

SECCIÓN DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

17106 *Pleno. Sentencia 157/2021, de 16 de septiembre de 2021. Recurso de inconstitucionalidad 315-2020. Interpuesto por el presidente del Gobierno respecto del artículo 2 de la Ley Foral 21/2019, de 4 de abril, de modificación y actualización de la Compilación del Derecho civil foral de Navarra o Fuero Nuevo. Competencias sobre Derecho civil: nulidad de las referencias al principio de paridad de ordenamientos; interpretación conforme con la Constitución de los preceptos relativos a la inscripción registral de la filiación por reconocimiento, la cesión de créditos y la dación en pago necesaria. Votos particulares.*

ECLI:ES:TC:2021:157

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por el magistrado don Juan José González Rivas, presidente, la magistrada doña Encarnación Roca Trías; los magistrados don Andrés Ollero Tassara, don Santiago Martínez-Vares García, don Juan Antonio Xiol Ríos, don Pedro José González-Trevijano Sánchez, don Antonio Narvárez Rodríguez, don Ricardo Enríquez Sancho, don Cándido Conde-Pumpido Tourón, y la magistrada doña María Luisa Balaguer Callejón, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 315-2020 interpuesto por el presidente del Gobierno contra el art. 2 de la Ley Foral 21/2019, de 4 de abril, de modificación y actualización de la Compilación del Derecho civil foral de Navarra o Fuero Nuevo, en cuanto a la redacción que otorga a las leyes 11, 12, 54, párrafo segundo de la letra c); 72, último párrafo; 471, último párrafo; 483, párrafo segundo; 495, párrafos segundo y tercero; 511 y 544 de la Compilación. Han comparecido y formulado alegaciones el Gobierno de Navarra y el Parlamento de Navarra. Ha sido ponente la magistrada doña Encarnación Roca Trías.

I. Antecedentes

1. Con fecha 16 de enero de 2020 tuvo entrada en el registro de este tribunal el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el abogado del Estado, en representación del presidente del Gobierno, contra el art. 2 de la Ley Foral 21/2019, de 4 de abril, de modificación y actualización de la Compilación del Derecho civil foral de Navarra o Fuero Nuevo, en cuanto a la redacción que otorga a las leyes 11, 12, 54, párrafo segundo de la letra c); 72, último párrafo; 471, último párrafo; 483, párrafo segundo; 495, párrafos segundo y tercero; 511 y 544 de la Compilación.

El recurso se fundamenta en los motivos que seguidamente se exponen.

Se trata de una impugnación de carácter competencial pues se estima controvertido fundamentalmente el art. 149.1.8 CE, por cuanto los preceptos impugnados vulneran las competencias estatales reconocidas en ese precepto constitucional. La única excepción a tal planteamiento procesal es la impugnación del párrafo tercero de la ley 495 que se entiende contraria a las competencias estatales en materia de legislación procesal del art. 149.1.6 CE.

Tal y como declara el preámbulo de la Ley Foral, se dicta al amparo de la competencia exclusiva que el art. 48 de la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de reintegración y mejoramiento del régimen foral de Navarra (LORAFNA, en adelante) reconoce a la Comunidad Foral de Navarra en materia de Derecho civil foral (apartado 1). Conforme al apartado 2 «la conservación, modificación y desarrollo de la vigente Compilación del Derecho civil foral o Fuero Nuevo de Navarra se llevará a cabo, en su caso, mediante ley foral» (apartado 2). Estas previsiones traen causa de lo dispuesto en el art. 149.1.8 CE, que atribuye al Estado competencia exclusiva en materia de legislación civil, «sin perjuicio de la conservación, modificación y desarrollo por las comunidades autónomas de los derechos civiles, forales o especiales, allí donde existan», encomendándole la regulación en todo caso de determinadas materias, entre ellas y a los efectos que aquí interesan, las relativas a la ordenación de los registros e instrumentos públicos, las bases de las obligaciones contractuales y las normas para resolver los conflictos de leyes.

La demanda recuerda la doctrina constitucional aplicable tanto respecto a la competencia autonómica en materia de conservación, modificación y desarrollo del Derecho civil foral (cita la STC 31/2010), así como respecto al sentido de la segunda reserva competencial que el art. 149.1.8 CE contiene a favor del Estado. La competencia autonómica en materia de Derecho civil foral se encuentra sometida a los mismos límites que rigen para las demás comunidades autónomas con Derecho civil propio de acuerdo con el marco constitucional, sin que en este punto quepa derivar especificidad alguna en relación con la interpretación del alcance de las materias reservadas al Estado en el último inciso del art. 149.1.8 CE que se pudiera considerar fundada en la actualización estatutaria de derechos históricos a la que se refiere la disposición adicional primera de la Constitución. La demanda hace también una referencia concreta a la doctrina de la STC 132/2019, de 13 de noviembre, en relación con el significado de la reserva al Estado del establecimiento de las bases de las obligaciones contractuales. Cita, además, la doctrina constitucional en materia de *lex repetita* (STC 54/2018), pues alguna de las normas impugnadas incurre en dicha infracción competencial, al reproducir normas estatales dictadas en ámbitos de competencia exclusiva del Estado.

El escrito de recurso agrupa los preceptos impugnados en función de los motivos de inconstitucionalidad que alega.

a) Vulneración de la competencia exclusiva estatal en materia de ordenación de los registros e instrumentos públicos.

Es esta una materia que se inserta dentro del ámbito de esa segunda reserva competencial que el art. 149.1.8 CE establece a favor del Estado y que, en consecuencia, queda sustraída a la competencia de las comunidades autónomas.

(i) Esta vulneración se imputa, en primer lugar, a la ley 72 que regula la «habitación de los menores», estableciendo en su último párrafo que «los actos de disposición que se realicen por el titular de la vivienda lo serán, en todo caso, sin perjuicio del uso atribuido. El derecho de uso podrá ser inscrito o anotado preventivamente en el registro de la propiedad».

La impugnación se fundamenta en que la delimitación de lo que puede ser objeto de inscripción o anotación en el registro de la propiedad es una cuestión que se incardina en el ámbito al que se extiende la reserva competencial que el art. 149.1.8 CE establece en favor del Estado en materia de ordenación de los registros e instrumentos públicos. Al tratarse de una competencia exclusiva del Estado, indisponible para el legislador autonómico, ha de entenderse excluida la posibilidad de que las comunidades autónomas dicten normas que, de cualquier modo, puedan incidir en esta materia. Cuáles sean los derechos y situaciones que pueden acceder al registro de la propiedad, esto es, a la protección legal frente a terceros, a la publicidad que este dispensa como institución pública, constituye un aspecto esencial o definidor de la naturaleza intrínseca de la institución como tal y de aquello a lo que sirve; esto es, para la definición de la garantía del interés público jurídico y económico del que el registro de la propiedad es

instrumento; definición que se halla configurada por el legislador estatal, conforme a la regulación contenida en la Ley hipotecaria. La determinación de los efectos del uso al que aquella ley 72 se refiere (habitacional del menor, así protegido), y la definición de lo que sea este, o pueda en cada caso entenderse por el concepto de uso susceptible de inscripción, que grava o condiciona las facultades propias del titular dominical de la finca inscrita, es algo que solo corresponde al legislador estatal, en tanto que derecho registral esencial. La demanda reitera que una norma autonómica no podría establecer el régimen de acceso y publicidad del derecho en sí. No puede definir o modular el derecho de uso, reconocido en el Derecho común, en conexión con el régimen de inscripción o de anotación en el registro o de los efectos que se infieren de esa legislación autonómica, pues «nos hallaríamos ante un aspecto nuclear propio de la legislación civil, competencia exclusiva del Estado».

(ii) Las mismas razones justifican la inconstitucionalidad del tercer y último párrafo de la ley 471 que, al regular los pactos anticréticos, declara que estos «serán inscribibles, según su objeto, en el registro de la propiedad u otros registros». La configuración legal de los títulos inscribibles se halla en el art. 2 de la Ley hipotecaria, de la que deriva que, por lo que se refiere a la anticresis como derecho real inmobiliario, el título por el que dicho derecho se constituya en el tráfico jurídico privado resulta susceptible de inscripción en el registro de la propiedad. Por lo tanto, una norma autonómica que determine individualmente o por categorías jurídicas qué derechos tienen acceso al registro de la propiedad, incluso aunque esa previsión normativa concreta no contradiga en su objeto la normativa estatal, supone una invasión de la competencia exclusiva estatal en materia de ordenación de los registros y eso aun cuando la Comunidad Foral ostente competencia sobre los pactos anticréticos, que ya venían contemplados en la misma ley 471 de la Compilación navarra en la redacción anterior a la reforma.

(iii) Se impugna también la ley 483. Esta norma regula el pacto de reserva de dominio y el segundo párrafo, que es el controvertido, prescribe que «[i]nscrita la venta en el registro de la propiedad u otro registro, todo acto de disposición de la cosa por parte del vendedor será sin perjuicio del derecho del comprador».

La demanda sostiene que la norma foral atribuye carácter inscribible a todo acto de disposición de la cosa por parte del vendedor invadiendo con ello la competencia estatal consagrada en la denominada «segunda reserva» del art. 149.1.8 CE. La norma regula en el plano sustantivo qué consecuencias jurídicas tiene la inscripción del pacto de reserva de dominio, como negocio jurídico civil, desde la perspectiva específica de la protección que la publicidad registral dispensa. Invade el campo regulatorio exclusivo del Estado, pues la normativa autonómica no puede decidir el modo de intervención del registro de la propiedad, ni en la configuración y construcción del título de legitimación jurídico-privado para el tráfico inmobiliario, ni en cuanto al alcance de sus efectos como institución jurídica general.

(iv) Según la ley 544, «la inscripción del censo en el registro de la propiedad deberá señalar el título de constitución, el importe de la pensión anual, la cantidad convenida como redención y, en su caso, estabilización, y las demás circunstancias que establezca la legislación hipotecaria». A través de esta norma, que se encuadra dentro de la regulación del censo vitalicio definido en la ley 541, se establece el modo en que debe practicarse la inscripción de este derecho real en el registro de la propiedad, identificando los datos que en todo caso han de consignarse en ella. Eso supone una invasión de la competencia exclusiva del Estado sobre ordenación de los registros e instrumentos públicos, competencia que comprende la determinación de los elementos que han de hacerse constar en la inscripción.

b) Infracción de la legislación sobre el registro civil.

Se imputa a la ley 54, que se refiere al reconocimiento de la filiación.

Tras determinar la forma y la capacidad en las letras a) y b), los requisitos para ello se determinan en el apartado c), cuyo segundo párrafo, que es el impugnado, previene que «el reconocimiento de la persona menor de edad no emancipada o con la capacidad

modificada judicialmente será inscribible en el registro civil sin perjuicio de la oposición que puede formular quien tenga su representación legal conforme a lo previsto en el apartado siguiente, la cual deberá fundarse en el superior interés de la persona reconocida».

Este precepto tiene por objeto reconocer la posibilidad de inscribir el reconocimiento de la filiación en el registro civil, esto es, de declarar el carácter inscribible de dicho acto de reconocimiento, con lo cual la norma incurre en inconstitucionalidad por vulnerar el art. 149.1.8 CE. La demanda reitera el criterio ya expuesto acerca de que la ordenación de los registros es competencia exclusiva del Estado y que el registro civil es uno de estos registros a los que se refiere el art. 149.1.8 CE. El precepto impugnado prescribe, por la propia fuerza y eficacia normativa del mismo Fuero Nuevo, los efectos jurídicos frente a terceros, esto es, con alcance *erga omnes*, de lo reflejado en los asientos y con ello el efecto legitimador del título del estado civil inscrito en el registro y de su modificaciones, obviando además el carácter extraterritorial que poseen los asientos del registro civil.

c) Vulneración de la competencia estatal sobre las normas para resolver los conflictos de leyes.

Esta tacha se imputa a las leyes 11 y 12, en las que se regulan la «determinación de la condición civil» y la «condición foral de las personas jurídicas», respectivamente. La ley 11 establece que «la condición foral de navarro determina el sometimiento al Derecho civil foral de Navarra. La condición foral se regulará por las normas generales del Estado en materia de vecindad civil, respetando el principio de paridad de ordenamientos». Y, según la ley 12, «en las personas jurídicas cuya regulación sea competencia de la Comunidad Foral de Navarra, la condición foral se determinará por su domicilio en Navarra, debiendo estar sujetas al Derecho de Navarra».

Ambas disposiciones serían contrarias a la competencia del Estado para dictar las «normas para resolver conflictos de leyes». Competencia cuyo alcance ha sido delimitado por el Tribunal Constitucional en diversas sentencias en las que ha establecido una doctrina que queda sintetizada en la STC 93/2013, según la cual es competencia exclusiva del Estado el establecimiento de las normas de conflicto para la resolución de supuestos de tráfico interregional y la definición y regulación de los puntos de conexión conforme a los cuales han de articularse aquellas reglas. La remisión de la ley 11 a las normas generales del Estado en materia de vecindad civil puede suponer una posible *lex repetita*, al no formar parte la regulación del estado civil, como ámbito específico de la materia propia de regulación autonómica, pero esta misma ley 11 prevé también una suerte de «paridad de ordenamientos», que podría suponer la postergación de la legislación estatal cuando surja un eventual conflicto. En todo caso, la cuestión es que la ley autonómica está determinando por su fuerza de ordenar, en un sentido u otro, la potencial solución al problema interregional, estableciendo puntos de conexión, invadiendo la competencia estatal sea cual fuere luego el sentido de la solución al conflicto. Por su parte, el tenor de la ley 12, además de lo anterior, resuelve el posible problema o conflicto interregional de la ley personal de las personas jurídicas a favor de la norma autonómica. Todo ello es contrario a las normas civiles propias del Derecho común que se establecen en el título preliminar del Código civil.

d) Infracción de la competencia estatal para la determinación de las bases de las obligaciones contractuales.

Esta tacha se imputa a la ley 511, que tiene por objeto la cesión de créditos y dispone:

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

Sin perjuicio de las formalidades requeridas en la legislación hipotecaria, el cedente deberá notificar al deudor de forma fehaciente la cesión, con indicación expresa e

individualizada de la identidad y domicilio del cesionario y del precio abonado por su crédito.

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

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

La demanda pone de manifiesto que se trata de un precepto que fija el régimen de un negocio jurídico civil, el de la transmisión de créditos, cuyo régimen jurídico básico se encuentra establecido en los arts. 1526 a 1536 del Código civil. Dichas normas contienen una regulación mínima y esencial para identificar el contrato de cesión: qué comprende la cesión; desde cuándo surte efecto; de qué responde el cedente, tanto en lo que a la situación patrimonial del deudor se refiere como a la situación objetiva del crédito en sí, saneamiento, y demás; y sus modulaciones según la clase de cesión de derechos de que se trate: singular, o bien global o conjunta de ciertas clases de derechos agrupados, o integrantes de patrimonios separados o de herencias yacentes. Es decir, un régimen básico de la figura. La demanda recuerda que la doctrina constitucional (SSTC 264/1993, de 22 de julio; 284/1993, de 30 de septiembre; 157/2004, de 21 de septiembre; 24/2015, de 29 de julio; 54/2018, de 24 de mayo, y 132/2019, de 13 de noviembre) ha afirmado el carácter básico de las normas en materia contractual que establezcan o aseguren una mínima regulación uniforme en materia de contratos: al ser el contrato un instrumento jurídico al servicio de la economía ha de orientarse al cumplimiento de los principios de unidad de mercado y libre circulación de personas y bienes (art. 139 CE), solidaridad y equilibrio económico (arts. 2 y 138 CE) y planificación general de la actividad económica (art. 131 CE). El título competencial de las «bases de las obligaciones contractuales» debe ser entendido como una garantía estructural del mercado único y supone un límite directo desde la Constitución respecto de la diversidad regulatoria que pueden introducir los legisladores autonómicos, integrándose por aquellas reglas que contengan los elementos esenciales que garanticen un régimen contractual común para todos los ciudadanos.

Esta ley 511, en sus dos primeros párrafos, viene a regular lo mismo que el art. 1535 del Código civil y contraviene el criterio de la doctrina constitucional según el cual no es posible que las normas autonómicas introduzcan un *novum* en los contenidos contractuales. Además el precepto resulta ser muy similar a la disposición adicional de la Ley del Parlamento de Cataluña 24/2015, de 29 de julio, declarado inconstitucional por la STC 13/2019, de 31 de enero.

e) Vulneración de la competencia estatal en materia de desarrollo del Derecho civil propio del art. 149.1.8 CE y de la legislación procesal del art. 149.1.6 CE.

Se impugnan por este motivo los párrafos segundo y tercero de la ley 495 relativa a la dación en pago. La dación en pago no se regula en el Código civil, aunque se parte de su existencia en el art. 1521. Para la demanda se trata de una modulación del pacto o negocio jurídico de dación en pago, pues prevé una figura de «dación en pago necesaria», ya que, conforme al segundo párrafo «el acreedor de cantidad de dinero tendrá que aceptar un objeto distinto si el juez estima justa la sustitución atendiendo a la posición de iliquidez del deudor por imposibilidad de realización de sus bienes y a la agravación extraordinaria de la prestación que conllevaría para el mismo su cumplimiento forzoso o su incumplimiento por resultar una desproporción entre sus consecuencias o garantías y la deuda dineraria». Por su parte, según el tercer párrafo, «sin perjuicio de la solicitud por parte del deudor en el procedimiento declarativo que corresponda, si se hubiere iniciado la ejecución, podrá formular oposición con causa en la dación en pago por agravación extraordinaria de la prestación en el procedimiento ejecutivo de que se trate».

En el plano sustantivo, el segundo párrafo transcrito produce una alteración esencial en la concepción y regulación del negocio jurídico específico, al permitir que el deudor de

una cantidad de dinero quede liberado de su obligación, no mediante el correspondiente pago sino por medio de la entrega de un objeto distinto, incluso en contra de la voluntad del acreedor, cuyo consentimiento no se exige. Se desbordan con ello los límites del concepto de desarrollo del Derecho civil foral a que hace referencia el art. 149.1.8 CE. La demanda sostiene que debe ser una norma básica con validez general la que defina en qué consiste, en sus aspectos mínimos y que hacen reconocible al negocio bilateral de dación en pago. Constituye por el contrario, un auténtico *novum* y, por tanto, una variación del contenido esencial del contrato el que en el caso concreto de la dación en pago, en un momento dado se pueda imponer por el deudor al acreedor, sin el consentimiento de este. Ciertamente que «según prevé la ley autonómica 495 que estamos analizando, quien lo impone finalmente sería el juez, pero a solicitud del deudor, como derecho de este que el acreedor habría debido aceptar imperativamente si se hubieran dado objetivamente las circunstancias que el precepto establece». La consecuencia es que «la norma foral examinada produce una alteración esencial en la concepción y regulación del negocio jurídico específico, al permitir que el deudor de una cantidad de dinero quede liberado de su obligación no mediante el correspondiente pago, sino por medio de la entrega de un objeto distinto, incluso en contra de la voluntad del acreedor, cuyo consentimiento no se exige», lo que sería contrario al art. 1166 CC.

Por su parte, el párrafo tercero, al introducir una causa de oposición en el procedimiento ejecutivo, vulnera la competencia exclusiva del Estado en materia procesal reconocida en el art. 149.1.6 CE. Se argumenta que no cabe deducir la necesidad de una especialidad procesal pues la norma civil sustantiva del párrafo segundo y de la que sería pretendido «complemento procesal necesario» la especialidad prevista en el párrafo tercero, no tiene justificación acorde con la Constitución, de conformidad con el régimen constitucional de distribución de competencias en materia civil.

2. Por providencia de 2 de julio de 2019 el Pleno, a propuesta de la Sección Tercera, acordó admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad promovido por el presidente del Gobierno, representado por el abogado del Estado contra el art. 2 de la Ley Foral 21/2019, de 4 de abril, de modificación y actualización de la Compilación del Derecho civil foral de Navarra o Fuero Nuevo, en cuanto a la redacción que otorga a las leyes 11, 12, 54, párrafo segundo de la letra c); 72, último párrafo; 471, último párrafo; 483, párrafo segundo; 495, párrafos segundo y tercero; 511 y 544 de la Compilación; dar traslado de la demanda y documentos presentados, conforme establece el artículo 34 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), al Congreso de los Diputados y al Senado, por conducto de sus presidentes, así como al Parlamento de Navarra y al Gobierno de Navarra, por conducto de sus presidentes, al objeto de que, en el plazo de quince días, puedan personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimaren convenientes. También se acordó publicar la incoación del recurso en el «Boletín Oficial del Estado» y en el «Boletín Oficial de Navarra».

3. Mediante escrito registrado el día 6 de febrero de 2020, la presidenta del Congreso de los Diputados comunicó el acuerdo de la mesa de la Cámara por la que se persona en el proceso y ofrece su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC. Lo mismo hizo el presidente del Senado por escrito que tuvo entrada en este tribunal el día 11 de febrero de 2020.

4. El letrado del Parlamento de Navarra se personó en el proceso y formuló alegaciones interesando la desestimación del recurso por escrito registrado el día 24 de febrero de 2020.

Alude en primer lugar al objeto del recurso, señalando que todas las leyes impugnadas, a excepción de las leyes 72 y 544, son normas ya existentes en el Derecho civil foral. Señala que el objetivo de la Ley Foral 21/2019 era actualizar el Fuero Nuevo de Navarra, que responde al ejercicio de una competencia de carácter histórico, recogida en el art. 48 LORAFNA.

Se menciona a continuación el marco de delimitación de competencias que deriva del art.149.1.8 CE y del art. 48 LORAFNA, tal como ha sido interpretado por la doctrina constitucional (cita, entre otras, STC 133/2017), señalando que los límites a la actualización y desarrollo de los derechos civiles propios no se encuentran situados en la serie de materias que el art. 149.1.8 CE reserva en todo caso al Estado. Para el letrado del Parlamento de Navarra, el planteamiento del abogado del Estado acerca del concepto de desarrollo del Derecho civil foral no es ajustado a la doctrina constitucional en la materia. Con cita de las SSTC 95/2017 y 40/2018, se defiende que el desarrollo del Derecho civil foral permite a Navarra regular determinadas figuras e instituciones civiles con la finalidad de poner al día su Derecho civil propio. Cuestiona igualmente la afirmación de la demanda de que el art. 48.2 LORAFNA no otorga a Navarra mayor competencia que la de legislar sobre aquellas instituciones que aparezcan recogidas en el Fuero Nuevo o tengan conexión con ellas. Afirmación que se proyecta sobre el acceso al registro de la propiedad. Al respecto se defiende que son las comunidades autónomas las que pueden llevar a cabo una regulación sobre documentos, negocios y actos jurídicos en su acceso a los registros públicos en aras de la conservación, modificación o desarrollo de su Derecho civil propio.

Se alude a continuación a la doctrina de la STC 132/2019, en materia de bases de las obligaciones contractuales en relación con la unidad del orden económico privado. La consecuencia práctica de la citada sentencia descansa en la idea de que cuando el art. 149.1.8 CE hace referencia a la competencia exclusiva del Estado para dictar las bases de las obligaciones contractuales está aludiendo al núcleo esencial de la estructura de los contratos y a los principios que deben informar su regulación, pero no puede considerarse que impida a las comunidades autónomas con competencias en esta materia que dicten regulación alguna. A la vista de esa doctrina, es preciso analizar en qué medida la regulación establecida por Ley Foral 21/2019 se ampara en la competencia que en materia de Derecho civil foral corresponde a Navarra. En dicho análisis se agrupan las distintas leyes cuestionadas en función del vicio de inconstitucionalidad que en cada caso se invoca.

a) Respecto a las leyes 11 y 12, indica que ambas leyes inciden en la denominada condición foral de navarro, equivalente a la vecindad civil. Cuestión ya regulada de forma más extensa en las leyes 11 a 16, dentro del libro preliminar, título II, «De la condición civil foral de navarro». Las leyes ahora impugnadas derivan directamente de lo previsto en el art. 5.3 LORAFNA que remite al Fuero Nuevo la cuestión de la adquisición, conservación, pérdida y recuperación de la condición civil foral de navarro. Por otra parte, la regulación de los estados civiles no forma parte de las materias que, en todo caso, el art. 149.1.8 CE reserva en exclusiva al Estado, por lo que, en la medida en que las comunidades autónomas hubieran regulado la cuestión cabrá incidir sobre dicho ámbito. En el caso de la vecindad civil, la mención o previsión normativa por parte de las comunidades autónomas con Derecho civil propio no queda vedada. Su limitación deviene por haber sido utilizada como un punto de conexión para resolver «los conflictos de leyes», cuando sean varias las normas autonómicas llamadas a resolver un caso concreto. De ahí que convivan pacíficamente en el ordenamiento jurídico español, y no se haya cuestionado su constitucionalidad, previsiones similares a las impugnadas en normas del País Vasco, Cataluña y Galicia. Las dos leyes no vulneran la reserva competencial del Estado pues no regulan uno de los estados civiles, cual es la vecindad civil, ni imponen puntos de conexión para regular aspectos propios del Derecho interregional español. Lo que se hace es reproducir el contenido del art. 14 del Código civil de forma ajustada al único aspecto sobre el que es competente la Comunidad Foral de Navarra. La indicación de que «la condición civil foral de navarro determina el sometimiento al Derecho civil foral de Navarra» no deja de ser lo mismo que decir que la sujeción al Derecho civil foral navarro se determina por la vecindad civil navarra que ostente un sujeto. Todo ello estaría muy lejos de significar una sustitución del criterio general para la aplicación de un ordenamiento u otro previsto en el Código civil. Al contrario, en la nueva redacción de la ley 11 se está reconociendo la competencia

exclusiva del Estado en materia de vecindad civil, sin que la remisión que en ella se hace a las normas generales del Estado en materia de vecindad suponga una *lex repetita*. Se trataría de un caso diferente de los examinados en las SSTC 156/1993 y 93/2013, pues las leyes 11 y 12 no contienen ninguna norma para resolver conflictos de leyes. El régimen legal estatal no resulta alterado ni se violenta la unidad de régimen jurídico relativo al punto de conexión determinante de la ley personal en los conflictos interregionales, razón por la cual el legislador foral no ha sobrepasado los límites de su competencia, pues ha circunscrito la regulación a la enunciación del concepto general de «condición civil foral» que supone la aplicación del Derecho civil navarro. Por otra parte, la invocación del principio de paridad de ordenamientos no implica la postergación de la legislación estatal sino el mero reflejo del tratamiento en pie de igualdad de todos los ordenamientos civiles. Por lo que respecta a la ley 12, su nueva redacción ha incluido el contenido de la anterior ley 15, pero introduciendo el término «competencia» precisamente para acotar las personas jurídicas a las que les es aplicable, manteniéndose el domicilio de la persona jurídica como criterio atributivo de vecindad civil. La ley 12 no se está refiriendo a cualquier persona jurídica, sino solo a aquellas cuya regulación sea competencia de la Comunidad Foral de Navarra, lo que determina tal condición civil foral y sujeción al Derecho civil navarro. Tal previsión es un trasunto de lo que se deriva del art. 41 del Código civil y no hace sino reproducir lo que constituye regla general en esta materia.

b) Respecto a la vulneración de la competencia del Estado sobre «ordenación de registros e instrumentos públicos» por las leyes 54, párrafo segundo de la letra c); 72, último párrafo; 471, último párrafo; 483, párrafo segundo, y 544, se analiza en primer lugar la doctrina constitucional en torno a dicha competencia y se señala que de la misma se deriva que la reserva estatal no comprende la disciplina sobre los actos o hechos jurídicos que se publican en los registros. Por lo que respecta a la regulación que lleven a cabo las comunidades autónomas sobre documentos, negocios jurídicos y derechos en su acceso a los registros públicos, en aras de la conservación, modificación y desarrollo de su Derecho civil propio, se acepta en función de si ello resulta ajustado a las figuras de su Derecho sustantivo propio (con cita de SSTC 156/1993, 4/2014 y 132/2019), de manera que es la competencia sustantiva la que fundamenta las previsiones de inscripción en los diferentes registros.

Sobre la regulación de la ley 72, dedicada a la habitación de los menores, su referencia al registro de la propiedad ha de analizarse en el contexto de la norma. En este caso se trata de la regulación del régimen de custodia de los hijos en caso de ruptura de la convivencia de los padres, antes regulada con carácter provisional en la Ley Foral 3/2011, de 17 de marzo, sobre custodia de los hijos en caso de ruptura de la convivencia de los padres. La norma trata de establecer la protección de los menores frente a posibles actos dispositivos sobre el inmueble que constituye su vivienda familiar, en el supuesto de crisis conyugal o de la pareja, para lo cual instituye un derecho de uso a favor del progenitor que ostenta la custodia del menor (que puede ser compartida), o, incluso, a favor del propio menor así como el derecho de este de habitación sobre la vivienda familiar. El Derecho navarro regula el derecho de habitación (ley 423) como un derecho real distinto del uso y del usufructo. Ese ha sido el punto de conexión de la ley 72. Si el derecho de habitación es inscribible, este también debiera serlo, máxime cuando se trata de menores, lo que otorga la necesaria seguridad jurídica. En el caso de la ley 72 no se establecen los efectos asignados por la legislación estatal a la inscripción en el registro. Se contempla la posibilidad de que un derecho pueda acceder al registro, conforme a los requisitos, modos y efectos previstos en la legislación hipotecaria. La competencia para determinar el acto jurídico susceptible de inscripción deriva de la competencia sustantiva civil, sin que pueda hablarse de invasión de la competencia sustantiva estatal en materia de registros e instrumentos públicos. La norma se limita a prever un acceso potestativo al registro en cuanto medio para preservar el interés del menor.

Por otra parte, el letrado del Parlamento de Navarra indica que, conforme a los arts. 2 de la Ley hipotecaria y 7 del Reglamento, el sistema de derechos reales que rige en España es el de *numerus apertus*, a fin de no obstaculizar la admisión de nuevos tipos de derechos reales que las necesidades jurídicas sobrevenidas puedan exigir. Por ello, en ese sistema se integran no solo los derechos reales tipificados en la legislación civil estatal, sino también los que, aun no estando presentes en esta, existen en los derechos civiles especiales o forales de las comunidades autónomas. Citando el dictamen del Consejo consultivo de Navarra sobre el recurso, alude también a la existencia de numerosas normas autonómicas que tipifican y regulan derechos reales y prevén el acceso al registro de la propiedad. En concreto, la ley 72 es reproducción del art. 233-22 del Código civil catalán.

Por último, en torno a la naturaleza jurídica de este derecho de uso señala que carece de la naturaleza de derecho real de uso, en la medida en que lo que se permite, previendo que la atribución del «derecho de uso» de la vivienda familiar, efectuada o sancionada por el juez a favor de un progenitor e hijos menores en un proceso de ruptura familiar, es que pueda ser inscrita o anotada preventivamente en el registro de la propiedad, práctica admitida por la propia Dirección General de los Registros y del Notariado y por la jurisprudencia del Tribunal Supremo. Desde la perspectiva sustantiva, se defiende que por el hecho de que se faculte la inscripción de la «atribución del uso de la vivienda familiar» no se restringe o queda afectado el derecho de propiedad, ni supone la constitución de un derecho real. La decisión judicial inscrita no muta la titularidad del bien, ya que se limita a fijar una medida en solución del conflicto de ruptura de los progenitores con hijos menores, permitiendo su acceso al registro y su publicidad, como una norma orientada a hacer efectivo el derecho al uso de la vivienda familiar.

Respecto a la ley 471, relativa al pacto anticrético, se trata de una figura con larga tradición en el Derecho foral navarro, como la propia demanda reconoce. En este caso, como en el anterior, la norma no está estableciendo, ni directa ni indirectamente, los efectos asignados por la legislación estatal a la inscripción en el registro. Se limita a disponer, no que «deba» ser inscrito, sino tan solo que «será susceptible de inscripción» según su objeto, en atención a que este puede ser un pacto añadido al derecho real de prenda, y no solamente al de hipoteca inmobiliaria. La referencia a la inscripción del pacto anticrético se hace imprescindible para la comprensión de la norma impugnada y, por lo tanto, el párrafo tachado de inconstitucional representa manifestación de la «salvedad» a que hace referencia constante la doctrina constitucional sobre la prohibición de reiteración o *lex repetita* (cita STC 54/2018). La ley se limita a reproducir un aspecto general que resulta connatural a la consideración de los pactos anticréticos como derechos reales, su susceptible inscripción registral, sin modificación de las consecuencias jurídicas que naturalmente despliegan ni alteración de los criterios para su acceso registral, de modo similar a lo previsto en el art. 569-24 del Código civil catalán.

Acerca del pacto de reserva de dominio de la ley 483 se señala, en primer lugar, que ya existía en la compilación de 1973, por lo que cumple con la garantía de la foralidad. En segundo lugar, encuentra su justificación en la competencia para conservar, modificar y desarrollar el Derecho civil propio, de manera que es la competencia sustantiva la que fundamenta la inscripción en el registro, sin que se varíen las reglas de inscripción. Por el contrario, la declaración de inconstitucionalidad de la norma impediría hacer efectivo el derecho sustantivo que se regula, suprimiendo una especialidad foral.

En cuanto a la inscripción registral del censo vitalicio de la ley 544, el Parlamento foral indica, en primer lugar, que no se trata de un derecho regulado en el Código civil y sí, en cambio, en el Derecho civil catalán y, tras la reforma de 2019, en el Derecho navarro. La contestación a la demanda se remite a los argumentos del Consejo Consultivo de Navarra e indica que la ley 544 señala un contenido mínimo de la inscripción registral pero ello se hace sin perjuicio de cualquier otra que establezca la legislación hipotecaria. Y ese contenido mínimo no es sino la concreción de los requisitos sustantivos esenciales contenidos en la regulación de la figura: importe de la pensión,

cantidad convenida como redención y estabilización. Nada se regula en relación al título, modo de acceso al registro o efectos de la inscripción, realizándose en todo caso una remisión, en cuanto al contenido estructural de la misma, a lo establecido en la Ley hipotecaria.

Sobre la inscripción de la filiación por reconocimiento, se alega que se trata de una norma idéntica a la prevista en la anterior ley 69, introducida por la Ley Foral 9/2018. Se trata de una manifestación de voluntad que para su inscripción deberá constar en un título inscribible admitido como tal por la legislación estatal, siendo así que el Fuero Nuevo ni siquiera se refiere al concreto título o forma en que debe constar la misma. El legislador navarro no regula el valor y proyección que tiene la inscripción registral, simplemente se constata que el reconocimiento de la persona menor de edad no emancipada o con la capacidad modificada judicialmente no está sujeto, para su eficacia, a la *conditio iuris* del consentimiento del reconocido, representante legal o autorización judicial. Se accede a la inscripción de la filiación tras «la declaración ante el encargado del registro civil» por parte del reconocedor o la presentación de «otro documento público», sin necesidad de añadir ninguna otra manifestación y los efectos de la misma son los previstos en la legislación estatal reguladora del registro civil. La competencia estatal en materia de ordenación de los registros e instrumentos públicos no puede impedir a las comunidades autónomas con Derecho civil propio regular y prever el acceso al registro civil de las situaciones jurídicas, estados de la persona o actos o negocios que deban ser objeto de publicidad, como es el caso de la filiación. Navarra no ha creado un registro civil propio, ni ha establecido en sus normas un sistema de publicidad de la filiación determinada mediante reconocimiento que altere el sistema general de publicidad registral, o tenga alcance o efectos *erga omnes* que sean distintos de los que se anudan a la publicidad del título de filiación. Ha ejercido su competencia histórica en materia de filiación, preservando la singularidad de su régimen de acuerdo con el sentido que tiene esta competencia de garantizar la foralidad, como ha hecho el legislador catalán, sin que se le haya cuestionado constitucionalmente.

c) El examen de la impugnación de las leyes 495 y 511 por la infracción de la reserva estatal en materia de bases de las obligaciones contractuales comienza con las alegaciones relativas al significado de esa expresión, con fundamento en la doctrina de la STC 132/2019 tanto respecto a la adecuada comprensión de la noción como respecto al alcance y extensión de las competencias autonómicas en relación con ella.

En lo que se refiere a la ley 495, reguladora de la dación en pago, el Parlamento de Navarra recuerda el origen histórico de la figura y que la reforma de 2019 ha agrupado en la ley 495 cuanto se recogía en materia de dación en pago en las anteriores leyes 493 y 495, con leves modificaciones para hacer la ley más inteligible y con mayor aplicación práctica. Ha cambiado parcialmente la redacción de la definición de la dación en pago necesaria, pero sin alterar la naturaleza de la norma contenida hasta ahora en la ley 493 del Fuero Nuevo, puesto que únicamente se ha explicitado, por seguridad jurídica, cuáles son las condiciones que determinan lo que debe entenderse por exceso gravoso en correlación con los propios principios que están contenidos en el Fuero Nuevo, prohibición de abuso (ley 499) o corresponsabilidad entre las prestaciones (ley 508).

Esta dación en pago necesaria no está recogida en el Derecho común y puede ser objeto de desarrollo por el legislador foral, como medio alternativo de pago con el que se persigue el cumplimiento y la extinción de la obligación. La norma impugnada (párrafo segundo de la ley 495) no vulnera la competencia del Estado en materia de legislación básica sobre obligaciones contractuales.

En primer lugar, no supone infracción o colisión con el art. 1166 del Código civil, en el sentido de que el deudor no puede obligar a su acreedor a recibir cosa diferente a la debida, lo que así se halla recogido en la ley 492 del Fuero Nuevo (facultad del acreedor de rechazar objeto distinto del debido aunque la obligación sea divisible). En este caso concreto no es el deudor el que obliga al acreedor a aceptar cosa distinta sino que, en la situaciones especiales a que alude la norma, acude al juez al efecto de que, aceptando la existencia de tales excepcionales circunstancias, sea él y no el deudor el que compela

al acreedor a aceptar la subrogación que se solicita. Es decir, opera como consecuencia de que el juez así lo decide.

En segundo lugar, la norma navarra impugnada no incide sobre la enumeración efectuada por el Tribunal Constitucional respecto a lo que deba considerarse básico en materia de contratos, conforme a lo decidido en la STC 132/2019, pues la dación en pago no se encuentra regulada en ninguno de los preceptos ni principios que se citan como tales bases, ya que si bien en el recurso se ha configurado como un pacto especial o contrato, en realidad se trata de una «forma especial de pago» que prescinde del requisito general de la identidad, consistente en entregar la prestación debida y no otra, siempre que así lo acepte el acreedor o que así lo estime el juez, a solicitud del deudor, en atención a las situaciones especiales a que alude la norma.

Tampoco se vulnera la competencia estatal en materia de legislación procesal del art. 149.1.6 CE (con cita de las SSTC 47/2004, 2/2018 o 5/2019). Conforme a esa doctrina, las singularidades procesales que se permiten a las comunidades autónomas son las que por la conexión directa con las particularidades del Derecho sustantivo autonómico, vengán requeridas por estas. Siguiendo la doctrina constitucional, el letrado del Parlamento de Navarra afirma que: (i) respecto al Derecho sustantivo autonómico que presenta particularidades, se prevé una dación en pago necesaria para liberarse de la deuda que no está prevista en la legislación común; (ii) las eventuales especialidades de orden procesal incorporadas por el legislador autonómico se predicán del proceso ejecutivo regulado en la Ley de enjuiciamiento civil, contemplando tan solo la adición de una causa de oposición, y (iii) existe una conexión directa entre las peculiaridades del ordenamiento sustantivo autonómico y las singularidades procesales incorporadas por el legislador autonómico en la norma impugnada pues, sin esa regulación procesal, no se podría ejercitar el derecho porque la Ley de enjuiciamiento civil no permite invocar la dación en pago por agravación extraordinaria de la prestación, dado el carácter tasado de las causas de oposición.

Finalmente, en cuanto a la ley 511, reguladora de la cesión de créditos, no altera, en su definición, su contenido esencial respecto a la vigente en la Compilación de 1973, si bien resultaba necesario completar la regulación de la figura. Se trata de una figura recogida en el Derecho navarro, derivada del Derecho romano (al menos en cuanto se refiere a la inexistencia de limitación de la cesión referida a los créditos litigiosos), que ha permanecido en el Derecho navarro y así se acepta por la jurisprudencia del Tribunal Superior de Justicia de Navarra. La introducción del párrafo segundo de la ley 511 no supone sino un intento de evitar la indefensión de quien tiene derecho a abonar el crédito a quien resulte titular del mismo, esto es, el cesionario y, además, por el importe que este abonó, más intereses y gastos, no por el nominal a que tenía derecho el cedente. Los párrafos tercero y cuarto no son sino especialidades procesales al objeto de hacer efectivo el derecho que confiere la norma que no alteran las normas procesales existentes.

En cuanto a la denunciada falta de identidad entre la ley 511 y el art. 1535 del Código civil, se señala que no es cierto que los dos preceptos vengán a regular lo mismo, ya que el estatal se refiere únicamente a los créditos litigiosos, mientras que la ley 511 se extiende a la generalidad de los créditos cedidos a título oneroso. La ley 511 no solo respeta sino que presupone el cumplimiento de los elementos esenciales que conforman el contrato de cesión de créditos: la posibilidad de la libre cesión de créditos entre cedente y cesionario por acuerdo de las partes, la no necesidad del consentimiento del deudor cedido para la perfección del contrato, y la subrogación del cesionario en la posición del cedente desde el momento mismo en que se perfecciona ese negocio jurídico, siendo oponible al deudor tal situación cuando este tenga conocimiento de ello. La ley 511 se circunscribe a establecer «puntualizaciones» en el régimen del contrato de cesión de créditos. El hecho de que no sean exactamente idénticas a las que se recogen en el art. 1535 del Código civil no supone una vulneración de las bases de las obligaciones contractuales. La norma foral no se ocupa de regular el perfeccionamiento del contrato, que se basa en el acuerdo entre cedente y cesionario, sin consentimiento

del deudor cedido. Tampoco incide en la eficacia propia del negocio de cesión, sin que tampoco el principio de unidad de mercado, mencionado por el abogado del Estado, impida, por sí mismo, el desarrollo legislativo civil, ni imponga que este deba desarrollarse de manera uniforme.

Por último, el letrado del Parlamento de Navarra niega que exista similitud entre la ley 511 y la disposición adicional de la Ley del Parlamento de Cataluña 24/2015, de 29 de julio, declarada inconstitucional por la STC 13/2019.

5. Las alegaciones del Gobierno de Navarra en las que solicita la desestimación del recurso se registraron en este tribunal el día 24 de febrero de 2020.

Comienza recogiendo el tenor literal de los preceptos impugnados y señala que la práctica totalidad de ellos se incluían ya en la Compilación de 1973. Alude también al carácter histórico de la competencia de Navarra respecto a su Derecho civil foral, tal como resulta del preámbulo de la Ley Foral 21/2019 y de su ley 1, de manera que las competencias que Navarra ejerce en materia de Derecho civil no se identifican con las que la Constitución y los estatutos de autonomía han otorgado a las comunidades autónomas, sino que se fundamentan en la disposición adicional primera CE en relación con el art. 2 y disposición final LORAFNA. Aunque el art. 48 LORAFNA no explicita el carácter histórico de esa competencia, está claro que así es, y que se trata de una competencia que tiene por límite la unidad constitucional. La conclusión es que la competencia de Navarra en materia de Derecho civil no queda restringida a los términos del artículo 149.1.8 CE, como se pretende en el recurso de inconstitucionalidad interpuesto. Por el contrario, ha de estarse a lo que resulta de la disposición adicional primera CE y lo establecido en la propia LORAFNA. Por eso, para el letrado del Gobierno foral, un aspecto esencial para el correcto enjuiciamiento de las cuestiones competenciales suscitadas en el presente recurso es que el Derecho civil foral navarro constituye un ordenamiento completo y el Fuero Nuevo constituye un texto completo, como así se ha puesto de manifiesto desde su publicación en el año 1973, y lo reitera ahora la Ley Foral 21/2019 que modifica aquella. De ello resulta que el Derecho civil navarro no puede ser considerado como una repetición del Derecho común, ni un conjunto de singularidades respecto a aquel. Corolario de lo anterior es que el límite de las competencias navarras en esta materia es la unidad constitucional. Eso implica que las materias que «en todo caso» han de ser reguladas por el Estado, constituirán una delimitación para las competencias de Navarra solo en la medida que se encuentren dentro de lo que ha de entenderse por unidad constitucional.

a) En cuanto al examen de los concretos preceptos impugnados, el letrado del Gobierno de Navarra señala, en primer lugar, que en el recurso interpuesto se cuestiona la constitucionalidad de las leyes 72, último párrafo; 471, último párrafo; 483, párrafo segundo, y 544 del Fuero Nuevo, en las que se incluyen menciones al registro de la propiedad; y la ley 54, párrafo segundo de la letra c), que contiene una referencia al registro civil. Todas estas normas no regulan ningún aspecto relacionado ni con la organización de los registros, ni nada acerca de los requisitos de los asientos, ni de los efectos que se derivan del acceso del registro. Algunas son reproducción exacta de leyes que ya existían en la redacción primitiva de la Compilación de 1973 –es el caso de las leyes 471, último párrafo, y 483, párrafo segundo–, y otra –ley 72, último párrafo–, establece lo mismo que el Código civil catalán. Señala también que para el enjuiciamiento de esta cuestión es decisiva la doctrina de las SSTC 156/1993, 4/2014 y 132/2019, de las que se deduce que no será aceptable un entendimiento tan lato de la competencia estatal en materia de ordenación de los registros e instrumentos públicos que venga a impedir toda ordenación autonómica sobre actos o negocios jurídicos con el solo argumento de que unos u otros pueden o deben formalizarse mediante instrumento público. Criterio que ha de ser aplicable respecto a determinar cuándo puedan tener acceso a un registro.

A continuación examina las concretas leyes impugnadas por este motivo.

(i) La ley 72 establece los criterios que ha de seguir el juez sobre el uso y destino de la vivienda familiar, en los supuestos de falta de convivencia de los progenitores o de ruptura de la misma, cuando no hayan alcanzado un acuerdo. La finalidad prioritaria que persigue es garantizar la necesidad de habitación y estabilidad y su convivencia, contactos y estancias con uno y otro progenitor. La parte que ha sido impugnada ni incide en el acceso al registro de la propiedad de un derecho, ni establece su régimen de acceso y publicidad. No regula el título formal inscribible, ni los requisitos que se exigen para la inscripción, ni tampoco aborda los efectos que derivan de la inscripción. Únicamente alude a la posibilidad de ser inscrito o anotado preventivamente, lo cual tendrá lugar siempre conforme a las normas que regulan el registro de la propiedad. Se trata, por lo demás, conforme a la doctrina de la Dirección General de los Registros y del Notariado y la jurisprudencia del Tribunal Supremo, de un derecho de carácter familiar, ajeno a la clasificación entre derechos reales y de crédito, si bien admite que se trata de un derecho inscribible en el registro de la propiedad porque supone una limitación de las facultades del propietario y solo de esta forma se evita la aparición de terceros que pueden invocar la protección que dispensa el art. 34 de la Ley hipotecaria. Por otra parte, se sostiene que el Estado no cuenta con un monopolio excluyente sobre la regulación de los derechos reales y sobre la regulación de lo que haya de ser inscrito en el registro de la propiedad, tal como ponen de manifiesto la existencia de previsiones de Derecho civil autonómico que regulan derechos reales y en las que, directa o indirectamente, se prevé el acceso al registro de la propiedad (así, la propiedad compartida o la propiedad temporal en Cataluña; las serventías o los aprovechamientos de aguas en Galicia o la fiducia, los derechos de uso, habitación o similares o los derechos reales de superficie, edificación o subedificación en el Derecho navarro).

(ii) Tampoco regula aspecto alguno relacionado con el registro de la propiedad la ley 471, relativa al pacto anticrético, puesto que no establece ni el modo, ni el contenido, ni los efectos de la inscripción. Se limita a aludir a la posibilidad de inscripción de los pactos anticréticos «según su objeto». Es decir, que ha de estarse a la legislación estatal para determinar si, en consideración a las circunstancias que concurren, entre ellas su objeto, puede tener acceso al registro de la propiedad.

(iii) Respecto al pacto de reserva de dominio de la ley 483, indica que lo concretamente cuestionado proviene de la Compilación de 1973. Se trata de una norma sustantiva que Navarra dicta en el ejercicio de sus competencias en materia de Derecho civil y que es consecuencia de la naturaleza de condición suspensiva que presenta el pacto de reserva de dominio en el Derecho navarro. Esta norma se establece con la finalidad de proteger al comprador ya que, conforme a lo preceptuado en la ley 482, si se ha inscrito el pacto de reserva de dominio y la correspondiente prohibición de disponer, es eficaz durante cuatro años y al término de dicho plazo puede ocurrir que aún no se haya terminado de pagar el precio aplazado. Por lo que es una norma tuitiva del comprador que establece que el vendedor podrá realizar actos de disposición de la cosa vendida, sin perjuicio del derecho del comprador.

(iv) La ley 544, relativa a la inscripción del censo, únicamente exige que consten ciertos datos que enlazan con la regulación sustantiva del censo vitalicio, siempre sin perjuicio de cualquier otro requisito que establezca la legislación hipotecaria, y de las consecuencias que esta normativa registral anude a dicha inscripción. El censo vitalicio no es un derecho real que esté tipificado en el Código civil, pero sí que está regulado en el Código civil de Cataluña, inclusive su inscripción con la delimitación de los requisitos necesarios para que pueda procederse a ella, disponiendo también los casos en que ha de excluirse.

(v) La ley 54, en lo relativo al reconocimiento de la filiación, ni crea un nuevo registro, ni establece la eficacia que se sigue cuando el reconocimiento accede al registro civil, ni obvia de ninguna manera el carácter extraterritorial que poseen los asientos del registro civil. Se trata de una consecuencia de lo previsto en la ley 53, que es a su vez expresión de las competencias de Navarra en materia de filiación y

reproduce lo dispuesto anteriormente por la ley 68, introducida por la Ley Foral 9/2018. La alusión de la ley 54 a la inscripción del reconocimiento constituye una manera de señalar que el progenitor puede determinar la filiación de su descendiente menor de edad o con capacidad modificada judicialmente mediante reconocimiento a través de los mecanismos indicados en el apartado a) de la ley 54 «declaración ante el encargado del registro civil u otro documento público», sin que tenga que existir una manifestación positiva previa por parte del representante legal del descendiente, su defensor judicial o autorización judicial. E inmediatamente después, el legislador establece que el representante del menor o de la persona con la capacidad judicialmente modificada puede formular oposición frente a dicho reconocimiento, aun cuando el mismo hubiera accedido al registro. Oposición que ha de fundarse en el superior interés de la persona reconocida.

b) La constitucionalidad de las leyes 11 y 12 se defiende con los argumentos siguientes.

En el ordenamiento navarro siempre se han incluido normas relativas a la condición civil, y el texto de la Compilación de 1973 regulaba esta materia con mucha mayor extensión. Cuando la ley 11 señala que «[l]a condición foral se regulará por las normas generales del Estado en materia de vecindad civil» implica que la regulación de la adquisición, la conservación y la pérdida de la vecindad civil navarra se disciplina por las normas estatales; y cuando establece que «la condición foral de navarro determina el sometimiento al Derecho civil foral de Navarra», es acorde con lo preceptuado por el art. 14 del Código civil si bien, lógicamente, aquella solo se pronuncia respecto de la condición foral de navarro y el Derecho civil de Navarra, ya que es el ámbito en que Navarra ostenta competencias. Y en lo que respecta a las personas jurídicas, la ley 12, al señalar que su condición foral se determina por su domicilio en Navarra, concuerda con el art. 41 del Código civil relativo al domicilio de las personas jurídicas. Por ello, tampoco existe extralimitación competencial, máxime si se tiene en cuenta que el legislador navarro ha circunscrito el ámbito de aplicación de este precepto legal a las personas jurídicas cuya regulación es competencia de la Comunidad Foral de Navarra. Las leyes 11 y 12 no invaden la competencia que atribuye el art. 149.1.8 CE al Estado para regular las «normas para resolver los conflictos de leyes», ya que no contienen ninguna regla de dicho tipo, en cuanto que no establecen qué ordenamiento jurídico es aplicable a las relaciones y actos jurídicos en que intervienen sujetos con vecindad civil diversa. Respecto a la referencia del principio de paridad de ordenamientos, se indica que son varias las resoluciones del Tribunal Constitucional (cita las SSTC 156/1993, FJ 3, y 226/1993, FJ 2), en las que se señala que, precisamente lo que implica tal principio es un igual ámbito de aplicación de todos los ordenamientos civiles coexistentes en España, el estatal y el de las comunidades autónomas, inclusive entre estos últimos entre sí. Conforme a esta doctrina, el principio de paridad entre ordenamientos es una exigencia constitucional que deriva de la igualdad entre el Derecho civil estatal y los derechos civiles forales, lo que avala la constitucionalidad de la ley 11 cuando se refiere al mismo. Finalmente se alude a varias normas autonómicas que también regulan cuestiones relacionadas con la vecindad civil, sin que se haya generado controversia competencial alguna.

c) En cuanto a la regulación de la cesión de créditos de la ley 511 el letrado del Gobierno foral señala que en el recurso interpuesto se identifica la frase «bases de las obligaciones contractuales» con la concreta regulación que la cesión de créditos tiene en el Código civil, lo cual resulta vedado por la propia doctrina del Tribunal Constitucional que ha conferido a dicho término un carácter mucho más flexible que pone de relieve que la ley 511 no vulnera el art. 149.1.8 CE. Esta norma no constituye ninguna novedad en el Derecho navarro, pues reproduce lo dispuesto en la Compilación de 1973, en su ley 511. Se trata de una regulación que proviene del Derecho romano y se inspira en los mismos principios que el art. 1535 del Código civil. La diferencia estriba en que, en tanto la citada ley se aplica a toda cesión de crédito a título oneroso, el Código civil únicamente recoge dicho criterio respecto de la venta de créditos litigiosos.

La ley 511 tampoco contraviene las bases de las obligaciones contractuales, atendiendo a la doctrina de la STC 132/2019, ya que no se han de identificar dichas bases con la regulación concreta que en un determinado momento tiene una institución jurídica en el Código civil. Lo que se ha de garantizar es un común denominador en los principios que deben regir las obligaciones contractuales, lo que se logra cuando las categorías generales son las mismas en todo el territorio nacional. Aquí las categorías y el principio inspirador son similares: la ley 511 permite la liberación del deudor previo pago del precio de la cesión más intereses legales y gastos, con carácter general; en tanto que el art. 1535 del Código civil confiere al deudor la misma facultad previo pago al cesionario del precio que pagó, las costas que se le hubieran ocasionado y los intereses del precio. El concreto supuesto al que es aplicable el precepto estatal no constituye un principio general vertebrador del Derecho de obligaciones y contratos en el ámbito del Derecho común, sino que tiene un carácter coyuntural y puede ser alterado sin que tenga lugar ninguna transformación sustancial de la normativa del Código civil sobre obligaciones y contratos. A lo anterior se añade que la argumentación del recurso desconoce que la competencia navarra en materia de Derecho civil es de carácter histórico y no está limitada por las bases de las obligaciones contractuales, sino que su límite es la unidad constitucional, de manera que en lo que el legislador navarro no puede penetrar es en aquellos principios inspiradores de la regulación de las obligaciones y contratos que constituyan parte de lo que ha de entenderse por unidad constitucional, aplicando un esquema de razonamiento similar al utilizado en la STC 140/1990, allí en relación a la competencia de Navarra en materia de función pública.

Tampoco resultaría aquí de aplicación la doctrina de la STC 13/2019, respecto a la disposición adicional de la Ley del Parlamento de Cataluña 24/2015, pues se trataba de una disposición que pretendía proteger a los consumidores y carecía de precedentes en el Derecho catalán, mientras que la norma navarra tiene un carácter civil y ya existía en la Compilación de 1973. Se descarta igualmente que la ley 511 afecte al régimen de perfeccionamiento de los contratos, así como a la unidad de mercado.

d) Se examina finalmente la ley 495, reguladora de la dación en pago.

El Gobierno foral señala, en primer lugar, que la dación en pago, inclusive la necesaria, es una institución del Derecho civil foral de Navarra, que ya estaba regulada en la Compilación de 1973 (ley 493.2), sin que la regulación impugnada introduzca novedades significativas. La única modificación sustantiva introducida por la vigente ley 495 en la dación en pago necesaria es que se han explicitado por seguridad jurídica los parámetros que la autoridad judicial ha de tener en cuenta para determinar si la sustitución instada por el deudor es o no justa. Y desde la vertiente procesal, como mecanismo ineludible para posibilitar su aplicación, se ha introducido una causa de oposición del deudor en el procedimiento de ejecución. En consecuencia, frente a lo que se sostiene de contrario, no estamos ante ningún *novum*, máxime si se tiene en cuenta que la dación en pago necesaria se ha venido aplicando en Navarra con anterioridad a la Compilación de 1973, ya que es una figura que tiene su origen en el Derecho romano. La ley 495 ha precisado los requisitos sustantivos de la dación en pago necesaria conservando todas las características que esta figura tenía en la redacción original de la Compilación de 1973, con lo que se ajusta a los conceptos de conservación, modificación y desarrollo del Derecho civil foral acotados por la doctrina constitucional, pues existe una clara conexión con el Derecho civil navarro.

Tampoco se invade el ámbito reservado al Estado en materia de bases de las obligaciones contractuales. El recurso identifica las bases de las obligaciones con la regulación concreta y detallada de un determinado contrato en el Derecho común, algo que ha sido descartado por la doctrina constitucional. En segundo lugar, se omite citar la cláusula *rebus sic stantibus* que aplican la Sala Civil del Tribunal Supremo y el resto de órganos jurisdiccionales al conocer de las controversias regidas por el Código civil, ante situaciones económicas de crisis, que hace difícil el cumplimiento del contrato en los estrictos términos pactados por resultar el mismo excesivamente oneroso para uno de

los contratantes. Así, el principio de autonomía de la voluntad no tiene un alcance absoluto, sino que cuando se produce una alteración de circunstancias que puede hacer excesivamente onerosa para una de las partes la ejecución del contrato o puede convertir el contrato en objetivamente injusto, la jurisprudencia aplica la cláusula *rebus sic stantibus*, en cuya virtud, los tribunales, atendiendo a las circunstancias que concurren en cada caso, pueden proceder a la revisión judicial del contrato, previo ejercicio de la correspondiente acción por una de las partes.

Por otra parte la regulación coincide en sus principios generales con la prevista en el Código civil y la única modificación que introduce respecto de la de su predecesora es la de especificar los parámetros que la autoridad judicial ha de tomar en consideración para determinar si es o no justo compeler al acreedor de cantidad de dinero a aceptar un objeto distinto por una agravación extraordinaria de la prestación. La dación en pago necesaria del ordenamiento jurídico civil navarro no conlleva el quebrantamiento de ningún principio estructural ínsito en regulación de las obligaciones y contratos en el ámbito del Derecho común; y por ende, tampoco de las bases de las obligaciones. En último término, el letrado del Gobierno foral da por reproducido todo lo expuesto con anterioridad en relación con la ley 511, acerca de que la competencia que ostenta Navarra en materia de Derecho civil es de carácter histórico y su límite es el de la unidad constitucional, lo que excluye una aplicación automática y en bloque de «bases de las obligaciones contractuales»; y más aún se ha de descartar la aplicación de la regulación concreta de un determinado contrato.

Finalmente, para que la regulación sustantiva de la dación en pago pueda tener virtualidad, el legislador navarro ha tenido que establecer un concreto trámite procesal, que resulta indispensable a estos efectos y que cumple con los tres requisitos exigidos por la doctrina constitucional para aplicar la salvedad competencial del art.149.1.6 CE. No se ha introducido un procedimiento completo específico, sino que se trata de un mero trámite procesal de carácter instrumental e indispensable para que el deudor pueda hacer valer la facultad de instar al juez, cuando concurren los requisitos que para ello se exigen, de quedar liberado de su obligación dineraria, teniendo el acreedor que aceptar un objeto distinto si el juez estima justa la sustitución.

6. Por providencia de 14 de septiembre de 2021 se señaló para deliberación y fallo de esta sentencia el día 16 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. Objeto del proceso y posiciones de las partes.

El objeto de la presente resolución es resolver el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el presidente del Gobierno contra el art. 2 de la Ley Foral 21/2019, de 4 de abril, de modificación y actualización de la Compilación del Derecho civil foral de Navarra o Fuero Nuevo, en cuanto a la redacción que otorga a las leyes 11, 12, 54, párrafo segundo de la letra c); 72, último párrafo; 471, último párrafo; 483, párrafo segundo; 495, párrafos segundo y tercero; 511 y 544 de la Compilación.

Como ha quedado expuesto en los antecedentes se trata de una impugnación de carácter competencial pues el abogado del Estado entiende que los preceptos impugnados exceden de las competencias de la Comunidad Foral en materia de Derecho civil y son contrarios a las que, en todo caso, corresponden al Estado conforme al art. 149.1.8 CE. Concretamente, se consideran vulneradas las competencias exclusivas estatales en materia de ordenación de los registros e instrumentos públicos, de fijación de bases de las obligaciones contractuales y de establecimiento de las normas para resolver los conflictos de leyes. La única excepción a tal planteamiento procesal es la impugnación de los párrafos segundo y tercero de la ley 495 pues, según el recurrente, el párrafo segundo, además de vulnerar las bases de las obligaciones contractuales, no constituiría un desarrollo constitucionalmente admisible del Derecho

civil foral conforme al art. 149.1.8 CE, y el párrafo tercero sería contrario a las competencias estatales en materia de legislación procesal del art. 149.1.6 CE.

Al recurso se han opuesto las representaciones procesales del Gobierno y del Parlamento de Navarra, considerando que las normas impugnadas responden a un ejercicio adecuado de las competencias de la Comunidad Foral, reconocidas en el art. 48 de la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de reintegración y mejoramiento del régimen foral de Navarra. A ello han añadido que muchos de los preceptos ahora impugnados ya se incluían en la Compilación del Derecho civil foral de Navarra o Fuero Nuevo aprobada por la Ley 1/1973, de 1 de marzo, o bien han sido regulados por otras comunidades autónomas con competencia en materia civil, sin generar controversia alguna. Asimismo, el letrado del Gobierno foral ha alegado el carácter histórico de la competencia de Navarra en materia de Derecho civil, de suerte que esa competencia no estaría limitada por lo dispuesto en el art. 149.1.8 CE, sino solamente por las competencias del Estado inherentes a la unidad constitucional en los términos del art. 2.2 LORAFNA.

2. Objeto y contenido de la disposición impugnada.

Expuesto lo anterior, procede referirse brevemente al contenido de la norma parcialmente impugnada en este proceso.

El Fuero Nuevo constituye, según la exposición de motivos de la Ley 21/2019, un texto completo que contiene disposiciones relativas a todas las materias en las que tradicionalmente se ha dividido el Derecho civil o privado: persona, familia, sucesiones, propiedad y contratos. Esa misma exposición de motivos advierte que, desde la promulgación de la Ley Foral 5/1987, de 1 de abril, por la que se modificó su texto para adaptarlo al marco constitucional, han transcurrido más de treinta años a lo largo de los cuales la sociedad navarra ha experimentado profundas transformaciones que no han tenido un reflejo adecuado en su Derecho privado. Ello ha generado, sigue diciendo la exposición de motivos, un alejamiento entre la realidad social y la regulación de las instituciones civiles. El Parlamento de Navarra ha venido siendo consciente de la necesidad de abordar soluciones en este ámbito del Derecho, pero ha optado durante este período por hacerlo de modo puntual mediante la técnica de las leyes especiales que, sin embargo, no han conseguido acercar de forma completa, correcta y satisfactoria el Derecho civil a su sociedad. Dicho acercamiento pretende ahora alcanzarse a través de esta Ley Foral, que tiene por objeto actualizar el Fuero Nuevo mediante la modificación y desarrollo de sus instituciones y la consiguiente regulación de las conexas y derivadas de las ya contenidas en su texto, con arreglo a los principios informadores peculiares del Derecho foral navarro. Según la exposición de motivos, «[l]a protección de todas las personas en su individualidad y en sus relaciones familiares, convivenciales y patrimoniales de carácter privado, desde el respeto a su libertad civil –y con especial atención a la menor edad, discapacidad, dependencia, mayor edad o cualquier otra situación vital que lo requiera–, constituye el objetivo de la actualización y pasa a constituir el eje vertebrador del Fuero Nuevo, que mantiene sus 596 leyes, si bien ahora divididas en un libro preliminar y cuatro libros».

En cuanto a su fundamento competencial se afirma que «[l]a Comunidad Foral de Navarra tiene competencia exclusiva de carácter histórico en materia de Derecho civil foral y, consiguientemente, para su conservación, modificación y desarrollo, así como para articular las normas del proceso que se deriven de dicho Derecho sustantivo en virtud de lo dispuesto en la disposición adicional primera de la Constitución Española y en los artículos 149.1.6 y 8 de dicha norma fundamental y el artículo 48.1 y 2 de la LORAFNA».

La parte dispositiva de la norma consta de tres artículos y de una parte final. El art. 1 detalla en qué forma quedan modificadas las rúbricas y la composición de los distintos libros, títulos y capítulos del Fuero Nuevo a los que alcanza la reforma. El art. 2 da nueva redacción a las distintas leyes que son objeto de modificación y el art. 3 suprime la

disposición adicional del Fuero Nuevo que había sido añadida por la Ley Foral 5/1987, de 1 de abril.

3. Precisiones previas.

Expuestas las posiciones de las partes en el proceso y el contenido de la norma impugnada, antes de comenzar a analizar el fondo del asunto, resulta necesario realizar una serie de precisiones.

a) No pueden ser tomados en cuenta los argumentos relativos a que alguna de las disposiciones impugnadas ya se incluían en la Compilación de 1973 y, en consecuencia, no deberían o podrían ser cuestionadas precisamente por esa razón. Debe tenerse en cuenta que dicha compilación, aprobada por la Ley 1/1973, es una norma preconstitucional, por lo que el hecho de que la Ley Foral 21/2019 reproduzca algunas de sus previsiones no las convierte, por ese solo hecho, en adecuadas al orden competencial que deriva de la Constitución y la LORAFNA, habida cuenta de que este es el primer momento en que dicha adecuación puede plantearse ante este tribunal por la vía del recurso de inconstitucionalidad. Podría, eso sí, justificarse que las normas de la Ley Foral 21/2019 constituyen una modificación o desarrollo de instituciones civiles preexistentes en la Comunidad Foral al tiempo de promulgarse la Constitución, a los efectos de apreciar su adecuación a lo dispuesto en el primer inciso del art. 149.1.8 CE en materia de modificación, conservación o desarrollo del Derecho civil foral. No obstante, conviene recordar ahora que la controversia competencial que aquí se trata de modo principal no es esa, en la medida en que la práctica totalidad de los motivos de impugnación que se ventilan hacen referencia a cuestiones contempladas en el segundo inciso del citado precepto constitucional, el cual enumera una serie de materias que, en todo caso, quedan excluidas de las competencias autonómicas antes aludidas.

Por otra parte, la doctrina constitucional, atendiendo a la función de depuración objetiva del ordenamiento propia del recurso de inconstitucionalidad, tiene ya establecido que el hecho de que una norma reproduzca otra anterior, no impugnada, no impide que la primera pueda ser recurrida (así, STC 17/2013, de 31 de enero, FJ 8, y las que cita), dado que el recurso de inconstitucionalidad es un recurso abstracto dirigido a la depuración del ordenamiento, de forma que con el mismo no se defiende un interés propio de los recurrentes, sino el interés general y la supremacía de la Constitución.

b) No pueden tener tampoco virtualidad alguna las alegaciones realizadas por los representantes de las instituciones de la Comunidad Foral sobre la similitud de algunos de los preceptos recurridos con normas vigentes en otras comunidades autónomas y que no han sido objeto de la correspondiente impugnación ante este tribunal. Como se ha recordado de forma reiterada, cualquier consideración sobre la falta de impugnación de disposiciones o actuaciones previas de contenido idéntico o similar a las del objeto del proceso resulta completamente irrelevante en el ejercicio de nuestra jurisdicción. La STC 79/2019, de 5 de junio, FJ 2 b), con cita de otras, recalca que la doctrina constitucional ha dejado sentado, desde la STC 39/1982, de 30 de junio, FJ 3, que «[l]a indisponibilidad de las competencias y la nulidad de pleno derecho de las normas contrarias a los preceptos constitucionales y de los que, dentro del marco constitucional, se hubieran dictado para delimitar las competencias, consecuencia de la prevalencia del aludido bloque constitucional, son razones que desautorizan cualquier alegato asentado sobre la idea de aquiescencia por no haberse planteado en tiempo el conflicto o el recurso, con sujeción al juego de los plazos previstos en el artículo 62 o en el artículo 33 LOTC».

c) Igual suerte ha de correr la alegación relativa al carácter histórico de la competencia de Navarra en materia de Derecho civil, en relación con la inaplicación de lo previsto en el art. 149.1.8 CE, precisamente en razón del carácter histórico que se atribuye a la competencia de la Comunidad Foral. Dicho planteamiento no ha sido admitido por este tribunal que, en la STC 40/2018, de 26 de abril, sobre los arts. 15 y 16 de la Ley Foral 14/2007, de 4 de abril, del patrimonio de Navarra, relativos al destino de los inmuebles vacantes situados en su territorio y a los saldos abandonados en

entidades financieras sitas en esta Comunidad Foral y depósitos abandonados en la Caja General de Depósitos, señaló (FJ 5):

«Este tribunal ya ha tenido ocasión de afirmar que lo que la Constitución garantiza en los dos apartados de la disposición adicional primera de la Constitución es la propia existencia de un régimen foral, pero no de todos y cada uno de los derechos que históricamente lo hayan integrado. De acuerdo con esta doctrina, aplicable a la Comunidad Foral Navarra (STC 208/2012, de 14 de noviembre, FJ 4), el segundo párrafo de la disposición adicional primera de la Constitución posibilita la actualización general de dicho régimen foral, permitiendo que las comunidades forales puedan mantener competencias que históricamente les hubieran correspondido, pero dichas competencias deberán ser asumidas mediante la norma estatutaria (STC 140/1990, de 20 de septiembre, F3) y Navarra ha realizado esta asunción en la LORAFNA. En consecuencia, la asunción estatutaria de una determinada competencia puede suponer el reconocimiento y la actualización de derechos históricos (STC 140/1990, de 20 de septiembre, FJ 3), pero sin que dichos derechos puedan considerarse, por sí mismos, títulos competenciales autónomos de los que quepa deducir competencias (STC 123/1984, de 18 de diciembre, FJ 3). Por consiguiente, una vez asumidas, 'el respectivo estatuto deviene el elemento decisivo de la actualización de los derechos históricos' (STC 140/1990, FJ 3), de manera que es esta norma, como integrante del bloque de la constitucionalidad (art. 28 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional), la que, junto a las demás previstas en la Constitución, delimita el ámbito competencial de la Comunidad Foral. De acuerdo con la jurisprudencia citada, se debe afirmar que el hecho de que la competencia asumida estatutariamente tenga constatados antecedentes históricos no puede confundirse con el origen de su reconocimiento a la Comunidad Foral, que tiene lugar solo como consecuencia de la asunción estatutaria, mediante la aprobación de la LORAFNA. Así, aunque el artículo 48 LORAFNA disponga que la Comunidad Foral de Navarra tiene competencia exclusiva para conservar, modificar y desarrollar su Derecho foral y el artículo 45.6 LORAFNA establezca que será la propia Comunidad Foral la que regulará el patrimonio de Navarra, su administración, defensa y conservación, ello no le otorga, desde la óptica de la legislación civil, aquí discutida, mayor competencia material que la de legislar sobre aquellas instituciones que aparezcan recogidas en su Fuero Nuevo o tengan conexión con ellas.»

Por tanto, en atención a dicha doctrina, la delimitación de competencias en materia de Derecho civil entre el Estado y la Comunidad Foral de Navarra ha de atenerse a lo dispuesto en el art. 149.1.8 CE en relación con el art. 48 LORAFNA.

4. Encuadramiento competencial. Doctrina constitucional sobre el art. 149.1.8 CE.

Procede ahora recordar los rasgos esenciales de la doctrina constitucional acerca de la delimitación de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas que cuentan con Derecho civil foral o especial, en la medida en que el ámbito material en el que deben entenderse incluidas las normas cuestionadas es el relativo al Derecho civil por ser la disciplina directamente afectada.

La Constitución atribuye al Estado la legislación civil, sin más posible excepción que la conservación, modificación y desarrollo autonómico del Derecho civil especial o foral. La reserva al Estado por el mismo art. 149.1.8 CE, de determinadas regulaciones «en todo caso» sustraídas a la normación autonómica no puede ser vista, en coherencia con ello, como norma competencial de primer grado que deslinde aquí los ámbitos respectivos que corresponden al Estado y que pueden asumir ciertas comunidades autónomas. El sentido de esta, por así decir, segunda reserva competencial en favor del legislador estatal no es otro, pues, que el de delimitar un ámbito dentro del cual nunca podrá estimarse subsistente ni susceptible, por tanto, de conservación, modificación o desarrollo, Derecho civil especial o foral alguno (STC 31/2010, de 28 de junio, FJ 79, citando la doctrina de la STC 88/1993, de 12 de marzo, FJ 1).

El art. 149.1.8 CE, además de atribuir al Estado una competencia exclusiva sobre la legislación civil, también introduce una garantía de la foralidad civil a través de la autonomía política, que no consiste en la intangibilidad o supralegalidad de los derechos civiles especiales o forales, sino en la previsión de que los estatutos de las comunidades autónomas en cuyo territorio aquellos rigieran a la entrada en vigor de la Constitución puedan atribuir a dichas comunidades autónomas competencia para su conservación, modificación y desarrollo (STC 88/1993, FJ 1).

Ello implica que, respecto de tales derechos civiles, forales o especiales, determinadas comunidades autónomas pueden asumir en sus estatutos de autonomía competencias consistentes en su conservación, modificación y desarrollo. Dicha competencia ha de entenderse ceñida estrictamente a esas funciones que son «la medida y el límite primero de las competencias así atribuibles y ejercitables» por las comunidades autónomas en virtud del art. 149.1.8 CE (por todas, STC 133/2017, de 16 de noviembre, FJ 4). El art. 149.1.8 CE solo permite legislar en materia de Derecho civil a aquellas comunidades autónomas que a la entrada en vigor de la Constitución tuvieran un Derecho civil propio y solo pueden hacerlo en atención a su conservación, modificación o desarrollo, pero no ampara la creación de un Derecho civil nuevo o instituciones jurídicas que nunca estuvieron presentes en su territorio (SSTC 82/2016, de 28 de abril; 110/2016, de 9 de junio, y 192/2016, de 16 de noviembre).

La vinculación de la noción de «desarrollo» con la garantía constitucional de los «derechos civiles forales o especiales vigentes en ciertos territorios» y, más en concreto, con el reconocimiento constitucional de «la vitalidad hacia el futuro de tales ordenamientos preconstitucionales» (STC 88/1993, FJ 3) nos da la medida positiva y negativa de su alcance y extensión. De este modo, la noción constitucional de «desarrollo» permite, en positivo, «una ordenación legislativa de ámbitos hasta entonces no normados por aquel Derecho» y, en negativo, «no significa [...] una competencia legislativa civil ilimitada *ratione materiae*», sino ceñida necesariamente a la regulación de «instituciones conexas con las ya reguladas en la Compilación dentro de una actualización o innovación de los contenidos de esta según los principios informadores peculiares del Derecho foral» (STC 88/1993, FJ 3).

En conclusión –STC 95/2017, de 6 de julio, FJ 4 a)–, la competencia legislativa autonómica de desarrollo del Derecho civil propio comprende la disciplina de instituciones civiles no preexistentes, siempre y cuando pueda apreciarse alguna conexión con aquel Derecho, criterio de la conexión que, según la función que hemos señalado que realiza esta competencia legislativa autonómica, debe ir referido al Derecho civil propio en su conjunto, esto es, que se puede verificar respecto de otra institución que sí formase parte del mismo o en relación a los principios jurídicos que lo informan.

Por el contrario, (STC 95/2017, FJ 3), las comunidades autónomas con Derecho civil foral o especial no ostentan competencia legislativa ilimitada sobre las materias civiles distintas de aquellas que se reservan «en todo caso» al Estado por el segundo inciso del art. 149.1.8 CE. Podrán regular las materias que no están siempre reservadas al Estado, incluso innovando el Derecho civil existente al tiempo de promulgarse la Constitución, esto es disciplinando ámbitos no normados en él, pero siempre que esa regulación innovadora presente una conexión con el Derecho civil especial, pues es la garantía de este ordenamiento jurídico y no otra cosa la *ratio* de la singularidad civil que se introduce en el primer inciso del art. 149.1.8 CE.

5. Orden de examen de los motivos de impugnación.

A continuación debe indicarse que, a la vista del planteamiento realizado por la parte actora, que agrupa los preceptos recurridos atendiendo a los reproches de inconstitucionalidad que les formula, abordaremos de esa misma forma el examen de fondo de los preceptos objeto del recurso, siguiendo el orden en el que se impugnan en el escrito de interposición.

Las normas impugnadas se examinan de acuerdo con el orden siguiente: (i) los preceptos a los que se imputa la tacha de vulnerar la competencia exclusiva estatal en materia de ordenación de los registros e instrumentos públicos (leyes 72, último párrafo; 471, último párrafo; 483, párrafo segundo y 544); (ii) aquel otro respecto al que se alega la infracción de las competencias estatales sobre el registro civil [párrafo segundo de la letra c) de la ley 54]; (iii) la regulación foral que se entiende contraria a la competencia estatal para dictar las normas para resolver los conflictos de leyes (leyes 11 y 12); (iv) la cesión de créditos prevista en la ley 511, que no se ajustaría a las bases de las obligaciones contractuales que ha de fijar el Estado, y (v) la denominada dación en pago necesaria, regulada en los párrafos segundo y tercero de la ley 495, cuestionada por contravenir los arts. 149.1.6 y 149.1.8 CE.

6. Análisis de la vulneración de la competencia estatal en materia de ordenación de los registros e instrumentos públicos.

Teniendo en cuenta lo anteriormente expuesto, se puede iniciar ya el examen del primer grupo de preceptos impugnados.

De acuerdo con la doctrina de este tribunal, recordada por la STC 7/2019, de 17 de enero, FJ 3, los registros públicos a los que se refiere el art. 149.1.8 CE, cuya ordenación es competencia exclusiva del Estado, «son los referentes fundamentalmente a materias de Derecho privado, como se infiere de su contexto y no a otros registros que [...] aunque tengan repercusiones en ese campo del Derecho, tienen por objeto materias ajenas a él» (SSTC 71/1983, de 29 de julio, FJ 2, y 4/2014, de 16 de enero, FJ 3); dicho de otro modo, no cabe entender sino que «los registros a que dicha ordenación se refiere son exclusivamente los de carácter civil» (SSTC 103/1999, de 3 de junio, FJ 3; 134/2006, de 27 de abril, FJ 8; 81/2013, de 11 de abril, FJ 5, y 11/2015, de 5 de febrero, FJ 3).

En orden a la delimitación de esa competencia exclusiva que el Estado ostenta, conforme al art. 149.1.8 CE, «en todo caso», para la ordenación de los registros públicos, entendiéndose por tales los de Derecho privado, ha de precisarse que ello supone que ninguna disposición autonómica podrá, sin incurrir en inconstitucionalidad por invasión de la competencia estatal, proceder a dicha «ordenación», esto es, a la creación y regulación de registros jurídicos de carácter civil (en este sentido, en relación con los instrumentos públicos, SSTC 156/1993, de 6 de mayo, FJ 5, y 4/2014, FJ 3). La STC 67/2017, de 25 de mayo, FJ 3, ratifica esta idea al afirmar que «la competencia estatal sobre 'ordenación' de los registros públicos comprende, en todo caso, la íntegra regulación de la materia, entendida esta en su sentido material, comprensivo de cualesquiera normas, de rango legislativo o reglamentario, incluyendo aquellas medidas de ejecución que tengan su fundamento en la consecución de la unidad hipotecaria en el tráfico inmobiliario. Y si bien esta competencia incluye la legislación hipotecaria, no se limita a ella, puesto que no se trata de una reserva que incida con carácter exclusivo en la regulación sustantiva del ejercicio de la fe pública registral. Y ello porque la competencia atribuida al Estado no es únicamente de legislación, sino que abarca más ampliamente la 'ordenación' de los registros, expresión esta en la que ha de entenderse incluida la configuración de los registros desde su doble condición, como 'institución' y como 'función', lo que incluye la organización tanto funcional como administrativa de los registros, realizada tanto por la legislación hipotecaria como por cualesquiera otras normas de naturaleza administrativa».

También en cuanto a la delimitación de las competencias que atribuye al Estado el art. 149.1.8 CE en materia de «ordenación de los registros e instrumentos públicos», la STC 132/2019, de 13 de diciembre, FJ 4 e), ha recordado que las SSTC 156/1993, FJ 5, y 4/2014, FJ 3, ya precisaron que «[e]l Estado ostenta 'en todo caso' competencia exclusiva para la ordenación de los instrumentos públicos (art. 149.1.8 CE), lo que supone, como es obvio, que ninguna disposición autonómica podrá, sin incurrir en inconstitucionalidad, proceder a dicha ordenación». Pero declaran asimismo «que el intérprete ha de cuidar aquí de salvar la concordancia entre la exclusiva competencia del Estado en este ámbito y la que pueda ostentar determinada comunidad autónoma para

legislar sobre institutos jurídicos integrados en su Derecho civil propio, o conexos con el mismo, lo que significa, ante todo, que no será aceptable un entendimiento tan lato de aquella competencia estatal que venga a impedir toda ordenación autonómica sobre actos o negocios jurídicos con el solo argumento de que unos u otros pueden o deben formalizarse mediante instrumento público». Como destaca la STC 156/1993, FJ 5, «tal entendimiento de lo que sea 'ordenación' de los 'instrumentos públicos' no se compadece con las exigencias de una interpretación integrada y armónica de las competencias estatales y autonómicas sobre la legislación civil». Este criterio puede ser aplicado a la competencia estatal sobre ordenación de los registros, siempre que partamos de la base indiscutible de que esta atribución competencial al Estado «se realiza sin exclusión, restricción o limitación alguna, por lo que ha de entenderse que abarca por completo el régimen de los registros públicos en los que se inscriban actos de naturaleza o con trascendencia jurídica civil. Se trata, en definitiva, de una materia enteramente sustraída por el artículo 149.1.8 CE a la acción normativa de las comunidades autónomas, quedando atribuida en plenitud a la legislación del Estado, tanto normas con rango formal de ley como reglamentos» (STC 7/2019, FJ 3).

Así pues, el Estado ostenta «en todo caso» competencia exclusiva para la ordenación de los registros, en los términos ya señalados (art. 149.1.8 CE), lo que supone, como es obvio, que ninguna disposición autonómica podrá, sin incurrir en inconstitucionalidad, proceder a dicha «ordenación» (STC 7/2019, FJ 3), ni siquiera a reproducir los preceptos de la normativa estatal, al carecer de competencias para ello [STC 132/2019, FJ 7 D)]. Lo que sí podría ser cuestión de interpretación, y es precisamente lo que aquí se plantea, es cuál sea el alcance positivo de la competencia estatal sobre ordenación de los registros y de las competencias autonómicas sobre Derecho civil, cuando interaccionan entre sí al regir cada una de ellas la materia que le es propia.

Así pues, a los efectos que ahora interesan, la extensión de dicha competencia estatal en materia de ordenación de los registros públicos puede definirse atendiendo a dos criterios. En primer lugar, corresponde al Estado la regulación y organización de registros de carácter civil, así como la de la publicidad y protección que estos otorgan. En segundo lugar, corresponde también al Estado la determinación, no solamente de los efectos de la inscripción registral, sino también de los actos y negocios jurídicos de naturaleza o con trascendencia civil que son o deben ser inscribibles y, por tanto, acceden al registro. Así lo confirma el art. 608 del Código civil, que remite a la legislación hipotecaria para determinar los títulos sujetos a inscripción o anotación, la forma, efectos y extinción de las mismas, la manera de llevar el registro y el valor de los asientos de sus libros. Según el art. 1 de la Ley hipotecaria (LH) aprobada por Decreto de 8 de febrero de 1946, «[e]l registro de la propiedad tiene por objeto la inscripción o anotación de los actos y contratos relativos al dominio y demás derechos reales sobre bienes inmuebles» y conforme al art. 2, apartados 2 y 3, en los registros de la propiedad se inscribirán «[l]os títulos en que se constituyan, reconozcan, transmitan, modifiquen o extingan derechos de usufructo, uso, habitación, enfiteusis, hipoteca, censos, servidumbres y otros cualesquiera reales», así como «[l]os actos y contratos en cuya virtud se adjudiquen a alguno bienes inmuebles o derechos reales, aunque sea con la obligación de transmitirlos a otro o de invertir su importe en objeto determinado». Enumeración que amplía el art. 7 del Reglamento hipotecario, aprobado por Decreto de 14 de febrero de 1947 (RH), al prescribir que «[c]onforme a lo dispuesto en el artículo segundo de la Ley, no solo deberán inscribirse los títulos en que se declare, constituya, reconozca, transmita, modifique o extinga el dominio o los derechos reales que en dichos párrafos se mencionan, sino cualesquiera otros relativos a derechos de la misma naturaleza, así como cualquier acto o contrato de trascendencia real que, sin tener nombre propio en derecho, modifique, desde luego o en el futuro, algunas de las facultades del dominio sobre bienes inmuebles o inherentes a derechos reales». En relación con lo anterior el art. 8 RH, dispone la sujeción a inscripción de los actos y contratos relativos a derechos reales y bienes inmuebles previstos en los derechos forales, al establecer que «[l]os

actos y contratos que con diferentes nombres se conocen en las provincias en que rigen fueros especiales, y producen, respecto a los bienes inmuebles o derechos reales, cualquiera de los efectos indicados en el artículo anterior, estarán también sujetos a inscripción».

Son pues, las normas estatales las que han de regular la organización de los registros de carácter civil, determinando las condiciones para el acceso a los mismo de los actos inscribibles, los efectos de la publicidad y de la protección que otorga la inscripción, así como también disponer directa o indirectamente, como hace a través de cláusula de apertura que permite la inscripción de los derechos reales previstos en las legislaciones forales (art. 2 LH en relación con los arts. 7 y 8 RH), los actos o negocios jurídicos con trascendencia civil que son susceptibles de inscripción registral.

Por tanto, así delimitadas la competencia estatal sobre ordenación de los registros públicos que la demanda entiende vulnerada y las competencias autonómicas sobre Derecho civil, lo que debe examinarse ahora es si los preceptos que han sido impugnados por este motivo se ajustan o no a tales criterios.

a) El primer precepto controvertido es el párrafo final de la ley 72.

La Ley Foral 21/2019 ha introducido, dentro del régimen atinente a la «responsabilidad parental», la regulación de la ley 72, dedicada a la «habitación de los menores», actualizando el régimen precedente de la «patria potestad» que contenía la Compilación de 1973. En este precepto se recogen los criterios que deben tenerse en cuenta por parte del juez en caso de ruptura de la familia, para la atribución del uso y destino de la vivienda familiar según se hubiera asignado la guarda individual o compartida de la descendencia común, determinándose los parámetros a los que esta decisión judicial debe responder así como la incidencia de la medida en la fijación de la contribución que uno y otro progenitor deben realizar al sostenimiento de los hijos. En el párrafo final de la ley 72, cuyo último inciso es el impugnado, se prevé que: «Los actos de disposición que se realicen por el titular de la vivienda lo serán, en todo caso, sin perjuicio del uso atribuido. El derecho de uso podrá ser inscrito o anotado preventivamente en el registro de la propiedad».

El abogado del Estado cuestiona que el referido derecho de uso pueda ser objeto de inscripción o anotación preventiva en el registro de la propiedad, ya que argumenta que la delimitación de lo que pueda ser inscrito en dicho registro es una cuestión reservada al Estado por el art. 149.1.8 CE. Por su parte, los letrados del Gobierno y del Parlamento de Navarra han negado la vulneración denunciada, entendiendo que la regulación prevista en la ley 72, en los términos en los que se formula, en nada afecta a dicha competencia estatal.

Para resolver la controversia que aquí se plantea es suficiente constatar que, conforme a la ya señalada necesidad de una interpretación integrada y armónica de las competencias estatales y autonómicas sobre la legislación civil, el solo argumento de que la norma autonómica se refiera a un eventual acceso del derecho de uso que regula al registro de la propiedad, no puede ser considerado suficiente para apreciar su inconstitucionalidad. Las comunidades autónomas con competencias en materia de Derecho civil pueden incluir en sus regulaciones cuestiones relacionadas con el acceso a los registros, siempre que se vinculen con sus competencias en materia de conservación, modificación o desarrollo de su Derecho civil propio y que no suponga inmiscuirse en la ordenación sustantiva de los registros públicos. Esto es, siempre que no incidan en la regulación del registro ni en la de la protección que la inscripción registral otorga o la publicidad que deriva de la referida inscripción ni tampoco en la determinación de los actos y negocios jurídicos susceptibles de ser protegidos de ese modo.

El inciso de la ley 72 cuestionado se ajusta a esos criterios. Trata de establecer mecanismos de protección de los menores frente a posibles actos de disposición sobre el inmueble que constituye la vivienda familiar, protegiendo su uso conforme a lo decidido por el juez, regulación que conecta, a su vez, con el contenido del derecho de habitación previsto en las leyes 423 y 424 del mismo Fuero Nuevo. Así, una vez

establecida la regla sustantiva de que los actos de disposición del titular no pueden ir en perjuicio del uso atribuido, se limita a regular, en conexión con dicha regla, la posibilidad de que el derecho de uso que deriva de la resolución judicial pueda acceder al registro de la propiedad. Previsión que completa el régimen jurídico aplicable a una institución sobre la que la Comunidad Foral ostenta una competencia que no ha sido discutida en el presente proceso. En efecto, disponiendo el legislador foral de competencia para regular el derecho de uso de la vivienda en situaciones de ruptura familiar, cabe entender que también la tiene para fijar, por remisión, el potencial régimen de eficacia de dicha regulación frente a terceros, pudiendo para ello utilizar la técnica de hacer factible acudir al mecanismo de la inscripción registral, siempre que la misma resulte posible por prescribirlo el Derecho estatal y sin que la norma territorial aborde la regulación sustantiva de esta última inscripción.

De hecho, la norma foral se limita a prever una posibilidad, no establece ni el régimen de acceso de dicho derecho al registro, ni regula la publicidad o protección que el acceso otorga. Tampoco se afecta con ello la función calificadora que realiza el registrador de la propiedad que comporta, asimismo, un juicio de legalidad, atinente a la legalidad formal o extrínseca del documento o título inscribible. Y mucho menos supone determinar cuáles hayan de ser los requisitos que han de cumplirse para tal inscripción ni los presupuestos, modos y efectos de la misma. Cuestiones todas ellas relativas a la protección legal que el registro dispensa frente a terceros y que, como tales, constituyen la ordenación sustantiva de la actividad registral que ha de estar sometida a una regulación uniforme, por mor de la reserva a favor del Estado que opera el art. 149.1.8 CE.

Por el contrario, el inciso impugnado se limita a contemplar que un derecho, el de habitación de los menores materializado en el uso de la vivienda familiar en los términos apreciados en una resolución judicial, pueda, en su caso, acceder al registro de la propiedad, de conformidad con los presupuestos, modos y efectos previstos en la legislación estatal a la que corresponde regular el registro de la propiedad.

El acceso al registro de este derecho de uso está contemplado en la legislación estatal, de modo que también se cumple el segundo criterio antes mencionado. El ya citado art. 2 LH, en relación con el art. 7 RH, dispone el acceso al registro de la propiedad de, entre otros, los títulos en que se constituyan, reconozcan, transmitan, modifiquen o extingan derechos de uso, entre ellos los previstos en el Derecho civil propio de las comunidades autónomas con competencias para legislar en esta materia, como es el caso de Navarra. Esa misma competencia autonómica es lo que permite descartar que la previsión que examinamos del Fuero Nuevo sea una *lex repetita* proscrita por la doctrina constitucional (al respecto, STC 51/2019, de 11 de abril, FJ 6) pues, rectamente entendida, no está regulando una materia ajena a las competencias autonómicas y, como ya se ha señalado, se trata de una previsión que encaja en la sistemática de la legislación que examinamos.

En suma, por lo expuesto, la impugnación del párrafo final de la ley 72 ha de ser desestimada.

b) Por el mismo motivo se impugna el pacto anticrético previsto en la ley 471.

La redacción de la citada ley es la siguiente:

«Pacto anticrético. Tanto en la prenda como en la hipoteca, se puede pactar la anticresis o compensación total o parcial del uso de la cosa o de sus frutos con los intereses devengados por la deuda. En otro caso, si la cosa en posesión del acreedor produce frutos, deberá percibirlos aquel para imputarlos a la deuda de intereses y después a la del capital.

Anticresis. También se puede pactar, sin constituir prenda o hipoteca, la compensación total o parcial de una deuda dineraria con el uso o disfrute de una cosa mueble o inmueble.

Inscripción. Los pactos anticréticos serán inscribibles, según su objeto, en el registro de la propiedad u otros registros.»

El abogado del Estado reconoce que los pactos anticréticos estaban ya regulados en la Compilación de 1973 y que su inclusión en el Fuero Nuevo responde a un ejercicio adecuado de la competencia prevista en el art. 48 LORAFNA, pero estima que el último párrafo («inscripción») vulnera la competencia estatal en materia de ordenación de los registros, al permitir la inscripción de tales pactos en el registro de la propiedad, ya que la norma foral nada puede decir al respecto debiendo respetar el carácter exclusivo de la competencia estatal. Las representaciones procesales del Gobierno y del Parlamento de Navarra han negado que la norma regule aspecto alguno relacionado con la inscripción del derecho, lo que permitiría excluir la vulneración denunciada.

Por razones similares a las antes apreciadas, esta impugnación, circunscrita a lo relativo a la inscripción del pacto anticrético en el registro de la propiedad, no puede ser estimada.

La previsión que ahora se examina es una consecuencia del carácter real del pacto en cuestión, que se añade bien al derecho real de prenda o bien a la hipoteca inmobiliaria y se limita a reproducir un aspecto que es connatural a su consideración como derecho real, su posible inscripción registral, al que también alude el Derecho estatal (arts. 2 LH, en relación con los arts. 7 y 8 RH), sin hacer referencia alguna a las consecuencias jurídicas que despliega la inscripción. Es decir, la ley 471, en lo que ha sido concretamente impugnado, no se refiere a los efectos que la legislación estatal asigna a la inscripción registral, ni a la protección que la inscripción otorga, ni prevé nada respecto a los supuestos en los que tal pacto ha de inscribirse. Se limita a regular la posibilidad de que pueda serlo en los términos previstos por la legislación estatal, lo que no merece reproche competencial, dada la competencia autonómica para regular el pacto anticrético al amparo de sus facultades para conservar, modificar o desarrollar su Derecho civil foral del art. 48 LORAFNA.

Tampoco se vulnera la competencia estatal para determinar los derechos que son inscribibles en la medida en que la Ley y el Reglamento hipotecarios son los que prescriben el acceso al registro de la propiedad de este tipo de pactos. El ya transcrito art. 7 RH consagra la denominada doctrina del *numerus apertus* en relación a la creación de derechos reales o modificación de los existentes en lo que respecta a su acceso al registro y a la protección que dispensa. En relación con lo anterior el también mencionado art. 8 RH, dispone la sujeción a inscripción de los actos y contratos relativos a derechos reales y bienes inmuebles previstos en los derechos forales. Idea que también expresa el párrafo cuestionado cuando indica que el pacto anticrético será inscribible en el registro de la propiedad «según su objeto», esto es, atendiendo a su naturaleza de derecho real, según disponen las normas estatales.

No se aprecia tampoco vulneración de la doctrina constitucional sobre la denominada *lex repetita*. Teniendo en cuenta la naturaleza del derecho en cuestión y la competencia foral al respecto, cabe recordar aquí lo afirmado en la STC 132/2019, FJ 7 D): «En el contraste entre la regulación autonómica y la estatal dictadas al amparo de su competencia en materia de Derecho civil debe aplicarse la doctrina constitucional sobre la reproducción de normas estatales por las autonómicas y distinguir dos supuestos distintos de *lex repetita*. El primer supuesto que se produce cuando la norma reproducida y la que reproduce se encuadran en una materia sobre la que ostentan competencias tanto el Estado como la comunidad autónoma, como es nuestro caso. El segundo tiene lugar cuando la reproducción se concreta en normas relativas a materias en las que la comunidad autónoma carece de competencias. Pues bien, de acuerdo con la doctrina antes expuesta, mientras que en el segundo la falta de habilitación autonómica debe conducirnos a declarar la inconstitucionalidad de la norma que transcribe la norma estatal, en el primero, al margen de reproches de técnica legislativa, la consecuencia no será siempre la inconstitucionalidad, sino que habrá que estar a los efectos que tal reproducción pueda producir en el caso concreto (STC 341/2005, de 21 de diciembre, FJ 3)».

c) Se impugna el párrafo segundo de la ley 483, relativo al denominado pacto de reserva de dominio.

La ley 483 regula el pacto de reserva de dominio, conforme al cual «el vendedor conserva la propiedad de la cosa vendida hasta que el precio sea pagado por completo, y podrá ejercitar las tercerías de dominio y demás acciones en defensa de su derecho», quedando perfeccionado el contrato desde su celebración, pero difiriéndose el efecto de transmisión de la cosa hasta el pago total. Mientras tanto, corresponde al comprador la posesión y disfrute de la cosa vendida, con las limitaciones pactadas en su caso, y con el riesgo y todos los gastos inherentes a aquella, mientras que el vendedor, por su parte, queda obligado a no disponer de la cosa.

El controvertido segundo párrafo dispone que «[i]nscrita la venta en el registro de la propiedad u otro registro, todo acto de disposición de la cosa por parte del vendedor será sin perjuicio del derecho del comprador».

El abogado del Estado alega que este párrafo regula las consecuencias jurídicas de la inscripción del pacto de reserva de dominio desde la perspectiva específica que la protección registral dispensa, con invasión de la competencia exclusiva estatal. Para el Gobierno de Navarra se trata de una norma sustantiva de Derecho civil navarro que ya existía en la compilación de 1973 y se deriva de la configuración del pacto de reserva de dominio como una condición suspensiva, conforme a la ley 482, de la eficacia real de dicho pacto. El letrado del Parlamento de Navarra argumenta en términos similares y sostiene también que es la competencia sustantiva la que fundamenta la previsión cuestionada.

El precepto foral no reconoce la posibilidad de inscribir los actos de disposición de la cosa que pueda llevar a cabo el vendedor, sino que busca garantizar el carácter prevalente del derecho del comprador sobre la cosa adquirida con pacto de reserva de dominio mediante la inscripción en el registro de la propiedad o en otro distinto. El párrafo transcrito parte del supuesto de que el pacto de reserva de dominio ha sido objeto de inscripción en algún registro, sea el de propiedad o bien el registro de venta a plazos de bienes muebles previsto en el art. 15 de la Ley 28/1998, de 13 de julio, de venta a plazos de bienes muebles. Inscripción que se habrá practicado con arreglo a la legislación estatal aplicable, pues nada establece al respecto la norma foral, la cual sí determina cuáles son los efectos concretos que se derivan de tal inscripción, esto es, la protección de la posición jurídica del comprador, que queda a salvo de los actos de disposición que el vendedor pueda llevar a cabo.

La previsión de la norma foral sirve para proteger al comprador, en cuanto a la adquisición de la propiedad del bien transmitido aún pendiente el pago total del precio acordado. Sin embargo, no procede que este tribunal se pronuncie sobre la pretendida idoneidad de la norma controvertida desde la perspectiva de la finalidad a la que sirve, cuestión de política legislativa, ajena a su función. Desde el punto de vista competencial que se plantea en el recurso es suficiente con apreciar que esa finalidad tuitiva del comprador que tiene la norma foral se traduce en la regulación de aspectos que la Comunidad Foral tiene, en todo caso, vedados, como son los relativos a los efectos que produce la inscripción registral. Lo hace al disponer que, una vez inscrito el pacto, «todo acto de disposición de la cosa por parte del vendedor será sin perjuicio del derecho del comprador», con lo que atribuye efectos a la inscripción en relación con la protección que esta otorga al comprador. Es una cuestión que, por integrarse dentro del concepto de «ordenación de los registros» que emplea el art. 149.1.8 CE, queda reservada al Estado en su totalidad, sin posibilidad de que el legislador autonómico introduzca una regulación propia en este ámbito ni aun reproduciendo la estatal, pues carece de competencia para ello, dado el carácter exclusivo de la competencia del Estado.

No se trata aquí, como en los dos casos previamente examinados, de que el legislador foral se limite a aludir a la posibilidad de inscripción del derecho en tanto que cuestión ligada a una regulación material sustantiva sobre la que ostenta competencias. A diferencia de los anteriores, este precepto prescribe las consecuencias que dicha inscripción tiene en las relaciones entre comprador y vendedor, lo que excede de las competencias en materia de derecho civil ex art.48 LORAFNA, por cuanto ya se ha expuesto que el Estado es el único habilitado para determinar los actos y negocios

inscribibles así como los efectos que se derivan de la inscripción registral y la protección que esa inscripción otorga respecto de los derechos que sobre los bienes se constituyan.

De esta suerte, la inscripción de la venta con reserva de dominio en el registro de la propiedad o en algún otro registro de naturaleza civil producirá los efectos que le correspondan al amparo de lo dispuesto en la legislación estatal aplicable y no los que establezca la norma autonómica que regule dicha modalidad de compraventa, por más que estos puedan ser coincidentes con los que aquella prevea. Al hacerlo así el párrafo segundo de la ley 483 se ha extralimitado de las competencias del art. 48 LORAFNA, vulnerando el art. 149.1.8 CE, en cuanto consagra la competencia exclusiva estatal en materia de ordenación de los registros, y es, por ello, inconstitucional y nulo.

d) Un último precepto impugnado por incluir la mención al registro de la propiedad en términos que se consideran contrarios al orden constitucional de distribución de competencias es la ley 544, según la cual «la inscripción del censo en el registro de la propiedad deberá señalar el título de constitución, el importe de la pensión anual, la cantidad convenida como redención y, en su caso, estabilización, y las demás circunstancias que establezca la legislación hipotecaria».

El abogado del Estado entiende que la ley 544 establece el modo en que debe practicarse la inscripción de este derecho real en el registro de la propiedad, identificando los datos que, en todo caso, han de consignarse en ella, lo que supone una invasión de la competencia exclusiva del Estado sobre ordenación de los registros e instrumentos públicos. Para la representación procesal del Gobierno de Navarra, la exigencia de que consten ciertos datos en la inscripción registral enlaza con la regulación sustantiva de la figura que dispone la Ley Foral 21/2019 y es consecuencia ineludible de la misma, sin perjuicio de cualquier requisito que establezca la normativa hipotecaria y de las consecuencias que la normativa registral anude a la inscripción. Según el letrado del Parlamento de Navarra el contenido mínimo de la inscripción no es sino la concreción de los requisitos esenciales de una figura, el censo vitalicio, que no existe en el Código civil, sin que se regule nada respecto al título, modo de acceso al registro o efectos de la inscripción.

La ley 544 se inserta en la regulación del censo vitalicio, derecho que no existe en el Derecho civil común, en la medida en que esta figura tiene rasgos específicos que lo diferencian del contrato de renta vitalicia previsto en los arts. 1802 a 1808 del Código civil. En Navarra el censo vitalicio se regula en las leyes 541 y siguientes del Fuero Nuevo. Según la ley 541, en el censo vitalicio, el censatario se obliga a pagar una pensión anual durante la vida de una o más personas en contraprestación a la transmisión por el censalista, en escritura pública, del dominio de uno o varios bienes inmuebles vinculados con carácter real y en garantía de su pago, u otros bienes muebles excepto dinero o valores. Este censo puede constituirse por acto *inter vivos* o por disposición *mortis causa* y permite que se establezcan también derechos temporales o vitalicios de usufructo, uso o habitación a favor del transmitente o terceros, junto con otras obligaciones de naturaleza asistencial a su favor a que se obligue el censatario. Conforme a la ley 542, se instituye a favor de personas físicas o jurídicas, si bien, en este último caso, su duración no puede exceder de cien años. La ley 543 permite que las fincas sujetas a censo vitalicio puedan ser transmitidas, sin perjuicio de la acción real o personal para la reclamación del pago del que responderán solidariamente cedente y cesionario, salvo pacto en contrario, y prescribe también que este tipo de censo es irredimible, también salvo pacto en contrario en el que conste expresamente la cantidad convenida como redención y, en su caso, su estabilización.

Señalado lo anterior, para el examen de la cuestión discutida, debe partirse de lo que, a efectos de inscripción, dispone la legislación estatal respecto a los derechos reales amparados por el Derecho civil propio de las comunidades autónomas, como es ahora el caso de Navarra pues su competencia material para regular el censo vitalicio no ha sido discutida en el presente proceso. Según el ya citado art. 2.2 LH, en los registros de la propiedad se inscribirán, entre otros, «[l]os títulos en que se constituyan, reconozcan, transmitan, modifiquen o extingan [...] censos [...]», previsión que concretan

los también mencionados arts. 7 y 8 RH, este último en relación con los actos y contratos relativos a bienes inmuebles o derechos reales previstos en los derechos civiles forales. En particular, el párrafo segundo del art. 8 RH determina que «[p]ara inscribir dichos actos y contratos se presentarán en el registro los documentos necesarios, según las disposiciones forales, y, en su caso, los que acrediten haberse empleado los medios que establece la legislación supletoria».

Es la propia legislación estatal la que obliga a la inscripción registral de los actos relativos a los censos, censos cuya regulación, en algunos casos como este, no puede encontrarse en el Derecho civil estatal, sino en los derechos forales. Ello plantea la necesidad de hacer compatible la obligación de inscripción, derivada de la condición de derecho real del censo e impuesta por el Estado en los términos que derivan de la Ley y el Reglamento hipotecarios, con la falta de regulación estatal de la figura y la consiguiente indeterminación de los aspectos a inscribir, al menos desde la perspectiva del Derecho estatal. Esta obligación de inscripción, a su vez, se relaciona con el segundo aspecto de la competencia estatal, en cuanto a los efectos de la inscripción y la protección que otorga. En ese sentido, un elemento necesario de la ordenación de los registros es la función de calificación que ha de llevar a cabo el registrador, la cual comporta un juicio de legalidad, atinente no solo a la legalidad formal o extrínseca del documento o título inscribible, sino también, como establece el art. 18 LH, relativo a «la validez de los actos dispositivos contenidos en las escrituras públicas, por lo que resulte de ellas y de los asientos del registro». Función de calificación para la que, en el caso del censo vitalicio, no habría parámetro en la legislación estatal, por la ya aludida razón de que en la misma no se contempla esta figura. Sin embargo, esa circunstancia no resulta desconocida por las normas estatales, en la medida en que a tal cuestión viene a atender el art. 8 RH, por cuanto este último precepto es el que prescribe las condiciones en las que los derechos reales regulados por los derechos civiles forales acceden al registro de la propiedad, exigiendo la presentación de «los documentos necesarios, según las disposiciones forales».

En el contexto fijado por la regulación hipotecaria debe situarse el examen de la previsión impugnada, que permite apreciar que prescribe la información necesaria que ha de presentarse al registro, a fin de hacer posible la inscripción de actos relativos al censo vitalicio que, por su condición de derecho real, viene impuesta por las normas hipotecarias estatales. La efectividad de dicha inscripción exige posibilitar que el registrador lleve a cabo su función calificadora, lo que, a su vez, determina la enumeración de aquellos aspectos a inscribir que se relacionan con los elementos sustantivos y definidores del censo vitalicio como derecho real, para valorar así la procedencia de una inscripción obligada por lo prescrito en la legislación estatal. Requisitos que derivan de la regulación del Fuero Nuevo, como es la exigencia del título de constitución y la determinación de algunos de sus elementos esenciales, como el importe de la pensión pactada y la posible redención o, en su caso, estabilización. Enumeración que, además, no excluye, antes al contrario, la aplicación de la norma estatal («y las demás circunstancias que establezca la legislación hipotecaria») y sin que la foral regule cuestiones ajenas a la enumeración de los mínimos elementos inscribibles que se vinculan directamente con la regulación sustantiva de una figura que no existe en el Derecho común, precisamente para, conforme a lo dispuesto en la legislación hipotecaria, hacer posible dicha inscripción.

Tampoco puede considerarse un caso de *lex repetita* pues el precepto hace referencia a algunos de los elementos que definen esta figura en el Derecho foral navarro, por lo que no hay aquí repetición ni reproducción de norma estatal alguna, sin que tampoco, a la vista de su contenido, se adentre a determinar la forma o efectos de las inscripciones, la manera de llevar el registro o el valor de los asientos de sus libros.

En suma, la previsión cuestionada encaja en el régimen previsto por las normas estatales a las que se ha hecho referencia, pues es la forma que las mismas prevén para que puedan acceder al registro de la propiedad, cuando así lo disponga la legislación estatal, los actos y negocios relativos a derechos reales diferentes a los previstos en el

Código civil y regulados por las comunidades autónomas al amparo de sus competencias en materia de Derecho civil propio.

Consecuentemente, debe desestimarse la impugnación de la ley 544.

7. Examen del párrafo segundo de la letra c) de la ley 54, en relación con la vulneración de las competencias estatales sobre el registro civil.

La ley 54 regula la filiación por reconocimiento. Su letra c) se refiere a los requisitos que ha de cumplir dicha filiación por reconocimiento, de los que se impugna el párrafo segundo que tiene el siguiente tenor: «El reconocimiento de la persona menor de edad no emancipada o con la capacidad modificada judicialmente será inscribible en el registro civil sin perjuicio de la oposición que puede formular quien tenga su representación legal conforme a lo previsto en el apartado siguiente, la cual deberá fundarse en el superior interés de la persona reconocida».

El abogado del Estado considera que esta previsión infringe la competencia estatal para establecer los efectos jurídicos frente a terceros que tienen las inscripciones en el registro civil, así como obvia el carácter extraterritorial que poseen sus asientos. Vulneraciones que son negadas tanto por el letrado del Parlamento de Navarra como por la representación procesal del Gobierno foral. Para el primero de ellos, se trata de una regulación que Navarra puede establecer al tener competencia para regular la filiación, estando la inscripción sometida a lo dispuesto en la legislación del registro civil, por lo que la norma es inocua desde la perspectiva competencial. El Gobierno de Navarra ha considerado que con esa previsión no se crea un registro nuevo, ni se establece cómo se efectúa la inscripción ni los efectos que derivan de ella.

Para el enjuiciamiento de la disposición impugnada es imprescindible situarla en el contexto normativo que le corresponde. Concretamente, esta previsión engarza, en primer lugar, con la de la letra b) de la ley 53, respecto a la filiación no matrimonial, según la cual, sin perjuicio de lo dispuesto en la legislación del registro civil, la filiación no matrimonial se determina para cada uno de los progenitores por su reconocimiento o por sentencia firme.

La ley 54 regula dicho reconocimiento. Así, en el apartado a) establece la forma del reconocimiento, por declaración ante el encargado del registro civil u otro documento público, de forma conjunta o separada de los progenitores. En el apartado b) se indica la capacidad para ello. Y en el apartado c) de esta ley 54 se prevén los requisitos para el reconocimiento, señalando que para la determinación de la filiación por reconocimiento se exigirá el consentimiento de los mayores de edad o emancipados. En el apartado segundo de la letra c), que es el impugnado, se fija la posibilidad de efectuar el reconocimiento del menor de edad no emancipado o con capacidad modificada judicialmente, sin que el progenitor cuente con el consentimiento del interesado, o de su representante o una autorización judicial, así como que tal reconocimiento sea inscribible. Finalmente el mecanismo de tutela frente a un reconocimiento del progenitor no querido por el representante legal de un menor o incapacitado se articula *ex post*, a través de su oposición posterior, conforme al régimen articulado en el apartado d).

En el análisis de la controversia planteada hemos de partir de la consideración de que nos encontramos ante una materia que afecta a cuestiones tan importantes como los hechos y actos que se refieren a la identidad, estado civil y demás circunstancias de la persona, de los que queda constancia en el registro civil de acuerdo con el art. 4 de la Ley 20/2011, de 21 de julio, del registro civil (LRgC). La filiación es uno de esos hechos y actos inscribibles; filiación que se determina en las formas previstas en el art. 44 LRgC, que también establece los presupuestos necesarios para que pueda tener acceso al registro. Entre los modos de determinación de la filiación, a lo que a estos efectos interesa, se encuentra el reconocimiento de la filiación no matrimonial con posterioridad a la inscripción de nacimiento del hijo, que se regula en el apartado 7 de ese mismo art. 44, según el cual «podrá hacerse en cualquier tiempo con arreglo a las formas establecidas en la legislación civil aplicable». No se ha cuestionado en este proceso que Navarra ostente competencias para regular dicha filiación por reconocimiento al amparo

del art. 48 LORAFNA y tal circunstancia también puede, sin duda, inferirse de la doctrina constitucional (SSTC 236/2000, de 16 de octubre, y 41/2017, de 24 de abril).

Llegados a este punto, en el enjuiciamiento de la regulación cuestionada debemos considerar, por una parte, el dato de la competencia de la Comunidad Foral para regular la determinación de la filiación por reconocimiento y, por otra, la forma en que, según las prescripciones de la Ley 20/2011, debe inscribirse ese reconocimiento en el registro, incluidos los presupuestos para que pueda tener lugar la inscripción, ya que estos últimos aspectos quedan incluidos necesariamente dentro de la competencia exclusiva del Estado sobre la ordenación de los registros públicos del art. 149.1.8 CE y no pueden ser objeto de la regulación foral.

En efecto, como su lectura atenta y detenida pone de manifiesto, la ley 54, en lo que aquí se ha impugnado, no aborda la cuestión de si la filiación es inscribible o no o el modo en que esa inscripción debe ser realizada o sus efectos, cuestiones todas ellas que corresponde determinar al Estado, como efectivamente ha hecho en la ya citada Ley 20/2011.

La norma no regula la inscripción en el registro civil de la filiación que haya sido reconocida en el modo previsto en la ley 54, sino que con la expresión «será inscribible» el párrafo cuestionado hace referencia a un aspecto diferente, relacionado directamente con la necesidad o no de acuerdo previo en torno al reconocimiento pretendido y al momento en que dicho reconocimiento se hace efectivo. Lo que con dicha referencia a la inscripción se expresa es que la oposición al reconocimiento que pueda formular quien ostente la representación legal del menor no obsta, en este momento, para que la inscripción pueda ser posible si así lo prevén las normas estatales. Tal es lo que se desprende del tenor de la regulación del Derecho sustantivo navarro en esta materia, en la que esa oposición al reconocimiento no le impide desplegar efectos en cuanto que es *ex post*, conforme resulta de las letras a) y c) de la propia ley 54, o, lo que es lo mismo, que el reconocimiento depende, en primera instancia, únicamente de la voluntad de quien reconoce.

Este régimen de oposición, posterior y no previo al reconocimiento, marca una sustancial diferencia respecto del previsto en el Derecho común (art. 44.7 de la Ley 20/2011). Conforme a la legislación estatal del registro civil, el reconocimiento de la filiación no matrimonial con posterioridad a la inscripción del hijo podrá hacerse con arreglo a las formas establecidas en el Código civil en cualquier tiempo, pero, para que la declaración pueda ser inscrita, requiere el consentimiento expreso de la madre y del representante legal del hijo si fuera menor de edad o de este, si fuera mayor o, en el caso de que tuviera la capacidad modificada judicialmente, se precisa el consentimiento de su representante legal, el asentimiento de su curador o el consentimiento del hijo. A lo anterior se añade que «[p]ara que sea posible la inscripción deberán concurrir, además, los requisitos para la validez o eficacia del reconocimiento exigidos por la ley civil». En coherencia con ello también se dispone que formulada oposición, la inscripción de la filiación paterna solo podrá obtenerse previa resolución judicial dictada conforme a las disposiciones previstas en la legislación procesal (art. 44.8 de la Ley 20/2011).

Es decir, de cuanto acaba de exponerse se desprende que la norma foral articula el reconocimiento de la filiación en supuestos de controversia de un modo diferente al del Derecho común, pues impide que el mecanismo de tutela frente al reconocimiento del progenitor no querido por la representación legal del descendiente, esto es, la oposición de los restantes interesados, sea una causa obstativa de la posible inscripción, si esa inscripción es posible de conformidad con lo previsto en la legislación estatal reguladora del registro civil y se cumplen también los requisitos exigidos por la ley civil, que en este caso es la navarra, dadas las competencias de la Comunidad Foral en la materia. El reconocimiento, conforme a la legislación navarra, despliega así toda su eficacia en el momento en que se formula, sin necesidad de consentimiento del reconocido y a salvo de lo que pueda suceder posteriormente. Se trata, por tanto, de una norma sustantiva del Derecho foral navarro y no puramente instrumental, que no tiene por objeto declarar el carácter inscribible del reconocimiento de la filiación, sino que lo presupone, a partir de

los dos efectos que despliega. Con la expresión «será inscribible» señala que el progenitor puede determinar la filiación de su descendiente menor de edad o con capacidad modificada judicialmente, sin que tenga que existir una previa manifestación positiva por parte del representante legal del descendiente, de su defensor judicial o deba mediar autorización judicial. Desde otro punto de vista, con esta expresión la legislación foral no determina que el reconocimiento sea inscribible, cuestión que corresponde determinar al Estado, sino que, más limitadamente, alude al momento en el que dicha inscripción puede solicitarse por quien reconoce o en qué circunstancias es posible hacerla. El hecho de que el régimen de la norma foral en ambos aspectos no sea idéntico al del Código civil encuentra natural acomodo en las competencias autonómicas en materia de Derecho de familia y no supone que el ejercicio de esa competencia determine la publicidad y eficacia de la inscripción registral o que lo haga de forma diferente a la legislación estatal del registro civil.

Así pues, al margen de su mayor o menor acierto en la redacción, es posible concluir que la finalidad de la norma no es regular la inscripción en el registro civil sino poner de manifiesto que, en el sistema navarro, el reconocimiento de la filiación opera de modo directo, sin que, para tal reconocimiento, se tenga en cuenta en ese momento la oposición de los restantes interesados. No se regulan con ello los efectos de la inscripción, ni se determina, de forma diferente, que el reconocimiento sea inscribible en el registro civil, cuestiones ambas en todo caso reservadas a las normas estatales.

En otros términos, lo que hace la norma es regular el valor y la trascendencia de la oposición de los restantes interesados a la declaración de voluntad que implica el reconocimiento de la filiación en el momento en que esa declaración se formula, sin, por ello, incidir en el carácter inscribible de aquel. Tal carácter, que solo puede ser reconocido por la legislación estatal, se da aquí por supuesto y resulta de lo dispuesto en el art. 4 de la Ley 20/2011, sin que la norma foral introduzca previsión específica alguna al respecto. La regulación es también coherente con la no impugnada ley 54 a) en cuya virtud «[e]l reconocimiento deberá hacerse por declaración ante el encargado del registro civil u otro documento público», con lo que el uso de la expresión «será inscribible» implica que basta con cumplir lo allí previsto, sin necesidad de que se cumpla cualquier otro requisito relacionado con la institución de la filiación, como pudiera ser el consentimiento de los demás afectados. No se trata, en definitiva, de una norma que entre a regular una cuestión reservada a la competencia exclusiva del Estado, ni a reproducir la regulación aprobada por este en ejercicio de una competencia de tal carácter, lo que, en ambos casos, determinaría la inconstitucionalidad de la norma foral, sino de una disposición sustantiva a través de la cual se completa el régimen jurídico aplicable a una institución civil, la filiación por reconocimiento, respecto de la cual la Comunidad Foral ostenta un título competencial propio conforme al art. 48 LORAFNA y a tenor de la regulación ya existente en la Compilación de 1973.

En suma, interpretado en los términos expuestos, el párrafo segundo de la letra c) de la ley 54 no es inconstitucional y su impugnación ha de ser desestimada. Esta interpretación será llevada al fallo.

8. Impugnación de las leyes 11 y 12 por infringir la competencia estatal en materia de normas sobre conflictos de leyes.

Desde otra perspectiva competencial se plantea la impugnación de las leyes 11 y 12, en las que se regulan la «determinación de la condición civil» y la «condición foral de las personas jurídicas», respectivamente.

Según la ley 11: «La condición foral de navarro determina el sometimiento al Derecho civil foral de Navarra. La condición foral se regulará por las normas generales del Estado en materia de vecindad civil, respetando el principio de paridad de ordenamientos».

Por su parte, la ley 12 dispone que «en las personas jurídicas cuya regulación sea competencia de la Comunidad Foral de Navarra, la condición foral se determinará por su domicilio en Navarra, debiendo estar sujetas al Derecho de Navarra».

El abogado del Estado alega que ambas disposiciones vulneran la competencia del Estado para dictar las «normas para resolver conflictos de leyes», competencia cuyo

alcance ha sido delimitado por el Tribunal Constitucional en diversas sentencias en las que ha establecido una doctrina sintetizada en la STC 93/2013, de 23 de abril. El letrado del Gobierno foral, por el contrario, estima que se trata de normas dictadas en ejercicio de las competencias que a Navarra reconocen tanto el art. 48 como el art. 5.3 LORAFNA, sin que se invada la competencia del Estado para dictar normas para resolver los conflictos de leyes, en la medida en que la regulación se circunscribe a la enunciación general del concepto de «condición civil foral». Para la representación procesal del Parlamento de Navarra, ambas previsiones derivan del art. 5.3 LORAFNA, sin que se alteren las reglas conflictuales que diseñan los arts. 14, 15 y 16 del Código civil.

El examen de esta impugnación debe partir de la doctrina constitucional al respecto, a la que se refiere la STC 93/2013, FJ 6, que se expresa en los términos siguientes:

«A fin de responder a la cuestión planteada hemos de partir de nuestra consolidada doctrina, establecida ya en la STC 72/1983, de 29 de julio, FJ 6, la cual recoge, a su vez, lo dispuesto por la Constitución para los supuestos de conflictos de leyes y, en consecuencia, la competencia exclusiva reservada al Estado por el art. 149.1.8 CE en cuanto a las normas para resolver tales conflictos y, por tanto, la facultad de determinar cuál es la norma válida –estatal o autonómica aplicable en cada caso. De acuerdo con ello en las SSTC 156/1993, de 6 de mayo, y 226/1993, de 8 de julio, determinamos que la reserva competencial a favor del Estado para dictar «normas para resolver los conflictos de leyes» ex art. 149.1.8 CE implicaba que se integraba en todo caso en ella la adopción de las normas de conflicto y la definición de cada uno de sus elementos, entre los que se cuenta, y con la mayor relevancia, la determinación de los puntos de conexión que lleven a la aplicación, en supuestos de tráfico jurídico interregional, de uno de los ordenamientos civiles que coexisten en España. Así, en el fundamento jurídico 3 de la primera de las citadas destacamos que «[l]a Norma fundamental –siguiendo en esto el precedente del art. 15.1 de la Constitución republicana– optó, inequívocamente, por un sistema estatal y, por tanto, uniforme de Derecho civil interregional y excluyó, en la misma medida, que pudieran las comunidades autónomas establecer regímenes peculiares para la resolución de los conflictos de leyes, ya por la vía de articular puntos de conexión diversos a los dispuestos en la legislación general ya, en otra hipótesis, por medio de la redefinición, alteración o manipulación de tales puntos de conexión. Esta es, en definitiva, una materia enteramente sustraída por el art. 149.1.8 a la acción normativa de las comunidades autónomas y atribuida ‘en todo caso’ a la legislación del Estado.»

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

Conforme a la doctrina expuesta, la adopción de normas unilaterales o de extensión delimitadoras de los respectivos ámbitos de aplicación espacial y personal de la norma en tanto que técnica de solución de conflictos de leyes, es, por tanto, una tarea que, en principio, resulta vedada a la actuación del legislador autonómico. Quiere ello decir que, en este caso, es al legislador foral a quien corresponde determinar el ámbito de aplicación de las normas que aprueba si bien tal labor no puede ser realizada al margen del principio de territorialidad que limita las normas autonómicas. El propio art. 43

LORAFNA expresa esta idea cuando afirma que «[t]odas las facultades y competencias correspondientes a Navarra se entienden referidas a su propio territorio, sin perjuicio de la eficacia personal que, en los supuestos previstos en los convenios para materias fiscales entre Navarra y el Estado o en la legislación estatal, puedan tener las normas dictadas por las instituciones forales» pues enuncia un principio general –la eficacia territorial de todas las normas forales– y excepciona del mismo, restringiendo de ese modo las previsiones relativas a la eficacia personal de las normas forales, las decisiones relativas al ámbito fiscal derivado del régimen de convenio económico con el Estado así como a lo específicamente dispuesto por el legislador estatal».

a) Conforme a tales parámetros deben examinarse los preceptos impugnados comenzando por la ley 11, en la que deben distinguirse tres aspectos diferentes, atendiendo a su redacción.

(i) En su primer inciso esta norma prescribe que «[l]a condición foral de navarro determina el sometimiento al Derecho civil foral de Navarra», lo cual no plantea problema alguno en términos competenciales en cuanto que es equivalente a afirmar que la sujeción al Derecho navarro se determina por la vecindad civil navarra que ostente un sujeto, ya que la referencia a la condición foral es el término con el que Navarra identifica su vecindad civil. La norma en nada altera lo dispuesto en el art. 13 del Código civil y, como se verá inmediatamente, se trata de una regla del Fuero Nuevo que viene exigida por la LORAFNA.

(ii) El segundo inciso de la ley 11 dispone que dicha condición foral «se regulará por las normas generales del Estado en materia de vecindad civil». Se trata de una previsión que concuerda con el art. 5.3 LORAFNA, según el cual «la adquisición, conservación, pérdida y recuperación de la condición civil foral de navarro se regirá por lo establecido en la Compilación del Derecho civil foral o Fuero Nuevo de Navarra». Es decir, de acuerdo con la previsión estatutaria, es el Fuero Nuevo la norma a la que corresponde regular la condición civil foral de navarro a efectos de la aplicación del Derecho civil foral. Ahora bien, dicho mandato estatutario es neutro en términos competenciales, lo que significa que la previsión del Fuero Nuevo debe respetar, al cumplimentarlo, los límites que para la competencia autonómica derivan tanto de la Constitución (art. 149.1.8 CE) como de la propia LORAFNA (art. 48). Límites que se traducen en la necesidad de tener presente que el Estado es el único competente para fijar el ámbito de aplicación de los regímenes jurídicos civiles coexistentes en el territorio nacional, competencia ejercida en la regulación del Código civil, utilizando para ello la noción de vecindad civil, identificada en Navarra con la condición foral. De esta forma la ley 11 ha dado cumplimiento al mandato de la LORAFNA de la única forma posible, desde la perspectiva del respeto al orden competencial, ya que se limita a remitirse a lo que disponga el competente para ello, en coherencia con el carácter de una materia, la utilización del criterio de la vecindad civil como punto de conexión para la determinación del estatuto personal y la ley aplicable, en la que las comunidades autónomas carecen de competencias (STC 158/2019, de 12 de diciembre, FJ 7).

(iii) No puede llegarse a la misma conclusión desestimatoria acerca de la formulación del principio de paridad entre ordenamientos, con la que se cierra la ley 11.

Con esta referencia al principio de paridad de ordenamientos, la ley 11 pretende fijar un criterio que ha de ser respetado en el ejercicio de una indiscutida competencia estatal, cual es la de determinar la relación entre los varios ordenamientos civiles coexistentes en España mediante la reserva atinente a la determinación de las «normas sobre conflictos de leyes».

La doctrina constitucional antes citada ha dejado sentado que la Constitución optó, inequívocamente, por un sistema estatal y, por tanto, uniforme de Derecho civil interregional, de modo que es a las Cortes Generales a quien corresponde el establecimiento de las normas de conflicto para la resolución de supuestos de tráfico interregional y la definición y regulación, en general, de los puntos de conexión conforme a los cuales han de articularse aquellas reglas. Debe, por consiguiente, el Estado

disponer cuál sea la ley aplicable a las relaciones y actos jurídicos en que intervengan sujetos con vecindad civil diversa. Tarea en la que la Constitución no ofrece pauta o criterio positivo alguno, sin perjuicio de que la doctrina constitucional haya advertido que no sería admisible la preeminencia incondicionada de uno u otro de los ordenamientos que pueden entrar en colisión, sino que han de fijarse criterios que, como el de la vecindad civil, «asegura un igual ámbito de aplicación de todos los ordenamientos civiles» (STC 156/1993, de 6 de mayo, FJ 3).

En ese contexto, la referencia de la norma foral al respeto al principio de paridad de ordenamientos parece querer aludir precisamente a la necesidad de asegurar esa posición de igualdad que se acaba de mencionar a la hora de fijar las normas para resolver los conflictos de leyes. Pero sucede que ese objetivo de garantizar la posición de igualdad de los ordenamientos civiles es ajeno a las competencias autonómicas, en cuanto que corresponde al Estado al dictar las normas de conflicto aplicables, sin que pueda el legislador foral pretender fijar un criterio al ejercicio de la competencia estatal allí donde no lo ha hecho la propia Constitución. Determinar cuál es la ley aplicable en los conflictos interregionales derivados de la potencial concurrencia de legislaciones diversas en la regulación de una situación le corresponde en exclusiva al Estado mediante el establecimiento de las normas de conflicto en estos supuestos. De esta manera, la uniformidad de la norma de conflicto que diseña el legislador estatal, basada en la vecindad civil, es la que garantiza ese principio de paridad de los ordenamientos civiles, en cuanto que esa común conexión con la vecindad civil es la que asegura un igual ámbito de aplicación de todos los ordenamientos civiles, sin que nada corresponda decir al legislador foral, dado el carácter exclusivo de la competencia estatal al respecto. Eso es lo que resulta de la doctrina constitucional (STC 226/1993, de 8 de junio, FJ 2) al señalar que el art. 149.1.8 CE «viene solo a posibilitar una posición de paridad, si así quiere decirse, entre los derechos especiales o forales, y entre ellos y el Derecho civil general o común, por vía de la atribución en exclusiva al Estado de la competencia sobre las ‘normas para resolver los conflictos de leyes’, competencia que en principio asegura –como hemos dicho en la reciente STC 156/1993– ‘un igual ámbito de aplicación de todos los ordenamientos civiles’ (fundamento jurídico 3). Tan solo en estos términos, y con las reservas dichas y las salvedades que se harán, cabría hablar de paridad entre ordenamientos civiles, paridad resultante, en definitiva, de la uniformidad de régimen en materia de Derecho interregional privado que la Constitución inequívocamente dispuso».

En atención a esta doctrina hay que concluir que el último inciso de la ley 11, «respetando el principio de paridad de ordenamientos», introduce una norma de conflicto que es contraria al orden competencial e inconstitucional y nula. Declaración de inconstitucionalidad que no ha de afectar al resto del enunciado del precepto, frente al que, depurado así del vicio apreciado, no cabe ya reproche alguno de inconstitucionalidad.

b) La ley 12 prescribe que la condición foral (o vecindad civil navarra) de determinadas personas jurídicas, aquellas sobre la que la Comunidad Foral ostente competencias, se determinará por su domicilio en Navarra.

A diferencia de la ley 11, no hay aquí una remisión, sino que se está estableciendo un criterio para la adquisición, pérdida y recuperación de la vecindad civil con fundamento en el domicilio, estableciendo con ello la ley aplicable a dichas personas jurídicas e incidiendo en la determinación de las normas para resolver los conflictos de leyes que solo al Estado compete. Se trata de una cuestión reservada con carácter exclusivo a la legislación estatal en el que las comunidades autónomas tienen vedado el establecimiento de su propia normativa al respecto, por más que se adecuen materialmente a lo dispuesto por el legislador estatal. No salva la inconstitucionalidad apreciada el hecho de que el precepto haga referencia a las personas jurídicas sometidas a las competencias de la Comunidad Foral, pues también es el Estado, en ejercicio de sus competencias sobre el sector material de actividad de dichas personas jurídicas, el que, en su caso, debe establecer cuál es el punto de conexión territorial determinante de la competencia autonómica. La fijación de dicho punto de conexión se

integra en la competencia sustantiva de que se trate, correspondiendo al Estado precisar los criterios y puntos de conexión que sea menester fijar para determinar el ámbito de ejercicio de las competencias autonómicas en coherencia con su carácter territorialmente limitado (por todas, STC 330/1994, de 15 de diciembre, FJ 6).

En suma, el inciso «respetando el principio de paridad de ordenamientos» de la ley 11 y la ley 12 son inconstitucionales y nulos.

9. Impugnación de la cesión de créditos prevista en la ley 511, por ser contraria a las bases de las obligaciones contractuales.

La ley 511 prescribe:

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

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

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

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

El abogado del Estado alega que esta ley 511 regula el régimen de un negocio jurídico civil previsto en los arts. 1526 a 1536 del Código civil y, en concreto, que sus dos primeros párrafos regulan lo mismo que el art. 1535, siendo muy similar a otro precepto de una ley catalana ya declarado inconstitucional en la STC 13/2019, de 31 de enero. El letrado del Parlamento de Navarra ha señalado que no se han modificado los aspectos esenciales de la figura ya previstos en la Compilación de 1973, respondiendo la reforma a un ejercicio adecuado de la competencia en materia de conservación del Derecho civil histórico de Navarra. Para la representación procesal del Gobierno foral la regulación de la ley 511 no constituye novedad alguna y no contraviene las bases de las obligaciones contractuales.

a) Navarra es competente para abordar la materia a la que se refiere la ley 511. Tiene por objeto la cesión de créditos, que se encontraba ya regulada en la Compilación de 1973 dentro del capítulo V, título VIII («De las obligaciones en general»), relativo a la cesión de las obligaciones. El precepto original se refería exclusivamente al objeto de la cesión de créditos y coincide en su redacción con el actual primer párrafo de la ley 511, que ha permanecido inalterado en la modificación introducida por la Ley Foral 21/2019, consistente en añadir tres párrafos más al inicial que ya se incluía en la Compilación de 1973. Párrafos que nada innovan en cuanto a la figura regulada, por cuanto son instrumentales de la regulación sustantiva que, como en 1973, sigue siendo la del primer párrafo de la ley 511.

El reproche que ahora se formula no deriva, por tanto, de la ausencia de competencia autonómica para proceder a la regulación de esta materia, sino del concreto modo en que tal regulación ha sido acometida, por cuanto su contenido se reputa contrario a las bases de las obligaciones contractuales reservadas al Estado por el art. 149.1.8 CE.

b) Para llevar a cabo ese análisis no resulta determinante, frente a lo que sostiene el abogado del Estado, la doctrina de la STC 13/2019, de 31 de enero.

Dicha sentencia declaró la inconstitucionalidad y nulidad de la disposición adicional de la Ley del Parlamento de Cataluña 24/2015, de 29 de julio, de medidas urgentes para

afrontar la emergencia en el ámbito de la vivienda y la pobreza energética, que también regulaba la cesión de créditos. La razón es que, pese a la similitud que a primera vista pueda apreciarse entre ambas disposiciones, resulta que ambas no se desenvuelven en los mismos ámbitos materiales ni responden al mismo ejercicio competencial, lo que hace que no puedan ser enjuiciadas desde la misma perspectiva a efectos de valorar su adecuación al orden constitucional y estatutario de delimitación de competencias.

En el caso decidido en la STC 13/2019, la norma catalana estaba llamada a desplegar efectos en el ámbito de los préstamos con garantía hipotecaria y respondía a una finalidad de protección a los consumidores en el marco del mercado inmobiliario. Perseguía esa finalidad de tal modo que suponía una regulación sustantiva en materia de derechos y obligaciones en las relaciones contractuales privadas que se adentraba en las competencias exclusivas del Estado relativas a la legislación civil (art. 149.1.8 CE) o al derecho mercantil (149.1.6 CE), careciendo de precedentes en el Derecho catalán, pues tampoco se apreció la existencia de anteriores previsiones del Derecho civil catalán o instituciones preexistentes que permitieran sostener que la disposición adicional estaba dictada al amparo de la competencia de la Generalitat de Cataluña en materia de Derecho civil.

Ninguno de esos dos elementos, en su momento determinantes de la inconstitucionalidad de la norma catalana, concurren aquí, ya que no se trata de una norma dictada para la defensa de los consumidores y usuarios en un ámbito material concreto, el del crédito hipotecario, sino de un precepto que prescribe cuál es el importe que debe abonar el deudor de un crédito cedido, cualquiera que sea la naturaleza de dicho crédito, para quedar liberado de la deuda. Se trata, por tanto, de una norma de contenido netamente civil que, como tal, ha de analizarse atendiendo a la doctrina constitucional relativa a la distribución de competencias en este ámbito. Por otra parte, a diferencia de la norma catalana, la competencia autonómica para regular esta cuestión por ser parte integrante del Derecho foral que puede conservar, modificar y desarrollar, es indiscutida y lo que se controvierte es si esa competencia se ha ejercido dentro del marco definido por las bases de las obligaciones contractuales o fuera de él, teniendo en cuenta a estos efectos la doctrina de la STC 132/2019, FJ 6.

c) La doctrina de la STC 132/2019 sobre el significado y alcance de las bases de las obligaciones contractuales cobra, por tanto, relevancia para la resolución de esta impugnación.

Puede ser sintetizada en los términos siguientes:

(i) La materia contractual es compartida entre el Estado y las comunidades con Derecho civil foral con competencia para conservar, modificar o desarrollar esta materia conforme al art. 149.1.8 CE. Así se trata de una competencia material compartida que permite a la comunidad autónoma el desarrollo de su legislación contractual, siempre que se efectúe dentro de los límites marcados como bases por la legislación estatal. La cuestión se sitúa, por consiguiente, «en lo que debe entenderse por básico en materia civil contractual, pues no todo el Derecho contractual lo es, sino que solo lo serán aquellas reglas que contengan los elementos esenciales que garanticen un régimen contractual común para todos los ciudadanos».

(ii) Con fundamento en la consolidada doctrina acerca del carácter formal y material de las bases, este tribunal ha considerado que «dentro de la competencia estatal sobre la contratación entre privados, tienen cobijo las normas estatales que fijen las líneas directrices y los criterios globales de ordenación de los contratos, así como las previsiones de acciones o medidas singulares que sean necesarias para alcanzar los fines propuestos dentro de la ordenación de este sector (*mutatis mutandis*, STC 95/1986, de 10 de julio, FJ 4) y por este motivo, la competencia estatal de las 'bases de las obligaciones contractuales' del art. 149.1.8 CE debe ser entendida como una garantía estructural del mercado único y supone un límite en sí –un límite directo desde la Constitución– a la diversidad regulatoria que pueden introducir los legisladores autonómicos». Ahora bien, «este precepto constitucional atribuye al Estado la competencia para establecer los criterios de ordenación general del sector de la

contratación privada en aquellos territorios autonómicos que cuenten con legislación propia, pero no le permite regular pormenorizadamente aspectos materiales concretos de estas obligaciones, pues tal regulación menoscabaría las competencias de las comunidades autónomas que tengan un Derecho civil foral o especial propio».

(iii) Dada la existencia de una situación de concurrencia de competencias estatal y autonómica sobre la legislación civil contractual, «el carácter básico de la normativa estatal determinará que la norma autonómica haya de ajustarse a los límites establecidos por esta regulación, pues si no la respeta se vulnerará de modo mediato el art. 149.1.8 CE. Por ello, para enjuiciar si los preceptos autonómicos impugnados resultan contrarios al orden constitucional de distribución de competencias es preciso contrastar si la normativa autonómica es acorde con la legislación básica estatal».

El legislador estatal no ha declarado formalmente las bases de las obligaciones contractuales, por lo que, «mientras esto sucede, las comunidades autónomas no pueden quedar obligadas a esperar el pronunciamiento específico del legislador estatal y pueden ejercer su competencia respetando los principios que se deriven de la Constitución Española y de la legislación existente». En tanto se produce tal declaración formal de las bases de las obligaciones contractuales, estas obligaciones se encuentran reguladas en el Código civil estatal que es una norma preconstitucional, lo que obliga a inferir de la regulación que efectúa aquellas obligaciones que materialmente tienen esta naturaleza.

Para realizar la tarea «ha de partirse de la idea de que la necesidad de una mínima regulación uniforme en materia de contratos, al ser el contrato un instrumento jurídico al servicio de la economía ha de orientarse al cumplimiento de los principios de unidad de mercado y libre circulación de personas y bienes (art. 139 CE), solidaridad y equilibrio económico (arts. 2 y 138 CE) y planificación general de la actividad económica (art. 131 CE). Todas estas normas constitucionales persiguen la ordenación general del orden público económico y son reglas esenciales en el orden jurídico global al ser las normas que determinan la estructura y el sistema económico de la sociedad». Eso hace que, en defecto de pronunciamiento del legislador estatal, «en materia contractual solo deba considerarse normativa básica aquellas reglas que incidan directamente en la organización económica, en las relaciones inter partes y en la economía interna de los contratos, comprobando, por ejemplo, si se respetan directrices básicas tales como el principio de la iniciativa privada y la libertad de contratación, la conmutatividad del comercio jurídico, la buena fe en las relaciones económicas, la seguridad del tráfico jurídico o si el tipo contractual se ajusta al esquema establecido en la norma estatal». Además, «[l]a razón para llevar a cabo este ejercicio de simple contraste principal o genérico se encuentra en la propia naturaleza del Derecho contractual, pues, salvo excepciones justificadas, estamos en presencia de un sistema jurídico eminentemente dispositivo en que debe regir y rige el principio de la libertad de pactos».

(iv) La operación de inferencia de las bases de las obligaciones contractuales mediante un examen de las normas recogidas en el Código civil de 1889 no significa considerar que todas las normas contractuales contenidas en el libro IV del Código civil lo sean, de manera que «hay que entender que cuando el art. 149.1.8 CE hace referencia a la competencia exclusiva del Estado para dictar las bases de las obligaciones contractuales está aludiendo al núcleo esencial de la estructura de los contratos y a los principios que deben informar su regulación, pero no puede considerarse que el libro IV CC contenga una regulación que impida a las comunidades autónomas con competencias en esta materia que puedan dictar regulación alguna». Las «bases de las obligaciones contractuales» a las que se refiere el art. 149.1.8 CE no constituyen el punto de partida abierto al desarrollo de las comunidades autónomas, sino que, por el contrario, son exclusivamente un límite a la actividad legislativa de estas. La razón de tal afirmación es clara: «la finalidad de la reserva estatal en materia de Derecho de contratos estriba en la necesidad de garantizar un común denominador en los principios que deben regir las obligaciones contractuales, lo que se logra cuando las categorías generales son las mismas en todo el territorio nacional».

(v) En esa concreción de las bases de las obligaciones contractuales «puede considerarse como tal la comprendida en los principios desarrollados en los títulos I y II del libro IV CC (arts. 1088 a 1314), especialmente las normas relativas a las fuentes de las obligaciones (art. 1089 y ss. CC), a la fuerza vinculante del contrato (art. 1091 CC) y las que regulan sus elementos esenciales y efectos (arts. 1254 a 1280 CC). Con el mismo carácter básico deben tomarse los principios materiales que se extraen de estas normas tales como la autonomía de la voluntad, la prevalencia del principio espiritualista en la perfección del contrato, la eficacia obligacional del contrato en relación con los modos de traslación del dominio; la obligatoriedad del contrato, la buena fe contractual, el sistema de responsabilidad por incumplimiento, la responsabilidad universal del deudor, los requisitos de la validez y eficacia del contrato o la defensa de los consumidores». Así, «cuando el art. 149.1.8 CE reserva al Estado la fijación de las bases de las obligaciones contractuales no se la otorga para regular concreta y detalladamente un determinado tipo contractual, sino para dictar aquellas normas que sean esenciales para preservar una estructura de relaciones contractuales con idéntica lógica interna, auspiciada por los mismos principios materiales e igual para todos los agentes económicos en todo el territorio nacional». La consecuencia es que las bases «deben referirse con carácter general y común a todos los contratos o categorías amplias de los mismos (STC 71/1982, de 30 de noviembre) y no pueden comprender la regulación de cada tipo contractual, salvo en la parte y medida que esta suponga una concreción complementaria de las reglas generales o generalizables a la clase a que por su naturaleza jurídica pertenece y, en todo caso, deben quedar opciones diversas para que el legislador autonómico pueda ejercitar su competencia».

d) Así pues, para llevar a cabo el enjuiciamiento que se nos demanda ha de tenerse en cuenta que, conforme a la doctrina de la STC 132/2019, FJ 6, la expresión «bases de las obligaciones contractuales», aun estando, en efecto, referida a una cuestión incardinada en el marco de la denominada segunda reserva del art. 149.1.8 CE, debe entenderse como sinónimo de la expresión «normativa estatal básica», lo que, a efectos de examinar la posible inconstitucionalidad de una norma, remite en última instancia a la relación legislación básica-legislación de desarrollo, en ámbitos de competencia legislativa compartida. Lo que habrá de determinarse, por tanto, es si esta regulación foral se ha acometido dentro de los límites fijados en la reserva del art. 149.1.8 CE que ordena, en todo caso, su adecuación a la legislación estatal.

Antes de realizar dicha tarea conviene tomar en consideración tres circunstancias:

(i) La primera se refiere a la trascendencia que en este ámbito es preciso reconocer a la autonomía de la voluntad de las partes. Hay que subrayar, con la STC 82/2016, de 28 de abril, FJ 8, que «el Derecho civil –sea el común o el foral– es eminentemente un Derecho creado por y para los particulares, que resuelve los problemas que puedan surgir en sus relaciones privadas. Es el Derecho de la autonomía de la voluntad por antonomasia que surge como máxima expresión de la libertad y, por ello, es un ordenamiento conformado en su mayor parte por normas de carácter dispositivo, es decir, primero rigen los pactos y subsidiariamente la norma legal. Dada la naturaleza dispositiva y la primacía de la autonomía de la voluntad que rige esta disciplina, los particulares deben seguir alcanzando libremente sus pactos de autorregulación, sometiéndose a la reglamentación que estimen más acorde a sus intereses». En el Derecho civil el art. 1255 del Código civil plasma el principio de autonomía de la voluntad en las relaciones contractuales privadas, y dispone que los contratantes pueden establecer todos los pactos, cláusulas y condiciones que tengan por conveniente, «siempre que no sean contrarios a las leyes, a la moral, ni al orden público». La misma función cumplen en el Derecho foral navarro las leyes 7 y 8, en relación con el principio de libertad civil, que es uno de los rasgos más característicos de este ordenamiento jurídico especial y «autoriza, en los casos en que opera, que los particulares disciplinen sus relaciones jurídicas conforme a su voluntad» [STC 95/2017, FJ 7 a)]. Según la ley 7, intitulada «Paramiento», «[c]onforme al principio 'paramiento fuero vienze' o 'paramiento

ley vienze', la voluntad unilateral o contractual prevalece sobre cualquier fuente de Derecho, salvo que sea contraria a la moral o al orden público, vaya en perjuicio de tercero o se oponga a un precepto prohibitivo de esta Compilación con sanción de nulidad. Se entienden comprendidos en el límite del orden público, entre otros, la efectividad de los derechos humanos, el fundamento de las instituciones jurídicas y la tutela de los valores inherentes al sistema democrático y social constitucionalmente consagrado». Por su parte la ley 8, que lleva por título «Libertad civil», prescribe que «[e]n razón de la libertad civil, esencial en el Derecho navarro, las leyes se presumen dispositivas». La aplicación de tales previsiones al presente caso nos lleva a advertir que cabe, en esta cuestión y al amparo de la autonomía de la voluntad, un pacto entre las partes que elimine o limite lo previsto en la ley 511 en relación con el negocio jurídico de la cesión de créditos.

(ii) La segunda es la especificidad de este caso en relación con el resuelto en la STC 132/2019. A diferencia de aquel, en el supuesto que ha dado lugar a la presente impugnación, el legislador navarro no se ha adentrado a regular ámbitos hasta ese momento no normados por el Derecho foral navarro sino que se limita a conservar ese Derecho preexistente, en el sentido de que incorpora el previo contenido de la Compilación al ordenamiento autonómico, sin introducir en ese contenido modificaciones sustantivas sino puramente instrumentales. No se trata de una operación de desarrollo del Derecho civil foral sino de algo mucho más modesto, de una operación de mero mantenimiento en el tiempo del Derecho civil propio, a partir del ya compilado, sin desbordar, por tanto, el Derecho históricamente vigente en Navarra. Cumple recordar que, como ya destacó la STC 88/1993, FJ 3, «la posible legislación autonómica en materia civil se ha admitido por la Constitución [...] a fin de garantizar [...] determinados derechos civiles forales o especiales vigentes en ciertos territorios» esto es «realidades históricas y legislativas plurales y diferenciadas que han encontrado apoyo, en todo caso, en la vigente Constitución». (STC 236/2000, FJ 5). No se opera aquí al margen del alcance del Derecho foral preexistente, en el sentido de que no se introduce peculiaridad territorial alguna allí donde no la había con anterioridad a la promulgación de la Constitución, ya que lo que hace el art. 2 de la Ley 21/2019 respecto a la precedente redacción de la ley 511 es introducir cambios en aspectos accesorios o no sustanciales, pues, como se ha expuesto, lo concretamente discutido ya se incluía, en los mismos términos, en la Compilación de 1973.

(iii) La tercera es la necesidad de que el ámbito de aplicación de las disposiciones del Fuero Nuevo respeten las competencias estatales en materia de legislación mercantil que la Constitución ha reservado en exclusiva al Estado en el art. 149.1.6 CE, competencia en la que quedan comprendidas las reglas de Derecho privado relativas al tráfico mercantil (STC 14/1986, de 31 de enero, FJ 7). Como destaca la STC 133/1997, de 16 de julio, FJ 4, «[l]a uniformidad en la regulación jurídico-privada del tráfico mercantil es una consecuencia ineludible del principio de unidad de mercado», con la consecuencia de que «solo a través de sus órganos centrales puede el Estado determinar cuál es el ámbito propio de la actividad libre del empresario mercantil, y solo la legislación emanada de esos órganos centrales puede regular la forma en que nacen y se extinguen los derechos y obligaciones a que el ejercicio de esa actividad puede dar lugar y el contenido necesario de aquellos y estas» (STC 37/1981, de 16 de noviembre, FJ 3). De acuerdo con ello, la doctrina constitucional ha encuadrado en la legislación mercantil, entre otras cuestiones «la regulación del contenido obligacional de un contrato de esa naturaleza» (STC 97/2014, de 12 de junio, FJ 6) o «las relaciones jurídico-privadas de los empresarios mercantiles o comerciantes en cuanto tales, las condiciones generales de contratación y, en principio, los derechos y obligaciones que afectan a la actividad libre del empresario mercantil» (STC 26/2012, de 1 de marzo, FJ 10).

Por tanto, las normas del Fuero Nuevo y, con ellas, la aquí impugnada no pueden, so pena de vulnerar la competencia estatal aquí aludida, ser aplicadas a las obligaciones que surjan de un contrato mercantil y a las relaciones jurídico privadas de los

empresarios mercantiles o comerciantes, en tanto que las mismas están reservadas al Estado por el art. 149.1.6 CE.

e) Teniendo presente lo que se acaba de señalar podemos ya avanzar en la resolución de la impugnación de la ley 511.

A tenor del contenido del precepto impugnado se plantea el problema de determinar los términos en los que el Derecho foral podría ser objeto de esa conservación, en cuanto que ese Derecho recogiera alguna institución que pudiera afectar de algún modo al límite que suponen las bases de las obligaciones contractuales. Bases que, en este momento, no existen de modo expreso y han de inferirse de la legislación vigente, tal como resalta la STC 132/2019. En el bien entendido también que esta renovada regulación autonómica no supone, en el supuesto que enjuiciamos, un crecimiento orgánico de ese Derecho civil foral, a partir de instituciones preexistentes y conexas o una innovación de sus contenidos según los principios peculiares informadores del Derecho foral, sino, simplemente, una modificación de aspectos puntuales y no sustantivos de la preexistente institución que en nada alteran su sentido y contenido anterior.

En lo que a esto último respecta, la Constitución pretende, en el art. 149.1.8 CE, garantizar la existencia de determinados derechos civiles forales o especiales, teniendo en cuenta que solo se explican por suponer una particularidad o diversidad respecto de la regulación general contenida en el Código civil. El art. 149.1.8 CE permite así la subsistencia de los regímenes existentes en el momento de promulgarse la Constitución, como excepción a la proclamada exclusividad de competencias del Estado en la materia y, específicamente, en relación con las bases de las obligaciones contractuales. En defecto de expresa decisión estatal sobre el alcance de tal cuestión, en el juicio sobre una norma de este tipo no puede resultar indiferente el contenido concreto del precepto discutido, en particular si se trata de una simple reforma o actualización de reglas preexistentes. Contenido que ha de ser puesto en relación, entre otros, con los límites que, para ese ejercicio competencial, derivan del citado precepto constitucional, sin afectar, en lo que a las obligaciones contractuales se refiere, al régimen fundamental que debe deducirse del Derecho común, el cual supone un límite externo al ejercicio de la competencia autonómica que ha de ser respetado en todo caso.

La cuestión, por tanto, es cuál es el alcance y extensión de dicho límite externo, que no se ha formulado explícitamente por el Estado, en relación con el contenido de la norma en un supuesto, el aquí planteado, en el que no hay, propiamente, innovación, lo que hace inevitable un análisis singularizado del caso en el que esta situación se plantee, en el que también deben tenerse presentes las otras dos consideraciones que se han expuesto anteriormente acerca del principio de autonomía de la voluntad y de la necesidad de respetar las competencias estatales en materia de legislación mercantil.

f) Dado que, como se ha mencionado, el legislador estatal no ha establecido que tenga esa naturaleza básica ninguna de las normas que integran el Derecho civil contractual, este análisis precisa tomar como punto de partida, teniendo presentes todas las circunstancias que se acaban de exponer, el régimen que el Código civil establece para la cesión de créditos (arts. 1526 y ss.) y, en particular, su art. 1535 respecto a la venta de créditos litigiosos que es el precepto con el que, como han apuntado todas las partes comparecidas, guarda relación la regulación cuestionada y que se ha propuesto como parámetro de constitucionalidad de la Ley Foral.

Según dicho precepto del Código civil:

«Vendiéndose un crédito litigioso, el deudor tendrá derecho a extinguirlo reembolsando al cesionario el precio que pagó, las costas que se le hubiesen ocasionado y los intereses del precio desde el día en que este fue satisfecho.

Se tendrá por litigioso un crédito desde que se conteste a la demanda relativa al mismo.

El deudor podrá usar de su derecho dentro de nueve días, contados desde que el cesionario le reclame el pago.»

La comparación entre este precepto del Código civil y el primer párrafo de la ley 511, que es el relevante en cuanto establece la regulación sustantiva de la figura de la cesión de créditos que se aplica en los restantes párrafos de esa ley, lleva a apreciar que, en ambos casos, el deudor cuyo crédito ha sido cedido por el acreedor a un tercero puede liberarse mediante el pago del precio de adquisición que el cesionario abonó al cedente y de los intereses y gastos correspondientes. La diferencia radica en que la regla del Código civil se circunscribe a un ámbito concreto, como es el de los créditos litigiosos, mientras que la de la ley 511 se aplica a cualquier tipo de créditos, con independencia de su condición de litigiosos. Así pues, lo que el Derecho civil navarro ha regulado tradicionalmente es el régimen de liberación del deudor de un crédito cedido a título oneroso, cualquiera que sea su condición, en tanto que el Código civil lo ha limitado a los litigiosos. Ello implica, en los dos casos, que el tercero que adquiera tales créditos no podrá nunca exigir al deudor un importe superior a aquel que pagó por la cesión.

Resta ahora por determinar si la regulación navarra se ha ajustado a los límites establecidos en la reserva material a que hace referencia el último párrafo del art. 149.1.8 CE, que ordena «en todo caso» su adecuación a la legislación en materia de bases de las obligaciones contractuales, atendiendo a la doctrina constitucional que antes se ha expuesto.

A estos efectos, el parámetro de control no es la concreta regulación que efectúa el Código civil, que, «al ser una norma preconstitucional, no puede tener la condición formal de básica. La determinación de estas bases ha de inferirse, por tanto, de los principios esenciales que inspiran esta legislación» (STC 132/2019, FJ 7). Según dicha sentencia y fundamento jurídico, «[p]ara analizar en este supuesto si las normas autonómicas impugnadas respetan la legislación básica estatal, el parámetro de control no es la concreta regulación que efectúa el Código civil de estos contratos, sino únicamente sus elementos esenciales. Son estos elementos los que permiten atribuir una determinada naturaleza jurídica a los negocios jurídicos y establecer una regulación básica que garantice que las condiciones esenciales del ejercicio de la actividad económica sean iguales en todo el territorio nacional. De este modo, se salvaguarda la unidad de mercado (STC 79/2017, de 22 de junio, FJ 2) y, en general, la seguridad jurídica y se cumplen los fines que a través de la legislación básica se pretenden garantizar en este ámbito».

Partiendo de las consideraciones que se acaban de exponer, se va a examinar si la diferencia que introduce la legislación civil autonómica respecto de lo dispuesto en el Código civil sobre la estructura y principios que deben estar presentes en la cesión de créditos respeta las bases de las obligaciones contractuales que se infieren de la regulación prevista en el Código civil.

El recurso interpuesto identifica las bases de las obligaciones contractuales con la concreta regulación que contiene el art. 1535 del Código civil respecto a la cesión de créditos litigiosos, de tal manera que, a su entender, forma parte de lo básico el que solamente en este tipo de créditos litigiosos pueda el deudor liberarse de su obligación, caso de que tales créditos sean cedidos. El Código civil no restringe la posibilidad de ceder créditos únicamente a los que tengan la consideración de litigiosos, sino que parte de la regla general de la válida cesión de créditos y permite que las partes, ejercitando la autonomía de su voluntad, pacten el régimen de liberación del deudor que tengan por conveniente, autonomía de la voluntad a la que, como ya se ha recordado, se atribuye idéntico papel en el Derecho navarro. De forma que, en realidad, la posibilidad de que el deudor quede liberado de su obligación no depende en exclusiva de la regulación positiva, sea esta cual fuere, en la medida en que el libre juego de la voluntad de las partes puede disponer algo diferente a esa regulación. A este carácter dispositivo de la regulación cuestionada debe añadirse, como elemento de ponderación en el caso concreto, la falta de contenido innovador del precepto en relación con el modo de delimitar las bases de las obligaciones contractuales que deriva de la STC 132/2019, FFJJ 6 y 7, y, por último, la necesidad de respetar las exclusivas competencias estatales en materia de legislación mercantil.

Eso determina que, a juicio de este tribunal, el contraste que ha de hacerse entre la regulación foral y la estatal haya de atenerse a los elementos esenciales de la regulación del Código civil en torno a la figura genérica de la cesión de créditos y no a una de sus manifestaciones específicas, como es la prevista en el citado precepto del Código civil que aplica un tipo contractual general a una clase concreta de créditos, los litigiosos. Conforme al criterio derivado de la STC 132/2019 lo que haya de ser materialmente básico en esta materia se predica, en defecto de previsión expresa, de los principios esenciales que inspiran la regulación del Código civil. Por esa razón, teniendo en cuenta que la regulación foral se inspira en los mismos principios que la estatal no parece que, en la operación de inferencia de las bases estatales que ahora resulta obligada, pueda entenderse que la restricción de la cesión a los créditos litigiosos a los que alude el art. 1535 del Código civil deba ser considerada materialmente básica y, con ello, operar en todo caso como un límite insuperable para que las comunidades autónomas que cuenten con competencias para ello, como es el caso de Navarra (arts. 149.1.8 CE y 48 LORAFNA), puedan, en defecto de norma estatal expresamente proclamada básica y en la medida en que exista en su ordenamiento la figura de la cesión de créditos, mantener la vigencia de dicha figura en las relaciones *interprivatos* regidas por el Derecho foral, si con ello no alteran el tipo contractual que, en todo caso, ha de ajustarse al esquema establecido por la norma estatal.

La ley 511 se ajusta a dicho criterio, por cuanto no se ocupa de regular el negocio jurídico de la cesión de créditos, con lo que no altera el régimen del Código civil y no puede apreciarse inadecuación o interferencia lesiva con los principios y reglas establecidos en la normativa básica que son aquí respetadas. El negocio jurídico se perfecciona por el acuerdo entre cedente y cesionario, sin que sea preciso el consentimiento del deudor. Tampoco incide en la eficacia propia del negocio de cesión en cuanto esta determina que el cesionario se convierta en el acreedor, aunque el deudor desconozca la cesión. Con ello la ley 511 está presuponiendo, en realidad, la presencia de los elementos esenciales de este tipo contractual presentes en el Código civil, como es la posibilidad de libre cesión de créditos por acuerdo entre las partes, la innecesidad del consentimiento del deudor y la subrogación del cesionario en la posición del cedente. Lo único que regula la ley 511, y eso, diferencias de redacción aparte, lo hace del mismo modo que el Código civil, es la facultad que se atribuye al deudor para poder extinguir la deuda cedida pagando al cesionario «el precio que este pagó más los intereses legales y los gastos que le hubiere ocasionado la reclamación del crédito». Y, en todo caso, debe reiterarse que esta regulación no es imperativa ya que está, en todo caso, a disposición de las partes del contrato en virtud del juego de la autonomía de la voluntad que deriva de las leyes 7 y 8 antes transcritas, y también que la misma no se aplica a los ámbitos regidos por la legislación mercantil, por cuanto no puede referirse a obligaciones surgidas de modalidades contractuales regidas por dicho Derecho de exclusiva competencia estatal.

Tampoco el que la norma foral y el art. 1535 del Código civil respondan al mismo esquema supone que la ley 511 sea una *lex repetita* proscrita por la doctrina constitucional, pues en ámbitos de competencia legislativa compartida como este, la consecuencia del empleo de dicha técnica no es siempre la inconstitucionalidad, sino que habrá que estar a los efectos que tal reproducción pueda producir en el caso concreto. En este caso «ha de señalarse que la norma autonómica puede reproducir las bases estatales cuando sea necesario para hacer más comprensible el desarrollo normativo que, en ejercicio de sus competencias propias, realice. En tales casos, concurre la excepción que, de acuerdo con la doctrina de este tribunal, permite al legislador autonómico introducirse en el terreno de lo básico (entre otras muchas, STC 119/2018, de 31 de octubre, FJ 2)» (STC 132/2019, FJ 6).

Debe descartarse que la norma amenace el principio constitucional de unidad de mercado, pues nada alega al respecto el abogado del Estado, más allá de la cita de la STC 13/2019. Debe señalarse que la continuada vigencia de la norma cuestionada desde 1973 no hubiera impedido, llegado el caso, proporcionar a este tribunal

argumentos en tal sentido (en un sentido similar, respecto a la carga alegatoria en relación con la unidad de mercado, STC 100/2020, de 22 de julio, FJ 3). En todo caso, el principio de unidad de mercado tampoco impide el desarrollo legislativo civil (STC 62/1991, de 22 de marzo), ni supone que la regulación tenga que efectuarse de un modo uniforme dentro del territorio nacional (SSTC 84/1993, de 8 de marzo, y 88/1986, de 1 de julio).

g) Por lo tanto, con arreglo a las premisas que se han expuesto, la regulación amplia, tradicional en el Derecho navarro, de este negocio jurídico de cesión haciéndolo aplicable a cualesquiera créditos y no solo a los litigiosos, no altera los elementos esenciales de la figura de la cesión de créditos que puede deducirse de la regulación del Código civil. Atendidas las circunstancias del caso, en particular el carácter dispositivo de la regulación, la falta de contenido innovador de la regulación cuestionada y su aplicación únicamente a relaciones jurídico privadas no regidas por la legislación mercantil, es posible considerar que, así interpretado, constituye una modulación amparada por las competencias autonómicas en materia de conservación del Derecho civil foral, sin que infrinja las bases de las obligaciones contractuales que, en este momento, han de inferirse de la regulación estatal. Esta interpretación de conformidad se llevará al fallo.

Descartada la inconstitucionalidad del primer párrafo de la ley 511, interpretado en los términos que se han expuesto, el resto de sus párrafos deben correr su misma suerte en la medida en que son instrumentales del anterior, al permitir que la norma tenga la posibilidad de propiciar su aplicación por sí misma sin necesidad de acudir a una fuente diferente.

10. Impugnación de la denominada dación en pago necesaria. Párrafos segundo y tercero de la ley 495.

La ley 495 regula la dación en pago en los términos siguientes:

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

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

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

Dación para pago. La dación para pago solo libera al deudor por el importe líquido de los bienes cedidos.»

El abogado del Estado formula varios reproches a los párrafos segundo y tercero de la ley 495 relativos a la dación en pago necesaria. Considera que se ha variado sustancialmente el carácter dispositivo que la dación en pago tenía en la Compilación de 1973 por lo que concluye que la ley 495, en sus párrafos impugnados, no se puede justificar en la facultad legislativa autonómica para desarrollar el Derecho civil o foral propio. Se añade que contraviene las bases de las obligaciones contractuales que han de ser fijadas por el Estado. Por otra parte el párrafo tercero introduciría una especialidad procesal que sería contraria a la competencia exclusiva del Estado en la materia, conforme al art. 149.1.6 CE. Los letrados del Gobierno foral y del Parlamento de

Navarra han defendido, con argumentaciones similares, la constitucionalidad de la norma impugnada. Ambos han señalado que la dación en pago necesaria es una figura tradicional del Derecho civil navarro, ya incorporada en la Compilación de 1973 y que, tal como se regula, no es contraria a las bases de las obligaciones contractuales, constitucionalidad de la regulación que justificaría también la del párrafo tercero en cuanto especialidad procesal derivada del Derecho sustantivo navarro.

a) La dación en pago no se encuentra regulada expresamente en el Código civil, si bien la menciona en alguno de sus preceptos (así, entre otros, arts. 1521, 1536 y 1636). Sí estaba, por el contrario, recogida en dos preceptos diferentes de la Compilación de 1973. La ley 495, en su redacción de la Ley 1/1973, hacía referencia a la dación en pago voluntaria al disponer que «[c]uando el acreedor acepte la dación en pago de un objeto distinto del debido, la obligación se considerará extinguida tan solo desde el momento en que el acreedor adquiera la propiedad de la cosa subrogada, pero las garantías de la obligación, salvo que sean expresamente mantenidas, quedarán extinguidas desde el momento de la aceptación», así como también incluía la denominada dación para pago. Por su parte la ahora controvertida dación en pago necesaria, existente en el Derecho navarro a partir de su origen en el Derecho romano y no incorporada por el Código civil al Derecho civil común, se regulaba en el último inciso del segundo párrafo de la ley 493 que disponía que «[a]simismo, el acreedor de cantidad de dinero tendrá que aceptar un objeto distinto si el juez estima justa la sustitución por haberse hecho excesivamente gravosa la prestación debida», previsión que incorpora de este modo una figura de amplia tradición en el Derecho navarro.

Cuanto se acaba de exponer permite desestimar ya la primera tacha que formula el abogado del Estado al párrafo segundo de la ley 495, en la redacción de la Ley Foral 21/2019, acerca de la falta de conexión de esta figura con instituciones preexistentes del Derecho navarro en el momento de promulgarse la Constitución. Es de todo punto evidente tanto que Navarra ostenta competencias para regular esta figura como que, en la vigente redacción del segundo párrafo de la ley 495, no presenta diferencias sustanciales con la preexistente ley 493 de la Compilación de 1973. Sin entrar en consideraciones de técnica o política legislativa que son ajenas a los cánones a los que ha de atenerse este tribunal, hemos de apreciar que concurre la conexión necesaria para estimar que Navarra no se ha extralimitado competencialmente desde la perspectiva de la conservación, modificación o desarrollo de su Derecho civil propio. De hecho, la regulación es esencialmente la misma en 2019 que en 1973, por cuanto la obligación ha de ser de abono de una cantidad de dinero; es el juez quien ha de establecer la extinción de la obligación mediante la entrega de un objeto distinto y la sustitución ha de ser «justa», en palabras de la anterior ley 493, «por haberse hecho excesivamente gravosa la prestación debida»; y, a tenor de la vigente ley 495, «atendiendo a la posición de iliquidez del deudor por imposibilidad de realización de sus bienes y a la agravación extraordinaria de la prestación que conllevaría para el mismo su cumplimiento forzoso o su incumplimiento por resultar una desproporción entre sus consecuencias o garantías y la deuda dineraria». La modificación introducida por la vigente ley 495, en la dación en pago necesaria, respecto del texto primitivo de ley 493 de la Compilación de 1973, es que se han explicitado los parámetros que la autoridad judicial ha de tener en cuenta para determinar si la sustitución instada por el deudor es o no justa. De hecho, fuera de tal precisión, lo único que ha hecho la Ley Foral 21/2019 es modificar la sistemática de la regulación de los distintos tipos de dación en pago que, de estar en dos leyes diferentes (las leyes 493 y 495), han pasado ahora a agruparse en una única ley, la 495.

b) Cumple ahora examinar si la regulación del segundo párrafo de la ley 495 es contraria a las bases de las obligaciones contractuales fijadas por el Estado en el Código civil. La doctrina constitucional respecto a dichas bases y a la necesidad de inferirlas de la regulación del Código civil ha quedado ya recogida en el fundamento jurídico anterior. Y a esta ley le son también aplicables las tres consideraciones allí expuestas en torno al juego del principio de la autonomía de la voluntad, tanto en el Derecho civil común como

en el foral navarro; las diferencias de este supuesto con el resuelto en la STC 132/2019, en cuanto a la necesidad tanto de inferir las bases de la regulación preexistente como de ponerlas en relación con la falta de contenido innovador de la disposición que se cuestiona y, por último, a la necesidad de que el ámbito de aplicación de esta norma foral respete las competencias del Estado en materia de legislación mercantil, en el sentido de no aplicarse al marco de los derechos y obligaciones que afectan a la actividad libre del empresario mercantil.

En concreto, se entiende vulnerado el art. 1166 del Código civil, que, al regular la extinción de las obligaciones prescribe que «[e]l deudor de una cosa no puede obligar a su acreedor a que reciba otra diferente, aun cuando fuere de igual o mayor valor que la debida».

No cabe dudar de que esta norma integra las bases de las obligaciones contractuales que han de ser fijadas por el Estado, pues pretende garantizar la exactitud de la prestación como elemento esencial del cumplimiento y extinción de la obligación. Ese mismo carácter básico se deriva de la ya aludida doctrina de la STC 132/2019, FJ 6, cuando afirma que «puede considerarse como tal la comprendida en los principios desarrollados en los títulos I y II del libro IV CC (arts. 1088 a 1314)».

La dación en pago necesaria comparte con la dación en pago voluntaria el hecho de ser un medio alternativo de pago con el que se persigue el cumplimiento y extinción de la obligación al margen del requisito general de la identidad del pago, que exige la entrega de la prestación debida y no otra (art. 1157 del Código civil). Es decir, se entrega una prestación distinta a aquella que, en principio, constituye el objeto de la obligación. La diferencia entre una y otra figura de dación en pago estriba en que la necesaria no precisa de la aceptación del acreedor, si bien, en la regulación cuestionada en el presente proceso, tampoco depende de la decisión del deudor sino de la autoridad judicial, que ha de decidir con arreglo a los criterios que proporciona la ley 495 en su segundo párrafo. Se trata de permitir, como excepción a la regla general, que, en casos en los que el cumplimiento de una obligación se ha hecho excesivamente gravosa por un cambio en las circunstancias ajeno a la voluntad del deudor, se haga posible la entrega de un objeto diferente al acreedor, siempre que la autoridad judicial, ponderando los intereses en presencia, estime justa la sustitución ofrecida. La dación en pago necesaria del Fuero Nuevo se muestra así como un instrumento excepcional, aunque complementario, del resto de los mecanismos previstos por el ordenamiento para el cumplimiento obligacional. Como excepción, en tanto que depende de las circunstancias y la situación del deudor, se admite el cumplimiento por equivalente en virtud de la equidad y la buena fe que ha de regir las relaciones contractuales, en la medida en que resulte más conveniente para el deudor, sin generar de contrario daño para el acreedor.

Es precisamente eso lo que determina que no pueda apreciarse infracción de lo dispuesto en el art. 1166 del Código civil, pues dicha norma lo que prescribe, en su tenor literal, es que el deudor no puede obligar a su acreedor a recibir cosa diferente a la debida o, en otros términos, que, en el seno de la relación obligacional, al acreedor le asiste, en principio, el derecho a exigir una prestación idéntica a la pactada. Esa misma regla general se recoge en la ley 492 que otorga al acreedor la facultad de rechazar una oferta de cumplimiento incompleto o de objeto distinto del debido. Ello supone, para el deudor, el cumplimiento de la prestación de forma exacta, íntegra y sin fraccionamiento, ya que, en principio, al acreedor le asiste el derecho a exigir una prestación idéntica a la pactada.

Sin embargo, dicha regla no es absoluta, pues es posible modularla, estimando que no puede rechazarse la prestación ofrecida, escudándose en el art. 1166 del Código civil, si esta no se diferencia de forma relevante de la debida, ya que los derechos deben ejercerse conforme a las exigencias de la buena fe (art. 7.1 del Código civil). En el caso concreto de la dación en pago prevista en la ley 495, con independencia de la voluntad del acreedor de aceptar esa cosa distinta (dación en pago voluntaria, párrafo primero), en la necesaria, prevista en el párrafo segundo, se atempera el rigor del principio en cuya virtud el acreedor no puede ser compelido a aceptar algo diferente de lo pactado.

Pero en este caso y en las situaciones especiales a que alude la norma, ha de acudir al amparo judicial al efecto de que sea el juez quien valore la existencia de tales excepcionales circunstancias y, en este caso, sea el juez y no el deudor quien compela al acreedor a aceptar la subrogación que se solicita, teniendo también presente el interés del acreedor, pues es también lo que justifica la intervención del tercero, en este caso, el juez, en orden a procurar el equilibrio de las partes en el contrato. Es decir, la figura no opera en virtud de la compulsión del deudor al acreedor, deudor que, como en el régimen del Código civil, no puede, por su voluntad, obligar al acreedor a aceptar cosa distinta como pago, sino que únicamente puede solicitarlo al juez para que sea este quien lo decida, atendiendo a las concretas circunstancias del caso planteado. Decisión en la que ha de tener también presente el interés del acreedor, atendiendo a la equivalencia de las prestaciones y al interés o utilidad derivado de la sustitución de la cantidad de dinero debida por el objeto entregado u ofrecido.

Por otra parte, aunque el Código civil no prevea una figura similar, la misma no es desconocida en el Derecho estatal que la aplica en determinadas circunstancias (al respecto, art. 5 y anexo del Real Decreto-ley 6/2012, de 9 de marzo, de medidas urgentes de protección de deudores hipotecarios sin recursos). También la jurisprudencia ha reconocido un mecanismo que expresamente permite extinguir o modificar el contenido de las obligaciones en función de cambios imprevisibles, recurriendo a la cláusula *rebus sic stantibus*, para así solucionar los problemas derivados de una alteración sobrevenida de la situación existente o de las circunstancias concurrentes al tiempo de la celebración del contrato y que se tuvieron en cuenta para establecer las recíprocas prestaciones de las partes. En el caso navarro, como ha reconocido este Tribunal Constitucional, «la existencia de realidades históricas y legislativas plurales y diferenciadas que han encontrado apoyo, en todo caso, en la vigente Constitución» (STC 236/2000, FJ 5) justifican la posibilidad de que exista un tratamiento distinto de esta materia que, en todo caso, respeta la regla estatal que impide al deudor imponer su voluntad sobre el acreedor.

A cuanto se acaba de exponer procede añadir las consideraciones anteriores en relación tanto con el juego de la autonomía de voluntad de las partes en el contrato como el carácter no innovador de la regulación en un ámbito en el que el Estado no ha ejercido de modo expreso la competencia que le atribuye el art. 149.1.8 CE, factores ambos que, de ningún modo, pueden ser ajenos al enjuiciamiento que ahora realizamos. A lo que ha de añadirse que este precepto únicamente ha de aplicarse a las relaciones entre particulares, sin que pueda serlo en el caso de relaciones jurídico privadas de los empresarios o comerciantes en cuanto tales, ni tampoco en relación con los derechos y obligaciones que afectan a la actividad libre del empresario mercantil.

En consecuencia, entendida en los términos antes expuestos, esta regulación no conlleva el quebrantamiento de ningún principio estructural insito en la regulación de las obligaciones contractuales. Esta interpretación se llevará al fallo.

c) Procede examinar ahora la infracción de las competencias estatales en materia de legislación procesal que se imputa al párrafo tercero de la ley 495.

De acuerdo con el art. 149.1.6 CE, la legislación procesal constituye una competencia exclusiva del Estado, en tanto que la competencia atribuida a las comunidades autónomas por este precepto constitucional tiene un carácter limitado, pues está circunscrita a «las necesarias especialidades que en ese orden se deriven de las particularidades de Derecho sustantivo de las comunidades autónomas». En las SSTC 47/2004, de 25 de marzo, FJ 4; 2/2018, de 11 de enero, FJ 4; 80/2018, de 5 de julio, FJ 5, y 13 /2019, de 31 de enero, FJ 2, a las que ahora procede remitirse, este tribunal ha tenido ya ocasión de pronunciarse sobre el alcance de las competencias autonómicas en el ámbito procesal y la metodología que debe seguirse para enjuiciar tales controversias competenciales.

Conforme a la doctrina constitucional, deben completarse tres escalones sucesivos para aplicar la salvedad competencial contenida en el art. 149.1.6 CE, a fin de dilucidar si una norma procesal autonómica constituye o no una «necesaria especialidad» procesal,

que encuentra legitimidad constitucional en el art. 149.1.6 CE: primero, ha de determinarse cuál es el Derecho sustantivo autonómico que presenta particularidades; segundo, hay que señalar respecto de qué legislación procesal estatal, y por tanto general o común, se predicen las eventuales especialidades de orden procesal incorporadas por el legislador autonómico; y, finalmente, ha de indagarse si, entre las peculiaridades del ordenamiento sustantivo autonómico y las singularidades procesales incorporadas por el legislador autonómico en la norma impugnada, existe una conexión directa tal que justifique las especialidades procesales.

En el presente caso se cumplen las tres operaciones procesales para aplicar la salvedad competencial contenida en el art. 149.1.6 CE. En primer lugar, el Derecho sustantivo autonómico viene conformado, en el presente caso, por la regulación de la dación en pago necesaria prevista en el segundo párrafo de la ley 495, figura no prevista en el Derecho común y cuya conformidad desde el punto de vista de la delimitación de competencias en materia de Derecho civil acabamos de confirmar. Regulación que exige la decisión de la autoridad judicial. En segundo lugar, la norma autonómica prescribe una mínima especialidad no prevista en la legislación procesal civil en la que las causas de oposición están tasadas. Por ello se introduce una causa de oposición al procedimiento de ejecución que resulta imprescindible para asegurar la operatividad de la figura una vez iniciado dicho procedimiento de ejecución, lo que, a su vez, se vincula directamente con una peculiaridad del Derecho sustantivo de la comunidad autónoma, como es la regulación de la denominada dación en pago necesaria, que sin esta regulación procesal no podría ser aplicada. Se trata por ello de una innovación procesal mínima que inevitablemente se deduce, desde la perspectiva de la defensa judicial, de la regulación sustantiva configurada por la norma autonómica en virtud de las particularidades del Derecho creado por la propia comunidad autónoma. Es, en suma, una institución recogida en el Derecho foral desconocida para el Derecho común lo que justifica esta normación autonómica específica en el orden procesal.

Consecuentemente, la norma impugnada puede considerarse amparada en la competencia autonómica en materia procesal y este motivo de recurso debe desestimarse.

FALLO

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, POR LA AUTORIDAD QUE LE CONFIERE LA CONSTITUCIÓN DE LA NACIÓN ESPAÑOLA,

Ha decidido

Estimar parcialmente el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el presidente del Gobierno contra el art. 2 de la Ley Foral 21/2019, de 4 de abril, de modificación y actualización de la Compilación del Derecho civil foral de Navarra o Fuero Nuevo, en cuanto a la redacción que otorga a las leyes 11, 12, 54, párrafo segundo de la letra c); 72, último párrafo; 471, último párrafo; 483, párrafo segundo; 495, párrafos segundo y tercero; 511 y 544 de la Compilación y, en consecuencia:

a) Declarar que el inciso «respetando el principio de paridad de ordenamientos» de la ley 11, la ley 12 y el segundo párrafo de la ley 483, todas ellas de la Compilación del Derecho civil foral de Navarra o Fuero Nuevo, en la redacción que les da el art. 2 de la Ley Foral 21/2019, de 4 de abril, son inconstitucionales y nulas.

b) Declarar que el párrafo segundo de la letra c) de la ley 54, la ley 511 y el párrafo segundo de la ley 495 de la Compilación del Derecho civil foral de Navarra o Fuero Nuevo, en la redacción que les da el art. 2 de la Ley Foral 21/2019, de 4 de abril, no son inconstitucionales interpretadas respectivamente en los términos de los fundamentos jurídicos 7, 9 g) y 10 b) de la presente sentencia.

c) Desestimar el recurso de inconstitucionalidad en todo lo demás.

Publíquese esta sentencia en el «Boletín Oficial del Estado».

Dada en Madrid, a dieciséis de septiembre de dos mil veintiuno.—Juan José González Rivas.—Encarnación Roca Trías.—Andrés Ollero Tassara.—Santiago Martínez-Vares García.—Juan Antonio Xiol Ríos.—Pedro José González-Trevijano Sánchez.—Antonio Narváez Rodríguez.—Ricardo Enríquez Sancho.—Cándido Conde-Pumpido Tourón.—María Luisa Balaguer Callejón.—Firmado y rubricado.

Voto particular que formula el magistrado don Andrés Ollero Tassara en relación con la sentencia del Pleno de 16 de septiembre de 2021 dictada en el recurso de inconstitucionalidad núm. 315-2020

Con el máximo respeto a la posición de los restantes magistrados, y en ejercicio de la facultad conferida por el art. 90.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, formulo voto particular respecto de la sentencia citada en el encabezamiento.

1. Debo ante todo resaltar que esta sentencia ha sido un ejemplo más de la validez de las deliberaciones para mejorar la calidad de las resoluciones de este tribunal, tras una evidente mejora del borrador que le sirvió de punto de partida. La actitud abierta de la ponente, atenta a dar entrada a numerosas sugerencias de sus compañeros, ha facilitado ese resultado. Agradeciendo su positiva receptividad ante algunas de las que tuve ocasión de plantearle, he de lamentar que no me haya permitido superar mi discrepancia respecto a algunos aspectos de no menos cuantía.

2. Esa atenta actitud se puso, por ejemplo, de relieve a propósito del posible conflicto competencial entre algunas previsiones del Fuero Nuevo de Navarra y la exclusividad de la competencia estatal al respecto, con apoyo en el art. 149.1.8 CE. Alcanza tal exclusividad no solo a los efectos de la inscripción registral, sino también a la indicación de los actos y negocios que pueden o deben acceder al registro, de la que se ocupa el fundamento jurídico sexto de la sentencia. Esta señala con todo rigor que el legislador hipotecario estatal ha ejercido esta competencia, al enumerar los actos inscribibles cuando se trata de declarar, constituir, reconocer, transmitir, modificar o extinguir el dominio o derechos reales. Igualmente ha establecido que también lo son cualesquiera otros de la misma naturaleza, incluidos los actos y contratos que —con diferentes nombres— se conocen en las provincias forales, si producen respecto a los bienes inmuebles o derechos reales similares efectos.

Considero sin embargo que, al examinar —en el apartado a) de dicho fundamento— la ley 72 sobre inscripción de actos del titular de vivienda familiar, sin perjuicio del uso atribuido en caso de ruptura de la familia, o —en el apartado b)— la ley 471 sobre inscripción del pacto anticrético, así como —en el apartado d)— la ley 554 sobre inscripción del censo vitalicio con indicación de la documentación precisa, la sentencia debería haber reconocido, sin problema, que el legislador foral navarro se había adentrado en el ámbito de la competencia estatal. Sin duda ello entrañaba *prima facie* una invasión, pues, con carácter general, una comunidad autónoma no puede repetir ni parafrasear normas cuya adopción solo corresponde al Estado, como ha resaltado este tribunal en reiterada jurisprudencia sobre las llamadas *leges repetitae* (por todas, STC 51/2019, de 11 de abril, FJ 6).

En efecto, solo el Estado puede establecer qué actos son inscribibles y ha ejercido esta competencia incluso respecto de actos y negocios que ahora regula el Derecho foral. La sentencia, sin embargo, debería también descartar la existencia de invasión competencial, al no darse una contradicción con la norma estatal y sí razones que justifican, por excepción, la intervención repetitiva del legislador navarro. El legislador estatal solo ha indicado de modo genérico que los actos o negocios del Derecho foral son inscribibles si afectan al dominio: declaración, constitución, transmisión, modificación o extinción. De ahí que, por razones de seguridad jurídica, no esté pues de más que el

legislador navarro afirme el carácter inscribible de las figuras concretas que él regula y que producen esos efectos. Para justificar dicha reiteración cabe subrayar además que el reparto competencial en este ámbito no responde a pautas comunes o generales y que, antes de la Constitución, la Compilación foral ya se refería al carácter inscribible de los actos por ella regulados en perfecta coordinación con la legislación hipotecaria estatal.

Desgraciadamente la sentencia opta, por el contrario –en el ya citado apartado a)– por afirmar que «el solo argumento de que la norma autonómica se refiera a un eventual acceso del derecho de uso que regula el registro de la propiedad, no puede ser considerado suficiente para apreciar su inconstitucionalidad»; o –más abajo– que Navarra «no está regulando una materia ajena a las competencias autonómicas». Igualmente insiste –tanto en dicho apartado como en el b)– en que las leyes controvertidas no están regulando los efectos de la inscripción. Como solo el Estado tiene competencia para señalar qué actos son inscribibles, como por lo demás reconoce la sentencia con todo rigor, debería limitarse a afirmar que el legislador foral navarro no ha llegado a invadir esas atribuciones porque se ha limitado a optar por una repetición, que no es en este caso injustificada.

3. Lamento igualmente no poder compartir el tratamiento que la sentencia dispensa a las bases de las obligaciones contractuales. Sigue haciendo suya –en el fundamento jurídico noveno– la doctrina de la STC 132/2019 sobre el Código civil de Cataluña en torno al significado de las «bases de las obligaciones contractuales» (art. 149.1.8 CE) como límite al Derecho civil foral. Ya tuve ocasión, como otros cuatro magistrados, de formular respecto a ella voto particular, por desconocer la voluntad del constituyente de que el Derecho privado sea estatal como regla general. El resultado es que, al permitirse casi cualquier regulación autonómica de Derecho civil, pues basta para ello una lejana conexión con algún principio foral preconstitucional, se desemboca en una interpretación minimalista de las «bases de las obligaciones contractuales» (art. 149.1.8 CE). Paradójicamente, el Estado puede llegar a contar con menos competencias en materia de Derecho civil que en ámbitos tan autonómicos como la educación, la sanidad o el medio ambiente. La sentencia da una vuelta de tuerca a esta doctrina, de lo que cabría discrepar incluso aceptando las premisas de la STC 132/2019; que no es mi caso.

La sentencia descarta –en el fundamento jurídico noveno– que el retracto en la cesión de créditos, de la ley 511, así como –en el décimo– la dación en pago, de la ley 495, vulneren las bases de las obligaciones contractuales. Razona que ningún problema suscita que Navarra introduzca limitaciones a la autonomía de la voluntad como estas. La consecuencia, en ambos casos, es que el acreedor se expone a que el deudor se libere con cantidades inferiores a las pactadas, pese a que el Código civil las ha regulado solo para un caso concreto –crédito litigioso– o ni siquiera las ha previsto, en el caso de la dación en pago.

La sentencia busca apoyo en una peculiar «ponderación» de varios elementos. Afirma, para empezar, que las partes pueden siempre pactar lo que quieran, desplazando la aplicación de los preceptos controvertidos; pero –dejando aparte la competencia competencial– no oculta que, en ausencia de acuerdo, se aplicará en Navarra un régimen especial de cesión de créditos o dación en pago que privilegia a una de las partes, en contra del régimen general en Derecho civil de igualdad de los ciudadanos y autonomía de la voluntad. Argumenta, por otra parte, que las figuras reguladas no son fruto de un crecimiento orgánico, sino de una regulación foral de pura conservación, al estar previstas casi en los mismos términos antes de la Constitución; pero la realidad es que la competencia exclusiva estatal en materia de bases de las obligaciones contractuales está constitucionalmente reconocida como límite a las competencias forales, con independencia de que estas sean de conservación, actualización o desarrollo (art. 149.1.8 CE). Enfatiza, a la vez, que la regulación navarra no tiene dimensión mercantil, al ser este un ámbito competencial exclusivamente estatal, lo que –a través de una interpretación de conformidad– se lleva al fallo; siendo cierto que no se produce invasión competencial del art. 149.1.6 CE, ello nada dice sobre si los

preceptos controvertidos han invadido la competencia estatal igualmente exclusiva de las bases de las obligaciones civiles contractuales, que es el objeto de la deliberación. Por último, apunta que el Código civil no ha identificado cuáles son esos preceptos básicos, lo que obligaría al Tribunal Constitucional a la dificultosa tarea de inferir por sí qué es lo básico; pero es obvio que la dificultad de inferir tales bases no exime de la tarea de identificarlas al Tribunal Constitucional, que –por otra parte– la reclamó para sí por todas, en la STC 32/1981, de 28 de julio, FJ 6, sobre la ley catalana de transferencia de las diputaciones a la Generalidad, además de rubricarlo en la histórica sentencia 76/1983, de 5 de agosto, sobre armonización autonómica.

La cuestión crucial para resolver la controversia gira en torno a cuáles son las bases de las obligaciones contractuales, que han de operar como parámetro de contraste. Más allá de la lógica ponderativa que se esfuerza por desarrollar, la sentencia considera que el régimen excepcional del crédito litigioso (art. 1535 CC) sería el parámetro de contraste; el Fuero Nuevo no lo habría vulnerado, sino que se habría limitado a extender su lógica. En suma, la sentencia desconoce que la ausencia dentro del Código civil de restricciones a la autonomía de la voluntad no puede interpretarse como un ámbito material no regulado, que podría copar el Derecho foral. La ausencia de un régimen estatal –de dación en pago o de liberación de la deuda pagando al cesionario lo que este abonó al cedente– es fruto de una opción clara y deliberada del Estado en favor de la igualdad de las partes y de la primacía de la autonomía de la voluntad.

Las bases aplicables en el presente caso son pues: los principios generales de igualdad y autonomía de la voluntad, así como los preceptos del Código civil que los concretan al imponer el cumplimiento exacto de las obligaciones –arts. 1127, 1166 y 1169 CC–, dado que el término de los contratos se entiende establecido en beneficio de las dos partes (art. 1157 CC). Igualmente que el régimen de cesión del crédito litigioso reviste carácter excepcional y responde a una concreta finalidad: facilitar la conclusión de pleitos (art. 1535 CC). Al llevar esta regulación excepcional más lejos de lo implícitamente establecido, las leyes 511 y 495 del Fuero Nuevo han invadido por tanto –a mi juicio– la competencia estatal en materia de Derecho civil, teniendo en cuenta que la propia STC 132/2019, FJ 6 –que no suscitó en mí especial entusiasmo– ya señaló que la autonomía de la voluntad y la obligatoriedad de los contratos forman parte de las bases de las obligaciones contractuales.

4. En conclusión, considero que la doctrina constitucional está ensanchando desmesuradamente la competencia autonómica para conservar, actualizar y desarrollar las peculiaridades civiles forales. Siendo la regla general que el Derecho civil es estatal, parece obligada una interpretación estricta de las materias que corresponden en todo caso al poder central. Por el contrario, a determinadas excepciones autonómicas se las interpreta extensivamente, mientras la indiscutible competencia exclusiva estatal queda convertida en una forzada excepción a la excepción, interpretable con notoria tacañería, en perjuicio de la igualdad de los ciudadanos. Así ocurre –a mi juicio– con esta interpretación minimalista de las bases obligacionales, que conducirá a la postre a la desaparición pura y simple del régimen civil contractual común en las comunidades con alguna tradición foral, resultado que indudablemente no defiende la Constitución.

Por todo ello me considero obligado a formular el presente voto particular.

Madrid, a dieciséis de septiembre de dos mil veintiuno.–Andrés Ollero Tassara.–
Firmado y rubricado.

Voto particular que formula el magistrado don Antonio Narváez Rodríguez, en relación con la sentencia dictada en el recurso de inconstitucionalidad núm. 315-2020

En ejercicio de la facultad que me confiere el art. 90.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, y con pleno respeto a la opinión de la mayoría del Pleno, formulo, al discrepar de la fundamentación jurídica y del fallo de la sentencia dictada, el

presente voto particular conforme a los argumentos que defendí en la deliberación del Pleno y que resumidamente expongo a continuación.

1. Vulneración de la competencia estatal de «ordenación de los registros e instrumentos públicos».

a) La sentencia de la mayoría asume que, dentro de la competencia estatal para la «ordenación de los registros e instrumentos públicos» prevista en el art. 149.1.8 CE, se incluye, por lo que se refiere en concreto a los registros de carácter civil, no solo su regulación y organización y la determinación de los efectos de la inscripción registral, sino también la decisión sobre los actos y negocios jurídicos que pueden acceder a tales registros. Esto se hace en los arts. 2 de la Ley hipotecaria y 7 y 8 de su Reglamento a través de una enumeración concreta de actos y contratos inscribibles, complementada mediante una cláusula abierta, que incluye, entre otras, las figuras reguladas en las legislaciones civiles forales o especiales (FJ 6).

Partiendo del canon anterior, la sentencia analiza las diversas leyes del Fuero Nuevo de Navarra impugnadas por vulnerar la mencionada competencia estatal. Salvo en el caso de la ley 483, que la resolución considera inconstitucional y nula por adentrarse en la regulación de los efectos de la inscripción del pacto de reserva de dominio, en el resto (ley 54, sobre reconocimiento del menor no emancipado; ley 72, sobre derecho de uso de la vivienda familiar en caso de separación; ley 471, en materia de pactos anticréticos; y ley 544, sobre el censo vitalicio) aprecia que el legislador navarro no ha hecho sino reiterar las normas estatales que ya prevén la inscripción de tales actos, por lo que no se produce la invasión competencial denunciada en la demanda. Se apoya para ello en la doctrina constitucional sobre la *lex repetita*, con cita de la STC 51/2019, de 21 de abril, FJ 6).

b) Sin embargo, la correcta aplicación de la doctrina sobre la *lex repetita* habría debido conducir a la estimación de dichas impugnaciones, de modo particular en lo que se refiere a la ley 544, a la que más adelante me referiré más detalladamente.

En primer lugar, debe partirse de que, según tal doctrina, «cabe distinguir dos supuestos de reproducción de normas estatales por las autonómicas, de los que se derivan consecuencias distintas. El primer supuesto se produce cuando la norma reproducida y la que reproduce se encuadran en una materia sobre la que ostentan competencias tanto el Estado como la comunidad autónoma. El segundo tiene lugar cuando la reproducción se concreta en normas relativas a materias en las que la comunidad autónoma carece de competencias» (STC 341/2005, de 21 de diciembre, FJ 9, reiterada, entre otras, por la STC 51/2019, de 11 de abril, FJ 6). Mientras que en el segundo caso, en que la competencia normativa corresponde exclusivamente al Estado, la falta de habilitación autonómica debe conducir a declarar la inconstitucionalidad y nulidad de la norma que transcribe la norma estatal, en el primero, al margen de reproches de técnica legislativa, la consecuencia no será siempre la inconstitucionalidad, sino que habrá que estar a los efectos que tal reproducción pueda producir en el caso concreto.

La sentencia utiliza respecto de las leyes 72, 471, 483, 544 y 54 (por el orden establecido en la resolución) un argumento que, de modo resumido, es el siguiente: Dado que el propósito de estas normas es regular determinadas instituciones del Derecho foral navarro y, por tanto, la perspectiva desde la que se aborda aquella regulación es de carácter material y atinente al régimen jurídico sustantivo de aquellas instituciones, el planteamiento normativo así determinado quedaría dentro del primero de los supuestos anteriormente enunciados, esto es el que habilita para que la Comunidad Autónoma de Navarra, en el ejercicio de su competencia exclusiva para conservar, modificar y desarrollar su Derecho foral (art. 48 LORAFNA), pueda disponer sobre una normativa propia que, dentro de los tres ámbitos expuestos, haga uso de aquella competencia; según razona, las citadas leyes, aun incluyendo en su texto la referencia a que aquellos derechos pueden tener acceso al registro de la propiedad, a través de los

asientos de inscripción (en todos los casos) y de anotación preventiva (en el supuesto de la ley 72), no rebasarían los límites de aquella competencia.

Disiento de esta valoración. Como ya sostuve con ocasión del enjuiciamiento del recurso de inconstitucionalidad núm. 2557-2017, interpuesto contra determinados preceptos del Código civil de Cataluña, resuelto mediante la STC 132/2019, de 13 de noviembre, a la que formulé un voto particular y me adherí, asimismo, al planteado por el magistrado don Ricardo Enríquez Sancho, en materia civil no hay competencias compartidas ente el Estado y las comunidades autónomas. El Estado tiene competencia exclusiva en materia de Derecho civil y, bajo ciertas condiciones, también tienen competencias las comunidades autónomas con derechos civiles, forales o especiales, pero no hay duda de que corresponden en exclusiva al Estado, en todo caso, las llamadas «reservas de segundo grado», entre las que se encuentra la «ordenación de los registros e instrumentos públicos».

Así pues, omitiendo toda referencia al párrafo segundo de la ley 483, que la sentencia ha declarado inconstitucional y nulo, pronunciamiento este que comparto, debo sin embargo, objetar que, cuando el legislador navarro reproduce las normas estatales que disponen el acceso a los registros de determinados actos y negocios, lo hace en un ámbito de exclusiva competencia estatal, en el que la reproducción está vedada, según la doctrina sobre la *lex repetita*, lo que habría debido llevar a estimar la impugnación.

En concreto, deberían haberse declarado inconstitucionales y nulos por tal motivo: (i) el último inciso del párrafo quinto de la ley 72 («el derecho de uso podrá ser inscrito o anotado preventivamente en el registro de la propiedad»), por disponer la inscripción en el registro de la propiedad del derecho de uso de la vivienda en caso de ruptura de la familia; (ii) el párrafo tercero de la ley 471 («Inscripción. Los pactos anticréticos serán inscribibles, según su objeto, en el registro de la propiedad [...]»), que hace lo mismo respecto de los pactos anticréticos; y, (iii) el párrafo cuarto (inciso «será inscribible en el registro civil») de la ley 54. No obstante, respecto de este último, la sentencia realiza una interpretación conforme del mencionado inciso que incorpora al fallo, lo que no hace en los anteriores, y aun cuando mostré mi discrepancia respecto de este último, finalmente no insistí en su inconstitucionalidad en la deliberación final.

c) Más clara, si cabe, sería la inconstitucionalidad y nulidad de la ley 544, referida al censo vitalicio, pues llega a detallar las menciones que deben constar en la inscripción de este derecho. No es atendible el argumento de la sentencia que sostiene que se trata de una figura singular del Derecho foral navarro, que justificaría, no solo la previsión de inscribirlo, sino la enumeración de los datos que deben constar en la inscripción.

El que se trate de una figura propia del Derecho navarro no hace necesario que este prevea su inscripción, pues, como se ha dicho, el acceso al registro de la propiedad deriva de la normativa estatal reguladora de los registros públicos. Menos aún puede adentrarse la norma autonómica en precisar las menciones de la inscripción, que serán, en virtud de la norma estatal, los que caracterizan al censo vitalicio como derecho real, aspecto en el que el legislador foral no debe intervenir. Los arts. 8 y 9 de la Ley hipotecaria, relativos al contenido de las inscripciones registrales, así como el art. 18 del mismo texto legal, que dispone el régimen jurídico de la función calificadora del registrador de la propiedad, son los que deben regular el objeto y actuación de la práctica de aquellos, sin que una norma autonómica pueda disponer cuál deba ser el contenido de la inscripción registral, pues el precepto de referencia (ley 544) contraviene, a mi juicio, la competencia exclusiva del Estado en materia de ordenación de los registros públicos, cuya doctrina constitucional recoge el propio fundamento jurídico 6 de la sentencia.

2. Afectación de las bases de las obligaciones contractuales.

En el apartado anterior he hecho mención a mi adhesión al voto particular discrepante que el magistrado don Ricardo Enríquez Sancho formuló a la STC 132/2019, de 13 de noviembre, resolutoria del recurso de inconstitucionalidad núm. 2557-2017,

interpuesto contra diversos artículos del Código civil de Cataluña, al que ahora me remito para ratificar mi planteamiento contrario a la doctrina del Pleno de este tribunal que allí se estableció.

El fundamento jurídico 6 de aquella sentencia abordó, como acabo de anticipar, la noción de «bases de las obligaciones contractuales» en unos términos sobre los que ya manifesté mi discrepancia. En síntesis, disenta del concepto «minimalista» de bases que postuló aquella resolución, totalmente desligado de la imprescindible conexión con los «principios informadores peculiares del Derecho foral», que opera como razón y límite de la competencia autonómica en materia de Derecho civil. Lo cual lleva a una interpretación extensiva de esta y a una correlativa restricción de la competencia estatal, frente a la innegable voluntad de la Constitución de reservar «con alguna salvedad cualificada, el Derecho privado a la potestad central del Estado» [SSTC 88/1986, FJ 5; 225/1993, FJ 5 B); 54/2018, FJ 6 b), y 13/2019, FJ 3 b)].

Pues bien, mi discrepancia se refiere ahora a lo resuelto por la sentencia en relación con la ley 511, que regula la «cesión de créditos». A mi entender, es inconstitucional y nulo todo el precepto, a excepción de su inciso inicial («[e]l acreedor puede ceder su derecho contra el deudor»). Mi parecer discrepante se refiere al retracto legal que la ley de referencia reconoce al deudor de un crédito cedido por el acreedor (cedente) a un tercero (cesionario), cuando la cesión sea a título oneroso; en tal caso, la ley 511, como regla general, faculta al deudor para quedar liberado de su obligación «abonando al cesionario el precio que este pagó más los intereses legales y los gastos que le hubiere ocasionado la reclamación del crédito».

El ahora párrafo primero de la ley 511 conserva el texto original de la Compilación del Derecho civil foral de Navarra aprobada por la Ley 1/1973, de 1 de marzo, de tal manera que la modificación legislativa operada por la Ley Foral 21/2019, de 4 de abril, de modificación y actualización de la citada Compilación, se ha limitado a añadir tres párrafos al primitivo contenido del precepto, para realizar, según reza en el preámbulo, «una mínima adecuación procesal necesaria y derivada de la especialidad sustantiva».

Sin embargo, como ha declarado la doctrina reiterada de este tribunal, que glosa y así lo reconoce el fundamento jurídico 3 de la sentencia, la inclusión de aquel párrafo primero en la inicial regulación del Fuero Nuevo de Navarra no impide su enjuiciamiento constitucional y un eventual pronunciamiento estimatorio de su inconstitucionalidad y nulidad, toda vez que se trata de una norma preconstitucional y, por «el hecho de que la Ley Foral 21/2019 reproduzca algunas de sus previsiones no las convierte, por ese solo hecho, en adecuadas al orden competencial que deriva de la Constitución y la LORAFNA».

Varios son los argumentos que, conforme a mi criterio, deberían haber llevado a un pronunciamiento estimatorio de la inconstitucionalidad y nulidad de esta ley 511 y de los nuevos párrafos incorporados por la Ley 21/2019, en cuanto que estos últimos son desarrollo instrumental y procesal del anterior principal:

a) Hay que partir de que, conforme al FJ 6 de la STC 132/2019, ya citada, la autonomía de la voluntad, la obligatoriedad del contrato y su cumplimiento exacto (arts. 1127, 1157, 1166 y 1169 del Código civil) forman parte de las bases de las obligaciones contractuales y que el retracto en la cesión de créditos (ley 511) constituye una excepción a aquellos principios, impuesta en favor del deudor por el legislador foral para toda clase de cesión de créditos onerosos, frente a la regulación del Código civil que únicamente contempla esta posibilidad en el art. 1535, relativo a los «créditos litigiosos».

Parece lógico que si la obligatoriedad del contrato y su cumplimiento exacto es una «base de las obligaciones contractuales», su delimitación negativa, es decir, sus excepciones, también hayan de serlo. Así las cosas, una regulación como la aquí controvertida, que amplía notablemente los casos en los que el deudor se puede liberar pagando al cesionario del crédito oneroso lo que este satisfizo por el principal, intereses y gastos que le ocasionó la reclamación del crédito (ley 511), afecta a la citada base. La sentencia (FJ 9) entiende que la base contractual que debe servir de contraste es «la figura genérica de la cesión de créditos y no una de sus manifestaciones específicas,

como es la prevista en el citado precepto del Código civil [en referencia al art. 1535] que aplica un tipo contractual general a una clase concreta de créditos, los litigiosos». Y considera que la regulación foral se inspira en los mismos principios que la estatal, sin que «la restricción de la cesión a los créditos litigiosos a los que alude el art. 1535 del Código civil deba ser considerada materialmente básica y, con ello, operar en todo caso como un límite insuperable».

Sin embargo, la sentencia no repara en que lo específico del art. 1535 del Código civil y de la ley 511 del Fuero Nuevo no es tanto la «cesión de créditos», cuanto más el derecho de retracto legal que se otorga al deudor en dicha cesión, esto es, la posibilidad de liberarse pagando menos de lo pactado. La alteración que introduce la ley 511 se refiere específicamente al citado retracto, para concederlo en cualquier caso de cesión de créditos y no solo en los litigiosos, supuesto para el que lo reserva el Código civil con un fin concreto que es reducir la conflictividad.

La norma estatal sacrifica el principio general que permite al acreedor exigir lo pactado en aras de facilitar el fin de un pleito, pero la ley 511 generaliza una excepción a la fuerza vinculante del contrato y al cumplimiento exacto de las obligaciones, que es una «base de las obligaciones contractuales», según reconoció la propia STC 132/2019, FJ 6. Lo cual, a mi juicio, vulnera la base.

En este sentido, resulta muy ilustrativa la reciente sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Civil, Sección Primera) núm. 151/2020, de 5 marzo, en cuyo fundamento jurídico 4 se enfatiza que el retracto del art. 1535 del Código civil supone una excepción a principios estructurales de las obligaciones contractuales, particularmente, el cumplimiento exacto de las obligaciones, justificado en el interés de poner fin a los pleitos. Dicha sentencia considera que, como excepción que es a un principio estructural, no cabe extenderla a otros supuestos distintos de los expresamente previstos.

b) En segundo término, la tesis de la mayoría contraviene también el principio de autonomía de la voluntad, que es, según el criterio de aquella STC 132/2019, una base de las obligaciones contractuales (además, es una fuente del Derecho foral de Navarra, de conformidad con lo que disponen las leyes 7 y 8 del Fuero Nuevo). Pues bien, en la cesión de créditos operan, en realidad, dos vínculos jurídicos que se crean a partir de la formalización de aquellas relaciones contractuales: De una parte, el que se origina entre el cedente y el cesionario, esto es entre el acreedor originario y un tercero al que aquel le cede el crédito; y, de otro lado, el que pasa a constituirse también entre el cesionario, en cuanto nuevo acreedor, y el deudor. Al permitir esta norma navarra que el deudor, en cualquier modalidad de crédito oneroso, pueda liberar su obligación abonando al cesionario lo que este pagó por el crédito cedido y no por la cuantía del principal del mismo, está vulnerando también el principio de autonomía de la voluntad, en la medida en que afecta de modo relevante a lo que, en su momento, pactaron cedente y cesionario; de modo general y por imperativo legal, el cesionario de un crédito adquirido a título oneroso (usualmente, por una cantidad inferior a su cuantía real) se verá compelido a liquidar aquel crédito y liberar al deudor de su obligación si este se limita a abonar el importe del principal que pagó el cesionario más los intereses y gastos que se citan.

En definitiva, la sentencia renuncia, incluso, a aplicar al enjuiciamiento de la ley 511 del Fuero Nuevo el ya «minimalista» concepto de «bases de las obligaciones contractuales» que postula la STC 132/2019, dando un paso más en la interpretación restrictiva de la competencia estatal para regular una materia trascendental para el tráfico jurídico.

c) Finalmente, tampoco puedo estar de acuerdo con el argumento de que esta norma legal no invada, además de la competencia exclusiva del Estado en materia de bases de las obligaciones contractuales (art. 149.1.8 CE), la igualmente exclusiva competencia de aquel en materia de legislación mercantil (art. 149.1.6 CE), porque entiendo que resulta también aplicable a los consumidores y usuarios de créditos hipotecarios.

A mi entender, el planteamiento que hace la sentencia acerca de que se trata de una «norma de contenido netamente civil» [FJ 9 b)], de tal manera que su ámbito de aplicación queda limitado a las relaciones obligatorias de carácter civil pero no a las mercantiles, contrasta con la propia dicción del texto del párrafo segundo de esta ley 511, que comienza disponiendo «[s]in perjuicio de las formalidades requeridas en la legislación hipotecaria, el cedente deberá notificar al deudor de forma fehaciente la cesión [...]», lo que permite deducir, sin gran esfuerzo interpretativo y en la medida en que la norma tiene una vocación de generalidad a toda clase de cesiones de créditos, que también la cesión de los créditos con garantía hipotecaria, suscritos por entidades bancarias o financieras con sus clientes, tienen acogida en aquella. No resulta concebible en la actualidad, salvo contadas y singulares excepciones, la constitución de garantías hipotecarias sobre un inmueble para asegurar el pago de préstamos suscritos entre particulares y en el ámbito exclusivamente civil y, por ello, sin que intervenga una entidad bancaria o financiera en calidad de prestamista.

Por eso, en la deliberación sostuve que los presupuestos de enjuiciamiento constitucional de esta norma guardaban similitud con la que, en su momento, fue analizada y resuelta por la STC 13/2019, de 31 de enero. La disposición adicional de la Ley del Parlamento de Cataluña 24/2015, de 29 de julio, de medidas urgentes para afrontar la emergencia en el ámbito de la vivienda y la pobreza energética, declarada entonces inconstitucional y nula por este tribunal, disponía, bien es cierto que de modo exclusivo para créditos hipotecarios constituidos en garantía de pago para adquisición de viviendas, pero establecía, a continuación, en su segundo inciso, que «[s]i la cesión [del crédito] es a título oneroso, el deudor queda liberado de la deuda abonando al cesionario el precio que este ha pagado más los intereses legales y los gastos que le ha causado la reclamación de la deuda». El texto de esta norma era exactamente igual al de la ley 511 navarra. Pues bien, en aquella sentencia se indicaba que el precepto catalán contravenía las competencias exclusivas del Estado contenidas en el art. 149.1 apartados 6 y 8 CE.

Por ello, entiendo que la ley 511 es inconstitucional y nula por contravenir las competencias exclusivas reconocidas al Estado por el art. 149.1, apartados 6 y 8 CE.

Por todo ello, emito mi voto particular discrepante.

Madrid, a dieciséis de septiembre de dos mil veintiuno.—Antonio Narváez Rodríguez.—
Firmado y rubricado.

Voto particular que formula el magistrado don Ricardo Enríquez Sancho a la sentencia dictada en el recurso de inconstitucionalidad número 315-2020

Comparto la decisión de la sentencia en todos los puntos debatidos, excepto en dos, de los que debo exponer mi parecer discrepante, de acuerdo con lo que sostuve en la deliberación ante el Pleno del tribunal.

En mi opinión, la ley 544, sobre el contenido de la inscripción de los censos vitalicios en el registro de la propiedad, y la ley 511, reguladora del llamado retracto de créditos litigiosos, debieron ser declaradas inconstitucionales por vulnerar las competencias del Estado sobre «ordenación de registros públicos» la primera y «bases de las obligaciones contractuales» la segunda.

1. La ley 544 indica expresamente qué circunstancias deben constar en la inscripción de los censos vitalicios constituidos con arreglo al Derecho navarro. La Ley Foral 21/2019, objeto de recurso, ha regulado esta figura en las leyes 541 a 543 de la Compilación y luego ha dispuesto en la ley 544 que «la inscripción del censo en el registro de la propiedad deberá señalar el título de constitución, el importe de la pensión anual, la cantidad convenida como redención y, en su caso, estabilización, y las demás circunstancias que establezca la legislación hipotecaria».

A mi juicio, el citado precepto vulnera claramente la competencia estatal sobre ordenación de los registros públicos de carácter civil que el art. 149.1.8 CE reserva «en

todo caso» al Estado. El carácter «exclusivo» de esta competencia, reconocido en la sentencia (FJ 6), implica que las comunidades autónomas no pueden regular el contenido de los libros de esos registros. No lo ha entendido así la mayoría, sin embargo, al desestimar el recurso contra esta ley 544.

Según doctrina consolidada de este tribunal sobre el inciso final del art. 149.1.8 CE («En todo caso [...]») donde se encuentra la competencia estatal sobre «ordenación de los registros [...] públicos», «el sentido de esta, por así decir, segunda reserva competencial en favor del legislador estatal no es otro [...] que el de delimitar un ámbito dentro del cual nunca podrá estimarse subsistente ni susceptible, por tanto, de conservación, modificación o desarrollo, Derecho civil especial o foral alguno [...] sin perjuicio, claro está, de lo que en el último inciso del artículo 149.1.8 se dispone en orden a la determinación de las fuentes del Derecho» (SSTC 41/2018, de 26 de abril, FJ 4; 40/2018, de la misma fecha que la anterior, FJ 6; 31/2010, de 28 de junio, FJ 79, y 88/1993, de 12 de marzo, FJ 1, entre otras). En contra de esta doctrina, la mayoría ha decidido que el contenido de la competencia sobre ordenación de registros públicos se reduce a la «regulación y organización de los registros», la regulación de «la publicidad y protección que estos otorgan» y la «determinación [...] de los efectos de la inscripción [y] de los actos y negocios jurídicos [...] que son o deben ser inscribibles» (FJ 6). Nada más. En otras palabras, la competencia sobre ordenación de los registros públicos no comprende la regulación del contenido de esos registros, es decir, de lo que debe inscribirse en sus libros. La mayoría ha convertido una competencia exclusiva en compartida, ya que de ahora en adelante el contenido de esos registros del Estado queda en manos de las comunidades autónomas.

La sentencia parece justificar esta intromisión en la ordenación del registro de la propiedad en una especie de necesidad intrínseca: al no regular el Derecho civil común el censo vitalicio «no habría parámetro en la legislación estatal» para la calificación material sobre la «validez del acto» que debe efectuar el registrador conforme al art. 18 LH antes de darle acceso al registro, y por lo tanto la mención a estas circunstancias se hace necesaria «a fin de hacer posible la inscripción» de los censos constituidos con arreglo al Derecho navarro [FJ 6 d)]. Pero esto, en mi opinión, no es así. La calificación material del art. 18 LH es una operación extrarregistral que exige verificar la adecuación del negocio jurídico al entero ordenamiento jurídico, y por tanto también a las normas del Derecho foral sustantivo cuando sea el caso. En otras palabras, cuando algún interesado quiera inscribir un derecho de censo vitalicio navarro, el art. 18 LH ya obliga al registrador a comprobar la validez y carácter real de ese derecho que se pretende inscribir conforme a las normas forales aplicables, entre otras las leyes 541 a 543 antes citadas. No es necesario, por tanto, concretar el contenido de la inscripción para permitir la calificación del registrador. Sostener esto, como hace la mayoría, es tanto como afirmar que hasta ahora los derechos reales forales no tienen acceso al registro (puesto que los legisladores autonómicos no han regulado nunca hasta la fecha qué debe constar en la inscripción de los mismos) o que tampoco pueden acceder al registro los derechos reales atípicos, por definición no regulados en las leyes, afirmaciones ambas que no se corresponden con la realidad.

La sentencia cita en apoyo de su tesis lo dispuesto en los arts. 1 y 2 LH y 7 RH. Y el art. 8 RH que expresamente permite el acceso al registro de los actos y contratos con trascendencia real previstos en los derechos forales.

Sin embargo, en la competencia estatal sobre ordenación de los registros públicos se incluye la relativa a determinar el contenido de los asientos. Y esta competencia resulta claramente del art. 9 LH que determina cómo debe ser el folio registral y cómo el contenido de los asientos debe ser el que resulte del título, así como del art. 51 RH que establece las reglas a que han de sujetarse esas inscripciones extensas a que se refiere el art. 9 LH.

Precisamente para posibilitar el acceso al registro de derechos reales atípicos o de derechos reales regulados en los derechos forales, la Ley y el Reglamento hipotecarios regulan el contenido de las inscripciones de un modo abstracto, es decir, independiente

del derecho de que se trate, y no concreto o típico, es decir, derecho por derecho. La normativa estatal no dice qué debe constar en la inscripción de un usufructo, de una servidumbre, de un censo, etcétera (derechos todos ellos mencionados, junto con otros, en el art. 2.2 LH), sino que impone la inscripción de las condiciones o cláusulas que sean necesarias para identificar el derecho de que se trate y encomienda al registrador su individualización en el caso concreto [vid. artículo 9, letras c) y d) de la Ley hipotecaria, y artículo 51, reglas 5 a 8 de su Reglamento]. Por seguir este sistema, el único espacio que deja el legislador estatal al foral es el de regular los «documentos necesarios» para la inscripción (art. 8 RH), no el contenido de los asientos, que es lo que le ha otorgado la sentencia de la que discrepo. De hecho, cuando lo ha considerado necesario, el Estado ha dictado normas especiales para la inscripción de actos que solo existen en Derecho foral y no en Derecho común, como los de «bienes adquiridos o que hayan de adquirirse en el futuro en virtud de contrato sucesorio» (art. 77 RH) o de «bienes que con arreglo al Derecho foral o especial aplicable correspondan a una comunidad matrimonial» (art. 90 RH).

Por todo ello no tiene la menor importancia, a estos efectos, que el censo vitalicio navarro no tenga correspondencia con ninguna regulación análoga del Código civil. Lo relevante es que el legislador navarro le dice al registrador qué circunstancias tiene que inscribir cuando se le presente un censo vitalicio: «el título de constitución, el importe de la pensión anual, la cantidad convenida como redención, y, en su caso, estabilización» y, añade, «las demás circunstancias que establezca la legislación hipotecaria». Con toda seguridad, esas circunstancias a que alude el legislador navarro son las que el registrador inscribirá, si así resultan del título presentado; y si no resultan del título, en función de su facultad de calificación, denegará la inscripción, porque son circunstancias esenciales para que el derecho constituido tenga eficacia real.

Pero es que, con la tesis de la sentencia, se abre la posibilidad a que todos los legisladores forales regulen más o menos pormenorizadamente el contenido de los asientos de cada derecho real que ellas reconozcan. Y esto, a mi juicio, supone introducirse en la competencia estatal sobre ordenación de los registros civiles.

En definitiva, conforme a la delimitación de competencias efectuada en el art. 149.1.8 de la Constitución, las circunstancias mencionadas en la ley 544 deben acceder o no al registro de la propiedad en función de lo que resulte de la Ley y Reglamento hipotecarios, pues solo al Estado le corresponde decidir qué se inscribe en su registro, y no puede una comunidad autónoma imponerle qué datos o circunstancias debe incorporar al mismo. El precepto, por tanto, debió haber sido declarado inconstitucional.

2. La segunda razón de mi discrepancia está en la declaración de constitucionalidad, aunque con interpretación conforme, de la ley 511, que regula la cesión de créditos y en concreto el derecho del deudor a liberarse de la obligación pagando el precio que pagó el cesionario, más los intereses legales y los gastos que le hubiere ocasionado a este la reclamación del crédito. Es indiscutible –no lo niega la mayoría– que la citada ley es contraria al artículo 1535 del Código civil, que solo permite al deudor esta liberación o retracto del crédito cedido cuando se trate de un crédito «litigioso» y «dentro de nueve días contados desde que el cesionario le reclame el pago».

El Gobierno de la Nación impugnó el concreto inciso de la ley 511 que permite con carácter general la liberación o retracto por contravenir la doctrina de la STC 13/2019, de 31 de enero, FJ 3 C), que declaró inconstitucional y nula una norma análoga (la disposición adicional de la Ley del Parlamento de Cataluña 24/2015, de medidas urgentes para afrontar la emergencia en el ámbito de la vivienda y la pobreza energética, que establecía el mismo derecho de liberación del deudor del crédito cedido aunque limitado a los préstamos garantizados con hipoteca sobre la vivienda) por suponer «un *novum* en el contenido contractual, esto es, introduc[ir] derechos y obligaciones en el marco de las relaciones contractuales privadas».

La mayoría rechaza la aplicación de este precedente por dos razones: porque la ley catalana «respondía a una finalidad de protección de los consumidores» mientras que la

ley navarra objeto de este recurso tiene un alcance general y un «contenido netamente civil», y porque el Derecho catalán carecía de instituciones preexistentes que permitieran considerar la citada disposición adicional como «desarrollo» (art. 149.1.8 CE) de su Derecho foral anterior, mientras que el Derecho civil navarro sí los tiene [FJ 9 b)]. Ninguno de estos razonamientos me parece convincente.

En primer lugar, la STC 13/2019 no anuló la disposición catalana porque interfiriera en las competencias del Estado en materia de consumo sino, como ya he dicho, en sus competencias en materia de «legislación civil» del art. 149.1.8 CE, al innovar el contrato de cesión de créditos regulado en los artículos 1526 y siguientes del Código civil.

El segundo argumento para rechazar la aplicación de la doctrina de la STC 13/2019 es que el Derecho foral catalán carecía de antecedentes en materia de cesión de créditos, mientras que la Compilación navarra de 1973 ya regulaba la cesión de créditos y el derecho general del deudor a liberarse del mismo pagando el precio de la cesión, más intereses y gastos, en la ley 511 original. Esto es verdad, pero de la misma manera que la legislación estatal anterior a la Constitución no quedó inmune a su contraste con esta (por todas, STC 4/1981), lo mismo debe ocurrir con las compilaciones forales.

Inmediatamente, la sentencia se remite a la STC 132/2019, sobre el Código civil de Cataluña, para justificar que la ley 511 se ha dictado dentro del marco de la «conservación, modificación y desarrollo» del Derecho foral navarro que establece el art. 149.1.8 CE sin menoscabar las «bases de las obligaciones contractuales» que el citado precepto atribuye «en todo caso» al Estado. No me extenderé aquí en las razones por las que no puedo compartir la interpretación de la expresión «bases de las obligaciones contractuales» que se hizo en aquella STC 132/2019. Me remito al voto particular que allí formulé. Sintéticamente, considero que esas «bases» no son como las normas básicas de otros subapartados del art. 149.1 «líneas directrices y criterios globales de ordenación de los contratos» [FJ 9 c) (ii)] o «una mínima regulación uniforme» de los mismos a partir del cual puedan las comunidades autónomas desarrollar una política propia [FJ 9 c) (iii)], de modo que la «materia contractual es compartida entre el Estado y las comunidades con Derecho civil foral» [FJ 9 c) (i)], como repite ahora la sentencia en los párrafos aludidos. En mi opinión, las «bases de las obligaciones contractuales» no son una regulación mínima abierta al desarrollo de las comunidades autónomas, sino un límite a la actividad legislativa de estas, precisión esta que –sorprendentemente– incorpora ahora esta sentencia de la que discrepo [FJ 9 c) (iv)] si bien como afirmación retórica ya que no le impide aplicar la doctrina de la STC 132/2019 basada en aquellos principios contrapuestos y limitar así esas «bases de las obligaciones contractuales» a las establecidas en los títulos I y II del libro IV del Código civil (arts. 1088 a 1314) y a los «elementos esenciales» de los contratos [FJ 9 f)]. Aplicación de «bases» y «elementos esenciales» del contrato que luego se hace a conveniencia, pues la mayoría reconoce como tales «bases de las obligaciones contractuales» las de «obligatoriedad del contrato», «responsabilidad por incumplimiento» y «responsabilidad universal del deudor», ya citadas en la STC 132/2019 y recordadas en esta [FJ 9 c) (v)], y como «elemento esencial» de la cesión de créditos «la subrogación del cesionario en la posición del cedente» [FJ 9 f)]. Principios todos ellos negados y puestos en entredicho por la facultad liberatoria general reconocida en la ley 511. En particular, la subrogación del cesionario en el lugar del cedente no es sino el anverso de la limitación de la facultad liberatoria del deudor al caso singular del artículo 1535 del Código civil, reverso de la misma moneda, pues si hay subrogación de un tercero en el lugar del acreedor, el crédito permanece (*cf.* arts. 1203.3, 1212 y 1213 CC) y por tanto no puede extinguirse pagando el deudor menos de lo debido, salvo que una norma especial le autorice a hacerlo (el art. 1535 CC).

En fin, y para concluir, si las «bases de las obligaciones contractuales» no son un mínimo a desarrollar por las comunidades autónomas, sino un límite al desarrollo por estas de su Derecho foral; si ese límite incluye además no solo las normas generales de los arts. 1088 a 1314 del Código civil y unos enigmáticos «elementos esenciales» de los «negocios jurídicos» [STC 132/2019, FJ 7 y FJ 9 f) de esta sentencia], sino también

normas concretas de los contratos típicos del mismo Código; y si el fundamento y criterio rector para identificar esas bases es la defensa del principio de unidad de mercado, premisas todas ellas que ya defendí en mi voto particular a la STC 132/2019, entonces la conclusión que es obligado extraer de todo ello es que el artículo 1535 del Código civil es una de esas bases. La limitación a un caso muy singular de la facultad liberatoria no es una norma accesoria, de detalle, prescindible y a disposición de las comunidades autónomas. Al contrario, es una norma esencial en la medida en que el tráfico de créditos solo puede funcionar si el cesionario paga al cedente un precio inferior al importe del crédito, precio tanto más bajo cuanto mayor sea el riesgo de que el crédito cedido resulte incobrable. Una norma general que permite al deudor liberarse pagando ese precio inferior impide, de hecho, el funcionamiento económico de la cesión de créditos, pues nadie comprará un crédito a la baja para intentar enriquecerse mediante el cobro de su importe (superior al precio pagado por él) si el deudor puede liberarse pagando el precio más bajo que pagó el cesionario por la cesión.

Los argumentos relativos al carácter dispositivo de la ley 511 y a la posibilidad de pacto en contrario, no me parecen convincentes. Si la sentencia se refiere al cedente y al cesionario, es elemental que estos no pueden excluir el derecho que la ley reconoce a un tercero, el deudor (art. 1257 CC y ley 7 del Fuero Nuevo). Y si se refiere al acreedor y deudor originales, además de resultar una posibilidad poco verosímil (¿por qué iba a exigir la exclusión de ese derecho el acreedor original?), esa simple eventualidad no impide que la ley 511 menoscabe igualmente el funcionamiento del mercado. Se ha impuesto cierta tendencia en la doctrina del tribunal a intentar desactivar conflictos competenciales en materia civil aludiendo al carácter esencialmente dispositivo de esa materia. Así lo hizo ya la STC 132/2019, FJ 6, y aquí se repite nuevamente. Se olvida o se omite con ello que la norma dispositiva no es neutra, ni da igual una que la contraria. Es la que rige en ausencia de pacto, y por lo tanto enmarca y condiciona las relaciones jurídicas y económicas. No es lo mismo que la ley reconozca un derecho a que no lo haga y por tanto aquel a quien interese deba negociar su existencia y alcance en el mercado.

Por todo ello considero que la ley 511 debió haberse declarado inconstitucional y nula por ser contraria a las «bases de las obligaciones contractuales» del art. 149.1.8 de la Constitución, en relación con el art. 1535 del Código civil.

Y en este doble sentido, considerando inconstitucionales las leyes 544 y 511 de la Ley Foral 21/2019, emito mi voto particular, con el debido respeto, obvio es decirlo, a la opinión mayoritaria plasmada en la sentencia de la que discrepo.

Madrid, a dieciséis de septiembre de dos mil veintiuno.–Ricardo Enríquez Sancho.–
Firmado y rubricado.