionales. Tal y como posteriormente será analizado, cabe proponer como oportuno y razonable el mantenimiento, con ajustes modernizadores, de la vecindad civil como criterio de conexión para los conflictos internos entre españoles.

Por otro lado, si bien ha de avanzarse hacia soluciones diferenciadas, cabe afirmar que una de las opciones consistiría en adaptar las soluciones ofrecidas para solventar los conflictos internos de leyes a la normativa internacional.

Y como primer reto cabe aludir a la dimensión de la autonomía de la voluntad de las partes; en efecto, en la actualidad, y como es sabido, la autonomía conflictual ha irrumpido en el ámbito de Derecho de familia. Cabría por tanto introducir ese principio de autonomía de la voluntad conflictual como criterio de conexión dentro de nuestro sistema interno, que aparece en la regulación de los Capítulos IV y V del Título preliminar del Código civil de manera marginal.

<sup>27</sup> Ley 29/2015, de 30 de julio, de cooperación jurídica internacional en materia civil, BOE núm. 182, de 31 de julio de 2015.

26. En definitiva, cabe afirmar que 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 interna<sup>28</sup>.

En realidad, el Derecho interregional no es sino un Derecho internacional que resuelve los conflictos internos de leyes españolas<sup>29</sup>, 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<sup>30</sup>.

A día de hoy seguimos sin disponer de un verdadero sistema de derecho interregional<sup>31</sup>, 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 Escudero<sup>32</sup>, la respuesta requerida más inmediata es la de seguridad jurídica y para ello se necesita una respuesta del legislador estatal, único que tiene competencia para resolver estas situaciones.

27. Nuestro legislador estatal deberá optar bien por modernizar el contenido de los vigentes Capítulos IV y V del Título preliminar del Código civil, 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 internacionales<sup>33</sup> ratificados por España y/o las recogidas en los Reglamentos europeos.

En todo caso, carece de toda lógica normativa que nuestro legislador español desatienda tal sector<sup>34</sup> o que reaccione mediante una defectuosa técnica normativa, al legislar (como se ha hecho) de forma sesgada, 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, sin previo aviso se han interiorizado o incorporado las soluciones previstas en Convenios internacionales al sistema interno de solución de conflictos normativos, tal y como puede apreciarse en reforma la operada en relación a los arts. 9.4, 9.6 y 9.7 del Código civil, modificados mediante la ley 26/2015, de 28 de julio<sup>35</sup>.

<sup>28</sup> En relación a esta cuestión, puede verse, entre otros, S. ÁLVAREZ GONZÁLEZ, *Estudios de Derecho interregional*. Santiago de Compostela: Servizo de Publicacións e Intercambio Científico, p.79; A. ARCE JANARIZ, *Comunidades Autónomas y conflictos de leyes*. Madrid, Civitas, 1987, y A.FONT I SEGURA, Una necesaria calificación por la función de la norma de conflicto en derecho interterritorial, *AEDIPR*, XIX-XX, pp.633-639.

<sup>29</sup> J.º, “Un Derecho entre gigantes”, *Cincuenta años de Derecho civil aragonés* (Coords. Carmen Bayod, Mª. y Serrano García, J.A.), Zaragoza, 2018, Ed. Instituto Fdo. El Católico, p.88.

<sup>30</sup> En tal sentido, vid. M. GARDEÑES SANTIAGO, “El estado de la plurilegislación civil en España tras la sentencia del tribunal Constitucional 132/2019”. *REDI*, vol.72, pp.309-311.

<sup>31</sup> 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.

<sup>32</sup> E. ZABALO ESCUDERO, “Artículo 16.1”, en S.Albaladejo y Díaz Alabart (Dirs.), *Comentarios al Código Civil y Compilaciones Forales*, pp.1265 y ss., Madrid, Edersa.

<sup>33</sup> Véanse los arts. 9.4, 9.6 y 9.7 del Código civil 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.

<sup>34</sup> 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.

<sup>35</sup> *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”.

Este actuar del legislador estatal provoca distorsiones en el sistema de Derecho interregional<sup>36</sup>, que se encuentran relacionadas con una fallida actualización del sistema. *De facto* se ha producido el arrastre, el desplazamiento de las soluciones internas por las soluciones dadas a los conflictos internacionales producido por una “inconsciencia de legislador estatal”, de forma que las soluciones que se dan a los conflictos de leyes internos (en esas materias, a diferencia de otras) vía mandato art.16 CC son las mismas que se dan a los internacionales, sin atender a las peculiaridades que presentan estos conflictos.

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

**28.** La primera de las actuaciones de reforma normativa imprescindibles para superar las deficiencias y lagunas hoy existentes pasaría por reformar la regulación de la conexión vecindad civil recogida en el Capítulo V del Título preliminar (arts.14, 15 y 16), conexión que debería mantenerse como punto de conexión para la resolución de los conflictos internos entre españoles. Debería avanzarse en esta reforma de la vecindad civil en línea del tratamiento flexible y de las posibilidades de opción que el bloque normativo europeo prevé para las conexiones empleadas en el elenco de Reglamentos europeos (en particular, la residencia habitual).

Tal nota de flexibilidad debería traducirse entre otros avances y mejoras en permitir, bajo ciertos requisitos legales, la opción de la misma, y en particular extrapolar a esta conexión la posibilidad de autonomía conflictual ampliamente prevista en el ámbito de los Reglamentos Europeos y en numerosos Convenios Internacionales ratificados por España. No resulta ni lógico ni comprensible ni defendible en la actualidad que resulte mucho más fácil y sea mucho más flexible el poder optar por la aplicación de un régimen legal extranjero que por alguno de los existentes gracias al pluralismo normativo interno en España.

En particular, tal y como acertadamente ha defendido el Prof. Delgado Echeverría, la igualdad o paridad de todos los Derechos Civiles españoles debería llevar a mayores posibilidades de disposición sobre la propia cualidad de la vecindad civil y aún más libre acceso a las instituciones de cada uno de los derechos civiles (pactos sucesorios, testamentos mancomunados, entre otras instituciones jurídico-privadas) por parte de quienes tienen cierto contacto vital con ellos<sup>37</sup>.

**29.** En efecto, y en línea con lo defendido de forma excelentemente argumentada por el notario Oñate Cuadros<sup>38</sup>, 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 del Código civil) 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).

<sup>36</sup> Así es definido por M.P. DIAGO DIAGO, “Funciones de la vecindad civil..”,p.267.

<sup>37</sup> Tal y como señala el Prof. J. DELGADO ECHEVERRÍA, “Vecindad civil y Derecho interregional privado: una reforma necesaria” *Boletín Jado, Academia Vasca del Derecho*, 28, 2018, pp.65-103, “*Professio Iuris* y otras formas de autonomía conflictual podrían tener amplio campo de acción, mayor que el posible en el derecho internacional privado, pues en el interregional no se presentan los obstáculos y limitaciones supuestos por el orden público y la pluralidad de jurisdicciones”.

<sup>38</sup> F.J. OÑATE CUADROS, “Fuentes del Derecho, Derecho Interregional Privado y Derecho Sucesorio: propuestas para una reforma del Código Civil”, *Boletín JADO, Academia Vasca de Derecho*, nº31, enero-diciembre 2023, pp.389-502.

## 2. Regulación de la vecindad civil en el Capítulo V del Título preliminar

**30.** La *ratio* última del juego compartido de los artículos 14.1 y 16.1 del Capítulo V del Título preliminar del Código civil es clara: la vecindad civil, en cuanto punto de conexión, hace las veces de la nacionalidad en los conflictos internos, convirtiéndose en todo lo relativo al estatuto personal<sup>39</sup>, es el teórico único punto de conexión y constituye el elemento básico para resolver los conflictos de leyes en el ámbito interregional, en cuanto principio general de vinculación.

La determinación de la vecindad civil sigue siendo un elemento clave en nuestro sistema de Derecho interterritorial que debería ser regulado de manera tal que las dudas que constantemente se plantean sobre su determinación se resolvieran. Es otro reto más que al que el legislador estatal debe hacer frente.

**31.** Junto a lo ya anteriormente expuesto, merece la pena detenerse en ciertas reglas de adquisición y pérdida de la vecindad civil para lo que deberemos acudir al artículo 14 del Código civil.

La adquisición originaria queda regulada en los apartados 2 y 3 del citado artículo; si bien tiene su propia problemática, resulta más interesante analizar en detalle su apartado 5, regulador del cambio de vecindad civil, ya que ha dado lugar a diversos problemas debido a que es, al menos aparentemente, la más fácilmente mutable<sup>40</sup>, al señalar que,

5. La vecindad civil se adquiere:

1.º Por residencia continuada durante dos años, siempre que el interesado manifieste ser esa su voluntad.

2.º Por residencia continuada de diez años, sin declaración en contrario durante este plazo.

Ambas declaraciones se harán constar en el Registro Civil y no necesitan ser reiteradas.

**32.** Estas reglas, determinadas en el siglo XIX y necesitadas de una profunda reforma, plantean múltiples problemas, ya que tal y como recoge Moretón Sanz<sup>41</sup>, “no es fácil la intelección de la atribución de la vecindad civil por residencia”, extremo éste último que ha dado lugar a diversas intervenciones de los Tribunales, especialmente si el cambio de vecindad civil implica acogerse a un sistema más laxo en materia de sucesión forzosa, pues las normas de vecindad civil son imperativas, no siendo, por tanto, posible que las partes las deroguen a voluntad.

Así por ejemplo, la sentencia del Tribunal Supremo, de 15 de noviembre de 1991<sup>42</sup>, reiteró que a los efectos de probar la residencia en un determinado lugar “... el domicilio no debe confundirse con la vecindad, según la ley municipal y que sólo deben merecer la calificación de principios de prueba las certificaciones del censo de población censo electoral y padrón de habitantes, así como que el concepto de residencia habitual es una cuestión de hecho cuya apreciación compete al Tribunal de instancia”, de forma que nos encontramos ante una cuestión que debe ser probada mediante todos los elementos fácticos disponibles, sin que determinados documentos administrativos prevalezcan.

<sup>39</sup> Conforme al tenor del art.16.1.1ª, “Será ley personal la determinada por la vecindad civil”.

<sup>40</sup> Las Cortes de Aragón han propuesto en diferentes legislaturas a las Cortes Generales -números de expediente 125/000017 de la X Legislatura y 125/000001 de la XI Legislatura- la modificación del presente precepto, básicamente la eliminación de la pérdida de la vecindad civil por el transcurso de diez años sin haberse producido manifestación alguna en contra, de forma que el precepto quedaría redactado de la siguiente manera:

La vecindad civil se adquiere por residencia continuada durante dos años, siempre que el interesado manifieste ser esa su voluntad. La declaración se hará constar en el Registro Civil y no necesita ser reiterada.

Una visión crítica de esta propuesta puede verse en J.L. IRIARTE ÁNGEL, F.B. IRIARTE ÁNGEL, “La reforma de la vecindad civil propuesta por las Cortes de Aragón: algunos aspectos prácticos a tener en cuenta”. *www.notariabierta.es*, 11 de julio de 2017. Una versión más favorable, recogiendo los orígenes del precepto y posibles alternativas al mismo, puede verse en J. DELGADO ECHEVARRÍA “Vecindad civil y Derecho interregional privado: una reforma necesaria”. *Jado. Boletín de la Academia Vasca de Derecho*. n.º 28, Enero-Diciembre de 2017 - 2018, pp. 65-103.

<sup>41</sup> M.F. MORETÓN SANZ, “Determinación de la ley personal del causante: notas sobre la recuperación de la vecindad civil por residencia y el alcance de la inconstitucionalidad sobrevenida del principio de unidad familiar”. *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, mayo-junio, 719, 2010, p. 1.285.

<sup>42</sup> ECLI:ES:TS:1991:10467.

**33.** Mucho más polémica resultó la sentencia del Tribunal Supremo, de 5 de marzo de 1994<sup>43</sup>, en la que consideró adquirida en *fraude de ley*<sup>44</sup> la vecindad civil en la Tierra Llana de Bizkaia del causante, manifestando que ha de concluirse, sin género alguno de duda, que la vecindad foral vizcaína que,

“... en la insólita forma ya dicha, dijeron adquirir a la avanzada edad de 76 y 75 años de edad, respectivamente, careciendo de patrimonio rústico alguno (caserío y sus pertenecidos) que desearan concentrar en uno solo de sus herederos, no tuvo otra finalidad que la de, acogiéndose a dicha aparente vecindad foral vizcaína (ley de cobertura), eludir la aplicación de la ley sucesoria del Derecho Civil Común (Código civil) a la que siempre habían estado sometidos (recuérdense los tres testamentos que habían otorgado con anterioridad) y, de esa forma, desheredar prácticamente a sus dos hijos D. Héctor y D. Pedro Enrique sin causa alguna que justifique dicha desheredación, lo que evidentemente integra un claro supuesto de fraude de ley, en los términos ya dichos que configuran el mismo, por lo que, con estimación del motivo segundo que hemos venido examinando, ha de declararse que carecen de valor y eficacia algunos los testamentos (poderes testatorios) que los referidos esposos, acogiéndose a la vecindad foral vizcaína, otorgaron el día 4 de Febrero de 1976”.

**34.** Comparto plenamente la crítica formulada en su momento a esta decisión judicial por parte de Zabalo Escudero<sup>45</sup>, al señalar que lo que resulta más discutible de la referida sentencia es la apreciación de la intencionalidad, así como la de calificar como “aparente” e “insólita” la adquisición de la vecindad civil cuando en realidad se reúnen los requisitos establecidos en el Código civil para el cambio de vecindad y se realizó tal forma de adquisición por ser la legalmente prevista. La residencia por más de dos años en el territorio suprime todo posible caracterización como “anómalo” al cambio de punto de conexión, y en tales condiciones resulta sumamente difícil la prueba del elemento subjetivo o ánimo de burlar la ley.

**35.** En todo caso, ésta más que cuestionable postura jurisprudencial fue acertadamente matizada por la sentencia del Tribunal Supremo de 14 de septiembre de 2009<sup>46</sup> que, en relación con el supuesto fraude de ley en la adquisición de la vecindad civil, señaló que,

“(...) la aplicación de esta regla ha sido objeto de discusión por parte de la doctrina española especialmente a partir de la sentencia de este Tribunal, de 5 abril 1994, que declaró efectuada en fraude de ley la adquisición de la vecindad vizcaína por unos cónyuges que habían residido más de dos años en una villa sometida a este Derecho, otorgando dos días después sendos testamentos que declararon sometidos al Derecho foral, en los que nombraron herederos a sus nietos y separaron de la herencia expresamente a sus dos hijos.

Puede ocurrir que el cambio de vecindad obedezca a la realización de un fraude pero siempre debe probarse y no puede deducirse del simple hecho de la adquisición de una vecindad civil distinta de la que se ostenta. Y ello porque:

1º El cambio de la vecindad civil debe realizarse siempre por alguno de los medios previstos legalmente en el Art. 14 CC ; se trata de normas que, como ya se ha dicho, exigen unos requisitos que deben cumplirse de forma imperativa.

2º Es evidente que el cambio de vecindad civil comportará el cambio del régimen jurídico aplicable a las relaciones de quien efectúa la declaración o bien deja transcurrir el plazo de 10 años sin efectuar ninguna declaración en contrario. Pero esto no admite que todo cambio deba ser considerado fraudulento, sino solo aquel que persigue una probada finalidad de defraudar la norma aplicable.

<sup>43</sup> ECLI:ES:TS:1994:1478; la sentencia, así como la problemática del fraude de ley en materia conflictual es comentada en I. MAGUREGUI SALAS, “El Fraude a la ley en el Derecho Interregional”. *Estudios de Deusto*, 43, 1 (ene. 2015), pp. 13-149.

<sup>44</sup> I. MAGUREGUI SALAS, “El fraude...”, p. 139, define el fraude como “la manipulación dolosa de la concreción del punto de conexión de una norma de conflicto interregional (normalmente, la vecindad civil) con la intención de eludir una norma imperativa de un ordenamiento jurídico civil quedando sometido a otro ordenamiento coexistente en territorio nacional que ampare el objetivo buscado por el sujeto”.

<sup>45</sup> M.E. ZABALO ESCUDERO, C. BREGÓN SANZ, y A. CALATAYUD SIERRA, “Conflictos interregionales en materia de Derecho sucesorio aragonés”. *Actas de los Décimos Encuentros del Foro de Derecho Aragonés*. Zaragoza, noviembre 2000, p. 113.

<sup>46</sup> ECLI:ES:TS:2009:5417. Anteriormente se había descartado la existencia de fraude de ley en la adquisición de la vecindad civil aragonesa en la sentencia de la Audiencia Territorial de Pamplona de 22 de noviembre de 1965, recogida por I. MAGUREGUI SALAS, “Fraude...” p. 143.

3º La igualdad entre los ordenamientos jurídicos españoles implica que la ley de cobertura sea igual a la ley inicialmente aplicable; por tanto, no puede utilizarse un argumento relacionado con la problemática de la mayor o menor legitimidad de los derechos autonómicos para considerar que existe fraude cuando se utiliza una ley que permite los cambios de vecindad civil para alterar el punto de conexión y así permitir la aplicación de otra ley más favorable a los intereses del declarante”.

Es decir, conforme a la doctrina jurisprudencial sentada por el Tribunal Supremo en esta sentencia, potencialmente cabría o sería factible apreciar una modificación o alteración fraudulenta de la vecindad civil, si bien no puede inferirse únicamente de que se haya adquirido una vecindad más favorable a sus intereses, pues la ley permite expresamente los cambios de vecindad civil; no hay fraude de ley alguno por el hecho de materializar lo que te autoriza el sistema legal, y por ello, cambiar la residencia de manera efectiva nunca puede considerarse fraudulento. No cabe apreciar fraude de ley cuando una persona ejecuta algo para lo que está amparado legalmente. Otra cosa serán los supuestos en los que no se produzca un cambio efectivo de residencia.

**36.** Retomando el análisis de las características generales de nuestro sistema español de Derecho interterritorial, cabría acuñar el calificativo de inestable referido al mismo, valoración crítica derivada de la evidencia práctica de que, pese a mantenerse inalterado el principio general contenido en el artículo 16.1 del Título preliminar del Código civil, la vecindad civil ya no es fundamento ni único ni principal en la designación del Derecho español aplicable.

Es cierto que en el citado precepto, y en varias regulaciones autonómicas – incluso en algún Estatuto de Autonomía –, se consagra la vecindad civil como criterio de delimitación espacial en clave unilateral, pero en el sistema de Derecho interterritorial tal punto de conexión, este factor de localización y de delimitación del Derecho español aplicable, va relativizándose y va adquiriendo un tono cada vez más difuminado.

Dicho de otra forma, frente a la vigencia de preceptos normativos de fuente estatal y autonómica que afirman y mantienen la conexión vecindad civil como elemento y como condición de su propia aplicación, el sistema de Derecho interterritorial español va desactivando de forma indirecta la incidencia de la vecindad civil como punto de conexión en determinados ámbitos materiales. Cabe así citar sectores como los relativos a la materia de responsabilidad parental, o el de la de protección de mayores o el de las obligaciones alimenticias, sectores en los que se aprecia en qué medida ese retranqueo en la aplicación práctica de la vecindad civil como criterio de determinación del Derecho aplicable se hace realidad.

**37.** A la citada inestabilidad del sistema se le suma un factor de incoherencia o incongruencia en su contenido, muestra del cual es la tensión entre la vecindad civil, como elemento de identificación y sujeción, y la residencia habitual como criterio localizador, algo ya no puramente teórico sino derivado del propio tenor del Título preliminar del Código civil debido a la distinta, por no decir contradictoria, orientación que toman el Capítulo IV y el Capítulo V del citado Título preliminar.

Por un lado, en el Capítulo V, “Ámbito de aplicación de los regímenes jurídicos civiles coexistentes en el territorio nacional”, se sigue previendo que “la sujeción al derecho civil común o al especial o foral se determina por la vecindad civil”(art. 14 Cc), pero en las normas de conflicto contenidas en el Capítulo IV (“Normas de Derecho internacional privado”) , aplicable a los conflictos internos de leyes como consecuencia de la remisión prevista en el art. 16 Código civil, se puede apreciar cómo la vecindad civil ha dejado de ser en algunas materias el principal factor de localización.

**38.** Y esta realidad normativa tiene ya numerosas pruebas de su proyección jurisprudencial en la práctica de nuestros tribunales: así, el Auto de la AP Barcelona (Sección 18ª), nº 179/2019 de 11 abril (JUR 2019\144225) muestra y recuerda que la determinación de la ley aplicable a la responsabilidad parental en un supuesto que genera un conflicto interno de leyes (que debe solventarse recurriendo, por expresa indicación sobrevenida del legislador español, a un Convenio internacional) ya no depende de la vecindad civil.

La incorporación por referencia o remisión del Convenio en el art. 9.4º del Código civil plantea una evidente falta de adecuación a los conflictos internos de leyes, tal como se plantean en España, y que, sin embargo, ha sido solventada por la AP Barcelona en la resolución judicial citada. La falta de ajuste proviene del carácter integral y relacional del Convenio de La Haya de 1996 por lo que se refiere a los distintos sectores presentes en el mismo, especialmente por la vinculación entre las reglas de competencia judicial internacional y las de determinación del derecho aplicable.

Así, el art. 15 del Convenio de La Haya de 1996 determina la ley aplicable a las medidas que deban adoptarse para la protección del menor mediante una remisión efectuada al propio Capítulo II del Convenio, que regula la competencia internacional, haciendo depender la ley aplicable del criterio previsto para conferir la competencia judicial internacional, esto es la residencia habitual, buscando así una evidente correlación o interacción entre *forum/ius*.

Es evidente que tal previsión convencional no se adapta a las circunstancias en las que se suscitan los conflictos internos de leyes en España, en los que no se produce nunca un conflicto de jurisdicciones, dado el principio de unidad de jurisdicción. En este sentido, la proyección de la previsión contenida en el art. 15 del Convenio de La Haya de 1996 en supuestos interterritoriales plantea la duda de si debemos aplicar la ley de la residencia habitual o la ley del territorio en el que tiene su sede el tribunal ante el que se ha planteado la demanda.

La realidad vigente es que tal Convenio de La Haya de 1996 es el instrumento que debe ser aplicado a supuestos interterritoriales como consecuencia de la incorporación por remisión efectuada en el art. 9.4º del Código civil. ¿Fue el legislador español consciente del problema generado? Parece claro que no<sup>47</sup>.

**39.** Otra sentencia dictada también en materia de responsabilidad parental en el marco de un procedimiento de divorcio proporciona otra muestra de la debilidad e inestabilidad del sistema de Derecho interterritorial. En este caso no se trata de la inadecuación de las normas de conflicto internacionales para regular el tráfico interterritorial por efecto de la remisión del legislador estatal, sino del impacto en la regulación del tráfico interterritorial debido a la existencia de normas autonómicas unilaterales.

De nuevo a título ejemplificativo y como muestra de esa incongruencia del propio sistema interno español, se puede constatar cómo una norma unilateral autonómica mantiene la vecindad civil como punto de conexión contradiciendo la previsión establecida en el Capítulo IV del Título preliminar del Código civil y desatendiendo uno de los fundamentos constitucionales del sistema.

En materia de responsabilidad parental, en el caso del Auto dictado por la AP Barcelona, la sentencia de la AP Guipúzcoa (Sección 2ª), sentencia nº 183/2019 de 8 marzo (JUR 2019\173970), en un supuesto aparentemente interterritorial y en el que el órgano juzgador aplica una norma unilateral autonómica, basada en la vecindad civil, para establecer la aplicación de la Ley vasca 7/2015, de 30 de junio, de relaciones familiares en supuestos de separación o ruptura de los progenitores<sup>48</sup>. Todo ello sin recurrir a la norma de conflicto contemplada en el Capítulo IV del Título preliminar del CC y sin mencionar la residencia habitual de los menores. El significativo contraste entre una y otra resolución judicial pone de manifiesto la falta de unidad del sistema interterritorial.

Cabe recordar que el Convenio de La Haya de 1996 es aplicable por remisión del art. 9.4º Código civil, aplicable a su vez por remisión del art. 16 Código civil. En cualquier caso, un supuesto interterritorial debe ser regulado por un Convenio internacional concebido para ser aplicado a supuestos internacionales, tanto es así que contiene la correspondiente cláusula de inaplicabilidad a conflictos internos de leyes.

La sentencia de la AP Guipúzcoa se adopta como respuesta al recurso planteado por la demandante en relación al régimen de visitas que había sido adoptado en la sentencia por la que se decreta la disolución del vínculo matrimonial. Se trata de un supuesto heterogéneo, puesto que se desprende del FJ. de Derecho

<sup>47</sup> Salvo que se interpretara que lo que el legislador buscaba en la regulación del tráfico interregional era aceptar el *forum shopping* (vid. A. Font i Segura, "Derecho interregional, ¿quo vadis legislator?", en *Repensar la Unión Europea: gobernanza, seguridad, mercado interior y ciudadanía. XXVII Jornadas AEPDIRI* (N. Cornago Prieto, J.L. de Castro Ruano y Leire Moure Peñín, eds.), Valencia, Tirant lo Blanch, 2019, pp. 423-434).

<sup>48</sup> BOE, 24 de julio de 2015.

Segundo de la referida sentencia que la demandante poseía la vecindad civil vasca, y que en cambio no era éste el caso del demandado y que la residencia habitual del matrimonio estaba situada en el País Vasco.

El hecho de que el progenitor de los menores afectados por el régimen de visitas no tuviera la vecindad civil vasca (o al menos eso puede deducirse de la sentencia)<sup>49</sup>, obliga a considerar un eventual conflicto de leyes, internacional – en caso de que no poseyera ninguna vecindad civil por ser ciudadano extranjero – o interterritorial – si se trataba de un español que poseía una vecindad civil distinta a la vasca –.

El punto clave radica en la aplicación del art. 2 Ley vasca 7/2015, de 30 de junio, de relaciones familiares en supuestos de separación o ruptura de los progenitores por parte de la AP Guipúzcoa. Conforme a esta disposición se establecen los criterios para determinar la aplicación de la Ley 7/2015 en los siguientes términos:

“1. La presente Ley será de aplicación en todo el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma de Euskadi siempre que, conforme a lo previsto en la legislación civil que resulte de aplicación, el progenitor o progenitores que tengan la autoridad parental sobre sus hijos o hijas ostentan la vecindad civil vasca. 2. Si uno de ellos ostenta la vecindad civil vasca y el otro no, se estará a la vecindad civil vasca, si es la elegida por ambos progenitores en documento auténtico otorgado antes de la celebración del matrimonio o constitución de la pareja de hecho. 3. En su defecto, se estará a la del lugar de la residencia habitual común del matrimonio en el momento de presentación de la demanda o, en el caso de las parejas de hecho, de la residencia inmediatamente anterior a la disolución de la pareja de hecho, si se hallan situados en el territorio de la Comunidad Autónoma de Euskadi”.

El precepto es aplicado por la AP Guipúzcoa para acabar concluyendo que la Ley 7/2015 debe regular el régimen de visitas. Ahora bien, debemos plantearnos qué propósito encierra el art. 2 Ley 7/2015. ¿Encaja realmente el precepto en la competencia que se ha auto atribuido el legislador vasco para regular los conflictos interlocales de acuerdo con el art. 9 Ley 5/2015, de 25 de junio, de Derecho Civil Vasco, cuya constitucionalidad se presume y se ampara en el art. 10.5 EAPV y en el Dictamen 1537/1992 del Consejo de Estado?<sup>49</sup>.

**40.** Incluso admitiendo esta competencia para regular los conflictos interlocales, en el supuesto y en la materia planteada en el litigio del que trae causa la decisión judicial citada no había en modo alguno un conflicto interlocal. Es cierto que, en materia sucesoria, por ejemplo, pueden encontrarse notables diferencias entre los distintos fueros o Derechos coexistentes en el País Vasco, pero no puede mantenerse lo mismo en materia de relaciones familiares y, en particular, del régimen de visitas. En efecto, por una parte, no había antes de la adopción de la Ley 7/2015 una regulación diferenciada en ninguno de los Territorios Históricos, por lo que era de aplicación el Código civil y, por otra parte, desde la aprobación de la mencionada Ley 7/2015, en el País Vasco las relaciones familiares en supuestos de separación o ruptura de los progenitores quedan regidas solamente por esta norma, sin perjuicio de la aplicación supletoria del Código civil cuando proceda.

Es decir, ni antes ni después de la entrada en vigor de la Ley 7/2015 ha habido pluralidad legislativa en esta materia en el territorio del País Vasco. Por tanto, si la norma no regula conflictos interlocales cabe concluir que es una norma unilateral que o bien restringe la aplicación del Derecho vasco cuando éste ha sido designado por la norma de conflicto multilateral y concurren además alguna de las conexiones contempladas en el art. 2 Ley 7/2015, o bien delimita unilateralmente su aplicación para aquellos casos en los concurra alguna de las conexiones contempladas en su art. 2, sin que medie la aplicación de la norma de conflicto multilateral.

La AP Guipúzcoa fundamenta la aplicación de la Ley 7/2015 en su art. 2 y no considera en ningún momento la aplicación del art. 9.4º Código civil y su remisión al Convenio de La Haya de 1996. Frente a tal orientación jurisprudencial, cabría recordar que la STC 93/2013, de 23 de abril, en su FJ 6º,

<sup>49</sup> Vid. J.J. ÁLVAREZ RUBIO, “Una renovada dimensión de los conflictos internos: la Ley 5/2015 de Derecho Civil Vasco y la interacción entre bloques normativos”, REDI, 2016, 2, pp. 23–49, en particular, pp. 34–41; igualmente G. GALICIA AIZPURUA, “Notas a la Ley 5/2015, de 25 de junio, de Derecho civil vasco”, Actualidad Jurídica Iberoamericana, 2016, 4, pp. 303–320).

deja bien clara esta cuestión<sup>50</sup>. En realidad, y volviendo a la Ley vasca 7/2015, al margen de la cuestión competencial, por más que los progenitores no tuvieran la vecindad civil vasca y no hubieran tenido su residencia habitual común en esta Comunidad Autónoma en el momento de la presentación de la demanda, en la concepción actual de la responsabilidad parental no tendría sentido que la Ley 7/2015 no fuera de aplicación si los menores tuvieran su residencia habitual en el País Vasco.

41. En todo caso, los ejemplos expuestos<sup>51</sup> definen o muestran las debilidades e incongruencias del sistema español de Derecho interterritorial. Por una parte, difícilmente puede hablarse de “sistema” cuando el legislador competente para regular los conflictos internos de leyes no constata la inadecuación de la remisión a un Convenio internacional, concebido para supuestos internacionales, para determinar la ley aplicable a supuestos interterritoriales. Por ello, cabe preguntarse si el legislador estatal realmente es consciente de que la incorporación por remisión adoptada en el art. 9.4º y 9.6º del Código civil (también en el art. 9.7º) está afectando al sistema de Derecho interterritorial.

### 3. La (no) vecindad civil de los extranjeros y el denominado “tercer escalón conflictual”: los conflictos interlocales

42. Tal y como muy acertadamente ha señalado F.J.Oñate<sup>52</sup>, la aplicación del derecho civil foral o especial a los extranjeros debería ser una cuestión pacífica. En primer lugar, es un aspecto al que generalmente no se le da la importancia que merece en el ámbito del derecho privado, por el principio de igualdad entre los españoles y los extranjeros. Y en segundo lugar, por el principio de igualdad cualitativa entre los distintos ordenamientos jurídico-civiles españoles en todo aquello que no esté atribuido a la competencia exclusiva del Estado.

Sin embargo, diversos pronunciamientos de la Dirección General de Seguridad Jurídica y Fe Pública están poniendo en cuestión ambos principios, otorgando al Derecho civil estatal una preeminencia que no le corresponde, a la vista de lo preceptuado en la Constitución, los Estatutos de Autonomía y el propio Código Civil.

El hecho de que España sea un país con un sistema plurilegislativo no unificado<sup>53</sup>, que queda caracterizado como un ordenamiento complejo y pluralista en materia de Derecho civil, especialmente en todo lo relativo a Derecho de familia y sucesiones supone que, junto a los conflictos de leyes internacionales existentes en todos los Estados, se planteen adicionalmente conflictos internos interregionales, o incluso interlocales, de forma que, en cualquier relación jurídica habrá de fijarse el alcance de la ley aplicable<sup>54</sup>.

<sup>50</sup> Vid. A. FONT I SEGURA, “Inconstitucionalidad de la normativa autonómica que delimita el ámbito de aplicación declarando la inconstitucionalidad del art. 2.3º de la Ley Foral 6/2000, de 3 de julio, para la igualdad jurídica de las parejas estables de Navarra, que delimitaba unilateralmente el ámbito de aplicación espacial de la misma determinando su aplicación “a las parejas estables cuando, al menos, uno de sus miembros tenga la vecindad civil navarra”.

<sup>51</sup> Y otros que pueden verse en la excelente reflexión de M<sup>a</sup>.P. DIAGO DIAGO, “Funciones de la vecindad civil en la solución de los conflictos de leyes y distorsiones del sistema de Derecho interregional”, *REDI*, vol.76 (2024), 1, pp.261-270.

<sup>52</sup> F.J.OÑATE, “¿Sueñan los extranjeros con el Derecho Foral?”, *Millenium Dip*, nº16, julio-diciembre 2022.

<sup>53</sup> Sobre la cuestión de los sistemas no unificados puede verse N. MAGALLÓN ELÓSEGUI, “El Reglamento de sucesiones y los conflictos de leyes internos”, en la obra colectiva *El Derecho civil vasco del siglo XXI. De la Ley de 2015 a sus desarrollos futuros*. Vitoria-Gasteiz 2016, p. 288 y J.J. ÁLVAREZ RUBIO, “El nuevo Derecho Privado Europeo y sus repercusiones en el Derecho Civil Vasco” en la misma obra colectiva, p. 177, o, del mismo autor, “La incidencia del Tratado de Ámsterdam en el sistema español de Derecho interregional”. *Anales de la Facultad de Derecho de la Universidad de La Laguna*, núm. 18, noviembre de 2001, p. 66. En cuanto a la doctrina extranjera, entre otros han tratado la cuestión E. VITTA, en sus obras *Diritto Internazionale Privato, I, Parte Generale*. Turin 1972, pp. 71-163 e *Interlocal Conflict of Laws, Int. Enc. Comp. Law. vol. III Private International Law*, LIPSTEIN, K. (ed.). La Haya cap. 9, pp. 3-27; K. LIPSTEIN, I. SZASZY, *Interpersonal Conflict of Laws, Ibidem*, cap. 10, pp. 3 - 35; S. SYMEONIDES, “Les grands problèmes de droit international privé et la nouvelle codification de Louisiane”. *Rev. Crit. Dr. Int. Priv.*, 1992, pp. 223 y sigs.; H.P. GLENN, *Codification of Private International Law in Quebec, The Rabel Journal of Comparative and International Private Law*. Bd. 60, H. 2 (April 1996), pp. 231-268 y sigs. En particular, el término sistemas legales no unificados (*non unified legal systems*) lo emplea, entre otros, R. GRAVESON en “Problems of Private International Law in non-unified legal systems”, *R. des C.*, 1974-1, t-141, pp. 195-254.

<sup>54</sup> CELAYA IBARRA, A. *Vizcaya y su fuero civil*. Pamplona, 1965, p. 34.

**43.** Resulta tan brillante como esclarecedora la reflexión expuesta por la profra. Diago Diago<sup>55</sup>, analizando las perturbaciones y las distorsiones generadas por el legislador estatal, por el autonómico y por los mismos operadores jurídicos, y analizando con maestría a través de una selección de diversas situaciones jurídicas la función de la vecindad civil, el papel de la residencia habitual y distinguiendo entre situaciones puramente internas frente a aquéllas en las que interviene un factor de extranjería.

La propia autora<sup>56</sup> analiza en qué medida no resulta ni extravagante ni heterodoxo que, por ejemplo, el Derecho Aragonés, se pueda llegar a aplicar a ciudadanos extranjeros, en ámbitos como el matrimonial o el sucesorio, entre otros<sup>57</sup>.

En todo caso, cabe recordar que la clave es clasificar correctamente las diferentes categorías de conflictos; si no nos encontramos ante una situación puramente interna operará como norma conflictual el Reglamento en cuestión; cabe recordar que los Reglamentos no dicen nada acerca de los “conflictos interregionales”. Los conflictos interregionales no son objeto de los Reglamentos europeos porque, simplemente, son situaciones meramente nacionales o internas.

**44.** Desde un punto de vista calificadorio, la clave radica en analizar si nos encontramos ante una situación privada internacional (primer escalón conflictual) que conduce a la aplicación de la ley de un Estado plurilegislativo (ordenamiento jurídico español, segundo escalón conflictual) y a su vez podría devenir aplicable alguno de los Derechos civiles que, como ocurre en el sistema vasco o el balear, contienen una plurilegislación interior interlocal o interinsular (tercer escalón conflictual).

El debate (Constitucional y conflictual) acerca del tercer escalón (presente en la legislación civil Vasca o en la de Baleares y que opera como una suerte de plurilegislación interna con dispersión normativa territorial *ad intra*) y la competencia en relación a las técnicas normativas empleadas mediante el recurso a las normas unilaterales de extensión, en modo alguno puede servir de base para negar que los extranjeros puedan acogerse a instituciones como el pacto de definición previsto por la Compilación balear o el pacto sucesorio previsto en el Derecho civil vasco cuando, según el propio Reglamento europeo 650/2012 se aplique la normativa mallorquina o vasco (por ejemplo, como *lex successionis*).

Negar la aplicación del derecho civil especial de una unidad territorial española a un extranjero por carecer de vecindad civil se fundamenta en un endeble argumento que llevado a sus últimas consecuencias generaría un silogismo perverso: si el argumento es que el derecho foral no se aplica a los extranjeros porque carecen de vecindad civil, entonces la conclusión será que no se les podrá aplicar ningún derecho español, porque la vecindad civil determina la aplicación del derecho civil común o del derecho especial o foral de que se trate.

Cabe recordar que, como ha sucedido ya en varias ocasiones en materia sucesoria, el Reglamento 650/2012 ha determinado la aplicación de la normativa mallorquina (o gallega, o vasca, por ejemplo) por la vía de su art. 36.2, sin la intermediación de “las normas internas sobre conflicto de leyes españolas” (art. 36.1 del Reglamento).

Lo ha hecho después de descartar el criterio de la vecindad civil como factor de selección de ley aplicable, por no ser tal criterio o punto de conexión operativo en el supuesto de personas que no ostente la nacionalidad española. Resucitar tal criterio en este último escalón conflictual no parece guardar coherencia alguna con la solución normativa internacional privatista que procede adoptar.

**45.** En torno a esta cuestión de los conflictos interlocales, comparto la excelente reflexión crítica formulada por una autoridad doctrinal en esta materia, el prof. Álvarez González<sup>58</sup>: desde un punto de

---

<sup>55</sup> P. DIAGO DIAGO, “Funciones de la vecindad civil en la solución de los conflictos de leyes y distorsiones del sistema de Derecho interregional”, *REDI*, vol.76 (2024), 1, págs. 261 a 270.

<sup>56</sup> P. DIAGO DIAGO, “Aplicación del Derecho Civil Aragonés a extranjeros”, *Actas Foro de Derecho Aragonés 2022*, XXXI Encuentros, Ed. El Justicia de Aragón, Zaragoza, 2023, pp. 43-62.

<sup>57</sup> Y su proyección sobre las parejas de hecho es analizada en la misma publicación por I. GUILLÉN BROTO, “Régimen jurídico de las parejas no casadas en Aragón y su aplicación a los extranjeros”, “Aplicación del Derecho Civil Aragonés a extranjeros”, *Actas Foro de Derecho Aragonés 2022*, XXXI Encuentros, Ed. El Justicia de Aragón, Zaragoza, 2023, pp. 63-84.

<sup>58</sup> S. ÁLVAREZ GONZÁLEZ, “¿Puede un extranjero acogerse al pacto de definición mallorquin? El Reglamento 650/2012 y la RDGRN de 24 de mayo de 2019”, *La Ley (UE)*, 74, pp.53-74.

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

Hace tiempo que el Tribunal Supremo falló que los extranjeros carecen de vecindad civil. Esta obviedad jurídica no generaba problema conflictual cuando nuestro estatuto personal se basaba en la nacionalidad, en tanto que a los extranjeros se les aplicaba habitualmente -a salvo de las reglas de los apartados 9 y 10 del artículo 9 del Código civil para los supuestos de doble nacionalidad y apatridia- su ley nacional y ninguna de las españolas.

Pero hoy día puede ser habitual que un extranjero esté sometido, en lo que al estatuto personal se refiere, a una ley española. ¿A cuál, al derecho civil común, a uno de los derechos civiles especiales o incluso a alguno de los subordenamientos locales que perviven en alguna de las realidades normativas civiles especiales de Comunidades Autónomas? Esa es una pregunta que está siendo objeto de un profundo debate doctrinal y, en menor medida, jurisprudencial.

**46.** Para tratar esta cuestión debemos partir de que hay ya pronunciamientos jurisprudenciales expresos que afectan a Resoluciones de la Dirección General de los Registros y del Notariado<sup>59</sup> sobre la cuestión: en primer lugar, la Resolución de 29 de julio de 2015<sup>60</sup>, respondió a tal cuestión acudiendo a las normas del Reglamento 650/2012 para los supuestos en que la normativa interna no tuviera solución para el problema, en concreto a su artículo 36, que nos remite a la ley de la “unidad territorial” en que el causante tuviese su residencia, por lo que aplicaría uno de los derechos civiles especiales si aquélla estuviese en un lugar en el que uno de éstos se aplicase. Este planteamiento resulta correcto y coherente con el propio tenor del Reglamento 650/2012.

Sin embargo, otras Resoluciones del propio Órgano directivo sostienen lo contrario. Por ejemplo, la Resolución de 24 de mayo de 2019<sup>61</sup>: en este caso, y partiendo como la anterior de que los extranjeros carecen de vecindad civil, y dirigiéndose, por tanto a la normativa de la unidad territorial correspondiente, concluye que no aplica a la sucesión –en este caso pacto sucesorio- de una francesa con residencia en Islas Baleares el pacto sucesorio regulado en la norma balear<sup>62</sup>, porque

“el análisis de la normativa balear, como señala la registradora, en base a la tradición y a sus antecedentes históricos exige la cualidad de balear mallorquín para su celebración.

Esta consideración, como lo es, (...) actualizados –según interpretación constitucional del artículo 149.1.8.<sup>a</sup> de la Constitución– pero fundados en su tradición jurídica, nada tiene que ver con la conexión «vecindad civil» que es relevante, como se ha indicado, para la determinación de ciertos supuestos mixtos, en la confluencia del conflicto entre dos unidades territoriales en una sucesión internacional.

<sup>59</sup> Actual Dirección General de Seguridad Jurídica y Fe Pública.

<sup>60</sup> BOE núm. 234, de 30 de septiembre de 2015.

<sup>61</sup> BOE núm. 150, de 24 de junio de 2019. Una interesante -y crítica- valoración de la misma puede verse en I. ESPINEIRA SOTO, “Reglamento Europeo de Sucesiones y Derechos Civiles de España. Retirando capas de barniz”. *www.notariosyregistradores.com*, 17 de septiembre de 2019.

<sup>62</sup> El artículo 50 del Decreto Legislativo 79/1990, de 6 de septiembre, por el que se aprueba el texto refundido de la compilación del derecho civil de las Islas Baleares dispone que,

Por el pacto sucesorio conocido por definición, los descendientes, legitimarios y emancipados, pueden renunciar a todos los derechos sucesorios, o únicamente a la legítima que, en su día, pudieran corresponderles en la sucesión de sus ascendientes, de vecindad mallorquina, en contemplación de alguna donación, atribución o compensación que de éstos reciban o hubieren recibido con anterioridad.

La definición sin fijación de su alcance se entenderá limitada a la legítima.

El cambio de vecindad civil no afectará a la validez de la definición.

La definición deberá ser pura y simple y formalizarse en escritura pública.

Al fallecimiento del causante se aplicará, en su caso, lo dispuesto en el párrafo 3.º del artículo 47, a efectos de fijación de la legítima.

Una aproximación a la institución desde la perspectiva civil puede verse en P.A. MUNAR BERNAT, “Los problemas que plantea el Reglamento (UE) nº 650/2012 en el tratamiento del pacto sucesorio de definición (arts. 50 y 51 CDCIB)”, *Revista de Derecho Civil*, vol. VIII, núm. 4 (octubre-diciembre, 2021) Ensayos, p. 227.

(...) En el supuesto analizado, no existe norma estatal interregional aplicable sino que será directamente el Derecho de la unidad territorial designada la que resuelva la cuestión. Es decir, no supone un problema jurídico de Derecho conflictual sino de Derecho material balear. Y conforme a éste, no es posible la celebración del pacto cuestionado cuando el disponente, futuro causante no sea mallorquín”.

Es decir, que, si bien el Reglamento nos lleva a la aplicación del Derecho balear, éste no es aplicable porque sólo aplica a quienes ostenten la vecindad civil de tal Comunidad Autónoma, “conforme a la tradición y los antecedentes históricos”.

47. Esta orientación del Órgano directivo no puede sino merecer una fundamentada crítica, pues conforme a esa línea interpretativa ningún Derecho civil foral se aplicará nunca a un extranjero, a pesar de que resida en una *unidad territorial foral* pues, conforme a esos antecedentes, todos los Derechos civiles forales o especiales aplican sólo a quienes ostenten la correspondiente vecindad civil.

¿Qué significa esto, qué siempre les será de aplicación el Derecho civil común, porque según la Dirección General, parece que para acceder a la aplicación de dicha especialidad foral sucesoria es precisa la nacionalidad española y la vecindad civil mallorquina? En realidad, el problema es que los extranjeros no gozan de vecindad civil y la Dirección General no está por aceptar los criterios dinámicos de equiparación o sustitución en cuanto a extranjeros de la vecindad civil por la residencia habitual.

Cabe recordar el pronunciamiento contenido en la sentencia del Tribunal Constitucional de 8 de julio de 1993<sup>63</sup>, de forma que no se dé preeminencia a ningún ordenamiento respecto a otro<sup>64</sup>; e, igualmente así lo estableció el legislador de 1974, para quien la supletoriedad del derecho civil estatal es meramente accidental.

La batalla judicial posterior a la primera Resolución comenzó con una sorprendente sentencia del Juzgado de Primera Instancia número 10 de Palma, de 11 de mayo de 2020, en el que directamente consideró que al carecer los extranjeros de vecindad civil, éstos quedaban sujetos al Código civil, en su condición de derecho común de carácter supletorio (art. 13.2 Código civil)<sup>65</sup>.

La SAP de Palma de Mallorca revocó la sentencia y de acuerdo con la inmensa mayoría de la doctrina, consideró que conforme al art. 36 del Reglamento 650/2012, ante la imposibilidad de utilizar el punto de conexión vecindad civil respecto de los extranjeros, había que acudir a las conexiones del Reglamento (que contempla la conexión de la residencia habitual), llegando a la misma solución mediante la aplicación del art. 9.10 del Código civil por la analogía entre no tener nacionalidad indeterminada y no servir ni ésta ni la vecindad civil de punto de conexión. Ante el recurso de casación interpuesto por la Abogacía del Estado a instancia de la Dirección General, la STSJ Baleares lo desestimó, confirmando la de la Audiencia, añadiendo argumentos de carácter histórico.

Por todo ello cabe valorar muy positivamente la decisión de la Audiencia Provincial de 30 de diciembre de 2020<sup>66</sup> que revoca la resolución –y a la del Tribunal Superior que confirma ésta– ya que realiza una interpretación correcta del Derecho europeo que deviene además acorde al respeto al principio de igualdad de todos los derechos civiles establecida por el Tribunal Constitucional.

<sup>63</sup> Sentencia 226/1993, de 8 de julio (BOE núm. 183, de 2 de agosto de 1993).

<sup>64</sup> J.L. IRIARTE ÁNGEL, “El recurso...”, pp. 439.

<sup>65</sup> A. RODRÍGUEZ BENOT, “Una lectura europea de la aplicación del art. 50 de la compilación balear a los extranjeros. A propósito del caso *Crul* y su deriva judicial (SAP de Palma de Mallorca, Sección 3.ª, de 30 de diciembre de 2020)”, *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, junio de 2021, núm. 41, pp. 20-25.

<sup>66</sup> ECLI:ES:APIB:2020:2608. Una opinión sobre la misma más extensa puede verse en F.B. IRIARTE ÁNGEL, “Extranjeros y derechos forales: comentario a la sentencia de la Sección Tercera de la Audiencia Provincial de Baleares de 30 de diciembre de 2020”, *Cuadernos de Derecho Transnacional* (octubre 2021), Vol. 13, Nº 2, pp. 784-788. De igual modo, aborda la cuestión A. M. URRUTIA BADIOLA en “Habitación, familia y sucesión (Del Derecho civil vasco al Derecho privado europeo)”. *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, N.º 783, junio de 2021, p. 258. También se inclina por considerar aplicable un derecho territorial a los extranjeros F. J. OÑATE CUADROS, “Comentario al Artículo 100. El pacto sucesorio”, en la obra colectiva *Análisis sistemático de la Ley 5/2015, de 25 de junio, de Derecho Civil Vasco* (A.M. URRUTIA BADIOLA, F. LLEDÓ YAGÜE y O. MONJE BALMASEDA Directores, A.M. URRUTIA BADIOLA Coordinador). *Lanbideak bilduma* núm. 14. Bilbao, 2020, p. 787. Por último, no podemos olvidar la interesante aportación de A. RODRÍGUEZ BENOT (“Una lectura europea de la aplicación del artículo 50 de la compilación balear a los extranjeros. A propósito del caso *Crul* y su deriva judicial (sentencia de la AP de Palma de Mallorca, sección tercera, de 30 de diciembre de 2020)”, *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, núm. 41, junio de 2021, pp. 20–25).

Los pronunciamientos de ambas decisiones son especialmente relevantes; así, se subraya expresamente que

“la norma interna -art. 16.1 CC- emplea una categoría o punto de conexión -vecindad civil- que no puede predicarse del ciudadano extranjero (salvo que adquiriera la nacionalidad española, art. 15 CC, lo que no es el caso), por lo que no puede acudir a ella por la vía del art. 36.1 del Reglamento para resolver la cuestión planteada”.

A partir de ahí la Audiencia establece que todo ello no significa que no quepa aplicar un derecho territorial a un extranjero, sino que la cuestión debe resolverse acudiendo al apartado 2 del artículo 36 del Reglamento, que “conduce a la aplicación de la ley de la residencia habitual, que en el caso es Mallorca, sin que pueda después exigirse a la actora, en tanto que ciudadana de nacionalidad extranjera, el requisito de la vecindad civil (subvecindad) mallorquina previsto en el art. 50”.

Y finaliza su pronunciamiento con un párrafo de enorme importancia: “Entendemos que esta interpretación de la norma (...) resulta conforme con los objetivos del Reglamento 650/2012 (de los que se hacen eco los considerandos 23 y 37, expresamente citados y transcritos en el recurso, relativos a la consideración, como nexo general, de la residencia habitual del causante, y al objeto de que la sucesión “se rija por una ley previsible” para éste), los cuales no pueden quedar mermados por el hecho de que la normativa interna del Estado (que es anterior en el tiempo al Reglamento, obvio es decirlo) sea más estrecha en sus miras que las que se contienen en el propio Reglamento, pues es la ley nacional la que ha de interpretarse bajo el prisma del Reglamento, y no al revés”, pues, como dijo el Tribunal de Justicia en el asunto C-256/09<sup>67</sup>,

“Corresponde a los tribunales nacionales, en principio, aplicar su Derecho nacional al mismo tiempo que velan por garantizar la plena eficacia del Derecho de la Unión, lo que puede llevarles a no aplicar, en su caso, una norma nacional que lo obstaculice, o a interpretar una norma nacional que haya sido elaborada teniendo en cuenta únicamente una situación puramente interna con el fin de aplicarla a la situación transfronteriza de que se trate....”.

Sentencia que, a su vez, fue confirmada la del Tribunal Superior de Justicia de Islas Baleares de 14 de mayo de 2021<sup>68</sup>, que desestima el recurso de casación interpuesto frente a la anterior.

Tras una detenida exégesis del origen histórico del precepto y de la norma de conflicto anterior a la entrada en vigor del Reglamento realiza interesantes aportaciones: así, en primer lugar, la sentencia recuerda que atribuir carácter material al requisito de vecindad civil del causante

“supone atribuirle una impronta de naturaleza personal que pugna con el carácter territorial de las normas” conforme a la normativa vigente, de forma que “la mención sobre la vecindad civil mallorquina de los ascendientes, inserta en el art. 50 de la Compilación del derecho civil de las Islas Baleares, trata de cumplir una función meramente aclaratoria, que si es entendida como norma de carácter conflictual resulta superflua e irrelevante”.

Posteriormente recoge los aspectos del Reglamento 650/2012 relativos a los conflictos internos para concluir que,

“la referencia a la residencia habitual en España debe ser entendida como referida a la unidad territorial donde residía habitualmente la interesada en el momento de otorgar el pacto de definición”, lo que nos lleva a la normativa mallorquina, por aplicación directa del Derecho de la Unión Europea.

**48.** En relación a las críticas a las sentencias de Baleares, especialmente a las que expresa o tácitamente defienden la imposibilidad de que un extranjero, en cuanto que carente de vecindad civil, pueda quedar sometido a un Derecho distinto del común, cabría traer a colación la sentencia del Tribunal Supre-

<sup>67</sup> Sentencia del TJUE (Sala Segunda) de 15 de julio de 2010, asunto C-256/09, en resolución de cuestión prejudicial planteada por el *Bundesgerichtshof*, ECLI:EU:C:2010:437.

<sup>68</sup> ECLI:ES:TSJBAL:2021:460.

mo de 17 de febrero de 2021<sup>69</sup>, que somete al Derecho catalán una prestación de alimentos derivada de un divorcio entre franceses en tanto la parte acreedora tenía su residencia en Cataluña en el momento de pedirlos. También la de la Audiencia Provincial de Barcelona de 16 de septiembre de 2021<sup>70</sup> en relación con un matrimonio entre alemán y francesa dispone que, “No cabe hablar de vecindad civil como hace la demandante. Ambos cónyuges son extranjeros y carecen de vecindad civil (ni común ni especial).

El art. 9.2 del Código civil, señala la sentencia, puede conducir en estos casos a la aplicación de tal regla del derecho civil común o de cualquier otra legislación civil especial y no, como sostiene la demandante, únicamente al Código civil, concluyendo que el régimen matrimonial aplicable es el de separación de bienes por encontrarse en Cataluña el primer domicilio común posterior a la celebración del matrimonio.

La siguiente Resolución de la Dirección General de los Registros y del Notariado, la de 24 de julio de 2019<sup>71</sup> vuelve a los antiguos cauces, resolviendo que está sometida a la normativa balear –en concreto, a la vigente en Eivissa y Formentera- la sucesión de un ciudadano alemán residente en ésta isla “según resulta de claros indicios, desde años antes de su fallecimiento”; se trataba de una sucesión testada, pero en la que “la lectura del título sucesorio no permite establecer ni aun de forma tácita “*professio iuris*” a la ley alemana...”.

Es importante que esta Resolución expresamente reconoce que puede aplicarse a un extranjero – en virtud del Reglamento 650/2012- un Derecho español distinto del común, a diferencia de lo que se ha planteado al menos tácitamente en decisiones como la del Juzgado de Primera Instancia nº 10 de Palma de Mallorca de 11 de mayo de 2020, que desestimó el recurso frente a la Resolución de la DGRN de 24 de mayo de 2019 antes comentada.

Esta decisión judicial, unida a las antes citadas sentencia de la Audiencia Provincial de Islas Baleares y del Tribunal Superior de Justicia de esta Comunidad autónoma, deberían haber aclarado ya la cuestión, pero esto no es del todo cierto, ya que poco antes de la sentencia, la Resolución de la Dirección General de Seguridad y Fe Pública de 10 de agosto de 2020<sup>72</sup> dió una nueva vuelta al asunto, concluyendo, por otro camino, que, una vez más, un extranjero no puede acogerse a un pacto de definición.

En esta Resolución, el Órgano directivo concluye que la posibilidad de otorgar un pacto sucesorio es una cuestión formal (errónea e infundada calificación), por lo que, a la luz del artículo 27 del Reglamento 650/2012 puede hacerse depender de la nacionalidad -en este caso, vecindad civil- del otorgante. Este argumento no sostiene una mera lectura del artículo 25.1 del Reglamento 650/2012, conforme al cual,

1. Un pacto sucesorio relativo a la sucesión de una sola persona se regirá, por lo que atañe a su admisibilidad, validez material y efectos vinculantes entre las partes, incluidas las condiciones para su resolución, por la ley que, en virtud del presente Reglamento, fuese aplicable a su sucesión si aquella hubiera fallecido en la fecha de conclusión del pacto.

Completado con el art.26, del siguiente tenor literal:

1. A los efectos de los artículos 24 y 25, se referirán a la validez material los siguientes elementos:  
a) la capacidad del disponente para realizar la disposición mortis causa.

Es decir, conforme al tenor del Reglamento 650/2012, queda meridianamente claro que no se trata de una cuestión formal -susceptible de las limitaciones del 27.1- sino material, regulada por tanto por la misma la ley que rija la sucesión<sup>73</sup>. Frente a ello, la Resolución de 20 de enero de 2022<sup>74</sup> ha con-

<sup>69</sup> ECLI:ES:TS:2021:532.

<sup>70</sup> ECLI:ES:APB:2021:11944.

<sup>71</sup> BOE núm. 231, de 25 de septiembre de 2019.

<sup>72</sup> BOE núm. 257, de 28 de septiembre de 2020.

<sup>73</sup> Lo que por otro, lado, ya era defendido por la doctrina en relación con la normativa anterior (A. FONT I SEGURA, “La ley aplicable a los pactos sucesorios”, *In Dret* 2/2009, mayo de 2009, p. 9).

<sup>74</sup> BOE núm. 40, de 16 de febrero de 2022. Una profunda y fundamentada crítica a la misma puede verse en I. ESPÍÑEIRA SOTO, “Pacto sucesorio...”, pp. 13 y ss.

cluido que un francés con residencia habitual en Galicia no puede otorgar un pacto sucesorio de mejora, obviando el *serio varapalo judicial*<sup>75</sup> que había recibido esta orientación de la Dirección general.

49. La única interpretación razonable, constitucional y respetuosa con los principios del Derecho de la Unión Europea es admitir que cabe la aplicación de un Derecho civil foral o especial territorial a cualquier situación –no sólo sucesoria- jurídico privada en las que se vean involucrados extranjeros<sup>76</sup>.

Tras ciertas vacilaciones iniciales, existe unanimidad doctrinal en el sentido de que en las sucesiones internacionales, las normas de conflicto del Reglamento 650/2012 sustituyen y desplazan a las de producción interna, arts.9.1 y 9.8 del Código civil. En virtud de estos últimos, el art. 14 del **Código civil**, relativo a la vecindad civil, no se aplicaba a los extranjeros, sujetos a su ley nacional, pero al remitir el Reglamento a la ley del Estado de la residencia habitual del causante, se produce un cambio de paradigma que puede afectar de forma decisiva a este planteamiento hasta ahora incuestionado.

Nadie podrá negar que el tenor literal del citado art. 14, que es también Derecho interno, no distingue entre españoles y extranjeros. En un contexto legislativo en el que a los extranjeros se les aplica su ley nacional, tanto da decir que el precepto no se aplica a los extranjeros porque carecen de vecindad civil como que no se les aplica porque están sujetos a su ley nacional.

Pero al sujetarles el Reglamento a la ley española, la remisión al ordenamiento interno para determinar cuál de las leyes españolas es la aplicable, no puede entenderse parcelada o troceada a determinados preceptos del derecho español, sino que queda sujeta a la ley española en su conjunto. Y la ley española está constituida por las normas de conflicto de producción interna que no hayan sido desplazadas por las del Reglamento y por las normas sustantivas, tanto del CC como de los derechos civiles autonómicos.

#### **IV. Conflictos internos de leyes y conflictos normativos internacionales: unidad o dualidad de sistemas.**

50. En el Derecho comparado esta cuestión se ha solventado de diferentes maneras; cabe apreciar diferentes variables, atendiendo al soporte territorial o personal de los distintos sistemas coexistentes dentro del ordenamiento estatal. La estructuración política del pluralismo jurídico (el grado de autonomía frente al Estado de las diversas unidades internas), la dimensión o alcance de tal pluralismo (que puede ser sólo legislativo, o venir acompañado de una diversidad judicial), el ámbito material sobre el que se proyecta y los mecanismos de solución de tales conflictos internos son factores a tener en cuenta.

Tal y como describió la Profra. A.Borrás Rodríguez,<sup>77</sup> “Les Etats adoptent des positions législatives et jurisprudentielles diverses en fonction de leur type d’organisation et leur façon particulière d’aborder la plurilégislation, d’un point de vue politique et constitutionnel”.

<sup>75</sup> S. ÁLVAREZ GONZÁLEZ, S., “Vecindad civil...”, p 2.

<sup>76</sup> S. ÁLVAREZ GONZÁLEZ, “Vecindad civil...”, p 2. Para este autor en las sucesiones internacionales no debe adaptarse la vecindad civil porque está concebida para un ámbito diferente, de forma que no debemos tenerla en cuenta en estos supuestos.

<sup>77</sup> A. BORRÁS RODRÍGUEZ, “Les ordres...”, p. 251. Así, teniendo en cuenta no sólo si nos encontramos ante sistemas de identidad o dualidad normativa, sino también en qué nivel se sitúa, si en el poder central o en las entidades políticas inferiores, la competencia para establecer las diferentes reglas de conflicto, existen modelos que compila así: “De façon synthétique, et d’après Vita, les groupes pourraient s’établir de la façon suivante: a) règles de conflit uniques pour les deux types de conflit, avec des règles de conflit interlocal et international dans les ordres juridiques locaux, ce qui est le cas du Royaume-Uni, avec des règles particulières d’origine locale; b) dans un deuxième groupe, il situe certains systèmes, aussi de common law et donc similaires aux précédents, mais où l’on trouve une plus grande interférence de législateur fédéral. Il en découle qu’il peut y avoir une certaine différence entre les uns et les autres (Etats-Unis d’Amérique, Canada, Australie); c) systèmes particuliers, d’origine locale ou centrale, ayant des règles de conflit interlocal ou international ou international, ayant des règles de conflit interlocal ou international qui peuvent coïncider ou non, les cas échéant ayant des différences notamment en raison du rattachement utilisé, qui serait la nationalité pour les conflits internationaux et le domicile pour les conflits interlocaux; d) systèmes généraux, mais d’origine centrale, où le législateur donne simultanément des règles pour les deux types de conflit, mais qui peuvent à leur tour adopter deux modalités: la première, étendre les règles de droit international privé au droit interterritorial, ce qui était le cas de l’Espagne ou de l’Italie en 1923; la deuxième, étendre des règles de droit interlocal au droit international privé, comme la loi suisse de 1981 ; e) en fin, des systèmes généraux d’origine centrale, mais qui se distinguent des précédents

**51.** Es decir, concurren sistemas de identidad normativa y de dualidad, y en unos casos comunes para todo el Estado de que se trate y en otros diferentes, según sean aprobados por la Administración central o por las correspondientes unidades territoriales, como por ejemplo ocurre en EEUU<sup>78</sup>. En la práctica, podemos reducir los modelos comparados existentes a tres:

1. Los sistemas jurídicos en los que unas mismas reglas aplican para la resolución de los conflictos internos y los internacionales.
2. Los sistemas en los que las reglas para los conflictos internacionales se extienden a los interregionales, como España, aunque sea parcialmente y con ciertas especialidades.
3. Los sistemas en los que las reglas para resolver uno u otro tipo de conflictos de leyes son absolutamente separadas.

**52.** En la aplicación práctica del sistema español, el criterio de aplicación de la vecindad civil como punto de conexión deviene ineficiente (por inaplicable) cuando, en supuestos con presencia de personas de nacionalidad no española, la norma de aplicación sea un instrumento convencional o sea alguno de los Reglamentos europeos vigentes, entre los que cabría citar ejemplificativamente el Protocolo de 23 de noviembre de 2007 sobre ley aplicable a las obligaciones alimenticias, hecho en la Haya<sup>79</sup>, el Reglamento (CE) 864/2007<sup>80</sup>, el Reglamento (CE) 593/2008<sup>81</sup>, el Reglamento (CE) 4/2009<sup>82</sup>, el Reglamento (UE) 1259/2010<sup>83</sup>, el Reglamento (UE) 650/2012<sup>84</sup>, el Reglamento (UE) 2016/1103<sup>85</sup> y el Reglamento (UE) 2016/1104<sup>86</sup>, entre otros, que recurren a la conexión de la residencia habitual<sup>87</sup>.

La UE, a diferencia del actuar por parte del legislador estatal en relación a los conflictos internos de Derecho interregional<sup>88</sup>, ha procedido a regular y adoptar un conjunto de normas de aplicación sobre los conflictos de leyes mediante una técnica legislativa moderna en materias tales como las obligaciones contractuales, las obligaciones extracontractuales, la separación y el divorcio, las obligaciones alimenticias, las sucesiones, regímenes económicos matrimoniales y las uniones de hecho registradas, entre otras.

**53.** La correcta interacción entre estos tres bloques normativos (el convencional, el relativo a la UE y el interno) podría suponer una mejora de nuestro sistema de Derecho interregional, sin duda. Pero la realidad normativa a día de hoy es que el legislador estatal se muestra en cierto modo desorientado, sin un criterio claro y a medio camino de todas las opciones posibles: por un lado, no parece gustarle la opción de modificar íntegramente las normas del Capítulo IV del Título Preliminar del Código Civil y ha optado por retocarla parcialmente mediante la reforma de los artículos 9.4, 9.6 y 9.7 del Código Civil efectuada por la Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia<sup>89</sup>.

---

du fait qu'ils ont des corps de règles différentes pour les conflits internationaux et pour les conflits internes. E fut le cas de l'URSS, avant son démantèlement, de la Pologne avant l'unification législative ou de la loi française de 1921 sur les conflits interlocaux provoqués par l'annexion de l'Alsace et de la Lorraine".

<sup>78</sup> Lo que lleva a situaciones absolutamente ajenas a nuestro sistema, como que el *principio de relatividad de soluciones* del DIPr afecte igualmente al Derecho Interregional. Los problemas que ello supone se explican por sí mismos.

<sup>79</sup> DOUE L 331/17 de 16 de diciembre de 2009.

<sup>80</sup> DOUE L 199/40 de 31 de julio de 2007.

<sup>81</sup> DOUE L 177/6 de 4 de julio de 2008.

<sup>82</sup> DOUE L 7/1 de 10 de enero de 2009.

<sup>83</sup> DOUE L 343/10 de 29 de diciembre de 2010.

<sup>84</sup> DOUE L 201/107 de 27 de julio de 2012.

<sup>85</sup> DOUE L 183/1 de 8 de julio de 2016.

<sup>86</sup> DOUE L 183/30 de 8 de julio de 2016.

<sup>87</sup> Reglamento (UE) núm. 650/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 4 de julio de 2012, relativo a la competencia, la ley aplicable, el reconocimiento y la ejecución de las resoluciones, a la aceptación y la ejecución de los documentos públicos en materia de sucesiones *mortis causa* y a la creación de un certificado sucesorio europeo. (DOUE L 200/107, de 27 de julio de 2012).

<sup>88</sup> Sobre las claves para la reforma del Derecho interregional español, entre otros autores, es esencial analizar lo dispuesto por S. ÁLVAREZ GONZÁLEZ, "Derecho interregional. Claves para una reforma, en Estudios de Derecho interregional", *Conflictus Legum*, Servicio de Publicaciones de la Universidad de Santiago de Compostela, 2007, pp. 79-132.

<sup>89</sup> BOE núm. 180, de 29/07/2015.

Tampoco parece tomar partido por la aplicación a los conflictos de leyes internos de las modernas soluciones técnicas recogidas en los Reglamentos de la UE aplicables a los conflictos internacionales. Y desde luego tampoco parece optar, al menos por el momento, por proceder a la redacción y aprobación de una ley especial de Derecho interregional que aporte una solución satisfactoria a la pluralidad legislativa y a la coexistencia en España de distintos Derechos civiles especiales, junto al Derecho civil común.

Ante este escenario normativo, mezcla de cierta falta de criterio y a la vez de inacción legislativa, la labor prioritaria del legislador estatal debería centrarse en tratar al menos de dotar de cierta coherencia al Título Preliminar del Código Civil mediante la necesaria modificación del artículo 9.8 y del artículo 9.3 (en referencia, entre otras cuestiones, al régimen económico matrimonial y a las parejas de hecho).

**54.** La duda que surge se centra en dilucidar si la remisión contenida en el artículo 16.1 del Código Civil a favor del recurso al empleo de las normas del Capítulo IV del Título Preliminar es literal/estática (y por tanto referida a las propias normas del Código Civil), o en cambio es una remisión dinámica, en el sentido de entender que las normas de la UE y las de los Convenios internacionales desplazan al propio artículo 16, permitiendo que dichas normas internacionales y los Reglamentos europeos sean de aplicación de igual forma a los conflictos de leyes internos o de Derecho interregional que surjan en el seno de Estados plurilegislativos como España.

Previamente a la necesaria respuesta a tal duda procede realizar una escueta mención a la sobreenvenida e inesperada técnica de incorporación por referencia empleada en nuestro sistema conflictual en relación a algunos instrumentos convencionales internacionales (Convenios de La Haya) recogida por el legislador estatal en la antes citada Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia<sup>90</sup> que, además de modificar la Ley Orgánica 8/2015, de 22 de junio, de modificación del sistema de protección a la infancia y la adolescencia<sup>91</sup>, la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero sobre Protección del menor, de modificación parcial del Código Civil y la Ley de Enjuiciamiento Civil<sup>92</sup>, viene a reorientar las soluciones contenidas en el artículo 9, epígrafes 4, 6 y 7 del Código Civil.

La mencionada norma interna española recoge en su preámbulo una referencia expresa a dicha modificación y a su motivación, al señalar que,

“se reforman, en primer lugar, las normas de Derecho internacional privado, en concreto los apartados 4, 6 y 7 del artículo 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”.

Esta reforma de las normas de DIPr interno español ha de ser calificada como parcial o incompleta, debido al consciente olvido de un legislador estatal que sabe perfectamente que otros epígrafes del propio artículo 9 del Código Civil (3º y 8º) requieren también de una necesaria modificación.

**55.** Con arreglo a la reforma emprendida, y sin alterar la regla general contenida en el artículo 16.1 del Código Civil sobre los conflictos de leyes que puedan surgir por la coexistencia de distintas legislaciones civiles en el territorio nacional y su resolución mediante las normas de DIPr contenidas en el capítulo IV del Título Preliminar del Código Civil, se procede en realidad a desplazar las soluciones autónomas contenidas anteriormente en los epígrafes del citado artículo 9 del Código civil para posibilitar la determinación de la ley aplicable al contenido de la filiación, por naturaleza o por adopción, y al ejercicio de la responsabilidad parental (artículo 9.4 -2º párrafo-) y en materia de protección de menores

<sup>90</sup> BOE, núm. 180, de 29 de julio 2015.

<sup>91</sup> BOE, núm. 175, de 23 de julio 2015.

<sup>92</sup> BOE, núm. 15, de 17 de enero 1996.

(artículo 9.6) con arreglo al Convenio de La Haya, de 19 de octubre de 1996, relativo a la competencia, la ley aplicable, el reconocimiento, la ejecución y la cooperación en materia de responsabilidad parental y de medidas de protección de los niños.

Una solución extensiva también a la determinación de la ley aplicable en materia de obligación de alimentos y para los conflictos internos mediante el Protocolo de La Haya de 2007.

Además, en relación a lo indicado, debe reseñarse la configuración e importancia de la residencia habitual como primer punto de conexión para la determinación de la ley aplicable a la filiación (artículo 9.4 del código civil<sup>93</sup>) y para la determinación de la ley aplicable a la protección de las personas con discapacidad (párrafo 2 del artículo 9.6<sup>94</sup>), desplazando en relación al artículo 9.4 el criterio de la nacionalidad como punto de conexión suplementario o subsidiario, y estableciendo finalmente como vínculo de cierre la aplicación de la ley española.

Se trata, en definitiva, de una reforma que permite proyectar sobre la dimensión interna la aplicación del punto de conexión de la vecindad civil como subsidiario del criterio de residencia habitual y dejando sin efecto alguno la operatividad del criterio de cierre utilizado en relación a la aplicación de la ley española<sup>95</sup>.

**56.** La realidad normativa de nuestro sistema deviene calificable como de indefinición: por un lado, proclama, tal y como se recogió en el Título Preliminar del Código civil en 1974, la regla de unidad de soluciones para los conflictos de leyes internacionales y para los internos, pero de *facto* ese principio de unidad de soluciones se ha visto sustituido o reemplazado por la instauración de una dualidad de soluciones o respuestas conflictuales a una y otra categoría de supuestos<sup>96</sup>.

¿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, se aprecia como mayoritaria la opción por dejar al albur de las normas internas sobre conflictos de leyes la determinación última de la ley aplicable. Es lo que se denomina «remisión indirecta», por contraposición a aquella en la que tales instrumentos señalarían de forma directa la concreta ley aplicable de las vigentes en un Estado.

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 Código civil y sus correspondientes remisiones), lo cual no es una buena opción y puede producir desajustes en muchos casos o situaciones de colapso en otros en los que se puede entrar en una especie de bucle: es lo que sucede, por ejemplo, cuando ante un problema relacionado con la responsabilidad parental, el citado Convenio de La Haya de 1996 remite a la ley del foro (ley española) y el art. 16 Código civil en su remisión al art. 9.4 Código civil reenvía de nuevo la solución conflictual al propio Convenio.

<sup>93</sup> El artículo 9.4 del Código civil prevé que, “La determinación y el carácter de la filiación por naturaleza se regirán por la ley de la residencia habitual del hijo en el momento del establecimiento de la filiación. A falta de residencia habitual del hijo, o si esta ley no permitiere el establecimiento de la filiación, se aplicará la ley nacional del hijo en ese momento. Si esta ley no permitiere el establecimiento de la filiación o si el hijo careciere de residencia habitual y de nacionalidad, se aplicará la ley sustantiva española. En lo relativo al establecimiento de la filiación por adopción, se establecerá a lo dispuesto en el apartado 5”.

<sup>94</sup> El art. 9.6 dispone lo siguiente: “La ley aplicable a las medidas de apoyo para personas con discapacidad será la de su residencia habitual. En el caso de cambio de residencia a otro Estado, se aplicará la ley de la nueva residencia habitual, sin perjuicio del reconocimiento en España de las medidas de apoyo acordadas en otros Estados. Será de aplicación, sin embargo, la ley española para la adopción de medidas de apoyo provisionales o urgente”.

<sup>95</sup> E. ZABALO ESCUDERO, Conflictos de leyes internos e internacionales: conexiones y divergencias, *Bitácora Millennium DIPr*, n.º 3, Zaragoza, junio 2016.

<sup>96</sup> E. ZABALO ESCUDERO, “El Derecho aplicable a las situaciones privadas internacionales en los ordenamientos plurales”, *Entre Bruselas y La Haya. Estudios sobre la unificación internacional y regional del Derecho Internacional Privado. Liber Amicorum Alegría Borrás*, Madrid, Marcial Pons, 2013, pp. 419-425.

**57.** Tal dualidad conflictual de soluciones se ha acentuado 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 internos<sup>97</sup>.

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.

**58.** La pregunta obligada tras este análisis es la siguiente: ¿Ha sido la vecindad civil un freno para la renovación del sistema conflictual? En realidad, y como ya ha sido indicado, la reforma parcial ya citada de los apartados 4º, 6º y 7º del art. 9 Código civil ha supuesto desplazar la vecindad civil, dando entrada a la residencia habitual como punto de conexión preferente en ámbitos especialmente sensibles, y sin pensar (al menos en apariencia) en la dimensión del tráfico interregional, dada la remisión a Convenios Internacionales que no han sido concebidos para regular conflictos internos de leyes.

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

Otro supuesto que cabría citar para evaluar las disfunciones derivadas de la reforma realizada se aprecia en la remisión expresa al Protocolo de La Haya de 2007 en materia de reclamaciones de alimentos entre parientes contenida en el art. 9.7 CC, que conduce a conexiones que carecen de sentido en el marco del derecho interregional, como la contenida en el art. 4.2 de tal norma convencional, al disponer que “se aplicará la ley del foro si el acreedor no puede obtener alimentos del deudor en virtud de la ley a que se refiere el art. 3 (ley de la residencia habitual del acreedor).

El Reglamento europeo sobre sucesiones 650/2012 representa un ejemplo paradigmático de la inaplicabilidad de la respuesta prevista en nuestro sistema conflictual interno español para todos aquellos casos en los que el causante carezca de nacionalidad española y por tanto no ostente vecindad civil, porque tal circunstancia activa el recurso a la aplicación de las soluciones previstas en tal Reglamento europeo.

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

El Reglamento contiene tres disposiciones aplicables a los Estados plurilegislativos y a sus conflictos de leyes territoriales mediante un sistema de remisión indirecto y subsidiario (arts. 36, 37 y 38). 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 o muy poco flexibles podría ser objeto de cuestionamiento ante el TJUE.

---

<sup>97</sup> 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).

**59.** 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.

Parece, por lo menos de momento, que a pesar de las novedosas técnicas y soluciones que ofrece un Derecho de la UE moderno que responde a criterios de especialización por razón de la materia, la indefinición es la regla general (no se ofrece una misma respuesta para todas las materias de Derecho privado que vienen asumiendo como propias las instituciones europeas en esa vertiente internacional e intraeuropea).

**60.** En efecto, la realidad actual en esta cuestión 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, mediante incorporaciones por referencia, las soluciones previstas en las normas internacionales y europeas.

Por ello, cabe subrayar que el papel del 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 optar por mantener la situación actual, conocedor 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, cuando 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.

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*.

No obstante, dicho todo lo anterior y analizadas las respuestas ofrecidas tanto por el Derecho de la UE como por los Convenios internacionales podemos concluir que 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 DIPr y para las “*ad extra*” mediante la aplicación de las soluciones previstas por las instituciones europeas.

Lo que evidencia que no existe una armonización de respuestas ni 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.

## Conclusiones

**61.** Las distintas estructuras, dimensiones o niveles en los que se articula el sistema español de DIPr requiere 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 y coherente respuesta jurídica<sup>98</sup>.

Se trata de una dualidad que dificulta en cierta medida una convivencia armoniosa entre los diferentes bloques normativos, sobre todo teniendo en cuenta que la doctrina viene advirtiendo desde hace varios años que la respuesta que ofrece nuestro sistema para solucionar conflictos de leyes (recogido en el capítulo IV del Título Preliminar del Código Civil) parece haberse quedado anticuada en comparación con las novedosas técnicas y soluciones que ofrece un Derecho europeo que responde a criterios de especialización por razón de la materia<sup>99</sup>.

Nuestro sistema interno de solución de conflictos, que carece de una ley especial de Derecho interregional, pivota en torno al citado capítulo IV y los artículos 14.1 y 16.1 del Código Civil (Capítulo V del propio Título preliminar del Código civil) cuyas líneas básicas se estructuran mayoritariamente sobre el principio de remisión a las normas de DIPr y la determinación de la vecindad civil como punto de conexión y criterio de sujeción personal a los diferentes ordenamientos jurídicos civiles.

**62.** El ordenamiento jurídico español no dispone de un verdadero sistema de derecho interregional que permita ofrecer una respuesta previsible y evitar con ello la inseguridad jurídica a la que conduce una permanente judicialización de tales conflictos normativo/competenciales internos. Por ello, deviene ineludible abordar desde la dimensión y competencia del legislador estatal la reforma y modernización del sistema español de conflictos internos. Tal sistema requiere de una profunda renovación que permita superar las anacrónicas respuestas de un sistema de conflicto de leyes interno que queda en la actualidad condicionado por el proceso de europeización del Derecho internacional privado.

Las carencias o lagunas del sistema español de DIP 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 interna.

**63.** 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.

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.

<sup>98</sup> Véase entre otros J.L. IRIARTE ÁNGEL, La armonización del Derecho internacional privado por la Unión Europea, *Jado: Boletín de la Academia Vasca del Derecho*, nº 9, 2006, pp. 47-73.

<sup>99</sup> Sobre este particular véase., J.L. IRIARTE ÁNGEL, Ámbito material y personal y normas conflictuales, *Derecho Civil Vasco del siglo XXI: de la Ley de 2015 a sus desarrollos futuros*, Bilbao, Parlamento Vasco, 2016, pp. 135-161.

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 de conflictos normativos provoca una seria inseguridad jurídica a la hora de determinar la legislación aplicable por parte de los operadores jurídicos.

La correcta interacción entre los tres bloques normativos (el convencional, el relativo a la UE y el interno) podría suponer una mejora de nuestro sistema de Derecho interregional, sin duda. Pero la realidad normativa a día de hoy es que el legislador estatal se muestra en cierto modo desorientado, sin un criterio claro y a medio camino de todas las opciones posibles.

**64.** Ante este escenario normativo, mezcla de cierta falta de criterio y a la vez de inacción legislativa, la labor prioritaria del legislador estatal debería centrarse en tratar al menos de dotar de cierta coherencia al Título Preliminar del Código Civil mediante la necesaria modificación de su artículo 9.8 y del artículo 9.3 (en referencia, entre otras cuestiones, al régimen económico y a las parejas de hecho).

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<sup>100</sup> tanto para los conflictos internos como para los internacionales<sup>101</sup>.

¿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.

**65.** La realidad normativa actual pivota en realidad 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.

**66.** 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.

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 del Código civil) con el mantenimiento de las respuestas ofrecidas por el Código Civil para otros (arts. 9.3 y 9.8 del propio Código civil).

<sup>100</sup> Sobre la aplicación del Derecho catalán en los supuestos internacionales, entre otros, J.J.FORNER DELAYGUA, “La aplicación del derecho catalán como derecho español en los supuestos internacionales”, A. Font i Segura (Ed.), *La aplicación del derecho civil catalán en el marco plurilegislativo español y europeo*, Barcelona, Atelier, 2011, pp. 101-110.

<sup>101</sup> Entre otros, sobre esta cuestión puede verse A.BORRÁS RODRIGUEZ, “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.

**67.** 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.

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.

**68.** En línea con lo expuesto anteriormente, y de *lege ferenda*, cabría plantear que la futura reforma de la regulación de la vecindad civil y del propio sistema español de Derecho interregional, en línea con las previsiones conflictuales contenidas en los Reglamentos Europeos y en Convenios Internacionales, flexibilice los cauces para el cambio de vecindad civil, actualice los modos de adquisición, opción y recuperación de la vecindad civil y, en el ámbito conflictual, se posibilite en el ámbito sucesorio la *professio iuris* en favor de la ley de la residencia habitual o de la vecindad civil del momento de otorgar testamento o del fallecimiento (y contemplando de forma excepcional y como cláusula de cierre la aplicación de la ley con la que el causante tuviera los vínculos más estrechos).

En materia matrimonial (caracterizada en la regulación interna vigente por la misma rigidez marmolea que caracteriza conflictualmente al ámbito sucesorio) deberían incorporarse los criterios de elección de la legislación europea a la ley aplicable al matrimonio entre españoles, con la especialidad de la preferencia de la vecindad civil frente a la residencia habitual en caso de elección para los conflictos internos.

**69.** 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 coordinación.

Hay ya numerosas evidencias y ejemplos o casos paradigmáticos que demuestran la inaplicabilidad de la respuesta prevista en nuestro sistema conflictual interno español para todos aquellos casos en los que el causante carezca de nacionalidad española y por tanto no ostente vecindad civil, porque tal circunstancia activa el recurso a la aplicación de las soluciones previstas en los Reglamentos europeos. Son prueba de la distorsión práctica que genera la ausencia de un sistema propio de solución de los conflictos que proyecte su operatividad sobre los supuestos que incorporen un elemento de internacionalidad.

**70.** La reflexión abierta en relación a la función de la vecindad civil como punto de conexión dentro de nuestro sistema de resolución de los conflictos internos debe tener presente que la concreción del criterio para determinar el ordenamiento aplicable al estatuto personal ha resultado una cuestión históricamente debatida en DIPr, debido a la existencia de tres opciones de política legislativa: la nacionalidad, el domicilio y la residencia habitual.

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

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

que superar tal deficiencia o carencia de la regulación del tráfico jurídico interregional en nuestro sistema. ¿Cuáles podrían ser las alternativas que cabría plantear al legislador estatal para acometer tal reto normativo-conflictual?

**71.** El primer paso es analizar la vigente regulación de la vecindad civil y su papel como punto de conexión dentro del sistema español de derecho interregional, conexión que constituye el talón de Aquiles<sup>102</sup> de dicho sistema. Habrá que analizar las repercusiones que cada una de las opciones posibles podrían tener sobre la función que desempeña en nuestro ordenamiento jurídico español la vecindad civil. Y 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 optar por el recurso a la residencia habitual para los conflictos internacionales.

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

**72.** En segundo lugar, cabe pensar que nuestro legislador deberá optar bien por modernizar el vigente Capítulo IV del Título preliminar del Código civil, 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 internacionales ratificados por España y/o en los Reglamentos europeos.

Solo con una actuación normativa decidida y coherente por parte del legislador español será factible superar la complejidad añadida que este sector ofrece en la actualidad al operador jurídico y deberá servir para alcanzar mayores cotas de seguridad jurídica, imprescindible en el ámbito jurídico privado conflictual.

**73.** ¿El sistema español conflictual vigente es unitario o dual? La redacción literal del artículo 16.1 del Código civil nos lleva a un sistema de unidad de solución técnica para ambas categorías de conflictos (internos e internacionales), que era el que pretendía el legislador en su momento, al remitirnos a las normas de Derecho internacional privado contenidas en el Código –prácticamente las únicas existentes en 1974– para la resolución de los conflictos internos.

Pero la realidad es que, a pesar de la citada declaración de principios hoy nos encontramos ante una situación de unidad o de identidad matizada, parcial, *de facto*, de norma de conflicto; además, la errática<sup>103</sup> actuación del legislador español dificulta toda pretensión de realizar una prospección a futuro: partimos de la unidad proclamada en 1974, siguiendo los antecedentes legislativos, por el citado artículo 16.1; en aquél momento la práctica totalidad de la norma de conflicto estaba en el Título Preliminar del Código civil.

Posteriormente, con la entrada en vigor del régimen constitucional España va ratificando una serie de Tratados internacionales que contienen sus propias normas para la resolución de los conflictos internacionales, de modo que el principio de unidad de norma va quebrando<sup>104</sup>, uniendo a todo ello la creciente dimensión normativa de la UE y la incorporación de normativa conflictual emanada de sus instituciones a nuestro sistema de DIPr.

<sup>102</sup> En acertada definición de R. ARENAS GARCÍA, “La determinación de la vecindad civil: el talón de Aquiles del sistema español de derecho interterritorial”, *AEDIPr.*, t.XIII, 2013, pp.1174-1178.

<sup>103</sup> J. J. PÉREZ MILLA (*El espacio...*”, p. 155) habla de *incuria* del legislador al tratar la situación actual de la norma para resolver los conflictos internos.

<sup>104</sup> Descartada, como hemos visto, la opción de considerar directamente aplicables las normas internacionales a los conflictos internos.

En 2015 parece que esta tendencia se invierte, pues la Ley 26/2015 modifica los apartados 4, 6 y 7 del artículo 9 CC e incorpora por remisión la norma de conflicto internacional –sea convencional o europea- a la resolución de los conflictos internos.

Sin embargo, esa inversión de tendencia es parcial, pues no incorpora la remisión al Reglamento 650/2012 –que si bien no era aplicable, estaba en vigor a la fecha de aprobación de aquella- a la resolución de los conflictos sucesorios. Tampoco ha incorporado remisión alguna al Reglamento 2016/1103 en materia de régimen económico matrimonial, o, lo que sería más necesario, al Reglamento 2016/1104 para la regulación del régimen económico de las parejas registradas.

**74.** La conclusión global de todo ello es nos encontramos *de facto* ante un sistema dual-, pues no en todas las cuestiones se da esa regla, sino que quedan excluidas algunas de las más importantes desde la perspectiva de los Derechos territoriales, como son las sucesiones o el régimen económico matrimonial. Se trata de una “...sobrevvenida y no del todo meditada dualidad de fuente conflictual” que “dificulta una convivencia armoniosa entre ambos bloques normativos debido a que la respuesta que ofrece nuestro sistema para solucionar los conflictos de leyes internos (...) 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”<sup>105</sup>.

A la dispersión de norma de conflicto se une el problema de que en éstas las dos materias más relevantes sigue rigiendo en los conflictos internos un sistema de vecindad civil, en un momento en el que los cuerpos legislativos más modernos apuestan por la residencia habitual –principio de proximidad- como solución más adecuada para resolver los conflictos relacionados con el estatuto personal; adicionalmente el margen de la autonomía de la voluntad es más estrecho, como hemos visto, en el sistema interno que en el internacional.

**75.** ¿Qué opciones cabría plantear a futuro? La opción preferente sería, desde un punto de vista técnico-conflictual, la de incorporar la normativa convencional o europea a la solución de los conflictos internos y culminar así el camino iniciado por la Ley 26/2015; esta opción es defendida por Delgado Echevarría<sup>106</sup>, para quien “daría entrada a amplias posibilidades de elección de ley, lo que parece muy deseable y acorde con el principio de “libertad civil”. Aunque sin duda mejoraría la calidad técnica de las soluciones, tiene sin embargo el problema de que se basa en “concepciones muy distintas a las que inspiran el sistema actualmente vigente, lo que, sin lugar a dudas, implicaría dificultades por lo menos en un primer momento”<sup>107</sup>.

La técnica legislativa podría consistir en realizar nuevas incorporaciones por remisión en las materias de forma individualizada –lo que plantea el problema de las futuras normas de origen convencional o europeo- o, de una manera más global, modificando el artículo 16 del Código civil para decir que los conflictos internos se resolverán aplicando la norma que resuelva los internacionales, sea cual sea el origen de ésta.

Una segunda alternativa u opción legislativa consistiría en mantener el sistema actual sustituyendo la vecindad civil por la residencia habitual, *ajustando*, bien el citado artículo 16.1.1º, bien el artículo 14.5.2º, de forma que, sea de manera directa, sea de manera indirecta, el punto de conexión se aproxime a la realidad social de las personas implicadas.

La modificación del artículo 16.1.1º –y concordantes- supondría la sustitución de la vecindad civil por la *residencia habitual* de las personas como punto de conexión para resolver los conflictos internos<sup>108</sup>; requeriría la derogación, entre otros, de los artículos 14 y 15 del Código civil y supondría *de facto* que una idéntica regla se aplicase a conflictos internos e internacionales, en concordancia con las tenden-

<sup>105</sup> J.J.ÁLVAREZ RUBIO, “La vecindad civil...”, p. 36.

<sup>106</sup> J. DELGADO ECHEVARRÍA, “Vecindad civil...”, p. 91.

<sup>107</sup> J.L. IRIARTE ÁNGEL, “Conflictos internacionales...”, p. 503.

<sup>108</sup> Quizás, dejando la vecindad civil *viva* a los efectos de una posible *professio iuris*, de forma que aumentase el ámbito de la autonomía de la voluntad (J.L. IRIARTE ÁNGEL, “Conflictos internacionales e interregionales de leyes...” p. 504).

cias actuales en el Derecho comparado; se evitan situaciones extrañas<sup>109</sup>, como que a un extranjero le aplique un Derecho territorial que no aplica a un nacional con diferente vecindad civil<sup>110</sup>.

En cualquier caso, lo que parece claro es que el adecuado cumplimiento del Derecho de la UE y de sus objetivos, generando seguridad jurídica y previsibilidad, requiere, en este caso, una actualización por parte del legislador del sistema español de resolución de conflictos internos y con una nueva regulación estatal que reduzca la inseguridad jurídica y la incertidumbre que acompañan a la aplicación de la “ley española” en su proyección sobre un conflicto normativo en esta materia.

En efecto, la existencia de dicho elemento de internacionalidad o de heterogeneidad debe interpretarse en un sentido amplio que permita englobar dentro de tal concepción toda aquella situación afectada por la coexistencia, también dentro de un mismo Estado, de diversos ordenamientos jurídicos. Por ello, resulta especialmente llamativa la desatención o el olvido que el legislador español muestra respecto a esta controvertida cuestión, que emerge de forma creciente en el panorama jurisprudencial de nuestros tribunales.

---

<sup>109</sup> Aunque para S. ÁLVAREZ GONZÁLEZ no es algo extravagante, simplemente algo que pasa por la configuración actual de nuestra normativa porque “el Derecho interregional no tiene que dar la misma solución que el DIPr” (“Vecindad civil...”, p 5).

<sup>110</sup> Como indica S. ÁLVAREZ GONZÁLEZ (“¿Puede un extranjero acogerse al pacto de definición mallorquín?: El Reglamento 650/2012 y la Resolución de la DGRN de 24 de mayo de 2019”. *La Ley Unión Europea*, nº 79, octubre 2019, p. 15), “la posible sorpresa que pueda causar pensar que un francés residente en Mallorca pueda acogerse al pacto de definición mallorquín, mientras que un donante/causante de vecindad civil común residente en Mallorca no, (...) una respuesta ajustada al sistema. Si es satisfactoria o no (razono ahora a la luz de esta aparente paradoja) es una cuestión que pertenece a la política legislativa de nuestro legislador que, dicho de forma breve, pasa”.