

Sentencia comentada

Actualización del Derecho Civil Navarro y Constitución

(Sentencia del Tribunal Constitucional 157/2021, de
16 de septiembre)¹

EMILIO V. BLANCO MARTÍNEZ
Profesor asociado de Derecho civil
Universidad Carlos III de Madrid

SUMARIO: I. *Introducción.* –II. *Enjuiciamiento constitucional, Compilación y derechos históricos.* –III. *Reiteración de la doctrina constitucional sobre el artículo 149.1.8 CE y los derechos civiles forales o especiales: el criterio de la conexión.* –IV. *La competencia estatal en materia de ordenación de los registros e instrumentos públicos.* –V. *La habitación de los menores: el párrafo final de la Ley 72.* –VI. *La inscripción del pacto anticrético prevista en el párrafo final de la ley 471.* –VII. *Los efectos de la inscripción del pacto de reserva de dominio: el párrafo segundo de la ley 483.* –VIII. *La inscripción del censo: ley 544.* –IX. *La inscripción en el Registro Civil del reconocimiento de la filiación: el párrafo segundo de la letra c) de la ley 54.* –X. *La reserva a favor del Estado de la competencia para dictar «normas para resolver los conflictos de leyes».* –XI. *La determinación de la condición civil – vecindad civil– navarra: ley 11.* –XII. *La determinación de la condición foral de las personas jurídicas: ley 12.* –XIII. *Las bases de las obligaciones contractuales.* –XIV. *Las llamadas circunstancias singulares de la regulación foral impugnada.* –XV. *La cesión de créditos: la interpretación conforme de la ley 511.* –XVI. *La dación en pago necesaria:*

¹ Sentencia del Tribunal Constitucional 157/2021, de 16 de septiembre. ECLI: ES: TC: 2021:157. BOE núm. 251, de 20 de octubre de 2021. Ref. BOE-A-2021-17106. Esta sentencia, que aquí simplemente se reseña, viene a sumarse al ya nutrido cuerpo de jurisprudencia constitucional sobre el artículo 149.1.8 CE y las competencias en materia de Derecho Civil. En concreto, al hilo de la reciente actualización del Derecho civil navarro, se pronuncia sobre la competencia del Estado en materia de ordenación de los registros e instrumentos públicos, normas para resolver conflictos de leyes y bases de las obligaciones contractuales.

párrafos segundo y tercero de la ley 495.–XVII. Los votos particulares: 1. Voto particular del magistrado don Ricardo Enríquez Sancho. 2. Voto particular del magistrado don Antonio Narvárez Rodríguez. 3. Voto particular del magistrado don Andrés Ollero Tassara.

I. INTRODUCCIÓN

La sentencia del Tribunal Constitucional 157/2021, de 16 de septiembre, ha resuelto el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el presidente del Gobierno contra varios preceptos de Ley foral 21/2019, de 4 de abril, de modificación y actualización de la Compilación del Derecho Civil Foral de Navarra o Fuero Nuevo. Ha sido ponente la magistrada doña Encarnación Roca Trías y cuenta con tres votos particulares formulados por los magistrados don Ricardo Enríquez, don Antonio Narvárez y don Andrés Ollero.

El recurso tenía carácter competencial y un alcance muy limitado, si se compara con la amplia regulación del Derecho civil que contiene la Compilación de Navarra, especialmente en materia de obligaciones y contratos. Se centraba, además, en algunos preceptos que habían sido objeto de modificación por la nueva ley.

Fueron impugnadas las leyes 11 (determinación de la condición civil), 12 (condición foral de las personas jurídicas), 54 –párrafo segundo de la letra c) (reconocimiento de la filiación), 72 –último párrafo (habitación de los menores), 471–último párrafo (pactos anticréticos), 483 –párrafo segundo (reserva de dominio), 495 –párrafos segundo y tercero (dación en pago necesaria), 511 (cesión de créditos) y 544 (censo vitalicio).

Los preceptos impugnados se consideraban contrarios a las competencias estatales fijadas en el artículo 149.1.8 de la Constitución, concretamente, las relativas a la ordenación de los registros e instrumentos públicos (ley 72 –último párrafo, ley 471, tercer párrafo, ley 483– segundo párrafo, y ley 54), bases de las obligaciones contractuales (ley 511, ley 495 párrafos segundo y tercero) y normas para resolver conflictos de leyes (leyes 11 y 12). El párrafo segundo de la ley 495 relativa a la dación en pago fue impugnado por infringir las bases de las obligaciones contractuales y por no constituir un desarrollo constitucionalmente admisible del derecho civil foral conforme al artículo 149.1.8 CE y el párrafo tercero de esa misma ley 495 por ser contrario el artículo 149.1.6 CE (competencia estatal en materia de legislación procesal).

La sentencia desestima el grueso del recurso y considera inconstitucionales el inciso «respetando el principio de paridad de ordenamientos» de la ley 11, la ley 12 y el segundo párrafo de la ley 483.

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

El párrafo segundo de la letra c) de la ley 54 que regula los efectos de la inscripción en el Registro Civil de la filiación por reconocimiento, se interpreta en el sentido de que no regula los efectos de la inscripción, ni determina de forma diferente que el reconocimiento sea inscribible en el Registro Civil, cuestiones ambas reservadas a las normas estatales, sino en el sentido de que se trata de una disposición sustantiva a través de la cual se completa el régimen jurídico aplicable a una institución civil, la filiación por reconocimiento, respecto de la cual la Comunidad foral tiene competencia.

La ley 511 referida a la cesión de créditos se considera constitucional porque la regulación amplia, tradicional en el derecho navarro, de este negocio jurídico de cesión haciéndolo aplicable a cualesquiera créditos y no solo los litigiosos, no altera los elementos esenciales de la figura de la cesión de créditos que puede deducirse de la regulación del Código Civil. Entiende la sentencia que «atendidas las circunstancias del caso, en particular el carácter dispositivo de la regulación, la falta de contenido innovador de la regulación cuestionada y su aplicación únicamente a relaciones jurídico privadas no regidas por la legislación mercantil, es posible considerar que, así interpretado, constituye una modulación amparada por las competencias autonómicas en materia de conservación del derecho civil foral, sin que infrinja las bases de las obligaciones contractuales que, en este momento, han de inferirse de la regulación estatal».

Los párrafos segundo y tercero de la ley 495 referida a la dación en pago necesaria se consideran constitucionales en atención tanto al juego de la autonomía de voluntad de las partes en el contrato como el carácter no innovador de la regulación en un ámbito en el que al Estado no ha ejercido de modo expreso la competencia que le atribuye el art. 149.1.8 CE. A lo que añade la sentencia que este precepto únicamente ha de aplicarse a las relaciones entre particulares, sin que pueda serlo en el caso de relaciones jurídico-privadas

de los empresarios o comerciantes en cuanto tales, ni tampoco en relación con los derechos y obligaciones que afectan a la actividad libre del empresario mercantil. Entendida en estos términos resuelve que esta regulación no conlleva el quebrantamiento de ningún principio estructural ínsito en la regulación de las obligaciones contractuales.

La sentencia cuenta tres votos particulares. El primero lo emite el magistrado Ricardo Enríquez. A su juicio, la ley 544, sobre el contenido de la inscripción de los censos vitalicios en el Registro de la Propiedad, y la ley 511, reguladora del retracto de créditos, debieron ser declaradas inconstitucionales. La primera ley, por vulnerar las competencias del Estado sobre ordenación de los registros públicos de carácter civil que el art. 149.1.8 CE reserva en todo caso al Estado; y la segunda ley por vulnerar también la competencia sobre las bases de las obligaciones contractuales, recogida en el art. 149.1.8 CE en relación con el art. 1.535 del Código Civil.

El segundo voto particular lo formula el magistrado Antonio Narváez, defendiendo la íntegra estimación del recurso, por considerar los preceptos impugnados contrarios a la competencia exclusiva del Estado en materia de Derecho Civil (art. 149.1.8 CE) y, en concreto, en lo referente a la «ordenación de los registros e instrumentos públicos» y a las «bases de las obligaciones contractuales». Además, añade que la ley 511 (cesión de créditos) es contraria al artículo 149.1.6 CE (competencia exclusiva del Estado en materia de legislación mercantil) porque a su juicio «resulta también aplicable a los consumidores y usuarios de créditos hipotecarios».

El tercer voto particular lo firma el magistrado Andrés Ollero. Defiende, respecto de los preceptos impugnados por invadir la competencia estatal en materia de registros, que la sentencia debería haber reconocido, sin problema, que el legislador foral navarro había invadido el ámbito de la competencia estatal no solo a los efectos de la inscripción registral, sino también a la indicación de los actos y negocios que pueden o deben acceder al registro. Pero añadiendo que en este caso estaba justificada la *lex repetita* porque contribuye a aclarar la normativa foral. Respecto de la regulación de la cesión de créditos, sostiene que el régimen de cesión del crédito litigioso del Código Civil reviste carácter excepcional y responde a una concreta finalidad: facilitar la conclusión de pleitos (art. 1535 CC). Y que al llevar esta regulación excepcional más lejos de lo implícitamente establecido, las leyes 511 y 495 del Fuero Nuevo han invadido la competencia estatal en materia de

derecho civil, incluso si se atiende a la propia STC 132/2019 -FJ 6- ya que señaló que la autonomía de la voluntad y la obligatoriedad de los contratos forman parte de las bases de las obligaciones contractuales. Concluye señalando que a su juicio la doctrina constitucional está ensanchando desmesuradamente la competencia autonómica para conservar, actualizar y desarrollar las peculiaridades civiles forales y que siendo la regla general que el Derecho civil es estatal, parece obligada una interpretación estricta de las materias que corresponden en todo caso al poder central.

II. ENJUICIAMIENTO CONSTITUCIONAL, COMPILACIÓN Y DERECHOS HISTÓRICOS

La sentencia comienza exponiendo las posiciones de las partes en el proceso y el contenido de la norma impugnada. Recuerda que el derecho civil de Navarra fue compilado en 1973 (Ley 1/1973, de 1 de marzo), y que tras la Constitución y la aprobación de la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de reintegración y mejoramiento del Fuero de Navarra (LORAFNA), se promulgó la Ley Foral 5/1987, de 1 de abril, por la que se modificó el texto de la Compilación para adaptarlo al marco constitucional. La Ley 21/2019 viene a modificar y actualizar la Compilación de Derecho Civil de Navarra o Fuero Nuevo, que según explica su exposición de motivos es un texto completo que contiene disposiciones relativas a todas las materias en las que tradicionalmente se ha dividido el derecho civil o privado: persona, familia, sucesiones, propiedad y contratos.

En sus alegaciones, el Gobierno y el Parlamento de Navarra trajeron a colación la existencia de algunas disposiciones impugnadas en la Compilación de 1973, la disposición adicional primera de la Constitución relativa a los derechos históricos y la similitud de algunos preceptos recurridos con normas vigentes en otras comunidades autónomas.

Estas alegaciones justifican que la sentencia, antes de analizar el fondo del asunto, realice lo que llama unas «precisiones previas» sobre estas cuestiones:

«a) No pueden ser tomados en cuenta los argumentos relativos a que alguna de las disposiciones impugnadas ya se incluía en la Compilación de 1973 y, en consecuencia, no deberían o podrían ser cuestionadas precisamente por esa razón. Debe tenerse en cuenta que dicha compilación, aprobada por la Ley 1/1973, es una norma preconstitucional, por lo que el hecho de que la Ley foral 21/2019 reproduzca algunas de sus previsiones no las convierte, por ese solo hecho, en adecuadas al orden competencial que deriva de la Consti-

tución y la LORAFNA, habida cuenta de que este es el primer momento en que dicha adecuación puede plantearse ante este Tribunal por la vía del recurso de inconstitucionalidad. Podría, eso sí, justificar que las normas de la Ley foral 21/2019 constituyen una modificación o desarrollo de instituciones civiles preexistentes en la Comunidad foral al tiempo de promulgarse la Constitución, a los efectos de apreciar su adecuación a lo dispuesto en el primer inciso del art. 149.1.8 CE en materia de modificación, conservación o desarrollo del derecho civil foral. No obstante, conviene recordar ahora que la controversia competencial que aquí se traba de modo principal no es esa, en la medida en que la práctica totalidad de los motivos de impugnación que se ventilan hacen referencia a cuestiones contempladas en el segundo inciso del citado precepto constitucional, el cual enumera una serie de materias que, en todo caso, quedan excluidas de las competencias autonómicas antes aludidas.

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

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

c) Igual suerte ha de correr la alegación relativa al carácter histórico de la competencia de Navarra en materia de derecho civil, en relación con la inaplicación de lo previsto en el art. 149.1.8 CE, precisamente en razón del carácter histórico que se atribuye a la competencia de la Comunidad foral. Dicho planteamiento no ha

sido admitido por este Tribunal que, en la STC 40/2018, de 26 de abril, sobre los arts. 15 y 16 de la Ley Foral 14/2007, de 4 de abril, del patrimonio de Navarra, relativos al destino de los inmuebles vacantes situados en su territorio y a los saldos abandonados en entidades financieras sitas en esta Comunidad foral y depósitos abandonados en la Caja General de Depósitos, señaló (FJ 5) que: «Este Tribunal ya ha tenido ocasión de afirmar que lo que la Constitución garantiza en los dos apartados de la disposición adicional primera de la Constitución es la propia existencia de un régimen foral, pero no de todos y cada uno de los derechos que históricamente lo hayan integrado. De acuerdo con esta doctrina, aplicable a la Comunidad Foral Navarra (STC 208/2012, de 14 de noviembre, FJ 4), el segundo párrafo de la disposición adicional primera de la Constitución posibilita la actualización general de dicho régimen foral, permitiendo que las comunidades forales puedan mantener competencias que históricamente les hubieran correspondido, pero dichas competencias deberán ser asumidas mediante la norma estatutaria (STC 140/1990, de 20 de septiembre, F3) y Navarra ha realizado esta asunción en la LORAFNA. En consecuencia, la asunción estatutaria de una determinada competencia puede suponer el reconocimiento y la actualización de derechos históricos (STC 140/1990, de 20 de septiembre, FJ 3), pero sin que dichos derechos puedan considerarse, por sí mismos, títulos competenciales autónomos de los que quepa deducir competencias (STC 123/1984, de 18 de diciembre, FJ 3). Por consiguiente, una vez asumidas, “el respectivo Estatuto deviene el elemento decisivo de la actualización de los derechos históricos” (STC 140/1990, FJ 3), de manera que es esta norma, como integrante del bloque de la constitucionalidad (art. 28 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional), la que, junto a las demás previstas en la Constitución, delimita el ámbito competencial de la Comunidad Foral. De acuerdo con la jurisprudencia citada, se debe afirmar que el hecho de que la competencia asumida estatutariamente tenga constatados antecedentes históricos no puede confundirse con el origen de su reconocimiento a la Comunidad Foral, que tiene lugar solo como consecuencia de la asunción estatutaria, mediante la aprobación de la LORAFNA. Así, aunque el artículo 48 LORAFNA disponga que la Comunidad Foral de Navarra tiene competencia exclusiva para conservar, modificar y desarrollar su derecho foral y el artículo 45.6 LORAFNA establezca que será la propia Comunidad Foral la que regulará el patrimonio de Navarra, su administración, defensa y conservación, ello no le otorga, desde la óptica de la legislación civil, aquí discutida, mayor competencia material que la de legislar sobre aquellas instituciones que aparezcan recogidas en su Fuero Nuevo o tengan conexión con ellas».

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

III. REITERACIÓN DE LA DOCTRINA CONSTITUCIONAL SOBRE EL ARTÍCULO 149.1.8 Y LOS DERECHOS CIVILES FORALES O ESPECIALES: EL CRITERIO DE LA CONEXIÓN

La sentencia recuerda lo que llama «rasgos esenciales» de la doctrina constitucional acerca de la delimitación de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas que cuentan con derecho civil foral o especial, reiterando el llamado «criterio de la conexión» como adecuado para justificar el desarrollo de los referidos derechos:

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

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

Ello implica que, respecto de tales derechos civiles, forales o especiales, determinadas comunidades autónomas pueden asumir en sus estatutos de autonomía competencias consistentes en su conservación, modificación y desarrollo. Dicha competencia ha de entenderse ceñida estrictamente a esas funciones que son «la medida y el límite primero de las competencias así atribuibles y ejercitables» por las Comunidades Autónomas en virtud del art. 149.1.8 CE (por todas, STC 133/2017, de 16 de noviembre, FJ 4). El art. 149.1.8 CE solo permite legislar en

materia de derecho civil a aquellas comunidades autónomas que a la entrada en vigor de la Constitución tuvieran un derecho civil propio y solo pueden hacerlo en atención a su conservación, modificación o desarrollo, pero no ampara la creación de un derecho civil nuevo o instituciones jurídicas que nunca estuvieron presentes en su territorio (SSTC 82/2016, de 28 de abril, 110/2016, de 9 de junio, y 192/2016, de 16 de noviembre).

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

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

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

IV. LA COMPETENCIA ESTATAL EN MATERIA DE ORDENACIÓN DE LOS REGISTROS E INSTRUMENTOS PÚBLICOS

A varias de las normas impugnadas se les imputaba vulnerar la competencia exclusiva estatal en materia de ordenación de los registros e instrumentos públicos. Registro de la Propiedad: leyes 72, último párrafo; 471, último párrafo; 483, párrafo segundo y 544); y Registro Civil: párrafo segundo de la letra c) de la ley 54. Por esta razón, la sentencia dedica un fundamento jurídico (FJ 6) a analizar la doctrina constitucional sobre esta materia:

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

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

la organización funcional como administrativa de los registros, realizada tanto por la legislación hipotecaria como por cualesquiera otras normas de naturaleza administrativa».

También en cuanto a la delimitación de las competencias que atribuye al Estado el art.149.1.8 CE en materia de «ordenación de los registros e instrumentos públicos», la STC 132/2019, de 13 de diciembre, FJ 4.e), ha recordado que las SSTC 156/1993, FJ 5, y 4/2014, FJ 3, ya precisaron que «[e]l Estado ostenta “en todo caso” competencia exclusiva para la ordenación de los instrumentos públicos (art. 149.1.8 CE), lo que supone, como es obvio, que ninguna disposición autonómica podrá, sin incurrir en inconstitucionalidad, proceder a dicha ordenación». Pero declaran asimismo «que el intérprete ha de cuidar aquí de salvar la concordancia entre la exclusiva competencia del Estado en este ámbito y la que pueda ostentar determinada comunidad autónoma para legislar sobre institutos jurídicos integrados en su Derecho civil propio, o conexos con el mismo, lo que significa, ante todo, que no será aceptable un entendimiento tan lato de aquella competencia estatal que venga a impedir toda ordenación autonómica sobre actos o negocios jurídicos con el solo argumento de que unos u otros pueden o deben formalizarse mediante instrumento público». Como destaca la STC 156/1993, FJ 5, «tal entendimiento de lo que sea «ordenación» de los «instrumentos públicos» no se compadece con las exigencias de una interpretación integrada y armónica de las competencias estatales y autonómicas sobre la legislación civil». Este criterio puede ser aplicado a la competencia estatal sobre ordenación de los registros, siempre que partamos de la base indiscutible de que esta atribución competencial al Estado «se realiza sin exclusión, restricción o limitación alguna, por lo que ha de entenderse que abarca por completo el régimen de los registros públicos en los que se inscriban actos de naturaleza o con trascendencia jurídica civil. Se trata, en definitiva, de una materia enteramente sustraída por el artículo 149.1.8 CE a la acción normativa de las Comunidades Autónomas, quedando atribuida en plenitud a la legislación del Estado, tanto normas con rango formal de ley como reglamentos». (STC 7/2019, FJ 3).

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

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

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

V. LA HABITACIÓN DE LOS MENORES: EL PÁRRAFO FINAL DE LA LEY 72

Una vez delimitadas la competencia estatal sobre ordenación de los registros públicos que la demanda entiende vulnerada y las competencias autonómicas sobre derecho civil, la sentencia pasa examinar si las normas impugnadas por este motivo se ajustan o no a tales criterios.

Analiza, en primer lugar, el párrafo final de la ley 72 («habitación de los menores»).

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

La sentencia desestima el recurso sobre esta norma con base en los siguientes razonamientos (FJ 6 a):

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

El inciso de la ley 72 cuestionado se ajusta a esos criterios. Trata de establecer mecanismos de protección de los menores frente a posibles actos de disposición sobre el inmueble que constituye la vivienda familiar, protegiendo su uso conforme a lo decidido por el juez, regulación que conecta, a su vez, con el contenido del derecho de habitación previsto en las leyes 423 y 424 del mismo FN. Así, una vez establecida la regla sustantiva de que los actos de disposición del titular no pueden ir en perjuicio del uso atribuido, se limita a regular, en conexión con dicha regla, la posibilidad de que el derecho de uso que deriva de la resolución judicial pueda acceder al registro de la propiedad. Previsión que completa el régimen jurídico aplicable a una institución sobre la que la Comunidad foral ostenta una competencia que no ha sido discutida en el presente proceso. En efecto, disponiendo el legislador foral de competencia para regular el derecho de uso de la vivienda en situaciones de ruptura familiar, cabe entender que también la tiene para fijar, por remisión, el potencial régimen de eficacia de dicha regulación frente a terceros, pudiendo para ello utilizar la técnica de hacer factible acudir al mecanismo de la inscripción registral, siempre que la misma resulte posible por prescribirlo el derecho estatal y sin que la norma territorial aborde la regulación sustantiva de esta última inscripción.

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

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

El acceso al registro de este derecho de uso está contemplado en la legislación estatal, de modo que también se cumple el segundo criterio antes mencionado. El ya citado art. 2 LH, en relación con el art. 7 RH, dispone el acceso al registro de la propiedad de, entre otros, los títulos en que se constituyan, reconozcan, transmitan, modifiquen o extingan derechos de uso, entre ellos los previs-

tos en el derecho civil propio de las comunidades autónomas con competencias para legislar en esta materia, como es el caso de Navarra. Esa misma competencia autonómica es lo que permite descartar que la previsión que examinamos del FN sea una *lex repetita* proscrita por la doctrina constitucional (al respecto, STC 51/2019, de 11 de abril, FJ 6), pues, rectamente entendida, no está regulando una materia ajena a las competencias autonómicas y, como ya se ha señalado, se trata de una previsión que encaja en la sistemática de la legislación que examinamos».

VI. LA INSCRIPCIÓN DEL PACTO ANTICRÉTICO PREVISTA EN EL PÁRRAFO FINAL DE LA LEY 471

La redacción de la citada ley es la siguiente:

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

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

Inscripción. Los pactos anticréticos serán inscribibles, según su objeto, en el Registro de la Propiedad u otros Registros».

La sentencia rechaza que esta norma sea contraria a la competencia estatal en materia de ordenación de los registros e instrumentos públicos señalando lo siguiente (FJ 6 b):

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

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

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

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

No se aprecia tampoco vulneración de la doctrina constitucional sobre la denominada *lex repetita*. Teniendo en cuenta la naturaleza del derecho en cuestión y la competencia foral al respecto, cabe recordar aquí lo afirmado en la STC 132/2019 FJ 7.D) «En el contraste entre la regulación autonómica y la estatal dictadas al amparo de su competencia en materia de Derecho civil debe aplicarse la doctrina constitucional sobre la reproducción de normas estatales por las autonómicas y distinguir dos supuestos distintos de *lex repetita*. El primer supuesto que se produce cuando la norma reproducida y la que reproduce se encuadran en una materia sobre la que ostentan competencias tanto el Estado como la comunidad autónoma, como es nuestro caso. El segundo tiene lugar cuando la reproducción se concreta en normas relativas a materias en las que

la comunidad autónoma carece de competencias. Pues bien, de acuerdo con la doctrina antes expuesta, mientras que en el segundo la falta de habilitación autonómica debe conducirnos a declarar la inconstitucionalidad de la norma que transcribe la norma estatal, en el primero, al margen de reproches de técnica legislativa, la consecuencia no será siempre la inconstitucionalidad, sino que habrá que estar a los efectos que tal reproducción pueda producir en el caso concreto (STC 341/2005, de 21 de diciembre, FJ 3)».

VII. LOS EFECTOS DE LA INSCRIPCIÓN DEL PACTO DEL PACTO DE RESERVA DE DOMINIO: EL PÁRRAFO SEGUNDO DE LA LEY 483.

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

El controvertido segundo párrafo dispone que «Inscrita la venta en el Registro de la Propiedad u otro registro, todo acto de disposición de la cosa por parte del vendedor será sin perjuicio del derecho del comprador».

La sentencia considera que esta norma es inconstitucional (FJ 6 c):

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

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

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

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

VIII. LA INSCRIPCIÓN DEL CENSO: LEY 544

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

La sentencia rechaza que esta norma sea contraria a la Constitución (FJ 6 d):

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

Señalado lo anterior, para el examen de la cuestión discutida, debe partirse de lo que, a efectos de inscripción, dispone la legislación estatal respecto a los derechos reales amparados por el derecho civil propio de las comunidades autónomas, como es ahora el caso de Navarra pues su competencia material para regular el censo vitalicio no ha sido discutida en el presente proceso. Según el ya citado art. 2.2 LH, en los registros de la propiedad se inscribirán, entre otros, «Los títulos en que se constituyan, reconozcan, transmitan, modifiquen o extingan...censos...», previsión que concretan los también mencionados arts. 7 y 8 RH, este último en relación

con los actos y contratos relativos a bienes inmuebles o derechos reales previstos en los derechos civiles forales. En particular, el párrafo segundo del art. 8 RH determina que «Para inscribir dichos actos y contratos se presentarán en el Registro los documentos necesarios, según las disposiciones forales, y, en su caso, los que acrediten haberse empleado los medios que establece la legislación supletoria».

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

En el contexto fijado por la regulación hipotecaria es dónde debe situarse el examen de la previsión impugnada, que permite apreciar que prescribe la información necesaria que ha de presentarse al registro, a fin de hacer posible la inscripción de actos relativos al censo vitalicio que, por su condición de derecho real, viene impuesta por las normas hipotecarias estatales. La efectividad de dicha inscripción exige posibilitar que el registrador lleve a cabo su función calificadora, lo que, a su vez, determina la enumeración de aquellos aspectos a inscribir que se relacionan con los elementos sustantivos y definidores del censo vitalicio como derecho real, para valorar así la procedencia de una inscripción obligada por lo prescrito en la legislación estatal. Requisitos que derivan de la regulación del FN, como es la exigencia del título de constitución y la determinación de algunos de sus elementos esenciales, como el

importe de la pensión pactada y la posible redención o, en su caso, estabilización. Enumeración que, además, no excluye, antes al contrario, la aplicación de la norma estatal («y las demás circunstancias que establezca la legislación hipotecaria») y sin que la foral regule cuestiones ajenas a la enumeración de los mínimos elementos inscribibles que se vinculan directamente con la regulación sustantiva de una figura que no existe en el derecho común, precisamente para, conforme a lo dispuesto en la legislación hipotecaria, hacer posible dicha inscripción.

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

En suma, la previsión cuestionada encaja en el régimen previsto por las normas estatales a las que se ha hecho referencia, pues es la forma que las mismas prevén para que puedan acceder al registro de la propiedad, cuando así lo disponga la legislación estatal, los actos y negocios relativos a derechos reales diferentes a los previstos en el Código Civil y regulados por las comunidades autónomas al amparo de sus competencias en materia de derecho civil propio».

IX. LA INSCRIPCIÓN EN EL REGISTRO CIVIL DEL RECONOCIMIENTO DE LA FILIACIÓN: EL PÁRRAFO SEGUNDO DE LA LETRA C) DE LA LEY 54

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

El abogado del Estado considera que esta previsión infringe la competencia estatal para establecer los efectos jurídicos frente a terceros que tienen las inscripciones en el registro civil, así como obvia el carácter extraterritorial que poseen sus asientos. Vulnera-

ciones que son negadas tanto por el letrado del Parlamento de Navarra como por la representación procesal del gobierno foral.

La sentencia rechaza la impugnación de la norma estableciendo una interpretación conforme que lleva al fallo (FJ 7):

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

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

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

Este régimen de oposición, posterior y no previo al reconocimiento, marca una sustancial diferencia respecto del previsto en el derecho común (art. 44.7 de la Ley 20/2011). Conforme a la legislación estatal del registro civil, el reconocimiento de la filiación no matrimonial con posterioridad a la inscripción del hijo podrá hacerse con arreglo a las formas establecidas en el Código Civil en cualquier tiempo, pero, para que la declaración pueda ser inscrita,

requiere el consentimiento expreso de la madre y del representante legal del hijo si fuera menor de edad o de este, si fuera mayor o, en el caso de que tuviera la capacidad modificada judicialmente, se precisa el consentimiento de su representante legal, el asentimiento de su curador o el consentimiento del hijo. A lo anterior se añade que «Para que sea posible la inscripción deberán concurrir, además, los requisitos para la validez o eficacia del reconocimiento exigidos por la Ley civil». En coherencia con ello también se dispone que formulada oposición, la inscripción de la filiación paterna solo podrá obtenerse previa resolución judicial dictada conforme a las disposiciones previstas en la legislación procesal (art. 44.8 de la Ley 20/2011).

Es decir, de cuanto acaba de exponerse se desprende que la norma foral articula el reconocimiento de la filiación en supuestos de controversia de un modo diferente al del derecho común, pues impide que el mecanismo de tutela frente al reconocimiento del progenitor no querido por la representación legal del descendiente, esto es, la oposición de los restantes interesados, sea una causa obstativa de la posible inscripción, si esa inscripción es posible de conformidad con lo previsto en la legislación estatal reguladora del registro civil y se cumplen también los requisitos exigidos por la ley civil, que en este caso es la navarra, dadas las competencias de la Comunidad Foral en la materia. El reconocimiento, conforme a la legislación navarra, despliega así toda su eficacia en el momento en que se formula, sin necesidad de consentimiento del reconocido y a salvo de lo que pueda suceder posteriormente. Se trata, por tanto, de una norma sustantiva del derecho foral navarro y no puramente instrumental, que no tiene por objeto declarar el carácter inscribible del reconocimiento de la filiación, sino que lo presupone, a partir de los dos efectos que despliega. Con la expresión «será inscribible» señala que el progenitor puede determinar la filiación de su descendiente menor de edad o con capacidad modificada judicialmente, sin que tenga que existir una previa manifestación positiva por parte del representante legal del descendiente, de su defensor judicial o deba mediar autorización judicial. Desde otro punto de vista, con esta expresión la legislación foral no determina que el reconocimiento sea inscribible, cuestión que corresponde determinar al Estado, sino que, más limitadamente, alude al momento en el que dicha inscripción puede solicitarse por quien reconoce o en qué circunstancias es posible hacerla. El hecho de que el régimen de la norma foral en ambos aspectos no sea idéntico al del Código Civil encuentra natural acomodo en las competencias autonómicas en materia de derecho de familia y no supone que el ejercicio de esa competencia determine la publicidad y eficacia de la inscripción registral o que lo haga de forma diferente a la legislación estatal del registro civil.

Así pues, al margen de su mayor o menor acierto en la redacción, es posible concluir que la finalidad de la norma no es regular la inscripción en el registro civil sino poner de manifiesto que, en el sistema navarro, el reconocimiento de la filiación opera de modo

directo, sin que, para tal reconocimiento, se tenga en cuenta en ese momento la oposición de los restantes interesados. No se regulan con ello los efectos de la inscripción, ni se determina, de forma diferente, que el reconocimiento sea inscribible en el registro civil, cuestiones ambas en todo caso reservadas a las normas estatales.

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

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

X. LA RESERVA A FAVOR DEL ESTADO DE LA COMPETENCIA PARA DICTAR «NORMAS PARA RESOLVER LOS CONFLICTOS DE LEYES»

Entre las normas impugnadas figuraban las leyes 11 y 12, que regulan la «determinación de la condición civil» – vecindad civil–navarra y la «condición foral de las personas jurídicas», respectivamente. Dado que el fundamento de esta impugnación era que infringían la competencia exclusiva del Estado para dictar normas para resolver los conflictos de leyes (art. 149.1.8), la sentencia

dedica varios párrafos del FJ 8 a recordar la doctrina constitucional sobre esta materia, sentada básicamente en la STC 93/2013, FJ 6, que reproduce parcialmente:

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

Añade la sentencia que:

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

expuesta, la adopción de normas unilaterales o de extensión delimitadoras de los respectivos ámbitos de aplicación espacial y personal de la norma en tanto que técnica de solución de conflictos de leyes, es, por tanto, una tarea que, en principio, resulta vedada a la actuación del legislador autonómico [...]».

XI. LA DETERMINACIÓN DE LA CONDICIÓN CIVIL – VECINDAD CIVIL– NAVARRA: LEY 11.

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

La sentencia considera inconstitucional y nulo el inciso «respetando el principio de paridad de ordenamientos». Lo hace tras dejar expuesta, en los términos antes indicados, la doctrina constitucional sobre la competencia estatal (FJ 8 a):

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

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

ii) El segundo inciso de la ley 11 dispone que dicha condición foral «se regulará por las normas generales del Estado en materia de vecindad civil». Se trata de una previsión que concuerda con el art. 5.3 LORAFNA, según el cual «La adquisición, conservación, pérdida y recuperación de la condición civil foral de navarro se regirá por lo establecido en la Compilación del Derecho Civil Foral o Fuero nuevo de Navarra». Es decir, de acuerdo con la previsión estatutaria, es el FN la norma a la que corresponde regular la condición civil foral de navarro a efectos de la aplicación del derecho civil foral. Ahora bien, dicho mandato estatutario es neutro en términos competenciales, lo que significa que la previsión del FN

debe respetar, al cumplimentarlo, los límites que para la competencia autonómica derivan tanto de la Constitución (art. 149.1.8 CE) como de la propia LORAFNA (art. 48). Límites que se traducen en la necesidad de tener presente que el Estado es el único competente para fijar el ámbito de aplicación de los regímenes jurídicos civiles coexistentes en el territorio nacional, competencia ejercida en la regulación del Código Civil, utilizando para ello la noción de vecindad civil, identificada en Navarra con la condición foral. De esta forma la ley 11 ha dado cumplimiento al mandato de la LORAFNA de la única forma posible, desde la perspectiva del respeto al orden competencial, ya que se limita a remitirse a lo que disponga el competente para ello, en coherencia con el carácter de una materia, la utilización del criterio de la vecindad civil como punto de conexión para la determinación del estatuto personal y la ley aplicable, en la que las comunidades autónomas carecen de competencias (STC 158/2019, de 12 de diciembre, FJ 7).

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

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

La doctrina constitucional antes citada ha dejado sentado que la Constitución optó, inequívocamente, por un sistema estatal y, por tanto, uniforme de Derecho civil interregional, de modo que es a las Cortes Generales a quien corresponde el establecimiento de las normas de conflicto para la resolución de supuestos de tráfico interregional y la definición y regulación, en general, de los puntos de conexión conforme a los cuales han de articularse aquellas reglas. Debe, por consiguiente, el Estado disponer cuál sea la ley aplicable a las relaciones y actos jurídicos en que intervengan sujetos con vecindad civil diversa. Tarea en la que la Constitución no ofrece pauta o criterio positivo alguno, sin perjuicio de que la doctrina constitucional haya advertido que no sería admisible la preeminencia incondicionada de uno u otro de los ordenamientos que pueden entrar en colisión, sino que han de fijarse criterios que, como el de la vecindad civil, «asegura un igual ámbito de aplicación de todos los ordenamientos civiles» (STC 156/1993, de 6 de mayo, FJ 3).

En ese contexto, la referencia de la norma foral al respeto al principio de paridad de ordenamientos parece querer aludir precisamente a la necesidad de asegurar esa posición de igualdad que se acaba de mencionar a la hora de fijar las normas para resolver los

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

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

XII. LA DETERMINACIÓN DE LA CONDICIÓN FORAL DE LAS PERSONAS JURÍDICAS: LEY 12

La ley 12, declarada inconstitucional y nula por la sentencia, disponía lo siguiente: «En las personas jurídicas cuya regulación sea competencia de la Comunidad Foral de Navarra, la condición foral se determinará por su domicilio en Navarra, debiendo estar sujetas al Derecho de Navarra».

Justifica el fallo la sentencia con los siguientes razonamientos (FJ 8 b):

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

A diferencia de la ley 11, no hay aquí una remisión, sino que se está estableciendo un criterio para la adquisición, pérdida y recuperación de la vecindad civil con fundamento en el domicilio, estableciendo con ello la ley aplicable a dichas personas jurídicas e incidiendo en la determinación de las normas para resolver los conflictos de leyes que solo al Estado compete. Se trata de una cuestión reservada con carácter exclusivo a la legislación estatal en el que las comunidades autónomas tienen vedado el establecimiento de su propia normativa al respecto, por más que se adecuen materialmente a lo dispuesto por el legislador estatal. No salva la inconstitucionalidad apreciada el hecho de que el precepto haga referencia a las personas jurídicas sometidas a las competencias de la Comunidad foral, pues también es el Estado, en ejercicio de sus competencias sobre el sector material de actividad de dichas personas jurídicas, el que, en su caso, debe establecer cuál es el punto de conexión territorial determinante de la competencia autonómica. La fijación de dicho punto de conexión se integra en la competencia sustantiva de que se trate, correspondiendo al Estado precisar los criterios y puntos de conexión que sea menester fijar para determinar el ámbito de ejercicio de las competencias autonómicas en coherencia con su carácter territorialmente limitado (por todas, STC 330/1994, de 15 de diciembre, FJ 6)».

XIII. LAS BASES DE LAS OBLIGACIONES CONTRACTUALES

La ley 511 relativa a la cesión de créditos y la dación en pago necesaria regulada en los párrafos segundo y tercero de la ley 495 fueron impugnados alegando su contrariedad a las bases de las obligaciones contractuales.

Esta alegación motivó que antes de examinar los concretos preceptos impugnados, la sentencia vuelva a pronunciarse sobre el contenido y el alcance de esta previsión constitucional. Lo hace reiterando la doctrina de la STC 132/2019, dictada a propósito de determinados preceptos del Código civil de Cataluña.

La sentencia señala que la referida doctrina constitucional puede ser sintetizada en los términos siguientes (FJ 9 c) y d):

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

ii) Con fundamento en la consolidada doctrina acerca del carácter formal y material de las bases, este Tribunal ha considerado que «dentro de la competencia estatal sobre la contratación entre privados, tienen cobijo las normas estatales que fijen las líneas directrices y los criterios globales de ordenación de los contratos, así como las previsiones de acciones o medidas singulares que sean necesarias para alcanzar los fines propuestos dentro de la ordenación de este sector (*mutatis mutandis*, STC 95/1986, de 10 de julio, FJ 4) y por este motivo, la competencia estatal de las “bases de las obligaciones contractuales” del art. 149.1.8 CE debe ser entendida como una garantía estructural del mercado único y supone un límite en sí –un límite directo desde la Constitución– a la diversidad regulatoria que pueden introducir los legisladores autonómicos». Ahora bien, «este precepto constitucional atribuye al Estado la competencia para establecer los criterios de ordenación general del sector de la contratación privada en aquellos territorios autonómicos que cuenten con legislación propia, pero no le permite regular pormenorizadamente aspectos materiales concretos de estas obligaciones, pues tal regulación menoscabaría las competencias de las comunidades autónomas que tengan un Derecho civil foral o especial propio».

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

El legislador estatal no ha declarado formalmente las bases de las obligaciones contractuales, por lo que, «mientras esto sucede, las comunidades autónomas no pueden quedar obligadas a esperar el pronunciamiento específico del legislador estatal y pueden ejercer su competencia respetando los principios que se deriven de la Constitución Española y de la legislación existente». En tanto se

produce tal declaración formal de las bases de las obligaciones contractuales, estas obligaciones se encuentran reguladas en el Código Civil estatal que es una norma preconstitucional, lo que obliga a inferir de la regulación que efectúa aquellas obligaciones que materialmente tienen esta naturaleza.

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

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

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

d) Así pues, para llevar a cabo el enjuiciamiento que se nos demanda ha de tenerse en cuenta que, conforme a la doctrina de la STC 132/2019, FJ 6, la expresión «bases de las obligaciones contractuales», aun estando, en efecto, referida a una cuestión incardinada en el marco de la denominada segunda reserva del art. 149.1.8 CE, debe entenderse como sinónimo de la expresión «normativa estatal básica», lo que, a efectos de examinar la posible inconstitucionalidad de una norma, remite en última instancia a la relación legislación básica legislación de desarrollo, en ámbitos de competencia legislativa compartida [...]».

XIV. LAS LLAMADAS CIRCUNSTANCIAS SINGULARES DE LA REGULACIÓN FORAL IMPUGNADA

A efectos de aplicar la doctrina constitucional sobre la competencia exclusiva del Estado en materia de derecho civil y bases de las obligaciones contractuales a la regulación contenida en los pre-

ceptos impugnados de la Compilación de Navarra en materias atinentes al derecho de obligaciones (cesión de créditos y dación en pago necesaria), la sentencia considera necesario tomar en consideración tres circunstancias: la primacía de la autonomía de la voluntad y de las normas dispositivas en el ámbito del Derecho civil; el modesto alcance de la reforma en este punto, derivado del hecho de que el legislador navarro no haya introducido en estas materias modificaciones sustantivas sino puramente instrumentales respecto de su derecho vigente; y la necesidad de que el ámbito de aplicación de las disposiciones del Fuero Nuevo respete las competencias estatales en materia de legislación mercantil, que la Constitución reserva en exclusiva al Estado en el artículo 149.1.6.

En relación con estas «tres circunstancias singulares» de la legislación foral impugnada, la sentencia, en el FJ 9 d) señala lo siguiente:

«i) La primera se refiere a la trascendencia que en este ámbito es preciso reconocer a la autonomía de la voluntad de las partes. Hay que subrayar, con la STC 82/2016, de 28 de abril, FJ 8, que «el Derecho civil –sea el común o el foral– es eminentemente un derecho creado por y para los particulares, que resuelve los problemas que puedan surgir en sus relaciones privadas. Es el derecho de la autonomía de la voluntad por antonomasia que surge como máxima expresión de la libertad y, por ello, es un ordenamiento conformado en su mayor parte por normas de carácter dispositivo, es decir, primero rigen los pactos y subsidiariamente la norma legal. Dada la naturaleza dispositiva y la primacía de la autonomía de la voluntad que rige esta disciplina, los particulares deben seguir alcanzando libremente sus pactos de autorregulación, sometiéndose a la reglamentación que estimen más acorde a sus intereses». En el derecho civil el art. 1255 del Código civil plasma el principio de autonomía de la voluntad en las relaciones contractuales privadas, y dispone que los contratantes pueden establecer todos los pactos, cláusulas y condiciones que tengan por conveniente, «siempre que no sean contrarios a las leyes, a la moral, ni al orden público». Lo misma función cumplen en el derecho foral navarro las leyes 7 y 8, en relación con el principio de libertad civil, que es uno de los rasgos más característicos de este ordenamiento jurídico especial y «autoriza, en los casos en que opera, que los particulares disciplinen sus relaciones jurídicas conforme a su voluntad» [STC 95/2017, FJ 7.a)]. Según la ley 7, intitulada «Paramiento», «Conforme al principio “paramiento fuero vienze” o “paramiento ley vienze”, la voluntad unilateral o contractual prevalece sobre cualquier fuente de Derecho, salvo que sea contraria a la moral o al orden público, vaya en perjuicio de tercero o se oponga a un precepto prohibitivo de esta Compilación con sanción de nulidad. Se entienden comprendidos en el límite del orden público, entre otros, la efectividad de los derechos humanos, el fundamento de las instituciones jurídicas y la tutela de los valores inherentes al sistema

democrático y social constitucionalmente consagrado». Por su parte la ley 8, que lleva por título «Libertad civil», prescribe que «En razón de la libertad civil, esencial en el Derecho navarro, las leyes se presumen dispositivas». La aplicación de tales previsiones al presente caso nos lleva a advertir que cabe, en esta cuestión y al amparo de la autonomía de la voluntad, un pacto entre las partes que elimine o limite lo previsto en la ley 511 en relación con el negocio jurídico de la cesión de créditos.

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

iii) La tercera es la necesidad de que el ámbito de aplicación de las disposiciones del Fuero Nuevo respete las competencias estatales en materia de legislación mercantil que la Constitución ha reservado en exclusiva al Estado en el art. 149.1.6 CE, competencia en la que quedan comprendidas las reglas de derecho privado relativas al tráfico mercantil (STC 14/1986, de 31 de enero, FJ 7). Como destaca la STC 133/1997, de 16 de julio, FJ 4.) «La uniformidad en la regulación jurídico-privada del tráfico mercantil es una consecuencia ineludible del principio de unidad de mercado», con la consecuencia de que «solo a través de sus órganos centrales puede el Estado determinar cuál es el ámbito propio de la actividad libre del empresario mercantil, y sólo la legislación emanada de esos órganos centrales puede regular la forma en que nacen y se extinguen los derechos y obligaciones a que el ejercicio de esa actividad puede dar lugar y el

contenido necesario de aquellos y estas» (STC 37/1981, de 16 de noviembre, FJ 3). De acuerdo con ello, la doctrina constitucional ha encuadrado en la legislación mercantil, entre otras cuestiones «la regulación del contenido obligacional de un contrato de esa naturaleza» (STC 97/2014, de 12 de junio, FJ 6) o «las relaciones jurídico-privadas de los empresarios mercantiles o comerciantes en cuanto tales, las condiciones generales de contratación y, en principio, los derechos y obligaciones que afectan a la actividad libre del empresario mercantil» (STC 26/2012, de 1 de marzo, FJ 10).

Por tanto, las normas del Fuero Nuevo y, con ellas, la aquí impugnada no pueden, so pena de vulnerar la competencia estatal aquí aludida, ser aplicadas a las obligaciones que surjan de un contrato mercantil y a las relaciones jurídico-privadas de los empresarios mercantiles o comerciantes, en tanto que las mismas están reservadas al Estado por el art. 149.1.6 CE ».

XV. LA CESIÓN DE CRÉDITOS: LA INTERPRETACIÓN CONFORME DE LA LEY 511

La impugnada ley 511 prescribe lo siguiente:

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

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

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

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

La sentencia declara que la norma es constitucional, interpretado su primer párrafo de conformidad con lo que señala el FJ 9

apartado g), que se traslada al fallo: atendidas las circunstancias del caso, en particular el carácter dispositivo de la regulación, la falta de contenido innovador de la regulación cuestionada y su aplicación únicamente a las relaciones jurídico privadas no regidas por la legislación mercantil.

Para llegar a esta conclusión, la sentencia razona extensamente en los siguientes términos (FJ 9 apartados e), f), y g):

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

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

La cuestión, por tanto, es cuál es el alcance y extensión de dicho límite externo, que no se ha formulado explícitamente por el Estado, en relación con el contenido de la norma en un supuesto el aquí planteado, en el que no hay, propiamente, innovación, lo que hace inevi-

table un análisis singularizado del caso en el que esta situación se plantee, en el que también deben tenerse presentes las otras dos consideraciones que se han expuesto anteriormente acerca del principio de autonomía de la voluntad y de la necesidad de respetar las competencias estatales en materia de legislación mercantil.

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

Según dicho precepto del Código Civil:

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

Se tendrá por litigioso un crédito desde que se conteste a la demanda relativa al mismo. El deudor podrá usar de su derecho dentro de nueve días, contados desde que el cesionario le reclame el pago».

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

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

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

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

El recurso interpuesto identifica las bases de las obligaciones contractuales con la concreta regulación que contiene el art. 1535 del Código Civil respecto a la cesión de créditos litigiosos, de tal manera que, a su entender, forma parte de lo básico el que solamente en este tipo de créditos litigiosos pueda el deudor liberarse de su obligación, caso de que tales créditos sean cedidos. El Código civil no restringe la posibilidad de ceder créditos únicamente a los que tengan la consideración de litigiosos, sino que parte de la regla general de la válida cesión de créditos y permite que las partes, ejercitando la autonomía de su voluntad, pacten el régimen de liberación del deudor que tengan por conveniente, autonomía de la voluntad a la que, como ya se ha recordado, se atribuye idéntico papel en el derecho navarro. De forma que, en realidad, la posibilidad de que el deudor quede liberado de su obligación no depende en exclusiva de la regulación positiva, sea esta cual fuere, en la medida en que el libre juego de la voluntad de las partes puede disponer algo diferente a esa regulación. A este carácter dispositivo de la regulación cuestionada debe añadirse, como elemento de pon-

deración en el caso concreto, la falta de contenido innovador del precepto en relación con el modo de delimitar las bases de las obligaciones contractuales que deriva de la STC 132/2019, FFJJ 6 y 7, y, por último, la necesidad de respetar las exclusivas competencias estatales en materia de legislación mercantil.

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

La ley 511 se ajusta a dicho criterio, por cuanto no se ocupa de regular el negocio jurídico de la cesión de créditos, con lo que no altera el régimen del Código Civil y no puede apreciarse inadecuación o interferencia lesiva con los principios y reglas establecidos en la normativa básica que son aquí respetadas. El negocio jurídico se perfecciona por el acuerdo entre cedente y cesionario, sin que sea preciso el consentimiento del deudor. Tampoco incide en la eficacia propia del negocio de cesión en cuanto esta determina que el cesionario se convierta en el acreedor, aunque el deudor desconozca la cesión. Con ello la ley 511 está presuponiendo, en realidad, la presencia de los elementos esenciales de este tipo contractual presentes en el Código Civil, como es la posibilidad de libre cesión de créditos por acuerdo entre las partes, la innecesariedad del consentimiento del deudor y la subrogación del cesionario en la posición del cedente. Lo único que regula la ley 511, y eso, diferencias de redacción aparte, lo hace del mismo modo que el Código Civil, es la facultad que se atribuye al deudor para poder extinguir la deuda cedida pagando al cesionario «el precio que este pagó más los intereses legales y los gastos que le hubiere ocasionado la reclamación del

crédito». Y, en todo caso, debe reiterarse que esta regulación no es imperativa ya que está, en todo caso, a disposición de las partes del contrato en virtud del juego de la autonomía de la voluntad que deriva de las leyes 7 y 8 antes transcritas, y también que la misma no se aplica a los ámbitos regidos por la legislación mercantil, por cuanto no puede referirse a obligaciones surgidas de modalidades contractuales regidas por dicho derecho de exclusiva competencia estatal.

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

Debe descartarse que la norma amenace el principio constitucional de unidad de mercado, pues nada alega al respecto el abogado del Estado, más allá de la cita de la STC 13/2019. Debe señalarse que la continuada vigencia de la norma cuestionada desde 1973 no hubiera impedido, llegado el caso, proporcionar a este Tribunal argumentos en tal sentido (en un sentido similar, respecto a la carga alegatoria en relación con la unidad de mercado, STC 100/2020, de 22 de julio, FJ 3). En todo caso, el principio de unidad de mercado tampoco impide el desarrollo legislativo civil (STC 62/1991, de 22 de marzo), ni supone que la regulación tenga que efectuarse de un modo uniforme dentro del territorio nacional (SSTC 84/1993, de 8 de marzo, y 88/1986, de 1 de julio).

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

que infrinja las bases de las obligaciones contractuales que, en este momento, han de inferirse de la regulación estatal. Esta interpretación de conformidad se llevará al fallo.

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

XVI. LA DACIÓN EN PAGO NECESARIA: PÁRRAFOS SEGUNDO Y TERCERO DE LA LEY 495

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

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

Dación en pago necesaria. El acreedor de cantidad de dinero tendrá que aceptar un objeto distinto si el juez estima justa la sustitución atendiendo a la posición de iliquidez del deudor por imposibilidad de realización de sus bienes y a la agravación extraordinaria de la prestación que conllevaría para el mismo su cumplimiento forzoso o su incumplimiento por resultar una desproporción entre sus consecuencias o garantías y la deuda dineraria. Sin perjuicio de la solicitud por parte del deudor en el procedimiento declarativo que corresponda, si se hubiere iniciado la ejecución, podrá formular oposición con causa en la dación en pago por agravación extraordinaria de la prestación en el procedimiento ejecutivo de que se trate.

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

El abogado del Estado formuló varios reproches a los párrafos segundo y tercero de la ley 495 relativos a la dación en pago necesaria. Consideró que se ha variado sustancialmente el carácter dispositivo que la dación en pago tenía en la Compilación de 1973 por lo que concluía que la ley 495, en sus párrafos impugnados, no se puede justificar en la facultad legislativa autonómica para desarrollar el derecho civil o foral propio. Añadía que además contraviene

las bases de las obligaciones contractuales que han de ser fijadas por el Estado. Respecto del párrafo tercero entendía que introduce una especialidad procesal contraria a la competencia exclusiva del Estado en la materia, conforme al art. 149.1.6 CE.

La sentencia resuelve que concurre la conexión necesaria para estimar que Navarra no se ha extralimitado competencialmente desde la perspectiva de la conservación, modificación o desarrollo de su derecho civil propio, porque, de hecho, la regulación impugnada es esencialmente la misma en 2019 que en 1973.

Rechaza que infrinja el artículo 149.1.6 (competencia estatal en materia de legislación procesal) porque entiende que se trata de una institución recogida en el derecho foral desconocida para el derecho común lo que justifica esta normación autonómica específica en el orden procesal.

La sentencia declara, en fin, que la norma no es inconstitucional por contraria a la competencia estatal en materia de bases de las obligaciones contractuales si es interpretada conforme establece en el FJ 10 b): en relación tanto con el juego de la autonomía de voluntad de las partes en el contrato como el carácter no innovador de la regulación en un ámbito en el que el Estado no ha ejercido de modo expreso la competencia que le atribuye el art. 149.1.8 CE. A lo que ha de añadirse que este precepto únicamente ha de aplicarse a las relaciones entre particulares, sin que pueda serlo en el caso de relaciones jurídico privadas de los empresarios o comerciantes en cuanto tales, ni tampoco en relación con los derechos y obligaciones que afectan a la actividad libre del empresario mercantil.

La sentencia llega a esta decisión con base en los siguientes razonamientos (FJ 10):

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

te gravosa la prestación debida», previsión que incorpora de este modo una figura de amplia tradición en el derecho navarro.

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

b) Cumple ahora examinar si la regulación del segundo párrafo de la ley 495 es contraria a las bases de las obligaciones contractuales fijadas por el Estado en el Código Civil. La doctrina constitucional respecto a dichas bases y a la necesidad de inferirlas de la regulación del Código Civil ha quedado ya recogida en el fundamento jurídico anterior. Y a esta ley le son también aplicables las tres consideraciones allí expuestas en torno al juego del principio de la autonomía de la voluntad, tanto en el Derecho civil común como en el foral navarro; las diferencias de este supuesto con el resuelto en la STC 132/2019, en cuanto a la necesidad tanto de inferir las bases de la regulación preexistente como de ponerlas en relación con la falta de contenido innovador de la disposición que se cuestiona y, por último, a la necesidad de que el ámbito de apli-

cación de esta norma foral respete las competencias del Estado en materia de legislación mercantil, en el sentido de no aplicarse al marco de los derechos y obligaciones que afectan a la actividad libre del empresario mercantil.

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

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

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

Es precisamente eso lo que determina que no pueda apreciarse infracción de lo dispuesto en el art. 1166 del Código Civil, pues dicha norma lo que prescribe, en su tenor literal, es que el deudor no

puede obligar a su acreedor a recibir cosa diferente a la debida o, en otros términos, que, en el seno de la relación obligacional, al acreedor le asiste, en principio, el derecho a exigir una prestación idéntica a la pactada. Esa misma regla general se recoge en la ley 492 que otorga al acreedor la facultad de rechazar una oferta de cumplimiento incompleto o de objeto distinto del debido. Ello supone, para el deudor, el cumplimiento de la prestación de forma exacta, íntegra y sin fraccionamiento, ya que, en principio, al acreedor le asiste el derecho a exigir una prestación idéntica a la pactada.

Sin embargo, dicha regla no es absoluta, pues es posible modularla, estimando que no puede rechazarse la prestación ofrecida, escudándose en el art. 1166 del Código Civil, si esta no se diferencia de forma relevante de la debida, ya que los derechos deben ejercerse conforme a las exigencias de la buena fe (art. 7.1 del Código Civil). En el caso concreto de la dación en pago prevista en la ley 495, con independencia de la voluntad del acreedor de aceptar esa cosa distinta (dación en pago voluntaria, párrafo primero), en la necesaria, prevista en el párrafo segundo, se atempera el rigor del principio en cuya virtud el acreedor no puede ser compelido a aceptar algo diferente de lo pactado. Pero en este caso y en las situaciones especiales a que alude la norma, ha de acudir al amparo judicial al efecto de que sea el juez quien valore la existencia de tales excepcionales circunstancias y, en este caso, sea el juez y no el deudor quien compela al acreedor a aceptar la subrogación que se solicita, teniendo también presente el interés del acreedor, pues es también lo que justifica la intervención del tercero, en este caso, el juez, en orden a procurar el equilibrio de las partes en el contrato. Es decir, la figura no opera en virtud de la compulsión del deudor al acreedor, deudor que, como en el régimen del Código Civil, no puede, por su voluntad, obligar al acreedor a aceptar cosa distinta como pago, sino que únicamente puede solicitarlo al juez para que sea este quien lo decida, atendiendo a las concretas circunstancias del caso planteado. Decisión en la que ha de tener también presente el interés del acreedor, atendiendo a la equivalencia de las prestaciones y al interés o utilidad derivado de la sustitución de la cantidad de dinero debida por el objeto entregado u ofrecido.

Por otra parte, aunque el Código Civil no prevea una figura similar, la misma no es desconocida en el derecho estatal que la aplica en determinadas circunstancias (al respecto, art. 5 y anexo del Real Decreto-ley 6/2012, de 9 de marzo, de medidas urgentes de protección de deudores hipotecarios sin recursos). También la jurisprudencia ha reconocido un mecanismo que expresamente permite extinguir o modificar el contenido de las obligaciones en función de cambios imprevisibles, recurriendo a la cláusula *rebus sic stantibus*, para así solucionar los problemas derivados de una alteración sobrevenida de la situación existente o de las circunstancias concurrentes al tiempo de la celebración del contrato y que se tuvieron en cuenta para establecer las recíprocas prestaciones de las partes. En el caso navarro, como ha reconocido este Tribunal

Constitucional, «la existencia de realidades históricas y legislativas plurales y diferenciadas que han encontrado apoyo, en todo caso, en la vigente Constitución» (STC 236/2000, FJ 5) justifican la posibilidad de que exista un tratamiento distinto de esta materia que, en todo caso, respeta la regla estatal que impide al deudor imponer su voluntad sobre el acreedor.

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

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

Respecto de la impugnación del párrafo tercero por infringir la competencia del Estado en materia de legislación procesal, la sentencia rechaza el recurso, sosteniendo que la norma impugnada puede considerarse amparada en la competencia autonómica en materia procesal (FJ 10 c):

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

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

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

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

XVII. LOS VOTOS PARTICULARES

Son tres, suscritos, respectivamente, por los magistrados señores Ricardo Enríquez, Antonio Narváez y Andrés Ollero.

Aún con contenido diverso, los tres votos particulares coinciden en disentir de la doctrina mayoritaria sobre el contenido y el alcance de la competencia del Estado para regular las bases de las obligaciones contractuales. De hecho, en este punto, se remiten, reiteran o resumen los votos particulares que al respecto formularon frente a la STC 132/2019 relativa a determinados preceptos del

Código civil de Cataluña, criticando lo que uno de los magistrados califica de concepción «minimalista» del concepto de bases de las obligaciones contractuales, y la conceptualización de esta reserva de segundo grado a favor del Estado como si de un supuesto de concurrencia de legislación básica y legislación de desarrollo se tratara.

1. VOTO PARTICULAR DEL MAGISTRADO DON RICARDO ENRÍQUEZ SANCHO.

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

La ley 544 indica expresamente qué circunstancias deben constar en la inscripción de los censos vitalicios constituidos con arreglo al derecho navarro. El voto particular sostiene que este precepto vulnera claramente la competencia estatal sobre ordenación de los registros públicos de carácter civil que el art. 149.1.8 CE reserva «en todo caso» al Estado. El carácter «exclusivo» de esta competencia, reconocido en la sentencia (FJ 6), implica que las Comunidades Autónomas no pueden regular el contenido de los libros de esos registros:

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

contenido de esos registros del Estado queda en manos de las Comunidades Autónomas.»

Para este voto particular:

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

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

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

Precisamente para posibilitar el acceso al Registro de derechos reales atípicos o de derechos reales regulados en los derechos forales, la ley y el reglamento hipotecarios regulan el contenido de las inscripciones de un modo abstracto, es decir, independiente del derecho de que se trate, y no concreto o típico, es decir, derecho

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

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

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

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

El voto particular discrepa también de la declaración de constitucionalidad, aunque con interpretación conforme, de la ley 511, que regula la cesión de créditos y en concreto el derecho del deudor a liberarse de la obligación pagando el precio que pagó el cesionario, más los intereses legales y los gastos que le hubiere ocasionado a este la reclamación del crédito.

Señala que es indiscutible, y no lo niega la mayoría, que la citada ley es contraria al artículo 1535 del Código civil, que solo permite al deudor esta liberación o retracto del crédito cedido cuando se trate de un crédito «litigioso» y «dentro de nueve días contados desde que el cesionario le reclame el pago». Entiende que tal y como sostenía el recurso del Gobierno de la Nación el concreto inciso de la ley 511 que permite con carácter general la liberación o retracto contraviene la doctrina de la STC 13/2019, de 31 de enero, FJ 3 C), que declaró inconstitucional y nula una norma análoga (la disposición adicional de la Ley del Parlamento de Cataluña 24/2015, de medidas urgentes para afrontar la emergencia en el ámbito de la vivienda y la pobreza energética) y discrepa de que a luz de la STC 132/2019, sobre determinados preceptos del Código civil de Cataluña, se pueda justificar que la ley 511 se ha dictado dentro del marco de la «conservación, modificación y desarrollo» del derecho foral navarro que establece el art. 149.1.8 CE sin menoscabar las «bases de las obligaciones contractuales» que el citado precepto atribuye «en todo caso» al Estado:

«No me extenderé aquí en las razones por las que no puedo compartir la interpretación de la expresión «bases de las obligaciones contractuales» que se hizo en aquella STC 132/2019. Me remito al voto particular que allí formulé. Sintéticamente, considero que esas «bases» no son como las normas básicas de otros subapartados del art. 149.1 «líneas directrices y criterios globales de ordenación de los contratos» [FJ 9 C) (ii)] o «una mínima regulación uniforme» de los mismos a partir del cual puedan las Comunidades Autónomas desarrollar una política propia [FJ 9 c) (iii)], de modo que la «materia contractual es compartida entre el Estado y las comunidades con derecho civil foral» [FJ 9 c) (i)], como repite ahora la sentencia en los párrafos aludidos. En mi opinión, las «bases de las obligaciones contractuales» no son una regulación mínima abierta al desarrollo de las Comunidades Autónomas, sino un límite a la actividad legislativa de estas, precisamente esta que –sorprendentemente– incorpora ahora esta sentencia de la que discrepo [FJ 9 c) (iv)] si bien como afirmación retórica ya que no le impide aplicar la doctrina de la STC 132/2019 basada en aquellos principios contrapuestos y limitar así esas «bases de las obligaciones contractuales» a las establecidas en los títulos I y II del libro IV del Código civil (arts. 1088 a 1314) y a los «elementos esenciales» de los contratos [FJ 9 f)]. Aplicación de «bases» y «elementos esenciales» del contrato que luego se hace a conveniencia, pues la

mayoría reconoce como tales «bases de las obligaciones contractuales» las de «obligatoriedad del contrato», «responsabilidad por incumplimiento» y «responsabilidad universal del deudor», ya citadas en la STC 132/2019 y recordadas en esta [FJ 9 c) (v)], y como «elemento esencial» de la cesión de créditos «la subrogación del cesionario en la posición del cedente» [FJ 9 f)]. Principios todos ellos negados y puestos en entredicho por la facultad liberatoria general reconocida en la ley 511. En particular, la subrogación del cesionario en el lugar del cedente no es sino el anverso de la limitación de la facultad liberatoria del deudor al caso singular del artículo 1535 del Código civil, reverso de la misma moneda, pues si hay subrogación de un tercero en el lugar del acreedor, el crédito permanece (cfr. arts. 1203.3.º, 1212 y 1213 CC) y por tanto no puede extinguirse pagando el deudor menos de lo debido, salvo que una norma especial le autorice a hacerlo (el art. 1535 CC).

En fin, y para concluir, si las «bases de las obligaciones contractuales» no son un mínimo a desarrollar por las Comunidades Autónomas, sino un límite al desarrollo por éstas de su derecho foral; si ese límite incluye además no solo las normas generales de los arts. 1088 a 1314 del Código civil y unos enigmáticos «elementos esenciales» de los «negocios jurídicos» [STC 132/2019, FJ 7, y FJ 9 f) de esta sentencia], sino también normas concretas de los contratos típicos del mismo Código; y si el fundamento y criterio rector para identificar esas bases es la defensa del principio de unidad de mercado, premisas todas ellas que ya defendí en mi voto particular a la STC 132/2019, entonces la conclusión que es obligada extraer de todo ello es que el artículo 1535 del Código civil es una de esas bases. La limitación a un caso muy singular de la facultad liberatoria no es una norma accesorio, de detalle, prescindible y a disposición de las Comunidades Autónomas. Al contrario, es una norma esencial en la medida en que el tráfico de créditos solo puede funcionar si el cesionario paga al cedente un precio inferior al importe del crédito, precio tanto más bajo cuanto mayor sea el riesgo de que el crédito cedido resulte incobrable. Una norma general que permite al deudor liberarse pagando ese precio inferior impide, de hecho, el funcionamiento económico de la cesión de créditos, pues nadie comprará un crédito a la baja para intentar enriquecerse mediante el cobro de su importe (superior al precio pagado por él) si el deudor puede liberarse pagando el precio más bajo que pagó el cesionario por la cesión».

Por último, el voto particular disiente de los argumentos de la sentencia relativos al carácter dispositivo de la ley 511 y a la posibilidad de pacto en contrario:

«Si la sentencia se refiere al cedente y al cesionario, es elemental que estos no pueden excluir el derecho que la ley reconoce a un tercero, el deudor (art. 1257 CC y ley 7 del Fuero Nuevo). Y si se refiere al acreedor y deudor originales, además de resultar una posibilidad poco verosímil (¿por qué iba a exigir la exclusión de

ese derecho el acreedor original?), esa simple eventualidad no impide que la ley 511 menoscabe igualmente el funcionamiento del mercado. Se ha impuesto cierta tendencia en la doctrina del Tribunal a intentar desactivar conflictos competenciales en materia civil aludiendo al carácter esencialmente dispositivo de esa materia. Así lo hizo ya la STC 132/2019, FJ 6, y aquí se repite nuevamente. Se olvida o se omite con ello que la norma dispositiva no es neutra, ni da igual una que la contraria. Es la que rige en ausencia de pacto, y por lo tanto enmarca y condiciona las relaciones jurídicas y económicas. No es lo mismo que la ley reconozca un derecho a que no lo haga y por tanto aquel a quien interese deba negociar su existencia y alcance en el mercado».

2. VOTO PARTICULAR DEL MAGISTRADO DON ANTONIO NARVÁEZ RODRÍGUEZ

Aborda en primer lugar las normas que fueron impugnadas por vulnerar la competencia estatal de «ordenación de los registros e instrumentos públicos». Sostiene el voto particular que la correcta aplicación de la doctrina sobre la *lex repetita* habría debido conducir a la estimación de dichas impugnaciones, de modo particular en lo que se refiere a la Ley 544:

«La Sentencia utiliza respecto de las Leyes 72, 471, 483, 544 y 54 (por el orden establecido en la resolución) un argumento que, de modo resumido, es el siguiente: Dado que el propósito de estas normas es regular determinadas instituciones del derecho foral navarro y, por tanto, la perspectiva desde la que se aborda aquella regulación es de carácter material y atinente al régimen jurídico sustantivo de aquellas instituciones, el planteamiento normativo así determinado quedaría dentro del primero de los supuestos anteriormente enunciados, esto es el que habilita para que la Comunidad Autónoma de Navarra, en el ejercicio de su competencia exclusiva para conservar, modificar y desarrollar su derecho foral (art. 48 LORAFNA), pueda disponer sobre una normativa propia que, dentro de los tres ámbitos expuestos, haga uso de aquella competencia; según razona, las citadas leyes, aun incluyendo en su texto la referencia a que aquellos derechos pueden tener acceso al Registro de la Propiedad, a través de los asientos de inscripción (en todos los casos) y de anotación preventiva (en el supuesto de la Ley 72), no rebasarían los límites de aquella competencia.

Disiento de esta valoración. Como ya sostuve con ocasión del enjuiciamiento del recurso de inconstitucionalidad núm. 2557-2017, interpuesto contra determinados preceptos del Código civil de Cataluña, resuelto mediante la STC 132/2019, de 13 de noviembre, a la que formulé un voto particular y me adherí, asimismo, al planteado por el magistrado don Ricardo Enríquez Sancho, en

materia civil no hay competencias compartidas ente el Estado y las comunidades autónomas. El Estado tiene competencia exclusiva en materia de Derecho civil y, bajo ciertas condiciones, también tienen competencias las Comunidades Autónomas con derechos civiles, forales o especiales, pero no hay duda de que corresponden en exclusiva al Estado, en todo caso, las llamadas «reservas de segundo grado», entre las que se encuentra la «ordenación de los registros e instrumentos públicos».

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

En concreto, deberían haberse declarado inconstitucionales y nulos por tal motivo: (i) el último inciso del párrafo quinto de la Ley 72 («el derecho de uso podrá ser inscrito o anotado preventivamente en el Registro de la Propiedad»), por disponer la inscripción en el Registro de la Propiedad del derecho de uso de la vivienda en caso de ruptura de la familia; (ii) el párrafo tercero de la Ley 471 («Inscripción. Los pactos anticréticos serán inscribibles, según su objeto, en el Registro de la Propiedad...»), que hace lo mismo respecto de los pactos anticréticos; y, (iii) el párrafo cuatro (inciso «será inscribible en el Registro Civil») de la Ley 54».

El voto particular sostiene que «más clara, si cabe, sería la inconstitucionalidad y nulidad de la Ley 544, referida al censo vitalicio, pues llega a detallar las menciones que deben constar en la inscripción de este derecho»:

«No es atendible el argumento de la Sentencia que sostiene que se trata de una figura singular del Derecho foral navarro, que justificaría, no solo la previsión de inscribirlo, sino la enumeración de los datos que deben constar en la inscripción.

El que se trate de una figura propia del Derecho navarro no hace necesario que este prevea su inscripción, pues, como se ha dicho, el acceso al Registro de la Propiedad deriva de la normativa estatal reguladora de los registros públicos. Menos aún puede adentrarse la norma autonómica en precisar las menciones de la inscripción, que serán, en virtud de la norma estatal, los que caracterizan al censo vitalicio como derecho real, aspecto en el que el legislador foral no debe intervenir. Los arts. 8 y 9 de la Ley Hipotecaria, relativos al contenido de las inscripciones registrales, así como el art. 18 del mismo texto legal, que dispone el régimen jurí-

dico de la función calificadora del registrador de la propiedad, son los que deben regular el objeto y actuación de la práctica de aquéllos, sin que una norma autonómica pueda disponer cuál deba ser el contenido de la inscripción registral, pues el precepto de referencia (Ley 544) contraviene, a mi juicio, la competencia exclusiva del Estado en materia de ordenación de los registros públicos, cuya doctrina constitucional recoge el propio FJ 6 de la sentencia».

El voto particular del magistrado señor Narváez discrepa también de la sentencia en lo que atañe a los preceptos impugnados por afectar a las bases de las obligaciones contractuales, especialmente en relación con la ley 511 referida a la cesión de créditos. A juicio de este magistrado esta norma infringe no solo las referidas bases (art. 149.1.8 CE) sino también la competencia exclusiva del Estado en materia de legislación mercantil (art. 149.1.6 CE):

«En el apartado anterior he hecho mención a mi adhesión al voto particular discrepante que el magistrado don Ricardo Enríquez Sancho formuló a la STC 132/2019, de 13 de noviembre, resolutoria del recurso de inconstitucionalidad núm. 2557-2017, interpuesto contra diversos artículos del Código Civil de Cataluña, al que ahora me remito para ratificar mi planteamiento contrario a la doctrina del Pleno de este Tribunal que allí se estableció.

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

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

legales y los gastos que le hubiere ocasionado la reclamación del crédito».

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

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

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

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

Parece lógico que, si la obligatoriedad del contrato y su cumplimiento exacto es una «base de las obligaciones contractuales», su delimitación negativa, es decir, sus excepciones, también hayan de serlo. Así las cosas, una regulación como la aquí controvertida, que amplía notablemente los casos en los que el deudor se puede liberar pagando al cesionario del crédito oneroso lo que este satisfizo por el principal, intereses y gastos que le ocasionó la reclamación del crédito (Ley 511), afecta a la citada base. La Sentencia (FJ 9) entiende que la base contractual que debe servir de contraste es

«la figura genérica de la cesión de créditos y no una de sus manifestaciones específicas, como es la prevista en el citado precepto del Código civil [en referencia al art. 1535] que aplica un tipo contractual general a una clase concreta de créditos, los litigiosos». Y considera que la regulación foral se inspira en los mismos principios que la estatal, sin que «la restricción de la cesión a los créditos litigiosos a los que alude el art. 1535 del Código Civil deba ser considerada materialmente básica y, con ello, operar en todo caso como un límite insuperable».

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

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

En este sentido, resulta muy ilustrativa la reciente Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Civil, Sección 1ª) núm. 151/2020 de 5 marzo, en cuyo FJ 4 se enfatiza que el retracto del art. 1535 del Código Civil supone una excepción a principios estructurales de las obligaciones contractuales, particularmente, el cumplimiento exacto de las obligaciones, justificado en el interés de poner fin a los pleitos. Dicha Sentencia considera que, como excepción que es a un principio estructural, no cabe extenderla a otros supuestos distintos de los expresamente previstos.

b) En segundo término, la tesis de la mayoría contraviene también el principio de autonomía de la voluntad, que es, según el criterio de aquella STC 132/2019, una base de las obligaciones contractuales (además, es una fuente del Derecho Foral de Navarra, de conformidad con lo que disponen las Leyes 7 y 8 del Fuero Nuevo). Pues bien, en la cesión de créditos operan, en realidad, dos vínculos jurídicos que se crean a partir de la formalización de aquellas relaciones contractuales: De una parte, el que se origina entre el cedente y el cesionario, esto es entre el acreedor originario y un tercero al que aquél le cede el crédito; y, de otro lado, el que pasa a constituirse también entre el cesionario, en cuanto nuevo acreedor, y el deudor. Al permitir esta norma navarra que el deudor, en cualquier modali-

dad de crédito oneroso, pueda liberar su obligación abonando al cesionario lo que este pagó por el crédito cedido y no por la cuantía del principal del mismo, está vulnerando también el principio de autonomía de la voluntad, en la medida en que afecta de modo relevante a lo que, en su momento, pactaron cedente y cesionario; de modo general y por imperativo legal, el cesionario de un crédito adquirido a título oneroso (usualmente, por una cantidad inferior a su cuantía real) se verá compelido a liquidar aquel crédito y liberar al deudor de su obligación si este se limita a abonar el importe del principal que pagó el cesionario más los intereses y gastos que se citan.

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

c) Finalmente, tampoco puedo estar de acuerdo con el argumento de que esta norma legal no invada, además de la competencia exclusiva del Estado en materia de bases de las obligaciones contractuales (art. 149.1.8 CE), la igualmente exclusiva competencia de aquél en materia de legislación mercantil (art. 149.1. 6 CE), porque entiendo que resulta también aplicable a los consumidores y usuarios de créditos hipotecarios.

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

Por eso, en la deliberación sostuve que los presupuestos de enjuiciamiento constitucional de esta norma guardaban similitud con la que, en su momento, fue analizada y resuelta por la STC 13/2019, de 31 de enero [...].»

3. VOTO PARTICULAR DEL MAGISTRADO DON ANDRÉS OLLERO

Se refiere en primer lugar a las normas impugnadas por invadir la competencia exclusiva del Estado en materia de ordenación de los registros públicos. A su juicio, estas normas afectan a la competencia estatal porque solo el Estado tiene competencia para señalar qué actos son inscribibles, pero tras ello la sentencia debería haberse limitado a afirmar que el legislador foral navarro no ha llegado a invadir esas atribuciones porque se ha limitado a optar por una repetición, que no es en este caso injustificada, por razones de seguridad jurídica:

«Alcanza tal exclusividad no solo a los efectos de la inscripción registral, sino también a la indicación de los actos y negocios que pueden o deben acceder al registro, de la que se ocupa el fundamento jurídico sexto de la Sentencia. Esta señala con todo rigor que el legislador hipotecario estatal ha ejercido esta competencia, al enumerar los actos inscribibles cuando se trata de declarar, constituir, reconocer, transmitir, modificar o extinguir el dominio o derechos reales. Igualmente ha establecido que también lo son cualesquiera otros de la misma naturaleza, incluidos los actos y contratos que –con diferentes nombres se conocen en las provincias forales–, si producen respecto a los bienes inmuebles o derechos reales similares efectos.

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

En efecto, solo el Estado puede establecer qué actos son inscribibles y ha ejercido esta competencia incluso respecto de actos y negocios que ahora regula el Derecho foral. La Sentencia, sin embargo, debería también descartar la existencia de invasión competencial, al no darse una contradicción con la norma estatal y sí razones que justifican, por excepción, la intervención repetitiva del legislador navarro. El legislador estatal solo ha indicado de modo genérico que

los actos o negocios del Derecho foral son inscribibles si afectan al dominio: declaración, constitución, transmisión, modificación o extinción. De ahí que, por razones de seguridad jurídica, no esté pues de más que el legislador navarro afirme el carácter inscribible de las figuras concretas que él regula y que producen esos efectos. Para justificar dicha reiteración cabe subrayar además que el reparto competencial en este ámbito no responde a pautas comunes o generales y que, antes de la Constitución, la Compilación foral ya se refería al carácter inscribible de los actos por ella regulados en perfecta coordinación con la legislación hipotecaria estatal.

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

El voto particular discrepa también del tratamiento que la Sentencia dispensa a las bases de las obligaciones contractuales, ya que sigue haciendo suya –en el fundamento jurídico noveno– la doctrina de la STC 132/2019 sobre el Código Civil de Cataluña en torno al significado de las «bases de las obligaciones contractuales» (art. 149.1.8 CE) como límite al Derecho civil foral:

«Ya tuve ocasión, como otros cuatro Magistrados, de formular respecto a ella Voto particular, por desconocer la voluntad del constituyente de que el derecho privado sea estatal como regla general. El resultado es que, al permitirse casi cualquier regulación autonómica de derecho civil, pues basta para ello una lejana conexión con algún principio foral preconstitucional, se desemboca en una interpretación minimalista de las «bases de las obligaciones contractuales» (art. 149.1.8 CE). Paradójicamente, el Estado puede llegar a contar con menos competencias en materia de derecho civil que en ámbitos tan autonómicos como la educación, la sanidad o el medio ambiente. La Sentencia da una vuelta de tuerca a esta doctrina, de lo que cabría discrepar incluso aceptando las premisas de la STC 132/2019; que no es mi caso.

La Sentencia descarta –en el fundamento jurídico noveno que el retracto en la cesión de créditos, de la ley 511–, así como –en el décimo la dación en pago, de la ley 495–, vulneren las bases de las

obligaciones contractuales. Razona que ningún problema suscita que Navarra introduzca limitaciones a la autonomía de la voluntad como estas. La consecuencia, en ambos casos, es que el acreedor se expone a que el deudor se libere con cantidades inferiores a las pactadas, pese a que el código civil las ha regulado solo para un caso concreto –crédito litigioso– ni siquiera las ha previsto, en el caso de la dación en pago.

La Sentencia busca apoyo en una peculiar «ponderación» de varios elementos. Afirma, para empezar, que las partes pueden siempre pactar lo que quieran, desplazando la aplicación de los preceptos controvertidos; pero –dejando aparte la competencia competencial– no oculta que, en ausencia de acuerdo, se aplicará en Navarra un régimen especial de cesión de créditos o dación en pago que privilegia a una de las partes, en contra del régimen general en derecho civil de igualdad de los ciudadanos y autonomía de la voluntad. Argumenta, por otra parte, que las figuras reguladas no son fruto de un crecimiento orgánico, sino de una regulación foral de pura conservación, al estar previstas casi en los mismos términos antes de la Constitución; pero la realidad es que la competencia exclusiva estatal en materia de bases de las obligaciones contractuales esta constitucionalmente reconocida como límite a las competencias forales, con independencia de que estas sean de conservación, actualización o desarrollo (art. 149.1.8 CE). Enfatiza, a la vez, que la regulación navarra no tiene dimensión mercantil, al ser este un ámbito competencial exclusivamente estatal, lo que –a través de una interpretación de conformidad se lleva al fallo–; siendo cierto que no se produce invasión competencial del art. 149.1.6 CE, ello nada dice sobre si los preceptos controvertidos han invadido la competencia estatal igualmente exclusiva de las bases de las obligaciones civiles contractuales, que es el objeto de la deliberación. Por último, apunta que el código civil no ha identificado cuáles son esos preceptos básicos, lo que obligaría al Tribunal Constitucional a la dificultosa tarea de inferir por sí qué es lo básico; pero es obvio que la dificultad de inferir tales bases no exime de la tarea de identificarlas al Tribunal Constitucional, que –por otra parte la reclamó para sí por todas–, en la STC 32/1981, de 28 de julio, FJ 6, sobre la ley catalana de transferencia de las diputaciones a la Generalidad, además de rubricarlo en la histórica Sentencia 76/1983, de 5 de agosto, sobre armonización autonómica.

La cuestión crucial para resolver la controversia gira en torno a cuáles son las bases de las obligaciones contractuales, que han de operar como parámetro de contraste. Más allá de la lógica ponderativa que se esfuerza por desarrollar, la Sentencia considera que el régimen excepcional del crédito litigioso (art. 1535 CC) sería el parámetro de contraste; el Fuero Nuevo no lo habría vulnerado, sino que se habría limitado a extender su lógica. En suma, la Sentencia desconoce que la ausencia dentro del Código Civil de restricciones a la autonomía de la voluntad no puede interpretarse como un ámbito material no regulado, que podría copar el derecho

foral. La ausencia de un régimen estatal –de dación en pago o de liberación de la deuda pagando al cesionario lo que este abonó al cedente– es fruto de una opción clara y deliberada del Estado en favor de la igualdad de las partes y de la primacía de la autonomía de la voluntad.

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

El magistrado señor Ollero concluye su voto particular con una crítica general a la doctrina del Tribunal sobre los derechos civiles forales o especiales:

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