

Vecindad civil y Derecho interregional privado: una reforma necesaria*

JESÚS DELGADO ECHEVERRÍA

Catedrático Emérito de Derecho Civil

Universidad de Zaragoza

I. LA PROPOSICIÓN DE LEY DE LAS CORTES DE ARAGÓN

El Congreso de los Diputados, en votación plenaria celebrada el día 15 de noviembre de 2016, acordó la toma en consideración de la “Proposición de Ley de las Cortes de Aragón, por la que se modifica el Código Civil en relación con el estatuto personal y vecindad civil”. Lo hizo sin ningún voto en contra, con 289 votos a favor y 54 abstenciones.

La Proposición aragonesa se había presentado formalmente el día 19 de julio, a la vez que otras cuatro proposiciones procedentes de parlamentos autonómicos. Todas ellas, excepto la aragonesa, han decaído por disconformidad del Gobierno con su tramitación. En esta legislatura solo la proposición aragonesa ha sido tomada en consideración por el Congreso y tramitada hasta la presentación de enmiendas en la Comisión de Justicia, a la que se le ha atribuido competencia legislativa plena. El siguiente paso es el informe de la Ponencia ya constituida.

* Texto de la lección inaugural del profesor D. Jesús Delgado Echeverría con motivo de la apertura del curso 2017-2018 de la Academia Vasca de Derecho-Zuzenbidearen Euskal Akademia (25-10-2017).

Tuve conocimiento de esta proposición cuando, en febrero de este año, fui convocado por la Comisión de Justicia para informar (junto con una docena de expertos) sobre esta proposición. Si me había enterado por la prensa aragonesa del acuerdo de las Cortes de Aragón en diciembre de 2014 lo había olvidado. Sin embargo, la aprobación de aquella proposición en las Cortes aragonesas nos deparó un hecho insólito: El Presidente acabó la sesión proclamando: “Votos emitidos, sesenta. A favor, sesenta. Se aprueba por unanimidad de la Cámara”.

Unanimidad. Ni un solo voto en contra, ni una abstención entre los parlamentarios aragoneses. Y en Madrid, ya lo he dicho, una mayoría abrumadora (289 votos a favor), sin votos en contra, con solo 54 abstenciones.

Cuando Andrés Urrutia me propuso dar la conferencia inaugural del curso de la Academia Vasca de Derecho, yo tenía muchas razones para aceptar, no la menor la amistad con Andrés y con tantos otros juristas vascos, cuya acogida en foros como este desde hace muchos años es para mí siempre motivo de satisfacción y de agradecimiento. Pero además, creía que tenía un tema fácil y un éxito seguro: iba a hablar sobre una ley nueva (pensaba que a estas alturas ya estaría aprobada y por amplia mayoría), poco problemática, sobre materia que nos es común a todos los foralistas, en realidad, a todos los civilistas españoles. Es decir, una cuestión de actualidad, con un texto para comentar y la atención asegurada por parte de todos los oyentes que habrían de aplicar las nuevas normas.

La ley no está aprobada y no estoy en condiciones de hacer pronósticos sobre su suerte. Las enmiendas presentadas y, más aún, las divergentes opiniones de los expertos convocados por los grupos parlamentarios, hacen ver que las modificaciones planteadas no son percibidas del mismo modo por juristas y políticos de distinta vecindad civil, y que es precisamente la vecindad civil del opinante o su arraigo en distintos lugares de España el dato que mejor explica las divergencias, más allá de las diferentes ideologías políticas. Asunto, por tanto, delicado y acaso susceptible de ignición espontánea.

Pido, por tanto, su benevolencia. Puesto que no puedo analizar una ley vigente, opto por presentar algunas reflexiones sobre la vecindad civil que la tramitación de la todavía nonata me ha suscitado. Obviamente, no voy a explicar el tema de la vecindad civil en su totalidad (la lección académica ocupaba al menos dos horas en los programas tradicionales de Parte General del Derecho civil). Un tema que el análisis pormenorizado de leyes y sentencias revela muy complejo, pues salen al paso a cada momento cuestiones técnicas de difícil respuesta. Esta complejidad creo que no debe ser minusvalorada ni atribuida necesariamente a determinadas opciones de principio o de política legislativa. Cualquiera que sea la opción, habrá problemas.

Me centraré en la actual regla del art. 15, apartado 5, número 2º del Código civil, que dice: “(La vecindad civil se adquiere...) 2º Por residencia continuada de diez años, sin declaración en contrario durante este plazo”. La proposición aragonesa suprimiría este inciso, dejando por supuesto el que prevé la adquisición de vecindad civil “por residencia continuada durante dos años, siempre que el interesado manifieste ser esa su voluntad”, acentuando así el carácter consciente y voluntario de una adquisición de vecindad civil por residencia, que conlleva la pérdida de la ostentada previamente. Además, en una disposición transitoria, prevé una declaración de recuperación de la vecindad civil perdida ejercitable en el plazo de cinco años desde la entrada en vigor de la ley.

También incluye la proposición una ampliación de las opciones de los menores de edad al llegar a los catorce años y durante cierto tiempo, de la que no me ocuparé aquí.

II. EN LA COMISIÓN DE JUSTICIA DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

Como he dicho, la Comisión de justicia llamó a comparecer en calidad de expertos a una decena de juristas españoles, que tuvimos ocasión de exponer nuestra opinión ante los miembros de la misma. Constan nuestras intervenciones en el Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, que puede consultarse cómodamente en el excelente portal del mismo en Internet. Hay de todo.

Cerrado el periodo de enmiendas (que se amplió trece veces), las referidas a la adquisición por residencia de dos o de diez años proceden de tres grupos parlamentarios: Ciudadanos, Popular y Partit Demòcrata català (integrado en el Grupo Mixto). El Grupo Parlamentario Socialista no formuló ninguna enmienda al texto tramitado. Tampoco el Confederal de Unidos Podemos-En Comú Podem-En Marea. Los Grupos de Esquerra Republicana, Vasco y otros miembros del Grupo Mixto propusieron enmiendas de adición, referidas a la regulación de la nacionalidad, para facilitar la adquisición de la española por los saharauis. El Grupo Vasco, también una de adición referida a la “derogación de la disposición adicional septuagésima primera de la Ley 2/2012, de 29 de junio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2012”.

Centrémonos en las enmiendas atinentes a nuestro tema. Los tres enmendantes (Ciudadanos, Partido Popular y Partit Demòcrata català) coinciden en mantener la actual regulación del apartado 5 del art. 14 (en contra, por tanto, del meollo de la proposición aragonesa) pero mientras el primero y el último suprimen también la disposición transitoria de la propuesta (sobre recuperación), el Grupo Popular la mantiene con pequeña modificación no sustancial. ¿Podemos suponer, al menos como hipótesis, que mientras la derecha prefiere mantener la adquisición automática por residencia de diez años, la izquierda se inclina por la volun-

tariedad constatada de la adquisición (o, quizás, simplemente que no lo tiene claro y acaso no le importa mucho)?

Los enmendantes del Partit Demòcrata català añaden una regla nueva al final del apartado 5 del art. 14, que a mí me parece interesante: “Los ciudadanos cuando comparezcan ante notario podrán manifestar su voluntad de mantener su vecindad civil de origen. En este caso el notario o fedatario público lo recogerá en un documento público independiente y lo comunicará al registro civil a los efectos oportunos.» Más adelante comentaré esta posible intervención notarial.

III. LA ADQUISICIÓN DE LA VECINDAD POR RESIDENCIA. ¿VOLUNTARIEDAD?

La regla de adquisición automática de la vecindad por mero transcurso del tiempo tiene sus pros y sus contras. La hoy vigente tiene incluso una ambigüedad poco deseable sobre el papel de la voluntad en este caso, que autores y tribunales traducen a veces en una especie de presunción de voluntad (por el hecho de residir voluntariamente, y porque puede destruirse por la declaración temporánea en contrario). La jurisprudencia sigue dando sorpresas, debidas muchas veces a la incertidumbre de los hechos y las dificultades de prueba, en pleitos que se plantean típicamente a la muerte del sujeto (por sus herederos) o, en los últimos decenios, al romperse un matrimonio y liquidarse el régimen matrimonial. Pero no es mi intención ocuparme de la interpretación y aplicación del precepto, sino de algunas cuestiones previas o de principio.

La propuesta aragonesa de suprimir la regla de adquisición y correlativa pérdida automáticas no es una ocurrencia de los últimos tiempos. Fue una de las conclusiones del Congreso Nacional de Derecho civil celebrado en Zaragoza en octubre de 1946, aprobada por aclamación como todas las demás, sin que surgieran discrepancias significativas desde ninguna de las delegaciones. Merece la pena transcribirla íntegra.

En el apartado d) de la Conclusión Primera se había acordado “La promulgación urgente de una ley de carácter general que resuelva los problemas de derecho interregional que surgen de la coexistencia de diferentes regímenes civiles españoles”.

La Conclusión Segunda dice así en sus primeros párrafos:

“En la elaboración de la Ley general a que alude el apartado d) de la conclusión anterior, por la que se amplíen y modifiquen los artículos del Código civil vigente, se atenderá, entre otros, a los siguientes principios:

a) La regionalidad o vecindad civil debe ser fácil y sencillamente conocida y consignada en todos los actos del Registro civil y en los documentos de identidad.

La vecindad civil se determinará según las normas generales establecidas para la adquisición de la nacionalidad española, en lo que sean aplicables y mediante justificación o prueba.

En ningún caso será adquirida nueva vecindad civil por la simple residencia o vecindad administrativa y sin declaración expresa del sujeto, la cual habrá de ser inscrita en el Registro civil y anotada en las actas de nacimiento y matrimonio.

Quienes hayan perdido su vecindad civil originaria por la simple vecindad o residencia administrativa, podrán recuperarla, manifestándolo por escrito al encargado del Registro civil del lugar del nacimiento, dentro del plazo de un año, a partir de la publicación de la ley general aludida.

Los preceptos de dicha Ley, que hagan referencia a regionalidad o vecindad, serán aplicables con estricta reciprocidad entre los territorios de diversa legislación civil”.

IV. EL ORIGEN DE LA CUESTIÓN: EL CÓDIGO CIVIL DE 1888

El cambio de vecindad civil por residencia sin declaración expresa fue visto siempre con desaprobación desde los territorios con Derecho civil propio, como una artimaña por parte del legislador estatal para restar personas aforadas y sumarlas al Derecho llamado común. De hecho, esta intención parece segura en la primera regulación del Código, la de 1888. La rectificación producida en 1889 fue de gran envergadura, pues introduce la regla de “recíproca aplicación a las provincias y territorios españoles de diferente legislación civil”, pero sigue ocupándose directamente de cómo se gana vecindad “por residencia de diez años en provincias o territorios de Derecho común” (por cierto, estos territorios de Derecho común incluían las colonias americanas que diez años más tarde se independizarían).

De no ser por esta *vis atractiva* que el legislador quiso establecer a favor del Código civil y en perjuicio de los forales o especiales no se entendería esta regla de adquisición automática (de la vecindad de derecho común) por residencia de diez años. Al fin y al cabo, entonces los Derechos forales, que “se mantendrán por ahora” como decía el Código, estaban llamados a reducirse en unos apéndices o directamente a desaparecer. Por ello resultaba coherente con el intento unificador el restringir el número de ciudadanos que gozaban de los derechos forales.

La “vecindad civil” es un artificio que inventó o construyó el legislador español decimonónico sin comprender plenamente lo que hacía, para salir del paso ante una situación de pluralidad de Derechos civiles que no había previsto que perdurara y que no le gustaba. Añadido de inmediato que el artefacto jurídico ha cumplido bastante bien su función hasta ahora y puede seguir cumpliéndola. Tan no sabían lo que hacían que en realidad ni en 1888 ni en 1889 habla el Código de “vecindad civil”. En ambas ediciones el artículo 15 establece a qué personas se aplican “los derechos y deberes de familia, los relativos al estado, condición y capacidad legal de las personas y los de sucesión testada o intestada declarados en este Código”.

Las “leyes que se aplican” son las mismas que según el artículo 9 “obligan a los españoles aunque residan en el extranjero”, con el añadido de las que regulan “las sucesiones legítimas y las testamentarias” que se regularán “por la ley nacional de la persona de cuya sucesión se trate” (artículo 10, redacción de 1888). Lo que se conocía entonces como “estatuto personal”.

En 1888 “vecindad” (sin el adjetivo de civil) aparece en el núm. 3º del artículo 15 para indicar que aquellas leyes del nuevo Código se aplicarán “a los que, procediendo de provincias o territorios forales, hubieren ganado vecindad en otros sujetos al derecho común”. ¿Cómo se “gana vecindad”? Nada decía el Código. Puede pensarse en la aplicación del Derecho castellano histórico (pues de ganar vecindad de derecho común trata exclusivamente) o en la de la Ley municipal de 1870, con resultados discutibles e inciertos en todo caso. La importantísima rectificación que dio lugar a la edición de 1889 sigue sin utilizar el sintagma “vecindad civil”, lo que motivó que la doctrina hiciera varias propuestas para el nombre de esta figura, entre ellos “ciudadanía o provincialidad civil”, “ciudadanía foral” o “regionalidad”; de “condición (civil) foral de navarro” habla hoy la Compilación navarra. Triunfó finalmente el de “vecindad civil”, que es el que aceptó en 1952 Federico de Castro, a pesar de que “tiene el grave defecto de no ser verdadera vecindad, pues ni da, ni quita, ni se basa en la condición de vecino” (II, 468). La rectificación la hace la Comisión de Codificación en 1889 tan a disgusto como expresan sus palabras en la exposición de motivos, al responder a los que “atentado aún más grave contra los fueros creyeron hallar en el artículo 15” y a los que “no tranquilizó bastante” la interpretación que la Comisión quiso hacer del mismo. “La Sección –dice– ha procurado aclararlo y fijar su verdadero sentido, de suerte que no pueda quedar duda al más suspicaz de que por él no se introduce novedad alguna en el régimen jurídico de las provincias forales”.

Lo que hizo la Comisión estuvo bien y el paso del tiempo lo ha consolidado, pero, contra lo que ella dice, sí que introduce novedad y nove-

dad muy importante: el ámbito de aplicación personal de los Derechos civiles coexistentes en España no lo determina cada uno de estos Derechos según sus propias normas (como ocurre básicamente en el Derecho internacional privado), sino un legislador único por encima de todos ellos. Esto sigue siendo así y es dato fundamental en nuestro Estado plurilegislativo de acuerdo con la Constitución. Pero ya se ve que la Comisión de 1889 no tenía nada claro el alcance de su obra, cuando introduce el siguiente párrafo, que es el antecedente directo del que hoy regula la adquisición de la vecindad civil por residencia: “Para los efectos de este artículo se ganará vecindad: por la residencia de diez años en provincias o territorios de Derecho común, a no ser que, antes de terminar este plazo, el interesado manifieste su voluntad en contrario; o por la residencia de dos años, siempre que el interesado manifieste ser esta su voluntad. Una y otra manifestación deberán hacerse ante el Juez municipal, para la correspondiente inscripción en el Registro civil”. En realidad, el gran cambio legislativo que constituye a la vecindad civil como institución nueva y decisiva para la aplicación a los españoles de ciertas normas de los Derechos civiles coexistentes lo realiza, de manera indirecta, la frase entonces final del artículo: “Las disposiciones de este artículo son de recíproca aplicación a las provincias y territorios españoles con diferente legislación civil”.

V. EL DECRETO DE DURÁN Y BAS, 1899

Así quedó en el Código hasta 1974. Durante ochenta y cinco años “vecindad civil” fue una denominación doctrinal discutida. El mayor apoyo para llamarla así lo dio el R. D de 12 de junio de 1899, que llegó en el último momento, a punto de cumplirse el plazo de los diez años, para que los residentes a la entrada en vigor del Código en territorio distinto al de su procedencia pudieran evitar la adquisición de nueva vecin-

dad civil y la correlativa pérdida de la que tenían. Porque podrá discutirse doctrinalmente sobre el grado de voluntariedad de la adquisición de la vecindad civil por residencia, pero el hecho es que el Estado español, durante casi diez años, no se preocupó de que fuera posible para los ciudadanos manifestar su voluntad al respecto. El ministro firmante subraya la “necesidad de resolver con urgencia”, pues se aproxima la terminación del plazo que se abrió el 17 de agosto de 1889. Es decir, quedan poco más de dos meses.

El Decreto lo firma el jurista catalán Durán y Bas, quizás lo más importante que hizo en el poco tiempo que desempeñó el Ministerio de Gracia y Justicia en un gobierno presidido por Silvela en el que el hombre fuerte era el General Polavieja. El Gobierno de “después del desastre”, propenso a las “concesiones descentralizadoras” planteadas en el manifiesto de Polavieja¹, que quiso tener especial atención a los regionalismos y, en particular, a los sentimientos catalanistas. Duró poco, Polavieja salió del gobierno el 28 de septiembre y con él, el 1 de octubre, Durán y Bas.

No sabemos la utilización que los ciudadanos hicieron de los cauces de manifestación de voluntad sobre la adquisición o no de una vecindad civil por residencia. ¿Cuántos vizcaínos aforados, navarros, aragoneses, catalanes... residentes fuera de su tierra acudieron a los registros civiles? ¿Para declarar que querían adquirir la vecindad de su nueva residencia o, por el contrario, para no adquirirla a pesar del paso del tiempo? No lo sabemos, ni para aquellos años ni para fechas recientes. A Durán y Bas le parecía tan importante conocerlo que el art. 6º de su Decreto establecía: “Los Jueces municipales, como encargados del Registro civil, elevarán semestralmente a la Dirección General de los Registros civil y de la propiedad y del Notariado un estado debidamente autorizado, compren-

¹ El manifiesto de Polavieja fue leído por el diputado Rafael Gasset en el Congreso de los Diputados el 14 de agosto de 1898 (Diario de Sesiones, 10 de septiembre de 1898, págs. 1745-1749).

sivo, en relación, de las inscripciones de la vecindad civil que se hubieren extendido dentro de dicho periodo, con expresión de las circunstancias 1ª y 3ª del artículo 20 de la Ley del Registro civil, y en su caso de la legislación a que el interesado estaba anteriormente sometido”.

Es posible que los Jueces municipales de la época cumplieran este deber estadístico durante algún tiempo. Pero el hecho es que estos datos, si existen, son inaccesibles. Al menos, no he tenido nunca noticia de su existencia y no he sido capaz de encontrar rastro ni en las Bases de datos del Instituto Nacional de Estadística ni en las del Consejo Superior del Poder Judicial. Tampoco donde sería más esperable su presencia, en el Anuario de la Dirección de los Registros y del Notariado. No aparecieron en su primer número, de 1905, ni en los últimos (en los que sí aparecen datos detallados sobre nacionalidad). Cabe pensar que al Estado nunca le interesó mucho esto de la vecindad civil, que era y sigue siendo indicador indiscreto de la existencia de unos derechos forales con gente detrás, gente que vive sus Derechos, los usa y los quiere conservar. Derechos, ordenamientos jurídicos civiles, cuya existencia sigue sin gustar en la mayor parte de los despachos y oficinas de Madrid.

VI. LA PRÁCTICA SOCIAL DE LAS DECLARACIONES DE ADQUIRIR O CONSERVAR

Como no hay estadísticas conocidas, todo lo que digo a continuación no responde sino a impresiones subjetivas recibidas a lo largo de mi vida. Una hipótesis es que los ciudadanos cuyo Derecho civil es el del Código nunca se han ocupado de conservar este Derecho cuando han pasado a residir en territorios forales. Quizás porque conocen menos su Derecho civil que los aforados el suyo y porque les importa menos. Los aforados, por su parte, tampoco han acudido al registro civil en la mayor parte de los casos en que podían hacerlo: posiblemente por desconocimiento (pocos ciudadanos,

incluso licenciados en Derecho, saben que tienen determinada vecindad civil y las consecuencias de ello) y por pereza a acudir a los juzgados. Estos, en su función de registro civil, tampoco lo ponen fácil, al menos en los últimos tiempos. Conozco más de un caso (y algún amigo me ha confirmado otros) en que un aragonés residente en Madrid ha acudido al Registro civil de su domicilio con intención de declarar su voluntad de conservar su vecindad civil aragonesa y ha encontrado toda clase de dificultades, incluida la negativa de que eso se pueda hacer, por no haber ningún formulario para ello o porque –le dijeron– no lo permiten las leyes. Posiblemente, mera ignorancia del funcionario; no presumo malquerencia. Algún ciudadano ha insistido y ha conseguido hablar con el juez, otros han desistido.

Es anécdota lo que les voy a contar de mi abuelo Echeverría. Nacido en Pamplona en 1888, de familia procedente del valle del Roncal, su primer destino como ingeniero de caminos, canales y puertos le llevo a Almería. Allí se casó. Luego su trabajo le llevó a otras muchas capitales en la península y en Canarias. Cuando falleció en Zaragoza en 1970 sus hijos encontraron en un cajón de su escritorio certificado manuscrito del Registro civil de Almería documentando su declaración de querer conservar su vecindad civil navarra. Quedó inscrita con el número uno en la Sección de Ciudadanía y vecindad civil que el Decreto de Durán y Bas había creado en 1899, a pesar del tiempo transcurrido (creo que la inscripción era de 1914). La certificación, como digo, la mantuvo bien guardada y la conservó toda su vida. Le importaba mucho.

Creo que los navarros son, posiblemente, los españoles que más han utilizados estos servicios del Registro civil. A finales de los sesenta y principios de los setenta había en la Audiencia Territorial de Zaragoza un magistrado navarro que, conocedor de que algún coterráneo suyo había pasado a residir en esta ciudad (de lo que le avisaba la Casa Navarra), le mandaba recado recordándole que no dejara de acudir al Registro civil para no perder su vecindad y, con ella, su Derecho.

Otra anécdota. A principios de los setenta di una conferencia sobre Derecho aragonés en el Centro aragonés de Barcelona. La concurrencia fue numerosa y muy interesada por el tema. Mi charla incluyó las inevitables referencias a la vecindad civil. Al acabar de hablar y abrirse un turno de preguntas, se levantó visiblemente excitado uno de los asistentes, persona mayor, que dijo ser vicepresidente del Centro, que llevaba más de veinte años en Cataluña y que no había oído nunca esto de la pérdida de la vecindad civil por el paso del tiempo. Su consternación era grande porque, según decía, los Estatutos de la Casa de Aragón exigen el requisito de ser aragonés para acceder a los cargos directivos. ¿Es que, quiere decirme Vd. que no puedo ser vicepresidente de la Casa de Aragón? Ante su descon-suelo, aquel joven profesor universitario le contestó, creo, prudentemente: por supuesto que puede ser vicepresidente, los Estatutos piden ser aragonés y Vd. lo es por los cuatro costados, por sus raíces y por su voluntad de no dejar de serlo; Vd. será aragonés hasta su muerte, como todos los socios de este Centro. Pero el Derecho del Estado regula la llamada “vecindad civil” de tal manera que para la aplicación de ciertas normas del Derecho aragonés requiere que, en su caso, hubiera hecho una declaración en el Registro civil. A estos efectos, siento decirle que, de acuerdo con las leyes vigentes, ha perdido su vecindad civil aragonesa. Ya, Vd. no lo sabía. También tengo que decirle que la ignorancia de la ley no excusa de su cumplimiento, principio igualmente vigente y operante, a pesar de las críticas del aragonés universal Joaquín Costa (que, por cierto, da nombre a la calle barcelonesa en que se sitúa el inmueble del Centro aragonés).

Esta última parte no creo que le gustara, pensaba que el suyo debería ser para siempre el Derecho aragonés. Me interesa añadir que a la salida un joven notario amigo, aragonés y de izquierdas, con notaría en Hospitalet de Llobregat si no recuerdo mal, me reconvino amablemente. Lo que debían hacer los aragoneses residentes en Cataluña era integrarse en la sociedad catalana, lo que incluía su lengua y su derecho. Eran los tiempos en que decían que “son catalanes todos los que viven y trabajan en

Cataluña”. Eran las fechas (o poco antes, no recuerdo bien) de las consignas de “Llibertat, amnistia, estatut d’ autonomia”, que yo también he compartido en castellano.

Ya he dicho que solo puedo contar impresiones y anécdotas para tratar de calibrar cómo han manifestado los españoles su voluntad ante los cambios de vecindad civil por residencia. Impresiones y experiencias de otros juristas pueden completar lo que voy diciendo, o acaso contradecirlo totalmente. Incluso todas las impresiones pueden estar equivocadas. Lo grave es que no podamos conocer hechos que constan en registros públicos y que deberían publicarse en sus estadísticas, ¿Podría la Comisión de Justicia de las Cortes solicitar de la Dirección General de los registros estos datos desagregados por territorios y años? Cabría entonces relacionarlos también con los de flujos migratorios interprovinciales. Mi hipótesis es que las declaraciones forman un porcentaje muy pequeño sobre el total posible y que la mayor parte son para conservar la vecindad civil previa². En fin, que un poco de estadística fiable y otro poco de buen análisis sociológico no estarían de más en la elaboración de cualquier política legislativa.

VII. VALOR SIMBÓLICO Y CONTENIDO TÉCNICO DE LA VECINDAD CIVIL

Las anécdotas e impresiones de que he dejado constancia más arriba muestran sobre todo el valor simbólico de la vecindad civil, su apelación

² Santiago Álvarez decía en 2007 (publicado por primera vez en 2003) que “el número de registradores, notarios, profesionales de la justicia e incluso profesores de Universidad que habiendo pasado algunos años (dos, al menos) por razones laborales en Navarra o Cataluña han hecho declaración de adquisición y de conservación de vecindad civil no es pequeño; y ello con independencia de (que) su vinculación con tales Comunidades se limite a lo que fue “su primer destino” (vínculo de la “casualidad”)”. Por el contexto, se entiende que las declaraciones se hicieron con la finalidad de que el Derecho navarro o el catalán fuera el aplicable al matrimonio o a la sucesión de estos funcionarios expertos en leyes. Trasciende cierto aroma como a uso de información privilegiada y quizás de amistades.

a los afectos, a los sentimientos de pertenencia, a las identidades colectivas. Algo nada desdeñable y en todos caso inevitable, una vez que la invención de la “vecindad civil” en los años ochenta del siglo XIX hizo de esta la expresión jurídicamente formalizada la más conspicua de las diferencias en el Derecho entre los ciudadanos del unitario y centralista Estado español (junto con los conciertos vascos y la ley paccionada navarra, que apelan más directamente a las Diputaciones forales y a los poderes públicos que a los individuos y las familias). Las “vecindades forales”, contrapuestas al “Derecho común”, son testimonio de la diversidad y designan a aquellos que tienen un Derecho diferente, suyo propio. Según épocas y territorios, un claro y acaso el mayor signo de identidad cultural de estos, aunque siempre de alcance limitado y no muy relevante en los movimientos e idearios regionalistas y nacionalistas.

Pero, obviamente, la vecindad civil tiene una dimensión técnico-jurídica precisa, de alcance bastante más limitado que su proyección emocional. Esta dimensión técnica es la que interesa primordialmente a los juristas, aunque no deberían desatender sus implicaciones simbólicas, especialmente al hacer o enjuiciar propuestas de política legislativa. Como concepto jurídico, es una condición de la persona (estado civil para muchos juristas), una relación jurídica ente el Estado y sus ciudadanos que determina la sumisión de estos a uno de los ordenamientos civiles vigentes en el territorio español y, por tanto, un criterio para la aplicación de un Derecho territorial u otro. No analizaré ni discutiré estas caracterizaciones de la vecindad civil: me interesa centrarme de inmediato en sus aspectos prácticos más relevantes, en las consecuencias que tener una u otra vecindad acarrea a los ciudadanos. A la cabeza vienen inmediatamente dos, que afectan a la inmensa mayoría de los ciudadanos en algún momento: su régimen económico matrimonial y el de su herencia. Más exactamente, si atendemos a la realidad, afectan a los herederos, que son quienes con más probabilidad se interesarán por la vecindad civil que tuvo su causante; también a los ex cónyuges (o sus herederos), llegado el caso de liquidar el régimen.

Las normas sobre la vecindad civil no mandan ni prohíben nada a los que ostenta una u otra. No prescriben una conducta ni amenazan con sanciones. Con alguna salvedad, las normas actúan principalmente como criterios legales dirigidos a los jueces para que, atendiendo a las normas de derecho interregional privado, identifiquen el sistema normativo (uno de los Derechos civiles coexistentes en España) que han de aplicar en un pleito. Normalmente, muchos años después de que acaecieran los hechos (nacimiento, residencia) que atribuyeron la vecindad civil y que en muchos casos serán alegados por personas distintas de aquel de cuya vecindad se trata. No digo nada nuevo, se trata de normas constitutivas (o definitorias), que no mandan nada y no pueden ser obedecidas ni desobedecidas. Consecuencias jurídicas de las mismas solo son posibles en colaboración con otras normas, señaladamente las de conflicto, que a su vez tampoco son normas de conducta.

Respecto de estas normas constitutivas atributivas de vecindad civil, lo esperable es que el ciudadano las ignore en su concreción legal y, si piensa en ello, que suponga que le atribuyen la vecindad que cree tener. De ordinario, no habrá ningún motivo para hacer más averiguaciones y en la inmensa mayor parte de los casos acierta, aunque no tiene ni puede tener un documento que lo confirme (solo los que acudieron alguna vez a declarar a un registro civil pueden tenerlo, incluidos los extranjeros nacionalizados). Si esto es así, parece un buen criterio de política legislativa establecer normas que no le sorprendan, que no defrauden su ingenua confianza.

VIII. NORMAS ATRIBUTIVAS DE COMPETENCIA

La regulación de la vecindad civil incluye también normas de otro tipo, no constitutivas sino atributivas de competencia o de poderes. La terminología no está bien establecida entre civilistas, pero ya se entiende que me refiero a las que conceden opciones circunstanciadas (los padres respecto

de los hijos en los primeros seis meses de la vida de estos, estos en ciertos años de su edad, el cónyuge durante la convivencia matrimonial), entre las que podemos incluir las de declarar la voluntad de adquirir la vecindad correspondiente al lugar de residencia después de dos años, o antes de diez la de no adquirir. Aquí la posición del ciudadano ante la ley es totalmente distinta. Aquí el ciudadano tiene que conocer la ley. Por supuesto, no digo que tenga la obligación de conocerla, sino que conocer la ley es un presupuesto necesario para la acción. Tampoco parece que tenga muchos incentivos para este conocimiento, teniendo en cuenta además que el mismo, referido a las reglas del artículo 14 Cc., por muy completo que fuera, no le permitiría por sí prever las consecuencias de sus actos: ha de conocer todas las reglas del derecho interregional privado. Suponiendo que entienda las reglas o se las expliquen bien, rara vez podrá contestarse a la simple pregunta: entonces, ¿qué es mejor?, ¿qué me conviene?, ¿qué es lo correcto? ¿Opto, declaro...? ¿Para qué? ¿Y qué pasa si no hago nada?

En algunos casos, a optar o declarar inclinarán los sentimientos, el valor simbólico y emocional de la pertenencia designada por la vecindad. En otros, el motivo será la intención de utilizar algún instrumento jurídico solo así a su alcance (pienso en testamentos, pactos sucesorios, libertad de testar). Comportamiento plenamente razonable y lícito, ni asomo de fraude: cuando el ordenamiento confiere al particular un derecho a cambiar o fijar su vecindad mediante opción o declaración y este lo ejercita, no puede volverse en su contra que al actuar conociera y quisiera las consecuencias legales de sus actos. Carecería de sentido razonable pretender que los actos jurídicos solo valen si el agente desconoce sus consecuencias.

A la anterior afirmación no obsta que el legislador, en algún caso de opción (y en todos en cierta medida), haya dictado la norma despreocupándose de sus consecuencias y movido por su comprensible deseo de quedar bien ante la sociedad. Es decir, que la función de su norma es principalmente la de legitimar al legislador (autolegitimación, legitima-

ción del poder que, al fin y al cabo, es la principal función que cumplen todas las leyes cuando las miramos con los ojos del sociólogo: es la opinión de Vincenzo Ferrari, que comparto). ¿Alguien conoce algún caso en que padres de distinta vecindad civil hayan acudido al registro para “atribuir al hijo la vecindad civil de cualquiera de ellos en tanto no transcurran los seis meses siguientes al nacimiento o a la adopción (art. 14.3.2 Cc.)? Algunos parece que hubo en que mujeres casadas ejercitaron la opción que la disposición transitoria de la Ley 11/1990 de 15 de octubre les brindaba para recuperar la vecindad civil que hubieran perdido por seguir la de su marido, sin duda muy pocos, porcentaje ínfimo de las mujeres casadas que hubieran podido hacerlo. Para la finalidad de la norma y la satisfacción de las mujeres (recuérdese que aquella ley era una reforma “en aplicación del principio de no discriminación por razón de sexo”), bastaba con su publicación en el BOE, es decir, con su valor simbólico de reconocimiento de que la norma anterior y derogada no era justa con ellas. Dicho sea de paso, creo que este valor simbólico es el principal que podría tener la norma transitoria incluida en la propuesta en tramitación sobre recuperación de la vecindad civil perdida por residencia de más de diez años en territorio de otra vecindad. Con la peculiaridad, para mí paradójica, de que algún Grupo parlamentario la apoya para regir durante un tiempo limitado a la vez que se opone a cambiar la regla de pérdida por los diez años de residencia.

En cualquier caso, la utilización de cualquiera de las normas de opción no puede recibir el reproche de que quien realiza el acto jurídico conoce y quiere las consecuencias jurídicas de su actuación, o de que actúa precisamente porque quiere conseguir alguna de estas consecuencias (es decir, la aplicación de normas del Derecho civil correspondiente a la vecindad que adquiere o retiene).

Como no puede recibir reproche de este tipo la conducta de quien constituye voluntariamente la situación de hecho que el Derecho toma

en cuenta para la consecuencia de adquirir una vecindad civil (y el racimo de consecuencias jurídicas subsiguientes). Es decir, quien reside diez años en territorio distinto del de su anterior vecindad y no dice nada, adquiere la nueva vecindad con todas sus consecuencias aunque en el caso podamos imaginar, saber y aun probar que todo lo hizo con la intención de disponer libremente de su herencia en forma que su anterior vecindad le impedía.

No es posible el fraude de ley en la adquisición de la vecindad civil, en el sentido que tiene la expresión en el art. 6 o en el art. 12 Cc.: no es posible un “resultado prohibido por el ordenamiento jurídico” o la “elusión de norma imperativa española”, cuando se ejercitan correctamente, sea cual sea la intención, facultades o derechos conferidos por normas españolas que tienen las consecuencias jurídicas predispuestas por normas españolas

IX. CONSECUENCIAS SOBRE EL DERECHO APLICABLE

Estas consecuencias posteriores de la vecindad, en particular la determinación del régimen económico y la regulación de la herencia, son las que más importan en la práctica. Tan es así que este era el planteamiento explícito del legislador de 1888 y 1889, que no regulaba la vecindad civil como cualidad o condición de los sujetos (como sabemos, ni siquiera utilizaba el sintagma ‘vecindad civil’) sino que establecía directamente que “los derechos y deberes de familia, los relativos al estado, condición y capacidad legal de las personas y los de sucesión testada e intestada declarados en este Código, son aplicables...” (art. 15 Cc.; cfr. art. 9.1 Cc. y base 2ª de la Ley de Bases de 1888) a las personas nacidas en cierto territorio, a los hijos de estas y, por último, “a los que hubieren ganado vecindad”. El terreno acotado de las consecuencias era el estatuto o ley personal: capacidad, familia y sucesiones. Así sigue siendo, aunque de forma bastante más limitada. Por eso creo que toda reflexión sobre política legis-

lativa, toda propuesta de reforma en su caso, debe tener en cuenta primordialmente estas consecuencias, es decir, no puede dejar de considerar el Derecho interregional en su conjunto y las normas de Derecho civil sustantivo a las que sus reglas conducen. De lo que se discute realmente en los conflictos judiciales o extrajudiciales para los que es relevante la vecindad es de la validez de un testamento, de legítimas o de liquidación de régimen matrimonial. Claro que los juristas podemos imaginar un proceso declarativo cuyo objeto único sea la declarar la vecindad civil del actor, sin ninguna (otra) pretensión, pero no es fácil que lo veamos.

Así se planteaban las cosas en el Congreso Nacional de 1946: sus conclusiones sobre la regionalidad o vecindad civil se encuadraban en “la promulgación urgente de una ley de carácter general que resuelva los problemas de derecho interregional que surgen de la coexistencia de diferentes regímenes civiles españoles”. En efecto, si la vecindad civil de los sujetos hubiera de dejar de ser decisiva en la determinación del Derecho aplicable a su herencia o a al régimen de bienes de su matrimonio, bien podría o debería tener una regulación distinta, incluso desaparecer, por haber dejado de realizar la función para la que nació en 1888. Por supuesto, no estoy haciendo ninguna propuesta en este sentido. Creo que la vecindad civil puede seguir realizando con éxito esta función de determinación del Derecho civil aplicable, pero creo también que todos los cambios, también los que se van produciendo por pequeñas intervenciones inconexas de los legisladores, deben analizarse y enjuiciarse en el marco general del Derecho interregional y de la aplicación de los distintos Derechos civiles coexistentes. Creo también, como anuncié, que es necesaria y urgente una reformulación legislativa del Derecho interregional, con el criterio básico de que los ciudadanos puedan prever con razonable seguridad las consecuencias de sus acciones y omisiones en el ámbito del Derecho civil y puedan confiar en la eficacia de los instrumentos jurídicos que el Estado pone a su disposición en cualquiera de los Derechos civiles coexistentes.

X. LOS RÉGIMENES ECONÓMICOS MATRIMONIALES

El problema del régimen económico matrimonial muestra claramente la imbricación ineludible de los problemas de vecindad, de Derecho interregional y de Derecho civil sustantivo. La preocupación tan extendida entre los profesionales del Derecho por que sea conocida a través de la publicidad registral el régimen matrimonial de todas las parejas casadas va más allá de la conveniencia de que los cónyuges sepan lo que hacen para atender también a las expectativas de los terceros. Recientes reformas del registro civil (cuya entrada en vigor sigue retrasándose), de la ley de jurisdicción voluntaria y de la del notariado propician esta publicidad, incluida la del régimen legal, si bien con alcance limitado y discutible. No entraré aquí en detalles. Me limito a dar noticia y comentar una propuesta de norma sustantiva para el Código civil que, por sí sola, cambiaría totalmente el panorama: me refiero a la Propuesta de Código civil aprobada por la Asociación de Profesores de Derecho civil en sus asambleas de Cuenca (2015) y Aranjuez (2017). La versión consolidada está anunciada para finales de este año, que no diferirá sustancialmente de la accesible desde hace meses en la página Web de la APDC, pero sí en este punto concreto, fruto de una enmienda de última hora. Como indica Rodrigo Bercovitz en su prólogo, de imprescindible lectura, a la trigésima sexta edición (2017) del Código civil de la editorial Tecnos (de la que cuida y a la que prologa desde hace treinta y seis años), en la propuesta de la Asociación, “manteniendo la regulación de los tres tipos de régimen económico matrimonial actuales, de gananciales, de separación y de participación, se renuncia a establecer uno de estos regímenes como supletorio con carácter general, obligando así a los cónyuges a elegir el régimen que prefieran” (pág. 28). La motivación de esta propuesta es múltiple y quizás predomina la sensación de que ya no es dominante, o claramente dominante, la opinión que considera preferible el régimen de gananciales sobre el de separación de bienes, aunque tampoco se observa mayoría clara a favor de establecer este último como supletorio

en el Código civil. Que elijan, entonces, los cónyuges, sin que el legislador muestre preferencia alguna. Con ello es claro que se privilegia la voluntad informada de los contrayentes, que habrán de buscar la información de que carezcan si no se la proporcionan completa los funcionarios intervinientes. Para empezar, y quizás sea lo principal, se les hará conscientes de que casarse tiene consecuencias económicas graves, sobre cuyo diseño habrán de ponerse de acuerdo. Además, va de suyo que su decisión se haría constar en el registro civil, que publicaría así el régimen matrimonial de todos los casados a partir de la fecha de entrada en vigor de la norma, y no solo de los que otorgan capitulaciones. Como efecto colateral, los contrayentes se enterarían también de la posibilidad de capitular y cómo hacerlo.

¿Y qué tiene que ver esto con la vecindad civil, el Derecho interregional o los Derechos civiles distintos del Código? Muchísimo, incluso más de lo que parece a primera vista. Conviene recordar que en la tradición del Derecho castellano no se conocía la práctica de otorgar capítulos para regular el régimen matrimonial. El de gananciales era más bien necesario que supletorio. Las cartas dotalas, tampoco muy frecuentes en el siglo XIX, eran compatibles con el régimen de gananciales y lo completaban, no lo excluían. El Código de 1888 no predisponía un régimen de separación de bienes que los esposos pudieran pactar, sino tan solo una separación de bienes decretada por providencia judicial en ciertas situaciones anómalas en el matrimonio, de las que la más importante era la separación judicial de los cónyuges. El Código dio entrada a la posibilidad de capitulaciones, solo para antes del matrimonio, a regañadientes y como muestra de buena voluntad y pretendida transacción con los Derechos forales, cuando se preveía la derogación de estos por el Código. Con toda clase de reticencias y con la prohibición del art. 1317 (“malquerencia apenas encubierta”, se dijo) de que “los contratantes, de una manera general, determinen que los bienes de los cónyuges se someterán a los fueros y costumbres de las regiones forales y no a las disposiciones generales de

este Código (la cosa es aún peor si atendemos a la versión de este artículo en 1888, de lo que aquí podemos prescindir). Por cierto, el art. 1317 subsistió a la reforma de 1975 y solo desapareció en 1981.

Pasan los años y el Código admite las capitulaciones matrimoniales otorgadas después del matrimonio (1975, quizás entonces pensando sobre todo en matrimonios separados de hecho) y, luego, en 1981, ofrece junto al de gananciales, como regímenes-tipo por los que los cónyuges pueden optar en cualquier momento, el de separación de bienes y el de participación. Además, lo más importante es que las prácticas sociales cambian y desde hace decenios crece el número de instrumentos capitulares otorgados tanto antes como después del matrimonio en territorios sujetos al Código civil, con contenidos nuevos, distintos de los tradicionales en los Derecho forales (lo mismo que ocurre en estos territorios), pero animados por un espíritu de “libertad civil” que era propio de los Derechos forales y hoy está generalizado en toda España. Ya anunció Joaquín Costa que el mejor camino para unificar el Derecho civil es el del reconocimiento de la libertad (como los vascos han podido apreciar en el paso de un Derecho vizcaíno, un Derecho guipuzcoano, otro de la Tierra de Ayala, a la manifestación de un Derecho civil vasco: es el reconocimiento de la libertad, no la imposición, lo que une). Por este camino de progresivo reconocimiento y práctica social de la libertad de capitular puede aparecer hoy como razonable y deseable para el Código civil el establecimiento de regímenes matrimoniales no impuestos, sino elegidos. La “*professio iuris*” del art. 9-2 Cc. —en terreno de Derecho interregional privado, que es también de interregional— ya avanzó en este camino, aunque con pocas consecuencias prácticas, que la actual posibilidad de matrimonio ante notario podría activar.

Los actuales Derechos civiles distintos del Código civil admiten generosamente las capitulaciones matrimoniales, además de presentar como supletorios regímenes que bien han podido servir de modelo para otros

legisladores. En definitiva, que cualquier ciudadano español, sean cuales sean las variantes de vecindad civil o de territorio que consideremos, puede regular las consecuencias económicas de la vida matrimonial con gran libertad, de acuerdo con su cónyuge. Este acuerdo, al menos como opción sobre un tipo de régimen, requiere información previa y debe ser propiciado por los poderes públicos. Todos los ordenamientos españoles podrían incorporar una regla similar a la prevista por la propuesta de Código civil elaborada por la APDC. Además, una norma de Derecho interregional (competencia exclusiva del Estado) podría establecer que “la persona autorizante del expediente matrimonial, o el encargado del Registro cuando no hubiera precedido aquel, indagará la vecindad civil de los contrayentes y, de acuerdo con la misma y las otras reglas de Derecho interterritorial, expondrá a estos las consecuencias del matrimonio en cuanto al régimen económico del mismo, la obligación de optar por uno de ellos si es el caso, les indicará cuando proceda cuál sería el régimen legal supletorio y las posibilidades de modificarlo y se encargará de que se consigne en el Registro civil el régimen económico matrimonial de los contrayentes”³.

Quizás en la propuesta de Código civil de la APDC haya algo parecido, pues el texto entrecomillado es una reelaboración de mi enmienda en el seno de la Asociación. Soy consciente de sus muchos hilos sueltos, al menos de algunos, pero no es el momento de aspirar a un cosido neto. Los hilos pueden tejerse de muchos modos para llegar en definitiva a una regulación que propicie el conocimiento real por parte de los cónyuges y de los terceros de los regímenes económicos de los matrimonios españoles, pactados o elegidos conscientemente por estos antes de la boda o modificados luego con igual publicidad.

³ Un antecedente de esta idea puede verse en el apartado 3 del art. 193 del Código del Derecho foral de Aragón: “Quienes, por razón de su cargo o profesión, intervengan en todo expediente matrimonial procurarán que se consigne en el Registro Civil el régimen económico de los contrayentes y les informarán sobre las posibilidades y consecuencias en orden al régimen económico matrimonial de acuerdo con la legislación aplicable”.

Con una regulación como la propuesta, la vecindad civil vería limitada su importancia en la determinación del régimen matrimonial, pues lo conocido y publicado sería, directamente, el régimen matrimonial de todos los matrimonios españoles. Pero, además, quedaría constancia de la vecindad civil de los españoles en el momento de su matrimonio.

XI. DERECHO DE SUCESIONES

En el Derecho de sucesiones las cosas son algo distintas. Al final, el gran problema son las legítimas y este problema no es fácil. Tampoco es el único. En la sucesión intestada pueden ser distintos los herederos, por ejemplo, el cónyuge en vez de los ascendientes, o sucesores troncales que desplacen a los ordinarios, o la Comunidad autónoma en ausencia de parientes con derecho a heredar. En la voluntaria, la validez de los instrumentos (testamentos, contratos) dependerá del Derecho aplicable.

Obviamente, no tengo todas las soluciones. Lo que me propongo de nuevo es mostrar cómo para valorar las reglas de la vecindad civil tenemos que tener en cuenta las del Derecho conflictual y las de los Derechos sustantivos. Hasta hace poco los problemas sobre herencias para los que fuera relevante la vecindad civil del causante se planteaban a la muerte de este, en pleito entre varios posibles herederos que alegaban la aplicación de ordenamientos distintos, y encontraban la mayor dificultad en la prueba de aquella vecindad, que dependía de hechos lejanos y no tan fáciles de conocer y calificar. En caso de haber testamento o pacto era cuestionable también la vecindad del causante cuando los otorgó y los cambios posibles de la misma. Si fueron voluntarios, surgía el fantasma del fraude de ley. Hoy, además, la ingeniería jurídica de la planificación de la herencia empieza a jugar también con la pieza de la vecindad civil. Pueden no gustarnos tales planificaciones. A mí no me gustan nada cuando van dirigidas a eludir impuestos. Déjenme confesar que creo que el impuesto de sucesiones es

una pieza necesaria del Estado social, precisamente porque creo que la herencia es la institución de derecho privado que más contribuye a la desigualdad económica y de oportunidades entre los ciudadanos, de modo que destinar una parte de la herencia a la sociedad más allá de la propia familia me parece cumplimiento obligado de la función social que la Constitución exige tanto a la propiedad como a la herencia. No pretendo que todos compartan esta opinión, aunque sí me gustaría que fuera mayoritaria en una sociedad decente. Lo que quiero mostrar una vez más es que las opiniones sobre las reglas de la vecindad civil y el Derecho interregional pueden estar muy condicionadas por las opiniones sobre el Derecho, la justicia y la moral en otros asuntos. Por ejemplo, sobre los impuestos. Por ejemplo, sobre las legítimas. Nada malo de por sí esta diversidad de opiniones, simplemente hay que tenerla en cuenta y mejor dar a conocer la opinión propia para propiciar un debate racional.

El caso es que las opiniones sobre testamentos mancomunados, pactos sucesorios, fiducias sucesorias y legítimas van cambiando en toda España. En el mismo prólogo de Rodrigo Bercovitz a que antes me refería advierte el presidente de la APDC y promotor de la propuesta de Código civil que, “a pesar del propósito conservador que inspira la propuesta en todas sus partes” es en el Derecho de sucesiones donde se aprecian “cambios de mayor calado”, para los que se han tenido en cuenta “las soluciones ofrecidas por los Derechos civiles forales o especiales”. En particular, se han introducido los pactos sucesorios y el testamento mancomunado, en la sucesión legal se ha antepuesto al viudo respecto de los ascendientes y “por lo que a las legítimas se refiere, opta por una ampliación de la libertad de disposición del causante. Lo que implica una reducción cuantitativa de las legítimas, cuya extensión varía además en función de que exista un único o varios legitimarios”.

Cambios como los propuestos por la APDC muestran de nuevo que es el camino de la libertad civil el que conduce más fácilmente al acercamiento

to y acaso a la unificación. Y de nuevo nos ilustran de la importancia men-
guante de la vecindad de causante (al fallecer o al tiempo de disponer de
sus bienes) cuando en cada vez más casos las consecuencias pueden ser
(casi) las mismas sea cual sea el Derecho aplicable. Todas las piezas del table-
ro cambiarían si modificáramos los puntos de conexión, por ejemplo, lla-
mando en primer término a la residencia habitual del difunto, como con
muchos matices hace el Reglamento europeo para las sucesiones interna-
cionales. Por cierto, una hipotética extensión del Reglamento a los conflic-
tos internos no llevaría a prescindir de la vecindad civil, como no ha pres-
cindido el Reglamento de la nacionalidad actual o pretérita del causante; a
la vez que daría entrada a amplias posibilidades de elección de ley, lo que
me parece muy deseable y acorde con el principio de “libertad civil”.

Hay otros ámbitos del Derecho civil, aparte de regímenes matrimonia-
les y Derecho de sucesiones, en que puede ser relevante la vecindad, pero
me parece que tienen importancia muy inferior. Las reglas sobre filiación,
patria potestad y protección de menores, que antes dependían de la ley
personal, nos remiten hoy a la residencia habitual del hijo o del menor,
cuando no a Convenios internacionales (por la remisión del art. 16 Cc. a
las “normas contenidas en el capítulo IV”). Lo mismo las de “protección
de mayores”. Seguiremos hablando de usufructos viduales y en los libros
(raro será en la práctica) surgirá alguna vez la capacidad de obrar del ara-
gonés mayor de catorce años, o casado, o la vecindad de alguno de los suje-
tos interesados en la saca foral. Quizás haya más supuestos.

XII. ¿ESPAÑOLES “DIFERENTES”?

Régimen económico matrimonial, sucesiones, otros asuntos de
Derecho civil, pueden ser importantes en la vida privada de los españo-
les. Las reglas de unos y otros son distintas, pero no extrañas o incompati-
bles con los valores y las creencias de otros españoles. ¿Hay algún

inconveniente en que los españoles que viven en cierto lugar sigan otras normas españolas, distintas de las que siguen los que allí llevan más tiempo? Las diferencias en estos asuntos de derecho civil nunca son tan relevantes como para que resulte de algún modo poco deseable que en una parte de España unos españoles, por su vecindad civil, sigan en estos asuntos un Derecho español distinto del que siguen generalmente los del lugar. Hablar de integración de los diferentes es delicado. Puede ser un problema cuando se trata de extranjeros, sobre todo si su religión y sus costumbres son distintas de las nuestras y acaso contrarias a principios de convivencia que nosotros consideramos básicos. ¿Problema, la integración de españoles en España, en cualquier parte de España? Aun sin contestar a esta pregunta, cuya respuesta para mí es obvia, ¿podría el problema consistir en que su régimen matrimonial o su testamento es algo distinto al de los que habitan allí desde hace más tiempo?

He oído comentar a menudo a mis amigos vascos que, muchas veces, basta con cruzar una calle para cambiar de Derecho civil. Doy por supuesto que no hay problemas de convivencia entre los habitantes de uno y otro lado de la calle y que, si los hay, no será porque sus regímenes matrimoniales puedan ser distintos o porque sus herencias se rijan por otras reglas. ¿Hay algún inconveniente en que quien se traslada a vivir a la otra acera se siga rigiendo en estas materias por el Derecho que tenía? ¿Hay algún inconveniente en que quien establece allí su domicilio procedente de cualquier parte de España siga rigiéndose por su Derecho civil?

La regla según la cual la vecindad civil se pierde automáticamente por residencia continuada de diez años en territorio de distinto Derecho civil nació para propiciar el aumento de ciudadanos sujetos al Código civil en detrimento de los Derechos forales. Es anómala, porque supone la pérdida de una condición personal que, sin ser sanción, tampoco está producida por una declaración de voluntad del sujeto. No se pierde por llevar tiempo residiendo fuera del territorio de procedencia, puesto que

acompañará al español que vive en el extranjero toda su vida, lo mismo que a sus descendientes, mientras sigan siendo españoles. Se pierde porque se adquiere otra vecindad.

La fácil adquisición de la vecindad civil del lugar de residencia tiene buen sentido, como oportunidad para que un español pueda gozar de un Derecho civil distinto del suyo anterior: los Derechos forales no son privilegios que se adquieran por nacimiento, reservados solo para los descendientes de quienes ya los gozan. Es bueno que las instituciones de cualquiera de los Derechos civiles coexistentes estén al alcance de cualquier español que tenga alguna relación con cualquiera de ellos. Pero mejor no como imposición, contra su voluntad o, simplemente, sorprendiendo su ignorancia. La regla de los diez años es defendible si se interpreta que su fundamento es la voluntad del sujeto, que no hay, propiamente, imposición. Pero entonces será voluntad presunta, lo que nos lleva a terrenos muy resbaladizos. Puede argüirse que la voluntad está implícita en el establecimiento de la residencia; que, en cualquier caso, si no quería tenía la posibilidad de manifestarse en contrario. Débiles argumentos si se comparte la creencia, como cuestión de hecho, de que los ciudadanos en tal situación, generalmente, ignoran las normas sobre vecindad civil y, generalmente, se sorprenderían si les dijeran que cambian de vecindad civil, y de Derecho, por el mero transcurso del tiempo. Si esta es la situación de hecho —perfectamente comprobable o falsable si se quisiera—, lo razonable sería establecer una norma acorde con lo que presumiblemente creen los interesados, es decir, que la vecindad que se tenía no se pierde tan fácilmente.

A menos que haya razones prudenciales para una regulación de efectos sorprendivos. Podría haberlas. No de justicia, en mi opinión (ni en un sentido ni en otro), una vez bien establecido el igual valor de todos los Derechos civiles coexistentes en España y la reciprocidad de las reglas de Derecho interregional. Acaso de seguridad jurídica, pero no son tampo-

co muy claros: la inseguridad –como imprevisibilidad de las consecuencias legales– se da por el mero hecho del traslado de la residencia y el transcurso del tiempo; la regla de adquisición automática no impide que los casados mantengan su régimen económico matrimonial ni que queden atrás testamentos o pactos sucesorios que pueden ser válido y eficaces mucho tiempo después. Por sí, no produce mayor seguridad jurídica la regla que impone la adquisición por el paso del tiempo que la que la deja a la voluntad declarada del interesado.

En cualquier caso, lo que creo que debemos excluir como buenas razones para imponer la adquisición de una vecindad civil son las apreciaciones sobre la necesidad de “integrar” obligatoriamente a otros españoles “diferentes”.

XIII. VOLUNTARIEDAD Y SEGURIDAD JURÍDICA. DECLARACIONES ANTE NOTARIO

Voluntariedad y seguridad jurídica parecen ser los dos criterios más importantes a tener en cuenta. Ambos podrían quedar bastante mejor satisfechos con algunos ajustes técnicos, tanto si se cambia como si se mantiene la regla de los diez años. Se trata de establecer cauces que hagan fácil declarar oportunamente la propia voluntad y dejar constancia de tal voluntad en el registro civil. El Decreto de Durán y Bas fijaba como única posibilidad la declaración “ante el Juez municipal del pueblo de su residencia, el cual procederá a levantar la correspondiente acta en forma de inscripción, que extenderá en el libro del Registro civil llamado de Ciudadanía, y que en adelante se denominará de *Ciudadanía y vecindad civil*.” La competencia del registro la había establecido el Código civil en 1889 (nada decía en 1888), al añadir en su art. 15 que “una y otra manifestación habrán de hacerse ante el juez municipal, para la correspondiente inscripción en el Registro civil” (vid también art. 326 Cc. en su revisión de 1889). Desde entonces ley y re-

glamento registral han cambiado de muchas maneras. También el Código civil, que desde 1974 dice tan solo (art. 14.3. 2º) que “ambas declaraciones *se harán constar* en el Registro civil...”, lo que ha permitido sostener doctrinalmente que es posible la declaración de voluntad de adquirir o no adquirir por comparecencia ante notario. Como es sabido, la Dirección General de los Registros ha negado siempre este cauce. La Ley del Registro civil de 2011, aún no en vigor, parece mantener y aun endurecer esta línea (arts. 68 y 92), si bien la entrada del notario como funcionario autorizante del acta previa a la celebración del matrimonio (art. 58) abre algunas grietas.

Los notarios conocen mucho mejor que yo los problemas y dificultades de las actas de notoriedad para hacer constar en el Registro civil el régimen económico matrimonial legal; las sucesivas prórrogas de la *vacatio* de la Ley del Registro civil de 2011 y la incertidumbre sobre su futuro nos ofrece un panorama de confusión, pero también de oportunidad. En el terreno en que se mueven estas reflexiones, que no es el de la interpretación práctica de leyes y reglamentos vigentes, sino el de política legislativa, mi propuesta sería dar entrada en la legislación española con fuerza y claridad a la competencia del notario para la autorización de actas de declaración de adquirir o no adquirir una vecindad civil por residencia, que naturalmente habrían de hacerse constar en el Registro civil. Normalmente, es al entrar en contacto con los notarios, en razón de los actos que el particular quiere realizar (venta de inmuebles, capitulaciones, testamentos), cuando este cae en la cuenta de la trascendencia de la vecindad civil y puede recibir la información y asesoramiento necesarios para obrar en consecuencia. Aclaro que lo que propongo no es que las manifestaciones incidentales sobre su vecindad civil que hacen los comparecientes en ciertas escrituras tengan más trascendencia que la que hoy tienen, sino que los notarios (además de los encargados del Registro civil) tramiten los expedientes de las declaraciones del art. 14-5- 2ª Cc., que habrían de concluir con su inscripción en el Registro. Es evidente que con ello se facilitarían la emisión de tales declaraciones y los interesados tendrían más información

sobre sus opciones y las consecuencias de las mismas. La voluntad real de los ciudadanos quedaría mejor respetada, reconocida y servida dándoles así facilidades para manifestarla, mientras que las reglas y prácticas administrativas actuales más parecen dirigidas a desincentivar las decisiones de los interesados para conducirlos a una imposición automática.

La libertad que desde 1889 se reconoce a los españoles para que opten por uno u otro de los Derechos civiles coexistentes, en los supuestos del actual art. 14-5-2º, creo que hoy debería operar en el Derecho español con mayor amplitud. Las diversas opciones introducidas en 1974 y 1990 van en el mismo sentido de la autonomía conflictual. Si en el siglo XIX el Estado (o los juristas) podían suponer que los Derechos forales eran una concesión temporal (“se conservarán por ahora”) que convenía reducir e ignorar en lo posible, en beneficio de un “Derecho común” considerado superior, al menos desde la Constitución de 1978 las relaciones entre los Derechos civiles autonómicos y el Derecho estatal han cambiado completamente y se rigen por la propia Constitución y los Estatutos. Los conjuntos normativos civiles que la Constitución denomina “Derecho civil foral o especial” están en pie de igualdad entre sí y con el Derecho civil estatal que no es competencia exclusiva del Estado. Tal igualdad o paridad de todos los Derechos civiles españoles (sin que ninguno de ellos pueda considerarse más representativo de una concepción “española” del Derecho, cuyas normas hubieran de tener un *plus* de imperatividad) debería llevar a mayores posibilidades de disposición sobre la propia cualidad de la “vecindad civil” y a un más libre acceso a las instituciones de cada uno de los Derechos civiles (pactos sucesorios, testamentos mancomunados...) por quienes tienen cierto contacto vital con ellas. “Profesiones iuris” y otros formas de autonomía conflictual podrían tener amplio campo de acción, mayor que el posible en el Derecho internacional privado, pues en el interregional no se presentan los obstáculos y limitaciones supuestos por el orden público y la pluralidad de jurisdicciones.

XIV. POR UNA LEY DE DERECHO INTERREGIONAL CIVIL

Cada día es más visible la necesidad de una reformulación legal del Derecho interregional o interterritorial español. Ya en 1946 se consideraba urgente la aprobación de una ley de derecho interregional (que incluyera la vecindad civil). Entonces, porque se preveía y proyectaba un inmediato cambio en la forma y sustancia de los Derechos forales y su relación con el Código civil. Ahora, porque este cambio, ya consolidado en 1974, tiene fundamento y garantía constitucionales, a la vez que las situaciones de interregionalidad son mucho más frecuentes, por la multiplicación de relaciones entre particulares, por la mayor densidad de los derechos civiles autonómicos e incluso por la mayor complejidad introducida en los puntos de conexión, una vez que ni la mujer sigue la vecindad del marido ni los hijos la del padre.

Además (y esto por sí solo sería razón suficiente para una nueva regulación legal), las reglas actuales, es decir, aquellas del Derecho internacional privado español a las que remite el artículo 16 Cc. (literalmente, las “contenidas en el capítulo IV”, es decir, los artículos 8 a 12 del Código, aunque cabe interpretar ampliamente esta remisión), ya han dejado de ser las normas aplicables al tráfico internacional, regido hoy por el Derecho convencional y los reglamentos europeos. Normas, estas del Código, residuales y anticuadas, de las que no es de esperar que el legislador español se ocupe. Lo que habría de hacer, por tanto, es regular directa y sistemáticamente el Derecho interregional, de acuerdo con sus características propias. En mi opinión, la ley abarcaría solo el Derecho conflictual privado o, más precisamente, civil. Las cuestiones de competencias legislativas en materia civil, supletoriedad del Derecho estatal o conflictos de Derecho público son previas o colaterales y la ley que propongo no trataría de modificar la situación actual.

Convendría partir de las siguientes premisas:

1) Competencia estatal exclusiva para la regulación de los conflictos de leyes (art. 149-1-8ª CE). El TC ha tenido ocasión de pronunciarse sobre esta competencia exclusiva en sus Ss. 156/1993, de 6 de mayo y 226/1993, de 8 de julio, que afirman la “uniformidad de régimen en materia de Derecho interregional privado que la Constitución inequívocamente dispuso”.

2) Pluralidad de legisladores autonómicos. Las normas de los “Derechos civiles forales o especiales” (sean leyes, costumbres o principios) valen hoy como normas autonómicas, con la misma fuerza de obligar que las leyes del Estado.

3) Limitación de la competencia autonómica en razón de la materia. El principio de competencia implica un juicio de validez de las normas autonómicas, lógicamente previo a la solución de los conflictos de leyes internos.

4) Sujeción de todas las normas autonómicas a los principios constitucionales, lo que lleva consigo otro juicio lógicamente previo a la solución del conflicto de leyes. Además, excluye la excepción de orden público en los conflictos internos.

5) Unidad del poder judicial. Todos los jueces y tribunales forman parte de una organización judicial única y están sujetos a las mismas leyes orgánicas y procesales. Una consecuencia de esta unidad del poder judicial es que los fallos pronunciados por cualquiera de sus órganos tendrán eficacia en todo el territorio español, lo que excluye cualquier problema sobre conflicto de jurisdicciones y sobre el reconocimiento o ejecución de sentencias pronunciadas en el territorio de otra Comunidad Autónoma.

A diferencia, por tanto, de lo que ocurre en el Derecho internacional privado, hay en el conflicto de leyes civiles españolas pluralidad, cierta-

mente, de legisladores y de legislaciones de Derecho civil, pero relacionadas estas entre sí en un sistema vertebrado por la Constitución y los Estatutos de Autonomía. Hay, específicamente, unidad de normas de conflicto, siempre de procedencia estatal, establecidas “desde arriba” y no concurrentemente por los diversos legisladores civiles autonómicos. Hay, además, unidad de jurisdicción.

Al proceder la norma de conflicto de un poder legislativo único, situado por encima de los ordenamientos que entran en colisión, el Derecho sustantivo que resulte aplicable será necesariamente el mismo cualquiera que sea el punto del territorio nacional en que el caso se presente al Juez; Juez, por otra parte, que lo es siempre del Estado español –y no de la Comunidad Autónoma con cuyo territorio coincida parcialmente el partido judicial–, y que aplicará el ordenamiento civil correspondiente, no como extranjero, sino como uno de los españoles. No son pensables conflictos de jurisdicción ni problemas de reconocimiento de sentencias. Por otra parte, las normas autonómicas forman parte todas del mismo Ordenamiento español y están sujetas a los mismos principios constitucionales.

XV. IGUAL VALOR DE LOS DERECHOS CIVILES ESPAÑOLES

Hay un rasgo que quiero subrayar, porque es el fundamento de mi sugerencia de ampliar el ámbito de la autonomía conflictual, que considero fundamental en una nueva ley: la paridad e igual valor de los Derechos civiles españoles coexistentes. Ninguno de ellos es expresión mejor o superior de una moralidad o una calidad política que lo haga preferible. No hay normas materiales imperativas en el sistema conflictual. Todas las regulaciones o instituciones a las que podría acceder un ciudadano español son acordes con los valores, los principios, las creencias, de los españoles. Incluida la libertad de disponer para después de la muerte en cualquiera de las versiones vigentes.

Pienso que el Derecho civil es más derecho de los ciudadanos que lo practican que mandato de la autoridad; antes conjunto de oportunidades de acción ofrecidas a los particulares para que construyan su propia vida que imposición del poder; libertad civil encauzada mejor que muros o prohibiciones. Por supuesto que hay en el Derecho civil normas imperativas, límites, prohibiciones, imposiciones. Para lo que estoy argumentando, da lo mismo si son o deben ser estos límites anchos o estrechos, si las prohibiciones han de ser muchas o pocas y cuáles: lo decisivo es que las limitaciones y prohibiciones propias de cada uno de los Derechos civiles coexistentes son igualmente correctas. Igual virtud en el ciudadano e igual satisfacción para el Estado hay cuando los actos de aquel están sujetos a uno u otro de los Derechos civiles españoles. No veo cómo podría argumentarse que solo son correctos cuando los realizan los nacidos en ciertos territorios, pero no si otros españoles los escogen voluntariamente.

En el siglo XIX, imponer unos Derechos a parte de la población y excluir a otros podría ser coherente con una concepción de los Derechos forales como residuos históricos, acaso privilegios, que el Estado tolera temporalmente, pensando siempre en su abolición, porque no le queda más remedio: esto es lo que expresaba originariamente el art. 14, también el 1317 Cc. Pero cualquier variante de esta argumentación sería incompatible con la Constitución de 1978, que garantiza la pluralidad de Derechos civiles en España en posición de paridad e igual valor.

Naturalmente, una ley de Derecho interregional habría de tener en consideración también razones prudenciales, de continuidad histórica, de aceptación por los destinatarios y otras varias. La autonomía conflictual podría limitarse a los ordenamientos con los que el sujeto ha tenido alguna vinculación, bien por haber gozado antes de cierta vecindad civil, bien por ser el Derecho que rige su régimen matrimonial (lo que es posible sin haber tenido nunca la correspondiente vecindad) o por otras razones. Sería vana pretensión por mi parte tratar de señalar ni siquiera las líneas maestras

de una futura ley de Derecho interregional, que no es posible llevar a buen puerto sin el previo esfuerzo inteligente y conjuntado de expertos civilistas e internacionalprivatistas, no sólo del ámbito académico. También sería muy deseable en algún momento la participación en el proceso legislativo de las Comunidades autónomas con Derecho civil propio, aunque hubiera que inventar los cauces. Nada de esto es fácil, pero es necesario.

XVI. BIBLIOGRAFÍA

ÁLVAREZ GONZÁLEZ, Santiago *Estudios de Derecho Interregional*. Santiago de Compostela, 2007.

ÁLVAREZ RUBIO, Juan José, “La necesaria reforma del sistema español de derecho interregional”. *Cursos de Derecho Internacional Vitoria-Gasteiz*, 1997.

ÁLVAREZ RUBIO, Juan José, “Derecho interregional, conflictos internos y Derecho comunitario privado”, *Nuevas fronteras del Derecho de la Unión Europea. Liber amicorum José Luis Iglesias Buhigues*. Valencia 2012, pp. 41-56.

ÁLVAREZ RUBIO, Juan José, “Una renovada dimensión de los conflictos internos: la Ley 5/2015, de Derecho civil vasco y la interacción entre bloques normativos”, *Revista española de derecho internacional*, vol. 68, n° 2, 2016, págs. 23-49.

BORRÁS RODRÍGUEZ, Alegría, “Quin hauria de ser el papel del veïtnage civil en el Dret interregional del futur”, *Revista Jurídica de Catalunya*, n° 4, 2010, p. 69.

BORRÁS RODRÍGUEZ, Alegría, “El derecho interregional: realidades y perspectivas”, en *La codificación del derecho civil de Cataluña: estudios con ocasión del cincuentenario de la compilación*, coord. por Carles Enric Florensa i Tomàs Josep María Fontanellas i Morell, 2011, págs. 553-574.

CALATAYUD SIERRA, Adolfo, “Conflictos interregionales entre los Derechos sucesorios españoles”, *Revista de derecho civil aragonés*, 1999, págs. 169-198.

CALATAYUD SIERRA, Adolfo, “Derecho interregional, Código Civil y Reglamento Europeo de Sucesiones”, *Revista jurídica del notariado*, n° 86-87, 2013, págs. 479-508.

CALATAYUD SIERRA, Adolfo, “Conflictos de leyes y efectos del matrimonio”, *Instituciones de derecho privado*, coord. por Víctor Manuel Garrido de Palma, Vol. 1, Tomo 1, 2015 (Personas), págs. 951-990.

FONT I SEGURA, Albert, “La sucesión hereditaria en Derecho interregional”, *Anuario de derecho civil*, vol. 53, n° 1, 2000, págs. 23-82.

FONT I SEGURA, Albert, *Actualización y desarrollo del sistema de derecho interregional*, Universidade de Santiago de Compostela, Servizo de Publicacións e Intercambio Científico, 2007.

FONT I SEGURA, Albert, coord., *La aplicación del derecho civil catalán en el marco plurilegislativo español y europeo*, Barcelona: Atelier, 2011; con trabajos de María Elena Zabalo Escudero, María Esperança Ginebra Molins, Rafael Arenas García, Santiago Álvarez González, Luis Garau Juaneda, Joaquim Joan Forner i Delaygua, Albert Font i Segura y Beatriz Añoveros Terradas.

FONTANELLAS MORELL, Josep M., *La “professio iuris” sucesoria*, Madrid, 2010.

FONTANELLAS MORELL, Josep M., “La *professio iuris* sucesoria a las puertas de una reglamentación comunitaria”. *Dereito: revista xurídica da Universidade de Santiago de Compostela* [en línea]. 2 mayo 2012, vol. 20, no. 2 [consultado: 1 diciembre 2017]. Disponible en: <http://www.usc.es/revistas/index.php/dereito/article/view/131/60> ISSN 2174-0690.

IRIARTE ÁNGEL, José Luis, “Conflictos de leyes internos. Notas fundamentales de la situación actual”, *Jado: Boletín de la Academia Vasca de Derecho* año 7, n° 18, 2009, págs. 53-94.

IRIARTE ÁNGEL, José Luis, “Conflictos internacionales e interregionales de leyes en relación con el Derecho civil foral de Navarra: cuestiones sucesorias”, *Revista crítica de derecho inmobiliario*, año n° 93, n° 761, 2017, págs. 1501-1527.

PÉREZ MILLA, Javier, *Conflictos internos de leyes españolas, en la frontera*, Fundación Giménez Abad, Zaragoza, 2010

ZABALO ESCUDERO, María Elena, “Derecho interregional de sucesiones en España: conflictos y oportunidades”, *Revista valenciana d’estudis autonòmics*, n°

54, 2, 2010 (Número dedicado a: “Los derechos civiles en España y en Europa”), págs. 220-241.

ZABALO ESCUDERO, María Elena, *Vecindad civil, conflicto móvil y Derecho civil aragonés*, Discurso de ingreso en la Academia aragonesa de jurisprudencia y legislación pronunciado el día 15 de junio de 2005. Academia aragonesa de jurisprudencia y legislación, Zaragoza, 2005.

ZABALO ESCUDERO, María Elena, “Autonomía de la voluntad, vecindad civil y normas para resolver los conflictos de leyes internos”, *Autonomía de la voluntad en el Derecho Privado. Estudios en conmemoración del 150 Aniversario de la Ley del Notariado*. Tomo V. Derecho internacional privado e interregional. Consejo General del Notariado. 2012, pp. 407 a 419.