

**ACTAS  
DE LOS TRIGÉSIMOS PRIMEROS ENCUENTROS  
DEL FORO DE DERECHO  
ARAGONÉS**

## TRIGÉSIMOS PRIMEROS ENCUENTROS DEL FORO DE DERECHO ARAGONÉS

### ORGANIZADO POR:

- El Justicia de Aragón
- Tribunal Superior de Justicia de Aragón
- Fiscalía de la C.A. de Aragón
- Cámara de Cuentas de Aragón
- Academia Aragonesa de Jurisprudencia y Legislación
- Facultad de Derecho de la Universidad de Zaragoza
- Fundación Universidad San Jorge
- Real e Ilustre Colegio de Abogados de Zaragoza
- Ilustre Colegio de Abogados de Huesca
- Ilustre Colegio de Abogados de Teruel
- Ilustre Colegio Notarial de Aragón
- Ilustre Colegio de Registradores de la Propiedad y Mercantiles de España (Decanato Autonómico de Aragón)
- Ilustre Colegio de Procuradores de Zaragoza

### COMISIÓN DE COORDINACIÓN:

- D. Ángel Dolado Pérez (Justicia de Aragón)
- D. Manuel Bellido Aspás (Presidente del TSJA)
- D<sup>a</sup>. María Asunción Losada Sabater (Fiscal Superior de Aragón)
- D. Alfonso Peña Ochoa (Presidente de la Cámara de Cuentas de Aragón)
- D. Javier Hernández García (Lugarteniente del Justicia)
- D. José Luis Merino Hernández (Presidente de la Academia Aragonesa de Jurisprudencia y Legislación)
- D. Alfonso Casas Ologaray (Decano Colegio de Abogados de Teruel)
- D. Pablo Luis Marín Nebra (Decano Colegio de Procuradores de Zaragoza)
- D. José Antonio Serrano García (Catedrático de Derecho Civil de la Universidad de Zaragoza)
- D. Rafael Bernad Mainar (Director del Grado de Derecho. Universidad San Jorge)
- D<sup>a</sup> Ana Payrós Falcó (Notaria del Colegio Notarial de Aragón)
- D. Saúl Gazo Ortiz de Urbina (Letrado. Colegio de de Abogados de Huesca)
- D. Luis Montes Bel (Letrado. Colegio de Abogados de Zaragoza)
- D. Miguel Temprado Aguado (Registrador de la Propiedad)

### SECRETARÍA TÉCNICA:

- D.<sup>a</sup> M.<sup>a</sup> Jesús Lite Martín (Secretaria General del Justicia de Aragón)
- D. Javier Oliván del Cacho (Asesor del Justicia de Aragón)

Edita: EL JUSTICIA DE ARAGÓN

© De la edición El Justicia de Aragón

© De cada una de las partes de los respectivos autores

ISBN: 978-84-92-606-55-9

Depósito Legal.: Z-1572-2023

Imprime: Gambón, S. A. Virgen del Buen Acuerdo, 48.

(Pol. Alcalde Caballero) 50014 ZARAGOZA

# ÍNDICE

## **SESIÓN I. Vecindad civil: presente y perspectivas de futuro**

### **Ponente:**

*D. Jesús Delgado Echeverría* ..... 7

### **Coponentes:**

*D. Adolfo Calatayud Sierra* ..... 19

*D. Luis Montes* ..... 35

## **SESIÓN II. Aplicación del derecho civil aragonés a extranjeros**

### **Ponente:**

*D<sup>o</sup> Pilar Diago Diago* ..... 43

### **Coponentes:**

*D<sup>o</sup> Isabel Guillén Broto* ..... 63

*D. Miguel Angel Loriente Rojo* ..... 85

## **SESIÓN III. La representación política en aragón: reforma estatutaria sobre distribución de escaños entre las provincias aragonesas y otros problemas electorales**

### **Coponentes:**

*D. Enrique Cebrián Zazurca* ..... 113

*D<sup>a</sup>. Carmen Rubio de Val* ..... 121

*D. Luis Carlos Martín Osante* ..... 141



**Sesión I**

**VECINDAD CIVIL: PRESENTE Y  
PERSPECTIVAS DE FUTURO**

**Ponente:**

*D. Jesús Delgado Echeverría*  
PÁG. 7

**Coponentes:**

*D. Adolfo Calatayud Sierra*  
PÁG. 19

*D. Luis Montes*  
PÁG. 35



## VECINDAD CIVIL: PRESENTE Y PERSPECTIVAS DE FUTURO

JESÚS DELGADO ECHEVERRÍA

Catedrático de Derecho civil, jubilado

Profesor honorario de la Universidad de Zaragoza

*El senador Antonio Royo Villanova, en 1918. Estadísticas sobre vecindad civil*

Sesión en el Senado, el miércoles 22 de mayo de 1918<sup>1</sup>. Están presentes el Presidente del Gobierno, D. Antonio Maura, y el Ministro de Gracia y Justicia conde de Romanones. Preside don Alejandro Groizard, quien concede la palabra al Sr. González de Echávarri, que ha anunciado una interpelación al Ministro de Gracia y Justicia. González de Echávarri representa en la Cámara Alta a Álava por el partido integrista, y toda su vida continuará militando en un tradicionalismo cerril. Es también catedrático de Derecho Mercantil de la facultad de Valladolid, de la que será rector en 1936 por Decreto del Gobierno de Burgos<sup>2</sup>.

La interpelación, sustancialmente, sirve para reclamar al Gobierno la tramitación de los proyectos de Apéndice al Código Civil ya presentados desde las regiones forales: a pesar de disponerlo la Ley de Bases de 1889, no se ha aprobado ninguno de los Apéndices previstos.

En este debate en la Cámara Alta sobre los Derechos forales surge inevitablemente el tema de la vecindad civil. En este caso, lo suscita otro senador, el aragonés Antonio Royo Villanova, del Partido Liberal, en su momento mano

---

1. *Diario de las Sesiones del Senado*, 1918, núm. 43, pp. 505 ss.

2. PETIT, C., «González de Echávarri y Vivanco, José María». *Diccionario de Catedráticos españoles de Derecho (1847-1984)*. <https://humanidadesdigitales.uc3m.es/s/catedraticos/item/14855>; JESÚS DELGADO ECHEVERRÍA, «González de Echávarri y Vivanco, José María», en Juan Madariaga Orbea (Dir.), *Notitia Vasconiae. Diccionario de historiadores, juristas y pensadores políticos de Vasconia*, T. III, 1876-1936, Fundación Iura Vasconiae, Marcial Pons, Madrid, Barcelona, Buenos Aires, Sao Paulo, pp. 451-453.

derecha de Santiago Alba y ya decididamente anticatalanista. Era también catedrático (de Derecho administrativo) en la misma Facultad de Derecho de Valladolid<sup>3</sup>, y hace notar, para predisponer al auditorio a escucharle sin prejuicios, que «[...] por mis circunstancias especiales, de ser aragonés de origen y de vecindad civil, toda vez que la conservo, y habiendo vivido muchos años en Castilla, donde tengo mis mayores afectos, creo que en mi estado de espíritu no puede haber aquella prevención contra el centralismo que en ciertas regiones del Derecho foral existe, ni tampoco aquella prevención contra el fuerismo de los que viven empapados en el Derecho común».

En aquella coyuntura, la cuestión de los Derechos forales era especialmente polémica. Las conclusiones de una Asamblea de organización jurídica que había tenido lugar en abril de ese año en Barcelona<sup>4</sup>, así como las del Primer Congreso de la Abogacía española celebrado en San Sebastián en 1917<sup>5</sup>, coincidían en reivindicar la aprobación de los apéndices. Los catalanes iban más lejos: la legislación sobre Derecho catalán debía elaborarse en Cataluña, y su Mancomunidad de Diputaciones ya estaba preparando un proyecto de Estatuto de Autonomía.

Royo Villanova apoya totalmente la aprobación de los apéndices y habla muy en particular del correspondiente al Derecho aragonés, que desde 1904 está a disposición del gobierno y de la Comisión de codificación, sin que nadie haya iniciado ningún procedimiento para aprobarlo.

Como he dicho, interviene en el debate el presidente del Consejo de Ministros, don Antonio Maura, que era, a la vez, presidente de la Comisión de codificación. Maura niega toda demora o desidia en la aprobación de los apéndices, puesto que, en su opinión, solo cuando estén presentados todos los proyectos que faltan (en particular, el catalán) se podría proceder a elaborar una ley que contenga todos ellos. En realidad, Maura, presidente de la Comisión de Códigos y de la permanente de la misma desde 1914, había organizado los trabajos de esta en los últimos años evitando entrar en la consideración de los proyectos de apéndices, a pesar de las peticiones de algunos de los vocales de la misma (como Sánchez Román, en 1914, al constituirse la comisión permanente y organizar los trabajos).

---

3. HERNANDO SERRA, M. P., «Royo Villanova, Antonio», *Diccionario de Catedráticos españoles de Derecho (1847-1984)*. <https://humanidadesdigitales.uc3m.es/s/catedraticos/item/16155>.

4. La habilidad parlamentaria de los senadores catalanes consiguió que las conclusiones de aquella Asamblea se publicaran como apéndice en el Diario de las Sesiones del Senado correspondiente a la siguiente sesión del jueves 23 de abril, a petición del senador D. Leoncio Soler y March (a la que se suma el también senador Junyent): Diario de las Sesiones del Senado, 1918, núm. 44, pp. 525 ss., en cuyo Sumario se lee lo siguiente: «El Sr. Soler y March ruega al Gobierno que estudie e incorpore a la obra legislativa de la Nación las conclusiones de la Asamblea de organización jurídica, de Barcelona, y se adhiere a los deseos del Sr. González de Echávarri, en la sesión de ayer, para que se publiquen los apéndices del código civil». Manifestaciones de los Señores González de Echávarri, Junyent, Ministro de la gobernación y Presidente de la cámara.

5. PÉREZ BUSTAMANTE, Rogelio. *La Abogacía española a través de sus congresos: 1917-2003*, Consejo General de la Abogacía Española, Madrid, 2004, p. 27-34.

Su argumento era que resultaba preferente la reforma del Código Civil, pues la previsión de revisión decenal del mismo tampoco se había cumplido. En realidad, en los años siguientes la Comisión estuvo ocupada con legislación procesal y orgánica de los tribunales.

El senador Antonio Royo introduce en el debate el tema de la vecindad civil de forma natural y casi inevitable, en una consideración de conjunto sobre la pluralidad de los derechos civiles españoles: la vecindad es el eje y el regulador del funcionamiento de todo el mecanismo, el motor principal que mueve las complejas y sutiles palancas del derecho interterritorial en su trabajo de señalar el derecho sustantivo aplicable, uno u otro de los Derechos civil españoles.

El artículo 15 del Código civil –dice en este contexto el senador Royo Villanova-[es] el eje del problema. Yo era estudiante –prosigue- cuando se inició la reforma del Código civil y recuerdo las protestas de todas las regiones forales contra este art. 15; pero este Código aceptó un sistema de transacción, respetando la libertad individual, y dijo: «Yo establezco en el artículo 15 la aplicación del Código a estas y a las otras personas; pero la mera residencia no quita el fuero; de modo que solamente los diez años consentidos sin salvedad ninguna por un foral que resida en Castilla, le hará perder su condición foral y viceversa». Es decir; que son diez años lo que concede el Código civil para conservar o reivindicar su regionalidad, y de ahí que haya dos clases de vecindades, la vecindad civil, distinta de la vecindad administrativa, y que la vecindad administrativa se adquiriera a los dos años y la otra a los diez. Por eso al que antes de los diez años dijera que quería seguir siendo catalán o aragonés, se le conservaba su condición foral.

Estas palabras se pronunciaron hace algo más de cien años, pero tengo la sensación de que son igualmente pertinentes aquí y ahora. En particular, la vecindad civil (y los artículos, hoy, 14 y 15 del Cc.) sigue siendo el eje del sistema; y, al menos para los aragoneses, el juego de los diez o de los dos años para la adquisición y pérdida de la vecindad civil y el papel de la voluntad en ambos casos sigue siendo una cuestión muy actual. Baste recordar la «Proposición de Ley» que las Cortes de Aragón hicieron llegar al Congreso de los Diputados en 2016<sup>6</sup>.

Anoto también que Royo Villanova alterna los términos de «vecindad civil» con los de «regionalidad» y «condición foral». Ninguno de ellos (tampoco el de vecindad civil) estaba consagrado en el Código<sup>7</sup>.

---

6. Con ocasión de esta proposición de ley de las Cortes de Aragón, Jesús DELGADO ECHEVERRÍA, «Vecindad civil y Derecho interregional privado: una reforma necesaria», *JADO, Boletín de la Academia Vasca de Derecho*, año XV, núm. 28, enero-diciembre 2017-2018, pp. 65-103; Julia AMMERMAN, «Cuestiones técnicas (y simbólicas) de la vecindad civil a la luz de la proposición de ley presentada por las Cortes de Aragón», *Dereito. Revista xurídica da Universidade de Santiago de Compostela* 28 (1), DOI: 10.15304/dereito.28.1.5849.

7. Es también de notar el énfasis simbólico identitario con que en este discurso caracteriza la vecindad civil. «Cuando se trata de conservar el propio fuero, la propia naturaleza civil, aquello que nos ha sido transmitido, siquiera por el precepto religioso de honrar padre y madre, cuando un catalán sale de Cataluña, nadie le dice si puede o no seguir siendo catalán».

Pues bien –sigue diciendo el Senador-; yo quise hacer el año 12 una información interesante, para saber cuántos forales de los que viven en Madrid [...], cuántos habitantes con Derecho foral de los que viven en Madrid habían usado del art. 15 del Código civil [...]. Y entonces me dije: «Pues esto donde lo sabrán mejor será en la Dirección de los Registros». Voy al Ministerio de Gracia y Justicia, hablo con un funcionario dignísimo de los oficiales técnicos de la Dirección, y le digo: «Quiero saber, desde que se publicó el Código civil, cuántos han invocado y reclamado su condición foral para evitar caer bajo el yugo del centralismo»; y mi sorpresa primera fue la de que se me contestó: «Sobre esto no hay nada; la Dirección de los Registros no tiene datos sobre esto». «Pero, por lo menos en Madrid- le repliqué-, ¿cómo voy a saber los forales que viven en Madrid y que han querido conservar su condición?» Y me dice: «Pues de esto no tenemos nada».

Siguen algunas otras expresiones con ironías y puyas al catalanismo político. Royo Villanova da a entender que si los catalanes residentes en Madrid no hacen declaración de querer conservar su vecindad civil es prueba de desapego a su propio Derecho, y que las reivindicaciones autonomistas no tienen nada que ver con el Derecho foral.

En un momento dado, el senador saca una nota de su cartera, que probablemente era el único papel escrito en que apoya su intervención. Los datos los había tomado en 1912. Cuenta que entonces recorrió los diez Juzgados municipales de Madrid, «en los que amablemente me mostraron los libros, convencidos, como estaban, de que sólo un interés científico me movía, y pude recopilar los datos que hoy tengo».

Examiné desde el año 1890 hasta 1912 todos los libros de todos los Juzgados y para recopilar estos datos hube de procurármelos yo mismo, porque entonces no había dato oficial ninguno, y yo comprendo que el Gobierno no ha de tener interés en conservar esta legislación, ya que los países forales, que son los que debían en primer término cuidar de ello, no lo hacen.

Va desgranando sus apuntes año por año, hace luego un resumen por distritos, y concluye:

Resumen: 36 catalanes, 14 aragoneses, 12 navarros, un vizcaíno y ningún mallorquín; dos catalanes que renuncian y un aragonés. Supongo que posteriormente no habrá aumentado mucho esa cifra; pero, si acaso, aunque se haya aumentado algo, para mi argumentación basta con este razonamiento.

Argumentación y conclusiones de cuya pertinencia y fuerza podemos dudar. Son estos.

¿No os parece que a veces los que más invocan el amor al Derecho foral y más protestan contra sus agresiones no son precisamente los que más sienten ese amor? ¿No creéis que, puesto que nadie se ha cuidado de recordar a los catalanes que viven aquí, la posibilidad de conservar su posición jurídica, cuando se habla de Derecho foral, se esgrimen ciertos argumentos, más como proyectiles que como razones de peso?

Es decir, en su opinión, puesto que, en una docena de años, solo 36 catalanes residentes en Madrid han acudido al registro civil, se sigue que los catalanes no sienten amor (o no suficiente) por su Derecho foral. Puesto que, en una docena de años, solo 36 catalanes residentes en Madrid han acudido al registro, se sigue que los políticos catalanes utilizan sus quejas sobre el descuido del legislador o las agresiones del Tribunal Supremo a su Derecho civil «más como proyectiles que como razones de peso».

Incidentalmente, podemos advertir que el número de catalanes (36) más que duplica el de aragoneses (14) y navarros (12). También incidentalmente, constatamos que ni siquiera se menciona a los gallegos.

El lector juzgará, en todo caso, sobre la corrección del argumento de nuestro paisano. A mí me parece irrelevante. Sobre todo, si se repara en una premisa implícita que, a veces, parece que los foralistas damos como buena: que solo pueden conservarse, está justificado que se conserven, los Derechos forales, si las personas que los practican dan muestras continuas de conocerlos, amarlos y defenderlos. Como si los habitantes de Soria o de Extremadura tuvieran que conocer y amar, por ejemplo, la distinción entre servidumbres continuas y discontinuas o los requisitos de la resolución de las obligaciones por incumplimiento para que el Código civil estuviera vigente para ellos. O tuvieran, simplemente, que saber cuál es su vecindad civil.

La cuestión de las estadísticas sobre declaraciones de conservar o adquirir vecindad civil no es irrelevante, antes al contrario, son muchos los que han reclamado su publicación, entre otras cosas, para discurrir con conocimiento de la realidad sobre políticas legislativas respecto de la regulación de la vecindad civil (y del derecho interterritorial privado, y de los Derechos civiles españoles). No las hay publicadas, ni es fácil recabar los datos.

Me parece que hay por lo menos desidia y desentendimiento por la Administración del Estado, en materia en que muy difícilmente las Comunidades Autónomas pueden suplir la ausencia de información.

La falta de diligencia estatal viene de lejos. Desde 1889, publicada la segunda edición del Código, empezó a correr el plazo de los diez años para quienes residieran en territorio distinto al del Derecho foral que le correspondiera por su origen. Por ejemplo, para los catalanes o aragoneses que residieran en Madrid. Pues bien, no hubo, durante la mayor parte de este plazo, medio alguno para hacer constar la voluntad de conservación de la calidad de aforado. Hasta el R. D de 12 de junio de 1899, firmado por el ministro Durán y Bas, que subraya la «necesidad de resolver con urgencia», pues se aproxima, dice, la terminación del plazo que se abrió el 17 de agosto de 1889. Es decir, quedan poco más de dos meses. Tampoco se había hecho nada útil para poner en marcha las Comisiones que, de acuerdo con la ley de bases, debían informar sobre los futuros Apéndices.

¿Cuántos vizcaínos aforados, navarros, aragoneses, catalanes... residentes fuera de su tierra acudieron desde 1899 a los registros civiles? No lo sabemos, ni para aquellos

años, ni para ahora mismo, ni para fechas intermedias. A Durán y Bas, Ministro de Gracia y Justicia, le parecía tan importante conocer estos datos 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, comprensivo, 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 se publican 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.

En Aragón, como he dicho, parece que este problema de las declaraciones de conservar y adquirir la vecindad (también la posibilidad de recuperación de la misma) es el que mayormente nos ha ocupado. Pero la regulación de la vecindad y sus consecuencias presentan otros muchos aspectos que, en diversos momentos, han requerido la atención de los juristas.

*También nos preocupan en Aragón otros aspectos de la vecindad civil*

En octubre de 1981 se celebró en Zaragoza un Congreso de Jurisconsultos sobre Derechos territoriales en la Constitución<sup>8</sup>. Se debatieron dos ponencias y se votaron conclusiones por parte de los asistentes. Los inscritos llegaban a 261, de los cuales más de la mitad procedían de fuera de Aragón. La primera ponencia versó sobre el art. 149.1.8ª CE; la segunda, sobre la vecindad civil, eje del sistema de relaciones entre los Derechos civiles territoriales que la Constitución configuraba en un Estado plurilegislativo. El ponente de esta segunda, José Luis Merino Hernández –que fue también el impulsor del Congreso desde la Diputación provincial de Zaragoza y su Institución Fernando el Católico–, comenzaba poniendo de manifiesto la deficiencia normativa de los artículos 14 y 15 Cc., con algunas previsiones difícilmente

---

8. Juan ÁLVAREZ-SALA WALTHER, «Congreso de jurisconsultos sobre los derechos civiles territoriales en la Constitución», *Anuario de Derecho Civil*, Vol. 35, N° 2, 1982, págs. 375-401. Las Actas del Congreso, cuya publicación se anunció, no se imprimieron nunca; pero las pruebas de imprenta que conservaba la Institución Fernando el Católico pueden verse digitalizadas en la *Biblioteca Virtual de Derecho Aragonés*.

compatibles con la Constitución, y señalaba y valoraba diversas propuestas de reforma. Los problemas se planteaban con la vecindad civil de la mujer casada (que ésta siguiera la condición del marido resultaba contrario al principio constitucional de igualdad) y con la de los hijos, que según el Código (en su redacción de 1974) seguían la condición de su padre y, solo en su defecto, la de la madre. Como se sabe, estas cuestiones no quedaron aclaradas en el Código hasta la reforma de 1990; cuestiones y reforma que en este Foro se expusieron en su primera reunión de 1991, por el ponente, el magistrado entonces del Tribunal Supremo Cecilio Serena, que ya había participado activamente en el Congreso celebrado diez años antes. Estas cuestiones se trataron extensamente en el Congreso de Zaragoza en previsión de una reforma legislativa, pero no se dejó tampoco pasar por alto la emergencia, con la Constitución y los Estatutos, del binomio vecindad civil/ condición política de ciudadano de una u otra Comunidad Autónoma. Se debatió sobre la conveniencia de hacer coincidir de alguna manera las cualidades de vecindad administrativa, domicilio, condición política autonómica y sujeto de las normas de derecho civil. Las opiniones eran muy dispares<sup>9</sup>.

Se analizó y discutió también la competencia exclusiva del Estado para la regulación legal de la vecindad civil. Varios Estatutos de Autonomía habían introducido algunas normas particulares, por ejemplo, sobre la vecindad civil de los extranjeros que adquieren nacionalidad española. Podía cuestionarse su constitucionalidad, pero también se recordaba que los Estatutos son leyes orgánicas del Estado.

La ponencia aceptaba la competencia exclusiva del Estado para la regulación de la vecindad civil, si bien añadía que en la preparación de la ley habrían de concurrir también las Comunidades Autónomas con Derecho civil propio. Citaba en el mismo sentido una de las conclusiones de las Primeras Jornadas de Derecho civil catalán celebradas en año anterior en Tossa de Mar<sup>10</sup>: «Es aconsejable la intervención activa de las Comunidades Autónomas en la elaboración de la ley estatal correspondiente». Y se hacía hincapié en que una ley general de conflictos de derecho interregional debía proceder «con criterios de igualdad para todas las Comunidades españolas».

En Zaragoza, a la conclusión sexta, que reconocía la competencia del Estado, seguía una séptima:

Se hace necesaria la promulgación de una ley general, válida para todo el territorio español, en la que, con criterios de igualdad para todas las comunidades

---

9. La Sección Primera de la Comisión General de Codificación elaboró en 1983 un proyecto de reforma referido a todo el Título Preliminar del Cc. (publicado en el «Boletín de Información del Ministerio de Justicia» de 25 de diciembre de 1985), que proponía cambios sustanciales en materia de vecindad civil, señaladamente la aplicación del *ius soli* a los hijos de padres de distinta vecindad. Nunca se tramitó ante las Cámaras. V. PARRA LUCÁN, María Ángeles, «La vecindad civil: en torno a un proyecto de reforma», *Revista Jurídica de Navarra*, n.º 5, 1988, pp. 53 a 80.

10. Parece que no se publicó como tal un Libro de aquellas Jornadas de Tossa, aunque consta que hubo reproducciones ciclostiladas o fotocopiadas de las ponencias. En la ponencia zaragozana se cita sin embargo «Libro de las Jornadas de Tossa 1980 (ed. 1981), p. 121».

españolas, se regule lo concerniente a la vecindad civil. Una ley en cuya elaboración tengan participación todos los territorios con Derecho civil propio<sup>11</sup>.

La previsión de la igualdad o paridad, sin que se produzca ventaja o deterioro en la aplicación de cada uno de los Derechos civiles españoles (incluido, naturalmente, el del Código civil) puede hoy considerarse principio indiscutible. La participación de las Comunidades Autónomas en la elaboración de la ley es cuestión, sin embargo, irresuelta. En el Congreso de Zaragoza se decía únicamente:

Sin embargo, y para evitar los problemas que produciría una regulación aislada de la vecindad civil, consideramos que dicha regulación debe producirse en el marco de una ley general de conflictos de derecho interregional, cuya urgencia ya fue señalada por el Congreso de 1946 y es reiterada aspiración de todos los juristas preocupados por los derechos civiles territoriales o forales.

El añadido sobre derecho interregional fue propuesto en el Congreso por foralistas no aragoneses, y defendido desde el primer momento por el vizcaíno y patriarca del Derecho civil vasco Adrián Celaya (fallecido en 2015). Por supuesto que es totalmente asumible y podemos hacerlo opinión propia los foralistas aragoneses, aunque en aquel Congreso la ponencia prefiriera no abrir el tema del derecho interregional porque era imposible abordarlo en aquellos dos días.

#### *Mejor todos juntos*

La cuestión de una ley de Derecho interregional y, en ella, la regulación de la vecindad civil, tiene muchas otras implicaciones, pero yo quiero señalar aquí la diversidad de puntos de vista y de centros de interés que la vecindad civil suscita en las Comunidades con derecho propio. Diversidad de preocupaciones que lleva a poner el foco en aspectos diversos, en relación con ciertas características de su Derecho o de su sociedad.

Unos son históricamente países de emigración, otros de inmigración. El hecho es muy importante, pero no decisivo por sí mismo. Puede atribuirse a ser Aragón país con muchos aragoneses fuera de su territorio que el art. 9.2 de su Estatuto de Autonomía disponga: «*El Derecho foral de Aragón tendrá eficacia personal y será de aplicación a todos los que ostenten la vecindad civil aragonesa, independientemente del lugar de su residencia, y excepción hecha de aquellas disposiciones a las que legalmente se les atribuya eficacia territorial*»<sup>12</sup>. Y puede pensarse que por la razón contraria en Cataluña prefieren aplicar el Derecho civil catalán a cualquier persona que allí resida. Así dice el art. 111-3 Código civil de Cataluña: «*Territorialidad. 1. El derecho*

---

11. Actas Zaragoza 1981, p. 127

12. La consideración de la vecindad civil como símbolo de «aragonesidad» explica aquel art. 7º de la Ley de las Cortes de Aragón 8/2018, de 28 de junio, de actualización de los derechos históricos de Aragón, cuyo apartado 1. c) fue declarado inconstitucional y nulo por el TC en S. 158/2019. Decía así el texto luego declarado nulo: [A los efectos de la presente ley, gozan de la condición política de

*civil de Cataluña tiene eficacia territorial, sin perjuicio de las excepciones que puedan establecerse en cada materia y de las situaciones que deban regirse por el estatuto personal u otras normas de extraterritorialidad»<sup>13</sup>. Pero en el Estado de las Autonomías juegan también otros principios y conveniencias. Lo esperable y regla es que las leyes de una Comunidad Autónoma se apliquen en su propio territorio. Eficacia territorial de las normas autonómicas que explicita asimismo el art. 9.1 EAA, de modo que la eficacia personal que se predica para el «Derecho foral de Aragón» se presenta como una excepción apoyada predominantemente en razones históricas. Por otra parte, la residencia habitual (junto con la nacionalidad) es punto de conexión cada vez más importante en el Derecho internacional privado español, del que el interregional nació como un calco en pequeño para uso interno. La evolución del Derecho internacional privado, mediante convenios y reglamentos europeos, lleva hoy a casos de aplicación de los Derechos civiles forales a extranjeros con residencia en el territorio de la correspondiente Comunidad Autónoma (que obviamente, mientras sean extranjeros, no tienen ni pueden tener vecindad civil).*

Pero sigamos observando el mapa de España, de esa tercera parte de España (un tercio de las personas, no del territorio) con Derecho civil foral o especial propio<sup>14</sup>.

En las Islas Baleares sus juristas y sus representantes políticos mostraron su preferencia por la eficacia territorial al disponer en el decreto legislativo 79/1990, de 6 de septiembre, de reforma de la Compilación de 1961, que: «*las normas del derecho civil de Baleares tendrán eficacia en el territorio de la Comunidad autónoma y serán de aplicación a quienes residan en él sin necesidad de probar su vecindad civil. Se exceptúan los casos en que, conforme al derecho interregional o internacional privado, deban aplicarse otras normas*». Como es sabido, el TC, en S. 156/1993, de 6 de mayo consideró que tal regulación suponía una extralimitación de la competencia legislativa civil por infracción de la reserva atinente a las «normas sobre conflictos de leyes». Pero la misma existencia de la norma de 1990, declarada inconstitucional, muestra que los baleares pueden legítimamente mantener expectativas distintas a las aragonesas respecto de una eventual modificación de las normas estatales sobre vecindad civil.

Hace decenios, en el País Vasco, quizás porque el Derecho foral era cosa de una minoría de sus habitantes, eran reacios a abrirlo a quienes simplemente llevaran

---

aragoneses] c) *Los ciudadanos españoles con vecindad civil aragonesa, aunque residan fuera de Aragón, siempre que lo soliciten de acuerdo con lo dispuesto en la ley.*

Al concepto y regulación de la «aragonesidad» (vínculo especial con Aragón, requisitos y consecuencias) dedica varios preceptos el «Proyecto de Ley de aragoneses y aragonesas del exterior y sus comunidades» publicado en BOCA N°: 230 (X Legislatura).

13. «Son catalanes todos los que viven y trabajan en Cataluña», decían, cuando los lemas del momento eran «Libertad, amnistía y Estatuto de autonomía».

14. Jesús DELGADO ECHEVERRÍA, «Los Derechos civiles forales (siglos XIX y XX): un tercio de España», *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno*, Vol. 50, N° 1, 2021, págs. 651-704.

unos años, aun muchos años, residiendo allí. Ahora sus preocupaciones son distintas.

La Exposición de Motivos de la Ley 5/2015, de 25 de junio, de Derecho Civil Vasco enfatiza que

[...] la innovación más importante de este título introductorio se encuentra en la regulación de la vecindad civil vasca. Hasta ahora no existía sino la vecindad local que impedía, por ejemplo, acudir a una inexistente vecindad vasca para regular los efectos de la ley de parejas de hecho que hubo de refugiarse en la vecindad administrativa.

Era preciso mantener una vecindad común para todos los vecinos de la Comunidad Autónoma Vasca, una vecindad como la crea y regula el artículo 11 de este texto y que es compatible con la vecindad local diferente que pueden ostentar para algunas instituciones los vecinos del valle de Ayala, los vizcaínos o los guipuzcoanos.

El texto pretende tener vigencia en toda la Comunidad Autónoma Vasca. Sus disposiciones han de ser aplicadas en todo el territorio porque, aunque es cierto que históricamente siguieron Álava, Gipuzkoa y Bizkaia distintos caminos, son escasas, y en muchos casos más formales que materiales, las diferencias en el amplio campo de la costumbre foral.

Esta circunstancia ha permitido redactar un texto unificado que puede ser aceptable para todos los vascos, salvo en los casos de leyes y costumbres muy diferenciadas, como ocurre con la libertad de testar ayalesa, o la troncalidad y el régimen de comunidad de bienes en el matrimonio vizcaíno.

Las diferencias no impiden regular la existencia de una vecindad civil común, la vecindad vasca, un concepto no regulado en la ley anterior y, sin el cual, es difícil atender a la resolución de los conflictos de leyes.

De modo que en los arts. 8 a 12 del Capítulo III, que se ocupa del ámbito de aplicación de la Ley Civil Vasca, entre otras importantísimas determinaciones sobre el ámbito de aplicación territorial, las normas de conflicto y el ámbito de aplicación personal, se instituye una vecindad civil vasca, junto a la que coexisten diversas vecindades locales, aforadas o no<sup>15</sup>.

En Navarra, la LORAFNA prevé que *«la adquisición, conservación, pérdida y recuperación de la condición civil foral de navarro se regirá por lo establecido en la Compilación del derecho Civil Foral o Fuero nuevo de Navarra»*. A pesar de ello, la Ley Foral 21/2019, de 4 de abril, de modificación y actualización de la compilación del Derecho civil foral o Fuero Nuevo de Navarra, ha reformulado la regulación (preconstitucional) que ofrecía sobre la condición civil foral de navarro, recortada

---

15. Juan José ÁLVAREZ RUBIO, «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. Con posterioridad, con visión de conjunto, Juan José ÁLVAREZ RUBIO, «La vecindad civil como punto de conexión ante la creciente complejidad del sistema plurilegislativo español: Balance y perspectivas de futuro». *Derecho privado y Constitución*, N° 38, 2021, págs. 11-48.

ahora a tres Leyes del FN (leyes 11 a 13)<sup>16</sup>. La condición civil foral de navarro no era en el FN únicamente punto de conexión en el sistema de Derecho interregional, sino que tenía otras consecuencias jurídicas en el ordenamiento navarro, público y privado. La reforma ha tenido en cuenta la jurisprudencia del TC, muy en particular la STC 93/2013, de 23 de abril, que declaró inconstitucional el art. 2.3 de la ley Foral de Navarra 6/2000, de 3 de julio, para la igualdad jurídica de las parejas estables.

Y, por último, cabría citar también, como expresión de otras prioridades (más acordes con las aragonesas), el art. 4º de la Ley 2/2006, de 14 de junio, de Derecho Civil de Galicia, con arreglo al cual: «1. *La sujeción al derecho civil de Galicia se determinará por la vecindad civil, con arreglo a lo dispuesto en el derecho civil común.* 2. *Los gallegos que residan fuera de Galicia tendrán derecho a mantener la vecindad civil gallega con arreglo a lo dispuesto en el derecho civil común y, en consecuencia, podrán seguir sujetos al derecho civil de Galicia*».

El panorama muestra criterios y expectativas no coincidentes para una reforma legal de la vecindad civil, que algunos consideran más necesaria y urgente que otros.

El hecho es que para toda modificación legal o reglamentaria que desde Aragón pueda parecer deseable respecto de la vecindad y del Derecho interregional, debemos recabar el apoyo, al menos la comprensión, de los juristas de otras Comunidades autónomas. Quien crea en la necesidad y la urgencia de una ley de Derecho interregional (como dijo solemnemente el Congreso Nacional de 1946, y luego el de Zaragoza de 1981, entre otras voces desoídas), y piense en las condiciones de viabilidad del intento, creo que llegará a la conclusión de que en los trabajos previos, técnicos, de gran complejidad en este plano técnico, que se añade a su evidente dificultad política, es necesaria la intervención y colaboración de civilistas e internacionalprivatistas (profesores o no de estas materias, teóricos y prácticos con experiencia) de todos los territorios con Derecho propio. Preferiblemente, desde el primer momento, en relación y colaboración con la Comisión de Códigos y el ministerio de Justicia.

El cómo, no lo sé. No hay cauces preestablecidos en la Constitución, los Estatutos o las leyes. Acaso se pueda empezar con acercamientos discretos entre las Comisiones que existen en las correspondientes autonomías para ocuparse del Derecho civil propio; y de estas con la Comisión de Codificación. Los colegios de abogados, de notarios, de registradores, de procuradores, pueden también conectar entre sí y con el ministerio de Justicia.

Estos contactos amistosos (con amigos, conocidos y saludados) pueden ser especialmente útiles respecto de una cuestión muy actual y de gran interés

---

16. M<sup>a</sup> Ángeles EGUSQUIZA BALMASEDA, «La reforma del título preliminar del fuero nuevo por la ley foral 21/2019 de 4 de abril: los claroscuros de la acción legislativa», *Iura Vasconiae*, XVII, 2020, pp. 227 a 261.

práctico en la que, creo, los intereses y puntos de vista de todos los Derechos civiles españoles coinciden: la intervención notarial en la determinación de la vecindad civil. Sobre ello hablarán los coponentes, en particular Adolfo Calatayud. Solo quiere anotar aquí que, en las comparecencias de expertos en el Congreso de los Diputados con ocasión de la Proposición de Ley aragonesa (comparecencias heterogéneas, pero en todo caso de imprescindible lectura), fue el entonces Decano del Colegio de Notarios de Cataluña, Ollé Favaró<sup>17</sup>, quien hizo una sugerencia expresa al respecto, y la idea quedó plasmada en una enmienda procedente de Cataluña<sup>18</sup>: «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»<sup>19</sup>.

Hay otros muchos datos que permiten afirmar que la preocupación por la constancia de la vecindad civil, la intervención de los notarios en esta materia y la necesidad de fijar el régimen de bienes que rijan el matrimonio<sup>20</sup> no es solo compartida por los profesionales del Derecho de los países de fuera, sino también por los sujetos al Código civil.

Creo que, en este momento, es en este tipo de cuestiones prácticas en las que podemos incidir con esperanza de alcanzar frutos; e ir preparando un ambiente de colaboración para abordar con éxito en el futuro una ley de Derecho interterritorial privado, que seguimos considerando necesaria y urgente.

---

17. *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, Comisiones*, año 2017, XII Legislatura, núm. 146, Justicia, Sesión núm. 10 celebrada el 9 de marzo de 2017, pág. 19. También observó atinadamente el Sr. Ollé: «[...] quiero comentar -no es ninguna desconsideración a las Cortes de Aragón, pues está muy lejos de mi intención discutir su capacidad y su legitimidad para presentar esta proposición de ley- que hay seis comunidades autónomas que tienen derecho civil propio: Galicia, País Vasco, Navarra, Aragón, Cataluña y Baleares. Me gustaría conocer la opinión de las otras comunidades autónomas e incluso de las demás, pues también afecta a las de derecho común, que no tienen derecho civil propio. Al final afecta a todos y, siendo esta la casa que representa a todos los españoles, las razones que deberían tenerse en cuenta -tampoco me voy a extender- no deben ser tanto criterios políticos o de oportunidad -si una comunidad autónoma u otra pierde población, que es legítimo-, sino de otro tipo, y ya me he referido antes a ellos».

18. Enmienda núm. 16, del Grupo Parlamentario Mixto, que adiciona un párrafo (nuevo) en el apartado cinco del artículo 14 del Código Civil.

19. La preocupación por la fijación y fácil conocimiento de la vecindad civil de las personas y sus consecuencias legales relevantes para terceros se muestra también en el art. 11 de la Ley 5/2015 de Derecho civil vasco: «*Constancia de la vecindad civil. En los instrumentos públicos que se otorguen en la Comunidad Autónoma del País Vasco se hará constar la vecindad civil vasca y la vecindad civil local del otorgante y cuando pueda afectar a las disposiciones que se otorguen o sus efectos, también el régimen de bienes que rijan su matrimonio o pareja de hecho. En caso de duda, se presumirá, salvo prueba en contrario, que la vecindad civil es la que corresponda al lugar del nacimiento, y el régimen de bienes, el que se considere legal en el último domicilio común, y, a falta de domicilio común, el del lugar de celebración del matrimonio o el de separación de bienes si se trata de parejas de hecho*».

20. En cuanto al régimen de bienes del matrimonio, es también buena muestra de la extendida preocupación por su constancia el art. 193-3 CDFA.

## VISIÓN DESDE LA PRÁCTICA

ADOLFO CALATAYUD SIERRA

Notario de Zaragoza

### I. INTRODUCCIÓN

Probablemente seamos los Notarios los profesionales del Derecho que tenemos que enfrentarnos más a menudo con los problemas prácticos que plantea la vecindad civil. En efecto, en muchos de los documentos que las personas físicas otorgan o en que intervienen ante Notario, su vecindad civil es un dato importante para saber el régimen jurídico que les es aplicable y los Notarios estamos encargados de comprobar que el otorgamiento se adecua a la legalidad (artículo 17.bis.2.a de la Ley del Notariado).

Sin ánimo exhaustivo, veamos una lista de supuestos donde se pone de manifiesto esta afirmación.

Cada vez que una persona va a otorgar un acto de disposición por causa de muerte es preciso determinar su vecindad civil, porque el acto deberá otorgarse conforme a ella. También, cuando se acepta una herencia, hay que partir del presupuesto de la vecindad civil que tenía el causante al tiempo de fallecer, puesto que será la ley aplicable a su sucesión. Esto por lo que hace referencia al ámbito sucesorio.

En el del régimen económico matrimonial, también los Notarios debemos estar muy atentos a la vecindad civil de los otorgantes, en múltiples aspectos: cuando dos personas requieren al Notario para que instruya el expediente matrimonial, puesto que en él debe determinarse el régimen económico matrimonial legal de los contrayentes (artículo 58.6 de la Ley del Registro Civil) y ello dependerá, en buena medida, de su vecindad civil (artículo 9.2 CC); cuando se pretende otorgar capitulaciones matrimoniales, la vecindad civil de los otorgantes tendrá que ser tenida en cuenta, para poder conocer la ley reguladora de los efectos de su matrimonio, que puede ser importante, particularmente en Aragón, porque de ello depende que

los cónyuges estén sometidos al régimen del derecho de viudedad foral, cuestión que deberá ser muy tenida en cuenta en las capitulaciones matrimoniales, para que los cónyuges decidan si quieren mantenerlo o renunciarlo, al menos el denominado derecho expectante de viudedad foral aragonesa, poco coherente con una separación de bienes.

En general, en las escrituras públicas que contienen contratos, sobre todo las que tienen por objeto inmuebles, pero no sólo en ellas, el Notario deberá también indagar el régimen económico matrimonial de los otorgantes casados, para fijar, de una parte, los requisitos para realizar la transmisión y, de otra, la forma en que se adquieren los bienes y, de nuevo, ello dependerá de la vecindad civil y, para mayor dificultad, de la que tenían al tiempo de contraer matrimonio, aparte de otros datos, según los casos, como la residencia y el lugar de celebración del matrimonio. En Aragón, incluso para aceptar y recibir una herencia, si tiene por objeto bienes inmuebles, se viene exigiendo en los Registros de la Propiedad que la escritura refleje el régimen económico matrimonial de los herederos casados, para reflejar en la inscripción de la adquisición el hipotético derecho expectante de viudedad foral aragonesa de su cónyuge.

En el ámbito del Derecho de la persona, cuando en el otorgamiento intervienen menores de edad, su vecindad civil es también relevante, porque, siendo aragoneses, su régimen jurídico presenta importantes particularidades.

Como vamos a ver a continuación, recientemente se ha regulado de modo expreso que las declaraciones de voluntad en materia de vecindad civil pueden hacerse ante Notario, lo que impone a éste el dominio de las normas que las regulan. Además, para la realización de las declaraciones es igualmente importante la vecindad civil que tienen las que las hacen y, a veces, también la de otras personas, como sus padres o el cónyuge.

Podría pensarse que el régimen jurídico de la vecindad civil no es materia especialmente complicada, al fin y al cabo aparece exclusivamente en dos preceptos del Código Civil, artículos 14 y 15, pero sería una conclusión precipitada, ya que son innumerables las cuestiones que plantean estos preceptos, que dejan muchos problemas sin resolver y que, además, no siempre están bien coordinados con la regulación de la nacionalidad, con la que la vecindad civil guarda importantes conexiones y, por tanto, tendría que tener coherencia, ni con la del Registro Civil, que igualmente debe ser muy tenida en cuenta.

También en el ámbito de la eficacia de la vecindad civil, como ley personal, cada vez surgen más dudas, como consecuencia de la extensión de las normas internacionales, que van optando por dar preferencia, como punto de conexión personal, a la residencia sobre la nacionalidad, cuyo trasunto interno vendría a ser la vecindad civil. De modo que ésta va reduciéndose a los denominados conflictos internos, sólo entre unidades territoriales de un mismo Estado. Como normas más relevantes, pueden citarse el Reglamento Europeo de Sucesiones por causa de muerte, el Reglamento Europeo en materia de regímenes económico matrimoniales

y el Reglamento Europeo de Uniones Registradas. Pero no resulta nada fácil determinar cuándo estamos ante conflictos exclusivamente internos, porque son muchos los elementos que pueden intervenir en estas materias y es dudoso que la existencia de un elemento internacional de poca relevancia imponga la aplicación del régimen de los conflictos externos sobre el de los conflictos internos: Derecho interregional, basado en la vecindad civil como ley personal. Aparte de que los propios Reglamentos determinan que, cuando, conforme a ellos, la ley aplicable sea la de un Estado que comprenda varias unidades territoriales con sus propias normas jurídicas, las normas internas sobre conflicto de leyes de dicho Estado determinarán la unidad territorial correspondiente, lo que, en estos casos, nos llevará también a la vecindad civil.

No es posible, en el breve espacio de que dispongo, analizar con el suficiente detenimiento todas las cuestiones que nos surgen en la práctica cuando nos enfrentamos a la vecindad civil de las personas. Voy a centrarme, y muy brevemente, en dos: las declaraciones de voluntad que la ley permite hacer en materia de vecindad civil y la prueba de la vecindad civil, cuestiones ambas que, como veremos, están muy relacionadas.

## II. DECLARACIONES DE VOLUNTAD EN MATERIA DE VECINDAD CIVIL

**Declaraciones ante Notario.** Aquí ha habido una reciente modificación que ha producido un incremento de las posibilidades de actuación por parte de los ciudadanos, ya que la Ley 6/2021 modificó el artículo 68.3 de la Ley del Registro Civil, permitiendo que las declaraciones de voluntad relativas a la nacionalidad, pero también a la vecindad civil, se puedan hacer ante Notario:

*«3. Las declaraciones de voluntad relativas a la adquisición de la nacionalidad española por residencia, carta de naturaleza y opción, así como su recuperación, conservación o pérdida, y las declaraciones de voluntad relativas a la vecindad, podrán realizarse ante el Encargado del Registro Civil, notario, o funcionario diplomático o consular encargado del Registro Civil».*

Esto es algo que venía siendo demandado desde hace mucho tiempo y seguramente era ya posible bajo la Ley del Registro Civil de 1957, porque el Notario es el funcionario público autorizado para dar fe, conforme a las leyes, de los contratos y demás actos extrajudiciales (artículo 1 LN), entre los que se pueden considerar incluidas estas declaraciones, pero la DGRN (hoy DGSJFP) (Resoluciones 21 de noviembre de 1992 y 13 de mayo de 1996) lo negó, porque el CC dice que *«se hará constar en el Registro Civil»*, cuando ninguna dificultad había en que el documento notarial que contiene esa declaración luego se presente al Registro Civil, como sucede con muchos otros. Además, el momento del otorgamiento de un acto jurídico ante Notario es el idóneo para que las personas se planteen la cuestión de su vecindad civil y, por tanto, para hacer estas declaraciones, ya que

entonces reciben la información y el asesoramiento del Notario; además de que resulta mucho más sencillo y ágil hacer este trámite en la Notaría que en el Registro Civil.

En realidad, aunque esta ley no hubiera sido aprobada, creo que no había ninguna duda en considerar que las declaraciones de vecindad civil pueden hacerse ante Notario conforme a las normas generales de la Ley del Registro Civil de 2011, ya que su art. 27.1 establece que *«el documento auténtico, sea original o testimonio, sea judicial, administrativo, notarial o registral, es título suficiente para inscribir el hecho o acto que accede al Registro Civil»*. Conforme a este precepto, no debería dudarse que las declaraciones de voluntad relativas a la vecindad civil pueden hacerse en documento notarial, de hecho, de todos los documentos *«auténticos»* que se mencionan en ese precepto, el notarial es el idóneo para recoger las declaraciones de particulares destinadas a producir efectos jurídicos. Una vez otorgado el documento notarial que recogiera la declaración, y conforme a lo que también dispone el apartado 3 de ese artículo, podría ser presentado en soporte electrónico al Registro Civil por el Notario. Pero la reforma es bienvenida, porque era de temer que, si no, podría tenderse a mantener el criterio restrictivo.

Aunque pueda parecer que ésta es una reforma menor, puede tener un gran impacto práctico al incrementar, de modo efectivo, el ejercicio de la autonomía de la voluntad y evitar pérdidas indeseadas de la vecindad civil de origen. Además, puede contribuir un poco (quizá no tanto como podría pensarse, como luego se verá) al logro de una mayor seguridad jurídica, puesto que una de las principales dificultades que afronta la vecindad civil es su prueba, cuestión a la que luego nos referiremos.

Sería muy interesante saber cuántas declaraciones de voluntad sobre vecindad civil se han hecho ante Notario desde que ha entrado en vigor esta modificación, hace año y medio, pero no es posible, porque la codificación notarial de actos jurídicos que se utiliza en los índices notariales todavía no lo ha incorporado, pese a que el Colegio Notarial de Aragón lo ha solicitado al Consejo General del Notariado, que es quien debe hacerlo.

No es posible explicar aquí toda la problemática práctica que plantean estas declaraciones de voluntad, que es muy amplia. Vamos a enumerarlas de modo muy breve:

**Declaraciones de voluntad contempladas en la ley.** En concreto, las declaraciones de voluntad en materia de vecindad civil que contempla nuestro Derecho son las siguientes, conforme al artículo 14 CC:

1) Cuando los padres tienen distinta vecindad civil, la que pueden hacer ambos o el que de ellos ejerza o le haya sido atribuida la patria potestad, 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 (artículo 14.3.2 CC). Es dudoso si esa atribución retrotrae sus efectos al momento del nacimiento o si supone un cambio

de la vecindad civil que le correspondería al nacer según los criterios que establece el propio CC en estos casos (artículo 14.3.1). El supuesto de la adopción, en función de la edad en que se produce, también plantea algunas dudas.

2) La que puede hacer el hijo desde que cumpla catorce años y hasta que transcurra un año después de su emancipación de optar bien por la vecindad civil del lugar de su nacimiento, bien por la última vecindad de cualquiera de sus padres. Si no estuviera emancipado, habrá de ser asistido en la opción por su representante legal (artículo 14.3.4).

Este precepto plantea dudas cuando quien vaya a realizar la opción tenga vecindad civil aragonesa y vaya a optar por otra. El menor de edad mayor de catorce años en Aragón no tiene representante legal. Puede dudarse si, al no tener representante legal, puede hacerla por sí solo o si bien precisará la asistencia prevista en el Derecho aragonés (artículo 23 C DFA), que parece lo más lógico.

Por otra parte, hay que tener en cuenta que la Ley del Registro Civil de 2011 ha suprimido la norma introducida en 1991 en la Ley de 1957 que permitía solicitar que se inscribiera como lugar de nacimiento el del domicilio de los progenitores, aunque no fuera aquel en que había acontecido. Por tanto, hoy el lugar de nacimiento, a estos efectos, es siempre aquel en que se haya producido.

Es criterio extendido que la opción puede repetirse, dentro de su plazo, y que no puede hacerse por su representación legal, si el menor lo tuviera por razón de discapacidad, aunque sobre estas cuestiones, como sobre casi todas en esta materia, la opinión no es unánime.

La Proposición de Ley para la modificación del Código Civil en relación con el estatuto personal y vecindad civil que las Cortes de Aragón aprobaron y remitieron al Congreso de los Diputados en 2016, ampliaba esta posibilidad de opción por dos vías:

- Ampliaba el plazo dentro del cual puede ejercitarse la opción, que se fijaba en cinco años a contar desde la emancipación, frente al año vigente.

- Ampliaba las vecindades por las que es posible optar: el CC permite optar por la vecindad civil del lugar de nacimiento y por la última de cualquiera de los padres; la propuesta extendía esta última opción a la «vecindad civil que hubiera tenido cualquiera de sus padres».

3) La que permite que cualquiera de los cónyuges no separados, ya sea legalmente o de hecho, pueda, en todo momento, optar por la vecindad civil del otro (artículo 14.4).

4) La de adquirir la vecindad civil del lugar en el que se lleva residiendo de forma continuada durante dos años, si es distinta de la que, hasta ese momento, tenía el declarante (artículo 14.5.1º).

5) La de conservar la vecindad civil que tiene el declarante, si es distinta a la del territorio en el que reside, para evitar adquirir automáticamente ésta por residencia continuada de diez años (artículo 14.5.2º).

Aún hay otra declaración de voluntad, en este caso obligada, la regulada en el artículo 15, para el extranjero que adquiriera la nacionalidad española, que deberá optar, al inscribir la adquisición de la nacionalidad, por cualquiera de las vecindades siguientes: la correspondiente al lugar de residencia, la del lugar del nacimiento, la última vecindad de cualquiera de sus progenitores o adoptantes y la del cónyuge. Si se opta por hacer la promesa o jura de la nacionalidad ante Notario, esta declaración se hará ante él.

**Declaraciones por razón de la residencia.** De todas las declaraciones de voluntad expresadas las más importantes son las que tienen que ver con la adquisición de la vecindad civil por razón de la residencia, es decir, las dos del apartado 5 del artículo 14. De hecho, la adquisición automática de la vecindad civil por el transcurso de diez años de residencia en un territorio es uno de los temas más polémicos de toda la regulación de la vecindad civil. La citada Proposición de Ley para la modificación del Código Civil en relación con el estatuto personal y vecindad civil de las Cortes de Aragón precisamente tenía como principal objetivo suprimir esa adquisición automática, de modo que para el cambio de vecindad civil fuese preciso, en todo caso, declaración de voluntad expresa. Sin embargo, esta solución creo que choca con importantes obstáculos y genera más problemas que los que pretende resolver. A ello haré referencia después.

Respecto de estas dos declaraciones, son múltiples las dudas interpretativas que se plantean, que no es posible desarrollar aquí. Veamos brevemente algunas cuestiones:

- No hay duda de que la residencia debe ser «*continuada*», lo que impide acumular periodos distintos entre los cuales se hubiera residido en otro territorio.

- Se dice que no necesitan ser reiteradas. Esta regla de no reiteración, por una parte, parece que no se aplica a las demás declaraciones, de modo que la vecindad civil de los que hicieron las demás puede verse alterada por la residencia posterior, si no hacen declaración de conservarla en plazo. Por otra parte, su interpretación no ha sido pacífica, aunque el criterio mayoritario es el que entiende que una vez hecha cualquiera de las dos declaraciones, la vecindad civil adquirida o conservada no se pierde por residir diez años continuamente, aunque cambio el territorio de residencia.

- Si se ha hecho la declaración de conservación, esto no impide, posteriormente, hacer la declaración de querer adquirir la vecindad civil del lugar de residencia, pero surge la duda de si el plazo previo a la declaración de conservación puede ser tenido en cuenta.

- Suele entenderse que la de conservación no puede hacerse hasta que no se ha trasladado la residencia a un territorio distinto al de la vecindad civil que se

tiene, es decir, que no se puede realizar con carácter preventivo. Aunque parece deducirse del texto de la ley, puede discutirse lo acertado de esta solución.

- En cuanto a la declaración de adquirir la vecindad civil del lugar de residencia, también suele entenderse que es preciso llevar ya residiendo el plazo de los dos años que establece la Ley. Es decir, que la realizada antes no tiene valor, aunque posteriormente se complete el plazo. Se defiende que esta afirmación tiene su base en la analogía con la adquisición de la nacionalidad por residencia, para la que se dice que la residencia deberá ser «*inmediatamente anterior a la petición*» (artículo 22.3 CC). Pero esto es discutible, puesto que el artículo 14 exige los dos requisitos, declaración y plazo, pero no que éste preceda aquélla.

- Parece que no puede optarse por la vecindad civil de un territorio en que ya no se reside, aunque, previamente, sí que se hubiera cumplido el plazo de los dos años de residencia en dicho territorio.

- Se duda si las declaraciones pueden hacer por representante voluntario. Suele entenderse que, en su caso, se trataría de un *nuntius*.

- También es dudoso a partir de qué edad pueden realizarse. Suele considerarse válido, por analogía, el criterio del apartado 3, para la opción del menor: podrá hacerla el menor desde que tenga catorce años, con asistencia de su representante legal.

- No suele aceptarse que la puedan hacer los padres o el tutor, como representantes legales del menor de catorce años, por considerarse un acto personalísimo, aunque esto tampoco es unánime y no deja de ser discutible, porque en la adquisición de la nacionalidad sí que se admite; en el caso del tutor, con autorización judicial.

- Infinidad de dudas surgen con la persona con discapacidad, según que tenga un mandato representativo, esté sujeto a curador asistencial, a curador representativo o tenga una guarda de hecho. No tenemos tiempo para desarrollar todas estas cuestiones que se van a ir planteando cada vez más en la práctica. Téngase en cuenta también que en Aragón todavía no se ha realizado la reforma del Código del Derecho Foral de Aragón en materia de personas con discapacidad.

Estas últimas dudas se relacionan directamente con uno de los problemas que plantea el transcurso de los diez años de residencia para la adquisición automática de la vecindad civil del lugar de residencia, que es el de si se computa el tiempo de la minoría de edad o falta de capacidad. Esta cuestión la afrontó el párrafo segundo del artículo 225 del Reglamento del Registro Civil al establecer que «*en el plazo de diez años no se computa el tiempo en que el interesado no pueda legalmente regir su persona*». Se argumenta a favor de esta solución que esta forma de cambio de la vecindad civil se deriva de una presunta voluntad del afectado, que no puede predicarse de quien no puede regir su persona; se arguye, igualmente, que en estos casos la persona afectada no puede ejercer el derecho de conservar la vecindad civil de origen.

La solución opuesta defiende que este artículo reglamentario ha establecido un requisito adicional para la adquisición de la vecindad civil, no contemplado en el CC, lo que está vedado a un reglamento. Por ello, ese plazo sí que debería computarse para la adquisición de la vecindad civil.

El TS ha ido cambiando de criterio. Las Sentencias de 20 de febrero de 1995, 28 de enero de 2000 y 21 de septiembre de 2000 consideraron que no debe aplicarse la regla del artículo 225 RRC y sí que debía incluirse el plazo de minoría de edad o incapacidad. Sin embargo, la Sentencia de 7 de junio de 2007 y la de 16 de diciembre de 2015 siguen el criterio contrario.

Esta última solución creo que no es satisfactoria, porque alarga excesivamente el plazo necesario para adquirir la vecindad civil del lugar de residencia. Veámoslo con un ejemplo: una persona que nace en un territorio en el que sus padres, procedentes de otro, llevan residiendo nueve años, que adquiere, al nacer, por tanto, la vecindad civil de sus padres; dado que hasta los catorce años no podría hacerse la declaración, sería ésa la edad para comenzar a computar el plazo decenal; pues bien, si se considera que el plazo durante el que no ha podido hacer la declaración no computa, esa persona, salvo declaración expresa, no adquiriría la vecindad civil del territorio en el que ha nacido y reside hasta cumplir los 24 años. Sus padres la habrían adquirido 23 años antes; siendo que lo cierto es que es precisamente el menor quien mejor se adapta al lugar en que reside, quizá mucho mejor que sus padres, que puede que no se acomoden nunca a la idiosincrasia del nuevo territorio de residencia.

Hay otras formas posibles de resolver esta compleja situación que creo que son más adecuadas: someter a los menores de 14 años a la vecindad civil de sus padres, de modo que sigan la de ellos; o permitir que las declaraciones de adquirir o conservar las puedan hacer los representantes legales del menor o incapaz, posibilidad que suele negarse, pese a que no se aprecian razones de peso para ello. Aparte del derecho de opción que se concede a los menores.

**Concepto de residencia.** Un aspecto clave en este punto es el concepto de residencia en esta materia. Aquí el acuerdo sí que es general y lo ha reiterado la jurisprudencia, en el sentido de que se trata de la residencia habitual, es decir, el domicilio al que se refiere el artículo 40 CC, que puede ser distinto de la residencia administrativa o el lugar de empadronamiento. Es decir, es una cuestión de hecho, muy difícil de probar en el ámbito registral, que es el problema que plantearé seguidamente. La única prueba verdaderamente válida de la residencia habitual será la que resulte de un procedimiento judicial declarativo. Es decir, los certificados de empadronamiento, a estos efectos, como mucho pueden considerarse un indicio, nunca una prueba definitiva; por ello, es muy dudoso que puedan servir para considerar acreditada la residencia a efectos de inscribir en el Registro Civil una determinada vecindad civil, con los efectos que la Ley del Registro Civil atribuye a las inscripciones: presunción de exactitud (artículo 16) y valor de prueba plena de los hechos inscritos, que no puede ser contradicha con otros medios de prueba. Esto es importante a los efectos que luego indicaré.

Algunos problemas específicos que plantea la residencia, a los que se han ido refiriendo distintas resoluciones judiciales, son los de múltiples domicilios, por razones laborales, servicio militar, estudios o tratamientos médicos, que se han resuelto normalmente a favor del domicilio familiar.

**Constancia en el Registro Civil.** También dice el CC que las declaraciones por razón de la residencia se harán constar en el Registro Civil (artículo 14.5). En realidad, todas las declaraciones de voluntad en esta materia, también las otras a que nos hemos referido, deben hacerse constar en el Registro Civil.

Además, en este caso, la inscripción es constitutiva, como indica el artículo 68.1 de la Ley del Registro Civil:

*«La adquisición de la nacionalidad española por residencia, carta de naturaleza y opción, así como su recuperación y las declaraciones de voluntad relativas a la vecindad, se inscribirán en el registro individual. Estas inscripciones tendrán carácter constitutivo».*

Y aquí nos encontramos con el problema que se están encontrando las declaraciones de voluntad en materia de vecindad civil y, particularmente, las realizadas ante Notario, pero, en general, todas, que son los requisitos que está exigiendo el Registro Civil para su constancia.

Téngase en cuenta que la mayor parte de estas declaraciones están sujetas a plazos perentorios y, si la inscripción es constitutiva, por mucho que se realicen en plazo, si no se inscriben antes de que concluya, no tendrán valor. Si bien, aunque el régimen del Registro Civil no regule, como para el Registro de la Propiedad y el Mercantil, un asiento de presentación, de modo que los efectos de la inscripción se retrotraen a la fecha de aquél, la DGRN ha sostenido, para el Registro Civil, el mismo principio, de modo que los efectos de la inscripción deben retrotraerse al momento de la presentación del escrito (Resolución de 22 de enero de 2009).

Pues bien, el problema es que el Registro Civil exige prueba de los presupuestos para que la declaración surta sus efectos, prueba que, en el ámbito registral, es casi imposible. Todas las declaraciones de voluntad que hemos visto requieren también una serie de presupuestos que serán muy difíciles de acreditar en dicho ámbito: la vecindad civil de los padres o del cónyuge, que no haya separación de hecho entre los cónyuges o la residencia habitual.

¿Cómo se puede probar, en el procedimiento registral, documentalmente, con la fehaciencia que exige la normativa del Registro Civil, la vecindad civil de los padres o del cónyuge, fuera de los escasísimos casos en que pueda estar inscrita en el Registro Civil? ¿Y que no hay separación de hecho entre los cónyuges?

¿Y la residencia?, que es donde principalmente se están planteando los problemas. Los Registros Civiles están exigiendo certificado de empadronamiento, que, como hemos dicho, no acredita la residencia habitual, sino únicamente haberse inscrito en el padrón municipal. Seguramente, si se inscribe una determinada

vecindad civil con un certificado de ese tipo, se estará practicando una inscripción sin las debidas garantías, pese a las fuertes efectos que tiene dicha inscripción.

En realidad, creo que aquí hay un enfoque equivocado de esta cuestión: lo que exige el CC es la constancia de las declaraciones en el Registro Civil. Lo cual es distinto de inscribir la vecindad civil, cosa que no se demanda. El mismo artículo 68.1 de la Ley del Registro Civil hemos visto que también se refiere a la inscripción en el registro individual de cada persona de «*las declaraciones de voluntad relativas a la vecindad*».

Es decir, en relación con la vecindad civil, la ley prevé dos tipos de asientos:

1) La constancia de haberse realizado las declaraciones de voluntad que prevé la ley, que no exige que se acrediten más circunstancias y no prueba la vecindad civil de la persona que la ha hecho, sino únicamente que la declaración se ha realizado.

2) La inscripción del cambio o conservación de la vecindad civil, que requiere la acreditación de todos los demás requisitos, lo que difícilmente se producirá, fuera de los supuestos en que lo declare una sentencia.

No debe negarse la simple constancia, en el Registro Civil, de la realización de las declaraciones de voluntad, primero porque es lo que demanda el artículo 14.5 CC. Y porque ello haría casi imposible el ejercicio de la autonomía de la voluntad en este ámbito, dado el carácter constitutivo de la constancia en el Registro Civil de las declaraciones de voluntad, contrariando la voluntad expresa del legislador y, en general, de la comunidad jurídica que se preocupa por esta materia, que no deja de insistir en la conveniencia de que los ciudadanos hagan uso de su autonomía, que, además, fortalece la seguridad jurídica. De hecho, uno de los principales objetivos que siempre se plantean en este difícil campo de la vecindad civil es facilitar la realización de las declaraciones de voluntad de los particulares, para, así, evitar la inseguridad inherente al mismo.

Ciertamente la actitud del Registro Civil debería depender de lo que el solicitante le pida que inscriba, que, como hemos dicho, pueden ser dos cosas diferentes: la mera constancia de haber realizado la declaración o la inscripción de la vecindad civil resultante. Si se expresa con claridad que lo solicitado es lo primero y no lo segundo, no debería haber ninguna dificultad para que se practique el asiento.

Todo lo cual nos lleva al otro aspecto de la vecindad civil que la práctica nos pone de manifiesto y que constituye la principal dificultad de la materia.

### III. LA PRUEBA DE LA VECINDAD CIVIL

La vecindad civil de las personas es la ley personal en el ámbito interterritorial interno en España y de ella depende el régimen jurídico de numerosos actos jurídicos, que afectan al ámbito sucesorio y también al régimen económico matrimonial y la capacidad de las personas, lo que incide en la contratación y en la seguridad del tráfico jurídico.

Sin embargo, su prueba no resulta ni sencilla ni segura, ni siquiera en los casos en que hay declaración de voluntad expresa, puesto que, como hemos dicho, ésta debe ir siempre acompañada de otros elementos que puede no ser fácil acreditar. De hecho, en muchas ocasiones las personas ignoran qué vecindad civil tienen, de hecho, no saben ni en qué consiste ésta.

Nos encontramos ante una gran inseguridad.

En la materia de la prueba, deben distinguirse dos ámbitos: el judicial y el extrajudicial.

**En el ámbito judicial**, es decir, si se plantea un procedimiento declarativo sobre la vecindad civil de una persona, sí que es posible desarrollar una prueba que lleve al convencimiento del Juez de cuál sea y dicte sentencia en tal sentido, que se inscribirá en el Registro Civil.

Y, si la prueba practicada no ha sido suficiente, el Juez dispone de unas presunciones legales para poder resolver, aunque, además, resultan contradictorias entre sí:

- El artículo 14.6 CC dispone que, en caso de duda, prevalecerá la vecindad civil que corresponda al lugar de nacimiento.

- El artículo 69 LRC establece la presunción de ser españoles los nacidos en territorio español de padres también nacidos en España y añade que la misma presunción rige para la vecindad civil: es decir, que se exige no sólo el nacimiento de la persona en un determinado lugar, sino también que sus padres han debido nacer en él.

¿Qué precepto prevalece? No hay base segura para afirmarlo.

En cualquier caso, estas presunciones admiten prueba en contrario, luego sólo tienen verdadera utilidad en el ámbito judicial, porque, una vez se haya dictado sentencia firme, será indiscutible.

Se ha defendido también una presunción a favor de la vecindad civil del lugar de residencia, pero no está recogida en ninguna norma legal. Aunque lo cierto es que, si la vecindad civil no constituye el objeto del procedimiento y no se defiende otra cosa por las partes, hay una cierta tendencia judicial a darla por supuesta. Por esta solución se inclina la propuesta de la Asociación de profesores de Derecho Civil de nuevo Código Civil.

**En el ámbito extrajudicial**, es decir, en el tráfico jurídico, no son posibles esas posibilidades probatorias que existen en el procedimiento judicial. Fuera de los escasísimos supuestos en que la vecindad civil está inscrita en el Registro Civil, no hay vías seguras.

Podría servir de alguna ayuda el procedimiento del artículo 92 LRC, que permite declarar y anotar, con el valor de simple presunción, la vecindad civil. Aunque, el

valor de esta anotación es el de una mera presunción legal *iuris tantum* (artículo 93.1), de modo que puede destruirse con prueba de ser inexacta y no protegen, entonces, al tercero.

Es también posible instar un acta notarial de notoriedad, para dejar constancia, como hecho notorio, de la vecindad civil de una persona, por el procedimiento general previsto para las actas notariales de notoriedad. Pero no es, ni siquiera, anotable en el Registro Civil, si no se sigue también el procedimiento del artículo 92 LRC. Por tanto, su eficacia es limitada y el tercero no quedará protegido ante una impugnación basada en la inexactitud de la notoriedad declarada.

La reforma que de la Ley del Notariado hizo la Ley 15/2015, de 2 de julio, de la Jurisdicción Voluntaria, creó un acta de notoriedad especial para la constancia del régimen económico matrimonial legal (artículo 53), que permite inscribir dicho régimen en el Registro Civil, con los efectos de una inscripción, no una mera anotación. Pero no se creó un acta similar para la vecindad civil, por lo que sólo tenemos el acta notarial de notoriedad general, con los limitados efectos que hemos visto.

Por ello, en este ámbito, no se exige prueba de la vecindad civil, por la imposibilidad de aportarla (fuera de esos raros supuestos). Por esta razón, si la vecindad civil es relevante, se hace constar por la mera manifestación de las partes. Incluso, aunque el acto jurídico se otorgue ante Notario, la legislación notarial establece que la vecindad civil se refleja como una mera manifestación de las partes, que no garantiza su autenticidad (artículo 187 RN). Ciertamente, el Notario puede y debe preguntar a los interesados sobre su peripecia personal, para, sobre la base de lo que éstos le manifiesten, informarles de su vecindad civil y hacerla constar en el documento; en suma, debe desplegar la mayor diligencia posible en orden a la averiguación de la vecindad civil de los otorgantes. Pero a lo mejor las manifestaciones que le hacen al Notario los interesados no son exactas.

Estas manifestaciones, desde luego, no protegen a la contraparte ante una impugnación basada en que la vecindad civil manifestada es incorrecta y que esa circunstancia afecte a la validez del acto jurídico.

**La adquisición automática de la vecindad civil.** En realidad, y esto quizá sea lo más importante de esta intervención, lo que, en la práctica, permite de verdad reducir la inseguridad sobre la vecindad civil de las personas es la regla sobre adquisición automática de la vecindad civil por el transcurso de los diez años de residencia habitual en un determinado territorio con Derecho civil propio.

En efecto, esta regla nos permite tener la seguridad de que si una persona lleva residiendo diez años en un determinado territorio y no ha hecho declaración en contrario tiene la vecindad civil de ese territorio. Si se suprimiera esta regla, como pretendía la citada Proposición de Ley para la modificación del Código Civil en relación con el estatuto personal y vecindad civil de las Cortes de Aragón, sería mucho más difícil conocer la vecindad civil de una persona, casi imposible, porque

habría que saber la que tenían sus padres cuando nació, puesto que ésa sería su vecindad civil originaria; en realidad, ni eso serviría, porque, a su vez, los padres habrían heredado la vecindad civil de sus propios padres, los abuelos, y éstos de los suyos y así indefinidamente. Es decir, podría suceder que una persona llevara toda su vida en un territorio, en el que también nacieron sus padres y, sin embargo, su vecindad civil fuera otra, la de sus abuelos o, incluso, ascendientes más lejanos, muy difícil, si no imposible, de conocer.

Por ello, creo que debería mantenerse la adquisición automática de la vecindad civil por residencia, en contra de lo que propugnaba la citada Proposición de Ley y en contra de lo que ha venido defendiendo importante doctrina foralista en Aragón. Soy consciente de que, en Aragón, esto supone ir contra corriente, pero creo que suprimir la adquisición automática por residencia tendría graves efectos en el principal problema que plantea la vecindad civil: su prueba.

Además, hay otras razones de peso para mantener el vigente régimen del CC. Y es que este sistema representa un ajuste fino entre elementos personales y territoriales y, por tanto, un equilibrio razonable entre las aspiraciones de unas comunidades y otras dentro de España: por una parte, las que aspiran a soluciones estrictamente personalistas, como la aragonesa, que no quieren que las personas de origen aragonés pierdan su vecindad civil sin voluntad propia y, por otra, las que quieren que a las personas que residen en su territorio se les aplique su Derecho, como Cataluña o Islas Baleares. Sobre este particular, pueden contrastarse el artículo 9.2 del Estatuto de Autonomía de Aragón con los artículos 14.1 y 10, respectivamente, de los Estatutos de Autonomía de Cataluña e Islas Baleares. Como decimos, el régimen vigente representa un equilibrio entre ambas aspiraciones, ya que permite que la vecindad civil se adapte al lugar de nueva residencia en un plazo no muy largo, de diez años, pero permite evitarlo con una declaración realizada antes de transcurrir ese plazo de querer conservar la que se tiene; igualmente, se permite adquirir la vecindad civil del lugar de residencia en un plazo breve (dos años) mediante declaración expresa.

Por ello, la conclusión 5ª del Congreso de Jurisconsultos sobre los Derechos Territoriales en la Constitución celebrado en Zaragoza en 1981 estableció: *«Deben conservarse los criterios del Código Civil, sobre adquisición y pérdida de la vecindad civil, completados con la posibilidad de recuperar la vecindad de origen, que se haya perdido automáticamente o voluntariamente, mediante un procedimiento sencillo y flexible que no exija nueva residencia en el territorio de origen»*. Pese a que en el Congreso Nacional de Derecho Civil celebrado en Zaragoza en 1946 se optó por la supresión de la automaticidad, concretamente en su conclusión quinta: *«En ningún caso se adquirirá nueva vecindad civil por la simple residencia o vecindad administrativa y sin declaración expresa del sujeto que habrá de ser inscrita en el Registro Civil y anotada en las actas de nacimiento y matrimonio»*.

Mantener indefinidamente la vecindad civil de origen (salvo declaración expresa, declaración que la práctica demuestra que casi nadie hace) va a suponer

mantener la aplicación de normas civiles de un territorio a personas que llevan mucho tiempo residiendo en otro, con la complejidad y la problemática que esto supone. Es cierto que esto ya sucede a veces, pero con una reforma de estas características el número de supuestos en que esto pasaría se incrementaría de forma muy notable.

Dice el preámbulo de la Proposición de Ley que no parece lógico que quienes tienen el estatuto personal y la vecindad civil de aragoneses, por haberlo sido sus bisabuelos, abuelos y padres, puedan perderlo por descuido o inercia, al haber trasladado su residencia fuera de la comunidad autónoma de Aragón, pero sin una declaración expresa y taxativa de renuncia, y que se impone al ciudadano un resultado que en muchos casos no habrá sido pensado ni querido, conduciendo a la pérdida de su vecindad civil por nacimiento.

Sin embargo, mi percepción, como Notario, en mi actividad profesional, es que la mayoría de las personas a las que se les explica que han quedado sometidas a tal o cual ley como consecuencia de su residencia continuada no muestran objeción, es más lo consideran razonable. Hay también quien se siente sorprendido negativamente y, para esos casos, lo que hay que hacer es desarrollar lo que hemos visto que está en las conclusiones del Congreso de 1981: habilitar un sistema para que pueda recuperar la vecindad civil perdida. Es decir, que la solución que debe ofrecerse a las personas disconformes con el cambio de la vecindad civil causado por la residencia continuada, que ya digo que mi impresión es que son escasas, no pasa por modificar el sistema general de adquisición de la vecindad civil, sino por darles una vía que les permita recuperarla con facilidad.

Por estas mismas razones, debería cambiarse el criterio, basado en el artículo 225 del Reglamento del Registro Civil, antes referido, que impide tener en cuenta, a efectos de la adquisición automática por transcurso del plazo de los diez años, el tiempo durante la minoría de edad o incapacidad, porque alarga el plazo necesario para adquirir la vecindad civil del lugar de residencia y dificulta su prueba.

#### **IV. ALGUNAS CONCLUSIONES**

Por último, intentaré fijar algunas conclusiones para esta compleja materia, desde la visión práctica, que es el objetivo de esta intervención:

1) La principal dificultad con que se encuentra el régimen de la vecindad civil en la práctica jurídica es el de su prueba en el tráfico jurídico, lo que provoca la existencia de inseguridad y puede privar de validez, o modificar la prevista, para numerosos actos jurídicos.

2) La realización de declaraciones de voluntad en materia de vecindad civil es positiva y debe favorecerse. Aceptar la posibilidad de que se hagan ante Notario va en la línea correcta. Sin embargo, los obstáculos a su acceso al Registro Civil, exigiendo, para ello, la prueba de hechos o circunstancias muy difíciles de conseguir

(vecindad civil de los padres o del cónyuge, residencia habitual) impide su validez, dado el carácter constitutivo de su constancia en el Registro Civil; exigencia que no tiene base legal, puesto que la ley permite que se realice sin tener que probar el resto de las circunstancias que provocan el cambio o la conservación de la vecindad civil.

3) El principal elemento que permite tener certeza de la vecindad civil de una persona es la residencia continuada en un determinado territorio durante diez años, sin hacer declaración. La supresión, que se pretende desde importantes sectores jurídicos aragoneses, de la adquisición automática por la residencia continuada produciría problemas casi irresolubles para determinar la vecindad civil de las personas, puesto que exigiría retroceder a la que tenían los ancestros sin límite. Además de que rompería un fino equilibrio entre las aspiraciones de unos y otros territorios que el régimen actual lleva implícito.

4) Debería computarse, para la adquisición automática de la vecindad civil, el plazo de la minoría de edad o incapacidad y aceptarse que las declaraciones de adquisición y conservación pueda hacerse por los representantes legales, con el fin de no alargar excesivamente una vecindad civil con la que la persona o no ha tenido contacto directo, o muy poco, o lo tuvo hace mucho tiempo.

5) Debería establecerse un sistema de recuperación de la vecindad civil perdida por el automatismo de los diez años de residencia que no exija volver a recuperar la residencia en el territorio de origen. Entiendo que debería limitarse a los casos de pérdida de una vecindad civil por la adquisición por transcurso del plazo legal sin la declaración en contra y requeriría una declaración de voluntad específica. Creo que la posibilidad de la recuperación debería tener un límite temporal. Tal vez diez años sería suficiente. De esa forma, se dispondría de un plazo de veinte años para la adquisición de forma irreversible de la vecindad civil del lugar de residencia, seguramente suficiente para la finalidad pretendida.

La declaración de recuperación no debería ser reiterada, de modo que la vecindad civil recuperada no se perdería por residencia en otro territorio más de diez años, fuera el que correspondiera a la vecindad civil contra la que se recupera la inicial u otro territorio.

En cambio, creo que no debería impedir la declaración de adquisición de la vecindad civil del lugar de residencia tras los dos años.

6) La vecindad civil debe seguir siendo la ley personal en los conflictos internos de leyes para la capacidad, la sucesión por causa de muerte y para la determinación del régimen económico matrimonial. Que son sus ámbitos actuales de eficacia. No debería ser sustituida por la residencia habitual, como se pretende desde algunos territorios. No es razón para ello que la tendencia predominante últimamente en el Derecho Internacional Privado sea la sustitución de la nacionalidad por la residencia habitual como punto de conexión. Los conflictos de Derecho internacional privado son distintos a los internos y creo que la vecindad civil es un buen punto de conexión para éstos y que su configuración actual es adecuada para su solución,

mejor que la simple residencia habitual. Si se produjera esa sustitución, la vecindad civil perdería todo valor práctico y quedaría reducida a un mero símbolo. Y creo que éste es un riesgo que se corre si se fuerza la solución estrictamente personalista en la fijación de la vecindad civil suprimiendo la adquisición automática por el transcurso del plazo.

## INTERVENCIÓN DE LUIS MONTES

Abogado

Mi intervención no puede pretender siquiera competir en el abrumador conocimiento científico de los otros comparecientes, sino que la abordo desde la perspectiva de un letrado (de a pie) y del acercamiento a la realidad que ese ejercicio profesional supone, para un abogado ejerciente en Aragón, en el trato con quienes acuden a su despacho.

La cuestión a la que voy a referirme es, fundamentalmente, la perspectiva de futuro de la vecindad civil, y las reformas que podrían operarse en esta institución.

Y para ello, voy a centrarme en la Proposición de ley que las Cortes de Aragón presentaron en 2016, en cuyas comparecencias en la Comisión de Justicia del Congreso tuve la suerte de intervenir, con don Jesús, y que relevaron que la vecindad civil tiene connotaciones no solo jurídicas, sino casi diría principalmente, políticas y territoriales.

Se pretendían variar tres aspectos del régimen de atribución y adquisición de la vecindad civil, siendo el más destacado de ellos la supresión de su adquisición automática por residencia continuada en otro territorio durante diez años

La remisión de la propuesta realizada por las cortes aragonesas se aprobó con 60 votos a favor y ninguno en contra. Todos los grupos políticos aragoneses impulsaron dicha reforma, y a juicio de este coponente la razón era clara, el aspecto esencial inicial no es un componente político sino territorial; las CCAA que reciben emigrantes se encuentran «más interesadas» en mantener esa adquisición automática por tiempo de residencia, mientras que quienes (como Aragón) tradicionalmente han sido regiones de emigración, consideran dicha forma de adquisición ajena a la naturaleza de la institución.

Cierto es que posteriormente la cuestión se politizó con posiciones más definidas en los grupos parlamentarios, pero lo cierto es que, en la comparecencia

ante la comisión de justicia, y por las conversaciones mantenidas, mi impresión fue que existía una diferenciación de opiniones más territorial que política.

Obviamente, existen razones tan bien fundadas para una como para otra postura, para considerar que no basta un tiempo de residencia para adquirir un estatuto personal como para considerar que el arraigo demostrado por la residencia durante diez años debe ser suficiente para la adquisición de la vecindad civil.

Quiero leer unas frases de la exposición de motivos de la proposición de ley redactada en las Cortes de Aragón, ya que estimo que son reveladoras del espíritu de la reforma: «En Aragón hablar de raíces es hablar de nuestro derecho propio, del derecho foral que históricamente ha presidido nuestra convivencia. Se trata de un estatuto personal que sigue al aragonés desde su nacimiento, regulando la economía de su matrimonio, la familia, la viudedad y los derechos hereditarios cualquiera que sea su domicilio y lugar en el que se encuentre, conforme al Código de Derecho foral aprobado por las Cortes de Aragón en 2011»

Y como estamos en un foro de debate jurídico, creo necesario dar mi opinión, y que, adelante, es mi conformidad con la reforma y consiguiente supresión de la adquisición de la vecindad por tiempo de residencia, en virtud de lo que trataré de explicar a continuación, basado no sólo en un concepto territorial, sino también en mi propia experiencia como abogado.

1. La primera idea que me gustaría transmitir es que el ciudadano tiene un conocimiento mayor que el que en ocasiones presuponemos, de las instituciones jurídicas que conforman el derecho civil de sus respectivos territorios, conocimiento que es constatable primordialmente en materia de derecho familiar y sucesorio, en lo que suponen las ideas básicas, las instituciones principales del mismo.

Ese conocimiento deriva de la transmisión de generación en generación, y es entendido como algo propio, incluso con independencia del conocimiento de instituciones previas o conexas, como puede ser la vecindad civil. En términos más concretos, un aragonés con antecedentes también aragoneses conoce que la legítima es colectiva (que se la puede dejar a cualquiera de sus descendientes nombrando simplemente a los demás) o que el viudo/a es usufructuario universal (o como es común llamarlo, disfrutario) o que puede hacer testamento mancomunado (normalmente con su cónyuge). Sin embargo, en la mayoría de las ocasiones, desconoce que vecindad civil tiene en caso de residir en otro territorio, o si sus progenitores no eran nacidos en Aragón. Esta realidad es obviamente trasladable a cualquier otro territorio.

Y es que existe un contenido simbólico de la vecindad civil para defender la aprobación de la Proposición de Ley. Al referirse a la supresión de la adquisición automática de la vecindad civil por residencia de diez años continuada en otro territorio – la modificación que más representa este sentir «identitario» de la vecindad civil – OROZCO PARDO llegó a decir que «cuando un catalán, un balear, un gallego, un vizcaíno, un navarro o un aragonés marcha a vivir a otro territorio,

así como que no pierde inmediatamente su lengua, su concepción, su tradición o el amor a su tierra, así tampoco debería perder tan simplemente la conexión con el ordenamiento territorial».

En definitiva, como bien dice DELGADO ECHEVERRÍA, está claro que «las «vecindades forales», contrapuestas al «Derecho común», son testimonio de la diversidad y designan a aquellos que tienen un Derecho diferente, suyo propio» y que la vecindad civil, como instrumento que sirve para determinar la aplicación de los diferentes derechos que conviven en nuestro país, tiene por ello un gran valor simbólico, de «apelación a los afectos, a los sentimientos de pertenencia y a las identidades colectivas».

De ello se deriva el primer argumento a favor del contenido de la modificación del CC en cuanto a la supresión de la adquisición de la vecindad civil por tiempo de residencia: mientras que los ciudadanos tienen sentimientos de pertenencia, incluyendo la idea de la existencia de las instituciones sustantivas, desconocen o confunden el contenido de los requisitos concretos de la pérdida de la vecindad civil que implicará la inaplicabilidad a ellos de dichas instituciones.

2. Es obvio que trasladar la experiencia individual a conceptos globales en los términos anteriormente expuestos podría ser fácilmente rebatible (como abogado sé que eso es más que posible) e irrogarme el conocimiento de la percepción de los ciudadanos es algo que rebasa por completo mi intención, pero el apoyo que puedo prestar a la reforma se deriva precisamente de ello.

Esto es, si el argumento en contra de lo expuesto es que sería igualmente defendible que si tras un periodo prolongado de residencia en un territorio se habrían interiorizado las instituciones civiles de éste (como entiendo que es el argumento que se opone a la reforma), nos encontramos ante un dilema que estimo que sólo puede ser resuelto en virtud del elemento esencial que ha de regir todo el estatuto personal civil: LA VOLUNTAD.

Los partidarios del mantenimiento de la adquisición por tiempo de residencia de 10 años sostienen que la voluntad se presume cuando la residencia se ha modificado, lo que DURÁN RIVACOBÁ considera apoyado por la STS de 16 de diciembre de 2015, en la que se aclaró, por fin, si computaba o no dentro del tiempo de los diez años aquellos en los que el sujeto no estuvo en condiciones de oponerse (por motivo de edad o de incapacidad): al negar el tribunal que el plazo corriese, se está presumiendo que el sujeto sí tiene voluntad, y precisamente por eso se espera a empezar a computar el plazo una vez pueda oponerse. Pero a mi juicio esta tesis es contraria a la realidad, ya que estimar que la voluntad se «manifiesta» por la consecuencia de que no computa el plazo, resulta complicada.

Y es que, estimo, que esa voluntad sólo puede constatararse por medio de una declaración libre y espontánea de quien la formula, no a través de lo que DURÁN RIVACOBÁ llama «presunción indestructible de la voluntad de los ciudadanos». La adquisición de la vecindad civil ipso iure (artículo 225 RRC) por tiempo de

residencia de 10 años supone una presunción que vulnera el principio de libertad civil (*standum est chartae*) y que contraviene a mi entender innecesariamente ese principio rector de la vida civil que es la voluntad libremente manifestada. En definitiva, no puede entenderse en materia de derecho civil que «quien calla otorga», sino que el aserto debe ser que «quien calla no dice nada». A este respecto, sería conveniente añadir que no existe otra materia de esta trascendencia en la que se establezca una presunción semejante.

Y es que esa presunción legal de la voluntad de los ciudadanos solo puede explicarse desde la perspectiva de que la fijación de la residencia efectiva sea un acto en sí voluntario, lo cual es, a mi entender, insostenible. La fijación de la residencia en otros territorios del de nacimiento va ligada a cuestiones económicas y laborales, tanto por la búsqueda de expectativas en ellos como por traslados laborales o académicos. Es decir, en todo caso, hacia territorios con un mayor desarrollo económico o con una expectativa de actividad profesional mayor, lo que implica en sí una situación de evidente injusticia con otros territorios de menor inversión o de menor riqueza propia.

3. Desde una perspectiva práctica, de evitación de conflictos y de mayor seguridad jurídica (como objetivo de todo ordenamiento), estimo que la reforma también ayudaría a su resolución.

Es cierto que no puede hablarse de una gran profusión de procedimientos judiciales sustentados en conflictos derivados del artículo 14.5 CC. No más de 8 sentencias ha dictado el TS al respecto, pero incluso la interpretación del cómputo de los 10 años sigue sin ser pacífica, en lo que se refiere fundamentalmente a la inclusión de los periodos de tiempo en los que no se ostenta la plena capacidad, aunque también en cuanto a la valoración de la declaración de voluntad en contra de esa pérdida, ya que dados los términos de la redacción actual no basta con que pueda constar por cualquier medio una voluntad contraria a esa pérdida, sino que esa declaración ha de hacerse en el RC, lo que separa aún más la voluntad de este modo de adquisición de la vecindad civil.

Así, la Jurisprudencia del TS en materia del cómputo del plazo:

STS 16/12/2015 STS 5808/2015, rec 859/2014

La jurisprudencia, como la propia sentencia de la Audiencia indica, es disímil. Las SSTS de 20 febrero 1995, Rc. 3316/1991, 28 enero 2000, Rc. 1262/1995, y 21 septiembre 2000 fijaron como doctrina que en el plazo de 10 años se compute el tiempo en que el interesado no podía legalmente registrar su persona, pues lo contrario sería aplicar el párrafo segundo del artículo 225 RRC y esta norma se encuentra en pugna con la prevenida en el artículo 15.3.1º y 2º del Código Civil en su actual redacción por la Ley 11/1990, de 15 de octubre, y con el artículo 15.3.2 CC en su relación de 1889. En concreto entienden que por razones de jerarquía normativa no cabe que la norma reglamentaria vaya en contra de la contenida en el Código Civil.

Por el contrario la STS de 23 de marzo 1992, Rc. 1096/1990, sostiene que no es posible computar los años en que el interesado durante su minoría de edad, en unión y bajo la patria potestad de sus padres, residió en Barcelona, por aplicación del artículo 225 del Reglamento del Registro Civil. La sentencia del Tribunal Supremo más reciente del 7 junio 2007, Rc. 993/2000, que ha servido de frontispicio a la motivación de la presente sentencia, afirma que la norma del Reglamento del Registro Civil no infringe el artículo 15.3 del Código Civil en su redacción originaria, sino que lo completa al fijar no ya la declaración sino el cómputo del plazo de residencia para la adquisición, en el sentido de no computar el tiempo en el que el interesado no podía regir su persona.

La Sala acoge la doctrina de esta última sentencia, sin apreciar razones relevantes para apartarse de ella, por los siguientes argumentos

(...)

Corolario de lo anterior es que *«en el plazo de los diez años no se computa el tiempo que el interesado no pueda legalmente regir su persona»*.

(...)

De ello podría colegirse que en materia de vecindad civil el legislador ha acudido al criterio cronológico para conceder capacidad de decidir al menor y la ha fijado en los 14 años.

Sin embargo dicha sentencia tiene dos votos particulares que estiman que *el inicio del cómputo del plazo previsto comienza a transcurrir desde el día de la residencia real y efectiva del interesado, con independencia de su minoría de edad, adquiriendo ese la vecindad civil «ope legis» con el transcurso del plazo previsto, siempre que durante dicho plazo no se realice «declaración en contra» bien por los representantes legales del menor interesado, o bien por este mismo cuando, dentro de dicho plazo, alcance la capacidad suficiente para prestar dicha declaración.*

Y es que ambas soluciones pueden ser defendibles según el caso concreto, lo que trae como consecuencia una mayor inseguridad jurídica, derivada precisamente de la dificultad (raya en la imposibilidad) de establecer sistemas de adquisición y consecuente pérdida de derechos del estatuto personal basándose en presunciones legales.

4. Brevemente señalar que la reforma también incorpora la regulación de un plazo de opción de cinco años desde los 14 años y hasta 5 desde la emancipación mediante la declaración de voluntad consecuente y que reitera los fundamentos antes expresados.

Asimismo, tiene como corolario la regulación de norma de derecho transitorio para la recuperación por quien la hubiera perdido a consecuencia del simple transcurso del tiempo.

5. Por último, creo necesario concluir con el error que a mi juicio supone vincular la vecindad civil con la nacionalidad o la vecindad administrativa. La vecindad civil supone el criterio de determinación de sujeción a un derecho civil propio, ni más ni menos. Por ello estimo que vincular la solución a este problema con la nacionalidad o ligarla a la vecindad administrativa es comparar parámetros distintos y por lo tanto imposibilitar la solución a un problema que resulta necesario resolver.

**Sesión II**

**APLICACIÓN DEL DERECHO CIVIL  
ARAGONÉS A EXTRANJEROS**

**Ponente:**

*D<sup>a</sup> Pilar Diago Diago*  
PÁG. 43

**Coponentes:**

*D<sup>a</sup> Isabel Guillén Broto*  
PÁG. 63

*D. Miguel Angel Lorient Rojo*  
PÁG. 85



## APLICACIÓN DEL DERECHO CIVIL ARAGONÉS A EXTRANJEROS

PILAR DIAGO DIAGO\*

Catedrática de Derecho Internacional  
Privado Universidad de Zaragoza

**SUMARIO:** I. INTRODUCCIÓN: MARCO DE SITUACIÓN II. ACTUALIDAD E IMPORTANCIA DEL TEMA III. CLARIFICACIÓN DE CONCEPTOS BÁSICOS: CONFLICTOS DE LEYES INTERNACIONALES, CONFLICTOS DE LEYES INTERNOS Y REMISIÓN *AD INTRA* IV. ANÁLISIS DE SITUACIONES SELECCIONADAS EN LAS CUALES EL DERECHO ARAGONÉS SE APLICARÁ A EXTRANJEROS A) Ámbito Matrimonial B) Ámbito Sucesorio C) Ámbito De Medidas De Apoyo A Personas Con Discapacidad V. CONSIDERACIONES FINALES: EL DERECHO ARAGONÉS NO ES SÓLO PARA ARAGONESES

### I. INTRODUCCIÓN: MARCO DE SITUACIÓN

«El Derecho aragonés no sólo es para aragoneses» esta frase de la Doctora Doña Elena Zabalo Escudero<sup>1</sup> resume a la perfección la realidad muchas veces

---

\* Responsable editorial de la Revista científica *Bitácora Millennium DIPr* <http://www.millenniumdipr.com/bitacora>, miembro del Instituto de investigación IEDIS y del grupo de investigación *Ius Familiae*.

El presente estudio corresponde a la versión escrita de mi ponencia del mismo título que presenté en los XXXI Encuentros del Foro de Derecho Aragonés que se celebró el día 15 de noviembre de 2022 en el Real e Ilustre Colegio de Abogados de Zaragoza. Se ha mantenido el orden de exposición y siguiendo los requerimientos de la organización se han reducido las referencias bibliográficas.

1. La profesora Zabalo cuenta con una línea de investigación muy destacada dedicada al estudio del Derecho Interregional con especial atención a los conflictos de leyes que se implican al Derecho aragonés. La consulta de su obra resulta obligada para el lector que quiera profundizar en el tema v. entre otros estudios ZABALO ESCUDERO E. «Pluralidad legislativa y conflictos de leyes internos en el ordenamiento español» *Cursos de Derecho internacional de Vitoria-Gasteiz* N.º. 1, 1995, págs. 253-302, «La remisión a sistemas plurilegislativos en materia sucesoria. Perspectiva europea» *VVAA. Perspectivas del derecho sucesorio en Europa*. Marcial Pons, Madrid 2009. p. 137-155 «Conflictos de leyes internos e internacionales: conexiones y divergencias» *Bitácora Millennium DIPr* n.º 3, 2016, p. 11 y 12 disponible en <https://www.millenniumdipr.com/ba-40-conflictos-de-leyes-internos-e-internacionales-conexiones-y-divergencias> «Los conflictos de leyes internos: una perspectiva actual del panorama interregional español». *Repensar la Unión Europea*. XXVII Jornadas de la AEPDIRI. Tirant Lo Blanch 2019, pp. 341 -356.

desconocida por los ciudadanos, que arrastran una idea falsa sobre los potenciales destinatarios del Derecho aragonés.

Aunque pudiera parecer que el Código del Derecho Foral de Aragón<sup>2</sup> se dirige sólo a los aragoneses<sup>3</sup> y se aplica sólo a los aragoneses, la realidad no es esa. En este trabajo se va a demostrar como, en determinadas situaciones, los extranjeros van a ser destinatarios del Derecho Civil aragonés, como también los son en principio los que ostentan vecindad civil aragonesa. La piedra de toque va a ser la residencia habitual en nuestra Comunidad Autónoma y el juego imperativo de las normas de conflicto que operan generando esta realidad.

La mirada al Derecho Aragonés en el tiempo de lo que se ha dado en llamar la nueva globalización, debe desprejarse de concepciones localistas. La configuración de la sociedad aragonesa actual, hace que las relaciones privadas heterogéneas e internacionales crezcan exponencialmente. Ante ello, el recurso al Derecho Interregional y al Derecho Internacional Privado no es una opción.

Las dos dimensiones del Derecho Internacional Privado son las que proporcionan la solución a los conflictos de leyes que se generan en la litigación; su conocimiento y buena aplicación supone todo un reto para los juristas aragoneses y para todos aquellos que ejercen en Aragón.

Desde estas consideraciones debo agradecer a la Comisión del Foro de Derecho aragonés la amable invitación a participar en los XXXI Encuentros y hacerlo con un tema actual, de tanta importancia, como lo demuestra que está cada vez más presente en los despachos de abogados, en las notarías y en los Registros. Todo ello pone el acento en la importancia creciente e imparable del Derecho internacional Privado e interregional en el momento actual<sup>4</sup>.

El estudio que presento pone el pie en el suelo de la práctica forense, que es a la que se enfrentan, en su realidad cotidiana, los diferentes colectivos de juristas que ejercen en Aragón. Desde esta perspectiva pretende contribuir al progreso del conocimiento y pretende hacerlo de una manera útil para el lector.

El trabajo se divide en tres partes. En la primera se pone de relieve la importancia y actualidad del tema objeto de estudio. La segunda parte se dedica a presentar

---

2. Decreto Legislativo 1/2011, de 22 de marzo, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba, con el título de «Código del Derecho Foral de Aragón», el Texto Refundido de las Leyes civiles aragonesas BOA núm. 67, de 29 de marzo de 2011, páginas 6490 a 6616

3. Así parece deducirse de preceptos como el artículo 417 cuando señala que «Los aragoneses, sean o no cónyuges o parientes, pueden testar de mancomún, aun fuera de Aragón» y también de nuestro Estatuto de Autonomía Ley Orgánica 5/2007 de 20 de abril BOE núm. 97, de 23/04/2007.

4. Los XVIII Encuentros del Foro de Derecho aragonés (año 2008) se dedicaron a la aplicación del Derecho Civil a los extranjeros desde perspectivas diferentes, fueron ponentes Ignacio Martínez Lasierra, Javier Pérez Milla y Monserrat Vicens Burgués. Las actas están disponibles en [https://eljusticiadearagon.es/wp-content/uploads/dlm\\_uploads/2020/02/Foro-2008-Aplicación-del-Derecho-Civil-a-los-extranjeros.pdf](https://eljusticiadearagon.es/wp-content/uploads/dlm_uploads/2020/02/Foro-2008-Aplicación-del-Derecho-Civil-a-los-extranjeros.pdf)

conceptos básicos de la disciplina que requieren de una correcta interiorización por parte de todo jurista. La confusión entre conflictos de leyes internacionales, conflictos de leyes internos y remisiones, está dando lugar a malas interpretaciones que acoge incluso la Dirección General de Seguridad Jurídica y Fe Pública<sup>5</sup> y que ha generado irritación y malestar entre los juristas que procedemos de Comunidades Autónomas con Derecho Civil propio.

Valga como ejemplo muy extendido de confusión, la reiterada referencia a la vecindad civil en relación a los conflictos internacionales, cuando se trata de una conexión que no juega en estos conflictos. La razón es sencilla y clara, sólo una vez que el conflicto internacional se ha resuelto con la aplicación de la ley española, entrará en escena la vecindad civil.

En la tercera parte del estudio se analiza una selección de situaciones en las cuales el Derecho Civil aragonés se aplicará a extranjeros. Con una advertencia, es sólo una selección de muestra, puesto que las situaciones en las que se debe aplicar el Derecho aragonés a los extranjeros son muy numerosas y darían para varios Encuentros del Foro de Derecho Aragonés y otros varios estudios en la línea de análisis que aquí propongo.

## II. ACTUALIDAD E IMPORTANCIA DEL TEMA

El tema que nos ocupa no es nuevo ni mucho menos, de hecho dos abogados del Real e Ilustre Colegio de abogados de Zaragoza, Martón y Santapau, lo plantearon allá en el año 1865<sup>6</sup> en su obra «Derecho y jurisprudencia de Aragón en sus relaciones con la legislación de Castilla». Fue, asimismo, una preocupación constante del que fuera Catedrático de Derecho Internacional de nuestra Universidad de Zaragoza durante los años 1910 a 1944, el Doctor Don Manuel Lasala Llanas<sup>7</sup>.

Ahora bien, entonces había muy pocos extranjeros entre nosotros, lo que otorga el carácter casi de visionarios a estos autores que vaticinaban, probablemente sin saberlo, lo que sería una problemática común mucho más tarde. En pleno siglo XXI y en la etapa en la que vivimos no sólo el Derecho ha cambiado, la configuración de la sociedad aragonesa también lo ha hecho.

---

5. Al estudio de las mismas se dedica el trabajo del coponente de estos Encuentros D. Miguel Ángel Lorient Rojo por lo que no se abordan en este estudio para evitar reiteraciones.

6. MARTÓN Y GAVÍN y SANTAPAU Y CARDÓS *Derecho y jurisprudencia de Aragón en sus relaciones con la legislación de Castilla*, T. primero, Zaragoza 1865 disponible en la biblioteca virtual de Derecho aragonés.

7. De especial valor v. LASALA LLANAS M. *Sistema español de Derecho Civil Internacional e Interregional*, compuesto en forma de código comentado, Madrid 1933. La semblanza del autor se puede consultar en el diccionario de catedráticos españoles de Derecho disponible en <https://humanidades-digitales.uc3m.es/s/catedraticos/item/15141>.

En la introducción se hacía una presentación del tema y corresponde ahora ilustrar su importancia y actualidad. Para ello nada más objetivo y significativo que recurrir a los datos oficiales que perfilan la configuración de la población que vive en Aragón.

Según el avance de la Estadística del Padrón Continuo, a fecha de 1 de enero de 2022 viven en Aragón 163.973 personas extranjeras inscritas en el padrón (un 12,4% de la población)<sup>8</sup>. Este dato nos sitúa en la octava comunidad con mayor porcentaje de población inmigrante de España y con tendencia ascendente.

El reparto por nacionalidades es el siguiente:

Rumanía (48.977), Marruecos (21.768), Nicaragua (9.656), Colombia (7.687), China (6080), seguidos de Bulgaria, Argelia, Senegal y Ecuador.

Durante el año 2020, del total de 2.285 matrimonios que se celebraron en Aragón, en 1.880 ambos cónyuges eran españoles, en 348 uno de los cónyuges era extranjero, y en 57 ambos cónyuges eran extranjeros. Por lo que se refiere al número de fallecimientos, durante el año 2021, del total de 14.485 personas que fallecieron en Aragón, 300 defunciones fueron de personas extranjeras. Estas cifras experimentan también una curva ascendente y reclaman la atención directa del Derecho de familia y sucesiones internacional.

Pues bien, como se va a tener ocasión de ver en el apartado siguiente, todos los extranjeros residentes en Aragón, son potenciales destinatarios de la aplicación del Derecho aragonés, ello con total independencia de su nacionalidad. El hecho de que no sean españoles y no tengan, por ende, la vecindad aragonesa no es óbice para que se les aplique y se les deba aplicar el Derecho de Aragón.

### **III. CLARIFICACIÓN DE CONCEPTOS BÁSICOS: CONFLICTOS DE LEYES INTERNACIONALES, CONFLICTOS DE LEYES INTERNOS Y REMISIONES *AD INTRA***

Como ya se ha tenido ocasión de señalar, la confusión entre conceptos básicos, propios del Derecho Internacional Privado, está generando una *mala praxis*. Esta se desvela con especial virulencia a partir de la aplicación de los Reglamentos de

---

8. Mientras que a 1 de enero de 2021 eran 162.349 (un 12,2% de la población). Es clara la curva ascendente. Datos extraídos del INE.

Otros estudios elevan la presencia de la población extranjera en Aragón al 12'19% de la población total. Dato extraído del informe *La población inmigrante en Aragón 2020*, Comisiones Obreras de Aragón, Gabinete Técnico disponible en <https://aragon.ccoo.es/709e1bd61d5e5f99bc75cdaed8d95386000051.pdf>

la Unión Europea en materia de régimen económico matrimonial<sup>9</sup>, con mención especial al Reglamento de sucesiones<sup>10</sup>.

Cuando la relación privada internacional contiene elementos internacionales y heterogéneos, la no delimitación estricta de los conflictos de leyes que generan y su consiguiente adscripción a las herramientas que les van a dar solución, entraña incertidumbre e inseguridad jurídica. Nada de esto debería producirse si se clarifican bien los conceptos<sup>11</sup>, y se acude a las correctas soluciones que ofrece el sistema de los conflictos de leyes.

De manera sencilla, cabe señalar que los conflictos de leyes internacionales se producen cuando en la relación entre particulares existen elementos de extranjería. Entonces se hace necesaria la determinación de la ley aplicable (en el segundo sector), pues existen contactos con varios ordenamientos jurídicos. Habrá que determinar, por lo tanto, cual de ellos rige la relación jurídica internacional.

Los conflictos de leyes internos, por su parte, se generan cuando en la relación entre particulares existen elementos que presentan conexión con diferentes ordenamientos jurídicos, dentro de un mismo Estado. No confluyen elementos extranjeros pero sí elementos heterogéneos. Es lo que ocurre en los sistemas plurilegislativos como el español, lo que hace necesario, igualmente, la determinación de la ley aplicable.

Los primeros conflictos serán resueltos por las normas de Derecho Internacional Privado siguiendo la jerarquía normativa: Reglamentos de la UE si los hubiera, Convenios y en defecto de Reglamento o Convenio las normas de conflicto de cada país, en nuestro caso el Derecho Internacional Privado español de fuente interna.

---

9. Reglamento (UE) 2016/1103 del Consejo, de 24 de junio de 2016, por el que se establece una cooperación reforzada en el ámbito de la competencia, la ley aplicable, el reconocimiento y la ejecución de resoluciones en materia de regímenes económicos matrimoniales *DOUE* 8.7.2016 L 183/1.

10. Reglamento (UE) n.º 650/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 4 de julio de 2012, relativo a la competencia, la ley aplicable, el reconocimiento y la ejecución de las resoluciones, a la aceptación y la ejecución de los documentos públicos en materia de sucesiones mortis causa y a la creación de un certificado sucesorio europeo *DOUE* 27.7.2012 L 201/107.

11. El Profesor Álvarez González insiste acertadamente en su obra en la clarificación de los presupuestos conceptuales. Debe resaltarse las aportaciones de este autor que desarrolla una nutrida línea de investigación dedicada al Derecho Interregional (v. su bibliografía). Valga como muestra ÁLVAREZ GONZÁLEZ S. «Cuestiones de Derecho Interregional en la aplicación de los nuevos Reglamentos comunitarios» *Jornadas sobre Derecho, inmigración y empresa*, AA.VV, Colegio Notarial de Cataluña, Madrid, Barcelona, Buenos Aires, Sao Paulo 2019 p. 363-388 (sobre este tema v. en especial p. 16 a 20), «Remisión a un sistema plurilegislativo. El ejemplo español y algunas tareas por resolver», *Le droit à l'épreuve des siècles et des frontières. Mélanges en l'honneur du Professeur Bertrand Ancel*, París, Madrid, 2018, pp.63-84, «El Reglamento 650/2012, sobre sucesiones, y la remisión a un sistema plurilegislativo: algunos casos difíciles o, simplemente, llamativos», *Revista de Derecho Civil*, Vol. II, núm. 4, 2015, pp. 7-28 «vecindad civil y Reglamento 650/2012 de sucesiones. Una polémica artificial», *La ley Unión Europea* n.º 104, junio 2022 p. 1-32 (en especial p. 16 a 18).

Los conflictos de leyes internos, por definición, carecen de elemento extranjero y se resuelven en nuestro sistema, por mandato del artículo 16 del Código Civil, por las normas contenidas en el Capítulo IV del Título Preliminar. Estas normas son las de Derecho Internacional Privado con particularidades. La primera, y muy importante, es que la ley personal será la determinada por la vecindad civil.

Una vez clarificados los dos tipos de conflictos de leyes que en la práctica se plantean, corresponde atender a un dato clave; los Reglamentos establecen su inaplicación a los conflictos de leyes internos. En concreto, disponen que los Estados plurilegislativos no estarán obligados a aplicarlos (art. 38 Reglamento de sucesiones<sup>12</sup> y art. 34 Reglamento de régimen económico matrimonial) y ese es el caso del Estado Español.

El deseo que han manifestado algunos juristas por aplicarlos, no debe confundirse con la realidad. El debate acerca de la pertinencia, o no, de eliminar nuestro propio sistema de solución de conflictos de leyes internos, requiere de una reflexión y estudio profundo. En todo caso, debería tenerse en cuenta el que la política legislativa de la Unión Europea no tiene por qué coincidir con los intereses que deben de inspirar la política legislativa patria de nuestra realidad plurilegislativa.

Volviendo al tema concreto que nos ocupa, la pregunta que debe realizarse es ¿Qué ocurre si la solución de los conflictos de leyes internacionales conduce a la aplicación del Derecho Español que es un sistema plurilegislativo?

Entonces, obsérvese, que no estamos ante un conflicto de leyes puramente interno (no hay problema de D. interregional) sino que nos encontramos ante la necesidad de completar la solución a un conflicto de leyes internacional; esto es, nos encontramos ante el problema clásico de Derecho Internacional Privado que es la llamada remisión *ad intra* a un sistema plurilegislativo<sup>13</sup>. Cuestión que tienen muy en cuenta los Reglamentos y Convenios (de cuya aplicación puede derivar la aplicación de la ley española o la de cualquier sistema plural).

---

12. V. una construcción particular del Profesor Luis Garau sobre los casos en los que se puede entender que España se acoge a esta posibilidad GARAU JUANEDAL. «La integración del Reglamento Europeo en materia sucesoria en el Derecho interregional español» en *Bitácora Millennium DIPr* n°2 2015 p. 1-14 disponible en <https://www.millenniumdipr.com/ba-27-la-integracion-del-reglamento-europeo-en-materia-sucesoria-en-el-derecho-interregional-espanol> y sobre un nuevo paradigma de los conflictos de leyes internos v. del mismo autor «la aplicación de los Reglamentos de la UE a los llamados “conflictos internos” y el necesario cambio de paradigma sobre la función de las normas de conflicto» *Bitácora Millennium DIPr* n°10 2019 p. 1 a 14. Disponible en <https://www.millenniumdipr.com/ba-83-la-aplicacion-de-los-reglamentos-de-la-ue-a-los-llamados-conflictos-internos-y-el-necesario-cambio-de-paradigma-sobre-la-funcion-de-las-normas-de-conflicto>

13. Téngase en cuenta que nuestro legislador dio solución a la remisión *ad extra* a un sistema legislativo optando por la remisión indirecta y sin establecer «salvavidas de emergencia» para el caso en que no existiera solución de conflictos de leyes internos en la legislación del Estado en el que coexistiesen diferentes sistemas legislativos art. 12. 5 CC.

Pues bien, las soluciones vienen de la mano de dos modelos que pueden presentar variaciones pero que, en esencia, son la remisión directa y la remisión indirecta. En esta última, serán las normas de solución de conflictos de leyes internas las que determinarán cual es la ley aplicable de las que coexisten en el sistema purilegislativo.

En la remisión directa, sin embargo, se utiliza los mismos puntos de conexión de las normas de conflicto, para determinar la ley interna aplicable y también, pueden especificarse reglas especiales.

En los dos Reglamentos a los que ya me he referido y sobre los que versa este estudio, el Reglamento sobre régimen económico matrimonial y el Reglamento sucesorio, se opta por la remisión indirecta. Con una precisión, a falta de normas internas sobre conflictos de leyes, sendos Reglamentos establecen la remisión directa.

#### **IV. ANÁLISIS DE SITUACIONES SELECCIONADAS EN LAS CUALES EL DERECHO ARAGONÉS SE APLICARÁ A EXTRANJEROS**

En este apartado, tal y como se ha expuesto, se analizan situaciones seleccionadas en las cuales el Derecho civil aragonés se aplicará a extranjeros, bien entendido que es solo una selección. Existen muchas otras situaciones que reclamarán la aplicación de este ordenamiento.

La selección que se realiza tiene en cuenta la cotidianidad de las relaciones privadas escogidas. Los ámbitos de análisis serán tres: el ámbito matrimonial, el sucesorio y el de las medidas de apoyo para personas con discapacidad. Éste último de plena actualidad por las modificaciones que el legislador estatal ha introducido en la materia.

##### ***a) Ámbito matrimonial***

Desde la perspectiva de este estudio la pregunta que se debe formular en el ámbito matrimonial es la siguiente:

¿Se aplicará el Derecho aragonés al régimen económico matrimonial de extranjeros que tienen su residencia habitual en Aragón?

La determinación de la ley aplicable al régimen económico matrimonial se realiza conforme a lo dispuesto en el Reglamento 2016/1103, ya mencionado, que establece una cooperación reforzada en el ámbito de la competencia, la ley aplicable, el reconocimiento y la ejecución de resoluciones en materia de REM. Este Reglamento contiene la llave para la designación de la ley aplicable.

Es conveniente retener dos datos muy importantes a la hora de recurrir a este Reglamento de la Unión Europea. El primero se refiere a su carácter universal que viene consignado en su artículo 20<sup>14</sup> que dispone que:

*La ley que se determine aplicable en virtud del presente Reglamento se aplicará aunque no sea la de un Estado miembro.*

Esto es, los órganos jurisdiccionales españoles aplicarán la ley designada por lo establecido en el Reglamento, con independencia de que corresponda, o no, a un Estado miembro. A efectos prácticos esta cláusula implica que, podría resultar aplicable el Derecho español o rumano o francés (correspondiente a Estados miembros parte de la cooperación reforzada) o podría resultar aplicable el Derecho polaco (Estado miembro, pero no parte de la cooperación reforzada) o cualquier Derecho de Estados no miembros de la Unión Europea, como por ejemplo el Derecho marroquí, nicaragüense o colombiano. Es por ello, que se utiliza el término «universal» y también se le conoce con la locución latina «*erga omnes*».

A partir del momento en que el Reglamento es plenamente operativo (enero de 2019) se produce un automático desplazamiento de los artículos 9.2 (a salvo los efectos personales) y 9.3 del Código Civil en el ámbito de los conflictos de leyes internacionales. De manera, que la determinación de la ley aplicable se realizará conforme a lo dispuesto en el Reglamento y no conforme a lo que dispone el artículo 9.2 CC, para los efectos económicos del matrimonio en defecto de pacto, y el 9.3 CC para los pactos y capitulaciones matrimoniales.

Ahora bien, el desplazamiento operado por el carácter universal del Reglamento no se extenderá a la dimensión interna del Derecho Internacional Privado. Los artículos 9.2 y 9.3 gozan de una «excelente salud» en su marco operativo que es estrictamente el de solución de conflictos de leyes internos por mandato del artículo 16 CC<sup>15</sup>.

El segundo dato que debe tenerse en cuenta, se refiere al ámbito temporal del Reglamento. La norma de la Unión por lo que se refiere a la ley aplicable (Capítulo III) sólo será aplicable a los cónyuges que hayan celebrado su matrimonio o que hayan especificado la ley aplicable al régimen económico matrimonial el 29 de enero de 2019 o después de esta fecha (art. 69). Ello implica que si la fecha es anterior se aplicará la norma de conflicto española (art. 9.2 o 9.3 CC).

La situación mas común, pese al aumento de la celebración de capitulaciones matrimoniales, será que los nacionales de otros Estados que residen en Aragón no

---

14. Sobre esta cláusula v. DIAGO DIAGO M.P. «Comentario al artículo 20» en AA.VV., *Régimen económico matrimonial y efectos patrimoniales de las uniones registradas en la Unión Europea. Comentarios a los Reglamentos (UE) n° 2016/1103 y 2016/ 1104*, Valencia 2019 p. 199 a 204.

15. V. sobre este tema ZABALO ESCUDERO E. Conflictos de leyes internos e internacionales: conexiones y divergencias *Bitácora Millennium DIPr* disponible en <http://www.millenniumdipr.com/ba-40-conflictos-de-leyes-internos-e-internacionales-conexiones-y-divergencias>

hayan pactado la ley aplicable. En estos supuestos, su determinación se realizará conforme a lo dispuesto en el artículo 26.

La ley aplicable en defecto de elección *art. 26:*

1. *En defecto de un acuerdo de elección con arreglo a lo dispuesto en el artículo 22, la ley aplicable al régimen económico matrimonial será la ley del Estado:*

a) *De la primera residencia habitual común de los cónyuges tras la celebración del matrimonio, o, en su defecto,*

b) *De la nacionalidad común de los cónyuges en el momento de la celebración del matrimonio, o, en su defecto,*

c) *Con la que ambos cónyuges tengan la conexión más estrecha en el momento de la celebración del matrimonio, teniendo en cuenta todas las circunstancias.*

En el caso en que la primera residencia habitual común del matrimonio entre extranjeros (o del matrimonio mixto entre extranjero y español) estuviera en España, se aplicará el Derecho español. Si la primera residencia habitual común de los cónyuges, tras la celebración del matrimonio, se hubiera fijado en Bucarest, se aplicaría el Derecho rumano.

La dificultad deviene de la designación como aplicable de un sistema plurilegislativo. El problema que se plantea, entonces, es el de la remisión al Derecho de Estados con diferentes regímenes jurídicos de corte territorial como es el nuestro.

El legislador de la Unión Europea está atento a estos problemas y ofrece (al igual que ocurre en los Convenios de La Haya) la solución a la remisión *ad extra*. Tanto el Reglamento sobre régimen económico matrimonial como el sucesorio contienen, al respecto, dos cláusulas referidas a los conflictos territoriales de leyes que se originan en Estados con diversos regímenes jurídicos.

Una cláusula de remisión indirecta: las normas internas de solución de conflictos de leyes determinarán la unidad territorial pertinente cuya norma jurídica será de aplicación (art. 33.1)

*En el caso de que la ley determinada por el presente Reglamento sea la de un Estado que comprenda varias unidades territoriales con sus propias normas jurídicas en materia de régimen económico matrimonial, las normas internas en materia de conflicto de leyes de dicho Estado determinarán la unidad territorial pertinente cuyas normas jurídicas serán de aplicación.*

Otra cláusula de remisión directa, en defectos de tales normas: la referencia a la residencia habitual de los cónyuges se entenderá hecha a la unidad territorial en la que los cónyuges tengan su residencia habitual (art. 33.2)

*En defecto de tales normas internas en materia de conflicto de leyes:*

a) *Toda referencia a la ley del Estado mencionada en el apartado 1 se entenderá, a efectos de determinar la ley aplicable con arreglo a las disposiciones relativas a la residencia habitual de los cónyuges, como una referencia a la ley de la unidad territorial en la que los cónyuges tengan su residencia habitual;*

Obsérvese que la aplicación de ambas cláusulas conducirá a determinar que el régimen económico matrimonial de extranjeros que han establecido su primera residencia habitual en Aragón, es el aragonés.

Ello es así, por lo que se refiere al juego de la cláusula de remisión indirecta, porque nuestro sistema de solución de conflictos de leyes internos resuelve la cuestión mediante la designación por mandato del artículo 16 CC de las normas del Capítulo IV del Título Preliminar del Código Civil. Ello exige la aplicación del art. 9.2 CC que conduce a designar como aplicable la ley de la residencia habitual inmediatamente posterior a la celebración del matrimonio, esto es, la ley aragonesa.

La primera conexión del art. 9.2 CC referida a la ley personal común (en el caso de tratarse de cónyuges extranjeros de la misma nacionalidad) no jugaría, pues conduciría a aplicar un Derecho extranjero. Recuérdese que el problema que se debe resolver es el de la remisión *ad intra* y por lo tanto, el de determinar cual de los Derechos que coexisten en España es el aplicable. No se puede perder la mira de que el Derecho designado es el español.

Al respecto, el art. 16 introduce la peculiaridad básica de que la ley personal es la determinada por la vecindad civil (art. 16.1 1ª). Los extranjeros no tienen vecindad civil<sup>16</sup>, pero ello no conduce a un callejón sin salida a nuestros efectos, puesto que la solución vendrá de la mano del art. 9.10 CC que también integra el Capítulo preliminar del Código Civil y es, por lo tanto, aplicable por mandato del mencionado art. 16. Este precepto dispone que la ley personal de los que careciesen de nacionalidad (en nuestro caso vecindad civil) será la del lugar de su residencia habitual, por consiguiente la aragonesa.

Por su parte, el juego subsidiario de la cláusula de remisión directa conduce a la misma solución. La residencia habitual del matrimonio se fija en España, en consecuencia, aplicación de la ley española. La unidad territorial en la que fijan su residencia es Aragón, por ende, aplicación del Derecho aragonés

Como se ha podido observar, la aplicación del Derecho aragonés en los supuestos planteados sería igual si el matrimonio fuera de nacionales extranjeros, o mixto entre español y rumano, por ejemplo, que establecieran su residencia habitual en España y no hubieran realizado elección de ley. De haber realizado capitulaciones podrían haber designado el Derecho aragonés.

---

16. V. Consideraciones sobre la vecindad civil y los extranjeros en OÑATE CUADROS F.J. ¿Suenan los extranjeros con el Derecho Foral? en *Bitácora Millennium DIPr* n° 16 2022, disponible en <https://www.millenniumdipr.com/ba-105-suenan-los-extranjeros-con-el-derecho-foral>

Una de las virtualidades que presenta el Reglamento de la Unión es que permite y alienta la elección de ley, tanto antes del matrimonio como durante el matrimonio. Precisamente, la otra vía por la que los cónyuges pueden hacer operativa la aplicación del Derecho aragonés es el de la autonomía de la voluntad vía art. 22 del Reglamento que dispone lo siguiente:

## **Artículo 22**

### *Elección de la ley aplicable*

1. *Los cónyuges o futuros cónyuges podrán designar o cambiar de común acuerdo la ley aplicable a su régimen económico matrimonial, siempre que se trate de una de las siguientes leyes:*
  - a) *la ley del Estado en el que los cónyuges o futuros cónyuges, o uno de ellos, tengan su residencia habitual en el momento de la celebración del acuerdo, o*
  - b) *la ley del Estado de la nacionalidad de cualquiera de los cónyuges o futuros cónyuges en el momento en que se celebre el acuerdo.*
2. *Salvo acuerdo en contrario de los cónyuges, todo cambio de la ley aplicable al régimen económico matrimonial efectuado durante el matrimonio solo surtirá efectos en el futuro.*
3. *Ningún cambio retroactivo de la ley aplicable efectuado en virtud del apartado 2 afectará negativamente a los derechos de terceros derivados de dicha ley.*

Lo que implica que los cónyuges pueden elegir la ley española como ley en el que uno o los dos cónyuges tienen la residencia habitual en el momento de la celebración del acuerdo. La pregunta sería ¿Cuál de ellas? El problema de la remisión se produce igual que cuando no se han efectuado capitulaciones matrimoniales y la solución requiere acudir al mismo razonamiento jurídico realizado, con la salvedad de que la remisión indirecta pondría en juego, vía art. 16, al artículo 9.3 y no al 9.2 CC.

La diferencia entre realizar capitulaciones matrimoniales o no hacerlas, es que los cónyuges en el primer caso son plenamente conscientes de su elección y de las consecuencias de la misma y lo desean. En el supuesto de no hacer elección de ley, sin embargo, puede ser una sorpresa para dos extranjeros (o para un extranjero y un español de diferente vecindad civil) que residen en Zaragoza y deciden casarse y establecer su hogar aquí, que su régimen económico matrimonial sea el aragonés.

Sin duda, la mejor solución es siempre que existan elementos internacionales o heterogéneos y la norma permita operar a la autonomía de la voluntad, elegir la ley aplicable. Bastará con realizar capitulaciones matrimoniales y efectuar la elección de ley para evitar el «efecto sorpresa».

A este respecto resultaría muy importante que en las escrituras de capitulaciones prenupciales o postnupciales se contuvieran cláusulas específicas que, con base a lo aquí argumentado, afianzarán la seguridad jurídica. A continuación se recoge

una propuesta de diseño de cláusula que los notarios podrían incorporar con la finalidad señalada.

**Cláusula:**

**- Ley aplicable al régimen matrimonial**

*De conformidad a lo establecido en el art. 22 R(UE) 2016/1103, los contrayentes efectúan elección de ley aplicable al régimen económico de su matrimonio.*

*Los comparecientes acuerdan fijar como ley aplicable a su régimen económico matrimonial la española por ser España el país en el que han fijado su residencia habitual y, en concreto, de conformidad con lo dispuesto en el art. 33 del citado Reglamento y el artículo 16.1 del Código Civil, la aragonesa por ser Aragón la Comunidad autónoma de su residencia habitual.*

Debo resaltar, en especial, que la celebración del matrimonio ante notario es la coyuntura perfecta para dar información sobre la ley aplicable al régimen económico matrimonial y para que se aliente la celebración de capitulaciones. El hecho de que desde el 30 de abril de 2021 los notarios se ocupen del trámite matrimonial completo agiliza aún más la celebración de matrimonios que son mas rápidos, flexibles y personalizados, tal y como señala el Consejo General del Notariado. El protagonismo y el margen de actuación del colectivo notarial es notable y su capacidad para afianzar la seguridad en el tráfico jurídico también.

**b) Ámbito sucesorio**

En este ámbito sucesorio la pregunta que se debe formular es la siguiente:

¿Se aplicará el Derecho aragonés a la sucesión de extranjeros que tengan su residencia en Aragón?

De nuevo se debe recurrir a un Reglamento de la UE, en este caso al Reglamento sucesorio nº 650/2012 relativo a la competencia, ley aplicable, el reconocimiento y la ejecución de resoluciones y la creación de un certificado sucesorio europeo. Al igual que se hacía en el apartado anterior, debe insistirse en la importancia de dos datos básicos a la hora de aplicar este Reglamento de la Unión.

El primero, como ya ocurría con el Reglamento sobre régimen económico matrimonial, se refiere a su carácter universal. El artículo 20 establece con un tenor literal similar que *la ley designada por el presente Reglamento se aplicará aun cuando no sea la de un Estado miembro*. Por consiguiente, la sucesión del causante puede regirse por el Derecho de un Estado miembro o por el Derecho de un tercer Estado.

El segundo dato es el referido al ámbito temporal. El Reglamento se aplica a partir del 17 de agosto de 2015 a las sucesiones por causa de muerte. A los efectos del Reglamento se entenderá por sucesión art. 3 a) *la sucesión por causa de muerte, abarcando cualquier forma de transmisión mortis causa de bienes, derechos y obligaciones,*

*ya derive de un acto voluntario en virtud de una disposición mortis causa o de una sucesión abintestato;*

Una vez retenidos estos datos corresponde abordar la contestación a la pregunta, teniendo en cuenta las diferentes situaciones que en la práctica se pueden plantear<sup>17</sup>. En primer lugar, se analizará la situación menos deseable a nivel jurídico y más común que es aquella en la que el causante fallece sin realizar ningún acto de ordenación sucesoria. En segundo lugar, se analizará la posibilidad introducida por el Reglamento sucesorio de *professio iuris*, dejando en tercer lugar el análisis de los pactos sucesorios y del testamento mancomunado.

### **Sucesión abintestato:**

El extranjero fallece con residencia habitual en Aragón sin realizar *professio iuris* (no designa la ley que ha de regir su sucesión). De ser así, se debe recurrir a la regla general contenida en el Reglamento sucesorio que dispone:

#### **Artículo 21**

##### *Regla general*

1. *Salvo disposición contraria del presente Reglamento, la ley aplicable a la totalidad de la sucesión será la del Estado en el que el causante tuviera su residencia habitual en el momento del fallecimiento.*
2. *Si, de forma excepcional, resultase claramente de todas las circunstancias del caso que, en el momento del fallecimiento, el causante mantenía un vínculo manifiestamente más estrecho con un Estado distinto del Estado cuya ley fuese aplicable de conformidad con el apartado 1, la ley aplicable a la sucesión será la de ese otro Estado.*

La residencia habitual del causante está fijada en España, aplicación por tanto del Derecho español. El problema que ello plantea es el mismo que ya se ha analizado en sede matrimonial: la remisión a un sistema plurilegislativo. La solución la proporciona el Reglamento en la misma línea que la aportada por el Reglamento de régimen económico matrimonial.

---

17. Sobre la casuística y las consecuencias de la remisión a la realidad plurilegislativa española, así como a la distinción de conceptos básicos a la que antes me refería y en el mismo sentido v. FONT I SEGURA A. «El Reglamento 650/2012 en materia sucesoria ante la pluralidad normativa del ordenamiento español» en AVV *Sucesión mortis causa de extranjeros y españoles tras el reglamento (UE) 650/2012: Problemas procesales, notariales, registrales y fiscales*, Valencia 2020, p. 297-316 y «La remisión intracomunitaria a sistemas plurilegislativos en el Reglamento 650/2012 en materia de sucesiones», en AAVV *El nuevo marco de las sucesiones internacionales en la Unión Europea*, Consejo General del Notariado, 2014, p. 75-121. De especial interés y con carácter general, además de otras obras del autor cabe destacar «Actualización y desarrollo del sistema de Derecho interregional», *Estudios de Derecho internacional privado*, núm. 10, Santiago de Compostela, 2007.

Se contienen dos cláusulas de remisión:

La primera cláusula es de remisión indirecta: las normas internas de solución de conflictos de leyes determinarán la unidad territorial correspondiente cuya norma jurídica será de aplicación (art. 36.1)

*En el caso de que la ley designada por el presente Reglamento fuera la de un Estado que comprenda varias unidades territoriales con sus propias normas jurídicas en materia de sucesiones, las normas internas sobre conflicto de leyes de dicho Estado determinarán la unidad territorial correspondiente cuyas normas jurídicas regularán la sucesión.*

La segunda cláusula será de remisión directa y juega en defecto de normas internas de solución de conflictos de leyes: la referencia a la residencia habitual del causante se entenderá hecha a la unidad territorial en la que éste hubiera tenido su residencia habitual en el momento del fallecimiento. [ art. 36.2 a)]

*Toda referencia a la ley del Estado a que hace referencia el apartado 1 se entenderá, a efectos de determinar la ley aplicable con arreglo a las disposiciones relativas a la residencia habitual del causante, como una referencia a la ley de la unidad territorial en la que este hubiera tenido su residencia habitual en el momento del fallecimiento;*

Esta cláusula recoge a su vez, dos peculiaridades:

36. b) disposiciones relativas a la nacionalidad del causante, como una referencia a la ley de la unidad territorial con la que el causante hubiera tenido una vinculación más estrecha

*Toda referencia a la ley del Estado a que hace referencia el apartado 1 se entenderá, a efectos de determinar la ley aplicable con arreglo a las disposiciones relativas a la nacionalidad del causante, como una referencia a la ley de la unidad territorial con la que el causante hubiera tenido una vinculación más estrecha;*

36. c) a efectos de determinar la ley aplicable con arreglo a cualesquiera otras disposiciones relativas a otros elementos que sean factores de vinculación, como una referencia a la ley de la unidad territorial en la que esté ubicado el elemento pertinente.

*Toda referencia a la ley del Estado a que hace referencia el apartado 1 se entenderá, a efectos de determinar la ley aplicable con arreglo a cualesquiera otras disposiciones relativas a otros elementos que sean factores de vinculación, como una referencia a la ley de la unidad territorial en la que esté ubicado el elemento pertinente.*

Las dos cláusulas conducen a determinar que la ley aplicable a la totalidad de la sucesión será la de la residencia habitual del causante al tiempo del fallecimiento, esto es, la aragonesa. El razonamiento en ambos casos es el mismo que se hacía en el apartado anterior.

Respecto del juego de la remisión indirecta, nuestro sistema de solución de conflictos de leyes internos conduce por imperativo del art. 16 CC a la aplicación

del art. 9.8 CC con la corrección de que la ley personal estará determinada por la vecindad civil. El causante es extranjero y no posee vecindad civil, por lo que se despliega la solución aportada por el art. 9.10, al que igualmente remite el art. 16 CC. Por consiguiente, la sucesión se regirá por la ley de la residencia habitual del causante al tiempo del fallecimiento, Derecho aragonés.

El juego de la cláusula de remisión directa también determina la aplicación del Derecho aragonés. Ello es así, porque Aragón es la unidad territorial en la que el causante tiene su residencia habitual en el momento del fallecimiento.

Como se puede constatar, de nuevo, puede surgir el «efecto sorpresa» en las sucesiones de extranjeros que residen en Aragón. Es más que probable que el causante extranjero no previera que su sucesión terminaría rigiéndose por el Derecho aragonés. Al no realizar la *professio iuris*, no pudieron diseñar una planificación sucesoria que siempre es deseable a nivel jurídico.

### ***Professio iuris:***

La manera de neutralizar este efecto sería la elección de la ley aplicable que permite el Reglamento en el art. 22. Activar la autonomía de la voluntad generará seguridad y la posibilidad de hacerlo, (aun de manera limitada) es una virtualidad de esta norma de la Unión Europea.

### **Artículo 22**

#### *Elección de la ley aplicable*

1. *Cualquier persona podrá designar la ley del Estado cuya nacionalidad posea en el momento de realizar la elección o en el momento del fallecimiento.*

*Una persona que posea varias nacionalidades podrá elegir la ley de cualquiera de los Estados cuya nacionalidad posea en el momento de realizar la elección o en el momento del fallecimiento.*

2. *La elección deberá hacerse expresamente en forma de disposición mortis causa, o habrá de resultar de los términos de una disposición de ese tipo.*
3. *La validez material del acto por el que se haya hecho la elección de la ley se regirá por la ley elegida.*
4. *Cualquier modificación o revocación de la elección de la ley deberá cumplir los requisitos formales aplicables a la modificación o la revocación de las disposiciones mortis causa.*

Por consiguiente, conforme a este precepto se podrá elegir en disposición *mortis causa* la ley del Estado cuya nacionalidad posea la persona en el momento de la elección (o del fallecimiento). Si se trata de un nacional rumano que tiene bienes en Rumania y fuerte espíritu de retorno, podrá elegir la ley rumana que es la de su nacionalidad en el momento de realizar la elección y «evitar» la aplicación del Derecho aragonés que puede resultar lejano a sus intereses en la planificación sucesoria.

En todo caso, se debe volver a insistir que la mejor solución será efectuar la *professio iuris*. En el supuesto en que no se realice, pero sí se otorgue testamento, debería de nuevo desplegarse las precauciones necesarias para generar la máxima seguridad y certeza y ello es posible a través de la actuación de los notarios. De manera, que en estos supuestos, debería advertirse por el notario al extranjero que si no realiza *professio iuris* la ley aplicable a su sucesión será la de su residencia habitual al tiempo del fallecimiento; siendo aplicable al testamento la que sería ley sucesoria en el momento de la disposición (art.24.1). Podría incluso este extremo ser advertido en una cláusula en la mencionada disposición.

### **Pactos sucesorios y testamento mancomunado:**

Respecto de los pactos sucesorios y testamento mancomunado la pregunta que cabe formular es la siguiente:

¿Podrá un extranjero residente en Aragón celebrar un pacto sucesorio u otorgar un testamento mancomunado?

La solución la proporciona el Reglamento sucesorio. Con una advertencia y es que debe tenerse en cuenta que los Reglamentos de la Unión Europea operan con conceptos jurídicos propios y exclusivos, por lo que se debe estar, en el tema que nos ocupa, a lo que se entiende por pacto sucesorio cuya definición recoge el art. 3 b)

*Todo acuerdo, incluido el resultante de testamentos recíprocos, por el que se confieran, modifiquen o revoquen, con o sin contraprestación, derechos relativos a la sucesión o las sucesiones futuras de una o más personas que sean partes en dicho acuerdo;*

De la misma manera debe estarse a los que se entiende por testamento mancomunado, cuya definición la recoge el art. 3 c)

El testamento otorgado en un acto por dos o más personas;

Esto es importante de cara a la calificación puesto que el pacto sucesorio incluye los testamentos recíprocos, como puede ser el caso del mancomunado aragonés.

Volviendo a la pregunta que se formulaba, la respuesta es que un extranjero residente en Aragón podrá celebrar un pacto sucesorio, si se trata de un pacto sucesorio relativo a la sucesión de una sola persona, art. 25.1.

### **Art. 25 Pactos sucesorios**

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

*\*Ley de la residencia habitual*

Y también si se trata de pacto sucesorio relativo a la sucesión de varios extranjeros y ello aunque su ley nacional no lo permita como ocurre en Francia art. 25.2.

2. *Un pacto sucesorio relativo a la sucesión de varias personas únicamente será admisible en caso de que lo sea conforme a la ley que, de conformidad con el presente Reglamento, hubiera sido aplicable a la sucesión de cada una de ellas si hubieran fallecido en la fecha de conclusión del pacto.*

*Un pacto sucesorio que sea admisible en virtud del párrafo primero se regirá en cuanto a su validez material y efectos vinculantes entre las partes, incluidas las condiciones para su resolución, por aquella de las leyes referidas en dicho párrafo con la que presente una vinculación más estrecha.*

Además podrá elegir ley aplicable al pacto sucesorio

3. *No obstante lo dispuesto en los apartados 1 y 2, las partes podrán elegir como ley aplicable al pacto sucesorio, por lo que respecta a su admisibilidad, validez material y efectos vinculantes entre las partes, incluidas las condiciones para su resolución, la ley que la persona o una de las personas de cuya sucesión se trate habría podido elegir de acuerdo con el artículo 22 en las condiciones que este establece.*

Por lo que dos extranjeros podrán otorgar pacto sucesorio conforme al Derecho aragonés, siempre que su residencia habitual esté fijada en Aragón (art. 25.1). La solución puede plantear situaciones curiosas como la de que dos nacionales franceses podrían otorgar pacto sucesorio conforme al Derecho aragonés siempre que su residencia habitual esté fijada en Aragón y pese a que el Derecho francés no lo permita.

La ley aplicable en los supuestos analizados sería la de la residencia habitual, por lo tanto, la ley española. De nuevo, el problema que se generaría sería el de la remisión a un sistema plurilegislativo y la solución devendría de las cláusulas de remisión directa e indirecta ya señaladas y con la misma lógica jurídica.

Respecto a la validez formal de las disposiciones *mortis causa*, debe realizarse una advertencia para evitar confusiones que son frecuentes en la práctica. Los pactos sucesorios se rigen por lo dispuesto en el artículo 27. No obstante, a los testamentos simultáneos (mancomunados: no recíprocos ni correspectivos) se aplica el Convenio de La Haya de 1961 al ser España parte del Convenio por aplicación preferente *ex art. 75.1.2 del Reglamento*<sup>18</sup>.

18. V. FONTANELLAS MOREL J.M «El testamento mancomunado en el Reglamento 650/2012 relativo a las sucesiones por causa de muerte» en AA.VV, *Entre Bruselas y La Haya. Estudios sobre la unificación internacional y regional del Derecho Internacional Privado Liber Amicorum Alegría Borrás*, Madrid 2013 p. 405- 415 en concreto p. 414 y 415.

### C) *Ámbito de medidas de apoyo a personas con discapacidad*

En este caso la pregunta que cabe hacerse es ¿Se aplicará el Derecho aragonés a las medidas de apoyo para persona extranjera con discapacidad que resida en Aragón?

La respuesta es afirmativa. En este tema no existe Reglamento de la UE y España no es parte del Convenio de la Haya de protección de personas mayores<sup>19</sup>, por lo que se aplica nuestro Derecho Internacional Privado de fuente interna y en concreto el art. 9.6 que dispone que:

La ley aplicable a las medidas de apoyo para personas con discapacidad será la de su residencia habitual. En el caso de cambio de residencia a otro Estado, se aplicará la ley de la nueva residencia habitual, sin perjuicio del reconocimiento en España de las medidas de apoyo acordadas en otros Estados. Será de aplicación, sin embargo, la ley española para la adopción de medidas de apoyo provisionales o urgentes.

Este precepto presenta una clara inadaptación a los conflictos de leyes internos, lo cual es un grave problema que ya tuve ocasión de poner de manifiesto<sup>20</sup> y que conviene ponerlo de relieve de nuevo aquí. Es fácil comprobar que el art. 9.6 CC se ha diseñado para situaciones puramente internacionales y no para situaciones internas por lo que requiere de interpretación. Basta como prueba observar que el precepto menciona la ley española, cuando todas las leyes que coexisten en España son españolas.

Así el Derecho aragonés se aplicará al nacional marroquí que resida en Aragón y si cambia de residencia a Cataluña se aplicará el Derecho catalán, sin perjuicio que se reconozcan las medidas acordadas conforme al Derecho aragonés. En cuanto a las medidas de apoyo urgentes (siguiendo una imprescindible interpretación del precepto) serán las previstas en el ordenamiento del lugar en que se encuentre, lo que llevaría (siguiendo el ejemplo) a que si tiene lugar un accidente en Madrid se tomarán las medidas previstas en el Derecho común respecto del nacional marroquí que tiene su residencia habitual en Aragón.

Este artículo es un ejemplo de la *mala praxis* del legislador estatal que arrastra con las soluciones que diseña para el Derecho Internacional Privado, al Derecho Interregional sin ser, probablemente, consciente de ello y provocando inadaptación de soluciones e inseguridad jurídica.

---

19. Convenio de 13 de enero de 2000 sobre Protección Internacional de los Adultos disponible en <https://www.hcch.net/es/instruments/conventions/full-text/?cid=71>

20. DIAGO DIAGO M<sup>ª</sup>P. «La nueva regulación de la protección de adultos en España en situaciones transfronterizas e internas», *Diario La Ley*, No 9779, Sección Doctrina, 2021 p. 1 a 22 v. igualmente V. ADROHER BIOSCA S. «Derecho aplicable a las medidas de apoyo a la discapacidad en supuestos internacionales» en AAVV *El ejercicio de la capacidad jurídica por las personas con discapacidad tras la ley 8/2021 de 2 de junio*, Valencia 2022 p. 447-466 y de la misma autora «La protección de adultos en el Derecho Internacional Privado español: novedades y retos», *REDI* vol. 71/1 enero junio 2019 p. 163-185.

No se trata por lo demás de una novedad. Lamentablemente esto mismo se ha producido respecto de otros preceptos como el art. 9.4 o 9.6 CC. Este «olvido» del Derecho Interregional lleva a advertir además, de un peligro importante que es el que en un «nuevo descuido» el legislador estatal otorgue una preeminencia al Derecho del Código Civil estatal, lo que iría en contra del principio de igualdad de todos los Derechos que coexisten en España<sup>21</sup>. De ahí, que sea importante mantener la guardia por parte de los juristas que procedemos de Comunidades con Derecho propio y también por parte de nuestras autoridades autonómicas.

## V. CONSIDERACIONES FINALES

Hubo un tiempo en el que se creyó que los diferentes Estados serían capaces de confeccionar ordenamientos de corte universal, que pusieran fin a la divergencia de los Derechos materiales de cada uno de ellos. Esa tendencia que se inspiraba en valores universales no se palpa en el mundo actual, que se caracteriza por una acentuación de la diferencia. No es lo mismo que se aplique el Derecho aragonés, que el Derecho Civil del Código Civil que el Derecho catalán o el Derecho Navarro<sup>22</sup> o el Derecho rumano o marroquí<sup>23</sup>.

Las diferencias son notables y lo van a experimentar los ciudadanos que desconocen, en muchas ocasiones, qué Derecho se les va a aplicar a las relaciones privadas que entablan en su vida, cuando en ellas penetran elementos internacionales y/o heterogéneos.

Los extranjeros que tienen su residencia habitual en Aragón se verán sometidos en muchas ocasiones, como se ha puesto de manifiesto en este estudio, al «efecto sorpresa» de que se les aplicará el Derecho aragonés, sin saberlo y sin conocerlo.

En la creencia de que una sociedad informada es una sociedad mejor, debe hacerse el esfuerzo de dar a conocer esta realidad oculta para muchos ciudadanos y

---

21. Como señala el magistrado Borja Iriarte «los órganos centrales deben asumir de una vez por todas que España es un Estado descentralizado en materia de Derecho Civil, con igualdad entre todos los ordenamientos dentro de su margen competencial, y no un Estado que tolera ciertos *folclorismos* locales siempre que no pretendan salir de su tiesto» IRIARTE ÁNGEL B. «¿Puede un extranjero estar sometido a un Derecho Foral?», *REDI* vol. 74 (2020), I p. 223- 239 en concreto p. 237.

22. Al respecto la reforma del Fuero Nuevo y el análisis del recurso de inconstitucionalidad 315-2020 es objeto de estudio por IRIARTE ANGEL J.L «Los conflictos internacionales e interregionales de leyes. La norma de conflicto» en *Iura vasconiae: revista de derecho histórico y autonómico de Vasconia*, ISSN 1699-5376, N°. 17, 2020 (Ejemplar dedicado a: *XVII Simposio de Derecho Histórico de Vasconia: la reforma del Fuero Nuevo de Navarra*), págs. 495-52.

23. Nótese que la heterogenidad es tan profunda que se extiende a los conflictos interlocales v. al respecto los estudios del profesor Álvarez Rubio entre ellos ÁLVAREZ RUBIO, J.J., «Una renovada dimensión de los conflictos internos: la Ley 5/2015 de Derecho civil vasco y la interacción entre bloques normativos», *REDI*, vol. 68-2, 2016, pp. 23-49 y «La Ley 5/2015, de *Derecho civil vasco: de los conflictos interregionales a los conflictos interlocales*», AA.VV. *Jornadas sobre Derecho, inmigración y empresa... op. cit.* p. 339 a 361.

asumir, paralelamente, por parte de los juristas, el reto de profundizar en el estudio de la aplicación del Derecho Internacional Privado e interregional. En esta creencia se ha elaborado este estudio que termina con la misma frase con la que comenzó, con permiso de su autora, la profesora Elena Zabalo, aragonesa de adopción y todo un referente en la disciplina

¡El Derecho aragonés no es solo para los aragoneses!

Zaragoza a 12 de enero de 2023

## RÉGIMEN JURÍDICO DE LAS PAREJAS NO CASADAS EN ARAGÓN Y SU APLICACIÓN A LOS EXTRANJEROS

D.<sup>a</sup> ISABEL GUILLÉN BROTO  
Abogada

### I. INTRODUCCIÓN

El tema de la Ponencia principal se refiere a la aplicación del Derecho Civil Aragonés a Extranjeros y es un tema que se abordó en los XVIII encuentros de este mismo Foro. En la consulta de sus actas encontramos una excelente ponencia elaborada por D. Ignacio Martínez Lasierra que expuso con extensión los diferentes problemas con los que nos encontrábamos en ese momento respecto a la aplicación del derecho civil aragonés a extranjeros y desde entonces la cuestión sigue sin ser pacífica y tras el paso de los años hay que examinarlo todo bajo un nuevo prisma<sup>1</sup>.

Desde el año 2008, en que fue elaborada la referida ponencia, ha visto la luz nueva regulación, tanto aragonesa, como nacional, como europea y más Jurisprudencia, lo que añade todavía mayor complejidad a una cuestión respecto de la que doctrinalmente nada se puede añadir.

Es por ello que a continuación se expondrá una pequeña parte en la que si se puede producir esa aplicación de determinados preceptos del Código de Derecho Foral de Aragón a ciudadanos extranjeros, aunque sea de forma limitada. Así, en esta coponencia se hará referencia al régimen de parejas de hecho, denominado como parejas estables no casadas en Aragón y recogido en los artículos 303 a 315 del Código de Derecho Foral de Aragón (en adelante CDFa) y su aplicación a personas extranjeras, que, por ello, carecen de nacionalidad española y por tanto tampoco tienen ni vecindad civil aragonesa ni ninguna otra vecindad civil.

---

1. MARTÍNEZ LASIERRA, I., «Aplicación del Derecho Civil a los Extranjeros» contenido en *Actas de los Decimotavos encuentros del Foro de Derecho Aragonés*, El Justicia de Aragón, 2008, págs. 285 y ss.

En síntesis, la exposición se referirá exclusivamente a la regulación que se realiza en el CDFA de las parejas estables no casadas, puesto que es una figura con gran acogida y de enorme aplicación a personas extranjeras, o bien por constituir pareja entre españoles (o aragoneses) y extranjeros, o entre extranjeros entre sí.

Es cierto que adelantándonos a lo que se expondrá a continuación, la aplicación de las previsiones del CDFA se realiza de forma limitada y solamente a los efectos administrativos, de derecho público y de constancia registral, pero no en relación a los derechos civiles forales, pues como es sabido no existe una norma de conflicto en el Derecho Internacional español de fuente interna que delimite la normativa aplicable ni en el ámbito internacional ni en el interregional, con lo que el estudio se centra en la normativa que efectivamente se aplica a los extranjeros en la situaciones descritas.

## II. EVOLUCIÓN NORMATIVA.

La actual regulación del régimen de parejas de hecho, en los mencionados artículos 303 a 315 del Código de Derecho Foral de Aragón proviene de la Ley 6/1999, de 26 de marzo, relativas a las parejas estables no casadas.

En el año 1999, la ausencia de una regulación estatal relativa al reconocimiento de las parejas de hecho, parejas estables, relaciones de convivencia, etc., en un momento en el que todavía no estaba reconocida la posibilidad legal del matrimonio homosexual, provocó que las Comunidades Autónomas se fueran anticipando y legislando sobre una realidad existente que necesitaba de cobertura legal.

En el caso de Aragón, el legislador autonómico, creando un nuevo marco jurídico aplicable a las parejas estables no casadas, nombre que se escogió como ya se ha referido, en Aragón para estas uniones.

De esta forma, mediante la Ley 6/1999 de 26 de marzo, relativa a parejas estables no casadas, se crearon estas nuevas figuras, no solo para las uniones entre personas heterosexuales, sino para su aplicación también a parejas homosexuales, introduciendo así en nuestra normativa las mismas y dando un gran paso en firme en cuanto a apertura normativa y a la adecuación de ésta a las necesidades de todos los aragoneses y de otros ciudadanos que puedan necesitar estas uniones.

Así, en el preámbulo de la referida Ley 6/1999, de 26 de marzo, relativa a parejas estables no casadas, el legislador autonómico indicaba las razones para la creación de estas nuevas uniones y la necesidad acuciante de las mismas: *«La sociedad española en general y la aragonesa en particular, viene demandando, desde hace tiempo, la regulación normativa de las llamadas parejas de hecho.»*

*Desde que en 1982, y auspiciado por el Consejo de Europa, se celebró el primer y único Congreso sobre parejas no casadas, son muchos los países de la Unión Europea que, de una forma u otra, han ido adaptando sus respectivas legislaciones a este fenómeno convivencial, tendiendo a equiparar, total o parcialmente, a estas parejas con los matrimonios.*

*En España, aunque ya existe alguna ténida regulación normativa al respecto, como es el caso de la nueva Ley de Arrendamientos Urbanos, en los últimos años están siendo los Tribunales de Justicia, y, en especial, el Tribunal Constitucional, quienes vienen aplicando soluciones coyunturales o de emergencia a los casos concretos que se les plantean; soluciones que no acaban de satisfacer por entero a nadie. Porque no parece que haya de ser la Justicia la que deba sustituir en este aspecto al legislador, que es a quien constitucionalmente le viene atribuida la facultad normativa y a quien compete resolver, mediante el oportuno tratamiento legislativo, las cuestiones que estos tipos de convivencias provocan.*

*Por otra parte, junto a la pareja estable heterosexual, otro fenómeno similar, aunque de naturaleza y consecuencias bien diferentes, el de la pareja homosexual en convivencia marital estable, está dejando de ser también algo extraño y marginal. El principio de libertad individual que fundamenta la propia Constitución, y que tradicionalmente ha constituido la esencia y base del Derecho civil aragonés, obliga al legislador a aceptar que toda persona tiene derecho a establecer la relación de convivencia afectiva más acorde con su propia sexualidad.*

*Se trata en ambos casos de un fenómeno creciente, generalmente aceptado y asumido por la sociedad, cuya marginación legislativa no hace sino generar problemas de muy difícil solución, cuando no, provocar importantes injusticias: En unos casos, para los propios miembros de la pareja; en otros, y esto es mucho más grave, para la prole nacida de la misma.*

*Desconocer el fenómeno desde el punto de vista legislativo no conlleva sino agravar esas situaciones de desamparo e injusticia que hoy sólo tratan de atajar los Tribunales de Justicia.*

*Por otra parte, y aun cuando el legislador español trata de regular el fenómeno desde un punto de vista general, dadas las singularidades que el ordenamiento civil aragonés tiene, parece que las Cortes de Aragón no pueden en estos momentos orillar el especial tratamiento que estos tipos de convivencias han de tener en nuestra Comunidad. Ello es lo que de forma especial justifica esta Ley».*

La Ley 6/1999, de 26 de marzo, de parejas estables no casadas, trajo consigo también la aprobación del Decreto 203/1999, de 2 de noviembre, del Gobierno de Aragón, por el que se regula la creación y el régimen de funcionamiento del Registro Administrativo de parejas estables no casadas.

Este registro ha tenido gran trascendencia e importancia, pues desde su creación y hasta el año 2020, durante los primeros 20 años, han sido más de 14.000 las solicitudes de inscripción de parejas que se han instado.

En cuanto al ámbito nacional, se aprobó la Ley 13/2005, de 1 de julio, por la que se modifica el Código Civil en materia de derecho a contraer matrimonio, popularmente conocida como la Ley de matrimonio homosexual.

La adaptación de nuestro Código Civil a las nuevas exigencias sociales, no fue sino la constatación de que el Derecho ha de adaptarse a los cambios y ello de la forma más rápida y menos rígida posible. Así, se habilitó el matrimonio civil para personas del mismo sexo, adaptando las referencias contenidas de «marido» y «mujer» en el Código Civil por «cónyuges» o «consortes».

Tras esta nueva regulación a nivel nacional, la ley aragonesa 6/1999, de 26 de marzo, ha sido modificada por la Ley 2/2004, de 3 de mayo, para ampliar la posibilidad de adoptar a cualquier pareja. Anteriormente a esta ley solamente se permitía la adopción a las parejas heterosexuales y esta modificación supuso la ampliación de esa posibilidad a las parejas homosexuales. También se vio modificada por la Ley 2/2010, de 26 de mayo, a fin de adaptar a las parejas no casadas la normativa sobre la igualdad en las relaciones familiares ante la ruptura de la convivencia de los padres.

Por último, con motivo del proceso codificador, finalmente la Ley 6/1999 fue derogada y sus previsiones en relación a las parejas de hecho, fueron incorporadas al CDFA en los artículos 303 a 315. Algunos artículos originales contenidos en la Ley 6/1999 fueron suprimidos porque se vieron incorporados al CDFA mediante otros preceptos.

Así, en el Decreto Legislativo 1/2011, de 22 de marzo, del Gobierno de Aragón, se contenían las siguientes consideraciones entorno a la consolidación de las parejas estables no casadas, algunas de ellas se recogen del preámbulo de la Ley 6/1999 pues los motivos para la regulación de las parejas estables no casadas se mantienen.

A la luz de la importancia de esta regulación contenida en nuestro Código Foral a continuación se irá desgranando cada artículo a fin de conocer el régimen las parejas estables no casadas en Aragón.

### III. RÉGIMEN DE LAS PAREJAS ESTABLES NO CASADAS EN ARAGÓN

La regulación de las parejas estables no casadas se encuentra recogido en el Libro Segundo, relativo al Derecho de Familia, en el que se encuadra y contiene el Título VI: De las parejas estables no casadas, desarrollado en los artículos 303 a 315 del CDFA.

Lo fundamental a los efectos de la aplicación de estos artículos a las personas extranjeras, será conocer el ámbito subjetivo de aplicación. Pero lo cierto es que ni la ley 6/1999 ni el CDFA establecen una previsión al respecto distinta de la que establece en su redacción actual el Código de Derecho Foral en su artículo 303:

#### «Artículo 303. Concepto

*Se consideran parejas estables no casadas, a efectos de este Código, las formadas por personas mayores de edad entre las que exista relación de afectividad análoga a la conyugal y que cumplan los requisitos y formalidades que se establecen en este Título».*

Solo se exige por ello, la mayoría de edad y la relación entre los solicitantes de relación de afectividad análoga a la conyugal. Además el término «personas» admite la posibilidad de que estas parejas sean constituidas tanto por individuos de distinto o igual sexo, siempre y cuando se cumpla el requisito de la existencia de una relación afectiva análoga a la conyugal.

El art. 3 del Decreto 203/1999, de 2 de noviembre, del Gobierno de Aragón, que regula la creación y régimen de funcionamiento del Registro Administrativo de Parejas Estables no casadas, normativa de desarrollo del Registro, que sigue vigente a pesar de la derogación de la Ley 6/1999 de la que trajo causa, acude en el art. 3 al criterio de residencia y dispone para la inscripción en el Registro que sus miembros tengan la vecindad civil administrativa en Aragón, al estar empadronados en cualquiera de los municipios de la Comunidad Autónoma, cualquiera que sea su vecindad civil.

Parece claro por ello que en el Registro Administrativo puede ser inscrita cualquier persona, con independencia de su nacionalidad o su vecindad civil, sean extranjeros, de vecindad común o cualquier otra vecindad, tanto uno como los dos miembros de la pareja.

Esta realidad choca con lo dispuesto en el art. 9 del Estatuto de Autonomía de Aragón, que dispone que «el Derecho Foral de Aragón tendrá eficacia personal y será de aplicación a todos los que ostentan la vecindad civil aragonesa, independientemente del lugar de su residencia, y excepción hecha de aquellas disposiciones a las que legalmente se les atribuya eficacia territorial».

Esta dualidad, es la conclusión a la que llega D. José Luis Merino Hernández, afirmando que las normas aragonesas sobre parejas estables no casadas tienen una naturaleza que podría calificarse de híbrida en tanto que albergan disposiciones de Derecho Civil y otras de Derecho público<sup>2</sup>.

Así, distingue los diferentes preceptos en dos bloques:

A).- Normas administrativas, propias de derecho público:

303.- Concepto de pareja estable no casada

304.- Inscripción registral de la pareja estable no casada

305.- Acreditación de la existencia de la pareja estable no casada

306.- Requisitos de capacidad para su constitución

309.- Causas de extinción

315.- Aplicación de la normativa de Derecho Público Aragonés

Siendo el resto de preceptos normas que forman parte del bloque normativo de Derecho Civil:

307.- Régimen de convivencia de la pareja

---

2. MERINO HERNÁNDEZ, J.L., «Las Relaciones patrimoniales en las parejas estables no casadas», LLEDÓ YAGÜE, F., FERRER VANRELL, M.<sup>a</sup> P., MONJE BALMASEDA, O. (*Directores*), obra colectiva *Las relaciones patrimoniales entre cónyuges y parejas convivientes en los derechos civiles autonómicos*, Consejo General del Notariado, Dykinson, 2021, págs. 705 y ss.

308.- Capítulos matrimoniales

310.- Efectos patrimoniales de la extinción en vida

311.- Derechos en caso de fallecimiento de uno de los convivientes

312.- Adopción

313.- Derecho de alimentos

314.- Inexistencia de parentesco

De esta forma, entiende D. José Luis Merino que para acogerse a la normativa administrativa aragonesa, la pareja estable no casada debe cumplir un requisito doble: En primer lugar, que sus miembros tengan vecindad administrativa (residencia) en territorio aragonés (con independencia de su vecindad civil) y en segundo lugar, que la pareja se inscriba en el Registro Administrativo de la Comunidad Autónoma.

Asimismo, y a fin de establecer qué parejas pueden beneficiarse de la normativa civil prevista en el CDFA, de la misma forma que en el resto de instituciones forales, los dos miembros de la pareja, además de tener la vecindad administrativa en Aragón, tendrán que tener vecindad civil aragonesa (según dispone el art. 14 del CC) en el momento de aplicación de la norma civil.<sup>3</sup>

**«Artículo 304. Registro administrativo.**

*Toda pareja estable no casada deberá ser inscrita en un Registro de la Diputación General de Aragón para que le sean aplicables las medidas administrativas que le correspondan, así como anotada o mencionada en el Registro Civil competente si la legislación estatal lo previera».*

Este Registro se encuentra regulado en el Decreto 203/1999, de 2 de noviembre, del Gobierno de Aragón por el que se regula la creación y régimen de funcionamiento del Registro Administrativo de Parejas estables no casadas.

En Aragón, no se exige la inscripción registral como constitutiva, pues la pareja nace desde el momento en el que produce la constitución de la misma por escritura. No obstante, para poder solicitarse la aplicación de las medidas administrativas

---

3. No obstante, este tipo de normativa autonómica ha sido objeto de Sentencias de nuestro Tribunal Constitucional en cuanto a la validez de la regulación por parte de las CC.AA. Así, [La Sentencia del Tribunal Constitucional 156/1993, de 6 de mayo - Recurso de inconstitucionalidad 2.401/1990-](#) relativa a la inconstitucionalidad del art. 2 de la Compilación de derecho civil de Baleares, debido a que el mismo establecía la aplicación de esta Compilación a quienes residieran en el territorio de la Comunidad Autónoma de Baleares con independencia de la vecindad civil de los miembros de las parejas o la [Sentencia del Tribunal Constitucional 93/2013, de 23 de abril de 2013 - Recurso de inconstitucionalidad 5297-2000-](#) en relación a la Ley para la igualdad jurídica de Parejas estables de Navarra, Ley Foral 6/2000, de 3 de julio, en que, entre otros preceptos, se anuló el que indicaba que la Ley sería aplicable siempre que uno de sus miembros tuviera la vecindad civil navarra.

las parejas deberán registrarse, aunque la pareja nace antes, cuando se otorga la escritura o a través de un acta de notoriedad que determine la constancia de esa convivencia por un periodo ininterrumpido de dos años.

Tal y como establece el art. 4.2 del Decreto que regula el Registro de parejas estables no casadas, las inscripciones en este Registro tendrán, en todo caso, el carácter de voluntarias, sin perjuicio de lo previsto en el artículo 5 de este Decreto.

El art. 5 del Decreto establece que «la inscripción constituirá requisito necesario para la aplicación a los miembros de la pareja estable no casada de los derechos y obligaciones reconocidos a los cónyuges por la normativa de Derecho Público Aragonés».

Así, aunque esta inscripción es voluntaria, mediante el registro de la pareja se podrá acreditar la situación existente, posibilitando el reconocimiento de los efectos desde la perspectiva administrativa que puedan ser de aplicación a la pareja (vivienda, sanidad, ayudas sociales, concesión de pensión de viudedad, etc.) en cuanto puedan verse cumplidos los requisitos exigidos en la normativa sectorial concreta.

Atendiendo a la realidad existente en relación al registro de parejas estables no casadas sin vecindad civil aragonesa, el art. 3 del Decreto 203/1999 establece como requisito de inscripción **«tener vecindad administrativa en cualquiera de los municipios de Aragón»**, esto es, **estar empadronados en cualquier municipio de Aragón. No exige vecindad civil, solo administrativa.**

Por último, en relación a la mención contenida en el artículo sobre la inscripción en el Registro civil, no se contiene en el artículo 4 de la Ley 20/2011, de 21 de julio, del Registro Civil entre los hechos y actos inscribibles la constitución de estas parejas, motivo por el cual la citada referencia se encuentra sin verse aplicada por el momento.

#### **«Artículo 305. Existencia de pareja estable no casada.**

- 1. Se considera que hay pareja estable no casada cuando se haya producido la convivencia marital durante un período ininterrumpido de dos años, como mínimo, o se haya manifestado la voluntad de constituirla mediante escritura pública.*
- 2. Podrá acreditarse la existencia de pareja estable no casada y el transcurso de los dos años de referencia, si no existiera escritura pública, mediante cualquiera de los medios de prueba admitidos en derecho, especialmente, a través de acta de notoriedad o documento judicial que acredite la convivencia».*

Como ya se ha referido, para la válida constitución de la pareja estable es necesario otorgar escritura pública en que se haga constar la voluntad de los dos miembros de la pareja de formarla o acreditar una convivencia marital durante un período mínimo de dos años mediante cualquier medio de prueba acreditado en Derecho.

Este requisito de convivencia marital durante un período mínimo de dos años, en casos en que existen hijos comunes, se ve reducido a quince meses de convivencia. Este plazo se computará desde los quince meses antes del nacimiento has el día en que este se produzca.

**«Artículo 306. Requisitos de capacidad.**

*No podrán constituir una pareja estable no casada:*

- a) Los que estén ligados con vínculo matrimonial.*
- b) Los parientes en línea recta por consanguinidad o adopción.*
- c) Los colaterales por consanguinidad o adopción hasta el segundo grado.*
- d) Los que formen pareja estable con otra persona».*

A la vista del artículo se constata que la existencia de vínculo anterior impide el acceso a una nueva pareja. No se puede constituir pareja estable por quien se encuentra vinculado a otra persona por matrimonio o por pareja estable. Es evidente que la constatación de la existencia de matrimonio es fácil y accesible mediante certificado literal expedido por el Registro Civil, mientras que la existencia o no de pareja de hecho (estable no casada en Aragón) puede ser más costoso de acreditar. No obstante, cuando se procede a la solicitud de inscripción de la pareja ante el Registro, es necesario la aportación de documento de declaración responsable en que se afirma la inexistencia de pareja anterior, motivo por el cual, en caso de ocultar la verdad y existir una pareja, la nueva carecerá de uno de los requisitos fundamentales y por ello perderá su eficacia.

También se impide la constitución por falta de capacidad a causa de la existencia de parentesco entre los miembros. Así, no pueden ser pareja los parientes en línea recta por consanguinidad o adopción sin límite de grado y en la línea colateral hasta el segundo grado, siendo este último requisito más estricto que el propio Código Civil en su artículo 47 en que se permite el matrimonio incluso entre parientes de tercer grado.

**«Artículo 307. Régimen de convivencia y normas de aplicación supletoria.**

- 1. La convivencia de la pareja y los derechos y obligaciones correspondientes podrán regularse en sus aspectos personales y patrimoniales mediante convenio recogido en escritura pública, conforme al principio de libertad de pactos, siempre que no perjudiquen los derechos o dignidad de cualquiera de los otorgantes y no sean contrarios a normas imperativas aplicables en Aragón.*
- 2. No podrá pactarse la constitución de una pareja estable no casada con carácter temporal ni someterse a condición.*
- 3. En defecto de pacto, los miembros de la pareja estable contribuirán al mantenimiento de la vivienda y gastos comunes con sus recursos, en proporción a sus ingresos respectivos*

*y, si no son suficientes, de acuerdo con sus patrimonios, sin perjuicio de que cada uno conserve la propiedad, administración y disfrute de sus propios bienes.*

*Tendrán la consideración de gastos comunes de la pareja los necesarios para su mantenimiento y el de los hijos comunes o no que convivan con ellos, incluyendo el derecho a alimentos, educación, atenciones médico-sanitarias y vivienda.*

4. *Ambos miembros de la pareja responden solidariamente ante terceras personas de las obligaciones contraídas por los gastos a que se refiere el número anterior, si se adecuan a los usos sociales; en cualquier otro caso, tan solo respondería quien hubiera contraído la obligación».*

Como así se contiene en este artículo, los efectos de la constitución de una pareja caben ser establecidos por sus miembros, **siendo estos únicamente eficaces si son formalizados en escritura pública**. Por ello, si no se otorga escritura a tales efectos, o los mismos se contienen en documento privado, la pareja se deberá regir por el contenido referido en este artículo. La regulación de los efectos podrá ser simultánea a la constitución de la pareja, anterior (siendo aplicable una vez constituida la pareja) o posterior, siempre y cuando se vean respetados los derechos y dignidad de los otorgantes y no se vaya en contra de norma imperativa aplicable en Aragón ni se someta a una condición o término a la pareja estable.

Asimismo, en defecto de pacto, este artículo contiene la regulación de los efectos relativos al ámbito patrimonial y en concreto al mantenimiento de la vivienda y gastos comunes y el tipo de responsabilidad de los patrimonios ante las posibles deudas existentes, todo ello conformando un régimen similar al de separación de bienes contenido en el CDFA en sus artículos 203 y ss.<sup>4</sup>

En cuanto a los efectos patrimoniales, hay que citar el Reglamento (UE), sobre efectos patrimoniales de las uniones registradas, aprobado por el Consejo de la Unión Europea el 24 de junio de 2016, el cual abordaremos brevemente mas adelante, puesto que es de aplicación si se cumplen los requisitos exigidos.<sup>5</sup> Sólo cuando la ley aplicable (según lo determine el Reglamento) sea la española y se haya resuelto la remisión ad intra a favor de la aplicación del Derecho aragonés pasará a desplegarse los efectos patrimoniales y el resto de efectos civiles.

### «Artículo 308. Capitulaciones matrimoniales.

*Si así lo hubieran acordado expresamente en la escritura, el régimen de convivencia y de derechos y obligaciones de la pareja estable no casada adquirirá el valor de capitulaciones matrimoniales, en caso de que los miembros de la pareja contrajeran matrimonio».*

4. Como así se contiene en la SAP de Guipúzcoa núm. 160/2017, de 15 de septiembre, la convivencia *more uxorio* no opera como presunción de condominio de los bienes y deudas de los convivientes, sino que habrá que acreditar la titularidad de los mismos, bien por pacto existente o según se deduzca racionalmente mediante actos concluyentes.

5. Publicado en el Diario Oficial de la Unión Europea «DOUE», núm.183, de 8 de julio de 2016, páginas 30 a 56.

En el presente artículo se contiene la referencia a que si en algún momento los miembros de la pareja contraen matrimonio, los pactos que se encuentren ya regulados para la pareja podrán convertirse en capitulaciones matrimoniales, siempre que la escritura pública que los contiene contenga esta posibilidad.

En relación a estos pactos, es interesante referir la importancia de los mismos a fin de regular su régimen económico matrimonial mediante la remisión a los artículos que deseen aplicables o mediante pactos concretos y la posibilidad de la aplicación de forma analógica del sistema de régimen económico matrimonial establecido como régimen en ausencia de pacto, en el caso de Aragón el régimen consorcial, en caso de inexistencia de estos pactos previos.

De esta forma, hay que hacer referencia a la Resolución de 7 de febrero de 2013 de la Dirección General de los Registros y del Notariado, relativa a la inscripción de una escritura de aportación de bienes a la sociedad de gananciales, con subrogación de hipoteca, en que se aborda esta situación.

En la misma se indica que a falta de pacto expreso las participaciones en la comunidad han de entenderse al cincuenta por ciento. Asimismo se contiene que si «los convivientes no establecen pactos – expresos o tácitos – en esta materia, se produce la consecuencia de que no cabe la posibilidad de acudir a la aplicación analógica del sistema de régimen económico matrimonial, en especial el de gananciales, y también es inviable la aplicación analógica de las normas de la comunidad ordinaria o de la sociedad irregular». <sup>6</sup>

Tampoco puede efectuarse pacto para la aplicación genérica y en bloque de un régimen económico matrimonial debido a la dificultad ya referida de la dualidad entre el carácter público y civil de este tipo de parejas estables no casadas.

#### **«Artículo 309. Causas de extinción.**

1. *La pareja estable no casada se extingue:*

- a) *Por la muerte o declaración de fallecimiento de uno de sus integrantes.*
- b) *De común acuerdo.*
- c) *Por decisión unilateral.*
- d) *Por separación de hecho de más de un año.*
- e) *Por matrimonio de uno de sus miembros.*

2. *Cualquier miembro de la pareja estable podrá proceder, unilateralmente, a su revocación, notificándolo fehacientemente al otro.*

---

6. Resolución de 7 de febrero de 2013, de la Dirección General de los Registros y del Notariado, en el recurso interpuesto contra la calificación del registrador de la propiedad de Dos Hermanas n.º 2, por la que se deniega la inscripción de una escritura de aportación de bienes a la sociedad de gananciales, con subrogación de hipoteca, publicado en el BOE núm. 54, de 4 de marzo de 2013, págs. 17011 a 17019.

3. *Los dos miembros de la pareja están obligados, aunque sea separadamente, a dejar sin efecto la escritura pública que, en su caso, se hubiera otorgado.*
4. *En caso de ruptura de la convivencia, las partes no pueden volver a formalizar una pareja estable no casada mediante escritura pública hasta que hayan transcurrido seis meses desde que dejaron sin efecto el documento público correspondiente a la convivencia anterior.*
5. *La extinción de la pareja estable no casada implica la revocación de los poderes que cualquiera de los miembros haya otorgado a favor del otro».*

El presente artículo contiene todas las causas de extinción de la pareja estable no casada, comenzando por la muerte o declaración de fallecimiento de uno de los miembros, la cual trae aparejada la extinción de la pareja, habilitándose los derechos y opciones contenidos en el artículo 311 de nuestro Código Foral.

También puede extinguirse de común acuerdo o de forma unilateral por parte de los miembros de la pareja. Así, en los dos supuestos ha de dejarse sin efecto la escritura otorgada de constitución de la pareja, comunicándose, en caso de extinción unilateral de la pareja esta decisión al otro miembro de la misma. De la misma manera, la separación de hecho por más de un año también es causa de extinción de la pareja, al igual que lo es contraer matrimonio por parte de cualquier miembro de la pareja o el propio matrimonio entre éstos.

La extinción de la pareja estable no casada, como así se contiene en el art. 4 del Decreto 103/1999 puede ser inscrita en el Registro de parejas estables no casadas, solicitándose por parte de uno o de los dos integrantes de la pareja.

#### **«Artículo 310. Efectos patrimoniales de la extinción en vida.**

1. *En caso de extinción de la pareja estable no casada por causa distinta a la muerte o declaración de fallecimiento, y si la convivencia ha supuesto una situación de desigualdad patrimonial entre ambos convivientes que implique un enriquecimiento injusto, podrá exigirse una compensación económica por el conviviente perjudicado en los siguientes casos:*
  - a) *Cuando el conviviente ha contribuido económicamente o con su trabajo a la adquisición, conservación o mejora de cualquiera de los bienes comunes o privativos del otro miembro de la pareja estable no casada.*
  - b) *Cuando el conviviente, sin retribución o con retribución insuficiente, se ha dedicado al hogar, o a los hijos del otro conviviente, o ha trabajado para éste.*
2. *La reclamación por cualquiera de los miembros de la pareja del derecho regulado en el párrafo anterior deberá formularse en el plazo máximo de un año a contar desde la extinción de la pareja estable no casada, ponderándose equilibradamente en razón de la duración de la convivencia».*

En caso de que la pareja no hubiera pactado esta posible asignación deberá atenderse al contenido de este artículo y del artículo 83 del Código Foral, en el

caso de la existencia de hijos. Aunque también puede acordarse esta asignación en pacto de relaciones familiares (art. 77 del Código Foral) en caso de que la pareja así lo desee.

Así, el artículo permite reclamar esta asignación compensatoria en caso de existir enriquecimiento injusto de uno de los miembros cuando éste haya contribuido a adquirir bienes que se hacen privativos del otro o bienes que se han hecho comunes o cuando uno de ellos se ha dedicado a la atención de la familia y su retribución era inexistente o insuficiente, teniendo un año como plazo para la reclamación de esta asignación.<sup>7</sup>

Siguiendo de nuevo a José Luis Merino Hernández, hay que diferenciar dos situaciones en cuanto a la ruptura de las parejas: que tenga o no hijos comunes de los que deba hacerse cargo uno de los progenitores. Así, en caso de que existan hijos comunes, se deberá aplicar el art. 83 del CDEFA, mientras que si no hay descendencia se aplicará el art. 310 del Código Foral.<sup>8</sup>

Hay que destacar una diferencia notable entre la aplicación de uno u otro artículo y es que en el caso de pareja con hijos, el juez puede determinar la asignación que un miembro de la pareja debe satisfacer al otro, la temporalidad de la misma o su carácter indefinido, o si la entrega ha de efectuarse de forma periódica o en un solo abono, etc. Sin embargo, en caso de no haber hijos comunes la compensación será única y sin posibilidad de ser revisada.

#### «Artículo 311. Derechos en caso de fallecimiento de uno de los convivientes.

1. *En caso de fallecimiento de uno de los miembros de la pareja, el supérstite tendrá derecho, cualquiera que sea el contenido de la escritura de constitución, del testamento o de los pactos sucesorios, al mobiliario, útiles e instrumentos de trabajo que constituyan el ajuar de la vivienda habitual, con exclusión solamente de las joyas u objetos artísticos de valor extraordinario o de los bienes de procedencia familiar.*
2. *Asimismo, el supérstite podrá, independientemente de los derechos hereditarios que se le atribuyan, residir gratuitamente en la vivienda habitual durante el plazo de un año.*
3. *En caso de fallecimiento de un miembro de una pareja estable no casada, el otro miembro de la pareja debe poder tomar parte, en las mismas condiciones que en caso de matrimonio, en los trámites y las gestiones relativos a la identificación y disposición del*

7. La posibilidad de solicitar pensión compensatoria, no obstante, ha sido reconocida por los Tribunales Superiores de Justicia, por ejemplo, por el TSJ de Cataluña en Sentencia núm. 67/2016 de fecha 31 de enero de 2017, donde se considera procedente la compensación por razón del trabajo de uno de los progenitores y el cuidado de la casa e hijo menor.

8. MERINO HERNÁNDEZ, J.L., «Las Relaciones patrimoniales en las parejas estables no casadas», LLEDÓ YAGÜE, F., FERRER VANRELL, M.<sup>a</sup> P., MONJE BALMASEDA, O. (Directores), obra colectiva *Las relaciones patrimoniales entre cónyuges y parejas convivientes en los derechos civiles autonómicos*, Consejo General del Notariado, Dykinson, 2021, págs. 714 y 715.

*cadáver, el entierro, la recepción de objetos personales o cualquier otro trámite o gestión necesaria».*

En primer lugar el artículo contiene el derecho del supérstite al mobiliario, útiles e instrumentos de trabajo que formen parte del ajuar de la vivienda habitual con excepción de joyas u objetos artísticos de valor extraordinario o que procedan de la familiar del miembro de la pareja finado. Todo ello, independientemente del contenido del testamento o pactos sucesorios existentes o del contenido de acta de constitución de la pareja.

Asimismo y al margen de los derechos hereditarios que puedan corresponder al supérstite, éste podrá residir un año en la vivienda habitual de forma gratuita.

Por último y como consecuencia de su inclusión mediante disposición final 3ª de la Ley 18/2018, de 20 de diciembre, de igualdad y protección integral contra la discriminación por razón de orientación sexual, expresión e identidad de género en la Comunidad Autónoma de Aragón, se incluye el derecho del miembro supérstite de la pareja a acceder y poder tomar parte de igual forma que en caso de matrimonio a todas las gestiones necesarias tras el fallecimiento de la pareja.

#### **«Artículo 312. Adopción.**

*Las parejas estables no casadas podrán adoptar conjuntamente».*

Se reconoce el derecho de las parejas estables no casadas a adoptar conjuntamente, lo cual en su anterior redacción del artículo 10 de la Ley 6/1999 solo se encontraba contemplado para las parejas estables no casadas heterosexuales, viéndose modificado este extremo con la Ley 2/2004, de 3 de mayo, de modificación de la Ley 6/1999, de 26 de marzo, relativa a parejas estables no casadas.

#### **«Artículo 313. Derecho de alimentos.**

*Los miembros de la pareja están obligados a prestarse entre sí alimentos, con preferencia a cualesquiera otras personas legalmente obligadas».*

En el presente se obliga a la prestación de alimentos entre los miembros de la pareja, equiparando a la misma al matrimonio y la regulación sobre alimentos contenida en el Código Civil en los artículos 142 y ss., la cual no hace mención alguna a las parejas estables no casadas (en su caso, parejas de hecho).

#### **«Artículo 314. Inexistencia de parentesco.**

*La pareja estable no casada no genera relación alguna de parentesco entre cada uno de sus miembros y los parientes del otro».*

Se constata en el presente artículo que con la constitución de una pareja estable no casada no se produce parentesco alguno entre los parientes de los integrantes de la pareja estable no casada.

**«Artículo 315. Normativa aragonesa de Derecho público.**

*Los derechos y obligaciones establecidos para los cónyuges en la normativa aragonesa de Derecho público, que no tenga carácter tributario, serán de igual aplicación a los miembros de la pareja estable no casada».*

En el presente artículo se equiparan las parejas estables no casadas a los matrimonios en cuanto a la aplicación de efectos de Derecho público a las mismas, con excepción de las normas tributarias.

A título de ejemplo, en la declaración de I.R.P.F., las parejas estables no se equiparan al matrimonio en cuanto a la posibilidad de efectuar la declaración conjunta o separada. Tampoco en el I.S.D. hay previsiones de exenciones o reducciones por parentesco previstas para el caso de los matrimonios, puesto que como ya se ha expuesto, formalizar una pareja no implica parentesco alguno entre los miembros de las mismas.

Tampoco consigue todavía la equiparación en relación al Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados cuando se produce por la aportación por un miembro de la pareja de bienes a una sociedad en la que participe al cincuenta por ciento con su pareja, con contraprestación o por el Impuesto de Sucesiones y Donaciones en caso de que no exista contraprestación. Es decir, no se pueden beneficiar de exenciones o beneficios fiscales que si están previstos para el matrimonio. Así se contiene en la Resolución de la Secretaría General de Impuestos Patrimoniales, Tasa y Precios Públicos n.º V2735-07 de fecha 20 de Diciembre de 2007.

No obstante, en cuanto a la solicitud y concesión de ayudas públicas, las parejas estables no casadas tendrán acceso a ayudas para vivienda, a la pensión por viudedad en caso de fallecimiento de uno de los miembros de la pareja, a ayudas sociales, a tener la consideración de familiar numerosa y a cualquiera de las medidas o derechos contenidos en la Ley 9/2014, de 23 de octubre, de Apoyo a las Familias de Aragón.

Especial atención ha de tenerse en relación a la pensión de viudedad y su concesión al miembro superviviente de una pareja estable no casada. Nuestro Tribunal Supremo en Sentencia n.º 372/2022, de 4 de marzo, desestima el recurso de casación interpuesto por una mujer a la que se le había denegado la pensión de viudedad por no contar con la inscripción de la pareja de hecho.<sup>9</sup> Anteriormente a esta nueva doctrina, se podía acreditar la existencia de la pareja mediante cualquier medio admitido en Derecho, como por ejemplo con un empadronamiento conjunto, la existencia de hijos comunes, etc. Tras este nuevo pronunciamiento, el Tribunal Su-

---

9. En STS núm. 279/2018 de fecha 13 de marzo de 2018 también se ha visto denegada la asignación de pensión de viudedad en caso de que el cónyuge se encuentre separado judicialmente pero se reconcilie y reanude la convivencia con el causante, documentando la reconciliación ante Notario, pero sin comunicarlo al Juzgado que decretó la separación.

premo ha acordado necesario, volver a exigir la inscripción de las parejas de hecho para percibir la pensión de viudedad.<sup>10</sup>

#### IV. PAREJAS ESTABLES NO CASADAS Y SU REPERCUSIÓN EN EL DERECHO DE EXTRANJERÍA

La regulación que se ha expuesto anteriormente es fundamental en diversas modalidades de autorizaciones de residencia para extranjeros contempladas en nuestra normativa.

Así, la posibilidad de que las parejas de hecho (estables no casadas en Aragón) puedan equipararse a los matrimonios, amplía la posibilidad de que los ciudadanos extranjeros puedan acceder a un permiso de residencia por el hecho de formar parte de una pareja estable no casada.

##### A) REAGRUPACIÓN FAMILIAR

En primer lugar, esta situación puede constatarse en la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social. Así en el artículo 17.4 se establece que:

*«17. Familiares reagrupables: El extranjero residente tiene derecho a reagrupar con él en España a los siguientes familiares:*

- 4. La persona que mantenga con el extranjero residente una relación de afectividad análoga a la conyugal se equipará al cónyuge a todos los efectos previstos en este capítulo, siempre que dicha relación esté debidamente acreditada y reúna los requisitos necesarios para producir efectos en España.*

*En todo caso, las situaciones de matrimonio y de análoga relación de afectividad se considerarán incompatibles entre sí.*

*No podrá reagruparse a más de una persona con análoga relación de afectividad, aunque la ley personal del extranjero admita estos vínculos familiares».*

De similar forma se desarrolla en el artículo 53 del Real Decreto 557/2011, de 20 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, tras su reforma por Ley Orgánica 2/2009.

---

10. El TS modifica en esta Sentencia la doctrina fijada en abril de 2021, indicando que es necesario acreditar la unión mediante el certificado de inscripción en el registro municipal o autonómico. No obstante, se trata de una doctrina sujeta a continuos cambios, ya que en STS n.º 290/2018 de 13 de marzo de 2018 se establecía que la existencia de pareja de hecho debe ser acreditada mediante inscripción en el registro específico correspondientes o mediante documento público en que conste su constitución.

## B) ARRAIGO SOCIAL

También en el Reglamento de Extranjería, en su artículo 124.2. c) relativo a la autorización de residencia temporal por circunstancias excepcionales, arraigo social, el hecho de tener pareja de hecho (estable no casada) puede ser requisito, según el apartado c), para la concesión de la autorización (en su defecto, Informe de arraigo) o puede servir para eximir de la presentación de oferta de contrato laboral, requisito contenido en el apartado b) del artículo, por ejemplo, porque sea la pareja del extranjero solicitante la que se haga cargo del mismo, si se cumplen estos requisitos:

«2. Por arraigo social, podrán obtener una autorización los extranjeros que acrediten la permanencia continuada en España durante un periodo mínimo de tres años.

Además, deberá cumplir, de forma acumulativa, los siguientes requisitos:

a) Carecer de antecedentes penales en España y en su país de origen o en el país o países en que haya residido durante los últimos cinco años.

b) Contar con un contrato de trabajo firmado por el trabajador y el empresario en el momento de la solicitud para un periodo que no sea inferior a un año. Dicha contratación habrá de estar basada en la existencia de un solo contrato, salvo en los siguientes supuestos:

1.º En el caso del sector agrario, cabrá la presentación de dos contratos, con distintos empleadores y concatenados, cada uno de ellos de duración mínima de seis meses.

2.º En el caso de desarrollo de actividades en una misma ocupación, trabajando parcialmente y de manera simultánea para más de un empleador, se admitirá la presentación de varios contratos, todos ellos de duración mínima de un año, y cuya suma debe representar una jornada semanal no inferior a treinta horas en el cómputo global.

c) **Tener vínculos familiares con otros extranjeros residentes** o presentar un informe de arraigo que acredite su integración social, emitido por la Comunidad Autónoma en cuyo territorio tengan su domicilio habitual.

A estos efectos, **los vínculos familiares se entenderán referidos exclusivamente a los cónyuges o parejas de hecho registradas, ascendientes y descendientes en primer grado y línea directa.**

En los supuestos de arraigo social acreditado mediante informe, que deberá ser emitido y notificado al interesado en el plazo máximo de treinta días desde su solicitud, en éste deberá constar, entre otros factores de arraigo que puedan acreditarse por las diferentes Administraciones competentes, el tiempo de permanencia del interesado en su domicilio habitual, en el que deberá estar empadronado, los medios económicos con los que cuente, los vínculos con familiares residentes en España, y los esfuerzos de integración a través del seguimiento de programas de inserción sociolaborales y culturales. Simultáneamente y por

*medios electrónicos, la Comunidad Autónoma deberá dar traslado del informe a la Oficina de Extranjería competente.*

*A dichos efectos, el órgano autonómico competente podrá realizar consulta al Ayuntamiento donde el extranjero tenga su domicilio habitual sobre la información que pueda constar al mismo.*

*El informe de arraigo referido anteriormente podrá ser emitido por la Corporación local en la que el extranjero tenga su domicilio habitual, cuando así haya sido establecido por la Comunidad Autónoma competente, siempre que ello haya sido previamente puesto en conocimiento de la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración.*

*El informe de la Corporación local habrá de ser emitido y notificado al interesado en el plazo de treinta días desde la fecha de la solicitud. Simultáneamente y por medios electrónicos, la Corporación local deberá dar traslado del informe a la Oficina de Extranjería competente.*

*El órgano que emita el informe podrá recomendar que se exima al extranjero de la necesidad de contar con un contrato de trabajo, siempre y cuando acredite que cuenta con medios económicos suficientes. En caso de cumplirse los requisitos previstos en el artículo 105.3 de este Reglamento, se podrá alegar que los medios económicos derivan de una actividad a desarrollar por cuenta propia.*

*En caso de que el informe no haya sido emitido en plazo, circunstancia que habrá de ser debidamente acreditada por el interesado, podrá justificarse este requisito por cualquier medio de prueba admitido en Derecho».*

### **C) ARRAIGO FAMILIAR**

En el mismo artículo 124, apartado 3 se permite la autorización por arraigo familiar a personas que sean pareja acreditada de ciudadano o ciudadana española:

*«Se podrá conceder una autorización de residencia por razones de arraigo laboral, social o familiar cuando se cumplan los siguientes requisitos:*

*3. Por arraigo familiar:*

***b) Cuando se trate del cónyuge o pareja de hecho acreditada de ciudadano o ciudadana de nacionalidad española.** También cuando se trate de ascendientes mayores de 65 años, o menores de 65 años a cargo, descendientes menores de 21 años, o mayores de 21 años a cargo, de ciudadano o ciudadana de nacionalidad española, o de su cónyuge o pareja de hecho. Se concederá una autorización por cinco años que habilita a trabajar por cuenta ajena y propia».*

Este último apartado ha sido añadido al Reglamento por el Real Decreto 629/2022, de 26 de julio, por el que se modifica el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, tras su reforma por Ley Orgánica 2/2009, aprobado por el Real Decreto 557/2011, de 20 de abril, puesto que antes no se contemplaba esta posibilidad.

## D) RÉGIMEN COMUNITARIO

Además, también tiene su incidencia en la aplicación del Real Decreto 240/2007, de 16 de febrero, sobre entrada, libre circulación y residencia en España de ciudadanos de los Estados miembros de la Unión Europea y de otros Estados parte en el Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo, también las parejas estables no casadas cobran una gran importancia como vehículo para encontrarse dentro del ámbito de aplicación de la norma.

Así en el artículo 2 se establece de aplicación este Real Decreto 240/2007 a las parejas de hecho inscritas en registro público tanto del ciudadano de la Unión, como de los descendientes o ascendientes también de su pareja de hecho:

**«Artículo 2. Aplicación a miembros de la familia del ciudadano de un Estado miembro de la Unión Europea o de otro Estado parte en el Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo.**

*El presente real decreto se aplica también, cualquiera que sea su nacionalidad, y en los términos previstos por éste, a los familiares de ciudadano de otro Estado miembro de la Unión Europea o de otro Estado parte en el Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo, cuando le acompañen o se reúnan con él, que a continuación se relacionan:*

- a) *A su cónyuge, siempre que no haya recaído el acuerdo o la declaración de nulidad del vínculo matrimonial, divorcio o **separación legal**.*
- b) *A la pareja con la que mantenga una unión análoga a la conyugal inscrita en un registro público establecido a esos efectos en un Estado miembro de la Unión Europea o en un Estado parte en el Espacio Económico Europeo, **que impida la posibilidad de dos registros simultáneos en dicho Estado**, y siempre que no se haya cancelado dicha inscripción, lo que deberá ser suficientemente acreditado. Las situaciones de matrimonio e inscripción como pareja registrada se considerarán, en todo caso, incompatibles entre sí.*
- c) *A sus descendientes directos, y a los de su cónyuge o pareja registrada siempre que no haya recaído el acuerdo o la declaración de nulidad del vínculo matrimonial, divorcio o **separación legal**, o se haya cancelado la inscripción registral de pareja, menores de veintiún años, mayores de dicha edad que vivan a su cargo, o incapaces.*
- d) *A sus ascendientes directos, y a los de su cónyuge o pareja registrada que vivan a su cargo, siempre que no haya recaído el acuerdo o la declaración de nulidad del vínculo matrimonial, divorcio o **separación legal**, o se haya cancelado la inscripción registral de pareja.»*

Se declara la nulidad de los incisos destacados por Sentencia del TS de 1 de junio de 2010.

De esta forma, también se permite la entrada y residencia según este Real Decreto y atendiendo a sus requisitos, a la pareja de hecho con la que mantenga una relación estable como también se contiene en el artículo 2 bis:

**«Artículo 2 bis. Entrada y residencia de otros familiares del ciudadano de un Estado miembro de la Unión Europea o de otros Estados parte en el Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo.**

1. Se podrá solicitar la aplicación de las disposiciones previstas en este real decreto para miembros de la familia de un ciudadano de un Estado miembro de la Unión Europea o de otros Estados parte en el Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo a favor de:

b) La pareja de hecho con la que mantenga una relación estable debidamente probada, de acuerdo con el criterio establecido en el apartado 4.b) de este artículo.

Indicándose en este artículo que:

«2 bis.4. b) En el caso de pareja de hecho, se considerará que se trata de una pareja estable aquella que acredite la existencia de un vínculo duradero. En todo caso, se entenderá la existencia de este vínculo si se acredita un tiempo de convivencia marital de, al menos, un año continuado, salvo que tuvieran descendencia en común, en cuyo caso bastará la acreditación de convivencia estable debidamente probada».

De esta manera, se puede constatar que formar parte de una pareja estable no casada es una opción perfectamente equiparada al matrimonio y por ello igualmente contemplada en la normativa de extranjería para poder conseguir la residencia legal en nuestro país, siendo por ello muy habitual la solicitud de registro de las parejas de hecho compuestas por ciudadanos extranjeros a fin de poder optar a los efectos públicos del citado registro.

En la práctica profesional de la abogacía, el Derecho de extranjería, como se ha expuesto, también ha visto en las parejas estables no casadas una figura que posibilita el acceso a la residencia de algunos ciudadanos que optan por esta figura en lugar del matrimonio.

Es necesario también hacer referencia a la eterna sospecha que sobrevuela este tipo de uniones y es su utilización simulada para conseguir un permiso de residencia por parte de ciudadanos extranjeros al formalizar una pareja con un ciudadano de nacionalidad española. Evidentemente existen casos, al igual que ocurre con los conocidos matrimonios «de complacencia o conveniencia», en que pueda haber simulación de esta relación a fin de que el ciudadano o ciudadana extranjera adquiera la residencia legal.

No obstante, los casos en que esto ocurre son mucho menores de lo que se puede pensar y los mismos, ante cualquier sospecha, normalmente son detectados gracias a la labor de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y en concreto de la Policía Nacional.

De esta manera, hay control previo a la concesión del permiso, puesto que antes de proceder a la misma, las oficinas de extranjería investigan la realidad de la convivencia, al igual que se efectúan controles de forma posterior, ya que si se detecta algún tipo de fraude, se investiga y se persigue.

## V. REGLAMENTO UE 2016/1104, sobre efectos patrimoniales de las Uniones Registradas.

Hay que hacer referencia también, como ya se ha señalado, a la existencia del Reglamento (UE) 2016/1104, sobre efectos patrimoniales de las uniones registradas, aprobado por el Consejo de la Unión Europea el 24 de junio de 2016 y que entró en vigor en la UE el 29 de enero de 2019.

Este Reglamento contiene las normas por las que se resolverán los eventuales conflictos que puedan aparecer en el contexto y ámbito de la Unión Europea, entre parejas no casadas o de éstas con respecto terceros, exclusivamente en lo relativo a los efectos patrimoniales surgidos de la relación de pareja y en cuanto a las cuestiones relacionadas a la administración como a la liquidación por separación o fallecimiento y no teniendo aplicación esta norma a ningún otro supuesto relacionado a efectos patrimoniales.

En todo caso, se exige la inscripción de la pareja para la aplicación del Reglamento y que los efectos patrimoniales a resolver surjan en el seno de uniones registradas con repercusiones transfronterizas, como así se indica en el Reglamento en su Considerando 14.

Para determinar la ley aplicable se deberá estar a lo que establece el Reglamento en las normas del Capítulo III dedicadas a la Ley aplicable. En el caso en que este Derecho fuera el español y puesto que se trata de un ordenamiento plurilegislativo se deberá acudir a lo dispuesto en el art. 33 del mismo. Este precepto establece una cláusula de remisión indirecta y otra de remisión directa similar a las que contiene el Reglamento sobre régimen económico matrimonial<sup>11</sup>.

## VI. CONCLUSIONES

La creación de la figura relativa a las parejas estables no casadas en Aragón a través de la Ley 6/1999, de 26 de marzo, relativa a parejas estables no casadas, fue pionera en su momento y supuso un reconocimiento legal de una realidad social que pugna por el reconocimiento de determinados derechos y la equiparación de las parejas de hecho en parte al matrimonio. Con la citada Ley se consiguió satisfacer una necesidad creciente de la sociedad a fin de posibilitar el acceso de estas parejas a un régimen en el que les fueran reconocidos sus derechos a causa de su relación de afectividad y convivencia análoga a la marital.

La aprobación en Aragón del Código de Derecho Foral de Aragón, causó que muchos de los preceptos de la Ley de parejas estables no casadas accedieran al

---

11. La determinación de ley aplicable es tratada y abordada de forma pormenorizada en la Ponencia de fecha 15 de noviembre de 2022 de este mismo Foro de Derecho Aragonés núm. XXXI «Aplicación del Derecho Civil Aragonés a Extranjeros» de la Dra. D.<sup>a</sup> Pilar Diago Diago, Catedrática de la Universidad de Zaragoza en Derecho Internacional Privado.

Código y se derogara la Ley, pero manteniendo la normativa administrativa del Registro autonómico de parejas estables no casadas en Aragón. La accesibilidad del citado Registro y sencillez de sus trámites así como la mayor rapidez en la tramitación han provocado el éxito e implantación de esta figura y por ello se haya convertido en una opción muy interesante y aceptada por los ciudadanos para la formalización de parejas en Aragón.

Es posible la inscripción de personas extranjeras o parejas mixtas en el Registro Administrativo de Parejas Estables no casadas pues solamente se exige la mayoría de edad, la relación entre los solicitantes de relación de afectividad análoga a la conyugal y que sus miembros tengan la vecindad civil administrativa en Aragón, al estar empadronados en cualquiera de los municipios de la Comunidad Autónoma, cualquiera que sea su vecindad civil.

Parece claro por ello que en el Registro Administrativo puede ser inscrita cualquier persona, con independencia de su nacionalidad o su vecindad civil, sean extranjeros, de vecindad común o cualquier otra vecindad, tanto uno como los dos miembros de la pareja.

A pesar de que el Estatuto de Autonomía de Aragón dispone que el Derecho Foral de Aragón tendrá eficacia personal y será de aplicación a todos los que ostentan la vecindad civil aragonesa, independientemente del lugar de su residencia, lo cierto es que hay determinados preceptos del Código de Derecho Foral, relativos a las parejas estables no casadas que van a poder aplicarse a los ciudadanos extranjeros residentes en Aragón, que tengan vecindad administrativa en Aragón aunque no tengan vecindad civil aragonesa. Al menos les serán de aplicación aquellos preceptos propios de derecho público y que tienen que ver con su derecho de inscripción de su pareja en el Registro administrativo de parejas estables no casadas de Aragón.

Pero para poder beneficiarse de la normativa civil relativas a las parejas estables no casadas prevista en el CDFA, de la misma forma que en el resto de instituciones forales, deberá resultar aplicable el Derecho español conforme a los que establece el Reglamento de uniones registradas y haberse resuelto la remisión ad intra a favor de la aplicación del Derecho aragonés.

En Aragón, no se exige la inscripción registral como constitutiva, el registro es voluntario. No obstante, para poder solicitar la aplicación de las medidas administrativas las parejas deberán registrarse. También el registro posibilita el reconocimiento de los efectos desde la perspectiva administrativa que puedan ser de aplicación a la pareja (vivienda, sanidad, ayudas sociales, concesión de pensión de viudedad, etc.) en cuanto puedan verse cumplidos los requisitos exigidos en la normativa sectorial concreta.

La equiparación de las parejas estables no casadas, y el matrimonio es ya un hecho y todas las normativas sectoriales locales, autonómicas, estatales y de la Unión Europea, así lo establecen aunque todavía existen diferencias, sobre todo en el ámbito fiscal.

## VII. BIBLIOGRAFÍA

- MARTÍNEZ LASIERRA, I., «Aplicación del Derecho Civil a los Extranjeros», contenido en *Actas de los Decimooctavos encuentros del Foro de Derecho Aragonés*, El Justicia de Aragón, 2008, págs. 285 y ss.
- MERINO HERNÁNDEZ, J.L., «Las Relaciones patrimoniales en las parejas estables no casadas», LLEDÓ YAGÜE, F., FERRER VANRELL, M.<sup>a</sup> P., MONJE BALMASEDA, O (Directores), obra colectiva *Las relaciones patrimoniales entre cónyuges y parejas convivientes en los derechos civiles autonómicos*, Consejo General del Notariado, Dykinson, 2021, págs. 705 y ss.
- ALONSO PÉREZ, M.<sup>a</sup> T., «Título VI De las parejas estables no casadas», DELGADO ECHEVARRÍA, J. (Director), BAYOD LÓPEZ, M.<sup>a</sup> C., SERRANO GARCÍA, J.A., (Coordinadores), obra colectiva *Código del Derecho Foral de Aragón, Concordancias, Doctrina y Jurisprudencia*, Gobierno de Aragón, Departamento de Presidencia y Justicia, págs. 481 y ss.
- DIAGO DIAGO, Pilar, «Aplicación del Derecho Civil Aragonés a Extranjeros», contenido en *Actas de los XXXI encuentros del Foro de Derecho Aragonés*, El Justicia de Aragón.

## LAS SUCESIONES TRANSFRONTERIZAS Y EL REGLAMENTO UE 650/2012

D. MIGUEL ÁNGEL LORIENTE ROJO  
Registrador de la Propiedad

### I. INTRODUCCIÓN

El presente trabajo tiene por objeto el estudio y análisis de las posiciones doctrinales y jurisprudenciales que se han vertido en los últimos tiempos en relación a la controvertida cuestión de la compatibilidad entre los Reglamentos comunitarios (en especial, el de Sucesiones<sup>1</sup>) y algunas instituciones forales españolas (véanse pactos sucesorios de definición balear o de mejora gallego, pero evidentemente extrapolables a los homólogos aragoneses). Y ello partiendo de dos premisas esenciales: una, que el RES lleva a cabo un cambio de paradigma, al situar como punto de conexión de las relaciones jurídicas internacionales la residencia habitual del testador/instituyente/causante de la herencia («centro de vida», en términos de la propia norma comunitaria), y dos, su propia aplicación universal (art. 20).

Si bien ya adelanto que mi posición particular al respecto es claramente positiva, sólo hace falta acudir a una editorial tan específica en la materia como es la Revista Española de Derecho Internacional para comprobar que, cuando menos, sigue siendo una materia de cierto debate. Así, su reciente número 74 (enero-junio 2022) contiene un artículo doctrinal del magistrado Francisco de Borja Iriarte Ángel cuyo título no puede ser más explícito: «*¿Puede un extranjero estar sometido a un derecho foral?*».

---

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

Lo cierto es que las legislaciones forales españolas tienen vocación personal (con contadas excepciones<sup>2</sup>), como se deduce del art. 4 Ley Derecho Civil Galicia (que luego desarrollaremos) o el propio art. 9.2 del Estatuto de Autonomía de Aragón: «El Derecho foral de Aragón tendrá eficacia personal y será de aplicación a todos los que ostenten la vecindad civil aragonesa, independientemente del lugar de su residencia, y excepción hecha de aquellas disposiciones a las que legalmente se les atribuya eficacia territorial». Se produce así una remisión al artículo 14 CC cuyos criterios de personalidad no serán aplicables a los extranjeros, que nunca tendrán vecindad civil aragonesa salvo que dejen de ser extranjeros, si bien ese último inciso contiene la excepción de las disposiciones con eficacia territorial, como podrían ser las del artículo 9 CC<sup>3</sup>.

El centro neurálgico de la exposición se centrará en la Resolución de la Dirección General de los Registros y del Notariado (hoy Seguridad Jurídica y Fe Pública) de 24 de mayo de 2019, la cual, aunque anulada judicialmente por la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de las Islas Baleares de 14 de mayo de 2021, parece, a la vista de Resoluciones posteriores<sup>4</sup>, que dicha doctrina va a seguir siendo mantenida en el futuro más cercano. Pese al claro interés casacional ante el Tribunal Supremo de este tema, en la intersección del Derecho europeo y el Derecho interregional, ha sido el Tribunal Superior autonómico, quien agotó la vía civil, al considerarse preferente sobre las aristas del Derecho balear<sup>5</sup>.

Aunque no está de más recordar que esa posición (restrictiva) de nuestra Dirección General parece centrarse en la materia de los pactos sucesorios otorgados por los extranjeros residentes en España, porque para la determinación de la ley aplicable en cuanto a la sucesión de un ciudadano extranjero ya fallecido no ha dudado en aplicar la legislación foral a tales casos (así, la Resolución de 24 de julio de 2019 entiende aplicable la legislación balear respecto a la sucesión de un alemán residente en Formentera).

En todo caso, intentaré abordar la materia objeto del presente trabajo, compleja de por sí, acudiendo a la ley de belleza jurídica de Ihering, esto es, intentando aplicar sus notas de sencillez, claridad, transparencia y naturalidad.

---

2. Así, el CC de Cataluña, que en su art. 111-3 dispone lo siguiente: «1. El derecho civil de Cataluña tiene eficacia territorial, sin perjuicio de las excepciones que puedan establecerse en cada materia y de las situaciones que deban regirse por el estatuto personal u otras normas de extraterritorialidad».

3. MARTÍNEZ LASIERRA, Ignacio: «Aplicación del Derecho Civil a los extranjeros», *Actas de XVIII Encuentros del Foro de Derecho Aragonés*, año 2008, pp. 285 y ss.

4. Así, las Resoluciones de 10 de agosto de 2020, y 20 de enero de 2022. En todas ellas la DGSJFP no admite la validez de un pacto sucesorio otorgado por extranjero residente en España por carecer de vecindad civil foral (algo, por definición, propio sólo de nacionales españoles).

5. FERNÁNDEZ-TRESGUERRES GARCÍA, Ana: «Los Reglamentos europeos y el Derecho Interregional», *Revista Española de Derecho Internacional*. Vol. 74 (enero-junio 2022), pp. 223-231.

## II. CUESTIONES A RESOLVER

Posible inconstitucionalidad y cuestión prejudicial. Ambas cuestiones, con relación a la Resolución de 24 de mayo de 2019, fueran aducidas por la parte recurrente ante la DGRN y en primera instancia judicial, quedando ya luego posteriormente aparcadas en vía de apelación ante la Audiencia Provincial y de casación ante el Tribunal Superior de Justicia de las Islas Baleares. Pero no por ello merecen caer en el olvido.

En cuanto al primer elemento de análisis, cabe recordar que es algo reiterado en el tiempo, la posible amenaza de inconstitucionalidad de algunas normas autonómicas por exceder de sus límites competenciales del art. 149.1.8 CE, y de ello no se ha escapado el art. 50 Compilación balear. A favor de la tacha de inconstitucionalidad se han pronunciado, entre otros, los siguientes autores:

- Santiago Álvarez González<sup>6</sup>: la exigencia de vecindad civil mallorquín en el pacto sucesorio de definición adolece de ser reiterada e innecesaria, por repetir lo ya contemplado en el Código Civil, y cuya única interpretación conforme a la Constitución sería la de defender que no pasa de ser un requisito destinado exclusivamente a las situaciones interlocales e interinsulares.
- Luis Garau Juaneda<sup>7</sup>: nos encontramos ante una norma de conflicto unilateral que interfiere no sólo en el derecho interregional sino también en el derecho internacional privado y que, como tal norma de conflicto, invade una competencia exclusiva del Estado.

Respecto al segundo punto controvertido, no han faltado tampoco ciertas voces autorizadas que defienden dicha posibilidad de haber planteado la cuestión prejudicial ante el TJUE (art. 267 TFUE), ya fuere por nuestro TS o incluso por la propia DGSJFP, una vez que dicho tribunal de Luxemburgo ya lo ha admitido para los órganos administrativos que tienen atribuidas competencias cuasijurisdiccionales, como la Comisión Nacional de los Mercados y de la Competencia o el Banco de España. No en vano es evidente que nos hallamos ante un problema de interpretación del derecho comunitario, en especial el Reglamento 650/2012 y su conciliación con los Estados Miembros de la UE que cuentan en su ordenamiento jurídico-político con diversas unidades territoriales con competencias legislativas en materia civil.

Competencia autonómica para autolimitar su propia normativa. Las «normas materiales autolimitadas» son aquellas que, amén de contener una concreta regulación sustantiva para determinados supuestos fácticos, delimitan positiva o

---

6. ÁLVAREZ GONZÁLEZ, Santiago, «¿Puede un extranjero acogerse al pacto de definición mallorquín?: El Reglamento 650/2012 y la Resolución de la DGRN de 24 de mayo de 2019», *La Ley Unión Europea*, octubre de 2019, núm. 79.

7. GARAUJUANEDA, Luis: «El ámbito de vigencia, el ámbito de aplicación y el ámbito de eficacia de los derechos civiles autonómicos: al hilo del caso particular del artículo 50 de la Compilación del Derecho Civil de las Islas Baleares». *Revista Jurídica de las Illes Balears* n° 19, año 2020.

negativamente, su propio ámbito de aplicación. Y es esta segunda variable de la ecuación la que podría generar mayores controversias, en cuanto a si se estaría invadiendo la competencia estatal para la fijación de las normas de solución de los conflictos de leyes (art. 149.1.8 CE). Y lo cierto es que contamos con algún antecedente que nos permite apreciar el disfavor con que la jurisprudencia constitucional suele analizar estas disposiciones autonómicas. Así, la STC 93/2013, 23 de abril, declaró contraria a la Constitución el art. 2.3 de la Ley foral de Navarra 6/2000, 3 de julio, para la igualdad jurídica de las parejas estables, en la cual se establecía que las disposiciones de la misma se aplicarían a las parejas estables cuando, al menos, uno de sus miembros tuviese vecindad civil navarra. De hecho, no hace falta ir muy lejos para toparnos con algún otro supuesto similar<sup>8</sup>.

En clave aragonesa podemos mencionar el art. 417 Código de Derecho Foral de Aragón, el cual, al regular el testamento mancomunado, afirma lo siguiente: «Los aragoneses, sean o no cónyuges o parientes, pueden testar de mancomún, aun fuera de Aragón». Preceptos legales como éste u otros semejantes, puestos en conexión con el Reglamento europeo de sucesiones, sólo pueden ser interpretados de la siguiente manera: las personas sujetas al derecho civil de Aragón pueden otorgarlo (testamento mancomunado o pactos sucesorios) fuera de Aragón, pero sin impedir su uso a personas que estén sujetas a la legislación sucesoria aragonesa cuando así lo determine una norma de conflicto competente (como sería, en el contexto que estamos analizando, los arts. 21.1, 24.1, 25.2 o 36.2 del Reglamento (UE) n° 650/2012).

Professio iuris parcial. La Resolución de 20 de enero de 2022 también aborda esta cuestión, llegando a conclusiones negativas, pero que tampoco gozan de unanimidad en el seno de la doctrina. En ella la DG afirma que, dado que no es posible una efectiva elección en disposición mortis causa de una de las siete normativas sucesorias que contempla el Derecho español, la unidad cuya legislación resulte aplicable vendrá necesariamente establecida por la ley española que resulte aplicable a la apertura de la sucesión. En iguales términos postula la DG la imposibilidad de realizar dicha *professio iuris* en la disposición de un bien concreto, pues ello conduciría a una fragmentación de la sucesión indeseada y contraria a los principios y objetivos del RES (arts. 21 y 22 y a contrario, considerando 80). O lo que es lo mismo, la elección de la ley aplicable sólo será válida en tanto vaya referida a la totalidad de la sucesión.

---

8. El art. 2 de la Ley 2/2003, de 7 de mayo, reguladora de las parejas de hecho del País Vasco, afirma que podrán inscribirse en el Registro administrativo de Parejas de hecho de la comunidad aquellas parejas de hecho en las que al menos uno de sus integrantes tenga vecindad civil vasca. O anteriormente la Ley 18/2001, de Parejas Estables de Baleares, según la cual sólo podía ser registrada una pareja no casada cuando uno de sus miembros poseyere vecindad balear, que motivó una queja de la Comisión europea y su posterior reforma de 2019, para adaptarse al Reglamento (UE) 2016/1104 sobre parejas registradas.

Pero no hay unanimidad en defender tal postura por cuanto no hemos de olvidar que esta línea argumental no elimina la posibilidad de que, en disposiciones mortis causa referidas a bienes concretos, el testador o instituyente pueda realizar una *professio iuris* general, vinculada a la ley general de la sucesión, y no circunscrita a esos concretos bienes objeto de disposición. E igualmente no hemos de olvidar que el propio RES parece admitir la fragmentación sucesoria (y por ende, violar ese principio de unidad de sucesión) al contemplar que la ley aplicable elegida lo fuera no a toda sucesión, sino únicamente a la admisibilidad y validez material del pacto sucesorio (art. 24.2 RES); o en análogos términos, que un previo pacto sucesorio se rigiera por la ley de la residencia habitual del causante al tiempo de su otorgamiento (pongamos Alemania), y que por mor de haber llevado a cabo un desplazamiento de su centro de vida, falleciera en otro país (sirva España para el caso inventado), y por lo tanto, tuviéramos dos leyes distintas que entrarían en juego y fuesen igualmente válidas y aplicables.

Ley aplicable al procedimiento registral. Aunque verdaderamente no parece que sea un tema directamente imbricado con la resolución de la controversia, lo cierto es que la DG, en su Resolución de 24 de mayo de 2019, acude a ello como argumento a fortiori para defender su postura. Así, en su FD 21º, afirma que la inscripción en el Registro de la Propiedad de la transmisión de dominio (requisitos legales para la práctica de los asientos y efectos de la inscripción) queda fuera de la aplicación del Reglamento (art. 1.2 l-k)<sup>9</sup>, debiendo el registrador calificar el título presentado conforme a la normativa española.

En virtud de ese control de legalidad registral, el registrador apreciará, por ejemplo, la inscribibilidad de los títulos autorizados por notario extranjero (arts. 36 Reglamento Hipotecario y 60 Ley 19/2015, 15 julio, Cooperación jurídica internacional en materia civil, y STS 19 de junio de 2012<sup>10</sup>), siempre que no sean contrarios al orden público español<sup>11</sup> (art. 12.3 CC y DA 3ª Ley 5/2015, 2 julio, Jurisdicción voluntaria).

En cualquier caso, y como bien afirma el TSJ de Islas Baleares en su sentencia de 14 de mayo de 2021, la cuestión debatida no responde exactamente a la perspectiva puramente registral, sino que versa sobre la conformidad o no a Derecho del pacto

---

9. Como sucede en la mayoría de las normas comunitarias más recientes sobre DIPr. Sirva de ejemplo el Reglamento (UE) 2016/1103 del Consejo, de 24 de junio de 2016, por el que se establece una cooperación reforzada en el ámbito de la competencia, la ley aplicable, el reconocimiento y la ejecución de resoluciones en materia de regímenes económicos matrimoniales (art. 1.2h).

10. Trascendental sentencia (dictada en Pleno) que supuso el abandono definitivo de la doctrina de la DGRN (Resoluciones 7 de febrero y 20 de mayo de 2005), que eran contrarias a dicha inscripción directa en los Registros públicos por contravenir la legislación española (art. 10.1 CC).

11. Éste fue el caso de la Resolución DGRN de 20 de julio de 2016, donde se había escriturado ante Notario español una aceptación de herencia de un causante iraní, en la cual el hijo varón del padre fallecido recibía el doble que la hija (art. 907 CC de la República islámica de Irán). Evidentemente, se le dio la razón al registrador por entender que se había producido una discriminación por razón de sexo (art. 14 CE).

sucesorio, cuya validez constituye un aspecto también sujeto a la calificación registral que integra la materia del recurso resuelto por el Centro Directivo.

En el mismo orden de cosas, procede traer a colación la Resolución de 3 de noviembre de 2021, que trata de dar solución al problema de los requisitos formales del testamento otorgado en el extranjero como título de inscripción por un ciudadano andorrano. Aunque el supuesto de hecho afectaba a una sucesión abierta antes de la entrada en vigor del RES, la DGSJFP hace algunas apreciaciones de interés: en concreto, parece deslindar la aplicación de la *lex rei sitae* a la naturaleza de los derechos reales (art. 10.1 CC), de lo que denomina *lex Registri* para los requisitos que rigen la inscripción registral (art. 58 LCJIMC).

### III. DISTINCIÓN ENTRE PACTOS SUCESORIOS INTERNOS Y TRANSFRONTERIZOS

Como simple introducción, baste recordar que la propia DGRN ya manifestó (Resolución de 4 de julio de 2016) que el elemento internacional no viene definido en el RES, por lo que deberemos ajustarnos a las circunstancias del caso concreto para saber en qué escenario (interno o internacional) nos movemos.

La determinación de la residencia habitual es un juicio complejo que consiste en «una evaluación general de las circunstancias de la vida del causante durante los años precedentes a su fallecimiento y en el momento del mismo, tomando en consideración todos los hechos pertinentes, en particular la duración y la regularidad de la presencia del causante en el Estado de que se trate, así como las condiciones y los motivos de dicha presencia» (considerando 23).

En contraposición a dicho punto de conexión (residencia habitual) para que exista «*professio iuris*», la elección por el ciudadano de qué ley desea le sea aplicable a su sucesión (o pacto sucesorio) debe ser expresa o resultar de los términos de la disposición «*mortis causa*» (artículo 22 y Resoluciones de la Dirección General de 15 de junio y 4 y 28 de julio de 2016).

Como la mayoría de Reglamentos comunitarios de determinación de la ley aplicable en el ámbito civil, el RES tiene carácter universal (art. 20), por lo que desplaza al art.9.8 CC (limitado ya sólo a conflictos internos) y es aplicable a todas las sucesiones con repercusiones transfronterizas, cualquiera que sea la nacionalidad, domicilio, residencia del causante o lugar de situación de sus bienes.

Por consiguiente, la entrada en vigor del RES ha supuesto un punto de inflexión en cuanto a la ley aplicable en España a las sucesiones *mortis causa*, ya que, con anterioridad a dicha norma comunitaria, los operadores jurídicos acudíamos siempre al art. 9.8 CC, ya fuere el causante de nacionalidad española o extranjera (art. 12.1 CC), lo que, en el segundo supuesto aludido, nos llevaba en todo caso a la aplicación de una legislación extranjera (la de la nacionalidad del causante). Esto ha cambiado desde el 17 de agosto de 2015, fecha de entrada en vigor del RES.

Pero no hemos de equivocarnos, por cuanto la legislación interna española (art. 9.8 CC) no sólo sigue vigente para aquellos primeros supuestos (sucesiones internas, sin repercusión transfronteriza), al no haber sido derogado por el reglamento europeo<sup>12</sup>, sino que en ciertas partes de España (véase Aragón, sin ir más lejos) seguirá siendo, al menos a corto plazo, la ley aplicable mayoritariamente (otro caso sucederá con aquellas CCAA que tienen un potencial elevado de inversiones inmobiliarias extranjeras, como la costa levantina, o las islas Baleares). O lo que es lo mismo, notarios o registradores seguiremos acudiendo a nuestro CC aragonés de 2011 para resolver cuestiones como el sistema de legítimas o el orden sucesorio ab intestato del fallecido, si éste fuere aragonés, o bien a cualquiera de los restantes sistemas jurídicos civiles que coexisten en España, si el causante de la herencia tuviere otra vecindad civil distinta a la aragonesa.

Así, por ejemplo, y moviéndonos siempre en un contexto interno, si un aragonés se traslada los últimos años de su vida a Cataluña, aunque falleciera en dicha localidad, se le seguiría aplicando la legislación aragonesa (eficacia personal) y no la catalana (eficacia territorial), salvo que dicha permanencia hubiese excedido de diez años (art. 14.5 CC), en cuyo caso sí le sería aplicable el CC catalán, pero no por atender a su última residencia habitual (RES), sino por el hecho de haberse materializado un cambio de vecindad civil (CC).

A continuación, haremos una somera referencia a los principales argumentos utilizados por cada uno de los agentes implicados en la presente controversia: DGSJFP, TSJ Islas Baleares, TS, y AEAT.

#### IV. DIRECCIÓN GENERAL DE SEGURIDAD JURÍDICA Y FE PÚBLICA

El Centro Directivo lleva a cabo una acertada identificación del supuesto de hecho contenido en la Resolución de 24 de mayo de 2019, esto es, una relación jurídica internacional por la presencia de un pacto sucesorio transfronterizo, que le lleva a examinar a fondo el Reglamento (UE) n° 650/2012. Y tras un ponderado examen de sus preceptos legales afectados (arts. 21, 22 o 36) reconduce el problema acudiendo a la ley de residencia habitual del instituyente (balear, y en concreto, la mallorquina).

Pero una vez realizada esa primera fase introductoria, la DG se aparta de dicha norma comunitaria para centrarse en la aplicación, o no, de la normativa balear a ciudadanos extranjeros, llegando a la (equivocada, a mi juicio) conclusión de que estamos ante un conflicto, no de derecho conflictual, sino de derecho material balear

---

12. Esto se deriva, *prima facie*, de la llamada excepción o cláusula española contemplada en el art. 38 RES (inaplicación del presente Reglamento a los conflictos internos de leyes): «Los Estados miembros que comprendan varias unidades territoriales con sus propias normas jurídicas en materia de sucesiones no estarán obligados a aplicar el presente Reglamento a los conflictos de leyes que se planteen exclusivamente entre dichas unidades territoriales.»

(art. 50 CB), que exige como presupuesto de validez del pacto sucesorio de definición la condición de mallorquín al donante/instituyente (vecindad civil cualificada de imposible consecución para el ciudadano extranjero: arts. 14 y 15 CC).

Aunque de manera minoritaria, esta posición cuenta con algún apoyo doctrinal, como el representado por Rodríguez Benot<sup>13</sup>, quien afirma que el legislador español, al no hacer uso de la facultad contenida en el art. 38 del Reglamento, ha manifestado tácitamente que los conflictos internos siguieran siendo resueltos conforme a los arts. 13 y ss. CC.

Como principales argumentos en favor de la tesis mantenida por la DG, podemos reconducirlos a los siguientes:

- Una interpretación literal e histórica del art. 50 CB, medios hermenéuticos recogidos en el art. 3.1 CC como vía para una correcta exégesis de un precepto legal. Literal porque la legislación balear es clara en ese punto: al regular el pacto sucesorio de definición menciona expresamente la cualidad subjetiva que ha de ostentar el disponente, esto es, vecindad civil mallorquina. Algo, que por naturaleza, nunca tendrá un ciudadano extranjero (art. 15 CC). E histórica porque la DG acude al necesario respeto a la tradición y a los antecedentes históricos, que nos llevan a los remotos orígenes de la figura de marras: sendos privilegios de los monarcas Jaime I en 1274 y Sancho en 1319 que implicaban «*la renuncia a reclamar futuros derechos legitimarios* –«*pactum de non petendo*»- *que, en consideración a la constitución de la dote u otra donación, podían hacer las hijas al contraer matrimonio, primero, los hijos e hijas que profesaban órdenes religiosas, después, y posteriormente, los hijos varones que salían de la familia*» (Sentencia 1/1992, 28 de mayo, del TSJ de Islas Baleares). Y que, pese a su indudable origen histórico, «*puede rendir utilidad suma como medio de introducir un factor de seguridad en el fenómeno sucesorio por causa de muerte, evitando futuras y eventuales situaciones conflictivas*» (Sentencia 3/2001, 20 de diciembre, del TSJ de Islas Baleares).

El respeto a la tradición histórica de los derechos civiles forales aparece explícitamente contemplado en la Resolución de 20 de enero de 2022, al referirse a la llamada cláusula española del art. 38 RES, que parte de la inaplicación del Reglamento europeo a los conflictos internos de leyes. Respeto debido a sus propias instituciones, sus respectivos ámbitos de aplicación y el mecanismo interno de solución de conflictos territoriales (arts. 13 y ss. CC). De ahí extrae la DG, como corolario necesario, lo siguiente: «el extranjero o el español que no posea la vecindad civil no podrá concertar determinados pactos forales por no ser válidos material y formalmente en la unidad territorial cuyo ordenamiento es directamente aplicable (art. 36.2)».

---

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

Las cosas como son. Teniendo en cuenta que, en multitud de ocasiones desde diversos órganos centrales de Madrid se han visto a las instituciones forales tradicionales como meros folklorismos locales, es de agradecer en este punto el respeto que la DG ha mantenido con la tradición histórica. Aunque desde aquí no participemos de las conclusiones a las que llega el Centro Directivo, esa valoración de los antecedentes históricos sólo puede merecer un juicio positivo.

El recurso a la literalidad de la norma como criterio hermenéutico también es utilizado por la DG en la mentada Resolución de 20 de enero de 2022, en mayor medida si cabe, por cuanto en dicho supuesto no se acoge a la regulación de un pacto sucesorio concreto (definición balear: art. 50 CB), sino que, para rechazar igualmente la inscripción registral de un pacto sucesorio de mejora gallego acude para la defensa de su tesis a un precepto general, como es el art. 4 LDCG: «La sujeción al derecho civil de Galicia se determinará por la vecindad civil, con arreglo a lo dispuesto en el derecho civil común». Y obviamente, en base a ello, confirma la calificación registral de rechazar tales pactos suscritos por personas extranjeras (francés casado con española, con arreglo al régimen legal de comunidad del derecho venezolano). Para apuntalar dicha conclusión afirma el órgano administrativo que dicha norma gallega no sólo se aplica en los conflictos internos, sino también en los internacionales mixtos, en los que es necesario determinar una unidad territorial relevante. Aunque no está de más recordar que dicha norma gallega ha sido calificada de precepto con «ausencia de contenido normativo» ya que se limita a reproducir la norma de conflicto estatal que determina cómo resolver los conflictos de leyes cuando el punto de conexión es la ley personal (art.16.1 CC)<sup>14</sup>.

Pero en definitiva, para llegar a semejante conclusión, la DG recuerda que las normas comunitarias se caracterizan por la autonomía de los conceptos de las materias que abordan. Y así, el art.3.1.b RES define el pacto sucesorio en unos términos que parecen alejar de sus límites los acuerdos que materialicen entregas de presente de bienes (como acontecía en el caso debatido). Entiende nuestro Centro Directivo que no otra es la interpretación que se colige de la lectura de la sentencia del TJUE de 9 de septiembre de 2021 (asunto C-227/20), que proclama la interpretación y aplicación autónoma y uniforme del Derecho de la UE, y que dejaría fuera del ámbito de aplicación del RES el pacto sucesorio gallego de mejora con entrega presente de bienes.

No obstante, hay que realizar una cierta matización a la lectura que la DGSJFP hace de dicha sentencia europea. En ella se ventila un caso de una donación sujeta al derecho austríaco, cuya eficacia traslativa se difiere al momento del fallecimiento del causante. La conclusión de entender que (en una simple interpretación *a sensu contrario*), como tal donación se puede equiparar a un pacto sucesorio por tener una

---

14. ÁLVAREZ GONZALEZ, Santiago, «artículos 4 y 5», *Comentarios al Código Civil y Compilaciones Forales*, Dirigido por D. Manuel Albaladejo y Silvia Díaz Albart, TOMO XXXII, VOL.1º, artículos 1 a 99 de la Ley de Derecho Civil de Galicia, editorial Revista de derecho Privado, EDERSA 1997, páginas 131-154.

naturaleza mortis causa, y no el pacto sucesorio con entrega de presente de bienes (quedando aquí fuera del RES), parece algo precipitada. No en vano dichos pactos sucesorios (así catalogados por el legislador civil competente para ello, el gallego), se insertan en el fenómeno sucesorio, atribuyen al mejorado la cualidad de legatario o heredero (en la mejora de labrar y poseer) y tienen un régimen particular que las aparta de las donaciones (objeto dispuesto sea propiedad de un tercero, reserva de facultades dispositivas por el mejorante, libre reversión a favor del mejorante o sujeción a las causas de indignidad o desheredación sucesoria, entre otras)<sup>15</sup>. Por otro lado, no estamos ante una rara avis en la regulación del derecho civil gallego, por cuanto otros derechos forales admiten también los pactos sucesorios con entrega presente de bienes. Sin ir más lejos, nuestro derecho aragonés, que reconoce claramente sin ambages que los pactos sucesorios pueden contener estipulaciones mortis causa «a título universal o particular» (art. 381.1 CDFA), y ser de presente (arts. 389-391 CDFA) o para después de los días (arts. 392-394 CDFA).

Desde luego, esta interpretación demasiado rigorista no nos deja muy tranquilos a los operadores aragoneses si llegara el día en que la DGSJFP tuviera que resolver un caso ajustándose a nuestra normativa, ya que podría terminar aplicando su misma doctrina con preceptos tales como el ya aludido art. 9.2. EEAA de Aragón: «El Derecho foral de Aragón tendrá eficacia personal y será de aplicación a todos los que ostenten la vecindad civil aragonesa, (el subrayado es mío) independientemente del lugar de su residencia, y excepción hecha de aquellas disposiciones a las que legalmente se les atribuya eficacia territorial.»

- No estaríamos ante un auténtico supuesto de derecho internacional privado, y por tanto de una norma conflictual, sino que el art. 50 CB contendría en su letra una norma material de derecho balear, autolimitada si se quiere, que acota los casos en que pudiera ser aplicable (y dejando, por consiguiente, fuera de ella a los disponentes de origen extranjero). Este argumento no deja de ser un tanto paladino, por cuanto, después de hacer una correcta identificación del supuesto de hecho y reconocer la internacionalidad del mismo, así como un recorrido por el Reglamento (UE) nº 650/2012, termina resolviendo el recurso afirmando que nos encontramos dentro del marco del derecho material balear. Por lo demás, la DG defiende que tales normas autolimitadas no encajan en la letra de las disposiciones especiales que imponen restricciones relativas o aplicables a la sucesión de determinados bienes que se recogen en el art. 30 RES<sup>16</sup>.

---

15. <http://www.iurisprudente.com/2022/02/de-verdad-prohibe-o-puede-prohibir-el.html>

16. «Cuando la ley del Estado donde se encuentren situados determinados bienes inmuebles, empresas u otras categorías especiales de bienes contenga disposiciones especiales que, por razones de índole económica, familiar o social, afecten o impongan restricciones a la sucesión de dichos bienes, se aplicarán a la sucesión tales disposiciones especiales en la medida en que, en virtud del Derecho de dicho Estado, sean aplicables con independencia de la ley que rija la sucesión.»

- Vecindad civil como requisito de validez. La DG entiende plenamente aplicable al pacto sucesorio de definición el art. 27.3 RES<sup>17</sup>, en el sentido de afirmar que dicho pacto es una forma de disposición mortis causa admitida, pero limitada por la exigencia de que los ascendientes tengan vecindad civil mallorquina; defecto que se traduciría en la falta de validez formal de la disposición mortis causa que es objeto de la controversia.

Esto sería desde la perspectiva del RES. Pero añade la DG, que incluso si tratamos de resolver la disputa desde la perspectiva del derecho balear, el reseñado pacto sucesorio también sería ineficaz, en este caso por adolecer de falta de validez material, al no tener el ascendiente la señalada vecindad civil mallorquina.

- Necesidad de reforma legislativa del ordenamiento jurídico español. Tanto del DIPr español, cuyas normas de conflicto previstas en el CC desde 1974 sólo se han visto actualizadas mediante sucesivos y parciales parches, como de aquellas legislaciones forales autonómicas que contravengan la letra y espíritu de las normativas comunitarias, como es el caso del RES. En este último punto, la propia Resolución de 20 de enero de 2022 ya alude a ciertos supuestos en que ello ya se ha verificado en la práctica jurídica. Así, la Ley 18/2001, 19 de diciembre, de Parejas estables de Baleares fue modificada por la Ley 9/2019, 19 de febrero, para respetar el contenido del Reglamento (UE) 2016/1104, sobre la misma materia<sup>18</sup>.

En este punto es necesario subrayar que parece que el legislador balear ha escuchado las súplicas de reforma legislativa lanzadas por la DGSJFP. En efecto, la Ley 8/2022, de 11 de noviembre, de sucesión voluntaria paccionada o contractual de las Islas Baleares ha entrado de lleno en el asunto que nos ocupa, y parece que, al menos en cuanto a la problemática suscitada en dicha CCAA, la solución ha sido ofrecida por el legislador autonómico. Como su propia Exposición de Motivos anuncia, «*La reforma de la Compilación de Derecho civil de las Illes Balears del año 2017 ya hizo extensiva la aplicación de los pactos sucesorios previstos para Mallorca a la isla de Menorca. Su tratamiento en la Compilación es breve, y la falta de actualización de una figura que ha aumentado su uso notablemente, máxime cuando se plantea, además, la posibilidad de que los extranjeros también puedan usarla, de acuerdo con las normas que establece el Reglamento Sucesorio Europeo, hace necesaria esta nueva regulación*». Así, el art. 38 de dicha ley dice lo siguiente: «Por el pacto sucesorio de definición, los descendientes legitimarios podrán pactar la renuncia a la legítima o por más de la

---

17. «A los efectos del presente artículo, las disposiciones jurídicas que limiten las formas admitidas de disposiciones mortis causa por razón de edad, nacionalidad o cualesquiera otras condiciones personales del testador o de alguna de las personas cuya sucesión sea objeto de un pacto sucesorio, tendrán la consideración de cuestiones de forma. La misma regla se aplicará a la cualificación que han de poseer los testigos requeridos para la validez de las disposiciones mortis causa.»

18. Antes de dicha reforma, su art. 2 (ámbito de aplicación de la ley) exigía lo siguiente: «Para poder acogerse a esta Ley, como mínimo uno de los dos miembros ha de tener la vecindad civil en las Illes Balears y se exige la sumisión expresa de ambos al régimen establecido por ésta». Con la modificación legislativa, ahora sólo se exige vecindad administrativa en cualquier municipio de la CCAA.

legítima en la sucesión de sus ascendientes, en consideración a alguna donación, atribución o compensación que, de estos, o de su heredero contractual o de otros ascendientes, reciban o hayan recibido con anterioridad». Como se puede apreciar, ha desaparecido la mención referida a la vecindad civil mallorquina de los ascendientes, lo cual va acompañado, por demás, de la derogación explícita del art. 50 CB.

## V. TSJ ISLAS BALEARES (SENTENCIA 14 DE MAYO DE 2021)

- Interpretación histórica. El Decreto Legislativo 79/1990, de 6 de septiembre, por el que se aprobó el texto refundido de la Compilación del derecho civil de las Islas Baleares, dio nueva redacción al art. 50 sobre la definición, siendo dicho momento histórico donde se incorporó esa conflictiva mención, hasta entonces inédita, de la vecindad mallorquina de los ascendientes<sup>19</sup>. Dicha referencia aparece como elemento que ayuda a disipar unas dudas relativas a si dicha exigencia personal afectaba sólo a los ascendientes/donantes, o también había de presumirse respecto a los descendientes/donatarios. Así, mediante una fórmula que no incorpora explícita, pero sí implícitamente, la no necesidad de esa misma vecindad para los descendientes, pretendía así aclarar una controversia que se había planteado a nivel doctrinal años atrás. Además, de admitir otra interpretación, ello supondría atribuirle una impronta de naturaleza personal que pugna con el carácter territorial de las normas, (art. 149.3 de la Constitución Española, art. 13.2 del Código Civil, y el ámbito territorial a que se refiere el art. 1 Compilación Balear).

- Interpretación sistemática y teleológica. El art. 3.1 CC obliga a realizar una interpretación íntegra de la norma aplicable, que lleva a cohonestar la misma con el resto del ordenamiento jurídico. Ello lo exige no frustrar la *ratio legis* del completo sistema jurídico, máxime si se viere afectada una normativa jerárquicamente superior, como sería en el presente caso una de origen comunitario, el Reglamento europeo de sucesiones. Caso contrario se vería afectado el efecto útil del derecho comunitario, al cual se acudiría para determinar la ley aplicable, para renglón seguido dejarlo inoperativo por una errónea interpretación de un derecho nacional.

De la simple lectura del RES se colige el especial interés por facilitar la ordenación sucesoria a todo ciudadano que pueda ostentar una residencia habitual distinta del país de su nacionalidad, en orden a facilitar la materialización de la libre circulación de personas dentro del mercado interior (Considerandos 7, 23, 32, 38, 80).

- La vecindad civil no es requisito formal o material de validez del pacto sucesorio en los términos del art. 27.3 RES ya transcrito. La DGSGFP parece olvidar que dicho

---

19. En efecto, el art. 50 CB en su redacción originaria aprobada por la Ley 5/1961, 19 de abril, decía lo siguiente: «Por la definición los hijos e hijas emancipados pueden renunciar y dar finiquito a las legítimas y demás derechos en la sucesión de sus padres en contemplación de alguna donación o ventaja que éstos les hicieren en vida».

precepto no es sino trasunto y claro precedente del art. 5 Convenio de La Haya de 5 de octubre de 1961 sobre ley aplicable a la forma de los testamentos (no aplicable, eso sí, a los pactos sucesorios). Ambas normativas se fundamentan en la necesidad de potenciar las disposiciones testamentarias y su validez, de manera que la libertad de testar no se viera menoscabada por cuestiones meramente formales<sup>20</sup>. En dicho Convenio ya se recogían limitaciones para el otorgamiento de las disposiciones testamentarias en algunas de las formas previstas (véase, verbigracia, la discusión en cuanto a si un menor de edad podía testar en forma ológrafa, o si un matrimonio podía hacerlo de forma mancomunada). Y de hecho, tampoco hay que irse muy lejos para reforzar semejante aserto. Basta con acudir al propio RES (considerando 53), que afirma lo siguiente con una claridad meridiana: «A efectos del presente Reglamento, se considera que toda disposición jurídica que limite las formas permitidas de disposición mortis causa por determinadas circunstancias personales del disponente como, por ejemplo, su edad, se refiere a cuestiones formales. Esto no se ha de interpretar en el sentido de que la ley aplicable a la validez formal de una disposición mortis causa en virtud del presente Reglamento debe determinar si un menor tiene capacidad o no para efectuar disposiciones mortis causa. Esa ley solo debe determinar si una circunstancia personal como, por ejemplo, la minoría de edad debe impedir que una persona efectúe una disposición mortis causa de una determinada manera».

De igual modo, tampoco la vecindad civil puede operar como requisito de validez material de un pacto sucesorio, porque ello equivaldría atribuir a la vecindad civil una función que no le es propia, y alejarla de la que la caracteriza: determinar la sujeción a uno u otro derecho civil español y actuar como punto de conexión para resolver los conflictos interregionales.

- ¿Derecho conflictual o material? La mención sobre la vecindad civil mallorquina de los ascendientes del art. 50 CB no puede representar un requisito material de validez del pacto sucesorio de definición, tanto si lo entendemos como norma conflictual (por ser superflua: art. 149.1.8 CE y 14 CC), como si lo encajamos mejor en el marco de una norma material balear (por cumplir una función meramente aclaratoria: los descendientes no necesitan tener esa misma vecindad civil).

- Principio de no discriminación por razón de la nacionalidad. Permitir que los ciudadanos extranjeros de la Unión Europea definan sin tener la vecindad que sí es exigida para ello a los españoles es la interpretación que procede en Derecho si, precisamente, no se quiere llegar a una violación de tal principio comunitario. Así, el TSJ afirma que «no genera discriminación permitir que la disponente -como ciudadana extranjera de la Unión Europea residente en Mallorca- pueda ordenar su sucesión individual conforme a la ley aplicable en dicha isla, por ser lo mismo que pueden hacer los españoles que cumplan con el

---

20. Intentando así resolver algunas cuestiones problemáticas que habían surgido en ciertos países, como la prohibición del testamento ológrafa en Holanda (antiguo art. 992 Código Civil holandés).

requisito de la vecindad civil impuesto por la ley interna, y porque impedirle a aquella hacerlo por razón de su nacionalidad sí que resultaría discriminatorio». El debido respeto al derecho de todo ciudadano europeo a residir y circular libremente por todo el territorio de la UE (con la supresión de todos aquellos obstáculos que limiten el correcto funcionamiento del mercado interior) obliga a «garantizar que dicho ciudadano pueda organizar su sucesión de manera efectiva conforme a las previsiones del Reglamento sucesorio europeo, sin que pueda quedar sometido a la discriminación que supondría impedirlo por razón de su nacionalidad» (art. 45 Carta de Derechos Fundamentales UE y considerandos 7 y 8 RES).

- Principio de primacía y efecto directo de la normativa UE. Si estamos dentro de una situación jurídica internacional en sede de sucesión mortis causa, son las normas del Reglamento 650/2012 las que deben utilizar las autoridades nacionales de los Estados miembros participantes para determinar la ley aplicable al fondo, dada la condición ya apuntada de universal del propio Reglamento (art. 20). Y ello tanto si el causante de la herencia es nacional de un Estado miembro, como si lo es del Reino Unido, de Irlanda o de Dinamarca, e incluso si lo es de un Estado no comunitario. El *opting-out* del Reino Unido, desde la perspectiva de la ley aplicable a la sucesión, lo que significa es que sus autoridades no acudirán al Reglamento para determinar el ordenamiento aplicable, sino que seguirán utilizando su tradicional sistema interno de escisión<sup>21</sup>.

## VI. TRIBUNAL SUPREMO

El órgano máximo del Poder Judicial no ha tenido tampoco ningún remilgo en aplicar el derecho foral a los extranjeros. Sirva como botón de muestra el caso resuelto por la sentencia de 17 de febrero de 2021. En ella el TS consideró sometida al Derecho catalán una pensión compensatoria derivada de un divorcio entre franceses, en tanto la parte acreedora tenía su residencia en Cataluña en el momento de pedirla; para ello aplicaba la norma de conflicto contenida en los arts. 9.7 y 16 CC, que nos remiten al Protocolo de La Haya, de 23 de noviembre de 2007, sobre la ley aplicable a las obligaciones alimenticias. Como norma general, el Protocolo de La Haya dispone que las «obligaciones alimenticias se regirán por la ley del estado de la residencia habitual del acreedor» (artículo 3.1). Esta norma general, ya incluida en el Convenio sobre Ley aplicable de La Haya de 1973 y el Convenio de La Haya de 1956, se justificó por la ventaja particular de determinar que la ley aplicable es la que está más vinculada al entorno social y a las condiciones de vida del acreedor. En el caso concreto de autos, el recurrente denunciaba la infracción del art. 5 del Reglamento UE 1259/2010 relativo a la

---

21. YBARRA BORES, Alfonso: «La reciente doctrina de la Dirección General de los Registros y del Notariado en relación a determinados aspectos de la sucesión de británicos en España», *Bitácora Millennium DIPr*, nº 10 (julio-diciembre 2019).

cooperación reforzada en el ámbito de la ley aplicable al divorcio y a la separación judicial (que, según dice dicha parte recurrente, dispone la validez y la aplicación en cualquier territorio de la Unión Europea de las capitulaciones matrimoniales formuladas por ciudadanos de la Unión, cualquiera que sea su nacionalidad), en relación con el art. 107.2 CC en la redacción dada por la Ley 15/2015, de 2 de julio, de la Jurisdicción voluntaria.

No obstante, el TS rechazó la aplicación defendida por la parte recurrente del Reglamento UE n.º 1259/2010 y de los artículos 9.2 y 107 CC, que venía a postular la aplicación de la ley francesa por el hecho de que los cónyuges pactaron antes de contraer matrimonio el régimen económico matrimonial de separación de bienes regulado en el Código civil francés, pero ni en ese momento eligieron la ley aplicable a las obligaciones alimenticias en caso de divorcio ni constaba que en otro momento designaran la ley aplicable a las obligaciones de alimentos en los términos previstos en los arts. 7 y 8 del Protocolo.

## VII. AGENCIA TRIBUTARIA

Analizada la situación desde otra perspectiva, y en un ámbito diferente al estrictamente privado, como es el de naturaleza fiscal o tributaria, encontramos también argumentos para defender la tesis mantenida por la STSJ Islas Baleares de 14 de mayo de 2021. Así, la Subdirección General de Impuestos Patrimoniales, Tasas y Precios Públicos, en respuesta a la consulta tributaria V3055-19, de 29 de octubre de 2019 (sobre la sujeción, o no, al Impuesto de Sucesiones y Donaciones de un pacto sucesorio otorgado entre británicos, con arreglo a la compilación del derecho civil balear) manifestó lo siguiente, a modo de conclusiones:

Los pactos sucesorios son transmisiones patrimoniales lucrativas por causa de muerte (amparándose para ello en la doctrina jurisprudencial de la STS, Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 9 de febrero de 2016, recurso de casación en interés de ley 325/2015).

La adquisición por pacto sucesorio del usufructo vitalicio de las participaciones en una sociedad mercantil española por un no residente estará sujeto al ISD español por obligación real.

## VIII. DIRECCIÓN GENERAL SEGURIDAD JURÍDICA Y FE PÚBLICA

Pese a lo defendido en la Resolución de 24 de mayo de 2019, escasos meses después el mismo órgano administrativo no titubeó al proclamar la aplicación de la legislación balear a una sucesión transfronteriza. En concreto, en la Resolución de 24 de julio de 2019, donde se ventilaba la posibilidad de que una presunta legitimaria preterida por su padre invocase la aplicación en su beneficio de la afección real legitimaria prevista en el art. 15 Ley Hipotecaria, la DGSJFP afirma sin rubor alguno que, habiendo fallecido el causante de nacionalidad alemana

pero con su última residencia habitual en la isla de Formentera, dicha sucesión, al encajar en los parámetros del Reglamento (UE) nº 650/2012, debía regirse por la legislación balear.

E incluso con anterioridad a dicho año 2019, el Centro Directivo ya había tenido la ocasión de pronunciarse sobre la conciliación entre legislaciones forales y Reglamento europeo de sucesiones. Así, la Resolución de 10 de abril de 2017 defendió sin problemas que la legítima del causante alemán fallecido en Valencia debía regirse por el Código Civil común, al fallecer con residencia habitual en Valencia, y no haber hecho uso de la *professio iuris* en el testamento otorgado. La conclusión a que ello nos lleva no puede ser más que la siguiente: si la propia DG reconoce la aplicación de las legislaciones forales a sucesiones internacionales como en el caso aludido, parece del todo punto lógico y coherente con esa postura admitir la posibilidad de que tales ciudadanos extranjeros puedan anticipar su sucesión utilizando los instrumentos legales que vienen previstos en dicha legislación foral, como bien pudiera ser un pacto de definición mallorquín, una mejora gallega, o en clave aragonesa, un pacto de institución recíproca entre cónyuges. Esta posición, además, concuerda mejor con el principio inveterado en el tiempo de que la voluntad del testador es la ley de la sucesión (STC 88/1993, 12 de marzo), así como se ajusta más al espíritu del Reglamento europeo de sucesiones, el cual nace teniendo como objetivo suprimir los obstáculos a la libre circulación de las personas que encuentran dificultades para ejercer sus derechos en situaciones de sucesiones mortis causa con repercusiones transfronterizas (considerandos 7, 8, 37 y 38).

## IX. CONCLUSIONES

- Aplicación preferente del Derecho de la UE (en especial, el Reglamento 650/2012). Los principios de primacía y efecto directo del derecho comunitario sobre el derecho nacional obligan a inaplicar una norma interna contraria al derecho de la Unión Europea. Conforme a la jurisprudencia del TJUE (sentencias de 9 de marzo de 1978 -asunto C-106/77, o de 17 de octubre de 2013 -asunto C-181/12-), los jueces y tribunales ordinarios de los Estados miembros, al encontrarse con una norma nacional incompatible con el derecho comunitario (como pudieran ser las normas autonómicas analizadas en el presente trabajo), tienen la obligación de inaplicar la disposición nacional, facultad que sería extensible a las Administraciones públicas (donde tendría perfecto encaje un órgano administrativo como la DGSJFP). Esta ha sido la reiterada línea jurisprudencial seguida por el TJUE desde la sentencia de 15 julio de 1965 (caso Costa vs ENEL).

Caso contrario, el cumplimiento de los diversos Reglamentos comunitarios aprobados desde 2008 (Roma I, II y III, pongamos por caso), quedarían a expensas de la voluntad del legislador nacional de cada Estado Miembro. Pensemos, pongamos por caso, en una obligación contractual internacional de las reguladas por el Reglamento Roma I donde fuera llamada por la norma conflictual, como ley aplicable, la legislación catalana y su libro VI en materia de obligaciones y

contratos. Podríamos llegar a la misma ilógica conclusión de la imposibilidad de aplicar, por ejemplo, el art. 621 (compraventa) por entender que dicha legislación sólo es predicable respecto a un comprador o vendedor catalanes.

- Lex successionis: residencia habitual (dos caminos). En efecto, cabe argumentar por dos vías distintas que la ley aplicable a la sucesión transfronteriza deberá ser la propia de la unidad territorial que haya constituido la residencia habitual del causante (o disponente de un pacto sucesorio). O bien con base en el art. 36.2 RES que establece soluciones directas a falta de normas de solución de conflictos de leyes internos, o bien, con base en nuestro propio sistema de solución de conflictos internos, colmando la ausencia de vecindad civil con la solución prevista como subsidiaria en el art. 9.10 CC<sup>22</sup>, al que también remite el 16.1, y que se traducirá en que el extranjero residente en España tendrá como ley sucesoria la española y en concreto, la correspondiente al derecho civil del lugar de su residencia<sup>23</sup>. Es de destacar que este sistema de remisión indirecta propia del RES se aleja un tanto de la mayoría de los previos Reglamentos comunitarios de determinación de la ley aplicable a relaciones internacionales, donde primaba la vía de la remisión directa; esto es, al abordar los conflictos territoriales de leyes en un Estado con diversas unidades legislativas, designaban directamente la unidad territorial afectada<sup>24</sup>.

En cuanto a lo que hemos de entender por «residencia habitual», el propio RES trata de facilitarnos la comprensión del concepto: «Con el fin de determinar la residencia habitual, la autoridad que sustancie la sucesión debe proceder a una evaluación general de las circunstancias de la vida del causante durante los años precedentes a su fallecimiento y en el momento del mismo, tomando en consideración todos los hechos pertinentes, en particular la duración y la regularidad de la presencia del causante en el Estado de que se trate, así como las condiciones y los motivos de dicha presencia. La residencia habitual así determinada debería revelar un vínculo estrecho y estable con el Estado de que se trate teniendo en cuenta los objetivos específicos del presente Reglamento» (considerando 23).

- Necesidad de reforma legislativa del Código Civil en cuanto a las normas de Derecho Internacional Privado en su plano interregional. Las normas introducidas en la reforma del Título Preliminar de 1974 han quedado desfasadas en algunos puntos, y en otros superadas por la aprobación de marcos normativos más

---

22. «Se considerará como ley personal de los que carecieren de nacionalidad o la tuvieren indeterminada, la ley del lugar de su residencia habitual».

23. ZABALO ESCUDERO, Elena: «Pactos sucesorios de extranjeros residentes en España: la respuesta de la DGSJFP en su Resolución de 10 de agosto de 2020», *Revista de Derecho Civil de Aragón* 2020-2021, nº XXVI-XXVII

24. Sirva como ejemplo de ello el Reglamento (UE) 593/2008, de 17 de junio, sobre la ley aplicable a las obligaciones contractuales (Roma I), el cual, en su art. 22.1 dice lo siguiente: «Cuando un Estado se componga de varias unidades territoriales cada una de las cuales tenga sus propias normas jurídicas en materia de obligaciones contractuales, cada unidad territorial se considerará como un país a efectos de la determinación de la ley aplicable en virtud del presente Reglamento.»

modernos, en especial los Reglamentos comunitarios de determinación de la ley aplicable como el 650/2012 de 4 de julio. Es imprescindible una reforma coherente, sistemática y moderna que se ajuste a las nuevas necesidades sociales y respete el derecho europeo, y terminar así con los parches que se han venido introduciendo en los últimos tiempos, a medida que se producían actualizaciones de la normativa material, sin ir de la mano del preceptivo ajuste del derecho conflictual (sirva, como simple botón de muestra, Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia, que dotó de nuevo contiguo a los apartados 4, 6 y 7 del artículo 9 CC); o la Ley 8/2021, 2 de junio, por la que se reforma la legislación civil y procesal para el apoyo a las personas con discapacidad en el ejercicio de su capacidad jurídica, que afectó a los arts. 9.6 y 10.8 CC).

En España la *lex fori* es plural (todas las vigentes en España) y la misma para todos los juzgados y tribunales. Sin duda, pueden existir razones que avalen la aplicación del Derecho civil catalán en Cataluña, o del Derecho civil aragonés en Aragón o del Derecho civil gallego en Galicia. Pero ello depende de que así se establezca por una norma que no puede ser ni catalana, ni aragonesa, ni gallega. Deberá ser una norma única del sistema de Derecho interregional para los supuestos internos, y del de DIPr para los internacionales<sup>25</sup>.

Por otra parte, no cabe admitir, en puridad, lo que defienden quienes se posicionan en favor de la postura de la DG en cuanto a que, lo procedente es esperar a que el legislador autonómico proceda a la reforma y actualización de sus disposiciones normativas, a efectos de conciliarlas con el Reglamento europeo (copiando el precedente de lo que sucedió en cuanto a la Ley balear de parejas estables). Esta interpretación va en contra de la jurisprudencia del TJUE, que afirma que, en virtud del principio de primacía del Derecho de la Unión, cuando no resulte posible interpretar la normativa nacional conforme a las exigencias del Derecho de la Unión, el juez nacional encargado de aplicar, en el ámbito de su competencia, las disposiciones comunitarias tendrá la obligación de garantizar la plena eficacia de tales normas, dejando inaplicada si fuera necesario, y por su propia iniciativa, cualquier disposición contraria de la legislación nacional, aun posterior, sin que deba solicitar o esperar su previa eliminación por vía legislativa o mediante cualquier otro procedimiento constitucional (sentencia de 24 de junio de 2019, Poplawski, C-573/17).

- Coherencia entre la validez civil de los pactos y su tratamiento fiscal. Si bien es evidente que tanto nos movemos en planos diferentes (privado y público), como que no podemos olvidar el principio de calificación ínsito en la LGT (art. 13)<sup>26</sup>,

---

25. ÁLVAREZ GONZÁLEZ, Santiago: «La eficacia territorial del derecho civil autonómico como (no) criterio de aplicación en situaciones internacionales», *Revista de Derecho Civil*, vol. IV, nº 3 (julio-septiembre 2017), pp. 35-62.

26. «Las obligaciones tributarias se exigirán con arreglo a la naturaleza jurídica del hecho, acto o negocio realizado, cualquiera que sea la forma o denominación que los interesados le hubieran dado, y prescindiendo de los defectos que pudieran afectar a su validez» (la letra cursiva es mía).

razones innegables de seguridad jurídica (art. 9.3 CE) exigen que los individuos de una sociedad sepan de antemano si los actos o negocios jurídicos que planean formalizar, y que conllevarán la preceptiva carga tributaria, no serán anulados judicialmente en vía civil, o eliminados alguno de sus esenciales efectos, como pudiera ser la inscribibilidad en un Registro público, como el de Propiedad o Mercantil, adoleciendo, por consiguiente, de la falta de aplicación de principios registrales como el de oponibilidad, legitimación o fe pública, convirtiendo a sus títulos formales en papel mojado.

- La *professio iuris* ha de ser general y no parcial. En efecto, el artículo 22 RES únicamente contempla la elección de la ley aplicable para regir la totalidad de la sucesión, y siempre que abarque todos los bienes hereditarios. Pensemos en el siguiente supuesto: ciudadano que ostenta una doble nacionalidad, española y francesa. Ello está recogido en el artículo 22.1 RES, al expresar lo que sigue: «Una persona que posea varias nacionalidades podrá elegir la ley de cualquiera de los Estados cuya nacionalidad posea en el momento de realizar la elección o en el momento del fallecimiento». Por consiguiente, este ciudadano podrá hacer uso de la *professio iuris* bien en beneficio de la ley española, bien de la ley francesa. Pero lo que no encaja en la letra de dicho precepto es que otorgue un testamento donde manifieste que sus bienes sitios en España se rijan exclusivamente por la ley española, mientras que haga lo propio con los bienes sitios en Francia, esto es, otorgando otra disposición testamentaria en Francia donde exprese su deseo de que su destino sucesorio a su fallecimiento en cuanto a su activo francés venga regulado por la ley francesa. La consecuencia práctica será que, falleciendo el causante de la herencia con residencia habitual en Francia, la elección en favor de la ley española será nula y habrá que estar a lo que diga al respecto la legislación francesa (artículo 21 RES).

En otro orden de cosas, pero dentro de este mismo punto, conviene recordar que un extranjero no puede realizar una *professio iuris* en favor de un derecho foral de los que coexisten en el ordenamiento español, como tampoco podría realizarla un nacional español. En aplicación del art. 22 del RES solo se permite la elección de la ley nacional como ley sucesoria, y esta es la única opción que existe también para elegirla como ley aplicable al pacto sucesorio (art.25.3). Por tanto, el Reglamento permite a toda persona la elección de la ley de su nacionalidad, pero no trasciende esa elección a la designación de uno de los derechos territoriales en caso de que el Estado de la nacionalidad, como es el caso de España, sea plurilegislativo. La aplicación de uno u otro de los derechos territoriales ha de designarse según dispone el art. 36 del citado texto legal, y las normas de conflicto de leyes internas a las que remite no permiten elección alguna<sup>27</sup>.

---

27. ZABALO ESCUDERO, Elena: «Pactos sucesorios de extranjeros residentes en España: la respuesta de la DGSJFP en su Resolución de 10 de agosto de 2020», *Revista de Derecho Civil de Aragón* 2020-2021, nº XXVI-XXVII.

- Principio de no discriminación por razón de la nacionalidad. Sea en el ámbito sucesorio o en cualquier otro sobre el cual una CCAA tenga reconocida competencia en legislación civil y configure en ella la condición foral como requisito y por ello impida su ejercicio a otro ciudadano de la Unión, no debe admitirse en el marco de los principios comunitarios, salvo puntual justificación<sup>28</sup>. Dichos principios se asientan sobre la base de la igualdad de todo ciudadano europeo ante la ley, prohibiéndose toda discriminación por razón de la nacionalidad (arts. 18 Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea y 21 Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea), tanto las directas (con diferencia de trato entre los nacionales -positivo- y los extranjeros -negativo-) como las indirectas (aparentemente neutrales: caso Paastors, 1997), si bien es cierto que el TJUE ha admitido, en según qué casos, la autonomía de los Estados miembros para aprobar normas que recogiesen diferencias de trato entre nacionales y no nacionales, siempre y cuando éstas busquen un objetivo legítimo y sean proporcionales (caso Bressol, 2010).

El proyecto de integración económica de la UE nació en los años 50 con el objetivo prioritario de crear un mercado interior común. A consecuencia de ello es natural que los primeros esbozos de la normativa europea se centraran, casi exclusivamente, en la protección de los trabajadores que quisieran trasladarse a otros países en busca de un empleo de calidad (caso Lawrie-Blum, 1986). No obstante, esa inicial prohibición de discriminación circunscrita a temas laborales no ha hecho más que crecer y extenderse a otros ámbitos diferentes, como la raza y el origen étnico, así como la orientación sexual, las creencias religiosas, la edad y la discapacidad (caso García Avello, 2003).

Tampoco hay que remontarse muy lejos en el tiempo para analizar supuestos en los cuales se ha producido un choque entre la legislación española y la comunitaria, en orden a una posible vulneración del principio de no discriminación por razón de nacionalidad. Sirva como botón de muestra lo acaecido con la sentencia del TJUE de 3 de septiembre de 2014 (asunto C-127/12), la cual declaró contrario al derecho de la Unión Europea el régimen fiscal establecido por el ISD español (reducciones en la base imponible y cuota del impuesto atendiendo a la residencia del sujeto pasivo), al estimarla incompatible con el principio de libre circulación de capitales (arts. 63 del TFUE y el art. 40 del AEEE), y con el principio de no discriminación (art. 65.3 TFUE), al no haber objetivamente situación que pudiera justificar la diferencia de trato entre residente y no residentes.

En resumen, no parece ajustado al derecho de la UE una interpretación del acervo comunitario que se materializara en menoscabar las posibilidades de un ciudadano extranjero (con residencia habitual en nuestro país) de planificar su

---

28. PÉREZ MILLA, José Javier, «Punto de conexión con el Derecho de la Unión, Libre circulación de personas, repercusión transfronteriza de asuntos civiles y Derecho Interregional español», *La Ley Unión Europea*, enero de 2021, núm. 88, p. 12.

sucesión mortis causa de manera anticipada utilizando herramientas jurídicas que sí están disponibles para los nacionales.

- Igualdad de sistemas jurídicos civiles. En España coexisten diferentes derechos civiles españoles (común, vasco, catalán, gallego, navarro, balear y aragonés) a lo largo y ancho de su territorio, sin que haya una relación de jerarquía o subordinación de unos respecto a otros. Dicha relación entre todos ellos es de absoluta igualdad, como ha recordado reiteradamente el Tribunal Constitucional (por todas, la muy recordada STC 226/1993, 8 de julio). Dicha sentencia vino a establecer los límites del ejercicio de la competencia estatal, siendo uno de ellos la preservación del principio de igualdad de los derechos civiles coexistentes.

Con los últimos Reglamentos comunitarios o convenios internacionales (véase el ya reseñado de La Haya de 2007 sobre reclamación de alimentos entre parientes) se ha producido un cambio de paradigma, de tal manera que ya no nos sirve el concepto de nacionalidad (o su anexo, vecindad civil) para resolver la mayoría de los conflictos internacionales relativos al estatuto personal. El legislador español no se ha acogido expresamente al art. 38 del Reglamento sucesorio, pero el art. 36.2 es parte de nuestro ordenamiento jurídico y no se puede obviar; si nuestro legislador quiere que los extranjeros deban estar sometidos en todo caso al Código Civil debería decirlo expresamente<sup>29</sup>.

Los Derechos forales se muestran como «*Derecho común*» en sus propios territorios. Así, superada la construcción del legislador del primer Código Civil (1888), el legislador de 1974, al remodelar el título Preliminar del Código, parte de la equivalencia o igualdad de rango de los plurales ordenamientos civiles coexistentes en el país. Así lo refleja el propio epígrafe del Capítulo Quinto del Título Preliminar («Ámbito de aplicación de los regímenes jurídicos civiles y coexistentes en el territorio nacional») y así se pronuncia, también, el párrafo 2. del art. 13, al proclamar el «pleno respeto a los Derechos especiales o forales de las provincias o territorios en que están vigentes», rigiendo «el Código Civil como Derecho supletorio, en defecto del que lo sea en cada una de aquéllas según sus normas especiales».

Y es precisamente, por mor de la particular idiosincrasia de diversos marcos normativos relacionados entre sí en un plano de igualdad, en virtud del cual cada uno de ellos se erige sobre principios propios, como el «*standum est chartae*» aragonés, o el «*paramiento fuero vienze*» navarro, ejemplos claros de la intención del legislador de favorecer la planificación sucesoria<sup>30</sup>.

---

29. IRIARTE ÁNGEL, Francisco de Borja, «¿Puede un extranjero estar sometido a un derecho foral?» *Revista Española de Derecho Internacional*. Vol. 74 (enero-junio 2022), pp. 233-239.

30. ESPÍNEIRA SOTO, Inmaculada: «Retirando capas de barniz: Reglamento europeo de sucesiones y derecho interregional español», en <https://www.notariosyregistradores.com/web/secciones/doctrina/articulos-doctrina/reglamento-europeo-de-sucesiones-y-derecho-foral-retirando-capas-de-barniz/>

- Flujo migratorio: importancia creciente del elemento internacional. Tomando como punto de partida bases tan fiables como las proporcionadas por el Instituto Nacional de Estadística o el Colegio de Registradores, podemos llegar a la conclusión de que el flujo migratorio en España (y Aragón en particular) es claramente mayoritario de entrada, y no de salida. Esto es, prevalecen los movimientos migratorios hacia nuestro territorio, que en ocasiones se materializan en inversiones inmobiliarias.

Si descendemos al terreno de lo concreto, nos encontramos con sugerentes datos: los extranjeros compraron en el primer semestre del presente año 2022 un total de 72.987 viviendas, representando dicha cifra el 20,3% del total de las operaciones formalizadas en el país. Dichos datos arrojan conclusiones de considerable importancia: superan el promedio de compras entre 2012 y 2019 (18,7%) y representan un récord histórico desde la segunda mitad de 2015. Como otro apunte estadístico de singular importancia, cabe decir que en el último año las transacciones lideradas por extranjeros han registrado un aumento del 52,7%, y del 41,9% respecto a la segunda mitad de 2021. La lista de nacionalidades extranjeras inversoras en nuestro patrimonio inmobiliario la encabezan los ingleses, seguidos de alemanes, franceses, marroquíes, belgas, rumanos, holandeses e italianos. Ciertamente es que algunas de esas inversiones, típicamente veraniegas como las de la costa levantina o las islas Canarias, constituirán segundas residencias, por lo que, a priori, no se verían tan afectadas por la nueva normativa comunitaria, que como ha quedado ya apuntado, acude al criterio de residencia habitual del causante de la herencia o centro de vida como punto de conexión de determinación de la ley aplicable.

Estas compraventas, en lo atinente a viviendas, suelen ir acompañadas de financiación bancaria, a diferencia de las compras de garajes o trasteros, que por su menor importe, es común afrontarlas con los ahorros acumulados en el patrimonio individual o común de una pareja. Y en ello es relevante recordar que, desde el año 2013<sup>31</sup>, *«en las escrituras de préstamo hipotecario sobre vivienda deberá constar el carácter, habitual o no, que pretenda atribuirse a la vivienda que se hipoteque»* (art. 21.3 Ley Hipotecaria). Puesta en conexión dicha reforma legal con la práctica notarial y registral, podemos afirmar que, a día de hoy, la inmensa mayoría de transacciones inmobiliarias por parte de extranjeros en Aragón respaldadas por dicha financiación hipotecaria, afectan a viviendas habituales, según manifestación de los propios prestatarios en escritura pública. Y habida consideración de que la amortización de tales préstamos se suele negociar a veinte o treinta años vista, es evidente la repercusión que todo ello conlleva para la aplicación del Reglamento (UE) n° 650/2012, en los términos que se defienden en el presente trabajo: la posibilidad para tales extranjeros residentes en Aragón, de poder anticipar sus sucesiones mortis causa mediante previos pactos sucesorios conforme a la ley civil aragonesa. De ello se colige que no cabe la menor duda de que nos espera un futuro

---

31. Ley 1/2013, de 14 de mayo, de medidas para reforzar la protección a los deudores hipotecarios, reestructuración de deuda y alquiler social.

(quizás no muy lejano) donde sea prolífica la aplicación del Reglamento europeo de sucesiones.

- Conocimiento del derecho extranjero. El proceso de globalización en el cual está inmerso el mundo actual del siglo XXI obliga a los diferentes profesionales que prestan servicios jurídicos (abogados, notarios, registradores) a ampliar sus conocimientos para que tales servicios se adapten a los nuevos tiempos y a las nuevas exigencias de una sociedad cada vez más interconectada.

Así, la concepción tradicional de la DGRN (Resolución 14 de julio de 1965) según la cual los notarios o registradores sólo tenían obligación de conocer el derecho nacional propio (*iura novit curia*), y no, por tanto, el derecho extranjero, se ha visto superada por unos nuevos vientos que vienen fundamentalmente de Europa, donde en los últimos años se ha procedido a una intensa labor legislativa en cuanto a la aprobación de instrumentos normativos de determinación de la ley aplicable en el DIPr.

Como herramientas a utilizar por parte de profesionales del Derecho en la misión de cumplir el objetivo propuesto, podemos mencionar las siguientes:

1. Solicitud de información a la autoridad central por medio de oficio (art. 35 LCJI). «Informes de autoridades, dictámenes periciales de juristas expertos, jurisprudencia, textos legales certificados y cualquier otra que se estime relevante».
2. Conocimiento propio. La DGSJFP (Resoluciones de 15 de febrero de 2016, 5 de enero y 17 de abril de 2017, 7 de septiembre y 18 de diciembre de 2018, 7 de noviembre de 2019, 28 de julio de 2020 o 11 de mayo de 2022) ha recordado tanto a registradores como a notarios la conveniencia de avanzar en el conocimiento de los ordenamientos jurídicos más usuales en la práctica jurídica en España, especialmente si forman parte de la Unión Europea, en aras a facilitar la aplicación del derecho extranjero en el ámbito extrajudicial, acudiendo no solo a los medios previstos en el artículo 36 del Reglamento Hipotecario, y excepcionalmente a los artículos de la Ley de cooperación jurídica internacional, sino a cualesquiera otros que puedan colaborar activamente en la resolución de conflictos de derecho internacional privado. El fácil acceso a las bases de datos jurídicas de otros Estados miembros facilita tanto que los notarios, en ejercicio de las competencias atribuidas en la Ley puedan emitir informes relativos al derecho extranjero, como que los registradores, puedan motivar adecuadamente su decisión facilitando en ambos casos el tráfico jurídico de bienes y servicios en un entorno, como el presente, en el que la existencia de un elemento de extranjería es elemento normal del negocio jurídico, contribuyendo así a afianzar el desarrollo de uno de los pilares esenciales de la construcción europea.
3. *e-Justice*: con valor de herramienta informativa, operativo a través de su portal <https://e-justice.europa.eu>, gestionado por la Comisión Europea.

4. Colaboración internacional. Sirvan de ejemplos las plataformas EUFIDES (notarial) o ELRA (regstral) como eficaces redes de colaboración entre operadores jurídicos de diferentes ámbitos territoriales.

## X. BIBLIOGRAFÍA

- ÁLVAREZ GONZALEZ, Santiago, «artículos 4 y 5», *Comentarios al Código Civil y Compilaciones Forales*, Dirigido por D. Manuel Albaladejo y Silvia Díaz Albart, TOMO XXXII, VOL.1º, artículos 1 a 99 de la Ley de Derecho Civil de Galicia, editorial Revista de derecho Privado, EDERSA 1997, páginas 131-154.
- ÁLVAREZ GONZÁLEZ, Santiago: «El Reglamento 650/2012, sobre sucesiones, y la remisión a un sistema plurilegislativo: algunos casos difíciles o, simplemente, llamativos», *Revista de Derecho Civil*, vol. II, nº 4 (octubre-diciembre 2015), pp. 7-28.
- ÁLVAREZ GONZÁLEZ, Santiago: «La eficacia territorial del derecho civil autonómico como (no) criterio de aplicación en situaciones internacionales», *Revista de Derecho Civil*, vol. IV, nº 3 (julio-septiembre 2017), pp. 35-62.
- ÁLVAREZ GONZÁLEZ, Santiago, «¿Puede un extranjero acogerse al pacto de definición mallorquín?: El Reglamento 650/2012 y la Resolución de la DGRN de 24 de mayo de 2019», *La Ley Unión Europea*, octubre de 2019, núm. 79.
- ESPIÑEIRA SOTO, Inmaculada: «Retirando capas de barniz: Reglamento europeo de sucesiones y derecho interregional español», en <https://www.notariosyregistradores.com/web/secciones/doctrina/articulos-doctrina/reglamento-europeo-de-sucesiones-y-derecho-foral-retirando-capas-de-barniz/>
- ESPIÑEIRA SOTO, Inmaculada: «Pacto sucesorio gallego otorgado por extranjero residente en Galicia», en <https://www.notariosyregistradores.com/web/secciones/oficina-notarial/otros-temas/pacto-sucesorio-gallego-otorgado-por-extranjero-residente-en-galicia/#gsc.tab=0>
- FERNÁNDEZ-TRESGUERRES GARCÍA, Ana: «Los Reglamentos europeos y el Derecho Interregional», *Revista Española de Derecho Internacional*. Vol. 74 (enero-junio 2022), pp. 223-231.
- GARAU JUANEDA, Luis: «El ámbito de vigencia, el ámbito de aplicación y el ámbito de eficacia de los derechos civiles autonómicos: al hilo del caso particular del artículo 50 de la Compilación del Derecho Civil de las Islas Baleares». *Revista Jurídica de las Illes Balears* nº 19, año 2020.
- IRIARTE ÁNGEL, Francisco de Borja, «¿Puede un extranjero estar sometido a un derecho foral?», *Revista Española de Derecho Internacional*. Vol. 74 (enero-junio 2022), pp. 233-239.

- LARA AGUADO, A. (dir.): *Sucesión mortis causa de extranjeros y españoles tras el Reglamento (UE) 650/2012: problemas procesales, notariales, registrales y fiscales*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2020.
- MARTÍNEZ LASIERRA, Ignacio: «Aplicación del Derecho Civil a los extranjeros», *Actas de XVIII Encuentros del Foro de Derecho Aragonés*, año 2008, pp. 285 y ss.
- PÉREZ MILLA, José Javier, «Punto de conexión con el Derecho de la Unión, Libre circulación de personas, repercusión transfronteriza de asuntos civiles y Derecho Interregional español», *La Ley Unión Europea*, enero de 2021, núm. 88, p. 12.
- RODRÍGUEZ BENOT, Andrés: «Una lectura europea de la aplicación del art. 50 de la compilación balear a los extranjeros. A propósito del caso Crul y su deriva judicial (SAP de Palma de Mallorca, Sección 3.ª, de 30 de diciembre de 2020)», *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, junio de 2021, núm. 41, pp. 20-25.
- YBARRA BORES, Alfonso: «La reciente doctrina de la Dirección General de los Registros y del Notariado en relación a determinados aspectos de la sucesión de británicos en España», *Bitácora Millennium DIPr*, nº 10 (julio-diciembre 2019).
- ZABALO ESCUDERO, Elena: «Pactos sucesorios de extranjeros residentes en España: la respuesta de la DGSJFP en su Resolución de 10 de agosto de 2020», *Revista de Derecho Civil de Aragón 2020-2021*, nº XXVI-XXVII



### **Sesión III**

## **LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA EN ARAGÓN: REFORMA ESTATUTARIA SOBRE DISTRIBUCIÓN DE ESCAÑOS ENTRE LAS PROVINCIAS ARAGONESAS Y OTROS PROBLEMAS ELECTORALES**

#### **Coponentes:**

*D. Enrique Cebrián Zazurca*

PÁG. 113

*D<sup>a</sup>. Carmen Rubio de Val*

PÁG. 121

*D. Luis Carlos Martín Osante*

PÁG. 141



## LA REFORMA ESTATUTARIA EN MATERIA DE DISTRIBUCIÓN DE ESCAÑOS ENTRE LAS PROVINCIAS ARAGONESAS

D. ENRIQUE CEBRIÁN ZAZURCA  
Profesor Titular de Derecho Constitucional  
Universidad de Zaragoza

### I. INTRODUCCIÓN

Desde mi punto de vista, existen en Aragón un conjunto de singularidades que definen el surgimiento y devenir autonómicos<sup>1</sup>. Una de ellas es la protagonizada por el elemento territorial, cuyas manifestaciones principales han tenido lugar precisamente en la esfera electoral. Así, ya en los momentos de conformación de la Comunidad fue este un asunto que marcó el proceso autonómico hasta el punto de ocasionar un bloqueo del mismo. Como es conocido, se llegó a una situación en la que no se alcanzaban las mayorías exigidas para la vía del artículo 151 CE, pero tampoco siquiera las requeridas para la del 143 CE. La razón estribaba en el hecho de que los alcaldes turolenses de la Unión de Centro Democrático –el ochenta por ciento de los de la provincia– se negaban a adoptar los acuerdos de iniciativa autonómica hasta que no se garantizase que en el futuro Parlamento autonómico se repartiría un igual número de escaños para cada una de las tres provincias aragonesas. El sistema adoptado finalmente fue un sistema de proporcionalidad corregida, pero traigo este episodio histórico a la memoria para poner de manifiesto que en Aragón la cuestión electoral ha ido, desde antes incluso de existir el Estatuto,

---

1. He desarrollado esta cuestión en CEBRIÁN ZAZURCA, E., «40/15. El doble aniversario del autogobierno aragonés», en: CEBRIÁN ZAZURCA, E. (dir.), 1982-2022. *Un panorama del Estado Autonómico a través del nacimiento y la evolución de siete Comunidades Autónomas*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2023, pp. 171-194.

anudada a nuestras características cuestiones territoriales. Y esto ha sido así hasta la actualidad.

El artículo 152.1 CE, al hablar de un sistema institucional que sería finalmente compartido por todas las Comunidades, especifica que las Asambleas legislativas autonómicas serán elegidas por sufragio universal, «con arreglo a un sistema de representación proporcional que asegure, además, la representación de las diversas zonas del territorio», un criterio que reproduce el artículo 37.3 EAAr.

Fue la Ley 2/1987, de 16 de febrero, Electoral de la Comunidad Autónoma de Aragón la que vino a regular las elecciones a las Cortes de Aragón. Su Título IV (artículos 12 a 15) recoge el concreto sistema electoral a utilizar.

El artículo 12 LEA confirma, en atención a lo dispuesto en el EAAr –en su actual versión de 2007 en el artículo 37.4–, que la circunscripción será la provincia. No existía en realidad una obligación *ex Constitutione* de que esto fuera así, como de hecho no lo fue en la totalidad de las normativas electorales autonómicas, si bien no deja de resultar llamativo que en Aragón, como antes apuntaba, nunca pareciera dudarse de este extremo.

El artículo 36 EAAr establece una horquilla de entre sesenta y cinco y ochenta a la hora de fijar el número de diputados del Parlamento autonómico, concretando el artículo 13.1 LEA en sesenta y siete la cifra efectiva. Esos sesenta y siete diputados han de ser repartidos entre las tres circunscripciones atendiendo a la aplicación de las reglas contenidas en los artículos 36 EAAr y 13 –apartados 2, 3 y 4– LEA. Estas existen desde un inicio, si bien fueron corregidas en 2019 por medio de una reforma de la LEA, que ahora se comentará. Lo que se establecía es que de inicio correspondían 13 diputados a cada provincia, distribuyéndose los 28 restantes de manera proporcional a la población censal del siguiente modo: 1) obteniendo una cuota de reparto resultante de dividir el total de la población censal de las tres circunscripciones por 28; 2) adjudicando a cada circunscripción el número de diputados resultante, en números enteros, de dividir la población censal de la provincia por la cuota de reparto; 3) distribuyendo los diputados restantes asignando uno a cada uno de los distritos cuyo coeficiente tenga una fracción decimal superior; 4) por último, si como consecuencia de aplicar estas reglas, la población censal dividida por el número de escaños en la circunscripción más poblada superara en 2,75 veces al resultado obtenido haciendo esta misma operación en la circunscripción menos poblada, corresponderá a la de mayor población censal el número de diputados necesario para que no se supere ese límite.

Hasta 2019 en estas reglas no se hablaba de *población censal*, sino de *población de derecho* o de *población sin más*; como de *habitantes* se habla en el artículo 36 EAAr. Lo que ocurrió fue que 2019 era año electoral y el 26 de mayo iban a celebrarse elecciones a las Cortes de Aragón. A comienzos del año se advirtió que, atendidos los datos de población, la provincia de Teruel iba a perder un escaño que pasaría a corresponderle a la de Zaragoza. De ese modo el reparto de escaños existente –35 para Zaragoza, 18 para Huesca y 14 para Teruel– se vería modificado, quedando

Huesca igual y correspondiendo 13 diputados a Teruel y 36 a Zaragoza. No se trataba de una cuestión de la que no se hubiera podido tener conocimiento antes. Como escribió Olga Herráiz, «(e)n las elecciones autonómicas de 2015, los datos del padrón de Teruel habían salvado el escaño 14 por apenas 300 habitantes»<sup>2</sup>. Postergado el asunto desde el inicio de la legislatura, no fue hasta casi su final cuando se reparó en él, tratando de hallar una rápida solución.

De lo que se trataba era de articular en unos pocos meses una respuesta que evitase que en las elecciones autonómicas de mayo Teruel perdiese un escaño –que ganaría, como digo, Zaragoza– en las Cortes de Aragón. Por encargo de la Junta de Portavoces de las Cortes de Aragón, los Servicios Jurídicos de la cámara elaboraron un muy exhaustivo y detallado Informe en el que presentaban y analizaban diversas opciones dirigidas a salvar el escaño número catorce de la provincia de Teruel. La primera opción, que habría solucionado el problema, consistía en subir la cifra que aparece en el artículo 36 EAAr de 2,75 a 2,85. Esta subida de 0,10 impediría que Teruel perdiera el diputado. Sin embargo, de entrada se rechazó puesto que no era ya posible en ese momento muy final de la legislatura emprender un proceso de reforma estatutaria. Eliminada esta opción, existían dos posibles líneas de acción: a) reformar el mínimo fijo de escaños por circunscripción o b) actuar dentro de la horquilla (sesenta y cinco-ochenta) de diputados permitida por el EAAr.

Descartadas todas las demás opciones por diversas causas, fue otra la senda que comenzó a transitarse por todos los Grupos y Agrupaciones Parlamentarias de las Cortes aragonesas, a excepción del Grupo Popular, que el 14 de marzo registraron una Proposición de Ley dirigida a reformar la LEA. La reforma consistiría en basarse en esa otra categoría hasta entonces no utilizada, como era la de *población censal*. De este modo, una vez descontados los 13 diputados con los que directamente cuenta cada circunscripción, la asignación de los otros 28 que restan se haría tomando como referencia la población censal de cada provincia y no la población de derecho. Si la distribución de escaños se llevaba a cabo de esta manera quedaba demostrado que se mantenía el decimocuarto escaño de Teruel y que además los de Huesca y Zaragoza tampoco sufrían modificación, es decir, la composición de la cámara en cuanto al reparto provincial de asientos quedaba inalterada.

La Proposición de Ley fue tomada en consideración por una mayoría de cincuenta y un votos a favor y quince abstenciones y finalmente aprobada por unanimidad –el artículo 37.6 EAAr no exigía tanto, sino la mayoría absoluta–, contando por tanto también con el apoyo de los diputados del Grupo Popular, incierto hasta el último momento.

El 29 de marzo las Cortes de Aragón aprobaron la Ley 9/2019, de modificación de la Ley 2/1987, de 16 de febrero, Electoral de la Comunidad Autónoma de Aragón, bajo cuya vigencia se celebraron los comicios de mayo de 2019.

---

2. HERRÁIZ SERRANO, O., «Crónica parlamentaria de la IX Legislatura (2015-2019) en las Cortes de Aragón», *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 54, 2019, pp. 399-450 (p. 435).

La reforma operada por la Ley 9/2019 parecía una vuelta a situaciones históricas muy superadas, en la medida en que la representación se entendía como un mecanismo para cumplir una función y no tanto para articular el ejercicio de unos derechos políticos. Es cierto que la población extranjera carece de derecho de sufragio en las elecciones autonómicas, pero una reforma de este tipo suponía un claro posicionamiento (en mi opinión, en un sentido de paso atrás democrático) en los cada vez más persistentes debates acerca de si no sería más correcto que el voto se ejerciese por parte de quienes habitan el lugar en el que radican las instituciones cuya representación o gestión se dilucida en el proceso electoral. Pero, sin necesidad de profundizar en cuestiones que nos apartarían del tema, lo que sí parecía asumido y fuera de duda era que ese sector de la población sí era tenido en cuenta para determinar el número de escaños correspondiente a cada circunscripción. El sustraerlos de esa cifra los convertía definitivamente en invisibles políticamente.

Con todo, estimo que el problema principal residió en un aspecto concreto que pareció haberse pasado por alto por parte de todos o casi todos los actores implicados de un modo u otro en este proceso de reforma legislativa. Me refiero a la situación de los menores de edad. Si con respecto al estado de los extranjeros podían existir más cuestiones debatibles o sujetas a interpretación, cuando hablamos de los menores las dudas se disipan. Una persona menor de edad es titular de un modo pleno de todos los derechos fundamentales. Tan solo es en la esfera del ejercicio de algunos de ellos –y siempre, en todo caso, de un modo excepcional y atendido el propio interés del menor– donde pueden establecerse limitaciones, que por su propia esencia son temporales. Por lo tanto, como ha recordado Benito Aláez, «(l)a minoría de edad no es un *status* jurídico que prohíba el acceso al ejercicio de los derechos fundamentales»<sup>3</sup>. Siguiendo con las reflexiones del profesor Aláez, no ha de olvidarse que «el derecho de sufragio garantizado en el artículo 23.1 CE –que por otra parte, a diferencia de otros textos constitucionales europeos, no ha establecido una edad mínima para su ejercicio– no se agota en su principal facultad de voto, sino que también incluye otras facultades...»<sup>4</sup>. En efecto, entre esas otras facultades –en línea con la teoría de la representación– se encuentra el derecho a ser representado. La propia dicción del artículo 23 de la Constitución, al referirse al derecho a participar en los asuntos públicos por medio de representantes, ha de interpretarse en el sentido de que los menores de edad –aunque todavía no puedan votar– cuentan con unos representantes a través de los cuales ese grupo poblacional también está participando en los asuntos públicos. No contar con todas aquellas personas que todavía no han cumplido la edad de voto supone conculcar su derecho a la

---

3. ALÁEZ CORRAL, B., «Los sujetos de los derechos fundamentales», en BASTIDA FREIJEDO, F. J., VILLAVARDE MENÉNDEZ, I., REQUEJO RODRÍGUEZ, P., PRESNO LINERA, M. Á., ALÁEZ CORRAL, B. y FERNÁNDEZ SARASOLA, I., *Teoría general de los derechos fundamentales en la Constitución española de 1978*, Tecnos, Madrid, 2012, p. 95.

4. *Ibid.*, pp. 86-87.

participación política y no otra cosa es lo que se hizo con la desafortunada reforma electoral aragonesa<sup>5</sup>.

Los menores estaban viendo negado su derecho fundamental de participación en los asuntos públicos por mor de una norma que, aunque no lo pretendiera como objetivo, lo provocaba como consecuencia; una norma, por lo tanto, y en mi opinión, inconstitucional.

A mayor abundamiento, el término *habitantes* utilizado en el artículo 36 EAAR es sinónimo de *población* (tal y como se entendía en la antigua redacción del artículo 13 LEAR), y no de *población censal*. Por lo que la inconstitucionalidad del precepto vendría también dada por su concreta naturaleza antiestatutaria.

A finales de 2022 se ha completado una reforma del Estatuto aragonés –la primera del EAAR de 2007– que aborda este tema, además de la eliminación de los aforamientos para los diputados de las Cortes de Aragón y para el Presidente y demás miembros del Gobierno de Aragón. Para lo que aquí interesa, el artículo 36 EAAR queda redactado con el siguiente tenor:

«1. Las Cortes de Aragón, según se establezca en la ley electoral, estarán integradas por un número de escaños comprendido entre sesenta y cinco y ochenta.

2. Cada provincia estará representada, en todo caso, por un mínimo de 14 escaños.

3. Corresponderá a cada circunscripción electoral un número de escaños tal que la cifra de habitantes necesarios para asignar uno a la circunscripción más poblada no supere tres veces la correspondiente a la menos poblada. La aplicación de esta regla en ningún caso podrá alterar el número mínimo de escaños por provincia establecido en el apartado anterior».

Esta solución –aunque tardía– viene a mejorar la situación anterior, puesto que se lleva a cabo por medio de una reforma del EAAR, que incluso incorpora algunos elementos que antes se hallaban en la norma electoral y ciertas precauciones añadidas. Ello se ha perfeccionado con la aprobación de la Ley 3/2023, que ha adaptado la norma electoral aragonesa a los cambios estatutarios.

Existen, no obstante, algunos aspectos a los que entiendo que no debemos dejar de prestar atención.

El primero es el que tiene que ver con el funcionamiento práctico del sistema parlamentario, articulado en base a los grupos parlamentarios y no a la circuns-

---

5. Distinta es la opinión de la Comisión de Venecia cuando contempla en el *Código de buenas prácticas en materia electoral* como criterios posibles para el reparto de los escaños el de los residentes en la circunscripción, los nacionales residentes (incluyendo menores), los electores inscritos o los votantes reales, vid. EUROPEAN COMMISSION FOR DEMOCRACY THROUGH LAW, *Code of Good Practices in Electoral Matters. Guidelines and Explanatory Report*, CDL-AD (2002), I. 2.2 ([https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2002\)023rev2-cor-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2002)023rev2-cor-e)).

cripción de origen de los diputados integrantes de la cámara. Una realidad que quizás este debate puede hacernos olvidar por momentos.

La segunda cuestión no es sino un recuerdo del contenido del citado artículo 152.1 CE y de su llamada a combinar la representación proporcional con la de las diversas zonas del territorio, presentados como dos bienes a proteger. Es cierto que, en términos comparados, el modelo aragonés no sale especialmente perjudicado en cuanto a la proporcionalidad y que estamos lejos de vivir esta situación como un problema, pero deberíamos reflexionar acerca de hasta dónde estaremos dispuestos a llevar el elemento de la representación de las diversas zonas del territorio en detrimento de una proporcionalidad ligada más estrechamente con el estricto contenido democrático. Es más, corremos el riesgo de que este tipo de soluciones nos hagan creer ilusoriamente que el problema de fondo –la despoblación– se va solucionando al ocultar sus efectos y consecuencias.

Una tercera cuestión viene planteada por cierta situación ambivalente: he valorado positivamente la utilización del procedimiento de reforma estatutaria como medio correcto para operar esta modificación, sosteniendo que es lo que debería haberse hecho desde un comienzo; pero, al mismo tiempo, tras quince años desde la aprobación del actual Estatuto, activar el proceso de reforma únicamente para los dos temas en torno a los que se ha puesto en marcha es quizás desproporcionado. ¿De verdad no había otros asuntos de mayor calado sobre los que reflexionar una posible mejora que hubiera dado lugar a otro resultado final no tan cosmético? En todo caso, entre esta práctica y nuestra inveterada incapacidad de reforma constitucional, sin duda lo que ocurre con los Estatutos de Autonomía ha de ser el ejemplo a seguir. Sí que, no obstante, pienso que habría sido muy conveniente el haber planteado la culminación del proceso de reforma estatutaria con la celebración del referéndum que, desde 2007, permite el artículo 115.7 EAAr. Cuando se incorporan herramientas participativas lo menos que espera la ciudadanía es que le permitan utilizarlas.

Un último aspecto que quisiera comentar tiene que ver con que, sobre todo en 2019 pero también en el momento presente, se han introducido modificaciones a poco tiempo de la celebración del proceso electoral. Aun a sabiendas de que precisamente se hace para evitar una consecuencia determinada, no podemos dejar de olvidar la recomendación que hace la Comisión de Venecia de no cambiar las reglas a un año vista de las elecciones o de, si esto se hiciera, que las nuevas reglas no rijan todavía para el siguiente proceso electoral<sup>6</sup>.

Con todo y en definitiva –presentándose el territorial como uno de los elementos influyentes en el diseño de la legislación electoral aragonesa y no siendo, como se ha recordado, preceptivo el establecimiento de la provincia como circunscripción–,

---

6. EUROPEAN COMMISSION FOR DEMOCRACY THROUGH LAW, *Code of Good Practices in Electoral Matters. Guidelines and Explanatory Report*, CDL-AD (2002), II. 2 ([https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2002\)023rev2-cor-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2002)023rev2-cor-e)).

no han existido apenas debates y reflexiones que partan de estas posiciones. La excepción –y por ello la saco aquí a colación para concluir estas líneas– es la propuesta presentada por Francisco Palacios con motivo de su comparecencia el 4 de abril de 2022 en la Comisión Institucional de las Cortes aragonesas en relación con el Proyecto de Ley de Reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón. Allí, el profesor Palacios apuntó la posibilidad de creación de una circunscripción no en función de la continuidad territorial, sino con base en la representación de los habitantes de las zonas rurales cada vez más despobladas, apostando por un denominado *gerrymandering* de distorsión positiva<sup>7</sup>. No se pensaba en esa comparecencia en la reforma estatutaria en curso, sino en la introducción de un tema de debate para el futuro. En torno a esta o a otras soluciones seguramente habremos de reflexionar en Aragón en los años venideros, ya que no parece que, por el momento, esa unión de lo electoral con lo territorial vaya a dejar de ser uno de nuestros elementos característicos.

---

7. Puede leerse el contenido de la comparecencia en PALACIOS ROMEO, F., «Comparecencia en las Cortes de Aragón (Comisión Institucional), relativa al Proyecto de Ley de Reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón en sus artículos 36 (representación), 38.2, 55 (aforamiento)», *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, núm. 24, diciembre de 2022, pp. 89-95 (pp. 92-93).



## PECULIARIDADES ELECTORALES EN LA ADMINISTRACIÓN LOCAL ARAGONESA: CONCEJOS ABIERTOS Y COMARCAS

D<sup>a</sup>. CARMEN RUBIO DE VAL  
Letrada de las Cortes de Aragón  
Profesora de Derecho Constitucional  
de la Universidad de Zaragoza

**SUMARIO:** I. INTRODUCCIÓN. II. EL SISTEMA ELECTORAL DE LOS CONCEJOS ABIERTOS EN ARAGÓN. III. EL SISTEMA ELECTORAL DE LAS COMARCAS ARAGONESAS.  
1. El sistema electoral comarcal general. 2. El sistema electoral de la Comarca Central.

### I. INTRODUCCIÓN.

La existencia de un ámbito propio para el legislador autonómico en el sistema electoral de los concejos abiertos y de las comarcas, dependerá, por un lado, de la regulación contenida, a tal efecto, en la Ley Orgánica del Régimen Electoral General como norma que determina «el régimen electoral general» que dispone el art. 81.1 CE, y por otro, de la concreta extensión de las bases estatales en materia de régimen local, al corresponder al Estado de conformidad con el art. 149.1.18 CE, el establecimiento de la legislación básica de régimen local y su desarrollo a las Comunidades Autónomas.

Haremos referencia, separadamente, a ambas cuestiones cuando se analicen, por un lado, las peculiaridades electorales de los concejos abiertos y, por otro, las de las comarcas.

## II. EL SISTEMA ELECTORAL DE LOS CONCEJOS ABIERTOS EN ARAGÓN.

En el régimen de concejo abierto, el gobierno y la administración municipal corresponden a un alcalde elegido directamente por los electores del municipio por sistema mayoritario y a una asamblea vecinal de la que forman parte todos los electores y, que hace las veces de pleno del ayuntamiento al que sustituye o de la junta vecinal en el caso de las entidades locales menores.

La existencia de esta forma organizativa vinculada a la tradición en pequeñas comunidades rurales goza de la garantía institucional que le procura su mención en el art. 140 CE, precepto constitucional que se limita a establecer una reserva de ley en las condiciones en que proceda su aplicación sin que, por tanto, se excluya, la regulación estatal ni tampoco la autonómica en la materia.

En 1985, el legislador estatal con la aprobación de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local (LRBRL), introdujo un cambio importante en la aplicación del sistema de concejo abierto, al imponerlo, en todo caso, a los municipios de menos de 100 habitantes, junto a aquellos que tradicionalmente contasen con este singular régimen de gobierno y administración y aquellos otros en los que su localización geográfica, la mejor gestión de sus intereses municipales u otras circunstancias lo hiciesen aconsejable.

En coherencia con ello, la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General (LOREG), aprobada dos meses después, tras establecer en su art. 179.1 la escala de concejales a elegir según la población del municipio determina, en su apartado segundo, que dicha escala «no se aplica a los municipios que, de acuerdo con la legislación de régimen local, funcionan en régimen de Concejo abierto. En estos municipios los electores eligen directamente al Alcalde por sistema mayoritario».

En la exposición cronológica de la regulación que incide en esta materia, procede señalar la modificación de la LOREG llevada a cabo mediante Ley Orgánica 8/1999, de 21 de abril, por la que se extenderá la aplicación de la moción de censura al alcalde en el régimen de concejo abierto (art. 197.4).

El legislador aragonés, en el marco de las previsiones estatales, introducirá en la Ley 7/1999, de 9 de abril, de Administración Local un desarrollo normativo del sistema de concejo abierto (arts. 47 a 57), contemplando la posibilidad de representación y la existencia de órganos complementarios (tenientes de alcalde, comisiones) que permitiesen un mejor funcionamiento del mismo.

Con la aprobación del vigente Estatuto de Autonomía de Aragón, mediante Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, se incorporará junto a la competencia exclusiva en materia de régimen local<sup>1</sup>, una mención específica al concejo abierto. Concretamente,

---

1. Concretamente, el artículo 71.5<sup>a</sup>, tras precisar en su fórmula introductoria, que: «(e)n el ámbito de las competencias exclusivas, la Comunidad Autónoma de Aragón ejercerá la potestad legislativa,

el artículo 82.2 del nuevo Estatuto de Autonomía atribuirá de forma expresa a la competencia autonómica la regulación de los requisitos para la aplicación del régimen de concejo abierto, disponiendo, a tal efecto, que: «Se establecerán por ley de la Comunidad Autónoma los requisitos para la aplicación del régimen de Concejo abierto». Se trata de una previsión estatutaria singular, pues, con la salvedad del catalán, ningún otro estatuto reformado alude expresamente a los concejos abiertos, circunstancia que evidencia el especial interés de la Comunidad Autónoma al respecto.

El creciente número de municipios aragoneses a los que resultaba de aplicación este régimen especial, las dificultades que en la práctica plantea su funcionamiento, junto con la específica atribución estatutaria para su regulación, motivarán la aprobación por las Cortes de Aragón de la Ley 9/2009, de 22 de diciembre, reguladora de los Concejos abiertos, en la que se dispone su aplicación a: «a) Los municipios de menos de 40 habitantes y aquellos que tradicionalmente hayan venido funcionando con este singular régimen de gobierno y administración. A estos efectos, se entenderá que existe tradición cuando el municipio se viniera rigiendo por este régimen con antelación a 1985; b) Aquellos otros municipios en los que sus circunstancias peculiares lo hagan aconsejable, y así se acredite y resuelva en el procedimiento correspondiente; c) Las entidades locales menores que cuenten con una población inferior a 40 habitantes» (art. 3.a). La novedad fundamental de la ley aragonesa es que rebaja a 40 el número de habitantes fijado por la LRBRL para la aplicación de este régimen especial.

Es de destacar, como refleja la exposición de motivos de la ley aragonesa, que: «(l)a imposición de la extensión del régimen de Concejo abierto no sólo a los pequeños municipios que tradicionalmente se regían por él, sino también a todos los municipios de menos de 100 habitantes, ha supuesto el progresivo incremento del número de municipios acogidos a este régimen especial, aún sin tradición alguna que justificará su utilización». De esta manera, «(a)ntes de la aprobación de la Ley 7/1985, de 2 de abril, existían en Aragón diez municipios en régimen de Concejo abierto: seis en la provincia de Zaragoza (Anento, Bagüés, Longás, Oseja, Purujosa y Cerveruela), cuatro en la provincia de Teruel (Allueva, Bea, Salcedillo y El Vallecillo) y ninguno en la provincia de Huesca».

Como consecuencia de la despoblación rural, en cada convocatoria electoral el número se ha ido incrementando: «En 1987, eran 95; en 1991, 111; en 1995, 122;

---

la potestad reglamentaria, la función ejecutiva y el establecimiento de políticas propias, respetando lo dispuesto en los arts. 140 y 149. 1 de la Constitución», dispone que a ella corresponde: «(e)n materia de régimen local, la determinación de las competencias de los municipios y demás entes locales en las materias de competencias de la Comunidad Autónoma de Aragón; el régimen de los bienes locales y las modalidades de prestación de los servicios públicos locales, así como las relaciones para la cooperación y colaboración entre los entes locales y entre éstos y la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón. Asimismo, incluye la determinación de los órganos de gobierno de los entes locales creados por la Comunidad Autónoma y su régimen electoral».

en 1999, 128; en 2003, 133 y, en 2007, 143»<sup>2</sup> municipios de los 731 existentes, lo que suponía que el régimen del Consejo abierto se estaba aplicando a un 20 % de los municipios aragoneses.

Sobre las dificultades que el funcionamiento del régimen de concejo abierto plantea en la práctica, resultan de especial interés las consideraciones expuestas en la Memoria justificativa que acompañaba para su tramitación al proyecto de ley y que, así mismo, encuentran reflejo en el preámbulo de la citada ley aragonesa de concejos abiertos. Se concretaba, en este sentido, como «en el funcionamiento de los municipios en régimen de Concejo abierto, dado el sistema de democracia directa (alternativo a la democracia representativa), se aprecian diversos problemas:

- Inexactitudes del padrón en cuanto al requisito de residencia habitual dados los crecientes casos de empadronamientos de conveniencia por razones de segunda residencia, vinculación afectiva o familiar, algunas ventajas locales y otras circunstancias. Es comprobable que en muchos de esos pequeños municipios gran parte de su exigua población reside parte del año en la capital de provincia o de la comarca, dada su mejor dotación de servicios.
- Dificultades para obtener el quórum de asistencia para el correcto funcionamiento de las sesiones de la Asamblea vecinal pese a la posibilidad de otorgar representación. Lo que conlleva la celebración de sesiones y la adopción de acuerdos sin contar con el quórum legal necesario, con el riesgo de nulidad de lleva consigo.
- Soledad del Alcalde en el ejercicio de la dirección del municipio, dada la imposibilidad de contar con colaboradores legitimados democráticamente por una elección y la consiguiente dificultad para delegar funciones y compartir responsabilidades. La falta de lejanía para poder tratar cuestiones y adoptar decisiones que debe responder a criterios políticos relacionados con el interés general y no a relaciones o cuestiones de vecindad, asuntos que, cuando provocan polémica en una comunidad reducida, pueden dar lugar a tensiones que llevan a afectar a las relaciones personales y familiares. (...)
- En cuanto a la participación en la actuación municipal, es obvia la dificultad para intervenir en los debates y en la adopción de acuerdos sobre asuntos de cierta complejidad técnica (Ordenanzas, presupuestos, instrumentos de ordenación urbanística, etc.) en una Asamblea.»

Y, así mismo, el legislador aragonés en el extenso preámbulo que contiene la ley aragonesa de concejos abiertos justifica cual es el título competencial que fundamenta

---

2. Datos recogidos en SALANOVA ALCALDE, R., «El Concejo abierto en Aragón. La Ley 9/2009, de 22 de diciembre, reguladora de los Concejos abiertos», *Anuario Aragonés de Derecho Local* 2009, 1, Zaragoza, 2010. p. 204.

su regulación, considerando que «el apoderamiento competencial expreso del artículo 82 del Estatuto de Autonomía de Aragón permite a la Comunidad Autónoma, mediante norma de rango legal, adaptar a sus peculiaridades territoriales la aplicación del régimen de Concejo abierto, desplazando, dado su rango, la normativa estatal, como ha admitido la jurisprudencia constitucional, a condición de que exista previsión estatutaria suficiente (STC 214/1989, de 21 de diciembre, y 109/1998, de 21 de mayo).»

La disconformidad del Estado con el nuevo límite poblacional de 40 habitantes establecido para la aplicación del régimen de concejo abierto en Aragón, no se hizo esperar interponiéndose por el Presidente del Gobierno recurso de inconstitucionalidad frente a los artículos 3.a), 8, 16.2, 17, disposiciones adicionales primera y segunda y disposición transitoria única de la Ley 9/2009, de 22 de diciembre; al considerar que la Comunidad Autónoma había excedido su ámbito competencial, discrepando, en consecuencia, de la suficiencia de los nuevos títulos competenciales asumidos estatutariamente. La suspensión inicial de los preceptos impugnados fue levantada mediante Auto de 22 de julio de 2010, del Tribunal Constitucional<sup>3</sup>.

El 27 de enero de 2011, el Boletín Oficial de Aragón, publicará el Decreto 14/2011, de 25 de enero, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba la relación definitiva de los municipios y entidades locales menores aragoneses que permanecerían en régimen de concejo abierto en las próximas elecciones de mayo de 2011 al amparo de la Ley 9/2009, de 22 de diciembre, reguladora de los concejos abiertos y se publica la relación de municipios tradicionales, la de municipios y entidades locales menores de menos de 40 habitantes y la de aquellos con una población de 40 a 99 habitantes que se regirán mediante democracia representativa.

Concretamente, los Anexos del citado Decreto 14/2011, distinguen los siguientes supuestos:

- El anexo I, contiene una relación de 25 municipios con una población de 40 a 99 habitantes que voluntariamente permanecen en régimen de concejo abierto al haber adoptado acuerdo en este sentido. De esos 25 municipios, 2 corresponden a la provincia de Huesca, 8 a la de Teruel y 15 a la de Zaragoza.
- El anexo II, incluye únicamente al municipio turolense de Peracense que haciendo uso de la posibilidad establecida en el art. 16 de la Ley 9/2009, pasará a funcionar en régimen de concejo abierto sin estar obligado a ello al contar en aquel momento con una población de 89 habitantes.
- El anexo III, incluye la relación de los 10 municipios tradicionales que siguen manteniendo el sistema de concejo abierto. De esos 10 municipios tradicionales, 5 tenían una población de entre 40 y 99 habitantes, uno de ellos

---

3. BOE, núm. 187, de 3 de agosto de 2010.

en Teruel (El Vallecillo) y otros cuatro en Zaragoza (Cerveruela, Fombuena, Oseja y Pujorosa) y los otros 5 municipios tradicionales tenían una población inferior a 40 habitantes, tres de ellos en Teruel (Bea, Allueva y Saldecillo) y dos en Zaragoza (Bagüés y Longás). Ningún municipio tradicional, en consecuencia, en la provincia de Huesca.

- El anexo IV, contiene una relación de 34 municipios con una población inferior a 40 habitantes que continuarán funcionando en régimen de Concejo abierto. De esos 34 municipios, 2 corresponden a la provincia de Huesca, 20 a la de Teruel y 12 a la de Zaragoza.
- Por último, el anexo V, relaciona los 83 municipios que con una población de entre 40 y 99 habitantes pasaban a regirse por Ayuntamiento. De esos 83 municipios, 9 correspondían a la provincia de Huesca, 46 a la de Teruel y 28 a la de Zaragoza.

De este modo, con la aplicación de la ley aragonesa de concejos abiertos, más de la mitad de los municipios que funcionaban por este sistema pasarían a regirse por ayuntamiento en las elecciones de mayo de 2011, continuando 70 municipios con el régimen de concejo abierto (4 en Huesca, 33 en Teruel y 33 en Zaragoza).

Dos días más tarde de la publicación del Decreto aragonés, el 29 de enero de 2011, el Boletín Oficial del Estado, publicaba la LO 2/2011, de 28 de enero, de modificación de la LOREG, por la que se modifica la escala del número de concejales establecida en el artículo 179.1, al objeto de posibilitar la constitución de ayuntamientos de tres concejales<sup>4</sup>. También se daba nueva redacción al artículo 184 de la LOREG, disponiendo las especialidades para la presentación de listas en estos municipios de menos de 100 habitantes que ya no estaban sujetos a régimen de concejo abierto.

La propia LO 2/2011, de 28 de enero, junto a las anteriores disposiciones electorales, incorporaba en su disposición final primera una modificación trascendental de la regulación básica del concejo abierto. El legislador estatal abandonaba el criterio poblacional establecido en la regulación de 1985, volviendo al sistema anterior de vincularlo a aquellos municipios que tradicionalmente contasen con este singular régimen de gobierno y administración, respecto de los que se introduce el criterio adicional de la voluntariedad, «*municipios que tradicional y voluntariamente*» cuentan con este sistema dice ahora el art. 29 LRBRL<sup>5</sup>. También,

---

4. El artículo 179. 1 LOREG queda redactado del siguiente modo:

«1. Cada término municipal constituye una circunscripción en la que se elige el número de concejales que resulte de la aplicación de la siguiente escala:

Hasta 100 residentes: 3.

De 101 a 250 residentes: 5. (...)

5. La Disposición Final Primera de la LO 2/2011, de 28 de enero, modifica el art. 29 de la Ley 7/1985, de 2 abril, reguladora de las bases de régimen local, que queda redactado en los siguientes términos:

se mantiene el supuesto anterior relativo a municipios en los que las circunstancias geográficas, de mejor gestión u otras así lo aconsejen. Igualmente, el precepto tutela un sistema en el que se hace depender de la iniciativa de los vecinos el acogimiento del sistema y se articulan unas normas generales de funcionamiento, adaptación o mantenimiento de dicho régimen.

Lógicamente, en aquel momento, ante la proximidad de la convocatoria electoral se plantearon dudas sobre cual habría de ser el régimen jurídico aplicable, si la nueva regulación estatal o la ley aragonesa, sobre todo de cara a los primeros actos del procedimiento electoral de determinación del número de concejales que corresponde elegir a cada municipio conforme a la escala establecida en el artículo 179 de la LOREG, según la nueva redacción dada por la LO 2/2011, de 28 de enero.

Sobre la nueva redacción de los arts. 179 LOREG y 29 LRBRL, «con especial incidencia en lo que se refiere a los concejos abiertos de Aragón, regulados por Ley 9/2009», se elevaron diversas consultas a la Junta Electoral Central, consultas que fueron resueltas mediante Acuerdo 26/2011, de 17 de febrero de 2011<sup>6</sup>, en el que la Junta señalará que a ella no le corresponde interpretar el sentido del art. 29 de LRBRL en su nueva redacción, «puesto que se trata de una materia que, aun cuando tenga incidencia posterior en materia electoral, es de naturaleza estrictamente

---

«1. Funcionan en Concejo Abierto:

a) Los municipios que tradicional y voluntariamente cuenten con ese singular régimen de gobierno y administración.

b) Aquellos otros en los que, por su localización geográfica, la mejor gestión de los intereses municipales u otras circunstancias lo hagan aconsejable.

2. La constitución en concejo abierto de los municipios a que se refiere el apartado b) del número anterior, requiere petición de la mayoría de los vecinos, decisión favorable por mayoría de dos tercios de los miembros del Ayuntamiento y aprobación por la Comunidad Autónoma.

3. En el régimen de Concejo Abierto, el gobierno y la administración municipales corresponden a un Alcalde y una asamblea vecinal de la que forman parte todos los electores. Ajustan su funcionamiento a los usos, costumbres y tradiciones locales y, en su defecto, a lo establecido en esta Ley y las leyes de las Comunidades Autónomas sobre régimen local.

4. No obstante lo anterior, los alcaldes de las corporaciones de municipios de menos de 100 residentes podrán convocar a sus vecinos a Concejo Abierto para decisiones de especial trascendencia para el municipio. Si así lo hicieren deberán someterse obligatoriamente al criterio de la Asamblea vecinal constituida al efecto.

Los municipios que con anterioridad venían obligados por Ley en función del número de residentes a funcionar en Concejo Abierto, podrán continuar con ese régimen especial de gobierno y administración si tras la sesión constitutiva de la Corporación, convocada la Asamblea Vecinal, así lo acordaran por unanimidad los tres miembros electos y la mayoría de los vecinos.»

6. Los términos exactos del Acuerdo 26/2011, de 17 de febrero de 2011, de la Junta Electoral Central son los que siguen:

«1º) Comunicar que no corresponde a esta Junta Electoral Central la función de interpretar el sentido del artículo 29 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local, en su redacción dada por la Ley Orgánica 2/2011, de 28 de enero, puesto que se trata de una materia que, aun cuando tenga incidencia posterior en materia electoral, es de naturaleza estrictamente local.

2º) Según establece el artículo 14.2 del Real Decreto 605/1999, de 16 de abril, por el que se establece la regulación complementaria de los procesos electorales, las Delegaciones y las Subdelegaciones del Gobierno publicarán en el Boletín Oficial de la Provincia, en el plazo de los seis primeros días del mes de marzo del año en el que se vayan a celebrar elecciones municipales, una relación por orden

local». Al mismo tiempo, la JEC recuerda que la regulación complementaria de los procesos electorales contenida en el RD 605/1999, de 16 de abril, dispone la publicación en los boletines provinciales por las Delegaciones y Subdelegaciones del Gobierno, en los seis primeros días de marzo del año electoral, de una relación con las cifras de población y el número de concejales que corresponde elegir a cada municipio (art. 14.2), en la que, así mismo, se habrá de especificar aquellos que funcionen en concejo abierto (art. 14.4), pudiendo las corporaciones locales interesadas, los partidos políticos y los particulares, en el plazo de los siete días siguientes a su publicación, presentar reclamaciones sobre el número de concejales que corresponden a cada municipio, que serán resueltas por el correspondiente Delegado o Subdelegado del Gobierno (art. 14.6).

Del contraste de la relación de concejales que corresponden a cada municipio publicadas en los seis primeros días de marzo de 2011, en los boletines oficiales de las provincias de Huesca<sup>7</sup>, Teruel<sup>8</sup> y Zaragoza<sup>9</sup>, puede comprobarse que fue la regulación aragonesa la que fue aplicada, coincidiendo los municipios que permanecían en concejo abierto en dicha relación con la que previamente se había publicado en los Anexos del Decreto 14/2011, de 25 de enero.

Será con posterioridad al proceso electoral de mayo de 2011, cuando el Tribunal Constitucional resuelva el recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra la ley aragonesa de concejos abiertos, mediante Sentencia 210/2014, de 18 de diciembre de 2014.

Con la desaparición del límite poblacional del art. 29 LRBRL, el Abogado del Estado había presentado alegaciones afirmando que los artículos 3.a), 17, disposiciones adicionales primera y segunda y disposición transitoria única de

---

alfabético de los municipios de la provincia, agrupados por partidos judiciales, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 8.6 de la LOREG, con indicación de los siguientes datos:

a) Cifra de población de cada municipio, oficialmente aprobada por el Gobierno.

b) Número de concejales que corresponde a cada municipio, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 179 de la LOREG.

Además, el apartado 4 del citado artículo 14 indica que en la relación de municipios se señalarán aquéllos en los que concurren las circunstancias a que se refieren los artículos 179.2 y 184 de la LOREG, esto es, a los que funcionan en régimen de concejo abierto y a los que tengan una población hasta de 250 habitantes.

Cabe recordar, finalmente que, según establece el apartado 6 del artículo 14 del citado Real Decreto 605/1999, publicadas las relaciones anteriormente indicadas, las Corporaciones locales interesadas, los partidos políticos y los particulares dispondrán de un plazo improrrogable de siete días naturales para presentar reclamaciones sobre el número de concejales que corresponden a cada municipio.»

7. Para las elecciones municipales de mayo de 2011, BOPHU n°44, de 4 de marzo de 2011; para las de mayo de 2015, BOPHU n°43, de 5 de marzo de 2015; para las de mayo de 2019, BOPHU n°42, de 4 de marzo de 2019 y para las de 28 de mayo de 2023, BOPHU n° 40, de 1 de marzo de 2023.

8. BOPTE n°41, de 1 de marzo de 2011; BOPTE n°45, de 6 de marzo de 2015; BOPTE n° 44, de 6 de marzo de 2019 y BOPTE n° 41, de 1 de marzo de 2023.

9. BOPZ n° 51, de 4 de marzo de 2011; BOPZ n° 50, de 3 de marzo de 2015; BOPZ n° 51, de 4 de marzo de 2019 y BOPZ n°48, de 1 de marzo de 2023.

la ley aragonesa, objeto de impugnación inicial, habrían devenido en conformes con la Constitución con dicha modificación legislativa, por lo que el Tribunal Constitucional declarará «la falta de pervivencia actual de la controversia» en relación con los artículos citados, no existiendo pronunciamiento sobre la eventual infracción por aquellos de las nuevas bases del Estado.

Quedaba pendiente de resolución, si la competencia sobre el régimen local recogida con carácter exclusivo en el art. 71.5ª EAAr presentaba una mayor virtualidad en Aragón, ofreciendo mayor capacidad normativa frente a la legislación básica dictada por el Estado de conformidad con el art. 149.1.18 de la Constitución. La respuesta a esta cuestión que ya había sido anticipada por el Tribunal Constitucional en la STC 31/2010, de 28 de julio, relativa al Estatuto de Autonomía de Cataluña, volvería a reiterarse en el caso aragonés, en los siguientes términos: «(...) la interiorización estatutaria de la materia régimen local, y en este caso podríamos trasladar el razonamiento a la submateria de la regulación del concejo abierto, no puede hacerse en detrimento de la competencia estatal sobre las bases, de modo que la relación entre las normas estatutarias en materia de régimen local y las bases estatales contenidas fundamental aunque no exclusivamente, en la Ley reguladora de las bases de régimen local, se basa en la consideración de que las previsiones estatutarias deben respetar en todo caso la reserva a favor del Estado contenida en el artículo 19.1.18 CE.»

Tampoco la previsión contenida en el art. 82.2 *in fine* del Estatuto de Autonomía eximirá al legislador aragonés de sujetarse a la normativa básica estatal, quedando descartado así que la regulación del concejo abierto corresponda en exclusiva a la Comunidad Autónoma, pues tal y como ha precisado el Tribunal Constitucional en la citada Sentencia 210/2014: «(e)l artículo 82. 2 EAAr es preciso interpretarlo a la luz de lo dispuesto en el artículo 71 del propio Estatuto de Autonomía, y de conformidad con la doctrina de este Tribunal ahora citada. Compete a las Comunidades Autónomas, en este caso, a la de Aragón, el desarrollo de las bases estatales en materia de régimen local y, dentro del mismo, de la del concejo abierto, debiendo respetar los límites dispuestos en dichas bases, sin que en ningún caso disponga aquélla de competencia normativa plena y exclusiva».

Lo que sí precisará el Tribunal Constitucional es que «el artículo 140 CE excluye toda posibilidad de ejercicio de la potestad reglamentaria del Estado para el dictado de normas básicas sobre esta materia», por lo que se rechaza el carácter básico del art. 54.2 del Reglamento de organización, funcionamiento y régimen jurídico de las entidades locales, aprobado por Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre y con ello el motivo de impugnación frente al artículo 8 de la Ley aragonesa que permite el nombramiento por el alcalde del concejo abierto de hasta cuatro tenientes de alcalde, frente a la cifra máxima de tres que contempla el reglamento estatal.

Por el contrario, sí que se estimará el recurso frente al art. 16.2 de la Ley 9/2009, de 22 de diciembre, declarando su nulidad al resultar contrario al art. 29.2 LRBR que dispone que la constitución en concejo abierto «requiere petición de la mayoría

de los vecinos, decisión favorable por mayoría de dos tercios de los miembros del Ayuntamiento y aprobación por la Comunidad Autónoma», habiéndose establecido en la regulación aragonesa que el acuerdo del pleno sería adoptado por mayoría absoluta.

Tras el pronunciamiento del Tribunal Constitucional, la aplicación de la ley aragonesa se ha mantenido en los dos siguientes procesos electorales, en los que la relación de municipios que permanecían en Concejo abierto publicada en los Anexos del Decreto 14/2011, de 25 de enero, apenas ha tenido variación. Así el municipio de Peracense que, contando con una población de 89 habitantes y en uso de la posibilidad establecida en el art. 16 de la ley aragonesa había pasado en las elecciones de 2011 a funcionar en régimen de concejo abierto, volvería a pasar en las elecciones de 2015 a regirse mediante ayuntamiento (Decreto 142/2013, de 29 de agosto, del Gobierno de Aragón). Ese supuesto y otros cambios derivados de variaciones poblacionales hará que el balance definitivo de municipios aragoneses en concejo abierto se cifrase en 68 municipios en las elecciones de mayo de 2015 (4 en Huesca, 32 en Teruel y 32 en Zaragoza); en 75 en las elecciones de 26 mayo de 2019 (6 en Huesca, 34 en Teruel y 35 en Zaragoza) y 70 en las elecciones de 28 de mayo de 2023 (5 en Huesca, 34 en Teruel y 31 en Zaragoza).

Aragón es la Comunidad Autónoma que más municipios mantiene actualmente con este sistema<sup>10</sup>. Paradójicamente, la aplicación de la Ley 9/2009, de 22 de diciembre, reguladora de los Concejos abiertos que «tendría el mérito de haber detectado con antelación un problema del gobierno municipal y de haber ofrecido una solución dentro de los límites de la legislación electoral vigente en ese momento»<sup>11</sup>, ha acabado provocando el mantenimiento de un buen número de municipios en este sistema frente a lo sucedido en otras Comunidades Autónomas que no cuentan con legislación específica, por lo que parecería conveniente que el legislador aragonés se plantease la necesidad de adaptar su regulación al nuevo régimen básico.

### III. EL SISTEMA ELECTORAL DE LAS COMARCAS ARAGONESAS

La LOREG no contiene previsión específica alguna en relación con las comarcas, reconociéndose así implícitamente al legislador autonómico la facultad de establecer las reglas electorales comarcales.

---

10. [https://www.eldiario.es/aragon/politica/municipios-funcionan-democracia-directa-vecinos\\_1\\_2725950.html](https://www.eldiario.es/aragon/politica/municipios-funcionan-democracia-directa-vecinos_1_2725950.html). En las últimas elecciones locales celebradas en mayo de 2019, de los 104 municipios en concejo abierto existentes en toda España, 75 están en Aragón, 12 en Castilla-León, 10 en Castilla-La Mancha, 6 en Cataluña y uno en la Comunidad Valenciana.

11. SALANOVA ALCALDE, R., «El Concejo abierto en Aragón. La Ley 9/2009, de 22 de diciembre, reguladora de los Concejos abiertos», ob.cit., en nota nº 9 a pie de pág. 204.

De este modo, el art. 42 LRBRL, único precepto que expresamente se refiere a las comarcas, reconoce la posibilidad de su creación por las Comunidades Autónomas, estableciendo una serie de previsiones tendentes a garantizar las competencias municipales y la voluntad de integración en las mismas de los municipios junto a otras consideraciones que atañen a la composición de sus órganos de gobierno como es la contenida en su apartado tercero. En aplicación de este precepto<sup>12</sup>, el común de la doctrina identifica dos aspectos básicos fundamentales: la exclusión o veto de fórmulas de elección directa de los titulares de los órganos de gobierno comarcales y la necesidad de que sus miembros tengan la condición de concejales de los respectivos ayuntamientos. Con respecto a las anteriores cuestiones básicas, el margen de disponibilidad del legislador autonómico resultaba amplio en el diseño del régimen electoral de los órganos de gobierno comarcales.

Quedan fuera de nuestra exposición los pormenores del proceso de comarcalización iniciado en el año 1993 con la aprobación de la primigenia Ley 10/1993, de 4 de marzo, de comarcalización de Aragón hasta la más reciente aprobación de la Ley 8/2019, de 29 de marzo, de creación de la Comarca Central, con la que se cierra el proceso de creación de las 33 comarcas aragonesas. En atención, precisamente, al diferente régimen electoral que esta última ley establece para la elección del consejo comarcal de la Comarca Central, procederemos, a referirnos, en primer lugar, al que denominaremos sistema electoral comarcal general previsto en el Texto Refundido de la Ley de Comarcalización de Aragón, aprobado por Decreto Legislativo 1/2006, de 27 de diciembre, del Gobierno de Aragón, para posteriormente analizar el régimen electoral específico establecido para la denominada Comarca Central en su ley de creación.

### *1. Sistema electoral comarcal general*

El sistema electoral que rige para las 32 comarcas aragonesas constituidas con anterioridad a la Comarca Central aparece regulado en los artículos 45 y siguientes del Texto Refundido de la Ley de Comarcalización (TRLR), cuyos elementos más destacables se exponen a continuación.

#### *a) El número de consejeros comarcales*

El gobierno y la administración comarcal corresponden al consejo comarcal, integrado por el presidente y los consejeros (art. 45.1 TRRL).

---

12. Concretamente, dispone el art. 42.3 LRBRL: «Las Leyes de las Comunidades Autónomas determinarán el ámbito territorial de las comarcas, la composición y el funcionamiento de sus órganos de gobierno, que serán representativos de los Ayuntamientos que agrupen, así como las competencias y recursos económicos que, en todo caso, se les asignen».

El número de consejeros que integran el consejo comarcal de cada una de las comarcas aparece determinado en función de su respectiva población. De esta forma, según dispone el apartado segundo del artículo 45 TRLC, el consejo comarcal estará integrado por el número de miembros que resulte de la aplicación de una escala referida a los residentes de la comarca: 19 para las que tengan hasta 10.000 habitantes; 25 para las que oscilen entre 10.001 a 25.000 habitantes; 35 para las de 25.001 a 50.000 habitantes y 39 para las de más de 50.000 habitantes.

De conformidad con los datos correspondientes al último proceso comarcal celebrado tras las últimas elecciones locales de 26 de mayo de 2019, de los 32 consejos comarcales que se constituyeron: 12 de ellos están compuestos por 19 miembros; 13 por 25, 6 por 35 y sólo uno de ellos por 39, el correspondiente a la Comarca de la Hoya de Huesca / Plana de Uesca que cuenta con una población de 67.446 habitantes. De las restantes, el rango de población de las comarcas gobernadas por un consejo comarcal de 19 miembros oscila entre los 3.196 habitantes de la Comarca del Maestrazgo y los 9.853 habitantes de la Comarca de Cariñena. De las 13 Comarcas que cuentan con 25 miembros en su consejo, la Comarca de Andorra-Sierra de Arcos con 10.098 habitantes apenas supera el umbral mínimo en un centenar, aproximándose al tramo superior la Comarca de Bajo Cinca / Baix Cinca con 24.425 habitantes. El rango poblacional de las 6 comarcas con un consejo comarcal de 35 miembros varía entre los 27.076 habitantes de la Comarca de la Ribera Alta del Ebro y los 45.926 habitantes de la Comarca de la Comunidad de Teruel.

*b) La distribución de los puestos del consejo comarcal: la barrera electoral del 3% de los votos emitidos y la fórmula D'Hondt*

La distribución de los puestos del consejo comarcal se encuentra regulada en el artículo 46 del TRLC, que, a tal efecto, dispone en su apartado primero que «(u)na vez constituidos todos los ayuntamientos de la comarca, la Junta Electoral de Aragón procederá de inmediato a formar una relación de todos los partidos, coaliciones, federaciones y de cada una de las agrupaciones de electores que hayan obtenido algún concejal y, al menos, el tres por ciento o más de los votos de la comarca, ordenándolos en orden decreciente al de los votos obtenidos por cada uno de ellos». Se incorpora, así mismo, en su apartado segundo, una regla específica para el computo de los votos en los municipios de menos de 250 habitantes, de manera que «el número de votos a tener en cuenta por cada candidatura se obtendrá dividiendo la suma de los votos obtenidos por cada uno de sus componentes entre el número de candidatos que formaban la lista correspondiente hasta un máximo de cuatro».

Además de determinar a la Junta Electoral de Aragón (JEA) como órgano competente de la Administración electoral en el proceso electoral comarcal, el citado precepto establece una barrera electoral del 3% de los votos válidos emitidos en los municipios de la comarca, por lo que deberán excluirse de la mencionada relación aquellos partidos, coaliciones, federaciones y agrupaciones que no hubiesen obtenido dicho porcentaje.

Realizada esta operación, la JEA deberá distribuir los puestos que correspondan a los partidos, coaliciones, federaciones y a cada una de las agrupaciones de electores en cada comarca, aplicando para ello la fórmula D'Hondt, lo que determinará que los puestos del consejo comarcal se distribuyan en función de los cocientes obtenidos al dividir «el número de votos obtenidos por cada candidatura por uno, dos tres o más, hasta un número de puestos igual a los correspondientes al Consejo Comarcal. Los puestos se atribuirán a las listas que obtengan los cocientes mayores y se procederá a la atribución por orden decreciente de los mismos» (art. 46.3 TRLC). En caso de que «se produjesen coincidencias de cocientes entre listas distintas, la vacante se atribuirá a la que hubiera obtenido mayor número de votos, y, en caso de empate, se resolverá por sorteo» (art. 46.4 TRLC).

*c) Las normas complementarias aprobadas por la Junta Electoral de Aragón para la designación de los consejeros comarcales*

Una vez distribuidos los puestos entre las formaciones políticas, la JEA convocará en la sede de las Cortes de Aragón a todos los concejales de las formaciones políticas que hayan obtenido puestos en el consejo comarcal, para que designen de entre ellos a los concejales que hayan de ser proclamados consejeros comarcales, así como a los suplentes que hayan de ocupar las vacantes que se produzcan, en número mínimo de cinco, o igual al número de candidatos si los puestos que corresponden no llegan a esa cifra (arts. 46.5 TRLC y 12.1 de la ley de creación de cada comarca).

Para suplir la laguna legal existente en relación con la designación de las personas que integrarán los consejos comarcales, la JEA ha aprobado en cada proceso electoral unas normas complementarias, en las que se establece que las formaciones políticas que hayan obtenido puestos en el consejo comarcal podrán presentar una lista de consenso avalada con la firma de la mayoría de los concejales de la correspondiente formación política, contemplándose, así mismo, la posibilidad de que se presenten «listas alternativas» por los concejales de una misma formación, regulándose, en tal caso, el procedimiento de votación.

Designados, así, los consejeros y los suplentes, la JEA procederá a su proclamación, procediéndose, a continuación, en los plazos estipulados por el TRLC a la constitución del correspondiente consejo comarcal.

Sin embargo, ninguna de las normas legales citadas regula el concreto procedimiento para la designación de las personas que integrarán los consejos comarcales. Ante la citada laguna legal, la JEA ha aprobado para cada proceso electoral unas normas complementarias para la designación de los consejeros comarcales, mediante acuerdos de 10 de junio de 2003, 13 de junio de 2007, 15 de junio de 2011, 16 de junio de 2015 y 14 de junio de 2019. En cada uno de estos acuerdos, la JEA ha tomado como referencia la regulación de la elección de diputados provinciales contenida en la LOREG, cuyo artículo 206.1 establece un sistema de elección mediante lista avalada. De esta forma, la primera de las normas

complementarias aprobadas por JEA establece que las formaciones políticas que hayan obtenido puesto en el consejo comarcal de la correspondiente comarca podrán presentar a la JEA una lista de consenso avalada con la firma de la mayoría de los concejales de la correspondiente formación política en la comarca y en la que, así mismo, deberá constar la aceptación de los concejales designados para su proclamación como consejeros comarcales, al exigirse también que en dicha lista conste su firma. Tras la comprobación de que la lista de consenso reúne los requisitos establecidos se procederá a la proclamación de los consejeros comarcales y suplentes designados por consenso, expidiendo a los titulares la correspondiente credencial y enviando certificación acreditativa de dicha proclamación al consejo comarcal.

Sin embargo, la regulación contenida en el citado precepto de la LOREG no resuelve el problema relativo a la fórmula electoral que debe aplicarse para la asignación de los citados puestos en el caso de que se presente más de una lista de candidatos<sup>13</sup>. A tal efecto, la tercera de las normas complementarias regula la posible presentación de listas alternativas por los concejales de una misma

---

13. El Acuerdo de la Junta Electoral de Aragón, de 14 de junio de 2019, por el que se aprueba Normas complementarias para la elección de los Consejos comarcales de las comarcas de Aragón, para justificar el procedimiento a seguir en el caso de existir listas alternativas señala lo siguiente:

«La Junta Electoral Central, en un Acuerdo de 3 de mayo de 1999, señaló que “esta Junta Electoral Central tiene acordado que, en el caso de concurrencia de diversas listas de concejales para la elección de Diputados Provinciales de una misma entidad política, la asignación de los puestos de Diputados Provinciales se realizará mediante la aplicación supletoria de lo dispuesto en el artículo 163 de la LOREG.»

Este criterio no fue aceptado por el Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, que, en su Sentencia de 31 de julio de 1991 (Sala de lo Contencioso-Administrativo), consideró que no correspondía aplicar la regla D’Hondt a las elecciones a Diputados Provinciales y, en consecuencia, ordenó a la correspondiente Junta Electoral de Zona que convocara nuevamente a los concejales del partido político recurrente en la circunscripción electoral para que eligieran a los Diputados Provinciales que correspondían a esta formación política mediante votación de los candidatos presentados en las dos listas presentadas y avaladas en la forma legalmente prevista, designando a quienes más votos obtuvieran.

Esta Sentencia fue recurrida en amparo ante el Tribunal Constitucional, que resolvió este recurso mediante su Sentencia 174/1991, de 16 de septiembre. En el fundamento jurídico 4 de esta Sentencia el Tribunal Constitucional comienza señalando que no cabe apreciar lesión alguna del artículo 23.2 de la Constitución en la interpretación del artículo 206 de la LOREG llevada a cabo por la mencionada Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía. «Este precepto -afirma el Tribunal Constitucional- no regula de forma completa el supuesto en el que, una vez asignado el número de Diputados Provinciales que corresponden a cada formación política, los Concejales pertenecientes a alguna de esas formaciones presenten más de una lista de candidatos para ocupar los puestos; sin embargo, la propia exigencia de que las listas vayan avaladas por un tercio de los Concejales de la formación política y la referencia a la elección de entre “las listas” así presentadas dejan abierta la puerta a la presentación de más de una lista. Ahora bien, aunque no exista una regulación completa y acabada de esa hipótesis, sí hay en el citado art. 206 de la LOREG elementos que permiten su interpretación para resolver el modo de asignar dichos puestos de Diputados Provinciales ante la hipótesis señalada. La sentencia recurrida ha partido de esos elementos interpretativos, en particular, de la afirmación legal de que los Diputados deben elegirse «de entre las listas de candidatos»; esta expresión ha sido interpretada en el sentido de que se trata de listas abiertas, en un criterio cuya constitucionalidad se encontraba ya apuntada por la STC 24/1989 (fundamento jurídico 5.º). Pero, al margen de ello, la interpretación tiene apoyo en el tenor literal del precepto, que se refiere a elección no de listas sino «de entre las listas». En consecuencia -concluye el Tribunal Constitucional- «el criterio seguido no resulta en absoluto arbitrario o injustificado, asegurando, además, la igualdad de condiciones para el acceso a los puestos de Diputados

formación política en una comarca. Y así en el caso de que se presente más de una lista de candidatos, la JEA los convocará nuevamente con cuarenta y ocho horas de antelación, para que, de entre los concejales que consten en dichas listas, elijan a los consejeros comarcales titulares y suplentes que corresponda. Cada una de las listas deberá estar firmada, al menos, por los concejales propuestos en la misma para su elección como consejeros comarcales.

El procedimiento de votación previsto en este caso de listas alternativas, en la cuarta de las normas complementarias, es el siguiente:

- La JEA elaborará una papeleta de votación en la que estarán incluidas todas las listas presentadas, ordenadas de izquierda a derecha. El orden en el que aparecerán estas listas en la papeleta estará determinado por el orden alfabético del primer apellido del candidato que encabece la correspondiente lista.
- La elección tendrá lugar en la sede de la JEA el día y a la hora que conste en la convocatoria, y cada concejal podrá dar su voto a tantos candidatos como puestos a cubrir por su formación política en el consejo comarcal y a un número mínimo de cinco suplentes o igual al de consejeros titulares que le correspondan, en el caso de que estos no lleguen a dicha cifra.
- Concluida la votación, se realizará el escrutinio de los votos y la JEA proclamará consejeros comarcales titulares y suplentes a aquellos que mayor número de votos hayan obtenido; expedirá la correspondiente credencial a los consejeros titulares y enviará al consejo comarcal una certificación acreditativa de dicha proclamación.

*d) La constitución del consejo comarcal: la elección del presidente de la comarca.*

El consejo comarcal, tal y como dispone el art. 47 TRLC, se constituirá en sesión pública en la capital de la comarca el primer día hábil después de transcurridos quince días naturales, contados a partir del día siguiente al acto de proclamación de los miembros electos.

La sesión constitutiva del consejo comarcal, presidida por una mesa de edad, integrada por el consejero de mayor edad y por el más joven de los presentes en el acto, en la que actuará como Secretario el de la correspondiente corporación comarcal, tiene como objeto fundamental la elección, de entre sus miembros, del presidente de la comarca. La regulación contenida a tal efecto en el artículo 48. 2

---

Provinciales a todos los candidatos que concurran a la elección y que cumplan los requisitos legales para ello, tal como exige el artículo 23.2 de la C.E.»

El Tribunal Constitucional reconoce, no obstante, que ello no significa, al menos teóricamente, que no pudieran existir otras interpretaciones del precepto, «sino sólo que la dada por el Tribunal Superior de Justicia de Andalucía es acorde con el art. 23.2 de la Constitución».

TRLC, sigue los criterios habituales para la elección de los titulares de órganos representativos, disponiendo que para ser elegido presidente, el candidato deberá obtener mayoría absoluta en primera votación, bastando con la obtención de mayoría simple para ser elegido en segunda votación. Regulándose, de manera pormenorizada, los criterios para dirimir los posibles empates<sup>14</sup>.

Los vicepresidentes, libremente nombrados y cesados por el presidente, entre los consejeros comarcales, sustituirán por su orden al Presidente en caso de vacante, ausencia o enfermedad y ejercerán aquéllas atribuciones que el presidente expresamente les delegue (art. 51.2 TRLC).

*e) Moción de censura y cuestión de confianza*

El presidente puede ser destituido mediante moción de censura, según el procedimiento regulado para los municipios en el art. 197 de la LOREG, a cuyo efecto todos los consejeros podrán ser candidatos al cargo.

La cuestión de confianza que no tiene mención expresa en el texto refundido de comarcalización, aparece contemplada en diversas leyes de creación de comarcas que remiten su planteamiento a lo dispuesto en LOREG, por lo que, en su caso, deberá considerarse la regulación contenida en su art. 197 bis.

*f) Inelegibilidades, incompatibilidades y recursos*

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 49 TRLC, rigen las causas de inelegibilidad establecidas por la LOREG y, en su caso, por la ley electoral de Aragón, así como los motivos de incompatibilidad previstos para los diputados provinciales, sin que en este último caso se efectúe remisión a la ley electoral autonómica.

Los recursos contencioso-electorales contra los acuerdos de la JEA sobre proclamación de electos y sobre la elección y proclamación del presidente del consejo comarcal se regirán por lo dispuesto en los artículos 109 y siguientes de la LOREG, dada la remisión que a tal efecto dispone el art. 49.3 TRLC.

El recurso contencioso electoral se interpondrá ante la JEA en el plazo de los tres días siguientes al acto de proclamación de electos, estando legitimados para su interposición a tenor de lo dispuesto en el art. 110 LOREG, los candidatos

---

14. «(...) En caso de empate, se procederá a una tercera votación, y si en la misma se produce nuevamente empate, se considerará elegido el candidato de la lista con más consejeros. Si las listas tienen el mismo número de consejeros, será elegido el candidato de la lista con un número mayor de concejales de la comarca. Si con este criterio vuelve a producirse empate, se considerará elegido el candidato de la lista que mayor número de votos hubiera obtenido en las últimas elecciones municipales dentro de la comarca y, de persistir el empate, se decidirá mediante sorteo.» (art. 48.2 TRLC)

proclamados o no proclamados, los representantes de las candidaturas concurrentes y los partidos políticos, asociaciones, federaciones y coaliciones que hubiesen presentado candidaturas. A la JEA corresponderá la remisión del expediente electoral junto con un informe sobre el acuerdo impugnado a la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Aragón, que es el tribunal competente para su resolución (art. 112. 2 y 3 LOREG).

*g) Duración del mandato y consejo comarcal en funciones*

La duración del mandato de los miembros del Consejo comarcal coincidirá con el de las corporaciones municipales a las que representen. Una vez finalizado su mandato, continuarán aquellos en funciones hasta la toma de posesión de los nuevos consejeros comarcales. Los miembros en funciones del consejo comarcal únicamente podrán llevar a cabo los actos que la administración ordinaria precise, quedando, en todo caso prohibida la adopción de acuerdos para los que se requiera mayoría cualificada (art. 50.1 TRLC).

En todo caso, la pérdida de la condición de concejal determinará también la pérdida de la condición de miembro del consejo comarcal (art. 50.2 TRLC).

## **2. El Sistema electoral de la Comarca Central**

El sistema electoral de las comarcas aragonesas se completa con la exposición del sistema específico que para la Comarca Central establecen los artículos 11 y siguientes de la Ley 8/2019, de 29 de marzo, por la que se procede a su creación. Dicha ley crea la Comarca Central como entidad local territorial y regula sus aspectos peculiares (denominación, capitalidad, competencias, organización, régimen de funcionamiento, personal y hacienda comarcal), recogiendo la posición excepcional del municipio de Zaragoza en atención a la Ley 10/2017, de 30 de noviembre, de régimen especial del municipio de Zaragoza como capital de Aragón.

Las normas relativas a su organización establecen un régimen especial de funcionamiento a través de cinco ejes en los que se integran los diversos municipios exceptuando a Zaragoza; cada eje cuenta, a su vez, con una comisión, existiendo una junta de coordinación compuesta por los cinco presidentes de las comisiones de eje.

El sistema de elección de los consejeros del consejo comarcal que está integrado por 39 miembros (art. 11.2 Ley 8/2019) se corresponde con el modelo de gestión por ejes, de manera que cada ayuntamiento contará con un consejero, que lo será por derecho propio su alcalde-presidente o «persona en quien delegue» dice la ley (art. 12.1), debiendo entenderse, en todo caso, que la persona en quien recaiga la delegación deberá tener la condición de concejal. Teniendo en cuenta que son 20 los municipios integrados en cada uno de los cinco ejes, a los que debe sumarse

municipio de Zaragoza que, en atención a su régimen especial, no está integrado en ningún eje, resultará asignados en esta primera fase una total de 21 consejeros.

Los dieciocho consejeros restantes se repartirán entre los cinco ejes de la siguiente forma:

a) Se calculará el número de consejeros que corresponden a cada eje sobre la base de la población total de los municipios que lo integran, según el último padrón oficial aprobado, siguiendo la Ley d'Hondt.

b) La distribución de consejeros por municipios de un mismo eje se realizará igualmente, sobre la base de su población, según el último padrón oficial aprobado, conforme a la Ley d'Hondt.

La participación y representación de Zaragoza, en la Comarca Central, es meramente testimonial con un único consejero al no estar integrada en ningún eje.

Una vez realizada dicha asignación de consejeros por municipios por la JEA serán los plenos de los distintos ayuntamientos, los que procederán a elegir, de entre sus concejales, a los consejeros que constituirán el consejo comarcal, así como a su correspondiente suplente.

En caso de muerte, incapacidad o incompatibilidad de un consejero comarcal de los así designados o de renuncia a dicha condición o a la de concejal, la vacante será ocupada por su suplente y si por cualquier circunstancia no fuese posible ocupar alguna vacante, será nuevamente el pleno del ayuntamiento el que elegirá, de entre sus concejales, un nuevo consejero comarcal titular y su suplente.

La primera elección de los consejeros comarcales, tal y como precisa el apartado primero de la disposición final tercera de la Ley 8/2019, tendrá lugar tras las elecciones municipales que se celebren con posterioridad a la entrada en vigor de la ley, esto es, las de 28 de mayo de 2023.

El consejo comarcal se constituirá en sesión pública en la capital de la comarca, que corresponde al municipio de Utebo, dentro de los diez días hábiles siguientes a la elección de los consejeros. A tal fin, se constituirá una mesa de edad, integrada por los consejeros de mayor y menor edad presentes en el acto, actuando como secretario el que lo sea del ayuntamiento de la capitalidad (DF 3ª.2).

El presidente de la Comarca Central, al igual que los de las restantes comarcas, será elegido de entre los miembros del consejo comarcal en su sesión constitutiva, por mayoría absoluta en primera votación, bastando con la obtención de mayoría simple en segunda votación. En caso de empate, se procederá a una tercera votación, y si en la misma se produce nuevamente empate, se decidirá mediante sorteo (art. 14.1). Se prescinde, de este modo, de los criterios sucesivos -pertenencia a la lista con mayor número de consejeros, pertenencia a la lista con mayor número de concejales o pertenencia a la lista con mayor número de votos-, que para dirimir el

empate a partir de la tercera votación se establecen para la elección de los restantes presidentes comarcales en el art. 48.2 TRLC.

El presidente comarcal podrá ser destituido del cargo mediante moción de censura, de forma análoga a lo previsto en la LOREG para los municipios, pudiendo ser candidatos al cargo de presidente todos los consejeros. Así mismo, podrá plantear al consejo comarcal la cuestión de confianza en los términos previstos en la LOREG (art. 14.2).

Con la próxima constitución de la Comarca central se culminará el proceso de comarcalización iniciado hace dos décadas. Un proceso en el que la comarca ha sabido consolidarse como nueva entidad local prestadora de servicios esenciales para los ciudadanos que viven en los cada vez más numerosos municipios de escasa población, contribuyendo, de este modo, a una mejor vertebración del territorio aragonés.



## LA IMPUGNACIÓN DEL CENSO ELECTORAL EN PERÍODO ELECTORAL [EL CENSO ELECTORAL Y SUS IRREGULARIDADES]

D. LUIS CARLOS MARTÍN OSANTE  
Magistrado-Juez,  
Profesor Titular de Universidad en Excedencia

**SUMARIO:** I. INTRODUCCIÓN. II. IDEAS GENERALES SOBRE LA RECTIFICACIÓN/IMPUGNACIÓN DEL PADRÓN MUNICIPAL Y DEL CENSO ELECTORAL. III. LA RECLAMACIÓN RESPECTO DE LOS «DATOS CENSALES» PERSONALES (POR EL PROPIO ELECTOR) [ART. 39.3 LOREG]. IV. LA IMPUGNACIÓN DEL CENSO ELECTORAL POR ENTIDADES POLÍTICAS (REPRESENTANTES DE LAS CANDIDATURAS) [ART. 39.4 LOREG]. V. ASPECTOS PROCESALES VI. CONSIDERACIONES FINALES. VII. BIBLIOGRAFÍA. VIII. ANEXO

### I. INTRODUCCIÓN.

Han pasado ya 15 años desde mi anterior intervención en el Foro de Derecho Aragonés. Ojalá que dentro de 15 años pueda seguir participando en esta estupenda iniciativa de las instituciones jurídicas de Aragón.

Debo comenzar esta disertación sobre la impugnación del Censo Electoral destacando la importancia que tiene una adecuada gestión del mismo para un correcto desarrollo de las elecciones.

La idea de partida en este ámbito es que los ciudadanos voten en el municipio de su residencia habitual. Esta idea se convierte en leitmotiv de la regulación y de las decisiones, tanto administrativas como judiciales en esta materia.

No obstante, puede darse, de hecho, la situación de que haya personas que voten en un lugar en el que no residan de forma habitual. Para las elecciones

autonómicas, dentro de la misma provincia, da lo mismo estar empadronado, p.e., en Puertomingalvo que en Alcañiz, ya que el voto, en ambos casos, va a la circunscripción de Teruel. Pero esto no es así para las elecciones municipales, ya que en una localidad con escaso número de electores, la posibilidad de influir en el resultado electoral es patente: p.e. 15 ó 20 nuevos electores fraudulentos censados en 2023 para un censo de 60 electores pueden decantar el resultado electoral y decidir finalmente la elección del nuevo Alcalde.

Para comprender mejor la relevancia que tiene esta cuestión para Aragón, bastará con señalar que para una población incluso un poco superior, en Murcia hay 45 municipios, en tanto que en Aragón hay 731 municipios. Por ello, no se trata propiamente de analizar una particularidad del Derecho de Aragón, dado que la normativa de aplicación para el Censo Electoral es la misma para todo el territorio nacional. Se trata más bien de la relevancia práctica que puede tener esta materia en las elecciones municipales de los pequeños municipios de Aragón.

Todo ello nos lleva a hablar del Padrón Municipal, que es la fuente de la que se nutre el Censo Electoral. Por lo que se refiere a la naturaleza jurídica del Padrón Municipal y del Censo Electoral cabe decir que se trata de registros administrativos de personas.

Sobre esta materia se debe prestar especial atención a la modificación en 2011 [por Ley Orgánica 2/2011, de 28 de enero] de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General [en adelante LOREG] en que se introdujo una nueva posibilidad de impugnación del Censo Electoral (también en período electoral).

## **II. IDEAS GENERALES SOBRE LA RECTIFICACIÓN/IMPUGNACIÓN DEL PADRÓN MUNICIPAL Y DEL CENSO ELECTORAL**

Con carácter general y con la finalidad de clarificar las circunstancias de las diferentes impugnaciones del Censo Electoral, conviene señalar las siguientes clasificaciones de reclamaciones o impugnaciones:

### **I.- Según el período de tiempo en relación con las elecciones:**

- a.- En período no electoral
- b.- En período electoral

### **II.- Según el sujeto y ámbito de reclamación:**

- a.- Reclamación por el propio elector de sus datos personales
- b.- Impugnación por partidos políticos (o representantes de candidaturas)

### III.- Según el registro impugnado:

a.- Impugnación del Padrón Municipal

b.- Impugnación del Censo Electoral

Aunque el tema que nos ocupa es el de la rectificación o impugnación del Censo Electoral, dado que el Padrón Municipal es la «base» del Censo Electoral, hay que referirse al padrón a la hora de analizar la impugnación del censo. Como he indicado, los datos del padrón «alimentan» el Censo Electoral<sup>1</sup>, lo que en la actualidad se efectúa en tiempo real<sup>2</sup>. SÁNCHEZ MUÑOZ señala que «*el censo electoral es un trasunto del padrón municipal de habitantes*»<sup>3</sup>. Por su parte, el Consejo de Estado<sup>4</sup> aclara que la inscripción en el Censo Electoral no es constitutiva, sino declarativa de tal derecho (con cita de la Sentencia del Tribunal Constitucional 154/1998, de 21 de julio).

El Padrón Municipal se gestiona y es competencia de los Ayuntamientos. Por su parte, el Censo Electoral se gestiona y es competencia de la Oficina del Censo Electoral<sup>5</sup>.

En materia de residencia, el punto de partida es la disposición del art. 19 CE según el cual «los españoles tienen derecho a elegir libremente residencia».

---

1. En puridad, también son registros de origen del censo: registros de matrícula consular, registros del DNI y central de extranjeros y Registro civil.

2. Vid. CHUECA RODRÍGUEZ, Ricardo, «*Las elecciones locales de 2019 en Aragón: más vaivenes que cambios, de nuevo por el momento*», Anuario Aragonés del Gobierno Local, 2019, 11, pág. 244. Como normas en esta materia se deben citar: el Real Decreto 157/1996, de 2 de febrero, por el que se dispone la actualización mensual del censo electoral y se regulan los datos necesarios para la inscripción en el mismo, modificado por el Real Decreto 423/2011, de 25 de marzo. La Orden EHA/642/2011, de 25 de marzo, por la que se dictan normas técnicas para la actualización mensual del Censo Electoral.

El propio CHUECA RODRÍGUEZ («*Cambios, reformas y adaptaciones*», en CHUECA RODRÍGUEZ, Ricardo, GAVARA DE CARA, Juan Carlos, *La reforma de la Ley orgánica del régimen electoral general*, Madrid, 2011, pág. 35) destaca la alta eficiencia del sistema.

3. SÁNCHEZ MUÑOZ, ÓSCAR, «Las garantías de la exactitud del censo en el Derecho electoral español», *Revista de las Cortes Generales*, nº 51, diciembre 2000, pág. 84.

4. Informe del Consejo de Estado sobre las propuestas de modificación del Régimen Electoral General, 24 de febrero de 2009. <https://www.consejo-estado.es/wp-content/uploads/2021/02/REGIMEN-ELECTORAL.pdf>.

5. Por lo que se refiere a la regulación del Padrón Municipal se deben citar las siguientes normas:

- Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local.
- Real Decreto 1690/1986, de 11 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades Locales.
- Decreto 346/2002, de 19 de noviembre, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el Reglamento de Territorio y Población de las Entidades Locales de Aragón [en nuestra materia es muy escueto y en realidad hay que aplicar el Reglamento estatal].
- Resolución de 17 de febrero de 2020, de la Presidencia del Instituto Nacional de Estadística y de la Dirección General de Cooperación Autonómica y Local, por la que se dictan instrucciones técnicas a los Ayuntamientos sobre la gestión del Padrón Municipal [modificada por Resolución de 3 de febrero de 2023].

Debe existir conexión con la residencia (efectiva). Para el Legislador la regla es clara: se debe estar empadronado en el lugar de residencia. Si se reside en varias localidades («rectius» municipios) se debe estar empadronado en el que más tiempo se resida al año. La regla legal parece sencilla a simple vista, pero en la práctica se pueden plantear muchos problemas. De esta manera se produce una vinculación (teórica/legal) entre estos elementos:

Residencia habitual

Padrón

Censo

La pregunta que se puede plantear es si se puede estar legítimamente empadronado donde uno quiera, aunque no se resida habitualmente. Lo cierto es que la legislación vigente no lo permite. Sería una irregularidad y puede motivar la actuación del Ayuntamiento, de la Oficina del Censo Electoral o de los representantes de las candidaturas electorales, como veremos.

La realidad es que la despoblación origina situaciones que también provocan alteraciones en el correcto funcionamiento del Censo Electoral y de los resultados electorales, debido, sobre todo al escaso número de electores en determinados municipios. En relación con esta situación se me ocurre mencionar algunos servicios o actos a mantener en los pueblos (por debajo saltan las alarmas):

-El colegio

-El bar del pueblo

-La misa dominical

-El equipo de fútbol

A tal efecto, conviene precisar que es diferente el empadronamiento (sin residencia):

A) Con la intención de alterar el resultado electoral

B) Sin ninguna finalidad electoral

No todos los empadronamientos ficticios constituyen un fraude electoral (aunque en teoría no debería estar empadronado/censado quien no resida efectivamente).

Antes de aludir a la impugnación o rectificación del Censo Electoral, conviene señalar que respecto del Padrón Municipal, que funciona como una especie de «antesala» del censo, las actuaciones o rectificaciones pueden ser variadas.

*A.- Denegación del empadronamiento por el Ayuntamiento [actuación a priori]:*

En el momento en que el ciudadano solicita la inscripción en el Padrón Municipal, se realiza una actuación por parte de la administración municipal de

comprobación de los requisitos o circunstancias de la residencia habitual, elemento de base para el empadronamiento.

Resulta especialmente relevante el contenido de la Resolución de 17 de febrero de 2020, de la Presidencia del Instituto Nacional de Estadística y de la Dirección General de Cooperación Autonómica y Local, por la que se dictan instrucciones técnicas a los Ayuntamientos sobre la gestión del Padrón Municipal. En esta disposición se contienen requerimientos para el empadronamiento así como una regulación muy detallada sobre esta fase de la actuación municipal. Contempla todo tipo de situaciones, incluso el empadronamiento en chabolas, el empadronamiento de personas sin techo, etc.<sup>6</sup> Permite a los Ayuntamientos exigir requisitos de tipo documental u otros con carácter previo al empadronamiento.

*B.- La baja de oficio de un empadronado por el Ayuntamiento [actuación a posteriori]:*

El art. 72 del Reglamento de Población de 1986 regula un procedimiento para el caso de que el ciudadano no resida efectivamente. En este caso el Ayuntamiento actúa de oficio.

*C.- La impugnación del empadronamiento por un tercero.*

En ocasiones, se ha instado la impugnación del Padrón Municipal por terceros. En caso de falta de residencia, se insta ante el Ayuntamiento que tramite el procedimiento del art. 72 ya citado. Ante la denegación o la falta de actuación municipal, se suscita la posibilidad de formular el correspondiente recurso contencioso-administrativo.

La cuestión que se ha planteado en ocasiones es la legitimación activa del tercero para instar la baja de un vecino. Se trata de otro caso más de la problemática común de la legitimación activa en el seno de la Jurisdicción Contencioso-administrativa. Como se sabe, recientemente se ha planteado un llamativo caso sobre la existencia o no de legitimación activa en el recurso contencioso-administrativo ante el Tribunal Supremo frente a los indultos del «proces»<sup>7</sup>.

---

6. En realidad, el contenido de la resolución procede de la Resolución de 9 de abril de 1997, de la Subsecretaría, por la que se dispone la publicación de la Resolución de 1 de abril, de la Presidencia del Instituto Nacional de Estadística y del Director general de Cooperación Territorial, por la que se dictan instrucciones técnicas a los Ayuntamientos sobre la gestión y revisión del Padrón Municipal [BOE 11 abril].

7. Hay varios autos del Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección 5ª, que estiman el correspondiente recurso de reposición frente a autos de inadmisibilidad por falta de legitimación activa del correspondiente recurso contencioso-administrativo, de los que se puede citar el siguiente: ATS, Contencioso sección 5 del 08 de junio de 2022 (ROJ: ATS 9072/2022 - ECLI:ES:TS:2022:9072A) Recurso: 199/2021, Ponente: INÉS MARÍA HUERTA GARICANO, que señala lo siguiente: «Los complejos perfiles de la legitimación activa -recordemos que no es un concepto unívoco, sino

Se ha admitido la legitimación activa para la impugnación del Padrón Municipal con diversos fundamentos: p.e. de los vecinos que tienen derecho a participar en los aprovechamientos comunales (art. 56 LBRL)<sup>8</sup>.

Tras la decisión municipal en cualquiera de estos tres casos (A, B o C) cabe recurso contencioso-administrativo. Según el caso, por el vecino que es dado de baja en el Padrón Municipal (si la decisión municipal es de baja del Padrón Municipal) o por el tercero si la decisión municipal es de denegación de la baja).

Estas decisiones municipales se trasladarán al censo, efectuándose, en su caso, las oportunas rectificaciones.

La Jurisprudencia señala la conexión o vinculación del empadronamiento con el derecho fundamental de libre elección de residencia (art. 19.1 CE) que conduce a entender que el alta en el Padrón únicamente podrá ser desestimada por el Ayuntamiento cuando existan pruebas suficientes que demuestren que el interesado no reside habitualmente en el término municipal, ni tiene intención de hacerlo<sup>9</sup>.

En cualquier caso, no se debe confundir la libre elección de residencia, con la libertad de estar empadronado donde se quiera. Se debe estar empadronado (es una obligación) en el lugar de residencia habitual. Surge a renglón seguido la problemática del empadronamiento ficticio. En la práctica, resulta difícil dar soluciones a los casos que se presentan, como la situación de quien está empadronado en el pueblo al que sólo acude algunos fines de semana (en invierno pocos) y en la temporada de vacaciones de verano. También se suscitan cuestiones de orden probatorio, como la posibilidad de los Ayuntamientos de dirigirse a las Compañías suministradoras (de electricidad, gas o agua) para solicitar los consumos y así averiguar a ciencia cierta si existe o no residencia en el municipio.

Las dificultades de prueba en esta materia son palmarias. Se produce una suerte de tensión entre dos polos/principios:

-Por una parte, la protección de datos de carácter personal.

-Por otra parte, la transparencia en la actuación de las Administraciones Públicas.

---

*que depende de las concretas circunstancias que concurran en cada supuesto- en este tipo de delitos, unido a la reiterada discrepancia en el seno de la Sección, evidencia que no existe la claridad y firmeza exigible a una decisión de tal calado en este trámite (y ello con independencia de la que, al final y en trámite de sentencia, pueda adoptarse).»*

8. Sentencia Tribunal Superior de Justicia de Aragón, Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección 1ª, de 24 de julio de 2009, recurso de apelación 203/2009, JESÚS MARÍA ARIAS JUANA [no publicada en el CENDOJ].

9. Para el alta en el Padrón Municipal por un traslado desde otro municipio, no es preciso demostrar la residencia en el municipio, ya que, por definición, se trata de un cambio de residencia, y hasta ese momento no existía la residencia habitual en dicho municipio.

La relación entre empadronamiento y residencia en la regulación legal es ciertamente estricta, aunque la Jurisprudencia se ha mostrado flexible a la hora de concretar los requisitos al efecto. No es necesario que exista una residencia pasada para acceder al empadronamiento. También se permite el empadronamiento con una residencia intermitente.

En ocasiones se suscitan situaciones que pueden desembocar en una «probatio diabolica», para fijar dónde se reside más tiempo al año. Los Jueces tenemos la ilusión de la prueba plena, que permita descubrir la verdad en los asuntos que conocemos; lo que en la actualidad, con los medios tecnológicos, puede dejar de ser una quimera, como sucede con la geolocalización con el móvil, que puede situar a los ciudadanos de forma permanente en el espacio.

En la Jurisprudencia podemos encontrar algunas pautas o ideas para la resolución de los diferentes casos. Así, la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-León [Sala de Burgos] 12 de mayo de 2003<sup>10</sup> destaca la relevancia de la «voluntad de residir», es decir, del elemento volitivo. En caso de cambio de residencia, existe una residencia inicial, de tal forma que basta la solicitud de alta en el Padrón Municipal más el ánimo de residir, y que no se puede exigir residencia pasada o prueba de la residencia. También señala que no toda ausencia excluye el concepto de residencia. Indica que se ha llegado a hablar de «vinculación espiritual» con el pueblo y que, en cualquier caso, no es correcto que se inscriban las personas que residen la mayor parte del año en una localidad distinta.

Por su parte, el Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha en sentencia de 15 de abril de 2013<sup>11</sup> señala que puede ser correcto el empadronamiento aunque el «domicilio fiscal o el del DNI o incluso el lugar de trabajo de los recurrentes sea distinto».

De esta forma, se puede comprobar que el problema de la residencia habitual, que es la base del empadronamiento y de la propia inscripción en el Censo Electoral, es una cuestión de hecho y en esta línea, se plantea la cuestión de la prueba de los hechos<sup>12</sup>.

---

10. Roj: STSJ CL 2389/2003 - ECLI:ES:TSJCL:2003:2389, Tribunal Superior de Justicia. Sala de lo Contencioso, Sede: Burgos, Sección: 1, N° de Recurso: 8/2002, N° de Resolución: 139/2003, Fecha de Resolución: 12/05/2003, Ponente: EUSEBIO REVILLA REVILLA.

11. Roj: STSJ CLM 958/2013 - ECLI:ES:TSJCLM:2013:958, Órgano: Tribunal Superior de Justicia. Sala de lo Contencioso, Sede: Albacete, Sección: 2, N° de Recurso: 57/2012, N° de Resolución: 132/2013, 15/04/2013, Ponente: RICARDO ESTEVEZ GOYTRE.

12. Esta cuestión ya surgió con motivo del análisis de la vecindad civil en la 1ª sesión del Foro de Derecho Aragonés de 2022, del pasado martes día 8 de noviembre de 2022 en el salón de actos del Real e Ilustre Colegio de Abogados de Zaragoza.

### III. LA RECLAMACIÓN RESPECTO DE LOS «DATOS CENSALES» PERSONALES (POR EL PROPIO ELECTOR) [ART. 39.3 LOREG]

Una vez iniciado el período electoral con la convocatoria de las elecciones, se abre el período de consulta de las «listas electorales»/«datos censales propios» y también se abre la posibilidad de reclamar ante la Delegación Provincial de la Oficina del Censo Electoral, conforme indica el art. 39.3 LOREG.

El acceso a los datos del Censo Electoral se realiza en la actualidad de forma telemática, en la siguiente dirección de la Oficina del Censo Electoral, en el seno del Instituto Nacional de Estadística: <https://www.ine.es/dyngs/CEL/index.htm?cid=77>

Las reclamaciones que se formulan de ordinario se pueden agrupar en estos dos ámbitos:

A.- Meras rectificaciones de datos, como puede ser un error en un apellido, un error en los datos del domicilio, etc. En este tipo de casos no hay demasiadas limitaciones para la rectificación de datos. No se puede dejar de lado que en estos casos no se afecta a las posibilidades de votación o a los futuros resultados electorales.

B.- Cambio de municipio. Si el cambio de residencia es posterior a la fecha del cierre del Censo Electoral [*«El Censo Electoral vigente será el cerrado el día primero del segundo mes anterior a la convocatoria»* (1 de febrero de 2023 para las elecciones del 28 de mayo de 2023) (art. 39.1 LOREG)], no cabe la rectificación del censo. El propio Tribunal Constitucional (STC 76/2021, 15 de abril) señala que no caben ulteriores incorporaciones con posterioridad a esa fecha<sup>13</sup>.

En este punto resulta de interés la Resolución de la Oficina del Censo Electoral de 27 de octubre de 2014 sobre reclamaciones a datos de inscripción en el Censo Electoral (BOE 6 de noviembre).

La idea central es que un cambio de residencia después de la fecha del cierre electoral no se incorpora al censo y se debe votar en el lugar del anterior empadronamiento/censo. Se pone de relieve la delicada función que cumple el Censo Electoral y las prevenciones frente a las alteraciones del mismo. CHUECA RODRÍGUEZ<sup>14</sup> se refiere a la «delicadísima competencia de elaboración del Censo».

---

13. En el caso analizado por esta sentencia («caso Toni Cantó») y sobre todo en sus votos particulares, se pone de manifiesto la diferencia que puede existir entre el derecho de sufragio activo y el derecho de sufragio pasivo por lo que se refiere al cierre del Censo Electoral. Aunque existe una evidente conexión entre ambos, lo cierto es que en el derecho de sufragio pasivo pueden incidir las normas específicas de cada elección, sobre todo si se trata de elecciones autonómicas, como el caso de la sentencia, de elecciones para la Asamblea de Madrid.

14. CHUECA RODRÍGUEZ, Ricardo, «Las elecciones a Cortes de Aragón (1983-2011)», en la obra colectiva *Derecho público Aragonés*, 5ª ed., Zaragoza, 2014. pág. 158.

Las reclamaciones se resuelven por la (Delegación Provincial de la) Oficina del Censo Electoral y frente a las resoluciones de la misma, cabe formular en el plazo de 5 días recurso contencioso-administrativo ante el correspondiente Juzgado de lo Contencioso-administrativo (art. 40 LOREG)<sup>15</sup>. Siempre se fijan plazos muy breves (5 días [naturales] para la tramitación del procedimiento y para dictar sentencia), como sucede con todas las fases del procedimiento electoral.

#### IV. LA IMPUGNACIÓN DEL CENSO ELECTORAL POR ENTIDADES POLÍTICAS (REPRESENTANTES DE LAS CANDIDATURAS) [ART. 39.4 LOREG]

La idea central en este ámbito es que se introduce un «sistema de alertas» en relación con las altas en el censo del municipio, que permite a las entidades políticas la impugnación de los datos sospechosos.

Con la finalidad de evitar fraudes<sup>16</sup>, en la modificación de la LOREG en 2011 [L.O. 2/2011, de 28 de enero] se introdujo esta nueva posibilidad de impugnación del Censo Electoral en período electoral<sup>17</sup>. Se trata del art. 39.4 LOREG, que señala lo siguiente:

«4. También en el mismo plazo [durante el plazo de ocho días, a partir del sexto día posterior a la convocatoria de elecciones] los representantes de las candidaturas podrán impugnar el censo de las circunscripciones que en los seis meses anteriores hayan registrado un incremento de residentes significativo y no justificado que haya dado lugar a la comunicación a que se refiere el artículo 30.c)»

---

15. Como recuerda DÍAZ REVORIO, Francisco Javier («La reforma del censo electoral en España», *Revista Justicia Electoral*, nº 8, 2011, pág. 138) en la redacción originaria de la LOREG y hasta la reforma por Ley Orgánica 2/2011, la competencia era de los Juzgados de Primera Instancia. Se explicaba porque en el momento de aprobación de la LOREG no existían aún los Juzgados de lo Contencioso-administrativo, creados en 1998. Ciertamente, era poco apropiado residenciar este tipo de impugnaciones ante las Audiencias Territoriales, y con posterioridad Tribunales Superiores de Justicia. El propio CHUECA RODRÍGUEZ («Cambios, reformas...», cit., pág. 35) señala que era un cambio debido, pero que, a cambio de una jurisdicción más especializada, se pierde en proximidad (los Juzgados de lo Contencioso-administrativo tienen su sede, con carácter general, en la capital de la provincia y no en la cabecera del partido judicial).

16. Los casos de fraude han sido más o menos conocidos. Cabe citar en Aragón el caso del Ayuntamiento de Yésero (Huesca) de 1998 en que se produjo un empadronamiento «masivo» de 19 vecinos y con posterioridad se intentó la aprobación de un plan urbanístico para la construcción de 589 casas, que finalmente fue paralizado. Las siguientes sentencias analizan impugnaciones del padrón municipal: STSJ, Contencioso sección 1 del 10 de mayo de 2013 (ROJ: STSJ AR 1041/2013 - ECLI:ES:TSJAR:2013:1041), Sentencia: 519/2013 Recurso: 334/2008, MARÍA ISABEL ZARZUELA BALLESTER; STSJ, Contencioso sección 1 del 11 de marzo de 2014 (ROJ: STSJ AR 303/2014 - ECLI:ES:TSJAR:2014:303), Sentencia: 123/2014 Recurso: 144/2011, JUAN CARLOS ZAPATA HÍJAR.

17. Fuera del período electoral también es factible la impugnación del censo, conforme al art. 38.2 LOREG; sobre esta cuestión vid. MAGDALENO ALEGRÍA, Antonio, «Los empadronamientos fraudulentos o de conveniencia tras la LO 2/2021, de 28 de enero, por la que se modifica la LOREG», *Revista Jurídica de Navarra*, nº 53-54, 2012, pags. 228.

Se refiere al incremento en el período de 6 meses anteriores.

En palabras de CHUECA RODRÍGUEZ<sup>18</sup> «la reforma de la LOREG mediante la LO 2/2011 ha introducido un criterio de rigor y seriedad que ha impedido el deterioro, que comenzaba a ser alarmante, del procedimiento de constitución del Censo Electoral para elecciones locales. Desde entonces, sólo puede votar en elecciones locales quien figure inscrito en el Censo de Españoles Residentes en España».

En relación con estas reclamaciones, la Junta Electoral Central dictó la Instrucción 1/2011, de 24 de marzo, sobre las reclamaciones administrativas relativas a las modificaciones en el Censo Electoral que pueden realizar los representantes de las candidaturas o de las formaciones políticas en aplicación de lo dispuesto en los artículos 38 y 39 de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General [BOE de 28 de marzo].

La base de la actuación es un «sistema de alertas» («control de altas»). Se fijan unos parámetros cuantitativos que reflejan un aumento significativo en el censo del municipio y que dan pie a que se ponga de manifiesto una «situación sospechosa». Es algo así como en el teléfono móvil, que nos alerta de que hemos gastado p.e. 5 GB de datos.

Se limita a municipios hasta 2.000 electores inscritos en el CER (Censo de Españoles Residentes en España). Las tablas tienen en cuenta el número de electores y unas cifras porcentuales de incremento de inscritos. También se tiene en cuenta la tendencia creciente o decreciente de la población. Así, si se trata de una localidad cuya población tiende a decrecer [p.e. debido al cierre de una mina de carbón], un incremento menos significativo ya originará una alerta. Si, por el contrario, se trata de una localidad cuya población tiende a crecer, será necesario un incremento más significativo.

En caso de que se superen las cifras o alertas fijadas, la Oficina del Censo Electoral efectúa una comunicación a la Junta Electoral Central, a la que se da publicidad, de tal forma que se permite la reclamación administrativa a los representantes de las candidaturas y de las formaciones políticas ante la propia Oficina del Censo Electoral. Como se sabe, la Junta Electoral Central como órgano superior a la Administración Electoral, ostenta la potestad de dirección y supervisión de la Oficina del Censo Electoral<sup>19</sup>.

---

18. CHUECA RODRÍGUEZ, Ricardo, «Las elecciones locales de 2019...», cit., pág. 244.

19. Las decisiones de la Administración Electoral son susceptibles de impugnación ante la Jurisdicción Contencioso-administrativa, vid. ÁLVAREZ CONDE, Enrique y TUR AUSINA, Rosario, *Derecho Constitucional*, 5ª ed, Madrid, 2015, pág. 605. Como señala GARCÍA SORIANO, María Vicenta (*Jueces y Magistrados en el Proceso Electoral*, Madrid, 2000, pág. 67 y ss.) es reseñable la participación de Magistrados en la composición de la Administración Electoral.

La publicación se efectúa en Boletín Oficial de la Provincia y en la página web de la Oficina del Censo Electoral<sup>20</sup>. Hay que tener en cuenta que la Oficina del Censo Electoral no resuelve de oficio sobre la existencia o no de inscripciones indebidas, sino que hace de una especie de «notario»; o sea, pone de manifiesto el incremento del Censo Electoral (significativo y no justificado), y «deja la pelota en el tejado» de las candidaturas, que son las que pueden impugnar el censo.

CHUECA RODRÍGUEZ<sup>21</sup>, señala que la perentoriedad de los tiempos (propia del proceso electoral) puede reducir la efectividad de estas medidas.

La reclamación se formula, en primer lugar, ante la Oficina del Censo Electoral, con la posibilidad de:

a.- Estimación; en cuyo caso se rectifica el censo [los afectados pueden ser cambiados de circunscripción: excluidos de un municipio para ser inscritos en otro]

b.- Desestimación

Frente a la resolución de la Oficina del Censo Electoral, al igual que en el caso del apartado anterior, cabe recurso ante el Juzgado de lo Contencioso-administrativo (art. 40 LOREG); que debe resolver en un plazo de 5 días. En las bases de datos jurídicas se encuentran sentencias aisladas de Juzgados de lo Contencioso-administrativo sobre impugnaciones que se efectuaron en provincias con escasa población (Soria, Palencia, Zamora...)<sup>22</sup>. Podría darse también en Aragón con numerosos municipios de menos de 2.000 electores.

El Tribunal Constitucional aclaró en su momento que una vez celebradas las elecciones, no cabe formular la impugnación del resultado electoral con base en las irregularidades en el censo. En dos sentencias de 1999 n° 148/1999 y n° 149/1999 señaló que la LOREG tenía una laguna legal *«al no establecer cauces legales idóneos para que los actores políticos puedan impugnar con eficacia durante el período electoral las posibles irregularidades del censo que pueden ser determinantes de los resultados electorales; lo que posibilita de hecho, en la medida en que no existe remedio adecuado, que eventuales maniobras auténticamente fraudulentas lleguen a alcanzar su torpe designio, al margen*

---

20. En la actualidad, dado que no estamos en período electoral [cuando redacto estas líneas] la consulta en la página web se refiere a la «impugnación del Censo Electoral de Entidades Locales por los representantes de las candidaturas o formaciones políticas fuera de un periodo electoral»: <https://www.ine.es/dyns/CEL/es/index.htm?cid=52>.

21. CHUECA RODRÍGUEZ, «Cambios, reformas...», cit., pág. 34.

22. Se puede citar a título ilustrativo la sentencia del Juzgado de lo Contencioso-administrativo de Soria del 22 de mayo de 2019 ( ROJ: SJCA 938/2019 - ECLI:ES:JCA:2019:938 ), Sentencia: 20/2019, Recurso: 64/2019, EDUARDO CARRION MATAMOROS, en un recurso contencioso-administrativo formulado frente a una resolución de la Oficina del Censo Electoral en que se estimó la impugnación del Censo Electoral presentada por una representante legal de una candidatura electoral y se dispuso retrotraer a su situación anterior de inscripción en el Censo Electoral 15 inscripciones realizadas en el Censo Electoral del municipio de La Póveda de Soria. El recurso contencioso-administrativo fue finalmente estimado y los electores sí pudieron votar en las elecciones municipales de 2019.

de la hipotética reacción penal. Pero tal laguna no puede justificar que se distorsionen los límites legales de los procedimientos impugnatorios.»<sup>23</sup> Precisamente, el Legislador reaccionó entre otras cosas con la modificación por Ley Orgánica 2/2011.

La legitimación activa queda restringida a las formaciones políticas. No obstante, como recuerda SÁNCHEZ MUÑOZ<sup>24</sup> existe la posibilidad abierta a cualquier ciudadano de denunciar por vía penal por delito electoral.

## V. ASPECTOS PROCESALES

Conviene reseñar algunas cuestiones propias de los procesos contencioso-administrativos en materia electoral. Como es natural, este tipo de procesos se plantean en los Juzgados de forma intermitente, en la medida en que se producen las convocatorias de elecciones. No obstante, al margen de los procesos relacionados con las convocatorias de elecciones, se pueden plantear asuntos en relación con actos administrativos de los Ayuntamientos en materia de empadronamientos, ya sea por la denegación de la solicitud de empadronamiento, ya sea por la baja del padrón, una vez que el interesado ya está empadronado.

He elaborado un cuadro resumen de las impugnaciones y de los procedimientos contencioso-administrativos en la LOREG, que adjunto como anexo a esta

---

23. Vid. REVIRIEGO PICÓN, Fernando, «Los empadronamientos de conveniencia: picaresca censal y recurso contencioso electoral (Notas a las SSTC 148 y 149/1999, de 4 de agosto)», *Revista de las Cortes Generales*, nº 47, agosto 1999, págs. 213 y ss. La más reciente STSJ, Contencioso sección 2 del 23 de agosto de 2019 (ROJ: STSJ AR 810/2019 - ECLI:ES:TSJAR:2019:810), Sentencia: 487/2019 Recurso: 588/2019, Ponente: JESÚS MARÍA ARIAS JUANA, reitera la misma doctrina, «al no cuestionarse por los recurrentes que las personas que han ejercido el voto en la localidad -y que relacionan en su demanda-, en las elecciones de que aquí se trata, estuvieran incluidas en las listas censales». La impugnación se refería al municipio de Ariño, y se originó respecto de la proclamación definitiva de electos por acuerdo de la Junta Electoral de Zona de Alcañiz de fecha 3 de junio de 2019. Se aducía por la parte recurrente la existencia de «una amplia relación de personas que participaron en las votaciones en la referida localidad que, dicen, no residen de forma habitual en el pueblo». Se invocaba la infracción «de la normativa reguladora del padrón municipal -específicamente el artículo 54 del Reglamento de Población y Demarcación Territorial, aprobado por Real Decreto 1690/1986, de 11 de julio, y artículos 20.2 y 22.a) de la Ley 7/1999, de 9 de abril, de Administración Local de Aragón, así como las instrucciones técnicas que cita-, dando lugar a un censo electoral inválido para el correcto ejercicio del voto en Ariño, por la inscripción en el padrón y en el censo de personas que no residen habitualmente en la localidad; y, en segundo lugar, frente a lo razonado por la Junta Electoral de Zona en su informe, de existir una anterior reclamación, que no se trata de una reclamación igual en modo alguno, al partir en la presente de la constatación, en el día de la celebración de la votación y en los siguientes, del ejercicio del voto por personas que no residen en la localidad, afirmando que dada la estrecha relación existente entre padrón municipal y censo electoral, todo vicio que afecte a la legalidad y a la validez del primero inevitablemente afecta también al segundo, determinando que el censo así conformado no permita que el ejercicio del voto se pueda realizar de forma correcta y válida.»

24. SÁNCHEZ MUÑOZ, Óscar, «Empadronamientos fraudulentos y censo electoral», en la obra colectiva *Nuevas expectativas democráticas y elecciones*, dirigida por BIGLINO CAMPOS, Paloma, Madrid, 2008, pág. 269.

coaponencia, con la finalidad de ayudar a situarse en el sistema<sup>25</sup>. Tratándose de este tipo de impugnaciones en materia de Censo Electoral, no es de aplicación el procedimiento especial de protección de los derechos fundamentales de los arts. 114 y ss. LJCA<sup>26</sup>.

Como especialidad en relación con la impugnación de las resoluciones de la Oficina del Censo Electoral se debe señalar que estas resoluciones agotan la vía administrativa, de conformidad con lo establecido en el art. 30.f) LOREG. De esta forma, no es preciso efectuar recurso en vía administrativa con carácter previo a la impugnación en vía jurisdiccional. Aunque la Junta Electoral Central ostenta competencias relevantes en esta materia, las actuaciones concretas referidas al Censo Electoral no son resueltas por la misma. Su intervención se efectúa de forma general mediante Instrucciones o Consultas.

Son de aplicación las reglas generales plasmadas en la Ley de la Jurisdicción Contencioso-administrativa para la tramitación de los procesos contencioso-administrativos, entre las que se puede citar, p.e. en materia de postulación la exigencia de intervención de Abogado y/o Procurador en aplicación del art. 23 LJCA<sup>27</sup>.

La legitimación pasiva se confiere a la Delegación Provincial de la Oficina del Censo Electoral<sup>28</sup>, lo que determina la intervención del Abogado del Estado.

Pero tienen aplicación preferente las escasas reglas que se establecen en la LOREG: p.e. los plazos (también los procesales) se computan en días naturales (art. 119 LOREG). Aunque no se especifica de forma expresa, cabe entender que, precisamente por ello, no es de aplicación la denominada «rehabilitación del plazo» del art. 128.1 LJCA. Dada la celeridad de los plazos, y la necesidad de que todos los hitos del proceso electoral se vayan sucediendo de forma inexorable, no cabe entrar en la vía de prórrogas o ampliaciones de plazos<sup>29</sup>.

---

25. Se reserva la denominación de «recurso contencioso-electoral» para «*aquel proceso jurisdiccional en el que se satisfacen las pretensiones admitidas por la Ley en relación con la proclamación de candidatos electos en las elecciones legislativas, locales, autonómicas y de Diputados del Parlamento Europeo y en relación con la elección de Presidentes de las Corporaciones Locales.*»: ENTRENA CUESTA, Ramón, «*El Proceso Contencioso-Electoral*», Cuadernos de Derecho Judicial N.º. 11, 2001 (Ejemplar dedicado a: *Derecho contencioso electoral* / Piedad GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ (dir.), pág. 230.

26. BUENO ARMIJO, Antonio, «*Comentario al art. 114 LJCA*», en la obra colectiva EZQUERRA HUERVA, Antonio y OLIVÁN DEL CACHO, José Javier (dirs.): *Comentarios a la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa*, Valencia, 2021, 2 tomos, tomo 2, págs. 1.933 y ss., pag. 1.959.

27. Vid. GAMERO CASADO, Eduardo y FERNÁNDEZ RAMOS, Severiano, *Manual Básico de Derecho Administrativo*, 13.ª ed., Madrid, 2016, pág. 643.

28. DELGADO-IRIBARREN GARCÍA-CAMPERO, Manuel, «*La tutela administrativa y judicial del derecho de sufragio en España*», Asamblea: Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid, N.º. 29, 2013, pág. 140.

29. ARNALDO ALCUBILLA, Enrique y DELGADO-IRIBARREN GARCÍA-CAMPERO, Manuel, (*Código Electoral*, 3ª ed., Madrid, 1999, pág. 19) destacan la dificultad que en ocasiones se origina para dar una respuesta en Derecho a problemas de este ámbito en plazos tan breves.

Por otra parte, tampoco tiene sentido adoptar medidas cautelares, dada la celeridad del procedimiento, que, según los plazos fijados en la LOREG, tendrá sentencia en escasos días<sup>30</sup>. De esta forma, no encaja en este ámbito la idea de la «pérdida de la finalidad legítima del recurso», que es el presupuesto general para la adopción de las medidas cautelares (art. 130.1 LJCA).

En materia de prueba, la cuestión central será la referida a la residencia. Como he indicado, para el Legislador (Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local: art. 15) la regla es clara: se debe estar empadronado en el lugar de residencia habitual, y, como he indicado, si se reside en varias localidades («rectius» municipios) se debe estar empadronado en el que más tiempo se resida al año. La pauta es la identificación entre la residencia habitual, el Padrón y el Censo.

Pero la experiencia pone de relieve que se pueden plantear muchos problemas prácticos y relevantes dificultades probatorias.

Con carácter general se contempla la posibilidad de recurso de amparo en esta materia<sup>31</sup>. No obstante, hay que tener en cuenta que la función del Tribunal Constitucional en este ámbito se limita a la tutela de los derechos fundamentales.

## VI. CONSIDERACIONES FINALES

Una valoración de la normativa reseñada debe poner de manifiesto que se aprecia la prudencia del Legislador a la hora de introducir rectificaciones en el Censo Electoral. Para corregir su contenido hay que andar «con pies de plomo».

Ciertamente, el Censo Electoral es registro muy delicado, lo que da pie a la idea de que «el censo no se toca», y que impere en esta materia un principio de seguridad jurídica.

Por lo que se refiere al sistema de alertas, debe hacerse notar que los resultados prácticos han sido escasos. Lo cierto es que el tema no es sencillo.

Se deben destacar, no obstante, los obstáculos que existen para alcanzar la deseada concordancia entre el Padrón o el Censo y la realidad, como son la escasez de medios, la regulación poco apropiada, o la cuestión de la protección de datos con la correlativa dificultad de acceso al contenido del censo por los interesados.

Hay que tener en cuenta que con carácter general a los Ayuntamientos les interesa tener cuantos más vecinos mejor, lo que equivale a tener más empadronamientos, y ello es así al margen incluso del tema de las elecciones municipales.

---

30. Plazos que contrastan con la duración media en España de los procesos ante los Juzgados de lo Contencioso-administrativo, que según la información que maneja MARTÍN REBOLLO, Luis (*Leyes administrativas. Manual y normas básicas*, 2ª ed., Madrid, 2016, pág. 605) ronda los 11 meses.

31. Vid. SANTOLAYA MACHETTI, Pablo, *Manual de Procedimiento electoral*, Madrid, 1993, pág. 80.

En cualquier caso, se debe indicar que la existencia de controles y garantías, por sí mismos, y al margen de su mayor o menor utilización, origina un mayor grado de cumplimiento de la norma.

En fin, se debe tener en cuenta que los casos más graves de alteración del censo o de manipulación del mismo se castigan incluso como delitos electorales.

## VII. BIBLIOGRAFÍA

- ÁLVAREZ CONDE, Enrique y TUR AUSINA, Rosario, *Derecho Constitucional*, 5ª ed, Madrid, 2015.
- ARNALDO ALCUBILLA, Enrique y DELGADO-IRIBARREN GARCÍA-CAMPERO, Manuel, *Código Electoral*, 3ª ed., Madrid, 1999.
- BUENO ARMIJO, Antonio, «Comentario al art. 114 LJCA», en la obra colectiva EZQUERRA HUERVA, Antonio y OLIVÁN DEL CACHO, José Javier (dirs.): *Comentarios a la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa*, Valencia, 2021, 2 tomos, tomo 2, págs. 1.933 y ss.
- CHUECA RODRÍGUEZ, Ricardo, «Las elecciones a Cortes de Aragón (1983-2011)», en la obra colectiva *Derecho público Aragonés*, 5ª ed., Zaragoza, 2014.
- CHUECA RODRÍGUEZ, Ricardo, «Las elecciones locales de 2019 en Aragón: más vaivenes que cambios, de nuevo por el momento», *Anuario Aragonés del Gobierno Local*, 2019, 11, págs. 233 y ss.
- CHUECA RODRÍGUEZ, Ricardo y GAVARA DE CARA, Juan Carlos, *La reforma de la Ley orgánica del régimen electoral general*, Madrid, 2011.
- DELGADO-IRIBARREN GARCÍA-CAMPERO, Manuel, «La tutela administrativa y judicial del derecho de sufragio en España», *Asamblea: Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, nº. 29, 2013, págs. 125 y ss.
- DÍAZ REVORIO, Francisco Javier, «La reforma del censo electoral en España», *Revista Justicia Electoral*, nº 8, 2011, págs. 119 y ss.
- ENTRENA CUESTA, Ramón, «El Proceso Contencioso-Electoral», *Cuadernos de Derecho Judicial* Nº. 11, 2001 [Ejemplar dedicado a: *Derecho contencioso electoral* / Piedad GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ (dir.)], págs. 205 y ss.
- GAMERO CASADO, Eduardo y FERNÁNDEZ RAMOS, Severiano, *Manual Básico de Derecho Administrativo*, 13ª ed., Madrid, 2016.
- GARCÍA SORIANO, María Vicenta, *Jueces y Magistrados en el Proceso Electoral*, Madrid, 2000.

MAGDALENO ALEGRÍA, Antonio, «Los empadronamientos fraudulentos o de conveniencia tras la LO 2/20211, de 28 de enero, por la que se modifica la LOREG», *Revista Jurídica de Navarra*, nº 53-54, 2012, págs. 219 y ss.

MARTÍN REBOLLO, Luis, *Leyes administrativas. Manual y normas básicas*, 2ª ed., Madrid, 2016.

REVIRIEGO PICÓN, Fernando, «Los empadronamientos de conveniencia: picaresca censal y recurso contencioso electoral (Notas a las SSTC 148 y 149/1999, de 4 de agosto)», *Revista de las Cortes Generales*, nº 47, agosto 1999, págs. 213 y ss.

SÁNCHEZ MUÑOZ, Óscar, «Las garantías de la exactitud del censo en el Derecho electoral español», *Revista de las Cortes Generales*, nº 51, diciembre 2000, págs. 75 y ss.

SÁNCHEZ MUÑOZ, Óscar, «Empadronamientos fraudulentos y censo electoral», en la obra colectiva *Nuevas expectativas democráticas y elecciones*, dirigida por BIGLINO CAMPOS, Paloma, Madrid, 2008, págs. 247 y ss.

SANTOLAYA MACHETTI, Pablo, *Manual de Procedimiento electoral*, Madrid, 1993.

## VIII. ANEXO

### CUADRO

#### Recursos e impugnaciones judiciales en la LOREG

| ART.    | OBJETO  | ADMINISTRACIÓN              | COMPETENCIA      | PROCEDIMIENTO  | RECURSO  |
|---------|---|-----------------------------|------------------|--|----------|
| 21      | Acuerdos en materia electoral   | Juntas Electorales          | Juzgado C.A./TSJ | El que corresponda (posibles medidas cautelares)               | Comunes  |
| 38      | Censo electoral (fuera del período electoral)                                 | Oficina del Censo Electoral | Juzgado C.-A.    | Procedimiento der. fundamentales (posibles medidas cautelares) | Comunes  |
| 39-40   | Censo electoral (dentro del período electoral [tras convocatoria elecciones]) | Oficina del Censo Electoral | Juzgado C.-A.    | Procedimiento especial (5 días)                                | R.amparo |
| 49      | Proclamación candidatos   | Juntas Electorales          | Juzgado C.-A.    | Procedimiento especial (2 días)                                | R.amparo |
| 109 ss. | Proclamación electos y Presidentes C. Locales                                 | Juntas Electorales          | TSJ              | Procedimiento especial   | R.amparo |

Padrón municipal: puede derivar en la modificación del censo electoral (no están en la LOREG)

| ART. | OBJETO           | ADMINISTRACIÓN | COMPETENCIA   | PROCEDIMIENTO                                    | RECURSO |
|------|------------------|----------------|---------------|--|---------|
|      | Padrón Municipal | Ayuntamientos  | Juzgado C.-A. | El que corresponda (posibles medidas cautelares) | Comunes |

## ÍNDICE DE LOS ENCUENTROS DEL FORO DE DERECHO ARAGONÉS CELEBRADOS HASTA LA ACTUALIDAD

### I. ENCUENTROS

#### La vecindad civil

Ponente: **D. Cecilio Serena Velloso**, *Magistrado del Tribunal Supremo*

Colaboradores: **D. Mauricio Murillo García Atance**, *Juez Decano de 1ª Instancia de Zaragoza* y **D. Honorio Romero Herrero**, *Notario*

#### Capacidad y representación de menores

Ponente: **D. Jesús Delgado Echeverría**, *Catedrático de Derecho Civil*

Colaboradores: **D. José L. Batalla Carilla**, *Registrador de la Propiedad* y **D. Ricardo Giménez Martín**, *Notario*

#### La viudedad y el derecho expectante de viudedad

Ponente: **D. Francisco Sancho Rebullida**, *Catedrático de Derecho Civil y Abogado*

Colaboradores: **D. Ramón Torrente Giménez**, *Abogado* y **D. José Joaquín Oria Liria**, *Registrador de la Propiedad*

#### La fiducia sucesoria

Ponente: **D. Fernando Zubiri de Salinas**, *Presidente de la Audiencia Provincial de Zaragoza*

Colaboradores: **D.ª Mª Pilar Palazón Valentín**, *Registradora de la Propiedad* y **D. Jesús Martínez Cortés**, *Notario*

### II. ENCUENTROS

#### La Junta de Parientes

Ponente: **D. Joaquín Sapena Tomás**, *Notario*

Colaboradores: **D. Javier Lardiés Ruiz**, *Registrador* y **D.ª Gloria Labarta Bertol**, *Abogada*

#### Gestión y Pasivo de la Comunidad Conyugal Aragonesa

Ponente: **D. Joaquín Rams Albesa**, *Catedrático de Derecho Civil*

Colaboradores: **D.ª Rosa Mª Bandrés Sánchez-Cruz**, *Magistrada del T.S.J.A.* y **D. Javier Sancho-Arroyo y López Rioboo**, *Abogado*

### **Sucesión paccionada y pacto al más viviente**

Ponente: **D. Ángel Cristóbal Montes**, *Catedrático de Derecho Civil*

Colaboradores: **D. Alfredo Sánchez-Rubio García**, *Abogado* y **D. José María Navarro Viñuales**, *Notario*

### **La sucesión intestada: aspectos concretos**

Ponente: **D. José Luis Merino y Hernández**, *Notario*

Colaboradores: **D. Vicente García-Rodeja Fernández**, *Magistrado del T.S.J.A.* y **D. Fernando Curiel Lorente**, *Registrador*

## **III. ENCUENTROS**

### **El Testamento Mancomunado**

Ponente: **D. Fernando García Vicente**, *Fiscal Jefe de la Audiencia Provincial de Huesca*

Coponentes: **D. Pedro Albiol Mares**, *Notario* y **D. David Arbués Aísa**, *Abogado*

### **Las legítimas en Aragón**

Ponente: **D. Adolfo Calatayud Sierra**, *Notario*

Coponentes: **D. Luis A. Gil Nogueras**, *Magistrado* y **D. José Ignacio Martínez Lasierra**, *Abogado*

### **El artículo 29 de la Compilación**

Ponente: **D. José Manuel Enciso Sánchez**, *Notario*

Coponentes: **D. Rafael Santacruz Blanco**, *Abogado del Estado* y **D. Joaquín J. Oria Almudí**, *Registrador*

## **IV. ENCUENTROS**

### **La Tutela**

Ponente: **D. Gabriel García Cantero**, *Catedrático de Derecho Civil*

Coponentes: **D.<sup>a</sup> Rocío Palá Laguna**, *Asesora del Justicia de Aragón* y **D. Rafael Martínez Díe**, *Notario*

### **Régimen jurídico de la vivienda familiar en Aragón**

Ponente: **D. Alfredo Sánchez-Rubio García**, *Abogado*

Coponentes: **D. Gonzalo Gutiérrez Celma**, *Magistrado* y **D. Francisco Curiel Lorente**, *Registrador de la Propiedad*

### **Instituciones Forales Aragonesas necesitadas de urgente reforma en materia sucesoria**

Ponente: **D. José María Navarro Viñuales**, *Notario*

Coponentes: **D. Jesús Delgado Echeverría**, *Catedrático de Derecho Civil* y **D. José Luis Batalla Carilla**, *Registrador*

## V. ENCUENTROS

### **El régimen de luces y vistas: relaciones de vecindad y servidumbres**

Ponente: **D. Gonzalo Gutiérrez Celma**, *Magistrado*

Coponentes: **D. Enrique Gonzalvo Bueno**, *Registrador de la Propiedad* y **D. David Arbués Aísa**, *Abogado*

### **La Junta de parientes: supuestos actuales de intervención. Su posible extensión a otros**

Ponente: **D. Ángel Bonet Navarro**, *Catedrático de Derecho Procesal*

Coponentes: **D. Antonio Luis Pastor Oliver**, *Magistrado* y **D. Emilio Latorre Martínez de Baroja**, *Notario*

### **La sustitución legal en Aragón (el artículo 141 de la Compilación)**

Ponente: **D. Adolfo Calatayud Sierra**, *Notario*

Coponentes: **D. Carlos Martínez de Aguirre Aldaz**, *Catedrático de Derecho Civil* y **D. José García Almanzor**, *Registrador de la Propiedad*

## VI. ENCUENTROS

### **La reforma del Derecho Civil aragonés: El Congreso de Jurisconsultos aragoneses de 1880-1881**

Ponentes: **D. Jesús Morales Arrizabalaga**, *Profesor Titular de Historia del Derecho* y **D. Daniel Bellido** y **Diego Madrazo**, *Abogado*

### **La reforma del Derecho Civil aragonés: el marco constitucional**

Ponente: **D.<sup>a</sup> María Elena Zabalo Escudero**, *Catedrático de Derecho Internacional Privado*

### **La reforma del derecho civil aragonés: las experiencias catalana y gallega**

Ponentes: **D. Luis Puig Ferriol**, *Catedrático de Derecho Civil* y *Magistrado del T.S.J.C.* y **D. Pablo Sande García**, *Magistrado del T.S.J.G.*

### **La reforma del Derecho Civil aragonés: criterios de política legislativa**

Ponente: **D. Jesús Delgado Echeverría**, *Catedrático de Derecho Civil*

## VII. ENCUENTROS

### **Repercusión en el ámbito mercantil de la condición jurídica de aragonés**

Ponente: **D. Vicente Santos Martínez**, *Catedrático de Derecho Mercantil*

Coponentes: **D. Pablo Casado Burbano**, *Registrador de la Propiedad* y **D. Eloy Jiménez Pérez**, *Notario*

### **La Casación Foral**

Ponente: **D. Ángel Bonet Navarro**, *Catedrático de Derecho Procesal*

Coponentes: **D. Mauricio Murillo y García Atance**, *Magistrado* y **D. José Luis Pueyo Moy**, *Abogado*

### **El Consorcio Foral**

Ponente: **D.ª Mª del Carmen Sánchez-Friera González**, *Profesora Titular de Derecho Civil*

Coponentes: **D. Pedro Martínez Viamonte**, *Notario* y **D. José Manuel Jarabo Rodés**,  
*Abogado*

## **VIII. ENCUENTROS**

### **Disposición de bienes inmuebles de menores e incapacitados en Aragón**

Ponente: **D.ª Carmen Samanes Ara**, *Profesora Titular de Derecho Procesal*

Coponentes: **D. Carlos Laliena Sipán**, *Abogado* y **D. Jesús Santos Ruiz de Eguilaz**,  
*Registrador de la Propiedad*

### **Aplicación del Código civil como derecho supletorio al régimen económico matrimonial aragonés**

Ponente: **D.ª Mª del Carmen Bayod López**, *Profesora Titular de Derecho Civil*

Coponentes: **D. Fernando Solsona Abad**, *Juez* y **D. Javier Palazón Valentín**, *Notario*

### **El derecho de abolorio**

Ponente: **D. Santiago Serena Puig**, *Magistrado*

Coponentes: **D. Pedro Gómez López**, *Abogado* y **D.ª Aurora López Azcona**, *Profesora de Derecho Civil*

## **IX. ENCUENTROS**

### **La comunidad hereditaria**

Ponente: **D. Honorio Romero Herrero**, *Notario y Decano del I. Colegio Notarial de Zaragoza*

Coponentes: **D. Carlos Carnicer Díez**, *Abogado y Decano del R. e I. Colegio de Abogados de Zaragoza* y **D. Francisco Serrano Gil de Albornoz**, *Abogado del Estado*

### **La sustitución legal**

Ponente: **D. José Antonio Serrano García**, *Profesora Titular de Derecho Civil*

Coponentes: **D. Emilio Molins García-Atance**, *Magistrado* y **D. Antonio Molpeceres Oliete**, *Registrador de la Propiedad*

### **La herencia pendiente de asignación en la fiducia sucesoria**

Ponente: **D. Luis Pastor Eixarch**, *Magistrado*

Coponentes: **D. Tomás García Cano**, *Notario* y **D. Manuel Pardo Tomás**, *Abogado*

## **X. ENCUENTROS**

### **La preterición**

Ponente: **D. Francisco Rodríguez Boix**, *Notario*

Coponentes: **D.ª Elena Bellod Fernández de Palencia**, *Profesora Titular de Derecho Civil* y **D.ª Ana Soria Moneva**, *Abogada*

**La responsabilidad del heredero y legatario**

Ponente: **D. Ángel Dolado Pérez**, *Magistrado* y **D. Rafael Bernabé Panos**, *Notario*

**Conflictos interregionales en materia de derecho sucesorio aragonés**

Ponente: **D.<sup>a</sup> Elena Zabalo Escudero**, *Catedrática de Derecho Internacional Privado*

Coponentes: **D.<sup>a</sup> Carmen Betegón Sanz**, *Registradora de la Propiedad* y **D. Adolfo Calatayud Sierra**, *Notario*

**XI. ENCUENTROS**

**Aceptación y repudiación de la herencia**

Ponente: **D. José Luis Merino Hernández**, *Notario*

Coponentes: **D. José Luis Argudo Périz**, *Profesor Titular de Derecho Civil* y **D. Fermín Hernández Gironella**, *Magistrado*

**La sucesión de empresa familiar en el Derecho Civil aragonés. Aspectos sustantivos**

Ponente: **D. Fernando Curiel Lorente**, *Registrador de la Propiedad*

Coponentes: **D.<sup>a</sup> María Ángeles Parra Lucán**, *Catedrático de Derecho Civil* y **D. Juan Antonio Yuste González de Rueda**, *Notario*

**La sucesión de la empresa familiar en el Derecho Civil aragonés. Aspectos fiscales**

Ponente: **D. Antonio Cayón Galiardo**, *Catedrático de Derecho Financiero y Tributario*

Coponentes: **D. José María Casas Vilá**, *Abogado* y **D. Javier Garanto Villega**, *Abogado*

**XII. ENCUENTROS**

**La sucesión troncal**

Ponente: **D.<sup>a</sup> María Martínez Martínez**, *Profesora de Derecho Civil*

Coponentes: **D. Fernando Giménez Villar**, *Notario* y **D. Abel Martín Martín**, *Registrador de la Propiedad*

**La protección del patrimonio arqueológico**

Ponente: **D. José Luis Moreu Ballonga**, *Catedrático de Derecho Civil*

Coponentes: **D. Rafael Alcázar Crevillén**, *Abogado del Estado* y **D. Fernando Zamora Martínez**, *Abogado*

**Derechos de adquisición preferente de la Comunidad Autónoma de Aragón sobre viviendas protegidas**

Ponente: **D. Rafael Santacruz Blanco**, *Abogado del Estado*

Coponentes: **D. Rosa Aznar Costa**, *Administradora Superior de la D.G.A.* y **D. José Luis Batalla Carilla**, *Registrador de la Propiedad*

**Aspectos jurídicos de las rupturas de las parejas de hecho**

Ponente: **D.<sup>a</sup> Aurora López Azcona**, *Profesora de Derecho Civil*

Coponentes: **D. María José Balda Medarde**, *Decana del I. Colegio de Abogados de Huesca* y **D. Fidel Cadena Serrano**, *Fiscal*

### **XIII. ENCUENTROS**

#### **Embargo y ejecución de bienes de personas casadas en Aragón**

Ponente: **D. Juan Ignacio Medrano Sánchez**, *Magistrado*

Coponentes: **D. Francisco Curiel Lorente**, *Registrador de la Propiedad* y **D. Luis Ignacio Ortega Alcubierre**, *Decano del I. Colegio de Procuradores de Zaragoza*

#### **El régimen económico matrimonial de separación de bienes**

Ponente: **D. Jesús Martínez Cortés**, *Notario*

Coponentes: **D. Miguel Lacruz Mantecón**, *Profesor Titular de Derecho Civil* y **D. José Luis Soro Domingo**, *Abogado*

#### **La responsabilidad por daños causados por especies cinegéticas en Aragón**

Ponente: **D. Luis Biendicho Gracia**, *Letrado de la Diputación General de Aragón*

Coponentes: **D.ª Teresa Alonso Pérez**, *Profesora Titular de Derecho Civil* y **D. Ángel García Bernués**, *Abogado*

#### **El desamparo de menores y el acogimiento. Problemática práctica en Aragón y soluciones jurídicas**

Ponente: **D. Gabriel García Cantero**, *Catedrático de Derecho Civil*

Coponentes: **D. Luis Murillo Jaso**, *Letrado de la Diputación General de Aragón* y **D. Benito Soriano Ibáñez**, *Fiscal*

### **XIV. ENCUENTROS**

#### **La vivienda familiar en las situaciones de ruptura matrimonial**

Ponente: **D. Javier Forcada Miranda**, *Magistrado*

Coponentes: **D. Joaquín Guerrero Peyrona**, *Abogado* y **D.ª Belén Madrazo Meléndez**, *Registradora de la Propiedad*

#### **Régimen de autorización y visado en la transmisión de las viviendas protegidas**

Ponente: **D. Julio César Tejedor Bielsa**, *Profesor Titular de Derecho Administrativo*

Coponentes: **D. Joaquín Oria Almudí**, *Registrador de la Propiedad* y **D. Juan Pardo Defez**, *Notario*

#### **Extinción del derecho expectante de viudedad**

Ponente: **D. Emilio Latorre Martínez de Baroja**, *Notario*

Coponentes: **D.ª Elena Bellod Fernández de Palencia**, *Profesora Titular de Derecho Civil* y **D.ª María del Carmen Lerma Rodrigo**, *Registradora de la Propiedad*

#### **El ruido: La reciente respuesta normativa y jurisprudencial**

Ponente: **D. Lorenzo Martín-Retortillo Baquer**, *Catedrático de Derecho Administrativo*

Coponentes: **D. Juan José Arbués Salazar**, *Abogado* y **D. Jesús Olite Cabanillas**, *Asesor del Justicia de Aragón*

## **XV. ENCUENTROS**

### **La institución recíproca de herederos**

Ponente: **D.<sup>a</sup> María Martínez Martínez**, *Profesora Titular de Derecho Civil*

Coponentes: **D. Enrique Carbonell García**, *Registrador de la Propiedad* y **D. Javier Sancho-Arroyo y López Rioboo**, *Abogado*

### **Las voluntades anticipadas**

Ponente: **D.<sup>a</sup> María Ángeles Parra Lucán**, *Catedrática de Derecho Civil*

Coponentes: **D. Tomás García Cano**, *Notario* y **D. José Javier Oliván del Cacho**, *Magistrado*

### **El sistema legitimario en la ley aragonesa de sucesiones**

Ponente: **D. José Luis Moreu Ballonga**, *Catedrático de Derecho Civil*

Coponentes: **D. Juan José Brun Aragüés**, *Abogado* y **D.<sup>a</sup> Isabel Rufas de Benito**, *Notario*

### **El sistema legitimario en la Ley aragonesa de Sucesiones**

Ponente: **D. José Luis Moreu Ballonga**, *Catedrático de Derecho Civil*

Coponentes: **D. Juan José Brun Aragüés**, *Abogado* y **D.<sup>a</sup> Isabel Rufas de Benito**, *Notario*

### **El empadronamiento**

Ponente: **D. Enrique Cáncer Lalanne**, *Magistrado Emérito del T.S.*

Coponentes: **D. Pascual Aguelo Navarro**, *Abogado* y **D. Ricardo Mongay Alcina**, *Secretario de Administración Local*

## **XVI. ENCUENTROS**

### **La disposición intervivos de los bienes del consorcio conyugal aragonés**

Ponente: **D.<sup>a</sup> Carmen Bayod López**, *Profesora titular de Derecho Civil*

Coponentes: **D.<sup>a</sup> Teresa Cruz Gisbert**, *Notario* y **D.<sup>a</sup> Isabel de Salas Murillo**, *Registradora de la Propiedad*

### **La liquidación del consorcio conyugal aragonés**

Ponente: **D. Adolfo Calatayud Sierra**, *Decano del Colegio de Notarios*

Coponentes: **D. Francisco Javier Forcada Miranda**, *Magistrado* y **D. Javier Sancho-Arroyo López-Rioboo**, *Abogado*

### **Urbanismo y medioambiente**

Ponente: **D. Pedro Fandós Pons**, *Registrador de la Propiedad*

Coponentes: **D. Jesús López Martín**, *Asesor del Justicia de Aragón* y **D. José Manuel Marraco Espinos**, *Abogado*

### **Problemas jurídicos de la transformación de secano a regadío y mejora de los regadíos**

Ponente: **D. Alberto Ballarín Marcial**, *Notario*

Coponentes: **D. José Luis Castellano Prats**, *Administrador Superior de la escala de Ingeniero Agrónomo de la D.G.A. y Licenciado en Derecho* y **D. Álvaro Enrech Val**, *Abogado*

## **XVII. ENCUENTROS**

### **La Junta de Parientes en la nueva regulación de la Ley del Derecho de la Persona: composición y funcionamiento**

Ponente: **D. Fernando Agustín Bonaga**, *Notario*

Coponentes: **D. José Luis Argudo Pérez**, *Profesor Titular de E. U. Derecho Civil* y **D. David Arbués Aísa**, *Abogado y miembro de la Comisión de Derecho Civil*

### **Los menores e incapacitados en situación de desamparo**

Ponente: **D. Luis Carlos Martín Osante**, *Magistrado del Juzgado de Menores*

Coponentes: **D.ª Aurora López Azcona**, *Profesora de Derecho Civil* y **D. Carlos Sancho Casajús**, *Fiscal de Menores*

### **Régimen jurídico de las urbanizaciones privadas**

Ponente: **D. Dimitry Berberoff Ayuda**, *Magistrado de lo Contencioso Administrativo del T.S.J.C. y Letrado del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas*

Coponentes: **D. Francisco Javier Lardiés Ruiz**, *Registrador de la Propiedad* y **D. Ignacio Pemán Gavín**, *Abogado*

### **La disposición de bienes de menores e incapacitados**

Ponente: **D. Luis Alberto Gil Nogueras**, *Magistrado*

Coponentes: **D. Luis Arturo Pérez Collados**, *Notario* y **D. Alberto Manuel Adán García**, *Registrador de la Propiedad*

## **XVIII. ENCUESTRO**

### **Fiscalidad de las Instituciones Aragonesas de Derecho Privado**

Ponente: **D. Rafael Santacruz Blanco**, *Abogado del Estado*

Coponentes: **D. Manuel Guedea Martín**, *Letrado de la D.G.A.* y **D. Javier Hernanz Alcaide**, *Registrador de la Propiedad*

### **Derecho de la Personalidad de los menores en Aragón**

Ponente: **D. Carlos Sancho Casajús**, *Fiscal de Menores*

Coponentes: **D.ª Carmen Gracia de Val**, *Notaria* y **D.ª Carmen Bayod López**, *Profesora Titular de Derecho Civil*

### **Usufructo vidual de dinero, fondos de inversión y participaciones en sociedad**

Ponente: **D. José Luis Merino Hernández**, *Notario*

Coponentes: **D.ª María Biesa Hernández**, *Licenciada en Derecho, Departamento de Riesgos de la CAI* y **D. Pablo Escudero Ranera**, *Abogado*

### **Aplicación del Derecho Civil (aragonés) a los extranjeros**

Ponente: **D. José Ignacio Martínez Lasierra**, *Magistrado de la Sala de lo Civil y Penal del T.S.J.A.*

Coponentes: **D. Javier Pérez Milla**, *Profesor Titular de Derecho Internacional Privado* y **D.ª Montserrat Vicens Burgues**, *Abogada*

## **XIX. ENCUENTROS**

### **Diez años de la Ley de Sucesiones por causa de muerte**

Ponente: **D. José María Navarro Viñuales**, *Notario*

Coponentes: **D. Fernando Zubiri de Salinas**, *Presidente del T.S.J.A.* y **D. Manuel Guedea Martín**, *Letrado de la D.G.A.*

### **Concurso de acreedores y consorcio conyugal**

Ponente: **D.<sup>a</sup> María Ángeles Parra Lucán**, *Catedrática de Derecho Civil*

Coponentes: **D. Fernando Curiel Lorente**, *Registrador del Registro Mercantil* y **D. Juan Francisco Herrero Perezagua**, *Profesor Titular de Derecho Procesal*

### **Transmisión de la vivienda protegida**

Ponente: **D. José Luis Castellano Prats**, *Director de la Agencia de Planeamiento de la D.P.Z.*

Coponentes: **D. Juan Pardo Defez**, *Notario* y **D. Francisco Curiel Lorente**, *Registrador de la Propiedad*

### **Cuestiones prácticas para urbanistas sobre la Ley de Urbanismo de Aragón**

Ponente: **D. Bermejo Vera**, *Catedrático de Derecho Administrativo*

Coponentes: **D. Juan Carlos Zapata Híjar**, *Magistrado de lo Contencioso Administrativo* y **D. José Rubio Pérez**, *Abogado*

## **XX. ENCUENTROS**

### **Enajenación de bienes de entidades locales**

Ponente: **D. José María Gimeno Feliú**, *Catedrático de Derecho Administrativo*

Coponentes: **D. Miguel Temprado Aguado**, *Registrador de la Propiedad* y **D. Jesús Colás Tena**, *Oficial Mayor de la Diputación Provincial de Zaragoza*

### **El derecho de abolorio en la nueva Ley de Derecho Civil Patrimonial**

Ponente: **D.<sup>a</sup> Aurora López Azcona**, *Profesora de Derecho Civil*

Coponentes: **D. Manuel Domínguez Pérez**, *Registrador de la Propiedad* y **D. Javier Mazana Puyol**, *Notario*

### **La Ley 2/2010, de 26 de mayo, de igualdad en las relaciones familiares ante la ruptura de la convivencia de los padres. Regulación de la guarda y custodia compartida. La mediación familiar**

Ponente: **D. Carlos Martínez de Aguirre Aldaz**, *Catedrático de Derecho Civil*

Coponentes: **D. Javier Forcada Miranda**, *Magistrado* y **D.<sup>a</sup> María José Balda Medarde**, *Abogada*

### **Cooperativas de viviendas**

Ponente: **D. Ángel Luis Monge Gil**, *Profesor Titular de Derecho Mercantil*

Coponentes: **D. Luis de Codes Díaz-Quetcuti**, *Notario* y **D.<sup>a</sup> Mercedes Zubiri de Salinas**, *Profesora Titular de Derecho Mercantil.*

## XXI. ENCUENTROS

### **La mediación familiar en Aragón**

Ponente: **D.<sup>a</sup> M<sup>a</sup> Rosa Gutiérrez Sanz**, *Profesora Titular de Derecho Procesal*.

Coponentes: **D.<sup>a</sup> Begoña Castilla Cartiel**, *Abogada* y **D.<sup>a</sup> Carmen Lahoz Pomar**, *Letrada*.  
*Gobierno de Aragón*.

### **El Código del Derecho Foral de Aragón y sus disposiciones transitorias**

Ponentes: **D. Adolfo Calatayud Sierra**, *Notario* y **D. José Antonio Serrano García**,  
*Profesor Titular de Derecho Civil*.

### **Régimen de luces y vistas en Aragón**

Ponente: **D. Juan Ignacio Medrano Sánchez**, *Magistrado*. *Audiencia Provincial de Zaragoza*.

Coponentes: **D. David Arbués Aísa**, *Abogado* y **D.<sup>a</sup> José Luis Argudo Périz**, *Profesor*  
*Titular de Derecho Civil*.

### **Régimen jurídico de las sociedades públicas autonómicas**

Ponente: **D.<sup>a</sup> Reyes Palá Laguna**, *Profesora Titular de Derecho Mercantil*.

Coponentes: **D.<sup>a</sup> Elena Marcén Maza**, *Magistrada de lo Contencioso-Administrativo* y  
**D. Alfonso Peña Ochoa**, *Vicepresidente de la Cámara de Cuentas de Aragón*

## XXII. ENCUENTROS

### **Valoración de bienes inmuebles por y ante la Administración aragonesa**

Ponente: **D. Rafael Santacruz Blanco**, *Abogado del Estado*.

Coponentes: **D. Fernando Villaró Gumpert**, *Abogado* y **D.<sup>a</sup> M<sup>a</sup> Ángeles Ruiz Escrivá de Romani**, *Jefa del Servicio de Valoración Inmobiliaria*. *Gobierno de Aragón*.

### **La reforma de la función pública en Aragón**

Ponente: **D. Juan Carlos Zapata Híjar**, *Magistrado*. *Presidente de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJA*.

Coponentes: **D. José Manuel Aspas Aspas**, *Abogado* y **D. Ignacio Murillo García-Atance**, *Director General de la Función Pública y Calidad de los Servicios*. *Gobierno de Aragón*.

### **Custodia compartida en Aragón**

Ponente: **D. José Antonio Serrano García**, *Profesor Titular de Derecho Civil*.

Coponentes: **D. Emilio Molins García-Atance**, *Magistrado*. *Sala de lo Civil y Penal del TSJA* y **D. Manuel Ferrer Andrés**, *Abogado*.

### **Efectos jurídicos de las parejas estables no casadas en Aragón**

Ponente: **D. Javier Seoane Prado**, *Magistrado*. *Audiencia Provincial de Zaragoza*.

Coponentes: **D. Pedro Martínez Viamonte**, *Notario* y **D.<sup>a</sup> Sol Otto Oliván**, *Abogada*.

## XXIII. ENCUENTROS

### **Protección de los bienes de interés cultural dentro y fuera de Aragón**

Ponente: **D. Fernando García Vicente**, *Justicia de Aragón*.

Coponentes: **D. Hipólito Gómez de las Rocas Pinilla**, *Abogado* y **D. Rafael Santacruz Blanco**, *Abogado del Estado*.

### **Arrendamientos urbanos y Derecho Aragonés**

Ponente: **D. Gabriel García Cantero**, *Catedrático de Derecho Civil, Universidad de Zaragoza*.

Coponentes: **D. Javier José Palazón Valentín**, *Notario* y **D. Diego Vigil de Quiñones Otero**, *Registrador de la Propiedad*.

### **Papel del propietario del suelo en la gestión urbanística**

Ponente: **D. José Fernando Rubio Pérez**, *Abogado*.

Coponentes: **D.ª Pilar Lou Grávalos**, *Directora General de Urbanismo. Gobierno de Aragón* y **D. Ignacio Pemán Gavín**, *Abogado*.

### **Padres e hijos mayores de edad: gastos y convivencia**

Ponente: **D.ª M.ª del Carmen Bayod López**, *Profesora Titular de Derecho Civil (Acr. Catedrática), Universidad de Zaragoza*.

Coponentes: **D. Fernando Baringo Giner**, *Abogado*.

## XXIV. ENCUENTROS

### **Contratos del sector público: Ley 3/2011**

Ponente: **D. José María Gimeno Feliu**, *Catedrático de Derecho Administrativo. Universidad de Zaragoza*.

Coponentes: **D.ª Ana Isabel Beltrán Gómez**, *Jefa del Servicio de Contratación Administrativa y Subvenciones. Gobierno de Aragón* y **D. Luis Murillo Jaso**, *Abogado*.

### **Incidencia del derecho de transmisión en las instituciones sucesorias aragonesas: efectos prácticos.**

Ponente: **D.ª María del Carmen Bayod López**, *Profesora Titular de Derecho Civil (Acr. Catedrática). Universidad de Zaragoza*.

Coponentes: **D. José Manuel Enciso Sánchez**, *Notario* y **D. Daniel Bellido Diego-Madrado**, *Abogado*.

### **Revocación e ineficacia del testamento.**

Ponente: **D.ª María Ángeles Parra Lucán**, *Catedrática de Derecho Civil. Universidad de Zaragoza*

Coponentes: **D. Mariano Jesús Pemán Melero**, *Notario* y **D. Ángel García Bernués**, *Decano del Colegio de Abogados de Huesca*.

### **Limitaciones al derecho de propiedad en suelo rústico: construcciones, parcelaciones y transmisiones.**

Ponente: **D. Manuel Matas Bendito**, *Registrador de la Propiedad*.

Coponentes: **D. Álvaro Enrech Val**, *Abogado* y **D. Miguel Viela Castranado**, *Notario*.

## XXV. ENCUENTROS

### **Homenaje a los hispanistas suecos estudiosos de los Fueros: Gunnar Tilander y Max Gorosch.**

Ponentes: **D. José Antonio Escudero**, *Presidente de la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación* y **D. Antonio Pérez Martín**, *Catedrático de Historia del Derecho. Universidad de Murcia.*

### **25 Años del Foro de Derecho Aragonés: presente y futuro del Derecho Aragonés.**

Ponentes: **D. Jesús Delgado Echeverría**, *Catedrático de Derecho Civil. Universidad de Zaragoza* y **D. Lorenzo Martín-Retortillo Baquer**, *Catedrático de Derecho Administrativo. Universidad Complutense de Madrid.*

**D. Jesús Morales Arrizabalaga**, *Profesor Titular de Historia del Derecho. Universidad de Zaragoza.*

### **Espacios naturales protegidos: ¿oportunidad o limitación de derechos?**

Ponente: **D.ª María Martínez Martínez**, *Profesora Titular de Derecho Civil. Universidad de Zaragoza.*

Coponentes: **D. Joaquín De Guerrero Peyrona**, *Abogado* y **D. Pablo Munilla López**, *Ingeniero de Montes.*

### **Reglamento sucesorio europeo y Derecho interregional.**

Ponente: **D. Francisco de Paula Puig Blanes**, *Magistrado Juez.*

Coponentes: **D. Juan María Díaz Fraile**, *Registrador de la Propiedad. Director del Servicio de Estudios Registrales* y **D. Javier Pérez Milla**, *Profesor Titular de Derecho Internacional. Universidad de Zaragoza.*

### **Seguros de vida, fondos de pensiones e instrumentos de previsión en el régimen económico matrimonial y la sucesión por causa de muerte.**

Ponente: **D. Luis Alberto Marco Arcalá**, *Profesor Titular de Derecho Mercantil. Universidad de Zaragoza.*

Coponentes: **D. Fernando Félix Alonso Andrío**, *Notario* y **D. José Antonio Montón del Hoyo**, *Abogado.*

## XXVI. ENCUENTROS

### **Elogio del periodista cabal.**

Ponente: **D. Lorenzo Martín-Retortillo Baquer**, *Catedrático de Derecho Administrativo.*

### **Régimen Jurídico de las Comunidades y Sociedades Privadas de Montes.**

Ponente: **D. José Luis Argudo Périz**, *Profesor Titular de Derecho Civil. Universidad de Zaragoza.*

Coponentes: **D. David Arbués Aísa**, *Abogado* y **D. Miguel Temprado Aguado**, *Registrador de la Propiedad.*

**El Derecho Foral aragonés ante el Alzheimer.**

Ponente: **D. Armando Barreda Hernández**, *Magistrado-Juez*.

Coponentes: **D. Daniel Bellido Diego-Madrazo**, *Abogado* y **D. Francisco Javier Hernáiz Corrales**, *Notario*.

**La sucesión legal en favor de la Comunidad Autónoma de Aragón.**

Ponente: **D. Miguel Lacruz Mantecón**, *Profesor Titular de Derecho Civil*.

Coponente: **D. Vitelio Manuel Tena Piazuelo**, *Director General de Servicios Jurídicos, Gobierno de Aragón*.

## XXVII. ENCUENTROS

**Cincuenta años de la Compilación: presente y futuro.**

Ponente: **D. Jesús Delgado Echeverría**, *Catedrático de Derecho Civil*.

Coponentes: **D. Fernando Agustín Bonaga**, *Notario* y **D. Fernando Baringo Giner**, *Abogado*.

**Experiencia práctica y balance de la custodia compartida.**

Ponente: **D.<sup>a</sup> María José Moseñe Gracia**, *Magistrada-Juez*.

Coponentes: **D.<sup>a</sup> Cristina Chárlez Arán**, *Abogada* y **D. José Antonio Laguardia Hernando**, *Letrado de la Administración de Justicia*.

**La reforma de la jurisdicción voluntaria y el Derecho civil aragonés.**

Ponente: **D. Ángel Bonet Navarro**, *Catedrático de Derecho Procesal*.

Coponentes: **D. Adolfo Calatayud Sierra**, *Notario* y **D. Joaquín José Oria Almudí**, *Registrador de la Propiedad*.

**Concentración parcelaria: propuestas para una regulación aragonesa.**

Ponente: **D. José Luis Castellano Prats**, *Secretario General Técnico. Departamento de Desarrollo Rural y Sostenibilidad. Gobierno de Aragón*.

Coponente: **D. José Luis Calvo Miranda**, *Abogado*.

## XXVIII. ENCUENTROS

**El nuevo sistema de protección de menores, a la luz de la modificación de la ley 12/2001 de protección de la infancia, retos jurídico-prácticos**

Ponente: **D.<sup>a</sup> Aurora López Azcona**, *Profesora titular Derecho Civil Universidad de Zaragoza*.

Coponente: **D. Andrés Esteban Portero**, *Asesor Área de Menores El Justicia de Aragón*.

Propuestas en materia de protección de menores **D.<sup>a</sup> Aurora López Azcona**, **D. Andrés Esteban Portero**.

**Régimen tributario de la fiducia sucesoria aragonesa**

Coponentes: **D. Francisco Pozuelo Antoni**, *Director General de Tributos del Gobierno de Aragón* y **D. Fernando Villaro Gumpert**, *Abogado*.

**El nuevo marco de la contratación pública: distintas perspectivas.**

Ponente: **D. Dimitry Berberoff Ayuda**, *Magistrado Sala Tercera del Tribunal Supremo.*

**La trasposición de la regulación europea en materia de contratos en la legislación estatal de contratos del sector público, a la luz de la Jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea**

Coponente: **D. Miguel Ángel Bernal Blay**, *Profesor de Derecho Administrativo Universidad de Zaragoza. Director General de Contratación, Patrimonio y Organización del Gobierno de Aragón.*

**El desarrollo por la Comunidad Autónoma de Aragón de la legislación estatal de contratos públicos: contratos menores y otras cuestiones**

Coponente: **D.<sup>a</sup> Isabel Linares Muñagorri**, *Directora de Auditoría de la Cámara de Cuentas de Aragón.*

**El control por la Cámara de Cuentas de la actividad contractual de las Administraciones públicas aragonesas: contratos menores y otras cuestiones**

## XXIX. ENCUENTROS

**Los Pactos Sucesorios: Su vigencia hoy y su tratamiento tributario**

Ponente: **D. Javier José Palazón Valentín**, *Notario del Ilustre Colegio Notarial de Aragón.*  
Coponentes: **D. Javier Oñate Cuadros**, *Notario del Ilustre Colegio Notarial del País Vasco*  
y **D. Francisco Pozuelo Antoni**, *Director General de Tributos del Gobierno de Aragón.*

**Libertad religiosa en la escuela aragonesa y en la apertura de centros de culto**

Ponente: **D. Juan Carlos Zapata Híjar**, *Magistrado. Presidente de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Aragón.*  
Coponentes: **D.<sup>a</sup> María Jesús Cruz Gimeno**, *Asesora de Educación del Justicia de Aragón*  
y **D. Fernando Zamora Martínez**, *Letrado del Real e Ilustre Colegio de Abogados de Zaragoza.*

**La nueva normativa aragonesa en materia de discapacidad a la luz de la convención de Nueva York: visión de conjunto y novedades procesales**

Ponente: **D.<sup>a</sup> Victoria Mayor del Hoyo**, *Profesora Titular de Derecho Civil. Directora del Departamento de Derecho Privado. Universidad de Zaragoza*  
Coponentes: **D. Rafael López-Melús Marzo**, *Letrado de la Administración de Justicia. Juzgado de 1<sup>a</sup> Instancia nº 13 de Zaragoza* y **D.<sup>a</sup> Nuria Souto Abad**, *Letrada del Real e Ilustre Colegio de Abogados de Zaragoza*

## **XXX. ENCUENTROS**

### **Reforma de la discapacidad y su incidencia en el Derecho Aragonés**

Ponentes: **D<sup>a</sup> Aurora López Azcona**, *Profesora Titular de Derecho Civil de la Universidad de Zaragoza*, **D. Adolfo Calatayud Sierra**, *Notario* y **D. Armando Barreda Hernández**, *Magistrado*.

### **Legislación y respuesta judicial ante la pandemia en Aragón**

Ponentes: **D. Javier Albar García**, *Magistrado del Tribunal Superior de Justicia de Aragón*, **D<sup>a</sup> Eva Sáenz Royo**, *Profesora Titular de Derecho Constitucional Universidad de Zaragoza*, **D. Julio Tejedor Bielsa**, *Catedrático de Derecho Administrativo Universidad de Zaragoza*.

### **Sesión conmemorativa de la XXX Edición de los Encuentros**

Ponentes: **D<sup>a</sup> M<sup>a</sup> del Carmen Bayod López**, *Catedrática de Derecho Civil Universidad de Zaragoza*, **D. José Antonio Serrano García**, *Catedrático de Derecho Civil Universidad de Zaragoza*.

