Conflictos de leyes internos e internacionales: conexiones y divergencias

Internal and international conflicts of laws: connections and divergences

MARÍA ELENA ZABALO ESCUDERO

Catedrática de Derecho Internacional Privado, Universidad de Zaragoza

Miembro del Grupo consolidado de investigación "*Ius Familiae*"

DOI: https:/doi.org/10.36151/MDIPR.2016.005

Bitácora Millennium, Nº 3 (enero-junio 2016)

Zaragoza, junio 2016

Abstract

El desarrollo de las legislaciones civiles autonómicas debe ir acompañada de una adecuada respuesta a los conflictos de leyes que su concurrencia pueda producir. El Derecho Interregional hoy vigente no aporta solución satisfactoria al desarrollo post constitucional del pluralismo jurídico civil. Su necesaria actualización es una tarea que corresponde al legislador estatal, quien ha de garantizar el principio de igualdad entre los ordenamientos coexistentes.

The development of the regional civil legislation must be accompanied by an adequate response to conflicts of laws that their confluence can produce. The Interregional law in force today does not provide satisfactory solution to post constitutional development of the civil legal pluralism. The necesary update is a task for the spanish legislator, who must ensure the principle of equality between coexisting systems.

Palabras clave: Derecho Interregional, conflictos de leyes internos, Derecho Internacional Privado de la Unión Europea

Key words: *Interregional Law, internal conflicts of law, Private International Law of the European Union*

Sumario

I. Introducción

II. Conexiones desde la perspectiva constitucional: la unidad competencial

III. Las divergencias en el marco del Derecho Internacional Privado de la Unión Europea

1. La competencia de la Unión Europea sobre los conflictos de leyes "internacionales"

2. La exclusión de los conflictos de leyes internos del Derecho Internacional Privado de la Unión Europea

IV. Conexiones en la perspectiva del Derecho Internacional Privado autónomo: la remisión del artículo 16.1 Código Civil ¿a qué normas?

I. Introducción

El objeto del presente estudio, que sucede a otros sobre la materia, es poner de manifiesto las conexiones y divergencias entre los distintos niveles en los que se presentan los conflictos de leyes en el ordenamiento español, dejando ya al margen la polémica doctrinal sobre la inclusión o no de los conflictos de leyes internos en el Derecho Internacional privado, que condujo a parte de la doctrina a proclamar su exclusión de esta ciencia jurídica, y a otra parte de la misma a construir la dimensión interna de la disciplina.

La intención con la que se acomete el análisis es presentar el estado de la cuestión, al objeto de identificar los presupuestos, a los que en la actualidad responde la solución de los conflictos internos derivados de la concurrencia de legislaciones civiles en España, así como, la tan infructuosa, como reclamada, hasta ahora tarea de revisión del sistema de Derecho Interregional. A ello obedece el tratamiento en tres planos o perspectivas, la constitucional, la del Derecho Internacional Privado de la Unión Europea y la del Derecho Internacional Privado autónomo, para encontrar tanto los puntos que en los que convergen ambas dimensiones, como las que los separan.

II. Conexiones desde la perspectiva constitucional: la unidad competencial

Cuando en la Constitución se encuentra la expresión “conflictos de leyes” es para extraerlos del ámbito competencial autonómico en materia de legislación civil y reservar su regulación “en todo caso” al Estado *ex* art. 149, 1.8, lo que ha sido ya objeto de numerosos y encontrados comentarios doctrinales, que pusieron el punto de mira en el alcance de la expresión “normas para resolver los conflictos leyes”, entendiéndolas referidas, sea a las normas de conflicto *estricto sensu*, o alcanzando también a las normas delimitadoras del ámbito de aplicación espacial de la normativa autonómica; en cualquier caso la reserva estatal cubre tanto las normas de solución de los conflictos de leyes internacionales (definidos por la presencia del elemento extranjero), como las de los conflictos internos (ausencia de elemento extranjero, heterogeneidad interna), provocados por la pluralidad civil existente en España, desde tiempos pasados, y que desde 1978 tiene amparo constitucional, a los que se dicen aplicables las normas de Derecho Internacional Privado, con independencia de la técnica legislativa que utilicen[1].

Pero es destacable, que cuando el Tribunal Constitucional ha tenido que interpretar el alcance de dicha competencia estatal ha sido con ocasión de la extralimitación competencial del legislador autonómico, al regular el ámbito de aplicación de su propia normativa civil (STC 156/1993), o bien, de la eventual extralimitación del legislador estatal, por utilizar en sus normas de conflicto criterios que pudieran producir discriminación en la aplicación de los Derechos civiles autonómicos, al dar preferencia, si bien de carácter residual, a la normativa del Código Civil, en lugar de utilizar conexiones neutras (STC 226/1993).

En la primera de las sentencias citadas en el párrafo anterior, el Tribunal dejó claro que el legislador autonómico balear, al prescribir que las normas de la Compilación se aplicasen a quienes residieran en la Comunidad Autónoma sin necesidad de probar su vecindad civil, se estaba introduciendo en una materia ajena a las competencias autonómicas y violentando la unidad del sistema de solución de conflictos de leyes amparado por la Constitución[2]. En la segunda, estableció los límites del ejercicio de la referida competencia estatal, siendo el primero de ellos la preservación del principio de igualdad de los Derechos civiles coexistentes, y el segundo el principio de certeza y seguridad jurídica en la determinación del derecho aplicable, lo que justificó, en contra del recurso interpuesto, promovido por la Diputación General de Aragón, la constitucionalidad de la solución de cierre del apartado tercero del artículo 16 del Código Civil.[3]

No cabe duda, en consecuencia, de que los conflictos de leyes internos se encuentran en el eje del reparto diseñado en el artículo 149.1.8 de la Constitución, y que el Tribunal Constitucional ha dibujado con precisión los límites competenciales

Fecha de recepción del original: 27 de enero de 2016. Fecha de aceptación de la versión final: 10 de marzo de 2016.

[1] *Vid*. el planteamiento de la cuestión y la doctrina citada en E. ZABALO ESCUDERO: "Pluralidad legislativa y conflictos de leyes internos en el Ordenamiento español". *Cursos de Derecho Internacional de Vitoria/Gasteiz, 1994,* Universidad del País Vasco, Tecnos, 1995 pp. 278 a 284.

[2] Cita de la Sentencia: "Por lo que cabe concluir , en definitiva, que el régimen legal de la vecindad civil establecido en la normativa estatal resulta así alterado por la regla aquí impugnada y, con ello, se violenta la unidad del régimen jurídico relativo al punto de conexión determinante de la ley personal en los conflictos interregionales; unidad de régimen que, como hemos dicho, ha sido inequívocamente establecida por el artículo 149.1.º de la Constitución"

[3] Sobre la citada sentencia y el voto particular del Magistrado J.D. González Campos, vid. E. ZABALO ESCUDERO: *op. cit*. 1995, pp. 286 y ss.

en esta materia, sentando los pilares del llamado Derecho interregional y apuntando así al legislador responsable de su articulación.

Pero, a pesar de la referida doctrina constitucional[4], ha seguido siendo un dato constatable, la presencia de normas unilaterales en las legislaciones autonómicas, y la tendencia del legislador autonómico a incluirlas junto a la regulación sustantiva de la materia de que se trate[5]. Tras las primeras y relevantes sentencias antes citadas, llega, prácticamente dos décadas después, al Tribunal Constitucional la necesidad de ordenar una de las materias que más han proliferado en las legislaciones autonómicas, tanto con competencia en materia civil, como en las que carecen de ella, como es la regulación civil y/o administrativa, o social de las parejas de hecho. Algunas de las normas autonómicas reguladoras de las relaciones de pareja han venido acompañadas de un criterio de aplicación personal como es el de la vecindad civil, siendo además suficiente la vecindad civil de uno de los miembros de la pareja para la aplicación de la misma, en otras la vecindad administrativa es el factor de vinculación elegido[6].

Distintas explicaciones, no necesariamente justificaciones, se venían dando a tal fenómeno normativo, como la ausencia de norma de conflicto estatal sobre la materia[7], la exigencia y o necesidad de vinculación de la pareja al respectivo ordenamiento[8], o el carácter de norma de delimitación interior que entraría en juego una vez determinado el derecho aplicable[9], lo que permitiría una lectura

[4] Sobre la misma, entre otros, *vid*. J.L. IRIARTE ANGEL,: "Parámetros constitucionales para los conflictos internos en materia civil" *Conflictos de leyes en el desarrollo del Derecho Civil vasco*. Bilbao 1999, pp. 39 y ss.

[5] Como ya puso de relieve E. ZABALO ESCUDERO: **"**Autonomía de la voluntad, vecindad civil y normas para resolver los conflictos de leyes internos**"** *Autonomía de la voluntad en el Derecho Privado. Estudios en conmemoración del 150 Aniversario de la Ley del Notariado. Tomo V. Derecho internacional privado e interregional*. Consejo General del Notariado. 2012, pp. 407 a 419.

[6] E. ZABALO ESCUDERO: "Legislación autonómica sobre las parejas de hecho y los conflictos de leyes internos". *Estudio comparado de la regulación autonómica de las parejas de hecho: soluciones armonizadoras*. Consejo General del Poder Judicial, Manuales de formación continuada, 28, 2004. Madrid, 2005, pp. 46-80

[7] A. BORRÁS RODRIGUEZ: "El Derecho interregional: realidades y perspectivas" en *La codificación del Derecho civil de Cataluña*, Madrid, 2011, p. 561

[8] C. GONZÁLEZ BEILFUSS: *Parejas de hecho y matrimonios del mismo sexo en la Unión Europea*. Madrid, 2004, p. 110

[9] A. CALVO CARAVACA y J. CARRASCOSA GONZÁLEZ: *Derecho Internacional Privado*. Vol. I, Granada, 2011. p. 66

"constitucional" de la norma como sostuvo la Audiencia Provincial de Navarra en sentencia de 12 de junio de 2002, sobre el artículo 2.3 de la Ley Foral Navarra sobre Parejas Estables[10].

Precisamente, en relación con esta disposición el Tribunal Constitucional ha vuelto a pronunciarse y ha reproducido su doctrina, en sentencia de 13 de abril de 2013[11], despejando cualquier duda al respecto en cuanto a la interpretación de sus palabras[12]. La ocasión vino dada con la solución al recurso de inconstitucionalidad interpuesto por ochenta y tres diputados pertenecientes al Grupo Parlamentario Popular del Congreso de los Diputados contra la Ley Foral de Navarra 6/2000, de 3 de julio, para la igualdad jurídica de las parejas estables. En su sentencia, el Tribunal ha sido fiel a su jurisprudencia anterior que parecía estar olvidada por el legislador autonómico, al afirmar que en anteriores sentencias "*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*".

Aparte de recordar lo anteriormente transcrito, zanja la polémica sobre la inclusión de las normas de extensión o delimitadoras del ámbito de aplicación en el concepto utilizado por la Constitución "normas para resolver los conflictos de leyes", cuando afirma "*Conforme a la doctrina expuesta, la adopción de normas unilaterales o de extensión delimitadoras de los respectivos ámbitos de aplicación espacial y personal*

[10] *Westlaw*, JUR 2002\201896…..Sin embargo y aun pese a que las anteriores consideraciones ponen de manifiesto la procedencia o posibilidad de formular la cuestión de inconstitucionalidad, debido a que la Sala conoce la pendencia ante el Tribunal Constitucional del recurso de inconstitucionalidad formulado frente a la referida Ley en su totalidad, estima pertinente en este caso, aún cuando sea forzando un tanto las cosas, acogerse a lo dispuesto en el art. 5.3 LOPJ que indica que sólo procede plantear la cuestión de inconstitucionalidad "cuando por vía interpretativa no sea posible la acomodación de la norma al ordenamiento constitucional". Conforme al referido precepto puede evitarse el planteamiento de la cuestión, interpretando el art. 2.3 como una norma material de Derecho navarro que operaría "después" de haber aplicado la oportuna norma estatal de conflicto: Para encontrar el ordenamiento aplicable al caso, ha de recurrirse necesariamente a las normas de conflicto del Código Civil, al ser el legislador estatal el único competente para regular ese extremo (art. 149.°.8ª CE).

[11] STC/2013/93. *BOE* núm. 123, de 23 de mayo de 2013.

[12] J.L. IRIARTE ANGEL: "Parejas de hecho, Constitución y conflictos de leyes internos. Reflexiones acerca de la sentencia del Tribunal Constitucional de 23 de abril de 2013 (recurso de inconstitucionalidad 5297-2000)". Academia Vasca de Derecho *Boletín JADO*. Bilbao. Año XII. Nº 24. Junio 2013, pp. 169-183.

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". Y considera notorio que el referido artículo 2.3 se aparta de esta doctrina[13].

Por otra parte, rechaza las interpretaciones que defendían una lectura conforme a la Constitución de tales normas, en el sentido de que jugaban en una segunda fase, una vez que conforme a las normas estatales procediera la aplicación de dicha normativa, o bien que intentaban justificarlas en la ausencia de respuesta conflictual del legislador estatal. Concluyendo que "*Determinar cuál es la ley personal aplicable en los conflictos interregionales derivados de la potencial concurrencia de legislaciones diversas en la regulación de una situación, es una materia que se sitúa extramuros de las competencias autonómicas en tanto que la Constitución ha optado por que sea al Estado al que corresponda, en su caso, el establecimiento de las normas de conflicto en estos supuestos*".

Así las cosas, el mensaje para el legislador autonómico queda claro, debiéndose abstener en su legislación de incorporar criterios de solución de conflictos de leyes, entendiendo por tales los que se utilizan con el fin de delimitar unilateralmente el ámbito de aplicación de su propia normativa civil. No obstante, nuevos interrogantes plantea la reciente Ley de Derecho Civil Vasco de 25 de Junio de 2015[14], al menos en dos aspectos que presentan especial relevancia para el tema objeto de este estudio. El primero de ellos se refiere a la atribución al Parlamento Vasco de las normas de resolución de conflictos internos de leyes, en cuanto subsista dentro del territorio de la Comunidad Autónoma del País Vasco la pluralidad legislativa (art. 9.1. Normas de conflicto), y el segundo, a la nueva vecindad civil vasca como punto de conexión para la aplicación del Derecho civil de la Comunidad Autónoma del País Vasco. Cuestiones ambas que merecerán sin duda atención doctrinal específica[15].

---

[13] Cita de la Sentencia: *Sin embargo, es patente que el art. 2.3 de la Ley Foral 6/2000 (LNA 2000, 191, 268) se aparta de esta doctrina, pues, al establecer su aplicación al supuesto en que uno de los dos miembros de la pareja estable tenga vecindad civil navarra, determina el ámbito personal de aplicación de una norma integrada en el ordenamiento navarro y dispone unilateralmente, por tanto, la eventual aplicación de la normativa de la Comunidad Foral al miembro de la pareja que no tenga la vecindad civil antes citada. Al definirse el ámbito de aplicación de la Ley Foral 6/2000 en función de la ley personal de uno de los miembros de la pareja estable se contiene así una norma de solución de conflicto con otras leyes (aplicación de la Ley Foral 6/2000 en función del criterio de la vecindad civil foral de uno de los miembros de la pareja estable) que expresa la preferencia por el propio ordenamiento foral, cuando la competencia de dictar normas para resolver los conflictos de leyes se halla reservada al Estado con carácter exclusivo por el art. 149.1.8 CE, según hemos ya señalado.*

[14] Ley 5/2015. *BOE* 176, de 24 de Julio de 2015.

[15] J.J. ÁLVAREZ RUBIO: "Hacia una vecindad civil vasca" *Academia Vasca de Derecho*, 2007, 4, pp. 43-63.

La aplicación de uno u otro Derecho civil ha de venir determinada, tanto en situaciones de interregionalidad, como de internacionalidad, por la normativa conflictual estatal, apreciándose así un primer punto de identidad entre los diferentes conflictos de leyes, sobre los que la Constitución no hace distinción alguna, que no es otro que la competencia exclusiva del Estado para resolverlos. A la par que queda claro sobre quien ha de pesar la responsabilidad de generar un sistema de solución adecuado con los parámetros actuales, ya muy diferentes a los que sostuvieron en 1973 y de cara a la reforma entonces del Título Preliminar del Código Civil [16], el principio de igualdad de soluciones con los conflictos de leyes internacionales.

III. Las divergencias en el marco del Derecho Internacional Privado de la Unión Europea

Sobre este panorama constitucional sobrevuela el que proviene de la Unión Europea, derivado en particular de la pertenencia de España al espacio de libertad, seguridad y justicia, incluido en el ámbito de las competencias compartidas de la Unión (art. 4. 2. J. del TFUE), y concretamente, al desarrollo de la cooperación judicial en materia civil (art. 81 del TFUE), que toca muy especialmente a la regulación de los conflictos de leyes (art. 81.2.c del TFUE).

1. La competencia de la Unión Europea sobre los conflictos de leyes "internacionales"

Efectivamente, entre las materias que quedan bajo el paraguas competencial de las instituciones de la Unión, en el ámbito de la cooperación judicial en materia civil, aparece "la compatibilidad de las normas aplicables en los Estados Miembros en materia de conflictos de leyes". Tales medidas, previstas en el apartado 2 del artículo 81, se adoptarán a los efectos de lo dispuesto en el apartado 1 del mismo artículo, y en particular, cuando resulte necesario para el buen funcionamiento del mercado interior.

El apartado 1 del artículo 81, que condiciona el ámbito del apartado 2, conmina a la Unión a desarrollar la cooperación judicial en asuntos civiles con repercusión transfronteriza, basada en el reconocimiento mutuo de las resoluciones judiciales y extrajudiciales. De ello se colige que los conflictos de leyes sobre los que se

[16] Ley de Bases de 17 de marzo de 1973 para la modificación del Título Preliminar de Código Civil, base 7ª: "respetando el sistema vigente en materia de normas de conflicto, se aplicarán criterios análogos a los establecidos para el ámbito internacional, con las salvedades que su especial naturaleza impone y sin perjuicio de las especificaciones que algunas instituciones requieran".

proyecta la referida competencia de la Unión, son los que presentan alcance transfronterizo, lo que lleva a concluir que solamente cubre aquellos que ponen en cuestión la aplicación de más de un ordenamiento estatal, y que por tanto derivan de aquellas relaciones jurídicas que presentan algún elemento extranjero, recurriendo a la definición clásica del objeto del Derecho Internacional Privado.

Al albur de tal competencia, la Unión Europea ha adoptado diversos Reglamentos, que regulan los conflictos de leyes en materias como obligaciones contractuales, extracontractuales, separación y divorcio, obligaciones de alimentos y sucesiones. Todos ellos aluden en sus Considerandos al objetivo de mantener y desarrollar el espacio de libertad, seguridad y justicia en el que se garantice la libre circulación de personas, y a la adopción de medidas en el ámbito de la cooperación judicial en asuntos civiles con "repercusión transfronteriza", medidas que incluyen la compatibilidad de las normas aplicables en los Estados miembros en materia de conflictos de leyes[17].

Más concretamente, el Reglamento UE 650/2012, en materia de sucesiones, deja claro en su Considerando 7º que con el objetivo de facilitar el buen funcionamiento del mercado interior conviene suprimir los obstáculos a la libre circulación de aquellas personas que actualmente encuentran dificultades a la hora de ejercer sus derechos en situaciones de sucesión *mortis causa* con repercusiones transfronterizas. Asimismo el Considerando 67 se refiere a la tramitación, rápida, ágil y eficiente de las sucesiones con repercusión transfronteriza en la Unión, lo que lleva a entenderlo acotado a las sucesiones que presentan elementos de extranjería[18].

Así, se observa una primera divergencia en la competencia para regular los conflictos de leyes, siendo los que presentan carácter transfronterizo o internacional absorbidos por la Unión Europea en el desarrollo de la cooperación judicial civil, y quedando los conflictos internos en el ámbito del legislador estatal. Luego quiebra uno de los fundamentos sobre los que se asentó el principio de unidad de soluciones en el ordenamiento español, la unidad de fuentes de producción normativa[19].

[17] Véanse como ejemplo considerandos 1 y 2 del Reglamento 1259/2010

[18] Sobre la internacionalidad de la situación sucesoria en función de la presencia de elementos de extranjería. Vid. A. BONOMI: *Le droit européen des successions*, Bruselas, 2013 pp. 36 y 37. – J. CARRASCOSA GONZÁLEZ: *El Reglamento sucesorio europeo 650/2012 de 4 de julio de 2012. Análisis crítico*. Granada, 2014, p. 14

[19] E. ZABALO ESCUDERO: **"**Autonomía de la voluntad, vecindad civil y normas para resolver los conflictos de leyes internos**"** *op. cit*. 2012, pp. 419 a 425.

2. La exclusión de los conflictos de leyes internos del Derecho Internacional Privado de la Unión Europea

Si la internacionalidad de la relación jurídica no viene exigida de modo expreso en el articulado de los Reglamentos UE sobre derecho aplicable, que se limitan a incluir en su ámbito de aplicación las situaciones que impliquen un conflicto de leyes (Roma I, Roma II, R. 1259/2010) o sin referencia alguna como en el caso del Reglamento de sucesiones[20], sí que se han preocupado de preservar la autonomía de los Estados para regular los conflictos de leyes internos. Por tales ha de entenderse, a la vista de las referidas normas, aquellos que se plantean exclusivamente entre los distintos ordenamientos existentes dentro del Estado plurilegislativo, lo que excluye por la misma definición aquellos que presenten algún elemento extranjero.

En todos los Reglamentos citados se encuentra el enunciado de inaplicación a los conflictos de leyes internos, en el sentido de que dispensan a los Estados no unificados de aplicar las soluciones conflictuales del respectivo Reglamento a los conflictos de leyes que tienen su causa exclusivamente en la pluralidad de ordenamientos internos, estando privados, por lo tanto, de cualquier punto de contacto con otros ordenamientos extranjeros. En definitiva, no existe en ellos elemento de internacionalidad que pueda comprometer (utilizando los términos que presiden la normativa de la Unión Europea) la cooperación transfronteriza y la libre circulación de personas. Sin embargo, ello no significa que el legislador interno no pueda hacer extensibles, y por tanto, aplicables también, tales soluciones a sus conflictos internos. Una cosa es no obligar a su aplicación y otra muy distinta es no permitir su aplicación si el legislador competente, en este caso el estatal, lo dispone[21].

Sólo así puede entenderse la reiterada fórmula utilizada por el legislador de la Unión Europea, y que se repite en el Reglamento 650/2012, aplicable desde el 17 de agosto de 2015, en cuyo artículo 38 se lee:

---

[20] Como destaca C. NOURISSAT en G. KHAIRALLAH y M. REVILLARD (Dirs.): *Droit européen des successsions internationales*, París, 2013. p. 20.

[21] A. BORRÁS RODRÍGUEZ: *op. cit*. 2011, p. 555: Todos los textos convencionales y comunitarios se ocupan de destacar que el Estado plurilegislativo "no estará obligado" a aplicar dichos instrumentos a los conflictos puramente internos, pero tampoco es, por tanto, imposible hacerlo si se desea, lo cual, dada la movilidad de las personas, es una solución positiva, dando idéntica solución a ambos tipos de supuestos.

Inaplicación del presente Reglamento a los conflictos internos de leyes.

Los Estados miembros que comprendan varias unidades territoriales con sus propias normas jurídicas en materia de sucesiones no estarán obligados a aplicar el presente Reglamento a los conflictos de leyes que se planteen exclusivamente entre dichas unidades territoriales.

De ello se deriva la existencia de un doble plano de soluciones de derecho aplicable, las relativas a los conflictos de leyes internacionales presentes en los distintos Reglamentos de la Unión Europea, y las que se ocupan de los conflictos de leyes exclusivamente internos dejadas en manos del legislador interno, como no podría o debería ser de otra manera, dado el alcance de la competencia de la Unión; en el caso del Derecho español, necesariamente el legislador estatal, único competente para ello, tal y como se ha puesto de manifiesto en el apartado primero de este trabajo.

IV. Conexiones en la perspectiva del Derecho Internacional Privado autónomo: la remisión del artículo 16.1 Código Civil ¿a qué normas?

La respuesta del legislador estatal no ha cambiado tras la Constitución, más que en lo referente a la adición de un apartado 3º al artículo 16 del Código Civil, que fue el resultado de la aplicación del principio de identidad de soluciones, ya que como consecuencia de la modificación del artículo 9.2, en la reforma del Código Civil por Ley 11/1990 de 5 de octubre, se hacía necesario articular una solución de cierre, en su traslación (exigida por el artículo 16.1) a la regulación del matrimonio de españoles de vecindad civil diferente. La cuestionable solución introducida en dicho apartado hace posible que el régimen matrimonial de dos españoles pueda quedar determinado sorpresivamente por el Código Civil, cuando ninguno de los cónyuges (españoles de diferente vecindad, con residencia habitual en el extranjero y casados en el extranjero) presenten conexión alguna, ni personal, ni territorial, con dicho ordenamiento; pero la "certeza" en la determinación del derecho aplicable se impuso a los propios fundamentos del método *savigniano* y de la llamada justicia formal o de proximidad, o a los postulados que actualmente se hacen derivar de la teoría económica del Derecho[22].

[22] Como afirma P. Diago desde dicho análisis "se considera eficiente la norma más cercana al supuesto de hecho, que será la más previsible y que entrañará los menores costes conflictuales". M.P. DIAGO DIAGO: "El matrimonio y su crisis ante los nuevos retos de la autonomía de la voluntad conflictual" *REDI*, 2, 2014, p. 71. Desde este punto de visto resulta evidente la ineficiencia de la solución de cierre del art. 16.3 del Código Civil.

Ya ha suscitado suficiente debate doctrinal, si se compara con la escasa respuesta y atención por parte del legislador español, la conveniencia o no de legislar sobre los conflictos internos, así como sobre si la remisión del artículo 16.1 del Código a las normas del Capítulo IV del Título Preliminar, debería entenderse literalmente, esto es referidas a las mismas normas contenidas en el texto legal, o de manera dinámica, lo que permitiría que una vez desplazada esa norma por el efecto universal de Convenio o Reglamento UE, y sustituida por el propio texto internacional, fueran las soluciones de este último también aplicables a los conflictos de leyes internos[23].

El tan proclamado principio de identidad de soluciones que quiso garantizar el 16.1 del Código Civil, se ve ha visto superado por la realidad de la regulación de las relaciones privadas internacionales, ante la imprecisión de una respuesta legislativa sobre las situaciones de interregionalidad. Efectivamente la intención del legislador en 1974 quedaba explícita en la Ley de Bases para la reforma del Título Preliminar de 1973, en cuya base séptima, en relación con los conflictos de leyes que pudiera producir la coexistencia de distintas legislaciones civiles, se optaba por la aplicación de "criterios análogos de los establecidos en el ámbito internacional". En aquel momento la solución de los conflictos de leyes internacionales procedía del mismo legislador, el estatal, mientras que la realidad actual es bien distinta, como se ha puesto de relieve en el apartado anterior, al pertenecer los conflictos de leyes al ámbito competencial del legislador de la Unión Europea, lo que junto a los

[23] Distintas consideraciones sobre la revisión del sistema pueden verse, entre otros, en: S. ÁLVAREZ GONZALEZ: Derecho interregional: claves para una reforma, *AEDIPr*, 2003, pp. 37 y ss, - Id.: *Estudios de Derecho Interregional.* Santiago de Compostela, 2007. – J.J. ÁLVAREZ RUBIO: "Derecho interregional, conflictos internos y Derecho comunitario privado" *Nuevas fronteras del Derecho de la Unión Europea. Liber amicorum José Luis Iglesias Buhigues*. Valencia 2012, pp. 41-56. Id.: "La necesaria reforma del sistema español de derecho interregional". *Cursos de Derecho Internacional Vitoria-Gasteiz*, 1997.- A. BORRÁS RODRÍGUEZ: "El Derecho Interregional: realidades y perspectivas". *op. cit*. 2011, pp. 553- 574.- A. CALATAYUD SIERRA: "La unidad del Derecho Interregional". *Revista del Colegio Notarial de Madrid*, mayo junio 2011, nº 37.- A. FONT I SEGURA: *Actualización y desarrollo del sistema de Derecho Interregional,* Santiago de Compostela, 2007 . Id.: "Una nova etapa pel dret interterritorial?" *La codificación del Derecho civil de Cataluña*, Madrid, 2011, pp. 575-597 - L. GARAU JUANEDA: "La necesaria depuración del Derecho interregional español" *La aplicación del Derecho civil catalán en el marco plurilegislativo español y europeo* Barcelona, 2011, pp. 95-100.- C. PARRA RODRIGUEZ: "La revisión del Derecho Interregional español: un análisis desde los principios generales del Derecho que inspiran la reforma" en J.J. Forner Delaygua, C. González Beilfuss y R. Viñas i Farré (coords.): *ENTRE BRUSELAS Y LA HAYA. Estudios sobre la unificación internacional y regional del Derecho internacional privado. Liber Amicorum Alegría Borrás*. Marcial Pons, Madrid, 2013, pp. 653-669.- E. ZABALO ESCUDERO: ***"***Autonomía de la voluntad, vecindad civil y normas para resolver los conflictos de leyes internos***"*** *op.cit.* 2012, pp. 389-511- Id.:"El sistema español de Derecho Interregional" *La aplicación del Derecho civil catalán en el marco plurilegislativo español y europeo.* Barcelona, 2011, pp. 17-30.

Convenios ratificados en la materia, ha producido un doble panel de solución de conflictos, resultando progresivamente desplazadas y no operativas en las relaciones privadas internacionales, muchas de las normas del Título Preliminar.

Puesto así en jaque el principio de unidad de soluciones, y no alcanzando la acción del legislador de la Unión Europea al panel de los conflictos internos, se hace necesaria una respuesta del legislador estatal que determine si opta por mantener identidad de soluciones, lo que supondría hacer extensibles las soluciones de fuente convencional y europea que resuelven hoy los conflictos de leyes internacionales, o por abandonarla, lo que por el momento, y a falta de una, tantas veces reclamada, Ley específica de Derecho interregional, supone aplicar las soluciones del propio Código Civil, desplazadas o no por normas internacionales, a los conflictos internos.

No obstante, parece que el legislador español ha iniciado un camino distinto, consciente o no, de su repercusión en el plano de la regulación de los conflictos de leyes internos, pues sin alterar el artículo 16.1, que sigue remitiendo a las normas del Título Preliminar, ha modificado, entre las reformas legislativas acaecidas en el verano de 2015, algunas de las normas de Derecho Internacional Privado del referido Título. Así, la nueva Ley de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia, ha arrastrado, como ya viene siendo técnica habitual, las normas de conflicto en la materia, dando nueva redacción a los apartados 4, 6 y 7 del artículo 9 del Código[24].

La modificación ha consistido, por una parte, en incorporar por referencia los instrumentos internacionales (Convenios en este caso) que ya desplazaban el contenido anterior de tales normas, de manera que según la redacción vigente la disposición a la que remite el artículo 16.1 para determinar la ley aplicable, tanto en materia de "contenido de la filiación y ejercicio de la responsabilidad parental" (9.4 párrafo 2º), como en materia de protección de menores (9.6), es el Convenio de La Haya de 1996 en materia de responsabilidad parental y medidas de protección de los niños. Lo mismo sucede en materia de obligaciones de alimentos, siendo aplicable a los conflictos internos por la remisión del 16.1 el Protocolo de La Haya de 2007.

[24] Modificados por Ley 26/2015 de 28 de Julio (BOE de 29 de Julio). Según reza su Preámbulo: Se reforman, en primer lugar, las normas de Derecho internacional privado, en concreto los apartados 4, 6 y 7 del artículo 9, normas de conflicto relativas a la ley aplicable a la filiación, a la protección de menores y mayores y a las obligaciones de alimentos. Estas modificaciones responden, por un lado, a la incorporación de normas comunitarias o internacionales y adaptaciones terminológicas a las mismas y, por otro, a mejoras técnicas en la determinación de los supuestos de hecho o de los puntos de conexión y su precisión temporal.

Luego parece restablecerse, en estas materias, la pretendida unidad que se había perdido, pues, ateniéndonos a la realidad normativa vigente, hemos de concluir que el legislador sin "tocar" el 16.1, le ha dado un nuevo alcance, al introducir en las normas a las que remite los textos internacionales reguladores de las correspondientes materias, eliminando así la solución autónoma. Ello tiene una importante repercusión en el tradicional Derecho interregional, modulado hasta ahora sobre la función de la vecindad civil como ley personal, pero también como punto de conexión llamado a sustituir a la conexión nacionalidad en las relaciones de familia y sucesiones, dado el carácter prioritario que las normas internacionales citadas dan a la residencia habitual.

Por otra parte, y vinculado con la anterior consideración, la residencia habitual ha pasado a ser el primer punto de conexión en la determinación de la filiación en virtud de la nueva redacción del artículo 9. 4 del Código, que articula una norma de conflicto de orientación material, siendo la nacionalidad punto de conexión subsidiario, para terminar con la aplicación de ley española como conexión de cierre[25]. Trasladada tal solución en virtud del 16.1 a la dimensión interna, sucederá que la vecindad civil pasa a resultar subsidiaria de la residencia habitual, y la solución de cierre resultará inútil, cuando todas las leyes en juego son españolas. Parece que el legislador olvidó que dichas soluciones conflictuales están llamadas a operar también en la solución de los conflictos internos por obra del principio de remisión.

Queda por conocer la respuesta en materia de sucesiones, lo cual presenta una gran trascendencia en la práctica, y preocupa profundamente a académicos y operadores jurídicos, dada las evidentes diferencias existentes en las legislaciones civiles dentro de España. El artículo 9.8 del Código Civil no ha sido objeto de modificación alguna tras la adición de su último inciso por Ley 11/1990, y sigue siendo la norma a la que remite el 16.1, a pesar de que ya no se aplica a las sucesiones internacionales objeto del Reglamento 650/2012, que como se ha indicado no obliga a su aplicación en conflictos puramente internos.

El legislador podría optar por seguir la línea ya iniciada y sustituir el 9.8 por una referencia al Reglamento, como en el resto de las materias apuntadas anteriormente, pero habría de hacerlo consciente que de esta manera, y mientras se mantenga la remisión del 16.1, sus soluciones serán de aplicación también a los

[25] La determinación y el carácter de la filiación por naturaleza se regirán por la ley de la residencia habitual del hijo en el momento del establecimiento de la filiación. A falta de residencia habitual del hijo, o si esta ley no permitiere el establecimiento de la filiación, se aplicará la ley nacional del hijo en ese momento. Si esta ley no permitiere el establecimiento de la filiación o si el hijo careciere de residencia habitual y de nacionalidad, se aplicará la ley sustantiva española.

conflictos de leyes internos con el consiguiente cambio que ello supone en la regulación de la sucesión de los españoles en situaciones de exclusiva interregionalidad; cambio que ya ha acaecido en la regulación de las sucesiones de los españoles cuando tiene el carácter de "transfronteriza", lo que supone que exista alguna conexión con otro ordenamiento extranjero, y por ende internacionalidad.

Pero también puede optar por mantener el actual artículo 9.8 como hasta ahora, con lo cual, en una especie de interpretación *a contrario sensu* respecto a las últimas modificaciones de los apartados 4, 6 y 7 del artículo 9, se entendería que el legislador mantiene el contenido del citado artículo, para la determinación de la ley aplicable a la sucesión cuando se presenta un conflicto de leyes puramente interno. Asimismo entraría en escena, en un segundo escalón, cuando la ley aplicable a una sucesión transfronteriza en virtud del Reglamento fuera la española, y fuera preciso determinar cual de las coexistentes habrá de regir la sucesión[26]. Así lo dispone el propio Reglamento en su artículo 36.1, que llama a la aplicación de las normas internas sobre conflicto de leyes de los Estados plurales, para determinar "la unidad territorial correspondiente cuyas normas jurídicas regularán la sucesión"[27].

Lo que sí resulta evidente es que la re-construcción del Derecho que se ocupe de regular los conflictos internos en España exige una atención específica por parte del legislador responsable, que no es otro que el estatal. No puede derivar de modificaciones legislativas parciales o sectoriales, que además van referidas a las relaciones privadas internacionales. Ha de replantearse el contenido del artículo 16 del Código Civil y su alcance actualmente, así como su sentido y fundamento, dadas las profundas diferencias del contexto normativo existente hoy, respecto al que existía en el momento en que se elaboró.

Puede ponerse en cuestión si el cauce adecuado para ello es una Ley de Derecho interregional, o la reforma sustancial del artículo 16 del Código Civil, comprobando si

[26] Sobre esta cuestión, E. ZABALO ESCUDERO: "El derecho aplicable a las situaciones privadas internacionales en los ordenamientos plurales" J.J. Forner Delaygua, C. González Beilfuss y R. Viñas i Farré (coords.): *ENTRE BRUSELAS Y LA HAYA. Estudios sobre la unificación internacional y regional del Derecho internacional privado. Liber Amicorum Alegría Borrás*. Marcial Pons, Madrid, 2013, pp. 889 – 900.

[27] En relación con dicho artículo: P. QUINZÁ REDONDO y G. CHRISTANDL: "Ordenamientos plurilegislativos en el Reglamento (UE) de Sucesiones con especial referencia al ordenamiento jurídico español" *InDret* 3/2013. www.indret.com– L. GARAU JUANEDA: "La integración del Reglamento Europeo en materia sucesoria en el Derecho interregional español" *Bitácora Millennium DIPr*. nº 2. www.millenniumdipr.com/bitacora- S. ALVAREZ GONZÁLEZ: "El Reglamento 650/2012, sobre sucesiones y la remisión a un sistema plurilegislativo: algunos casos difíciles o simplemente llamativos" *Revista de Derecho Civil*, vol. II, nº 4, 2015. www.nreg.es/ojs/index.php/RDC

las soluciones del Derecho Internacional Privado de la Unión Europea se muestran capaces de aportar soluciones también exportables a los conflictos internos producidos por nuestras distintas legislaciones civiles, coexistentes, no ha de olvidarse en pie de igualdad, o por el contrario ha de irse hacia soluciones diferenciadas y específicas[28]. Y paralelamente habrá que analizar las repercusiones que estas opciones puedan tener sobre la función que desempeña en nuestro Ordenamiento la vecindad civil[29], cuya revisión, por cierto, también se ha venido reclamando por la doctrina[30], dadas las inseguridades que se derivan de su régimen de atribución, adquisición y pérdida, y que ya ha sido objeto de alguna iniciativa de reforma legislativa, como la propuesta desde las Cortes de Aragón[31].

En cualquier caso, las modificaciones parciales pueden crear distorsiones, por lo que una adecuada reforma del sistema español de solución de conflictos internos no debería disociarse de la revisión de la vecindad civil, que hasta el momento ha jugado un papel nuclear, o a la inversa, la reforma de esta última condición personal no debería realizarse aisladamente, sin calibrar las repercusiones que pudiera tener en el conjunto del Derecho Interregional.

[28] V. PARISOT: "Les classifications des conflits internes de lois à l'épreuve de leur solution". *RCDIPR*, nº3, 2014, pp. 469-512. La cita que aquí se recoge textualmente corresponde al *abstract* de dicho artículo. pp. 469 y 470: *La solution du conflit interne dans un litige purement interne n'est réellement spécifique que lorsqu'un rapport d'inegalité est établi entre les systemes juridiques en conflit; elle relève en revanche de la méthode savinienne classique lorsque les lois en concours sont placés sur un pied d'égalité*.

[29] A. BORRÁS: "Quin hauria de ser el papel del veïtnage civil en el Dret interregional del futur" *Revista Jurídica de Catalunya*, nº 4, 2010, p. 69.

[30] E. GINEBRA MOLINS: "El veïnatge civil: regulacio, reforma i alternatives com a punt de connexió" *La aplicación del Derecho civil catalán en el marco plurilegislativo español y europeo* Barcelona, 2011, pp. 31-50.- A. BORRÁS RODRIGUEZ: *op. cit*. 2011, pp. 572 y 573.

[31] Proposición de Ley por la que se modifica el Código Civil en relación con el estatuto personal y vecindad civil. Cortes de Aragón. *BOCA* n°:290 (VIII Legislatura).- *BOCG*-Congreso, Serie B, núm. 3-1, de 9.2.2016.