

LA PROYECCIÓN DE LOS REGLAMENTOS EUROPEOS SOBRE LA PLURILEGISLATIVIDAD INTERNA ESPAÑOLA: LA RESOLUCIÓN DE LA DGRN DE 24 DE MAYO DE 2019 Y LA DELIMITACIÓN DEL ÁMBITO SUBJETIVO DE APLICACIÓN DEL PACTO DE DEFINICIÓN DE LA COMPILACIÓN BALEAR

JUAN JOSÉ ÁLVAREZ RUBIO*

I. EL CASO PLANTEADO ANTE LA DGRN

La Resolución de 24 de mayo de 2019 de la Dirección General de los Registros y del Notariado acuerda denegar la práctica de inscripción de una escritura de donación con pacto de definición formalizada entre ciudadanos de nacionalidad francesa¹; tanto la madre donante como los hijos donatarios hicieron constar que tenían “residencia habitual efectiva en Mallorca” (al no ser españoles, no pueden ostentar “vecindad civil balear” art. 15 CC). Además, la donante alegó en otra acta posterior a la donación previa que no había otorgado *professio iuris* en favor de su ley nacional francesa.

En virtud de dicho pacto de “definición balear” y conforme a lo dispuesto en el art. 50 de la Compilación, los donatarios formalizaron renuncia, en relación con su madre, a sus futuros derechos sucesorios o a su posible legítima, atendiendo a la donación, atribución o compensación recibida.

La DGRN declara como no inscribible en el Registro de la Propiedad tal donación con pacto de definición de legítima que, como ha sido indicado, fue formalizada entre ciudadanos franceses que tenían su “residencia habitual” en Mallorca; la Resolución señala que la denegación de la inscripción se fundamenta en que dicha norma sólo es aplicable a ciudadanos españoles que tengan además vecindad civil balear. A juicio de la DGRN no cabe aplicar el Reglamento Europeo de Sucesiones 650/2012 a instituciones forales españolas que exijan en relación a su ámbito subjetivo de aplicación la nacionalidad española y una determinada vecindad civil, ya que no se pueden incluir en el ámbito del art. 30 de dicho Reglamento Europeo y se les aplicará lo dispuesto en el art. 36, párr. 1º del mismo.

En su calificación, la Registradora de la Propiedad suspendió la inscripción de dicha escritura dado que los extranjeros no podían ostentar vecindad civil alguna, tampoco la balear. Estimó que en este caso la institución aplicada (pacto sucesorio de definición de la Compilación Balear) queda reservada por ley y por los antecedentes históricos a los ciudadanos españoles de “vecindad civil balear mallorquina”. Por tanto, a su juicio, y no teniendo los otorgantes (en especial la donante) nacionalidad española, no pueden tener

* Catedrático de Derecho internacional privado. Universidad del País Vasco (UPV/EHU).

¹ BOE núm. 150, de 24 de junio de 2019. Texto de la Resolución de la DGRN disponible en: <https://www.registradoresdemadrid.org/resoluciones/DONACION-CON-PACTO-DE-DEFINICION-boe24062019-rDGRN24052019>.

vecindad civil balear (exigida por la Compilación para la aplicación de dicha institución), pese a que tengan “su residencia efectiva en Mallorca”, como se indica en la escritura formalizada.

La Registradora fundamenta su calificación en el tenor literal del art. 50 de la Compilación Balear, que exige en la donante la condición de poseer la vecindad civil mallorquina (circunstancia que no concurre en la donante, ni tampoco en los donatarios). Y afirma, en este caso con pleno acierto, que la calificación notarial contenida en la escritura y por la que se asignaba “vecindad civil mallorquina” respecto de la donante y donatarios era incorrecta.

El Notario recurrente, por su parte, formuló una serie de argumentaciones que trasladan el conflicto del terreno autonómico al plano nacional e incluso al internacional, al dudar de que una norma autonómica pueda condicionar una norma de conflicto a nivel nacional e incluso internacional (Reglamento Europeo de Sucesiones 650/2012). De hecho, entiende que el propio Reglamento Europeo de Sucesiones ha venido a sustituir la regla o conexión de la vecindad civil por la de la residencia habitual (art. 21 y 36 del Reglamento de Sucesiones Europeo), para solventar los "problemas interregionales".

También discute el carácter formal de la prohibición de otorgar “un pacto de definición” por quienes no tengan vecindad civil mallorquina (lo que está presuponiendo *per se* la nacionalidad española) estimando, de nuevo, que el Reglamento de Sucesiones ha venido a sustituir en estos casos como criterio de solución de los conflictos interregionales la vecindad civil foral por la residencia habitual mediante la previsión contenida en su art. 36, al tratarse, afirma, de conflictos mixtos, en los que concurren elementos de conexión internacional e interregional.

Finalmente, estima que la interpretación de la Registradora es contraria a la finalidad del Reglamento de Sucesiones Europeo, que trata de coadyuvar a la libre circulación de personas y bienes en el espacio europeo, lo que sería de todo punto inútil si las autoridades nacionales pudieran soslayar su aplicación, neutralizando los efectos del marco normativo común, mediante la inclusión de requisitos de nacionalidad (y en este caso de vecindad civil) para que los ciudadanos europeos no puedan acceder a las instituciones sucesorias. Ello implicaría, a su juicio, un acto de la autoridad nacional contrario a la libertad de circulación y al fin de la discriminación entre ciudadanos europeos por razón de la nacionalidad, contrario por tanto a dicho principio de libertad de circulación que establece el art. 21.2 de la Carta de Derechos Fundamentales y el art. 18 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

II. PROBLEMAS JURÍDICOS PLANTEADOS

La cuestión conflictual que subyace tras esta Resolución posee gran relevancia teórica y práctica y permite analizar dos orientaciones contrapuestas: por un lado la del notario, con arreglo a la cual el Reglamento Europeo de Sucesiones ha venido a implicar *de facto* una modificación del art. 15 CC por la vía del art. 36 del mismo en relación con las normas

aplicables a las sucesiones interregionales, y como consecuencia de la misma sería la ley de la residencia habitual del causante en una determinada "unidad territorial" la que determinaría la sujeción a una norma concreta (en el presente supuesto, pese a la nacionalidad francesa de la donante con pacto de definición, sería la residencia efectiva de ésta en Mallorca la que determinaría la aplicación del art. 50 de la Compilación, con independencia de la nacionalidad).

Y por otro, como criterio contrapuesto al anterior cabe exponer el propuesto por la Registradora de la Propiedad (y validado por la DGRN en esta Resolución), con arreglo al cual las normas del art. 15 CC y en especial las establecidas por la Compilación Balear predominan sobre las anteriores. En el caso concreto de la figura de la donación mallorquina con cláusula de definición se estima, siguiendo la orientación defendida en la Resolución ahora comentada, que para poder acogerse a tal especialidad sucesoria es preciso ostentar acumulativamente la nacionalidad española y la vecindad civil mallorquina.

En virtud de este pacto, "los descendientes, legitimarios y emancipados pueden renunciar a todos los derechos sucesorios, o únicamente a la legítima que, en su día, pudieran corresponderles en la sucesión de sus ascendientes, de vecindad mallorquina, en contemplación de alguna donación, atribución o compensación que de éstos reciban o hubieren recibido con anterioridad. La definición sin fijación de su alcance se entenderá limitada a la legítima. El cambio de vecindad civil no afectará a la validez de la definición. La definición deberá ser pura y simple y formalizarse en escritura pública".

Comparto la excelente reflexión crítica sobre esta Resolución realizada por parte de una autoridad doctrinal en esta materia, el prof. Santiago Álvarez², quien cuestiona el enfoque de la misma, critica los argumentos utilizados y ofrece una interpretación alternativa sobre las relaciones entre el Reglamento 650/2012 y los Derechos civiles autonómicos españoles.

Entre los diversos ámbitos de debate que la Resolución de la DGRN plantea cabe señalar, en primer lugar, una cuestión calificatoria: de la propia lectura de la Resolución cabe inferir que la razón denegatoria se basa en que el pacto suscrito no sería formalmente válido; o dicho de otro modo, la DGRN parece entender que el hecho de que la donante carezca de vecindad civil mallorquina sería una cuestión formal.

En efecto, o bien se considera la exigencia de la vecindad civil como un criterio de aplicabilidad de la norma (de la institución, es decir, en este caso, de la posibilidad de acogerse al pacto), o bien optar por considerarla como un criterio de validez del negocio. La Registradora y la DGRN han optado por esta segunda interpretación, que es cuestionable.

² ÁLVAREZ GONZÁLEZ, S., "¿Puede un extranjero acogerse al pacto de definición mallorquín? El Reglamento 650/2012 y la RDGRN de 24 de mayo de 2019", *La Ley. Unión Europea*, nº 74, 31 de octubre de 2019, pp. 53-74.

En realidad estamos ante una situación privada internacional (primer escalón conflictual), que conduce a la aplicación de la ley de un Estado plurilegislativo (España, segundo escalón conflictual) y a su vez deviene aplicable el Derecho civil especial balear que, al igual que el sistema vasco, contiene una plurilegislación interior interlocal o interinsular (tercer escalón conflictual).

Como acertadamente señala el prof. Santiago Álvarez, no nos encontramos ante una situación puramente interna (los participantes son franceses residentes en Mallorca); y cuando en la primera frase del punto 3 de los Fundamentos de Derecho de la Resolución se alude a “soluciones propias del Reglamento en su concurrencia con conflictos interregionales” se está deslizándose una perspectiva que, siquiera terminológicamente, es incorrecta: el Reglamento no dice nada de los “conflictos interregionales”. Los conflictos interregionales no son objeto del Reglamento porque, simplemente, son situaciones meramente nacionales o internas³.

La Resolución inadmite de forma muy acertada la posición sostenida por el notario acerca de la supuesta vecindad civil de la donante/causante, algo inviable jurídicamente hablando al tratarse de una ciudadana extranjera, lo que le permite situar el problema de la identificación de la normativa balear (una vez constatada la competencia de la ley española) dentro del art. 36.2 del Reglamento (y no del 36.1, que sería el aplicable caso de que hubiera mediado efectivamente la existencia de dicha vecindad civil).

El debate (constitucional y conflictual) acerca del tercer escalón (Baleares posee, como el País Vasco, una plurilegislación interna) y la competencia en relación a las técnicas normativas empleadas (en este caso, en el art. 50 de la Compilación Balear) mediante el recurso a las normas unilaterales de extensión supera el objetivo de este breve Comentario a la Resolución de la DGRN, pero en modo alguno puede servir de base para negar que los extranjeros puedan acogerse al pacto de definición previsto por la Compilación Balear en tal precepto cuando, como ocurre en el presente supuesto, según el propio Reglamento de sucesiones se aplique la normativa mallorquina como *lex successionis*.

Cabe recordar que el Reglamento ha determinado la aplicación de la normativa mallorquina por la vía de su art. 36.2, sin la intermediación de “las normas internas sobre conflicto de leyes españolas” (art. 36.1 del Reglamento). Lo ha hecho después de descartar el criterio de la vecindad civil como factor de selección de ley aplicable, por no ser operativo. Resucitarlo en este último escalón conflictual no parece guardar una coherencia en la solución normativa internacionalprivatista.

¿La conexión (residencia habitual) que da entrada a la aplicación del ordenamiento jurídico balear es válida solo de forma selectiva? ¿Por qué vale y es operativa para determinar la *lex sucesoria* y no ha de serlo para determinar la concreta aplicación de una institución del mismo ordenamiento balear? La respuesta dada por la Resolución de la DGRN muestra en cierto modo una suerte de anomalía conflictual.

³ ÁLVAREZ GONZÁLEZ, S., *op. cit.*, nota 1, p. 65.

III. CONSIDERACIONES FINALES

La Resolución ahora comentada muestra de nuevo las negativas derivadas (en términos de inseguridad jurídica y tal vez de soluciones incoherentes) que emergen tras las carencias del sistema español de Derecho internacional privado en la dimensión de los conflictos internos, plasmada en la ausencia de un verdadero sistema español de Derecho interregional que atienda a la creciente complejidad jurídica derivada de nuestra pluralidad interna.

Todo ello permite realizar una reflexión centrada en la necesidad de que el legislador interno español, tanto el estatal como los vinculados a los diversos sistemas jurídicos civiles especiales que conviven en seno del ordenamiento español, atienda en sus futuros desarrollos normativos a la dimensión europea y pueda así encauzarse de forma armónica y coherente una acertada respuesta a la demanda de compatibilidad exigida a su vez por la creciente interacción de los diferentes bloques normativos en presencia en este sector de nuestra disciplina.

Este supuesto muestra de forma palmaria, y en línea con lo señalado de forma muy atinada por el prof. Albert Font Segura⁴, cómo la nota de internacionalidad de un supuesto litigioso en el que se cuestione conflictualmente la dimensión de la ley aplicable no elimina la pluralidad interna desde el punto de vista del sistema español, porque la determinación de cuál de los diferentes Derechos civiles españoles deba ser aplicado no es una cuestión que se plantee únicamente en supuestos interregionales sino que surge también y cada vez con más frecuencia en supuestos internacionales o intraeuropeos. De hecho, y frente a lo afirmado en la Resolución de la DGRN, no estamos ante un supuesto de Derecho interregional sino ante una situación privada internacional.

El sistema español de Derecho interregional requiere de una profunda renovación-actualización-modernización que permita superar las ineficientes respuestas de un sistema de conflictos de leyes interno que queda en la actualidad condicionado por el proceso de europeización del Derecho internacional privado. La actitud de inacción por parte del legislador estatal conduce a que la falta de solución conflictual efectiva (debido a la ausencia de un verdadero sistema de Derecho interregional español) o, dicho de forma más matizada, la inaplicabilidad de la respuesta prevista en tal sistema interno para todos aquellos casos en que el causante carezca de nacionalidad española y por tanto no ostente vecindad civil alguna activa el recurso a la aplicación de las soluciones previstas en tal Reglamento europeo.

La gran cuestión es o mantener una dualidad de sistemas o bien optar por la alternativa que permitiera una solución semejante⁵, tanto para los conflictos internos como para los

⁴ FONT SEGURA, A., "La pluralidad interna visita el reino del Derecho internacional privado. Comentario a la resolución de la Direcció General de dret i Entitas Juridiques de 18 de septiembre de 2006", *InDret*, nº 2, 2007, pp. 3-5.

⁵ Sobre la aplicación del Derecho catalán en los supuestos internacionales, entre otros: FORNER DELAYGUA, J. J., "La aplicación del Derecho catalán como Derecho español en los supuestos

internacionales⁶. Todo ello sobrevuela tras la cuestión abordada en esta Resolución de la DGRN ahora comentada.

internacionales”, FONT I SEGURA, A. (Ed.), *La aplicación del Derecho civil catalán en el marco plurilegislativo español y europeo*, Atelier, Barcelona, 2011, pp. 101-110.

⁶ Entre otros, sobre esta cuestión puede verse: BORRÁS RODRIGUEZ, A., "El Derecho interregional: realidades y perspectivas", FLORENSA I TOMÁS, C.E. (Dir.) y FONTANELLAS MORELL, J. M., (Coord.), *La codificación del Derecho civil de Cataluña. Estudios con ocasión del cincuentenario de la Compilación*, Marcial Pons, Madrid, 2015, p. 555.